

RESTRICCIONES Y BUROCRACIA PARA UNA OFERTA EDUCATIVA DE CALIDAD

- El paro de casi tres meses en los colegios estatales en Atacama reveló que muchas familias no tienen suficientes opciones para ejercer su derecho a la educación, entre otras razones, por la acotada oferta de establecimientos escolares de calidad.
- Pese a ello, desde 2015 hay una serie de restricciones que dificultan la creación de colegios Particular Subvencionados. Más contraproducente aún son las trabas para que colegios ya existentes amplíen cursos o niveles.
- Mientras se obstaculiza el ingreso de nuevos establecimientos que desafíen a los existentes, el Gobierno no ha puesto en marcha el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación que evitaría que los estudiantes se vean perjudicados por esta situación, ya sea debido a la entrega de apoyos pedagógicos o por el cierre de escuelas de mal desempeño reiterado.

A raíz del paro de los establecimientos del Servicio Local de Educación Pública (SLEP) de Atacama, que se prolongó por más de 80 días, quedaron al descubierto las falencias de gestión del nuevo Sistema de Educación Pública. Así también, quedó en evidencia la fragilidad de este frente a los conflictos políticos y la falta de alternativas que existen para las familias que, en casos como el de Atacama, tienen pocas posibilidades de optar por alternativas de mejor calidad frente a una educación estatal incapaz de asegurarles el derecho a la educación.

SISTEMA DE ADMISIÓN ESCOLAR DA CUENTA DE LA INSUFICIENTE OFERTA DE ESTABLECIMIENTOS DE CALIDAD

Al analizar los resultados del Sistema de Admisión Escolar (SAE), se encuentran numerosas señales de que hoy existe una estrechez de la oferta educativa, esto es, que hay insuficientes opciones de calidad para los postulantes a lo largo del país. Ello se sostiene en la alta concentración de las preferencias de los postulantes en un bajo número de establecimientos educativos, lo que se repite en todas las regiones y sugiere la necesidad de desarrollar más alternativas que se hagan cargo de las necesidades de las familias.

En la Tabla N° 1 se calcula el porcentaje de establecimientos de cada región que recibe la mayoría de las postulaciones en primera preferencia a Prekínder¹. Ahí se observa que, en promedio, alrededor del 15% de los colegios en funcionamiento –los que a su vez ofrecen entre el 20% y 30% de las vacantes disponibles- reciben la mitad de las preferencias de cada región. Asimismo, se encuentra que en promedio el 29% de los colegios de cada región recibe el 70% de las primeras preferencias.

ALTA CONCENTRACIÓN DE PREFERENCIAS REVELA ESTRECHEZ DE LA OFERTA EDUCATIVA

Tabla N°1: Porcentaje de colegios que recibe el 50% y el 70% de las postulaciones en primera preferencia para Prekínder 2023, por región

Región	% Colegios que reciben 50% de las preferencias	% Vacantes totales que representan	% Colegios que reciben 70% de las preferencias	% Vacantes totales que representan	N° Total colegios región
Tarapacá	19%	35%	34%	55%	59
Antofagasta	22%	30%	38%	49%	64
Atacama	15%	25%	32%	46%	73
Coquimbo	14%	27%	27%	48%	235
Valparaíso	16%	29%	31%	48%	577
O'Higgins	14%	27%	29%	47%	345
Maule	12%	26%	26%	48%	396
Biobío	11%	21%	22%	39%	480
Araucanía	14%	30%	26%	46%	426
Los Lagos	11%	25%	26%	45%	333
Aysén	19%	37%	32%	52%	47
Magallanes	16%	22%	31%	40%	45
RM	16%	29%	31%	48%	1.228
Los Ríos	14%	24%	28%	44%	165
Arica	21%	41%	33%	56%	48
Ñuble	11%	26%	25%	47%	202

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos del Mineduc, Sistema de Admisión Escolar (para ingresar a Prekínder en 2023).

Estos datos indican que las preferencias de los estudiantes se encuentran altamente concentradas en un bajo número de colegios con relación al total en cada región. Ello, por un lado, ayuda a explicar la alta insatisfacción que suele haber en los resultados de la admisión cada año, pero además da cuenta de lo reducida que es la oferta de calidad -entendida ésta en su sentido más amplio, es decir, en relación con los distintos atributos que las familias valoran-.

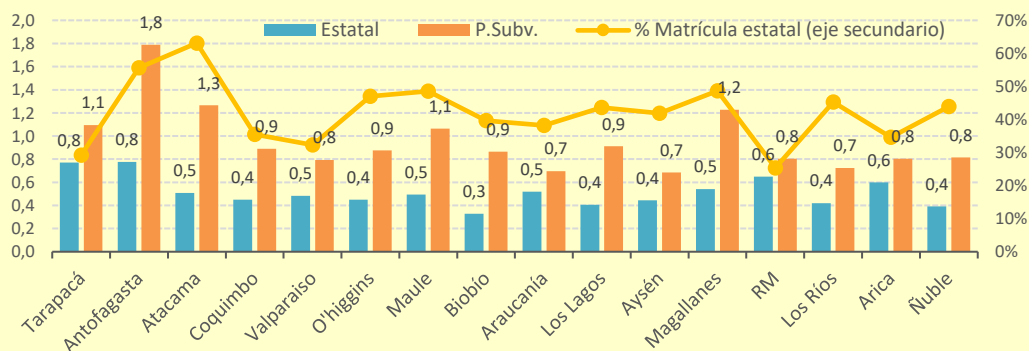
Adicionalmente, en el Gráfico N°1 se calculan las postulaciones promedio por cada vacante, también para Prekínder 2023, y se observa que en todas las regiones los

¹ Se toma este nivel porque al ser el ingreso al sistema escolar, se estima que las postulaciones revelan de manera más limpia las preferencias de escuela, sin estar condicionadas por el colegio de procedencia.

colegios Particulares Subvencionados (barras naranjas) tienen más postulaciones por vacante que los colegios de provisión estatal, es decir, Municipales y pertenecientes a Servicios Locales de Educación Pública (SLEP) (barras celestes). Así, por ejemplo, en la región de Atacama mientras los primeros obtienen un promedio de 1,3 postulaciones por vacante, los segundos obtienen 0,5.

Del mismo modo, llama la atención que al comparar con el porcentaje de la matrícula que actualmente asiste al sector de provisión estatal (línea amarilla), se ve que en las regiones donde ésta tiene una participación más alta, también es mayor la brecha entre las postulaciones por vacante entre ambos tipos de establecimiento. Dicho en simple, donde hay una menor oferta Particular Subvencionada, ésta es más demandada por los postulantes. En relación a ello, el caso de Atacama es elocuente: siendo la región con mayor porcentaje de matrícula estatal en 2023 (63%), es una de aquellas donde la brecha entre las postulaciones a establecimientos Particulares Subvencionados y estatales es mayor.

COLEGIOS PARTICULARES SUBVENCIONADOS RECIBEN MÁS POSTULACIONES POR CUPO
Gráfico N°1: Postulaciones promedio en primera preferencia por cada vacante a Prekínder 2023, por dependencia y región



Fuente: Elaboración LyD sobre la base de datos del Sistema de Admisión Escolar.

MÚLTIPLES REGULACIONES QUE LIMITAN EL SURGIMIENTO DE MEJORES COLEGIOS

Durante la última década, bajo la excusa del resguardo de los recursos públicos, se introdujeron una serie de regulaciones que en los hechos parecen estar impidiendo o, en el mejor de los casos, dificultando la ampliación de establecimientos en funcionamiento y la creación de otros nuevos que desafíen a los existentes y ayuden a elevar la calidad de la oferta educativa.

En primer lugar, una de las regulaciones más directas en este sentido fue la prohibición de crear nuevos colegios Particulares Subvencionados que introdujo la Ley 20.845 de 2015, durante el segundo Gobierno de la Presidenta Bachelet. Esta prohibición opera impidiendo la entrega de la subvención a nuevos colegios, excepto en aquellos casos en que se considere que existe una demanda insatisfecha -esto es, falta de vacantes en establecimientos gratuitos en relación a la cantidad de niños en edad escolar- o que no hay un proyecto educativo similar en el territorio en el que éste se pretende desarrollar. Según el reglamento, esto último se define según el nivel educativo, el tipo de educación, en si la propuesta contempla “innovaciones de una entidad tal, que justifiquen suficientemente el contar con un proyecto educativo tal en el territorio” (lo que queda al arbitrio del MINEDUC a través de la Secretaría Regional), y en si ésta cuenta con "elementos organizativos diferentes", como son “instancias participativas efectivas a través de consejos escolares resolutorios” que permitan que “la comunidad educativa incida en las decisiones educativas”². En consecuencia, un colegio que busque entregar una educación de calidad, pero no cumpla con el resto de las condiciones mencionadas no tiene certeza de ser autorizado, incluso si las alternativas en dicha comuna no son del gusto de las familias.

Una segunda barrera, tanto a la creación, como ampliación de establecimientos, es la burocracia que la misma Ley 20.845 introdujo para evitar que los dueños pudieran obtener utilidades. La principal de ellas tiene que ver con la obligación de que el inmueble en que funciona el colegio sea de propiedad de su dueño o sostenedor, lo que si bien en el caso de colegios antiguos permite ciertas excepciones -arriendos regulados a una persona no relacionada-, éstas no están disponibles para colegios nuevos, que deben acreditar ser dueños del inmueble previo a encontrarse operando³, es decir, antes de obtener los ingresos que justifiquen esa inversión.

En tercer lugar, se deben sumar las múltiples exigencias⁴ que existen para el reconocimiento oficial de los establecimientos educativos, esto es, la facultad del MINEDUC para aprobar cada uno de los ciclos y niveles, así como para la solicitud de subvención por parte del Estado. Si bien se trata de requerimientos que pueden justificarse en el caso de colegios nuevos, parecen excesivos en el caso de colegios que se encuentran en funcionamiento y que buscan abrir un nuevo nivel o curso, en especial si ya exhiben un buen desempeño. Así también, hay un problema con el plazo para acreditar su cumplimiento, pues estos deben ser presentados varios meses antes

² Decreto 148, ver [aquí](#).

³ El último día hábil del mes de mayo del año previo al que se espera recibir la subvención.

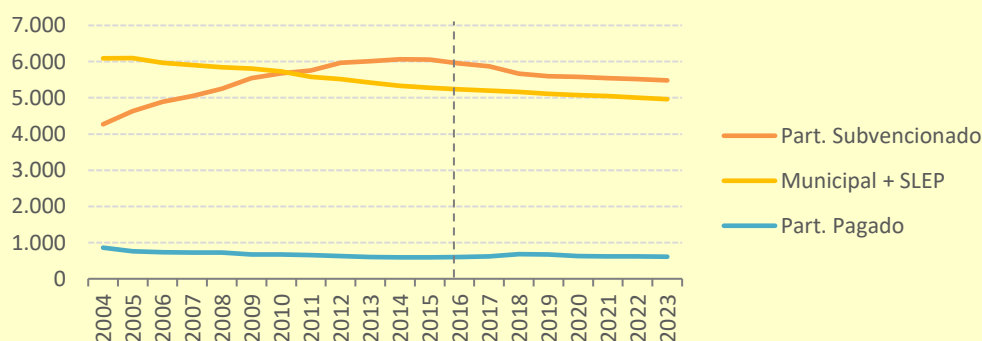
⁴ Entre estas exigencias se cuenta el tener una infraestructura adecuada, el personal “idóneo” ya contratado, un capital que acredite la sostenibilidad financiera, así como la documentación relativa al proyecto educativo, reglamento de convivencia, etc.

de iniciado el año escolar para el cual se están solicitando, lo que obliga a realizar múltiples gastos -como contratar al personal- antes de siquiera asegurar el financiamiento para estos.

De esta forma, no sorprende que, como muestra el Gráfico N°3, el número de colegios en funcionamiento se haya reducido desde el año 2015, es decir, tras la entrada en vigor de la Ley 20.845 y aun cuando la población en edad escolar no cayó de la misma forma⁵. Hasta antes de ésta, los colegios Particulares Subvencionados crecían a una tasa promedio de 3,6% al año (entre 2004 y 2014), mientras que desde 2016 estos se han reducido a una tasa de 1,2%. Así también, las solicitudes de apertura de nuevos establecimientos exhiben una caída abrupta luego de esta ley: entre 2010 y 2014 fue de 240 al año, mientras que –aun dejando fuera 2016, año en que hubo sólo 5-, entre 2017 y 2021 el promedio fue de 78, es decir, apenas un tercio del período previo⁶.

LEY DE INCLUSIÓN, PUNTO DE INFLEXIÓN PARA LA ENTRADA DE NUEVOS COLEGIOS

Gráfico N°2: Colegios en funcionamiento y con matrícula, por dependencia, años 2004 a 2023



Fuente: Elaboración a partir de datos del Ministerio de Educación.

Si bien es esperable que existan requisitos para que un establecimiento obtenga el reconocimiento oficial del Estado y, más aún, que sus estudiantes puedan acceder a él en virtud de la subvención que éste otorga, a la luz de los hechos las restricciones vigentes podrían estar siendo contraproducentes para el objetivo de lograr que las familias tengan mejores opciones educativas.

Más grave aún, lo anterior se da en un contexto en que los apoyos y las exigencias de calidad para quienes ya están operando son bajas e incluso en los últimos años se han dejado de aplicar. Primero, pues el apoyo del MINEDUC a las escuelas de bajo

⁵ Según información del INE a partir del Censo 2017, la población en edad escolar (4 a 17 años), que venía cayendo sostenidamente hasta el año 2017, luego registra un aumento promedio de 0,2% anual hasta 2023.

⁶ La información relativa a las solicitudes se obtuvo de un estudio de Acción Educar, ver [aquí](#).

desempeño ha sido prácticamente inexistente, lo que se evidencia en la baja y lenta ejecución de los presupuestos destinados a programas de dicha índole. Segundo, porque la clasificación de colegios de la Agencia de la Calidad se suspendió desde el año 2020, así como también las consecuencias asociadas a ella, lo que incluye, en última instancia, el cierre de colegios con mal desempeño reiterado que no exhiben mejoras en el tiempo. De esta forma, aun si dicha clasificación se retoma el próximo año, pasarán varios procesos más antes de contar con datos suficientes para aplicar este tipo de medidas. Mientras tanto, generaciones de estudiantes seguirán rehenes de un sistema que no sólo pone trabas burocráticas a la entrada de nuevos colegios, sino que además protege a los existentes, en la medida que no les exige cumplir con mínimos de calidad y, en el caso de la educación pública, ni siquiera asegura la continuidad de las clases.

EN SUMA, ES NECESARIO LIBERAR AL SISTEMA ESCOLAR DE ESTAS TRABAS

La situación expuesta da cuenta de importantes desafíos para el sistema educativo. Por un lado, se hace necesario reducir las trabas que están impidiendo el desarrollo de una oferta educativa de calidad. Si bien eso no significa que no deba haber exigencias, éstas deben ser realistas y atingentes, apuntando más bien a elementos relativos a la calidad y permitiendo que las propias familias sean las que juzguen. En relación con este punto, existe evidencia que sugiere la importancia que tiene la presión competitiva sobre la calidad del sistema educativo⁷, la que sin embargo se ha visto fuertemente disminuida debido a las barreras que se han venido introduciendo en la última década.

Paralelamente, hace falta que las autoridades se comprometan con el buen funcionamiento del Sistema de Aseguramiento de la Calidad, el cual evalúa el desempeño de las escuelas, establece una serie de consecuencias relativas a éste y delega en el MINEDUC el deber de prestar apoyo a las escuelas de bajo desempeño, muchas de las cuales carecen de las capacidades para llevar adelante las mejoras necesarias. En sistemas educativos como el chileno, que se caracteriza por otorgar a las familias la libertad de elegir el establecimiento educativo de su preferencia a través del financiamiento estatal, la evidencia indica que es clave contar con sistemas robustos de *accountability* o rendición de cuentas, que a su vez entregue apoyos adecuados y que imponga consecuencias claras para las escuelas⁸.

⁷ Ver [Neilson \(2021\)](#); [Griffith & Luna \(2023\)](#).

⁸ Para evidencia al respecto, ver [Petrilli \(2023\)](#).