

FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

LA PUESTA EN MARCHA DE LA LEY DE INCLUSIÓN ESCOLAR

N° 235 | 8 de noviembre 2017



Ideas & Propuestas

RESUMEN EJECUTIVO

En marzo de 2016 entró en vigencia la Ley de Inclusión Escolar que prohíbe el lucro, la selección y el financiamiento compartido (FICOM). En ella se fundamenta que la selección, el lucro y el FICOM han forjado que la educación chilena sea una de las más segregadas del mundo. Actualmente, hemos podido observar los efectos negativos que ha generado esta ley en las familias chilenas, dejando entre ver que su principal objetivo, cual es mejorar la calidad de la educación y terminar con la segregación, no se lograría cumplir. Es por ello que en este Ideas & Propuestas analizamos cómo se llevó a cabo la Ley de Inclusión Escolar y cuáles son sus efectos perjudiciales con los apoderados y los colegios particulares subvencionados a prácticamente un año de su implementación.

I. INTRODUCCIÓN

La Ley de Inclusión Escolar, desde su formulación, ha generado gran controversia, tanto en el debate político, como educativo. Esto se refleja en que -en menos de un año -ya se han presentado dos proyectos de ley para corregir las medidas aplicadas en ella, las cuales en su gran mayoría han generado efectos adversos a su objetivo.

Es así que llama la atención que en los recursos destinados a la educación en la Ley de Presupuesto 2018, no se haya considerado el aumento en la subvención que se acordó en la Ley de Inclusión Escolar para los sostenedores que decidieron pasar a ser corporaciones sin fines de lucro. Dicha subvención debía aumentar de \$8.300 a \$10.700 por alumno matriculado. No obstante, el Gobierno decidió congelar el presupuesto destinado a los establecimientos particulares subvencionados que pasaron a la gratuidad sin haberlo transparentado en la ley aprobada, afectando de esta manera a 2,7 millones de estudiantes.

Por otra parte, los colegios se han venido ocupando mayormente de cumplir los requisitos administrativos de la ley, los cuales les exigen ser dueños de la infraestructura de sus establecimientos, ser corporaciones o fundaciones sin fines de lucro. Sumado a ello debemos recordar la implementación del nuevo sistema de admisión escolar (SAE), el cuál de forma aleatoria elegirá sus alumnos. Este sistema se comenzó a implementar el 2016 sólo en la Región de Magallanes. En el proceso participaron 3.147 alumnos, de ellos un 58% fue asignado al colegio que postuló como primera opción y un 42% obtuvo una vacante en un establecimiento que no cumplía todas las expectativas de los padres. Esto refleja que

este sistema no cumple con las expectativas generadas por el Gobierno. Por el contrario, resulta ser incluso discriminatorio, pues transgrede la libertad de elección de las familias.

De esta manera las corporaciones, en vez de encauzar su proyecto educativo al mejoramiento de las metodologías de enseñanza y la calidad del mismo, se enfrentan a larga tramitación para cumplir con las especificaciones de la ley.

Los fundamentos para la aplicación de esta ley se han basado en que están hechos para respaldar la finalización de la selección escolar y promover la libertad de elección de las familias respecto a la diversidad de oferta en educación. Debido a esto, se terminará con toda forma de selección a nivel de la escuela, tanto económica, social, académica y conductual. Adicionalmente, el Gobierno plantea que el FICOM, la selección y el lucro son prácticas que afectan estructuralmente la calidad del sistema educacional, ya que estos incentivan la segregación. Sin embargo, la principal razón que fomentó la segregación en Chile, es más bien por factores geográficos (cercanía del colegio con el hogar).

El 29 de mayo de 2015, la Presidenta de la República Michelle Bachelet promulgó la Ley N° 20.845 de “Inclusión Escolar que regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado”. Es por ello que a continuación se mencionará los principales puntos de cómo se aplicará dicha ley, según su informe considerando los cambios efectuados por las leyes Miscelánea I y II.



Foto: www.t13.cl

La Ley de Inclusión presentada por el Gobierno, tiene la finalidad de hacer de la educación un derecho social, haciendo referencia a los siguientes puntos:

- ⇒ Fin al lucro en los establecimientos que reciben subvención del Estado.
- ⇒ Fin al financiamiento compartido en los colegios que reciben aportes públicos.
- ⇒ Fin a la discriminación en los procesos de admisión escolar.

Financiamiento Compartido: Se elimina el Financiamiento Compartido (FICOM), aunque se establece que los padres podrán hacer donaciones voluntarias, no regulares, a los colegios donde estudian sus hijos, los que deben apuntar a fortalecer el proyecto educativo. Por ejemplo, podrán ser utilizadas en actividades extracurriculares, pero no serán consideradas como donaciones.

Fin al Lucro: Los sostenedores tendrán plazo hasta fines de 2017 para convertirse en corporaciones sin fines de lucro. Se establecen sanciones civiles y penales para quienes ocupen subvención y financiamiento compartido en fines no educativos. La Superinten-

dencia podrá realizar auditorías y pedir información de las cuentas bancarias que se usen para manejar los recursos.

Selección: Se elimina el inciso que prohibía a los colegios privados realizar pruebas de selección. Los colegios con proyectos educativos especiales o de excelencia, como los llamados “liceos emblemáticos”, podrán seleccionar hasta el 30% de su matrícula.

Sistema de Admisión: Los colegios deben elegir el sistema aleatorio para la admisión. Los padres deberán postular a más de un colegio y se establece un mecanismo para optimizar las preferencias de las familias, a cargo del MINEDUC. Excluye de las reglas generales a los colegios de educación especial. Con todo, el proyecto señala que se autoriza la realización de entrevistas voluntarias a los padres.

Arriendo: En el Senado se repuso la posibilidad de pactar arriendos con entidades relacionadas en los años de transición. Se pueden mantener contratos vigentes y si vencen deben renovar al 11% del avalúo fiscal, en esto último la Ley Miscelánea II establece flexibilidad, dando una “solución” a los establecimientos que aún no pasan a ser sin fines de

lucro. Por último, el plazo para tener arriendos con relacionados será de 6 años, contando desde el 30 de junio de 2017.

Fondo de Administración Pública: Se crea el Fondo de Recuperación y Fortalecimiento de la Educación Pública, con \$ 250 mil millones por año, entre 2016 y 2025. Estos fondos deberán ser utilizados en acciones que impacten en el desarrollo de las actividades escolares. El MINEDUC establecerá por decreto los mecanismos de distribución de los recursos y sus usos.

Se ha observado un panorama mayormente negativo en la educación escolar, partiendo porque se ha transgredido la libertad de elección de los padres para escoger el proyecto educativo para sus hijos. Además, se generó gran incertidumbre para los sostenedores, puesto que la ley estipula que sus establecimientos particulares subvencionados deberán pasar a ser corporaciones sin fines de lucro con plazo hasta el 31 de diciembre, quienes al 1 de enero de 2018 no cumplan con la normativa no recibirán subvención. Debemos considerar que en Chile existen aproximadamente seis mil establecimientos particulares subvencionados, por lo cual lograr que todos cumplan con las especificaciones de la ley sería muy difícil. Es así que, a dos meses del plazo final, queda un 40% de establecimientos que aún no toma la decisión de cambio.

Cuando se comenzó a aplicar la ley había 4.857 establecimientos con fines de lucro, de ellos 2.396 ya emplearon las exigencias de la normativa de ser corporaciones o fundaciones, algunos aún están en trámite. No obstante, hay 1.967 colegios que no han

iniciado las diligencias para su transformación y 1.212 dijeron que se van a adecuar a la normativa dentro del plazo establecido. En algunos casos los sostenedores han tenido que decidir cerrar, ya que no les sería posible mantener su propósito educativo con este nuevo sistema y otros han decidido ser colegios particulares pagados, lo cual afecta a miles de familias¹.

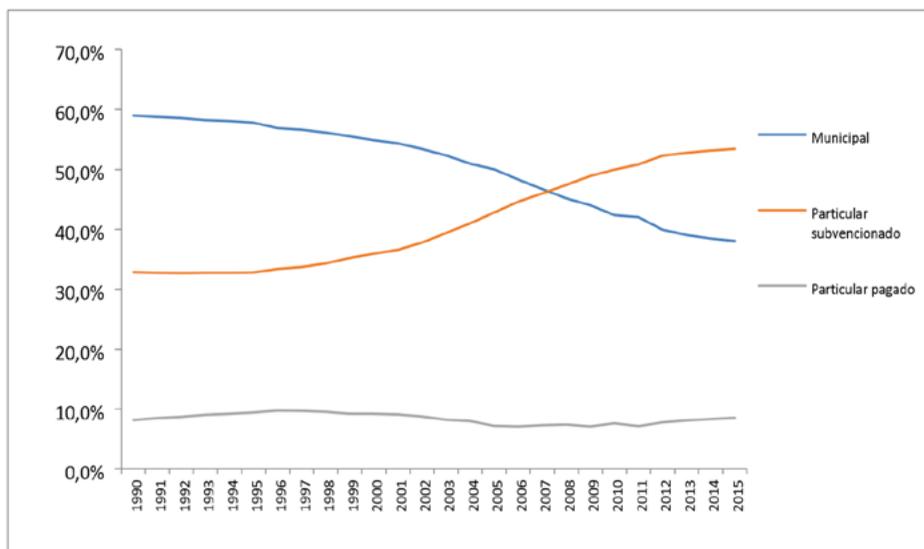
Por último, cabe destacar que hace unas semanas se despachó el Proyecto de Nueva Educación Pública, el cual, considerando la histórica caída sistemática de la matrícula municipal debió ser prioridad del Gobierno, puesto que la educación pública podría ser un motor para reducir la segregación escolar residencial y socioeconómica. En el caso de Chile, este tiene una de las proporciones de matrícula municipal en educación básica más baja en el mundo. El 90% de los estudiantes de países miembros de la OCDE asiste a una escuela pública, en nuestro país solo el 39% lo hace ².

II. RELEVANCIA DE LOS COLEGIOS PARTICULARES SUBVENCIONADOS

Desde el año 1993 se les permitía a los colegios particulares-subvencionados establecer un método de financiamiento compartido, el cual permitió que los padres y apoderados pudieran aportar a los colegios económicamente mediante el pago de una cuota mensual. Durante 1990 más de un 50% de los alumnos asistía a centros escolares municipales, mientras que en 2015 sólo el 36,5% de los padres seleccionó este tipo de instituciones.

¹ Reportaje de la Tercera. Disponible en: <http://bit.ly/2hkZ787>

² Memo de políticas públicas n°3, Espacio Público. Disponible en: <http://bit.ly/2Ag5XiX>



Fuente: (Bravo, Lavín, Ruiz de Viñaspre, & Wilkins, 2016)

Los sostenedores privados, en el sector subvencionado, reciben aportes del Estado para financiar la operación de sus establecimientos, y recursos adicionales a través del régimen de financiamiento compartido. Esta categoría de colegios atiende al 46,8% del total de la población escolar. De acuerdo a ello, los establecimientos particulares subvencionados presentan una gran heterogeneidad en cuanto a su distribución geográfica, puesto que el 77% de las comunas cuentan con al menos un colegio particular subvencionado, además, los colegios subvencionados atienden al 22% del total de la matrícula básica rural. Respecto a la composición social de los estudiantes atendidos en sus establecimientos son en un 20% alumnos prioritarios, dos tercios de la clase media, y un 14% de los alumnos categorizados en la categoría más alta del Ministerio de Educación.

Se manifiesta además esta heterogeneidad en las distintas personalidades jurídicas (con y sin fines de lucro), escalas de operación, misiones declaradas, y religiosidad. Dicha diversidad en los colegios particulares subvencionados se puede explicar debido al aumento en la preferencia por estos colegios en los distintos estratos socioeconómicos (Elacqua, Salazar, & Córvalan, 2004).

Por otra parte, cabe destacar que el sistema chileno es de un abierto school choice, es decir, que los cambios se relacionan en importante medida a opciones tomadas por las familias de los estudiantes. Esto es otro factor importante que podría explicar en gran medida la disminución de la matrícula municipal en beneficio de la particular subvencionada, ya que esto fue corroborado en entrevistas que se realizaron para



Foto: www.eldinamo.cl

un estudio de Elacqua, Salazar y Córvalan (2004) llamado “El sector particular subvencionado en Chile”. En él, la mayor parte de sostenedores privados, sobre todo de colegios vulnerables, señalaban reclutar a sus alumnos a partir de colegios municipales y que los padres señalaban que el cambio no se debía mayormente por razones académicas (mayor SIMCE), sino a querer un mejor clima y seguridad en el establecimiento para sus hijos.

Los colegios particulares subvencionados con fines de lucro, con casi 100 años de historia en el país, han sido los principales aliados del Estado en la provisión de educación, ya que universalizaron la cobertura, se atrevieron a realizar inversiones asumiendo cualquier riesgo, han demostrado mejores con menos recursos que la educación pública, y por último se encuentran en la constante de responder tanto al Estado como a las familias. Estos establecimientos han respondido a los incentivos que el Estado le ha determinado en términos regulatorios y educativos con mayor premura y efectividad que la educación municipal o que las instituciones sin fines de lucro.

El aporte de las familias a la educación de sus hijos es natural e inevitable, más aún cuando el Estado no pueda ofrecer mayores recursos a la educación particular pagada. El FICOM combinado con políticas de financiamiento estatal inequitativas (subvención independiente del nivel socioeconómico como la que hubo en Chile entre el año 1994 y el 2008) contribuyó a elevar la segregación y la inequidad, pero en si se hubiesen impartido con políticas adecuadas, como lo sería la Subvención Escolar Preferencial (SEP) que comenzó a regir el 2008, se apoya positivamente a igualar oportunidades y reducir la brecha educativa (Aritzía & Elton).

Es importante destacar que en un colegio heterogéneo el esfuerzo que hacen las familias por mejorar la educación de sus hijos mediante el FICOM tiene un efecto solidario y equitativo porque también mejora el nivel educativo y genera oportunidades para los alumnos de familias que no tienen la posibilidad de aportar esos recursos. Actualmente, esto se podría reflejar en el 15% de alumnos becados que por ley asisten a los colegios particulares subvencionados con FICOM (Aritzía & Elton).



Foto: leyinclusion.mineduc.cl

Desde el año 2008, con la ley SEP, se ha comprobado una mejoría en los índices de segregación escolar de los colegios, dado que dicha subvención empezó a hacer por las familias más vulnerables lo que la clase media ya había hecho con esfuerzo por sus hijos, sólo que esto se implementó 14 años más tarde. Los resultados han sido promisorios; la brecha de recursos para educarse entre los más ricos del sistema subvencionado y los más pobres casi ha desaparecido, la distancia de rendimiento medido en el SIMCE también se ha estrechado y la segregación de los colegios ha empezado a disminuir ³.

Los colegios particulares han cumplido un gran rol en la educación, partiendo porque a través de ellos se logró una total cobertura y han reflejado un mejor clima y calidad en la convivencia escolar a los padres. Además, han entregado una alta oferta educativa, la cual ha conseguido que los apoderados puedan elegir libremente el proyecto educativo que cumpla mayormente sus expectativas.

III. PRINCIPALES CONTROVERSIAS

En la última década las demandas estudiantiles y el debate político han criticado la creación de los colegios particulares subvencionados argumentando que estos han generado una educación altamente segregada e inequitativa, bajo este argumento se crea la Ley de Inclusión Escolar.

3.1. Financiamiento compartido

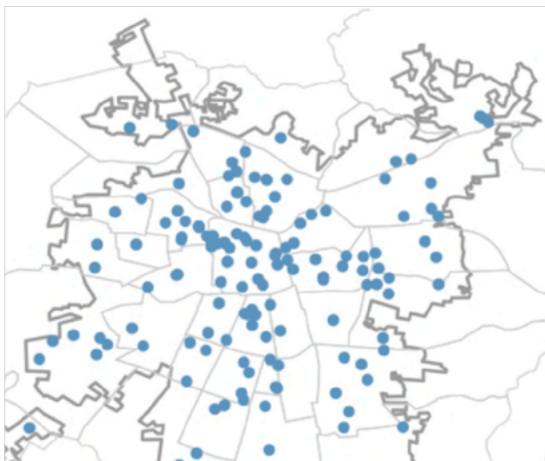
Respecto al FICOM, existen investigaciones que indican que éste generó uno de los sistemas educacionales más segregados del mundo (PISA-OCDE, 2012). Sin embargo, los estudiantes chilenos en el sector público son menos segregados que estudiantes británicos, usando el hecho de recibir alimentación en el colegio como proxy de la vulnerabilidad (Allen & Vignoles, 2006). Adicionalmente, se observa que la segregación de estudiantes indígenas en Chile es más baja que la de estudiantes indígenas de Bolivia (McEwan). A su vez, la segregación sigue siendo más baja que la reportada en alumnos inmigrantes en escuelas de Inglaterra (Burgess, Wilson, Propper, & McConnell, 2004). También existen autores que postulan que el FICOM no aporta significativamente

³ Informe de políticas públicas, Espacio Público. Disponible en <http://bit.ly/2zoWf05>

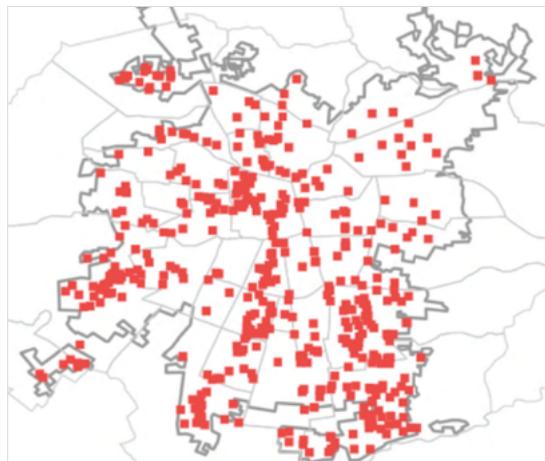
a la Calidad de la Educación (Torche & Mizala, 2013). No obstante, se debe ampliar la investigación para determinar los factores causales que inciden en la segregación (diseño de la subvención, selección, segregación residencial).

Respecto a la segregación residencial, cabe señalar que esta en gran medida es la que verdaderamente afecta la educación chilena, ya que los padres prefieren principalmente un establecimiento subvencionado por la calidad que éste representa. Pero existe también otro factor decisivo a la hora de optar por un proyecto educativo, que es la cercanía del colegio con el hogar y, siendo los establecimientos particulares subvencionados los que cuentan con una mayor oferta, se da que la mayoría de las familias prefieren este tipo de colegio. En los siguientes mapas, observaremos la cantidad de colegios municipales VS los particulares subvencionados en la región metropolitana.

Colegios municipales



Colegios subvencionados



Fuente: (Arteaga, Paredes, & Paredes, 2014)

El aprendizaje en ambientes heterogéneos promueve en los estudiantes valores democráticos, generosidad, respeto, valoración del otro e igualdad (Rao, 2013). Por último, en los países donde se aplica la selección temprana se amplían las brechas de desempeño educativo entre los niveles socioeconómicos (OCDE, 2010). Con estos datos, podemos observar que los fundamentos de la ley no fueron exhaustivamente estudiados y se presentaron bajo un sesgo ideológico y la consigna de “igualdad en la educación”.

Por último, cabe destacar que el 19 de julio del presente año la Ministra de Educación indicó en la sesión especial de la Cámara de Diputados que, conforme a la Ley de Inclusión, 84 colegios entre Básica y Media han pasado a ser pagados, más 52 jardines infantiles, 4 establecimientos especiales y uno de adultos. Esto afectaría a más de 62.000 familias, que tendrán que forzosamente cambiar a sus hijos de establecimiento, algunos porque no podrían asumir el nuevo costo del colegio y otros



Foto: www.ahoranoticias.cl

porque su establecimiento ha tenido que cerrar, ya que la ley exige a las dependencias particulares subvencionadas transformarse en corporaciones sin fines de lucro y ser dueños de sus inmuebles, y éstas cifras aun no terminan ya que aún faltan colegios que tomen su decisión, los cuales tienen plazo hasta el 31 de diciembre 2017, para definir su cambio.

De esta manera, se ha atentado contra la libertad de elección de las familias, además, la discusión respecto al FICOM y lo arriendos no mejora en nada la calidad de la educación, ni menos contribuye a terminar con la segregación.

3.2. Selección

La selección ha permitido el progreso de los alumnos de acuerdo a sus habilidades, hace posible la adopción de metodologías de enseñanza, reduce el fracaso escolar, ayuda a mantener el interés de los estudiantes, que los que avanzan más lentos no tienen que competir con niños más talentosos, se le facilita la enseñanza al profesor y permite implementar estrategias de enseñanza individualizadas (Duflo, Dupas, & Kremer, 2008). Otros sugieren que

las escuelas (su productividad) son más relevantes en el rendimiento escolar que quienes componen una escuela o clase (Bettinger, Kremer, & Saavedra, 2006). Por último, cabe destacar que la sola existencia de colegios integrados no es condición, ni necesaria ni suficiente, para el logro de los objetivos, tales como, el respeto mutuo, el compromiso con la diversidad o la inclusión igualitaria (Levinson, 2007).

3.3. Sistema de admisión

Sin duda, este punto ha sido uno de los más controversiales de la ley, puesto que durante el primer semestre de este año pudimos observar largas filas de espera, incluso de madrugada de los apoderados para poder obtener un cupo en la matrícula del establecimiento que ellos preferirían para sus hijos. Esto se ha generado porque la ley se formó bajo una gran indecisión en cómo se llevaría a cabo las nuevas postulaciones. No obstante, hace unas semanas partiría el nuevo Sistema de Admisión (SAE) en 4 regiones, en 2016 solo se llevó a cabo en Magallanes, ahora se incorporaría la región de Coquimbo, Tarapacá, O'Higgins y Los Lagos.

Este nuevo sistema consiste en un software que realizará todas las postulaciones a través de internet, lo que evitaría las largas filas. El SAE toma la información y va reconociendo algunos criterios que prioriza una postulación sobre otra. Así lo explican desde el Ministerio de Educación en una entrevista para el diario La Tercera “La ley establece criterios de prioridad para los postulantes por lo que el software de asignación debe dar preponderancia a hermanos e hijos de funcionarios”. Además, también considera el 15% de alumnos prioritarios y ex alumnos que quieran reingresar al colegio. Los estudiantes serán asignados aleatoriamente según su orden de preferencias de colegios, gracias a un algoritmo denominado “Aceptación Diferida” (DA), que genera un mecanismo centralizado de admisión.

Con el SAE, los padres se enfrentan a que sus hijos queden seleccionados en cualquiera de las opciones ingresadas. Por ejemplo, si quedan en la tercera opción que hayan postulado, tendrán que aceptar ingresar a un colegio que no cumpla 100% con sus expectativas, forzándoles a aceptar que la educación de sus hijos sea al azar.

IV. CONCLUSIONES

Con la evidencia señalada, se podría inferir que los fundamentos de la Ley de Inclusión Escolar no fueron profundizados, ya que el fin al lucro, el FICOM y la selección no serían factores que inciden en el mejoramiento de la calidad de la educación y en terminar con la segregación que el gobierno planteó que existe en Chile.

La principal razón de por qué los padres prefieren este tipo de establecimientos es por la calidad, mejor convivencia escolar que estos representan y por factores geográficos (cercanía con el hogar). Por otro lado, estos colegios presentan una mayor oferta para la elección de los padres en comparación a los establecimientos municipales.

Por otro lado, la selección no necesariamente es un mal, dado que a través de ella se puede dar un progreso en los alumnos respecto de sus habilidades reduciendo el fracaso escolar, da la posibilidad al docente de desempeñar metodologías de enseñanza individualizadas, etc.

Esta ley ha sido perjudicial para los sostenedores y los apoderados, ya que por una parte el sostenedor deja de ser un administrador educacional para ser un directivo fuertemente fiscalizado, además se verá en la obligación de ser una corporación sin fines de

lucro y apropiarse del inmueble para recibir el aporte estatal. En el caso de las familias, ya no podrán escoger el colegio de sus hijos, sino que dependen de la suerte en procesos de admisión. Además, se pierde la libertad de enseñanza para crear colegios o mantener los proyectos existentes. Del mismo modo, el hecho de que en menos de 1 año se hayan presentado dos proyectos de ley para corregir la Ley de Inclusión Escolar, demuestra la falta de un estudio exhaustivo antes de su aplicación.

Finalmente, se considera que el gobierno al comienzo de esta Reforma en la Educación - que tuvo como principal foco fue la Ley de Inclusión Escolar- debió partir abordando el fortalecimiento de la educación pública, ya que la evidencia demuestra que gran parte de la segregación escolar, se debe a la baja calidad que los colegios municipales representan y, a su falta de oferta educativa. Por su parte, los establecimientos particulares, a pesar de las adversidades y de contar con menos recursos que la educación pública para el desarrollo de su proyecto educativo, han demostrado históricamente mejores resultados educativos y de convivencia escolar. Es por ello, que no se justifica una intervención del Estado en su funcionamiento, ya que el rol del Estado es subsidiar a los particulares solo y cuando estos no puedan cumplir a cabalidad con sus fines.



Capullo 2240, Providencia.

www.fjguzman.cl



[/FundacionJaimeGuzmanE](https://www.facebook.com/FundacionJaimeGuzmanE)



[@FundJaimeGuzman](https://twitter.com/FundJaimeGuzman)