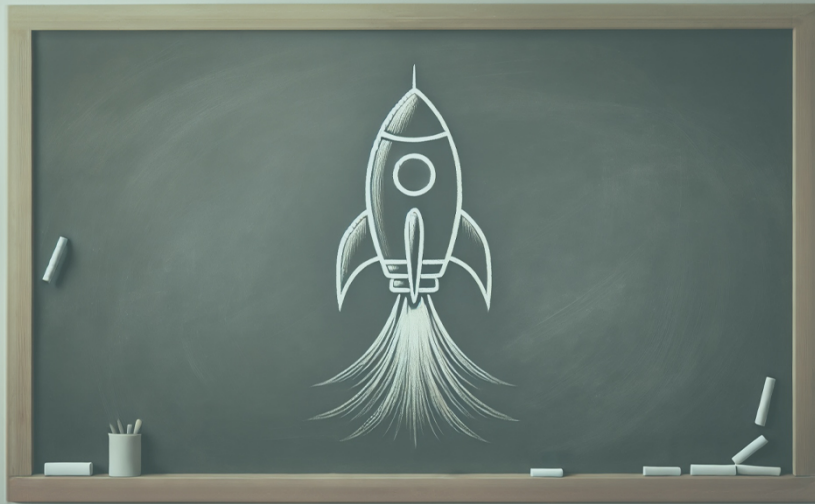


PIVOTES



RADIOGRAFÍA A LA EDUCACIÓN ESCOLAR DE CHILE

10 de septiembre, 2024



- Desde principios de los 80, el sistema escolar es mixto, con tres tipos de establecimientos:
 - Municipales o SLEP: son estatales y reciben subvenciones del Estado por cada alumno que asiste al establecimiento.
 - Particulares subvencionados: son privados, y reciben subvenciones del Estado por cada alumno que asiste al establecimiento.
 - Particulares pagados: son privados y no reciben dinero fiscal, se financian con los aportes de las familias a través del cobro de matrículas.
- El monto de la subvención por estudiante ha ido en aumento: en el 2005 la subvención mensual promedio por estudiante era de \$96.236, en el año 2023 este monto fue de \$211.288 (todo expresado en moneda 2024), y el aumento fue mayor hacia los estudiantes de grupos socioeconómicos más bajos.
- A través del subsidio a la demanda (o subvención) se pretende incentivar la participación de privados para mejorar la cobertura escolar y generar una competencia entre las escuelas que mejoraría la calidad de las ofertas educativas. Analizamos el sistema escolar en estos dos aspectos: cobertura y calidad de la educación
- Gran aumento de la cobertura escolar: en 1990 sólo 53% de los alumnos entre 6 y 19 años asistían a clases, hoy es un 97%. Fue liderado por los particulares subvencionados: en 1990 sólo un 18% de los niños asistían a este tipo de dependencia, y hoy es un 54%.
- Hay señales de mejoras en la calidad de la educación: se redujo la brecha de puntajes de los grupos socioeconómicos Bajo, Medio bajo y Medio respecto al grupo de mayor nivel socioeconómico en la prueba Simce de 4° básico. Entre el 2002 y 2023 la brecha se redujo en un 32% para el GSE Bajo y Medio, y en un 38% para el GSE Medio Bajo.
- A pesar de las mejoras en cobertura y calidad, el sistema escolar chileno es segregado:
 - Los estudiantes de menor nivel socioeconómico asisten en mayor proporción a los establecimientos estatales.
 - La diferencia de puntajes del Simce 2023 de 4°básico entre los estudiantes del grupo socioeconómico Alto y Bajo equivale a una desviación estándar.
- En Pivotes proponemos medidas para mejorar la calidad del sistema educativo:
 - Para mejorar la educación estatal en que asisten los más vulnerables, proponemos que los mejores administradores, independiente si son estatales o privados, puedan administrar los establecimientos a través de una administración delegada.
 - Proponemos facilitar la creación de nuevos establecimientos particulares subvencionados con estándares regulatorios exigentes, para fortalecer el carácter mixto del sistema y así aumentar la diversidad de proyectos, fomentar una sana competencia y promover una mejora en calidad educativa.

1. Contexto

Las últimas reformas educacionales, la Ley N° 20.845 publicada el 2015 y la Ley 21040 publicada el 2017, han debilitado el sistema mixto, fortaleciendo la participación del sostenedor estatal en desmedro de los privados.

En este documento describimos las principales características del sistema escolar mixto implementado en 1980, sistema en que sostenedores privados y estatales participan de la oferta educativa, y hacemos un análisis sobre la evolución de la cobertura escolar y de su calidad. Finalmente hacemos propuestas para fortalecer el carácter mixto de nuestro sistema escolar con el fin de mejorar la calidad de la educación en todos los niveles socioeconómico.

2. El sistema educacional escolar desde 1980

Desde principios de los 80, el sistema escolar es mixto, con participación de privados y del Estado en la oferta educativa. Se compone de tres tipos de establecimientos, de acuerdo con el tipo de sostenedor y su financiamiento¹:

1. Los establecimientos municipales o SLEP: sus sostenedores (o administradores) son estatales y son financiados principalmente a través de las subvenciones escolares que transfiere el Estado por cada alumno que asiste al establecimiento. Hoy la mayoría de los sostenedores estatales son municipales, pero desde el 2018, a través de la ley 21.040, se están traspasando la provisión del servicio educativo hacia 70 Servicios Locales de Educación (SLEP) .
2. Los particulares subvencionados: sus sostenedores son privados, y se financian principalmente a través de las subvenciones escolares que transfiere el Estado por cada alumno que asiste, y en algunos establecimientos las familias aportaban desde sus bolsillos con un cobro adicional, conocido como copago.
3. Los particulares pagados: sus sostenedores son privados y no reciben dinero fiscal, se financian con los aportes de las familias a través del cobro de matrículas.

¹ Existe un cuarto tipo de dependencia llamada corporaciones de administración delegada. Pertenecen al Ministerio de Educación, pero su administración ha sido delegada a entidades privadas y se financia a través de recursos públicos entregados a través de convenios. Este tipo de dependencia se omitirá en el análisis por presentar menos del 1,5% de las matrículas.

Una de las principales características del sistema educacional es la implementación de la subvención escolar o *voucher*, en que el Ministerio de Educación paga un monto mensual por alumno que asiste a clases en las escuelas elegidas por los padres, sean estas estatales o particulares subvencionados.

El diseño del sistema pretendía que **a través del subsidio a la demanda se incentivara la participación de establecimientos privados para mejorar la cobertura escolar y se generara una competencia entre las escuelas que mejoraría la calidad de las ofertas educativas**, para capturar las elecciones de los padres de los escolares².

Luego, los establecimientos particulares subvenciones y los estatales no participaban de esta competencia bajo las mismas reglas. Los particulares subvencionados, a diferencia de los municipales, tenían derecho a lucrar y cobrar copagos a los padres, y en la práctica ejercían criterios de selección de los alumnos. Los colegios municipales estaban obligados a aceptar a los alumnos que postulan hasta completar los cupos, a excepción de los liceos emblemáticos, que podían seleccionar en base a méritos académicos.

Se ha criticado con fuerza que el sistema de *voucher* provocaría un sistema escolar altamente segregado, ya que los particulares subvencionados tenían incentivos a seleccionar alumnos con mejores rendimientos académicos y recursos socioeconómicos, de modo de mostrar mejores resultados y cobrar copagos, sin necesariamente mejorar los resultados educacionales a nivel social. Esto reduciría la competencia y su efecto de mejorar la calidad de la educación (Hsieh y Urquiola, 2006; Ladd, 2002; Eppel y Romano, 1998; Levin, 1998). La Ley 20.845 publicada el 2025 intentó hacerse de estas críticas eliminando la selección y el copago.

En las siguientes secciones evaluaremos el sistema escolar chileno en los dos objetivos que se buscaba avanzar cuando se diseñó en 1980: mejorar la cobertura escolar y la calidad de la educación³. Además, realizamos un análisis respecto a la segregación del sistema.

3. Aumento de cobertura, liderada por establecimientos particulares

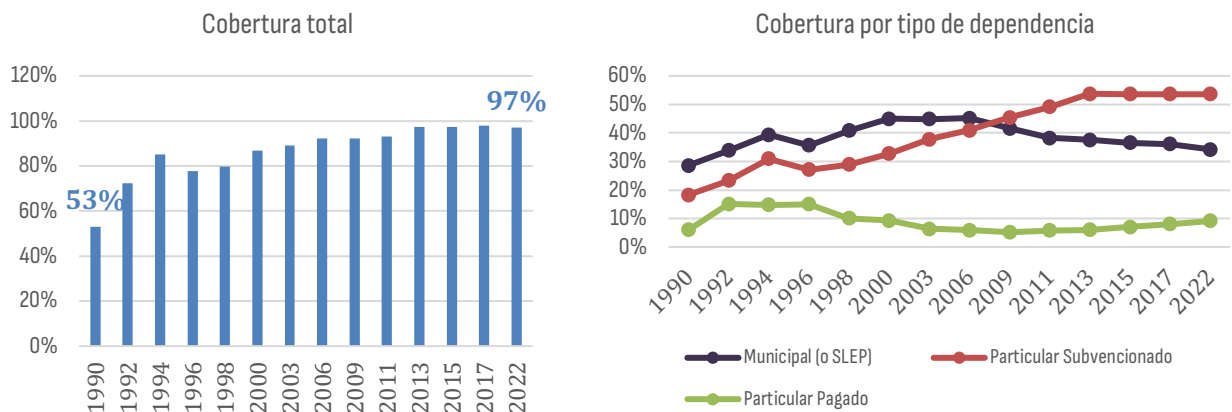
A través de la encuesta Casen, se observa que la cobertura escolar, medida como el porcentaje de niños entre 6 y 19 años que asisten a clases, aumentó desde un 53% en 1990 hasta un 97% en el 2022. El aumento de esta cobertura fue liderado por la participación de los establecimientos particulares subvencionados: en 1990

² En Suecia hay evidencia de que la competencia provocada por el sistema de *voucher* aumentó la calidad en los colegios privados y municipales, Ver en [<Click>](#).

³ Ver la declaración de estos objetivos en [<Click>](#).

sólo un 18% de los niños en edad escolar asistían a este tipo de dependencia, y en 2022 este porcentaje alcanzó un 54%.

Figura 1. Cobertura escolar: porcentaje de niños entre 5 y 19 años que asisten a clases



Fuente: PIVOTES, en base a Casen 1990-2022

A partir del año 2002 el Ministerio de Educación clasifica a los establecimientos en cinco Grupos Socioeconómicos (GSE), para comparar establecimientos que atienden estudiantes de similares características socioeconómicas. Estos grupos se construyen a partir del nivel de educación de los padres, el nivel de ingreso de los hogares y el índice de vulnerabilidad de los estudiantes reportados por la JUNAEB, de tal forma que las características en un mismo grupo sean lo más similares entre sí y a la vez, entre grupos diferentes sean lo más distintas posibles⁴. La siguiente tabla describe cada GSE y el porcentaje de estudiantes que representa.

Tabla 1. Caracterización de cada Grupo Socioeconómico (GSE)

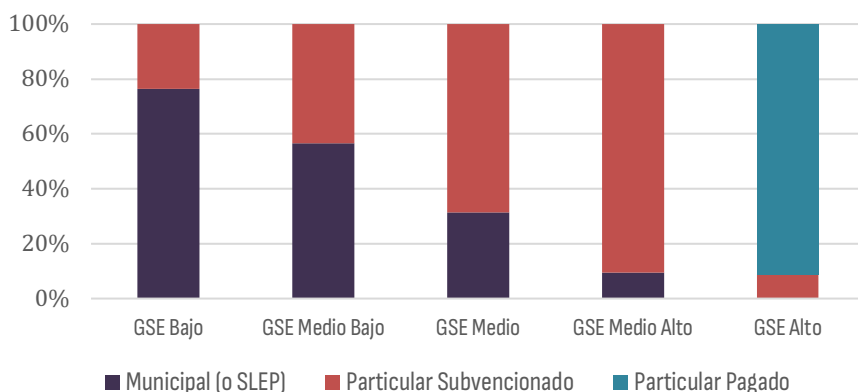
Grupo Socioeconómico	Promedio año escolar de los padres	Ingreso promedio del hogar (en moneda 2024)	Porcentaje de estudiantes
Bajo	8 años	\$274.988	10%
Medio-Bajo	10 años	\$408.532	30%
Medio	12 años	\$626.123	35%
Medio-Alto	14 años	\$1.269.527	16%
Alto	16 años	\$3.013.294	9%

Fuente: Agencia de la Calidad de la Educación.

Al analizar a los estudiantes según GSE, se ve que existe una segregación en el sistema escolar: los estudiantes del grupo socioeconómico Bajo y Medio Bajo (40% más vulnerable) asisten en una mayor proporción a establecimientos estatales (municipal o SLEP), mientras que los alumnos de GSE Medio, Medio Alto y Alto asisten con mayor frecuencia a los establecimientos particulares subvencionados o pagados (figura 2).

⁴ Ver "Metodología de Construcción de Grupos Socioeconómicos, prueba SIMCE 2013" en [>Clic<](#)

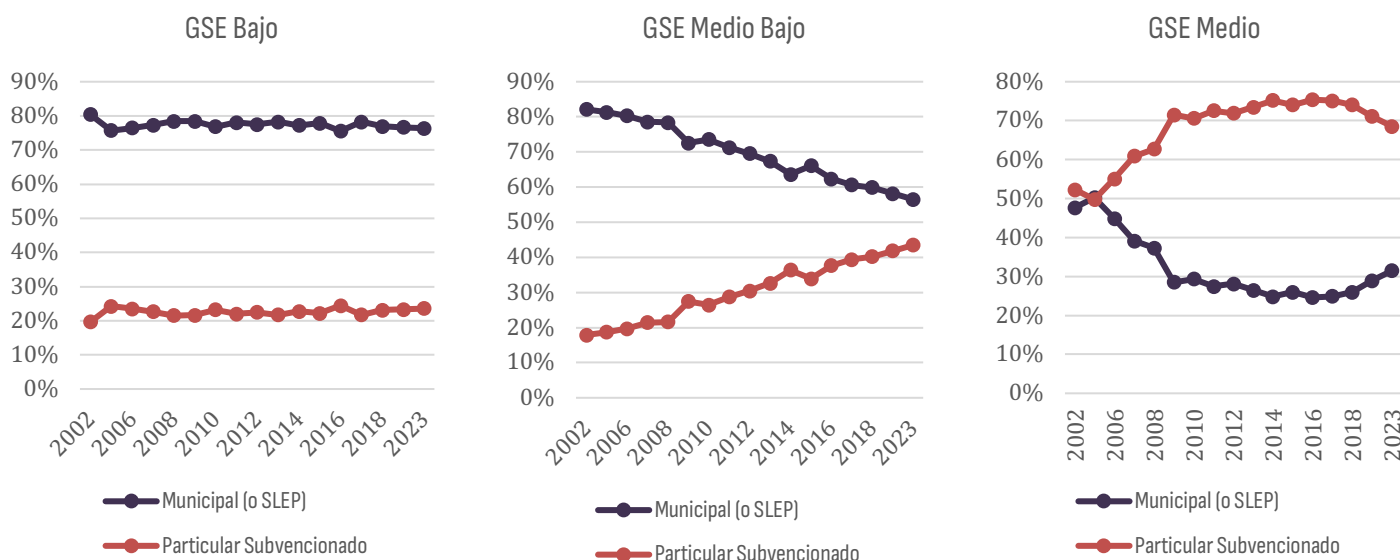
Figura 2. Distribución de matrículas según tipo de dependencia (año 2023)



Fuente: PIVOTES en base a datos de la prueba SIMCE de 4º básico 2023.

A pesar de esta segregación, es interesante analizar la evolución de las matrículas desde el 2002 hasta el presente en los tres grupos de mayor vulnerabilidad: Bajo, Medio Bajo y Medio. En el grupo socioeconómico Bajo, que abarca al 10% de los estudiantes de mayor vulnerabilidad, la participación de los establecimientos particulares subvencionados se mantuvo baja y sin cambios en el periodo, en torno al 22% de las matrículas. Luego, la participación de los particulares subvencionados aumentó fuertemente en los grupos socioeconómicos Medio Bajo y Medio, señal de que existe un interés por parte de éstos de competir por las matrículas de los estudiantes que están entre el 10% y 75% de más vulnerabilidad (figura 3).

Figura 3. Distribución de matrículas según tipo de dependencia.

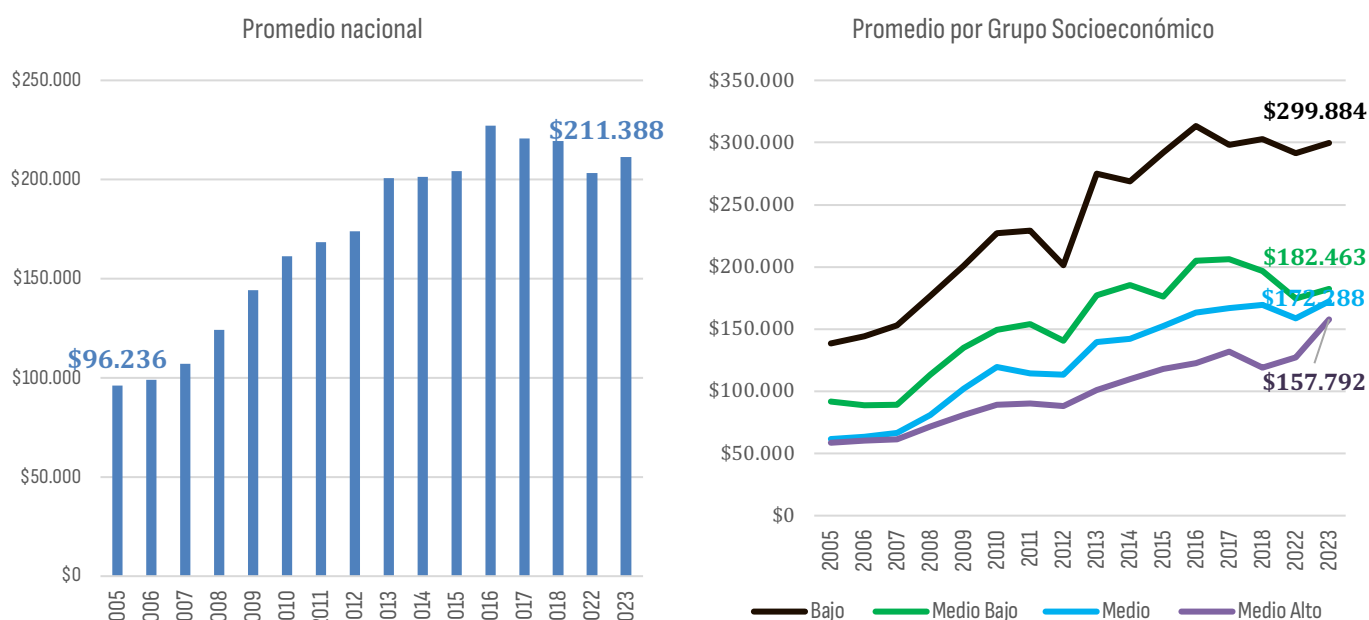


Fuente: PIVOTES en base a datos de la prueba SIMCE de 4º básico, 2002 a 2023.

4. Evaluación de calidad: Reducción de las brechas en puntajes

El aumento de la cobertura escolar vino de la mano con el incremento en el monto de la subvención por estudiante a través de los años. Si en el 2005 la subvención mensual promedio por estudiante era de \$96.236, en el año 2023 este monto fue de \$211.288 (corregido por inflación y expresado en moneda 2024). Además, para hacerse cargo de que a mayor vulnerabilidad del alumno mayor es el desafío educativo, **el monto de la subvención es mayor hacia los grupos socioeconómicos más bajos**: en el año 2023, mientras los estudiantes GSE Bajo reciben una subvención mensual de \$299.884, los estudiantes del GSE Alto reciben \$157.792, como muestra la figura 4.

Figura 4. Monto subvención mensual por estudiante (en moneda 2024)

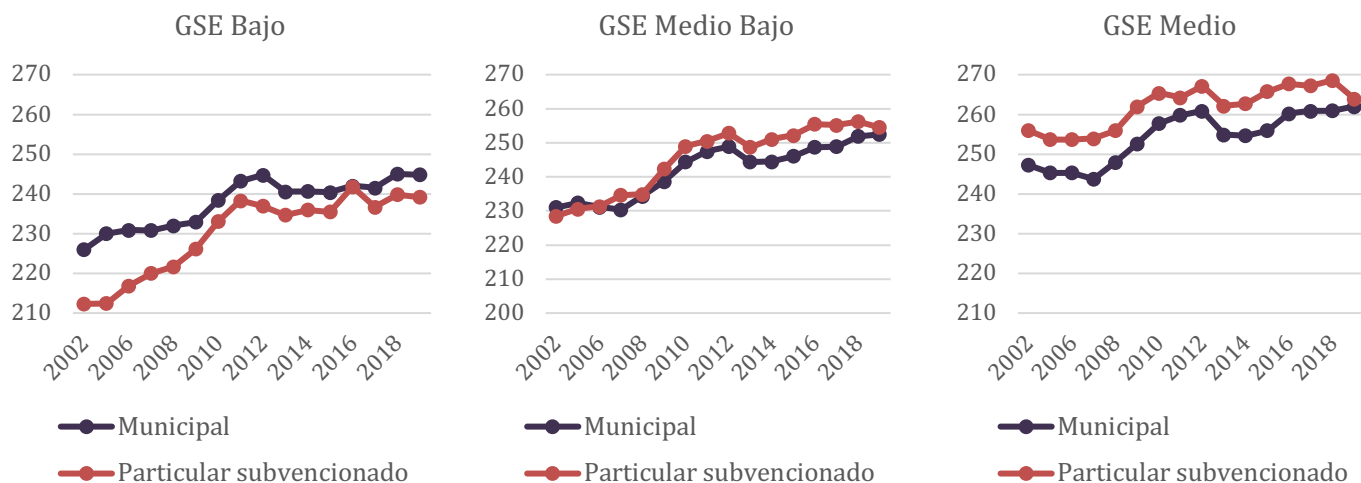


Fuente: PIVOTES en base a datos del Ministerio de Educación de Chile.

El sistema de subvención escolar, con participación de establecimiento municipales y privados, tuvo buenos resultados en la cobertura educacional. **Falta evaluar si la mayor cobertura, la mayor subvención por estudiantes y la competencia entre los establecimientos se refleja en mejoras en la calidad de la educación.** Una forma de medirlo es a través del Simce, que es una prueba estandarizada realizada a todos los estudiantes del país que cursan los niveles evaluados.

Al observar la evolución del Simce de 4° básico (curso que cuenta con el mayor número de evaluaciones desde 2002 hasta el 2023), se aprecia una mejora en los puntajes promedios en los tres grupos socioeconómicos de mayor vulnerabilidad (Bajo, Medio Bajo y Medio), tanto para establecimientos municipales como particular subvencionado (figura 5).

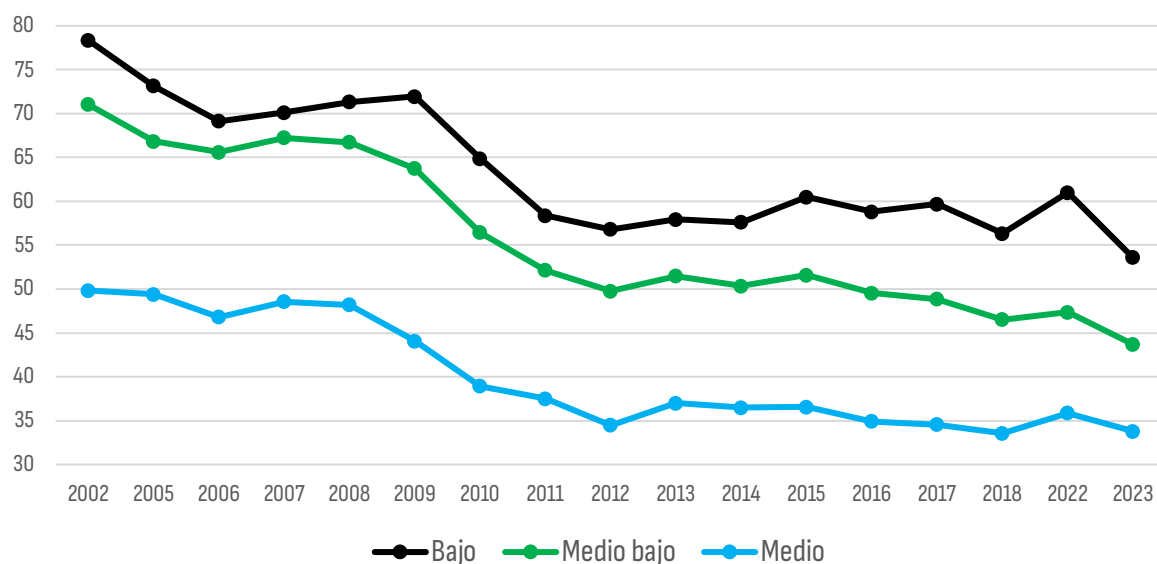
Figura 5. Puntaje Simce 4º básico, promedio por Grupo Socioeconómico



Fuente: PIVOTES en base a datos de la prueba SIMCE de 4º básico, 2002 a 2023.

Lo interesante es analizar las brechas de los puntajes Simce de los tres GSE de mayor vulnerabilidad respecto al GSE Alto. Los datos del Simce de 4º básico reportan que a través de los años se han reducido las brechas de puntajes de los GSE Bajo, Medio Bajo y Medio respecto al Grupo Socioeconómico Alto. Entre el 2002 y 2023 esta brecha se redujo en un 32% para el GSE Bajo y Medio, y en un 38% para el GSE Medio Bajo, lo que entrega una buena señal respecto al rol del sistema escolar en movilidad social.

Figura 6. Brecha del Simce de los GSE Bajo, Medio Bajo y Medio respecto al GSE Alto, en puntaje (años 2002-2023)



Fuente: PIVOTES en base a datos de la prueba SIMCE de 4º básico, 2002 a 2023.

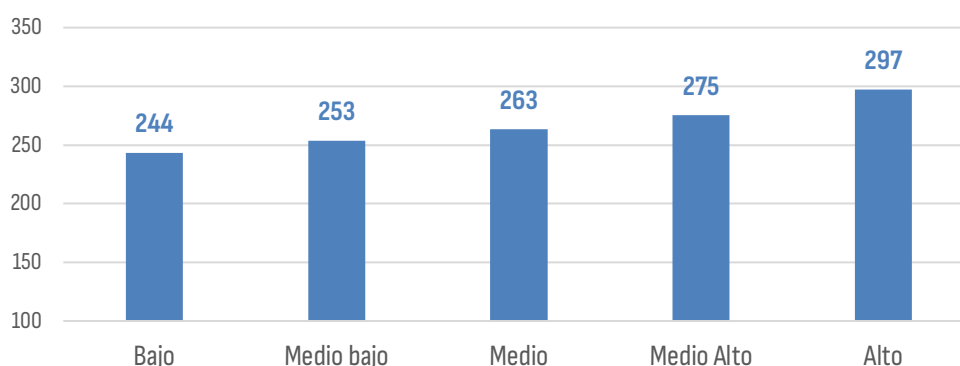
Hay que señalar que esta reducción en las brechas respecto al GSE Alto se explica a relevantes mejoras en puntajes en los tres grupos más vulnerables de estudiantes, mientras que el puntaje promedio del GSE Alto no muestra cambios significativos en este periodo de tiempo (entre 2002 y 2023).

5. Desafíos pendientes: segregación

Al evaluar al sistema escolar chileno a través de los años, encontramos buenos resultados en cobertura escolar (en 1990 sólo 53% de los alumnos entre 6 y 19 años asistían a clases y en el presente este porcentaje es un 97%) y el Simce de 4° básico muestra que se ha reducido la brecha de puntajes de los grupos socioeconómicos Bajo, Medio bajo y Medio respecto al grupo de mayor nivel socioeconómico.

A pesar de estas mejoras en cobertura y calidad, el sistema escolar chileno es segregado. La demanda por educación de los estudiantes de menor nivel socioeconómico es mayormente cubierta por los establecimientos estatales, y si bien se han reducido las brechas de rendimientos académicos, estas brechas siguen siendo altas (figura 7). **La diferencia de puntajes del Simce de 4°básico entre los estudiantes del GSE Alto y el GSE Bajo son 53 puntos, equivalentes a una desviación estándar.**

Figura 7. Puntaje Simce 4° básico 2023, promedio por Grupo Socioeconómico.



Fuente: PIVOTES en base a datos de la prueba SIMCE de 4° básico 2023.

6. Propuesta Pivotes

En Pivotes proponemos medidas para fortalecer y mejorar la calidad del sistema educativo para los niños, niñas y adolescentes del país. **Primero, queremos poner foco en los sostenedores que entregan el servicio educativo a los niños y adolescentes más vulnerables de Chile.** Hoy este servicio está concentrado en los establecimientos estatales municipales o SLEP. Si bien el objetivo de ley 21.040 publicada el 2017 era mejorar la calidad de los establecimientos públicos, al retirar gradualmente la administración desde los municipios hacia 70 SLEP estatales más centralizados, creemos que esta reforma no es suficiente.

En Pivotes sostenemos que un sistema estatal sólido debe permitir que los administradores de la oferta pública sean los más capacitados. Proponemos abrir la cancha para que los mejores administradores, independiente si son estatales o privados, puedan administrar los establecimientos públicos. Para ello se puede utilizar la figura de los convenios de administración delegada, ya existentes en nuestra legislación⁵, para que los SLEP entreguen la responsabilidad de la administración de ciertos establecimientos a entes privados de alto desempeño.

Segundo, proponemos facilitar la creación y administración de nuevos establecimientos particulares subvencionados, sujetos a un estándar regulatorio exigente. La Ley 20.845 publicada el 2015⁶, congeló el surgimiento de estos establecimientos. Dicha norma sólo autoriza que nuevos establecimientos educacionales perciban la subvención cuando exista una demanda insatisfecha por matrícula que no pueda ser cubierta por medio de otros establecimientos existentes o cuando no exista un proyecto educativo similar en el territorio en el que lo pretende desarrollar. Además, esta ley exige a los nuevos sostenedores ser dueños o comodatarios de los inmuebles en que funcionen los establecimientos educacionales.⁷ Es decir, para poder recibir la subvención estatal se requiere que alguien efectúe una millonaria inversión en infraestructura sin ningún retorno o que reciba un inmueble en comodato.

Proponemos que la matrícula insatisfecha se considere acreditada cuando el desempeño de los establecimientos existentes sea evaluado reiteradamente cómo insuficiente, pudiendo utilizar para ello la Ordenación de la Agencia de Calidad de la Educación. Además, proponemos permitir que los nuevos particulares subvencionados puedan arrendar los inmuebles, al igual que los actuales sostenedores, con resguardos necesarios para evitar malos usos. **Este proceso debe ir acompañado de un estándar regulatorio exigente, que asegure que los establecimientos que surjan o crezcan sean de mejor calidad que los actuales.**

Los resultados positivos del sistema mixto chileno, tanto en cobertura como en reducir brechas de puntajes entre los distintos grupos socioeconómicos, nos lleva a proponer avanzar hacia un marco legal habilitante y no restrictivo del surgimiento de sostenedores privados que integren la educación pública. Estos deben convivir con establecimientos estatales fuertes, que entreguen alternativas de calidad a las familias que quieran optar por ellos y que aseguren una oferta pública de calidad allí donde no existan alternativas particulares subvencionadas. Esto puede fomentar una sana competencia entre las distintas alternativas disponibles y promover una mejora en todo el sistema.

⁵ Como ocurre en el caso del Decreto Ley 3166 que autoriza la entrega de la administración de determinados establecimientos de educación técnico profesional a instituciones privadas.

⁶ Ver la ley aquí >Clic<

⁷ Artículo 6, literal a) quáter, del Decreto con Fuerza de Ley N° 2, de 1998, del Ministerio de Educación.

Autores:

1. José Manuel Astorga, abogado de la Pontificia Universidad Católica.
2. Elisa Cabezón, economista de la Pontificia Universidad Católica.
3. Joaquín Sierpe, economista de la Universidad de Chile.

7. BIBLIOGRAFÍA

1. Epple, Dennis y Richard Romano. (1998) .

"Competition between private and public schools, vouchers, and peer-group effects". American Economic

2. Eyzaguirre, Sylvia, Sebastián Izquierdo y Horacio San Martín. (2021).

"Nueva Educación Pública, Deficiencias y desafíos". Centro de Estudios Públicos, Puntos de Referencia N° 593.

3. Hsieh, Chang-Tai y Miguel Urquila. (2006).

"The effects of generalized school choice on achievement and stratification: Evidence from Chile's voucher program". Journal of Public Economics.

4. Ladd, Helen. (2002).

"School vouchers: A critical view". Journal of Economic Perspective.

5. Levin, Henry. (1998).

"Education vouchers effectiveness, choice and costs". Journal of Policy Analysis and Management.

6. Sandström, Mikael y Fedrik bergström. (2005).

"Cheques escolares en la práctica: la competencia no te hará daño". Journal of Public Economics.