

CONTENIDO

Motivación

Tres posturas respecto del Lucro

Lucro y Cobertura Escolar

Lucro y Calidad de la Educación

Lucro y Segregación

Lucro y Diversidad

Conclusiones y Desafíos Regulatorios

El Lucro en la Educación Escolar. Evidencia y Desafíos Regulatorios

Septiembre, 2011

Dante Contreras, Daniel Hojman, Federico Huneus, Oscar Landerretche

RESUMEN

Existe una evidencia voluminosa, nacional e internacional, que muestra que no existen diferencias significativas entre colegios públicos y colegios privados con o sin fines de lucro en resultados de pruebas estandarizadas una vez que se controla por factores socioeconómicos, efectos de pares y sesgos de selección. Los colegios privados sin fines de lucro, colegios católicos, y colegios con fines de lucro que pertenecen a conglomerados tienen resultados levemente mejores que los colegios con fines de lucro. Si lo anterior refleja economías de escala en la operación de colegios, es viable que en el futuro aumente la concentración de propiedad en la provisión privada.

Por otra parte, la evidencia sugiere que los colegios subvencionados tienden a segregar alumnos más costosos de educar –niños con problemas de aprendizaje, de menor rendimiento, provenientes de hogares de bajo ingreso o mayor riesgo social, apuntando en la dirección contraria a la de la integración social. Estudios recientes para Chile indican que el sistema de vouchers en Chile está asociado con niveles altos de estratificación social; que la educación particular subvencionada –en su mayoría con fines de lucro- presenta mayor estratificación que la educación municipal; y que dichas diferencias podrían asociarse al financiamiento compartido vía discriminación de precios y factores de demanda –como la preferencia por status, percepciones incorrectas de calidad o grupos sociales similares. No existe evidencia sistemática que el lucro haya incentivado la diversidad en la provisión de educación.

La introducción de colegios particular-subvencionados y en particular con fines de lucro parece haber contribuido a expandir la cobertura en el caso chileno. Ahora que la cobertura escolar en Chile es casi completa, este objetivo se diluye. En la medida que los objetivos de calidad, integración social y equidad cobren mayor relevancia pública e induzcan una reducción en los márgenes de los proveedores de educación aparecerán un conjunto de desafíos regulatorios de importancia. El desafío de garantizar acceso equitativo a educación de calidad plantea la conveniencia de diseñar un sistema de concesiones y da pie a un argumento regulatorio para fortalecer la educación pública.

AUTORES:

Dante Contreras es Doctor en Economía de UCLA y Profesor Titular del Departamento de Economía de la Universidad de Chile

Daniel Hojman es Doctor en Economía de la Universidad de Harvard y Profesor Asistente del Departamento de Economía de la Universidad de Chile

Federico Huneus es Economista de la Universidad de Chile, y alumno del Magister en Economía del Departamento de Economía de la Universidad de Chile

Oscar Landerretche es Doctor en Economía de MIT y Profesor Asistente del Departamento de Economía de la Universidad de Chile

TIPS es editado por el Departamento de Economía de la Universidad de Chile.

El Editor Responsable es Andrés Gómez-Lobo
(agomezlo@fen.uchile.cl).

Los puntos de vista expresados por los autores no representan necesariamente la visión del Departamento de Economía ni la de los editores de esta colección.



**POLÍTICAS
PÚBLICAS**
UNIVERSIDAD
DE CHILE
DEPARTAMENTO
DE ECONOMÍA

■ MOTIVACIÓN

El movimiento ciudadano por la educación del 2011 ha cuestionado no solo el rol del Estado como garante del acceso y fiscalizador de la calidad de la educación, sino también los fundamentos del sistema educacional chileno. Uno de los aspectos más conflictivos entre el gobierno y el movimiento estudiantil ha sido el debate sobre el lucro en educación, un debate que refleja que el problema en discusión va más allá de la calidad.

En efecto, la educación determina -y está determinada por- aspectos centrales de la cultura, la democracia y la economía de un país. En particular, los principios rectores de un sistema escolar satisfactorio deben considerar múltiples dimensiones. En primer lugar, un sistema escolar debiese contribuir a mejorar las competencias y capacidades - cognitivas y no-cognitivas de estudiantes que han de enfrentar un mundo marcado por la globalización, cada vez más exigente, crecientemente sofisticado y en el que el conocimiento adquiere cada vez más importancia. Un segundo objetivo rector, en línea con el rol histórico que han tenido los sistemas nacionales de educación pública como fuentes de ciudadanía, es que una función básica del sistema escolar -tan importante como el desarrollo de habilidades y competencias- es contribuir a la construcción de una comunidad cívica integrada e inclusiva, el sustrato de la convivencia. Un tercer principio rector es que el sistema educacional debiese promover la equidad y no reproducir desigualdades sociales. El imperativo es que el Estado chileno debe garantizar el acceso universal a educación escolar y preescolar de calidad sin distinciones de origen socioeconómico, lugar de residencia, raza, género o religión. Un cuarto principio rector, es la promoción de la meritocracia por sobre los privilegios heredados y, al mismo tiempo, garantías para una diversidad de caminos de formación, posibilitando el cultivo de una diversidad de talentos.

El objetivo de este documento es analizar la evidencia nacional e internacional existente sobre el impacto del lucro en educación en resultados educacionales en dimensiones de interés público consistentes con estos principios anteriores: cobertura; calidad; cohesión social y diversidad educativa.

■ TRES POSTURAS RESPECTO DEL LUCRO

Hay tres posturas emblemáticas frente al lucro en educación.

La primera, típicamente en defensa del lucro y los mecanismos de mercado en educación, enfatiza que el lucro no es importante en sí mismo, sino que es un instrumento para alcanzar una educación de calidad. Esta visión subyace al diseño del sistema actual y sugiere que si el mercado y los proveedores con fines de lucro no proveen educación de calidad, es un problema de regulación y financiamiento. Se insiste además en el valor del emprendimiento privado para lograr innovaciones de calidad educativa y mayor diversidad de la oferta. Para ello el Estado debe subsidiar la demanda en establecimientos de esta u otra naturaleza, dar incentivos para promover la provisión privada de calidad, además de promover la competencia y la toma de decisiones informadas. De esta manera, se argumenta, se amplía la cobertura, la diversidad (y con esto la innovación educativa), la calidad (mediante la libre selección de los padres) y se fomenta la libertad de enseñanza. El argumento descansa en la idea de que la competencia por matrícula -recaudar subsidios a la demanda a través de subvenciones escolares que son contingentes al nivel de matrícula- provee incentivos para una educación de calidad. A través de la competencia y la libertad de elección de los demandantes, la búsqueda del beneficio personal de los proveedores se convertiría en un motor que produce valor social. Una versión más realista reconoce que, debido a las asimetrías de información y las dificultades de observar la calidad en educación, es preciso contar con agencias que la monitoreen y regulaciones para fiscalizarla.

La segunda familia de posturas se sustenta en la idea de que el lucro distorsiona los objetivos fundamentales de un proyecto educativo. Por una parte, la educación escolar es un bien con múltiples dimensiones -desarrollo de habilidades, inclusión social, valores- que son difíciles de medir, observar y de especificar en un contrato. La teoría de contratos sugiere que en este contexto los objetivos del proveedor y en consecuencia el tipo de establecimiento -público, privado con fin de lucro, privado sin fin de lucro- determinan las características del bien. Un proveedor con fines de lucro tendrá típicamente menor interés en preocuparse de la integración social que uno público -no es su objetivo. Asimismo, la motivación para "innovar en calidad" existe solo en la medida que la demanda responda a dicha calidad, el regulador tenga herramientas para fiscalizar estándares, y los costos de aumentar calidad sean compensados por mayores ingresos. Difícilmente se cumplen estos supuestos en un mercado opaco como el educativo. Es más, un proveedor con fines de lucro puede tener incentivos a "innovar en costos" aumentando la rentabilidad vía reducciones de costos que

pueden producir resultados adversos. Por ejemplo, la contratación de profesores de alta rotación a menor salario, aglomeraciones de alumnos, mantenimiento insuficiente de la infraestructura, que claramente reducen la calidad del servicio. Otras reducciones de costos atentan contra la integración social y la equidad: selección y segregación de alumnos más costosos de educar -niños con problemas de aprendizaje, menores habilidades, más expuestos a riesgos sociales, y provenientes de hogares vulnerables de menor capital social.

Por otra parte, muchos opositores del lucro apelan a la transmisión valórica que ocurre en el sistema educacional. Se cuestiona someter a los vaivenes comerciales y a las veleidades del beneficio personal, los fundamentos de un derecho social y colectivo, reconocido a nivel mundial como tal. Esta postura desconfía que el mecanismo competitivo conduzca a instituciones educativas de calidad y, más aún, que centrarse en lucro interfiere en la formación integral de los ciudadanos. Enfatizan, en cambio, que el objetivo fundamental de un proyecto educativo, debe ser el desarrollo del ser humano, la integración social y el conocimiento en general. Más allá de la calidad, esta postura se pregunta: ¿es deseable que los establecimientos educativos se comporten como empresas de *retail*, ofreciendo productos comerciales o financieros asociados, más que proveedores de un derecho social y generadores de bienes públicos?

Los partidarios de este punto de vista destacan el rol central del Estado en garantizar el cumplimiento de los objetivos de la educación. Esto requeriría que el Estado sea sostenedor de una red de provisión pública de educación de calidad en que no se practiquen ningún tipo de exclusiones, además de disciplinar la oferta vía regulación. Esta postura no implica necesariamente un rechazo al valor social de los proyectos privados de educación. Es perfectamente compatible un proyecto de educación pública con proyectos privados sin fines de lucro, que tengan como objetivo diversificar la oferta de proyectos educativos.

Una “tercera vía”, más pragmática, apunta a usar elementos de mercado –autonomía, evaluaciones, información a las familias y regulaciones pro-competencia- más una buena regulación de estándares educativos y de gestión tanto a través de instituciones regulatorias como de la provisión pública para garantizar estándares mínimos en toda la geografía. Por otra parte, tomando en cuenta la experiencia histórica y comparada, esta postura acepta que el fortalecimiento de la educación pública y la provisión privada sin fines de lucro contribuirían al desarrollo de comunidades cívicas integradas y diversas. Para esta tercera vía, los establecimientos con fin de lucro solo podrían aportar al sistema educativo en la medida que contribuyan eficazmente a alcanzar metas de cobertura, calidad educativa, integración social y/o diversidad educativa. La evidencia que este documento revisa apunta a clarificar este último punto.

Una conclusión central es que la evidencia para Chile y otros países sugiere que no existen diferencias significativas en los resultados en pruebas estandarizadas entre los establecimientos privados y los públicos.¹ Los establecimientos privados sin fines de lucro, frecuentemente asociados a un grupo religioso, tienden a mostrar resultados levemente superiores. A su vez, los colegios con fines de lucro con mejores resultados pertenecen a conglomerados y corporaciones educativas, insinuando que podrían existir economías de escala. Al mismo tiempo, la evidencia asocia a los establecimientos con fines de lucro a prácticas de selección y segregación de alumnos con costos de educación más elevados. Por otro lado, la incorporación de colegios privados con lucro en Chile desde 1981 estuvo claramente asociada con expansiones de cobertura escolar. En muchas dimensiones de interés la evidencia es incipiente. En particular, no existe evidencia sistemática sobre el impacto del lucro en la diversificación de la oferta educativa, un argumento utilizado por sus partidarios.

■ LUCRO Y COBERTURA ESCOLAR

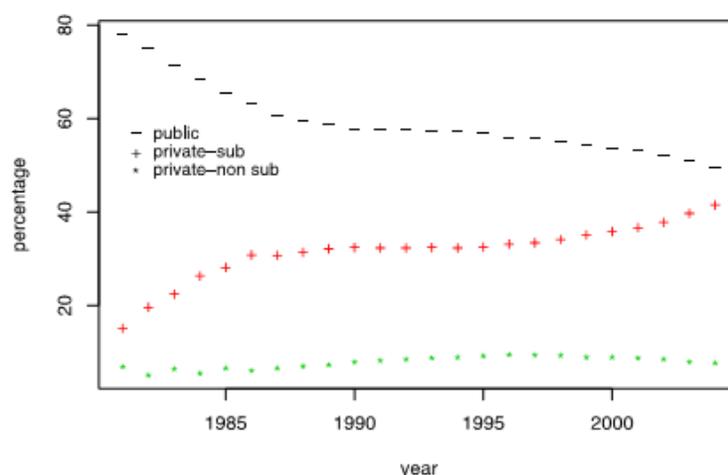
La arquitectura del sistema de educación escolar chileno actual se remonta al gobierno militar. A comienzos de los años 80s se implementaron reformas radicales de descentralización y expansión del sistema de subvenciones (*vouchers*) con la intención de fomentar un sector privado de educación de calidad superior y limitar la acción del Estado a un rol subsidiario.²

¹ Las pruebas estandarizadas como el SIMCE o el test PISA se interpretan habitualmente como señales de las competencias de los estudiantes y de la calidad de los establecimientos de los mismos. Una definición satisfactoria de calidad educativa probablemente incluiría el desarrollo de capacidades no-cognitivas, capacidad de enfrentar y resolver problemas, habilidades comunicacionales, desarrollo de la creatividad, habilidades técnicas y deportivas y otras dimensiones del proceso educativo que difícilmente tienen relación con resultados en pruebas estandarizadas. No existe una literatura empírica sobre el impacto del tipo de establecimiento y políticas pro-mercado sobre estas dimensiones de la enseñanza y el aprendizaje.

² Es importante clarificar que el sistema de vouchers implementado en Chile consiste de “vouchers ex ante” del tipo cheques portátiles en que el pago es detonado por la preferencia de los apoderados manifestada por la matricular del niño y su asistencia. Existe conceptualmente una alternativa que es un “voucher ex post” en el que el pago es detonado no solamente por la preferencia del apoderado sino por los resultados educativos medidos de algún modo. Esta opción no fue ensayada en Chile.

En 1981, el 78 por ciento de los estudiantes asistía a escuelas municipales, el 15 a escuelas particulares subvencionados y un 7 por ciento a colegios particulares pagados. Al día de hoy, la matrícula municipal ha caído a un 46.5 por ciento mientras que la particular subvencionada ha aumentado a un 46.8 por ciento. La proporción de particulares pagados se ha mantenido estable. Es decir, hoy, más de la mitad de los estudiantes asisten a escuelas privadas -ya sea particulares subvencionadas o particular pagadas. En particular, un 30,6 por ciento de los estudiantes escolares el 2008 –cerca de un millón de alumnos- se matricularon en escuelas particular subvencionadas con fines de lucro y un 16 por ciento en escuelas particular subvencionadas sin fines de lucro.³ Como lo ilustra la Figura 1 es evidente que a partir del establecimiento del sistema de *vouchers* se produce una transformación estructural que tiene como protagonistas a los colegios privados subvencionados. Los colegios privados sin subsidios nunca han superado el 8 por ciento de la matrícula.

Figura 1: Porcentajes de enrolamiento en colegios públicos y privados (subvencionados y no subvencionados), 1981-2008



Fuente: Bravo, Mukhopadhyay y Todd 2010.

Si observamos la evolución de la matrícula y el número de establecimientos en el período 1990-2008 se observa que en el sector municipal el número de establecimientos se redujo anualmente en un 7,1 por ciento y la matrícula cayó un 3,2 por ciento, llegando a 1.589.468 estudiantes. Los colegios sin fines de lucro aumentaron en un 35,6 por ciento y su matrícula en un 60,2 por ciento, llegando a 550.635 estudiantes. Resalta el aumento de las escuelas particular subvencionadas con fines de lucro (95,9 por ciento) y de su matrícula (113,4 por ciento), liderando el crecimiento en este período y llegando a niveles de 1.056.090 estudiantes, el 2008.⁴

A nivel internacional, tanto en los países de la OCDE como en los 19 países de ingreso medio y en desarrollo pertenecientes al Programa Mundial de Indicadores en Educación WEI⁵ (World Education Indicators), la provisión de la educación primaria es predominantemente pública. En la OCDE, un 92 por ciento de la educación primaria es provista por el sector público, mientras que en los países de la WEI la cifra llega a un 61 por ciento. Países como Irlanda, Japón, Corea, Finlandia, Polonia y Noruega, alcanzan el 100 por ciento de la oferta en educación primaria es provisión pública. Países como España y Bélgica tienen mayor presencia de oferta privada. En Bélgica, por ejemplo, solo un 46 por ciento de oferta pública en la educación primaria.⁶

En cuanto a la evidencia a favor de políticas pro mercado y en especial pro escuelas con fines de lucro, la literatura chilena no tiene muchas ambigüedades respecto a cobertura. En Chile, la implementación del sistema de subvenciones a particulares a partir del año 1981 habría llevado a aumentos significativos en la cobertura. En 1979 había 1.846 escuelas

³ Elacqua (2011).

⁴ Elacqua (2009).

⁵ Argentina, Brasil, Chile, China, Egipto, India, Indonesia, Jamaica, Jordania, Malasia, Paraguay, Perú, Filipinas, Federación de Rusia, Sri Lanka, Tailandia, Túnez, Uruguay y Zimbabwe

⁶ OCDE y UNESCO (2007).

primarias y en 1982 –solo unos años después de la reforma- había 2.285 y la mayor parte de las nuevas escuelas tenían fines de lucro.

En 1979 un 62 por ciento de los niños menores de 18 años se encontraba estudiando en la educación secundaria (matriculación bruta). Hacia 1990 ese porcentaje había subido a 78 por ciento y en el 2008 la cifra alcanzó un 90 por ciento en la educación secundaria.⁷ La expansión de la cobertura no puede atribuirse a un único factor. Sin ir más lejos, desde 1990 hay un segundo conjunto de políticas que ayuda explicar estos aumentos, las expansiones en la obligatoriedad educativa. Durante el gobierno de Eduardo Frei se comenzó con la implementación de la Jornada Escolar Completa y en el 2002, durante el gobierno de Ricardo Lagos, se extendió la obligatoriedad desde 8 a 12 años. Ambas políticas (especialmente la segunda) tienen efectos no triviales sobre el porcentaje de estudiantes en la educación media. Es indudable que el efecto de la expansión del sistema subvencionado sobre la cobertura continuó durante los años noventa, pero se encuentra mezclado con los efectos de estas otras dos políticas. Bravo, Mukhopadhyay y Todd (2010) estiman que el impacto aislado de las reformas de 1981 sobre aumento de la cobertura desde entonces es de 0.6 puntos porcentuales en básica y 3.6 puntos en la enseñanza media.

En esto Chile no es el único caso. A partir de 1992, en Suecia, se permitió que escuelas financiadas públicamente tuvieran una administración privada. Se documentó un aumento importante en la cobertura en cantidad de escuelas como en la matrícula de ellas.⁸ Sin embargo, Chile es el único lugar en el cual la expansión en el sector subvencionado privado ha generado un cambio paradigmático del modelo educativo.

En el contexto chileno, el uso de los vouchers como instrumento de financiamiento de una expansión de la cobertura, debe ser contextualizado en el marco presupuestario que enfrentaron todos los gobiernos hasta apenas unos cinco años (que es cuando se produce el inicio del boom de los precios de commodities y, en particular, del cobre). Hasta ese momento, los gobiernos operaban sobre la base de un supuesto de severas restricciones presupuestarias. Había dos objetivos de política pública detrás de esto: primero, el objetivo central de reducir la deuda del sector público; y segundo, la imposibilidad política de implementar alzas significativas de la carga tributaria. Por ello, el uso de mecanismos en que los limitados recursos fiscales fueran usados para apalancar recursos privados para expandir servicios públicos fue ampliamente usado en el área de infraestructura y, también, en el área de educación. La situación hoy es distinta por tres razones: primero, los niveles de cobertura en Chile son altísimos alcanzando un 99,7 por ciento en enseñanza básica y cerca de un 90 por ciento en educación media; segundo, la población en edad escolar irá decreciendo, es un segmento etéreo que ha pasado a una fase de contracción demográfica; y tercero, la situación fiscal del Estado ha cambiado sustancialmente. Esto sugiere que los objetivos de expansión de la cobertura escolar y de contención de gastos pierdan importancia frente a los objetivos de integración social, equidad y calidad.

■ LUCRO Y CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

Desde un punto de vista teórico es posible dirimir el impacto del lucro en la calidad de la educación. Algunos autores argumentan que las presiones de mercado de entregar una educación de calidad, a un bajo costo, junto con incentivos a innovar en prácticas educativas, podrían aumentar el desempeño de los estudiantes (Hoxby, 2003). Otros autores sugieren que las asimetrías de información y las fallas de mercado pueden anular la presión de mercado, impidiendo que se alcance una calidad deseable (Hausman, 1987). Es más, las “presiones de mercado” asociadas a la competencia no necesariamente requieren lucro. Por ejemplo, en muchos sistemas educacionales incluyendo regiones de EEUU, existe competencia entre proveedores públicos o sin fines de lucro.

La evidencia nacional e internacional que resumimos en lo que sigue se restringe principalmente al rol del tipo de establecimiento sobre resultados de los alumnos en pruebas estandarizadas y tasas de escolaridad. Obviamente, estos indicadores son limitados como medidas de calidad de la enseñanza, especialmente de aspectos no-cognitivos y otras dimensiones como una formación valórica o integral, centrales para muchos padres y analistas.

Para dimensionar la magnitud de los efectos, se observa que el rango completo entre mejores y peores colegios del SIMCE nacional (sin controles) es del orden de 180 puntos. La diferencia entre los puntajes promedio de alumnos del primer y el quinto es cercana a 150 puntos para el año 2009. Dentro de unidades socio-económicamente más homogéneas las diferencias siguen siendo grandes. Por ejemplo, en la comuna de La Reina el rango es de alrededor de 110 puntos. Una desviación estándar del SIMCE es entre 50 y 55 puntos, dependiendo del año.

⁷ Indicadores Globales de Desarrollo, Banco Mundial, e Instituto de Estadísticas, UNESCO. Los valores corresponden a matriculación bruta.

⁸ Bohlmark y Lindahl (2007).

Existe una diversidad de estudios sobre el sistema chileno. Si no se controla por características socioeconómicas y otros factores institucionales y ambientales, los sectores sin fines de lucro tienen resultados en pruebas estandarizadas como el SIMCE de un 20 por ciento de una desviación estándar (DE) mejor que los con fines de lucro. A su vez, los con fines de lucro tendrían un resultado de un 30 por ciento de una desviación estándar mejor que los municipales (esto se refiere al SIMCE Lenguaje, datos para Matemáticas son similares). Una vez que se controla por nivel socioeconómico, efectos de los pares y sesgo de selección, la ventaja se reduce a la mitad en la brecha con-sin fines de lucro y más de dos tercios en la brecha municipal-con fines de lucro.⁹ Controlando los sesgos de selección, los estudios revelan que la ventaja de los colegios particular subvencionados pasan de alrededor de 20-30 por ciento de una DE¹⁰ (unos 15 puntos en el SIMCE) a un 8 por ciento de una DE (cerca de 4 puntos del SIMCE).

Una dificultad clave de la literatura es controlar apropiadamente por sesgos de selección: el hecho que un alumno esté matriculado en un colegio particular (versus uno municipal) puede depender de características no-observables – habilidades innatas, características de la composición familiar, o del capital cultural de los padres. Estas características pueden estar correlacionadas con el estatus socioeconómico que es observable y, por ende, estimaciones que no consideran estos efectos de selección pueden sesgar la brecha entre el rendimiento de colegios subvencionados y municipales. Un trabajo reciente de Lara, Mizala y Repetto (2011), quizás uno de los más robustos de literatura. Resuelve convincentemente este problema de identificación. Explora la historia de alumnos que se cambian de un colegio público a uno privado, tomando en cuenta la historia de rendimiento previa. Al comparar el rendimiento con el estudiantes que permanecen en la educación municipal se observa una diferencia de 4 a 6 por ciento de una DE (entre 2 y 3 puntos en el SIMCE). Los autores califican la magnitud de los efectos como muy pequeños¹¹ y similares en magnitud al efecto que mide Rouse (1998) con datos de tratamientos experimentales y controlados del programa de voucher de Milwaukee. Los resultados con controles muestran una brecha de resultados público-privada igual a cero.

Si bien existen algunos matices en la literatura chilena sobre la brecha público-privada en educación, una vez considerando los sesgos de selección y las características socioeconómicas, la ventaja de las escuelas particular subvencionadas frente a las públicas es en el mejor de los casos, pequeña.¹² En un análisis sistemático, Bellei (2010) muestra que la brecha particular/público es muy sensible a la decisión metodológica del investigador. Él mismo documenta que las escuelas particular subvencionadas no les va mejor que a las públicas, una vez controlando por los sesgos de selección y, en algunos casos, los municipales salen mejor. A su vez, documenta que el mecanismo de selección es significativo en explicar el resultado educacional. En una línea parecida, se ha encontrado evidencia contundente de los mecanismos de selección que tienen las escuelas particular subvencionadas en Chile, lo que hoy está prohibido por ley hasta sexto básico.¹³ La conclusión es robusta: una vez que se controla por los sesgos de selección (características familiares, de la escuela y los criterios de selección de la escuela), la brecha entre privados y públicos se hace cero. Esto incluye a los colegios con fines de lucro.

La mayoría de los autores tratan el sector particular subvencionado chileno como si fuera uno solo, pero alrededor del 66 por ciento de este sector son escuelas con fines de lucro. Algunos autores estiman las diferencias en rendimiento al entre colegios con y sin fines de lucro. McEwan (2001) muestra evidencia de que no hay diferencias en resultados académicos entre escuelas públicas y escuelas particular subvencionadas no religiosas –en su mayoría con fines de lucro- e incluso en algunos casos, estas últimas escuelas les va peor que a las escuelas municipales. Por otro lado, Elacqua (2009), documenta que una vez que se controla por sesgos de selección y atributos de los pares, escuelas sin fines de lucro tienen una pequeña ventaja sobre escuelas con fines de lucro y municipales. Además, escuelas con fines de lucro tienen ligeramente mejores resultados que las escuelas públicas. Todo esto en 4to básico. En 8vo básico, no hay diferencia significativa entre el rendimiento de las escuelas públicas y las escuelas con fines de lucro. Sin embargo, tienen mejores resultados que las escuelas públicas, las escuelas con fines de lucro que pertenecen a redes de escuelas (solo un 25.6 por ciento de ellas) y las escuelas católicas. Elacqua, Contreras, Salazar y Santos (2011) encuentran evidencia en la

⁹ Elacqua (2009).

¹⁰ Mizala y Romaguera (2001).

¹¹ Argumentan que puede ser pequeño el efecto de los privados debido a que la competencia presione a que tanto privados como públicos mejoren, pueden no haber suficientes motivos para que las escuelas privadas subvencionadas mejoren, otra opción es que compitan en otras características, como condición socioeconómica (aunque esta característica está correlacionada con el resultado educacional).

¹² Chumacero y Paredes (2008) encuentran que a las escuelas privadas con fines de lucro, les va mejor que a las públicas mientras que Sapelli y Vial (2002, 2005), encuentran en términos más generales, que los particulares subvencionados tienen mejores resultados académicos en pruebas estandarizadas. A su vez, Bravo, Contreras y Sanhueza (1999), muestran que la brecha público-privada se inclina a favor de la oferta privada durante los ochenta, pero se vuelve no significativa desde los años 90s e incluso se revierte a favor de la oferta pública en los últimos años. Estos resultados confirman los de Mizala y Romaguera (2000). Tokman (2002) también obtiene que las diferencias de rendimiento entre municipales y subvencionados no es consistente y se inclina en favor de los municipales en estratos socioeconómicos bajos.

¹³ Contreras, Bustos y Sepulveda (2010).

misma dirección, lo que la literatura ha adjudicado a la posibilidad de economías de escala (Chubb 2001, McMeekin 2003). Sin embargo, no hay diferencias consistentes significativas entre escuelas con fines de lucro independientes y escuelas públicas. En términos de magnitud, nuevamente, las ventajas de las escuelas con fines de lucro que pertenecen a una red de colegios, es hasta de 13 por ciento de DE (equivalente a 6,5 puntos del SIMCE), una vez que se controla por los sesgos de selección. En relación a EEUU, se ha encontrado que las escuelas católicas tienen un efecto de menos de 10 por ciento de DE sobre las escuelas públicas (Neal 1997).

Como destacan Hsieh y Urquiola (2006), si la selección lleva a mayor segregación, será difícil aislar si las escuelas públicas aumentaron su productividad gracias a la competencia que tuvieron. Por un lado, si las escuelas privadas seleccionan a los mejores estudiantes, puede que las escuelas públicas mejoren su efectividad, pero que no se vea en los resultados. Y por otro lado, si los estudiantes de nivel socio-económico bajo dejan las escuelas públicas, el rendimiento promedio puede mejorar incluso si su productividad no ha mejorado.¹⁴ A pesar de esto, los autores, no encuentran evidencia que la entrada de mayor competencia en Chile -que en su mayoría como se documentó, son escuelas con fines de lucro- haya generado mejores resultados en SIMCE, tasas de repitentes y escolaridad. Más aún, documentan que se produjo una migración de la clase media a escuelas particular subvencionadas y que este cambio no significó mejoras en los resultados educacionales para este grupo.

En la literatura internacional, la OCDE documenta que en 30 años de políticas pro mercado en la educación los efectos sobre calidad han sido pequeños, sino nulos. Estas políticas incluyen priorizar la decisión de los padres, fomentar competencia de escuelas a través de *vouchers* y escuelas con financiamiento compartido. Al igual que en la evidencia para Chile, los estudios sobre resultados en pruebas estandarizadas son sensibles a la especificación del analista, pero emerge la misma conclusión: las diferencias son mínimas o inexistentes. Por ejemplo, Waslander, Pater y van der Weide (2010) muestran una diferencia casi nula en favor de las escuelas privadas. Por otro lado, en base a PISA 2006 (OCDE 2007) y una vez que se controla por el nivel socioeconómico de la escuela (denominado efecto contextual), a las escuelas públicas les va mejor que a las privadas. Esto se cumple para el promedio y para cada uno de los países de la OCDE sin considerar a Canadá.¹⁵ Este resultado se replica con PISA 2000 y 2003 (OCDE 2004, 2005).

En América Latina, en un estudio emblemático por considerar a 10 países y por su metodología, estima que después de considerar las características de los pares y sesgos de selección, se encuentra que el promedio del resultado educacional del sector privado en relación al público es cero.¹⁶ Otro estudio realizado por el BID para 14 países¹⁷ muestra resultados similares a los comentados tomando en cuenta el rendimiento en pruebas SERCE. Una vez más, la diferencia de los puntajes de las pruebas a favor de las escuelas privadas (ya sean subsidiadas o financiadas en su mayoría con fondos privados) en relación a las públicas desaparece una vez que se controla por las características sociales, familiares, y de los pares de las escuelas, tanto para los datos agregados de la región como para la mayoría de los países participantes. De este modo, a nivel agregado de la región, ni el tipo de gestión ni el origen del financiamiento harían una diferencia significativa en los resultados educacionales.

Los países que se suelen comparar con Chile por tener escuelas con fines de lucro, son Suecia, Estados Unidos y el Reino Unido. Los sistemas son distintos y difíciles de comparar de igual a igual. En el caso de Estados Unidos, por ejemplo, existen estudios de tres estados en que se han implementado significativas políticas de fomento a escuelas con fines de lucro: Philadelphia, Arizona y Michigan. En los tres casos existe evidencia que a estas escuelas no les fue mejor que a las públicas.¹⁸ En el caso de Michigan, se ha documentado que les fue peor.¹⁹ Estudios de otros estados, como Texas, revelan que incluso la implementación de escuelas privadas con financiamiento público vía voucher, no han tenido en promedio resultados en las pruebas estandarizadas distintos a las escuelas públicas.²⁰ En el caso de Philadelphia se incentivaron escuelas con y sin fines de lucro. Algunos estudios sugieren que a las escuelas con lucro les fue mejor que a las sin lucro, pero no obtienen resultados consistentemente mejor que las públicas (mejores resultados en matemáticas e igual en lenguaje).²¹

Levin y Belfield (2003) revisan la literatura sobre las políticas pro mercado realizadas en EEUU hasta el 2003. Si bien se revela que la evidencia todavía no es suficiente, se destaca que este tipo de políticas han aumentado las opciones educativas, pero que más opciones y más competencia han estado asociadas con bajos o nulos aumentos en resultados

¹⁴ Esto lo argumenta Bettinger (1999) en el caso del fomento de escuelas particular subvencionadas con fines de lucro en Michigan.

¹⁵ Este resultado no se evidencia en Canadá, de acuerdo a OCDE 2007. En Canadá, se muestra una diferencia a favor de las escuelas privadas, aún después de controlar por el nivel socioeconómico de los estudiantes y de la escuela.

¹⁶ Somers, McEwan y Willms (2004).

¹⁷ Duarte, Bos y Moreno (2010).

¹⁸ Maclver y Maclver (2007) y Briggs (2007) en el caso de Pensilvania; King (2007) en el de Arizona; y Hill y Welsh (2009).

¹⁹ Hill y Welsh (2009).

²⁰ Hanushek et al. (2007).

²¹ Peterson y Chingos (2008).

académicos. Al analizar las diferencias en rendimiento de las escuelas privadas subvencionadas y las públicas las conclusiones son similares al caso chileno, no hay diferencias sistemáticas. En casos puntuales tales como Milwaukee Parental Choice Program, Cleveland Scholarship and Tutoring Program y el Washington DC Opportunity Scholarship Program, se documentan pequeñas ventajas de asistir a escuelas privadas subvencionadas. En otros casos, los resultados de la brecha no es estadísticamente distinta de cero. En definitiva, para EEUU, la evidencia sugiere que las mejoras en resultados educacionales son en el mejor de los casos pequeñas.²²

En Suecia, se estimó que un aumento de un 10 por ciento de la participación privada subió los puntajes en lo equivalente a un percentil más en el ranking.²³ Al mismo tiempo, aumentaron los costos educativos junto a la segregación, llevando a un cuestionamiento de los logros agregados de la política se cuestionaron. Por otro lado, hay evidencia muy incipiente que sugiere que la introducción de escuelas con fines de lucro puede estar afectando el comportamiento o la selección de los profesores con mayor afinidad a prácticas mercantilizadas.²⁴ Sobre la política de incentivar la administración privada con fondos públicos explicada anteriormente e implementada a principios de los noventa, se evidencia que existe un aumento significativo en el rendimiento educacional.

En suma, si bien los casos donde existen escuelas con fines de lucro en el mundo no son demasiados, la literatura existente sugiere que no existe diferencia significativa a favor de las escuelas privadas en general y con fines de lucro en particular.

■ LUCRO Y SEGREGACIÓN

En la literatura de educación, existe coincidencia en señalar que el principal riesgo de los mecanismos pro-mercado que promueven la libertad de elección es la posibilidad de aumentar la segregación. Se argumenta que los padres no tienen la información, ni la experiencia, ni la habilidad, ni los recursos para tomar las decisiones correctas respecto de la educación de sus hijos. A su vez, diversos autores argumentan que los padres de bajos ingresos basarían sus decisiones en aspectos no académicos como la cercanía del hogar,²⁵ mientras que los de altos ingresos las basarían en la calidad académica. Si esto ocurriera, las escuelas se “auto-segregarían” ya que las familias aventajadas elegirían escuelas de alta calidad y las familias más pobres, de baja calidad. Argumentos similares aplican al caso de apoderados que se “auto-segregarían” sobre la base de características socioeconómicas de pares y no indicadores de calidad o rendimiento académico.²⁶, consistente con evidencia para EEUU²⁷ y Chile.²⁸

Es importante notar que, en principio, la segregación asociada con la libre elección y el uso de vouchers es independiente de si los colegios tienen o no fin de lucro. En efecto, la evidencia internacional reportada incluye países donde solo existen colegios subvencionados sin fin de lucro. La segregación puede originarse en distintos factores:

- Fallas de mercado (p.ej. oferta de calidad racionada, asimetrías de información, externalidades),
- Selección por el lado de la demanda asociada a preferencias heterogéneas entre distintos grupos sociales (p.ej. distancia versus calidad como función del ingreso), interacciones y normas sociales (p.ej. preferencias por estatus, efectos de pares)
- Selección por el lado de la oferta (p.ej. selección de alumnos por habilidad, características familiares o religión).

Todos estos factores interactúan entre sí y a través de mecanismos competitivos, produciendo segregación o estratificación multidimensional (ingreso, diferencias sociales o culturales) como sugieren Gallego y Hernado (2009).

El lucro está asociado con incentivos que pueden amplificar la segregación por a lo menos tres canales. En primer lugar, un colegio tiene incentivos a reducir costos seleccionando alumnos más baratos de educar –sin problemas de aprendizaje, mejor capital cultural, mejor rendimiento. Segundo, la existencia de copagos permite a un proveedor

²² Ver entre otros Rouse (1998), Witte et al (1995), Witte (1997) and Greene et al (1998) para el programa de Milwaukee; Metcalf (2001) and Belfield (2007) para el caso de Cleveland, y Wolf et al (2007 and 2008) para el programa de Washington DC.

²³ Bohlmark y Lindahl (2007).

²⁴ Fredriksson (2009).

²⁵ Henig (1994). Ver Gallego y Hernado (2009) para Chile.

²⁶ Wells (1996), Jellison (2002) y Saporito y Lareau (1999).

²⁷ Buckley y Schneider (2002), Weiher y Tedin (2002) y Saporito (2003).

²⁸ Mizala y Urquiola (2007).

discriminar precios induciendo segmentación de mercado por capacidad de pago para extraer excedentes del usuario. Si las señales de calidad son ruidosas o existen preferencias por estatus, los copagos no necesariamente se asocian incrementos en calidad pues los incentivos a reinvertir son bajos. Tercero, si existe disposición a pagar por un ambiente homogéneo, el colegio puede diseñar un ambiente homogéneo a través de la selección permitiéndole ya sea cobrar más o “compensar” dicha amenidad sacrificando calidad para ahorrar costos.

En resumen, los incentivos de los mecanismos competitivos para segregar son altos: por la asimetría de información a la que están sujetos los apoderados (Schneider et al 2000); por preferencias que ellos tienen de que sus hijos estén en colegios con compañeros en condiciones similares (Buckley y Schneider 2002, Elacqua et al. 2006); por los incentivos que tienen los colegios a descremar²⁹ a los mejores estudiantes dejando a los más vulnerables en las escuelas municipales;³⁰ y por los incentivos que tienen los colegios para mantenerse competitivos en resultados y en costos (Epple y Romano 1998, Levin 2002).

La evidencia es consistente con que estos incentivos se profundizan en escuelas con fines de lucro. Elacqua (2009), encuentra que las escuelas públicas tienen mayor probabilidad de recibir a estudiantes vulnerables y que son más diversas en términos socioeconómicos y étnicos, que las escuelas privadas. Hsieh y Urquiola (2006), documentan un éxodo de estudiantes de clase media (y de mejor rendimiento) desde las escuelas públicas. En el sector público, documentan una caída en el nivel socio-económico de las escuelas municipales y argumentan que el copago juega un rol clave en la segregación.

El sistema escolar chileno es uno de los más segregados socioeconómicamente del mundo. Valenzuela et al. (2009), documentan que la segregación escolar en Chile es alta y ha sido creciente en el período 1998-2006, acercándose a niveles de hipersegregación.³¹ A su vez, evidencian que la segregación escolar es mayor entre los estudiantes en los colegios particular subvencionados, que los municipales, algo que atribuyen a la efectividad de los mecanismos de selección de los primeros. Si bien existe una alta relación entre la segregación residencial y la escolar, los autores muestran que esta última es mayor y sugieren que el financiamiento compartido ha tenido un efecto significativo en aumentar la segregación escolar en Chile. En una línea parecida, Hsieh y Urquiola (2006) documentan que el mecanismo competitivo implementado en Chile llevó a mayores niveles de selección lo que afectó la composición socioeconómica de las escuelas, apuntando a una mayor segregación.³²

En una muestra de 5128 escuelas municipales, 2441 escuelas subvencionadas sin fines de lucro y 803 escuelas con fines de lucro de educación básica se observan diferencias entre los tipos de establecimiento. Los colegios con fines de lucro tienen en promedio casi dos años más en educación de la madre de sus estudiantes que los municipales. La educación de las madres en colegios subvencionados sin fines de lucro es mayor. En colegios municipales, un 39 por ciento de sus estudiantes son vulnerables. En los particulares subvencionados con fines de lucro, un 18 por ciento son vulnerables, mientras que en los sin fines de lucro, un 14 por ciento son vulnerables. Además, cerca de dos tercios de los matriculados en particulares subvencionados, son estudiantes de clase media producto de una migración desde las escuelas públicas. No hay diferencias en tamaño de clase entre municipales y particulares subvencionados con fines de lucro; el tamaño promedio del colegio es de 442 estudiantes en los municipales y 353 en los particulares subvencionados con fines de lucro.³³ Es importante destacar también, que los establecimientos públicos atienden al 77,2 por ciento de la matrícula básica rural.

Un informe publicado recientemente (OCDE 2011) revela que la varianza socioeconómica dentro de las escuelas chilenas es menor a 50 por ciento, cuando el promedio de la OCDE es de 75 por ciento y países como Noruega y Finlandia, llega a 90 por ciento. Según la OCDE el sistema chileno genera una división entre ricos y pobres desde las salas de clases. Tal vez la evidencia más contundente para Chile en este respecto es el reciente estudio de Mizala y Torche (2012) que muestra que la segregación entre colegios de resultados educacionales en tests estandarizados refleja fielmente la estratificación socioeconómica de los mismos. En línea con Elacqua (2009), la estratificación es considerablemente más

²⁹ El término “skim off” se refiere en estudios de educación a la selección de estudiantes de mejor rendimiento (la crema).

³⁰ Hsieh y Urquiola (2006).

³¹ Índice desarrollado por Duncan y Duncan (1955) es el más reconocido y utilizado en la literatura especializada. Estima el porcentaje de estudiantes vulnerables que debiesen transferirse de establecimientos escolares para que existiera una distribución homogénea de estos entre todos los establecimientos de un determinado territorio. En esto, 0 sería una distribución igualitaria y 1, absolutamente desigual. Valenzuela et al (2009) documentan niveles entre 0.45 y 0.53. Niveles superiores a 0.6 se califican como hipersegregación.

³² Argumentos similares los explican McEwan et al. (2008).

³³ Elacqua (2009).

alta en colegios subvencionados que en colegios municipales.³⁴ Es más, el mecanismo de financiamiento compartido está asociado con una parte significativa de la mayor estratificación del sector subvencionado. En principio, los copagos podrían asociarse con diferencias en la calidad de la educación. Por ejemplo, una mayor recaudación podría destinarse a contratar mejores profesores. Sin embargo, como ratifican Mizala y Torche (2012) y en consistencia con la literatura sobre calidad por el tipo de establecimiento, las diferencias socioeconómicas y sesgos de selección explican casi todas las diferencias de rendimiento. Esto sugiere que el financiamiento compartido opera principalmente como un mecanismo para discriminar precios entre familias de distintos ingresos y segregar poblaciones de distinto estrato. En consecuencia, en promedio, no es claro que haya valor agregado asociado a los colegios con copagos en esta métrica de calidad. Recordando que cerca de dos tercios de los colegios subvencionados son con fines de lucro y que los colegios católicos que constituyen cerca de un 70 por ciento de los sin fines de lucro y tienen mejor rendimiento (al controlar por características socioeconómicas), la evidencia sugiere que la hipótesis de que el lucro desvía los excedentes de los profesores a los inversionistas afectando así la calidad, es plausible. Una conclusión definitiva requiere de más investigación.

En términos comparativos, en base al test PISA 2000, Chile ocupaba el tercer lugar entre 40 países respecto del grado de segregación escolar para el 30 por ciento de los estudiantes de menor nivel socio-económico y el primer lugar al considerar al 30 por ciento de los estudiantes de mayor nivel socio-económico. De acuerdo a los resultados del PISA 2009, Chile es el país con mayor segregación a nivel escolar entre las 34 naciones de la OCDE.

En la literatura internacional, dos investigaciones emblemáticas que estudian los efectos de ampliar la libre elección de colegios sobre la selección son Fiske y Ladd (2000) como Berry Cullen et al. (2005). Muestran que programas de matrícula abierta (open-enrollment programs) que promueven la libre elección en Nueva Zelanda y Chicago, respectivamente, han tenido como principal efecto mayores niveles de segregación, sin aumentos significativos en resultados académicos. Bradley y Taylor (2002) encuentran que después de las políticas de fomento a la libre elección de los padres y descentralización implementadas a fines de los ochenta en el Reino Unido, aumentó la segregación social de los estudiantes entre las escuelas.

Tras la reforma realizada en Suecia en 1992, se encontró que la mayor oferta de escuelas privadas hizo que las escuelas públicas perdieran estudiantes con padres de alto nivel educacional y estudiantes que fueran segunda generación de inmigrantes, elevando significativamente los niveles de segregación.³⁵ Una reforma del año 2000 en Suecia permitió poder elegir entre más tipos de escuelas para ir a la educación secundaria de Estocolmo. Entre sus consecuencias se incluyen aumentos en segregación por habilidad, origen social, y entre nativos e inmigrantes.³⁶

La revisión de Levin y Belfield (2003) sobre la literatura de políticas pro mercado realizadas en EEUU muestra un hecho interesante. Políticas universales pro mercado han llevado a mayores desigualdades en el sistema educativo de EEUU, pero políticas similares restringidas a los más pobres, han producido el efecto contrario.

■ LUCRO Y DIVERSIDAD EDUCATIVA

Existe cierta diversidad en términos de escala y misión valórica en los colegios particular subvencionados. De los colegios con fines de lucro, un 74.4 por ciento no pertenecen a una red (es decir, su dueño tiene solo 1 colegio). De los colegios con fines de lucro, un 71.1 por ciento son católicos, un 8.2 evangélicos y un 20.7 no confesional. Sin embargo, hasta la fecha, pocos autores han explorado la diversidad del sector particular subvencionado (Elacqua, 2006, 2009) y en especial cómo el fomento del sector con fines de lucro ha promovido la diversidad de los proyectos educativos.

Esta es un área donde no existe evidencia sistemática. En el caso chileno parece difícil obtener evidencia concluyente pues el contrafactual relevante, aún inexistente en Chile, es la existencia de figuras jurídicas sin fines de lucro apropiadas para estimular la diversidad educativa. Algunos argumentos a favor del lucro van en la línea de que fomentan la

³⁴ Elacqua (2009) sugiere que la segregación en colegios religiosos sin fines de lucro no es menor que en colegios con fines de lucro. Esto no sorprende pues además de la segmentación por ingresos un colegio religioso puede atraer familias más homogéneas y tradicionales.

³⁵ Bohlmark y Lindahl (2007).

³⁶ Soderstrom y Usitalo (2005).

diversidad educativa a través de las innovaciones que saldrían de la iniciativa privada. Esto a su vez promovería una mayor libertad de enseñanza. Sin embargo, si una escuela tiene un compromiso con un proyecto educativo innovador y diverso, no es obvio que el lucro sea un incentivo necesario para ese proyecto.

Finalmente, aunque la diversidad educativa sea deseable, parece más prioritario garantizar los derechos mínimos del sistema. En la práctica, si las familias que tienen efectivamente la “libertad de decisión” son las con mejores condiciones socioeconómicas, la diversidad educativa se convierte en una amenidad para pocos disfrutan y no es obvio que la finalidad de lucro la favorezca significativamente.

■ CONCLUSIONES Y DESAFÍOS REGULATORIOS

Existen pocos sistemas educativos que permitan que escuelas con fines de lucro reciban subsidios y Chile es el caso en el mundo donde el fenómeno está más extendido. Hemos hecho un esfuerzo por separar el fin de lucro de otros aspectos pro-mercado del sistema chileno tales como el uso de *vouchers*, libre elección y la competencia que, como ocurre en muchos lugares, pueden existir para un sistema de proveedores sin fines de lucro.

Aunque no hay demasiada evidencia en algunas dimensiones de interés, existen patrones que se repiten sistemáticamente. En primer lugar, no existen diferencias relevantes en resultados de pruebas estandarizadas como el SIMCE o PISA entre colegios públicos y colegios privados con o sin fines de lucro una vez que se controla por factores socioeconómicos, efectos pares y otras medidas que controlen los sesgos de selección. Esto vale para países de la OCDE y América Latina, incluido Chile. Es usual que los colegios privados sin fines de lucro y católicos tengan resultados levemente mejores que el de colegios con fines de lucro. En consecuencia, asumiendo que este tipo de medidas señalan calidad, el fin de lucro no parece estar asociado en sí mismo a mejoras relevantes de calidad.

Segundo, tanto en Chile y algunos estados de EEUU, dentro de los colegios con fines lucro, los colegios pertenecientes a conglomerados tienen rendimiento más alto sugiriendo que podrían existir economías de escala en la operación de colegios. Si esto es así, aunque hoy una baja proporción de las escuelas chilenas pertenecen a una red de escuelas, no sería sorprendente que aumentara la concentración de mercado en el tiempo como ha ocurrido en otras industrias masivas –como el *retail* y farmacias. Esto podría ser especialmente cierto en el caso de que las nuevas regulaciones sobre el mercado educativo durante los próximos años fueran exitosas en demandar de este tipo de establecimientos un aumento significativo en los niveles de calidad. Esto genera una variedad de desafíos regulatorios importantes y no triviales de enfrentar.

Tercero, existe evidencia para Chile y también para otros países del mundo, que los colegios subvencionados tienden a segregar alumnos más costosos de educar –niños con problemas de aprendizaje, de menor rendimiento, provenientes de hogares de bajo ingreso o mayor riesgo social. Esta evidencia confirma que pueden existir incentivos perversos en la provisión con fines de lucro que apunten en la dirección contraria de la integración social.

Cuarto, no existe evidencia sistemática que el lucro haya incentivado la diversidad en la provisión de educación.

Quinto, la introducción de colegios particular-subvencionados y en particular con fines de lucro parece haber colaborado en expandir la cobertura. Si bien el efecto causal es extremadamente difícil de mostrar, la evolución de los indicadores parece ser muy sugerente en ese sentido.

Para una serie de dimensiones de relevancia no existe evidencia suficiente. En particular, no se sabe si el lucro impacta las características o comportamiento de los profesores, las condiciones laborales de profesores y directivos, ni tampoco si el tipo de establecimiento tienen un impacto sobre el desarrollo de habilidades no-cognitivas, entre otras.

Tomando en cuenta la evidencia, si bien los resultados en pruebas estandarizadas parecen no depender demasiado del tipo de establecimiento, la finalidad del proveedor sí afecta el tipo de educación que entrega. La asociación entre lucro y segregación es preocupante ya que afecta dos objetivos centrales de un sistema educativo: la integración social y la equidad. Si bien la Ley General de Educación -vigente desde septiembre del 2009- prohíbe la selección en la primaria de colegios que reciben aportes del Estado, un colegio puede seleccionar si no hacerlo atenta contra el “proyecto educativo” y, en general, no es fácil de fiscalizar. Un sondeo realizado en julio del 2011 por la fundación Educación 2020 y el diario La Tercera a la mayoría de los colegios subvencionados con mejores rendimientos en el SIMCE mostró que la mayoría realizan pruebas de admisión y cerca de 29% reconoció rechazar alumnos por rendimiento.

El cuestionado impacto del lucro en calidad y la asociación significativa con mayor segregación pueden ser razones suficientes para preferir un sistema educacional que solo admite proveedores sin fines de lucro o bien restringe los subsidios a instituciones de esta naturaleza. Sin embargo, dado el alto nivel de cobertura de las escuelas particular-subvencionadas con fines de lucro que llega a cerca de un 30% de la matrícula, una preocupación legítima es el potencial impacto de medidas que restringen el lucro sobre la cobertura, ya que podrían inducir a algunos proveedores a cerrar.

Esta preocupación expone un punto bastante serio sobre la regulación de escuelas subvencionadas, pero que afecta especialmente aquellas con fines de lucro. El problema existe independientemente que se permita o no el aporte estatal a establecimientos con fin de lucro. Desde el punto de vista del sostenedor con fin de lucro, cualquier vaivén que disminuya la rentabilidad –un alza en los costos debido a exigencias de calidad más altas, mejores alternativas de negocios, restricciones financieras- puede motivar el cierre del colegio. La legislación chilena parece no contemplar mecanismos que permitan intervenir un escuela para garantizar la continuidad de la cobertura, vale decir, para mantener abierto un colegio. En contraste, el modelo de regulación de sanitarias o carreteras, impide que los activos físicos que han sido financiados con ingresos provenientes de subsidios sean utilizados para otros fines e incumplimientos en la continuidad del servicio pueden dar pie a una intervención que revoca la concesión y re-concesionar el servicio. El sistema educacional holandés, que cuenta con una cobertura por parte de colegios subvencionados sin fines de lucro de un 70 por ciento, contempla un sistema de concesiones escolares de esta naturaleza. Transitar hacia un modelo de esa naturaleza es una opción que debe estudiarse.

La nueva institucionalidad para el aseguramiento de la calidad permite al Ministerio de Educación implementar un plan en colegios que tienen niveles de calidad bajo estándares mínimos y eventualmente cerrarlos si no hay mejoras. En comunas como Alto Hospicio, la gran mayoría de la cobertura está en manos de proveedores con fines de lucro y el único colegio municipal cubre una fracción minoritaria. La posibilidad de retornos a escala que sugiere la evidencia hace viable pensar que en esta localidad exista un único conglomerado que monopolice la oferta. Además del potencial de concentración de mercado, esto se suman otros factores que pueden amortiguar las presiones competitivas entre privados –información asimétrica y la opacidad de la calidad, restricciones de capacidad, colusión implícita. En la ausencia de educación pública, la amenaza del Estado de cerrar una escuela que no suba el estándar no es creíble. Tanto esta circunstancia como la necesidad de garantizar acceso frente a vaivenes económicos, sugiere que la educación pública tiene un rol que jugar en garantizar acceso a educación de calidad en toda la geografía del país. Se evidencia un claro argumento regulatorio en favor de un pilar de educación pública de calidad, más allá de otras consideraciones, como la integración social o alternativas que garanticen neutralidad religiosa.

Adicionalmente, es posible que hoy algunos establecimientos reinviertan sus excedentes pero bajo figura de fin de lucro. La razón que esa figura puede estar asociada a mayor flexibilidad de contratos y acceso a crédito. Es necesario dimensionar este fenómeno y establecer formas jurídicas sin lucro que lo sinceren.

Si se decidiera transitar hacia un sistema sin aportes estatales para colegios con fines de lucro, un sistema de concesiones y un pilar de educación pública de calidad en línea con lo anterior, facilitarían dicha transición.

La introducción de colegios particular-subvencionados y en particular con fines de lucro parece haber colaborado en expandir la cobertura en el caso Chileno. Ahora que la cobertura escolar en Chile es casi completa, este objetivo se diluye. En la medida que los objetivos de calidad, integración social y la equidad cobren mayor relevancia pública e induzcan una reducción en los márgenes de los proveedores privados subvencionados de educación aparecerán un conjunto de desafíos regulatorios de importancia.

REFERENCIAS

- Anand, P., Mizala, A. and A. Repetto (2009), "Using School Scholarships to Estimate the Effect of Government Subsidized Private Education on Academic Achievement in Chile," *Economics of Education Review*, Vol 28: 370-381.
- Belfield, C.R. (2007). "Achievement effects of the Cleveland Scholarship and Tutoring Program" Working Paper Dept. of Economics Queen's University.
- Bellei, C. (2010). "The public-private school controversy in Chile". In MIT Press.
- Berry Cullen, J., Jacob, B., Levitt, S. (2005). "The impact of school choice on student outcomes: an analysis of the Chicago public schools", *Journal of Public Economics* 5–6, 729–760.
- Bettinger, E. (1999). "The effect of charter schools on charter students and public schools", National Center for the Study of Privatization in Education, Teachers College, Columbia University, Occasional Paper No. 4.
- Böhlmark, A., M. Lindahl (2007). "The Impact of School Choice on Pupil Achievement, Segregation and Costs: Swedish Evidence", IZA DP No. 2786, Mayo 2007.
- Booker, K., Gilpatric, S., Gronberg, T. and D. Jansen (2004). "Charter School Performance in Texas" Private Enterprise Research Center Working Paper, Texas A&M University.
- Bradley, S. y J. Taylor (2002). "The effect of the Quasi-Market on the efficiency-equity trade-off in the Secondary School Sector", *Bulletin of Economic Research* 54:3, 2002, 0307–3378.
- Bravo, D., S. Mukhopadhyay y P. Todd (2010). "Effects of school reform on education and labor market performance: Evidence from Chile's universal voucher system", *Quantitative Economics* 1, 47-95 pp.
- Bravo, D., D. Contreras y C. Sanhueza (1999). "Rendimiento Educacional, Desigualdad, Y Brecha De Desempeño Privado/Público: Chile 1982-1997", Departamento de Economía, Universidad de Chile, Julio 1999.
- Briggs, D. (2007). "Review of Two Reports about Privately Managed Schools in Philadelphia", Boulder and Tempe: Education and the Public Interest Center and Education Policy Research Unit.
- Buckley, J. and M. Schneider. (2002). "What do parents want from schools? Evidence from the Internet", *Educational Evaluation and Policy Analysis*. 24 (2); 133-144.
- Chubb, J.E. (2001). "The private can be public", *Education Next*, 1(1). Retrieved from <http://educationnext.org/the-private-can-be-public/>
- Chumacero, R. y R. Paredes (2008). "Should For-Profit Schools Be Banned?", Septiembre 2008.
- Contreras, D., P. Sepulveda and S. Bustos (2010). "When the schools are the ones that chose: the effects of screening in Chile". *Social Science Quarterly*. Volume 91.
- Duarte, J., M. S. Bos y M. Moreno (2010). "¿Enseñan mejor las escuelas privadas en América Latina? Estudio comparativo usando los resultados del SERCE", BID, División de Educación, Febrero 2010.
- Duncan, O. y Duncan, B. (1955). "A Methodological Analysis of Segregation Indexes", *American Sociological Review* 20, 1955. pp.210-217.
- Elacqua, G. (2009). "The impact of school choice and public policy on segregation: Evidence from Chile", Documento de Trabajo CPCE N° 10, Octubre 2009.
- Elacqua, G. (2009b). "For-profit schooling and the politics of education reform in Chile: When ideology trumps evidence", Documento de Trabajo CPCE N° 5, Julio 2009.

Elacqua, G., D. Contreras, F. Salazar y H. Santos (2011). "The effectiveness of private school franchises in Chile's national voucher program", *School Effectiveness and School Improvement*, 22:3, 237-263.

Epple, D. and R. Romano (1998). "Competition between private and public schools, vouchers and peer group effects", *American Economic Review* 62(1), 33-62.

Epple, D. and R. Romano (2002). "Educational vouchers and cream skimming", NBER Working Paper No. 9354.

Fiske, E., Ladd, H. (2000). "When Schools Compete: A Cautionary Tale", Brookings Institution, Washington, D.C.

Fredriksson, A. (2009), "On the Consequences of the Marketisation of Public Education in Sweden: For-Profit Charter Schools and the Emergence of the 'Market-Oriented Teacher'", *European Educational Research Journal*, Vol. 8, No. 2, pp. 299-310.

Greene, J.P., Peterson, P.E. and J. Du (1998). "School Choice in Milwaukee: A Randomized Experiment," P.E. Peterson and B.C. Hassel (eds) *Learning from School Choice*, pp. 335-356, Brookings Institute, Washington DC.

Hanushek, E.A., J.F. Kain, S.G. Rivkin and G.F. Branch (2007). "Charter school quality and parental decision making with school choice", *Journal of public economics*, Vol. 91, No. 5-6, pp. 823-848.

Hausmann, H. (1987). "Economic theories of nonprofit organization", In "The nonprofit sector: A research handbook", ed. W. Powell, 27-42. Yale University Press: New Haven.

Gallego, F. y A. Hernando (2008). "On the Determinants and Implications of School Choice: Semi-Structural Simulations for Chile", Documento de Trabajo No. 343, Instituto de Economía, PUC Chile, Julio 2008.

Gallego, F. y A. Hernando (2009). "School Choice in Chile: Looking at the demand side", Documento de Trabajo No. 356, Instituto de Economía, PUC Chile, Julio 2009.

Henig, J. (1994). "Rethinking school choice: Limits of the market metaphor", Princeton, NJ: Princeton University Press.

Hill, C.D. and D.M. Welsch (2009). "For-profit versus not-for-profit charter schools: an examination of Michigan student test scores". *Education Economics*, Vol. 17, No. 2, pp. 147-166.

Hoxby, C. (2003). "School choice and school productivity (or could school choice be a tide that lifts all boats?)", In C. Hoxby (Ed.) *The Economics of school choice*. Chicago: University of Chicago and NBER press.

Hsieh, C.T. and M. Urquiola. (2006). The effects of generalized school choice on achievement and stratification: Evidence from Chile's school voucher program", *Journal of Public Economics*.

Jellison, J. (2002). "Buying homes, buying schools: School choice and the social construction of school quality", *Harvard Educational Review*, 72(2), 177-205.

King, K. (2007). "Charter Schools in Arizona: Does Being a For-Profit Institution Make a Difference?" *Journal of Economic Issues*, Vol. XLI, No. 3, pp. 729-746.

Lara, B., A. Mizala y A. Repetto (2010), "The Effectiveness of Private Voucher Education: Evidence from Structural School Switches", Documento de Trabajo, Serie Economía, CEA Universidad de Chile No. 263, Noviembre 2010.

Levin, H.M. (1998). "Educational vouchers: effectiveness, choice, and costs", *Journal of Policy Analysis and Management*, 17, pp.373-391.

Levin, H. M. (2002). "Potential of for-profit schools for educational reform", National Center for the Study of Privatization in Education. Teachers College, Columbia University. Occasional paper. No. 47.

Levin, H. M. y C. R. Belfield (2003). "The Marketplace in Education", *Review of Research in Education*, Vol. 27 (2003), pp. 183-219.

Maciver, M.A. y D.J. Maciver (2007). "Privatizing Education in Philadelphia: Are Educational Management Organizations Improving Student Achievement?", *Occasional Paper 141*. National Center for the Study of Privatization, Columbia University, New York.

McEwan, P. (2001), "The Effectiveness of Public, Catholic, and Non-Religious Private Schools in Chile's Voucher System", *Education Economics*, Vol. 9, No. 2, pp. 103-128.

McMeekin, R.W. (2003). "Networks of schools", *Education Policy Analysis Archives*, 11(16).

Metcalf, K. (2001). "Evaluation of the Cleveland Scholarship and Tutoring Program, Summary Report 1998-2002" *Indiana Center for Evaluation and Educational Policy*.

Mizala, A. y P. Romaguera. (2000). "School performance and choice: The Chilean experience", *Journal of Human Resources*, vol. 35, N2, spring.

Mizala, A. y P. Romaguera, (2001). "Factores explicativos de los resultados escolares en la educación secundaria en Chile", *El Trimestre Económico* 272: 515-549.

Mizala, A. y F. Torche (2012). "Bringing the schools back in: the stratification of educational achievement in the Chilean voucher system". *International Journal of Educational Development*, Vol. 32: 132-144.

Mizala, A. y M. Urquiola (2007). "Socioeconomic status or noise? Tradeoffs in the generation of school quality information". *Journal of Development Economics*, Vol. 84(1): 61-75.

OECD (2004). "Learning for Tomorrow's World. First Results from PISA 2003", Paris: OECD.

OECD (2005). "School factors related to quality and equity. Results from PISA 2000", Paris:OECD.

OECD (2006). "Education at a glance", Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.

OECD (2007), "PISA 2006: Science Competencies for Tomorrow's World", Vol I. Paris: OECD.

OECD (2011), "Education at at Glance 2011: OECD Indicators", OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2011-en>

Peterson, P.E. and M.M. Chingos (2009), "Impact of For-Profit and Non-profit Management on Student Achievement: The Philadelphia Intervention, 2002-2008". *Programme on Education Policy and Governance Working Papers Series PEPG 09-02*.

Rouse, C. E. (1998). "PRIVATE SCHOOL VOUCHERS AND STUDENT ACHIEVEMENT: AN EVALUATION OF THE MILWAUKEE PARENTAL CHOICE PROGRAM", *The Quarterly Journal of Economics*, May 1998, 553-602.

Sapelli, C., and B. Vial (2002). "The performance of private and public schools in the Chilean voucher system. *Cuadernos de Economía*, 118, 423-54.

Saporito, S. (2003). "Private choices and public consequences: Magnet school choice and segregation by race and poverty", *Social Problems*, 50(2), 181203.

Saporito, S., and A. Lareau (1999). "School selection as a process: The multiple dimensions of race in framing educational choice", *Social Problems*, 46, 418435.

Schneider, M., Teske, P., and Marschall, M. (2000). "Choosing schools: Consumer choice and the quality of American schools", Princeton, NJ: Princeton University Press.

Soderstrom, M. y R. Uusitalo (2004). "School Choice and Segregation: Evidence from an admission reform", *Draft from Department of Economics, Uppsala University*,

Somers, M., P. J. McEwan y J. D. Willms (2004). "How Effective Are Private Schools in Latin America?", *Comparative Education Review*, vol. 48, no. 1.

Tokman, M. (2002) Is private education better? Evidence from Chile. Central Bank of Chile. Working Paper, 147.

Valenzuela, J.P., Bellei, C. y De los Ríos, D. (2009). "Evolución de la segregación socioeconómica de los estudiantes chilenos y su relación con el financiamiento compartido", En *Evidencias para Políticas Públicas en Educación*, FONIDE, Ministerio de Educación, pp. 231-284.

Waslander, S., C. Pater and M. van der Weide (2010). "Markets in Education: An Analytical Review of Empirical Research on Market Mechanisms in Education", *OECD Education Working Papers*, No. 52, OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/5km4pskmkr27-en>

Weisher, G. R., and Tedin, K. L. (2002). "Does choice lead to racially distinctive schools? Charter schools and household preferences", *Journal of Policy Analysis and Management*, 21(1), 7992.

Wells, A. S. (1996). "African-American students view of school choice", En B. Fuller and R. F. Elmore (Eds.), *Who chooses? Who loses?* New York: Teachers College Press.

Wolf, P., Gutmann, B., Puma, M., Rizzo, L, Eissa N., and M. Silverberg. (2007). "Evaluation of the D.C. Opportunity Scholarship Program: Impacts after one year" US Department of Education, Institute of Education Science.