

Estudio Libertad y Desarrollo

Escenarios posibles de eliminación de entrega de subvenciones del Estado a colegios particulares subvencionados con fines de lucro

Autores: María Paz Arzola y José Francisco García.

Conclusiones principales en el escenario de cierre de los colegios particulares subvencionados con fines de lucro:

- Es posible proyectar cuál será la decisión del alumno, de acuerdo al quintil de ingreso al que pertenece su familia (CASEN), según el monto del presupuesto que asigna su familia al ítem educación (Encuesta de Presupuestos Familiares, INE), y según el valor de las alternativas que ofrezca el sistema educacional (MINEDUC y CONACEP).
 - Los **alumnos del primer quintil** que van a colegios particulares subvencionados con fines de lucro se verían perjudicados porque dada su situación económica deberán cambiarse a colegios municipales que en promedio tienen peores resultados (273 mil alumnos).
 - Los **alumnos del quintil dos y tres** (474 mil), según el presupuesto familiar que se destina en estos niveles a educación, seguirían en colegios particulares subvencionados (pero sin fines de lucro) que en el mejor de los casos seguirían cobrando los mismos \$19 mil que en promedio pagan actualmente.
 - Los restantes alumnos de los **quintiles cuatro y cinco** (322 mil), dado el presupuesto familiar destinado a educación, deberán soportar el mayor costo que la subvención ya no les va a pagar. Deberán pagar por lo bajo \$63.448, tres veces lo que pagan actualmente.
 - Esto es en el escenario que el sistema escolar tuviera la capacidad de absorber a estos alumnos, lo más probable es que el ajuste sería duro en términos de costos y de comodidad para las familias.
 - El costo en términos de calidad sería el cierre o encarecimiento de colegios de buen nivel; de los 100 mejores colegios PS y MUN en el SIMCE de matemáticas de 4° básico 2010, 45 son colegios PS CON fin de lucro. En lectura, de los 100 mejores, 41 son de este tipo.
 - En el tema legal, de aprobarse esta eliminación, se esperaría una judicialización de muchos casos.
-

1. Escenarios para los sostenedores de colegios con fines de lucro:

La ley que prohíbe el pago de subvención a colegios PS CON fin de lucro, provocará que los más de 3.000 colegios de este tipo tendrán que decidir entre:

- Cerrar, pues no pueden “transformarse” de un día para otro en colegios religiosos o con fines filantrópicos, y sin la subvención el colegio no es sostenible.
- Pasar a ser Particular Pagado, pues aquéllos que quieran mantener su proyecto educativo necesitarán recursos para financiarlo, y sin la subvención tendrán que cobrar a las familias lo que ahora no les dará el Estado.

Si todos los colegios PS CON fin de lucro cerraran, tendrían que indemnizar a 55 mil profesores por un monto aproximado de US\$ MM 290 (dato Conacep).

2. Escenarios para los alumnos:

El número de alumnos que asiste a colegios PS CON fin de lucro es de 1.036.054. Si se prohíbe la entrega de subvención a su colegio, ellos tendrán que tomar una decisión respecto a cambiarse de colegio, o seguir en el mismo dado que ahora les cobrarán a ellos el valor de la subvención que el estado no les entregará.

Las alternativas posibles para los alumnos de colegios PS CON fin de lucro son:

- a) Ir a un colegio MUN o PS SIN fin de lucro que no cobre financiamiento compartido adicional. El pago mensual sería de \$0.
- b) Ir a un colegio PS SIN fin de lucro que cobre financiamiento compartido. El pago mensual promedio sería de \$19.000 (Fuente: Gregory Elacqua). Sin embargo, no se está teniendo en cuenta que frente a la mayor demanda por estos colegios, la mensualidad debiera aumentar.
- c) En caso de que su colegio siga funcionando, pero pase a ser PP, el alumno puede decidir permanecer en él y asumir el mayor costo por la subvención que ahora el estado no le entregará. El valor que tendría que pagar sería el equivalente a la subvención mensual (\$43.448) más el financiamiento compartido promedio que antes cobraban los colegios PS CON fin de lucro (\$17.000). Acá se está suponiendo que los dueños de estos colegios van a cobrar la misma mensualidad con que funcionaban antes.
- d) Cambiarse a un colegio PP que cobre un monto mayor.

Es posible proyectar cuál será la decisión del alumno, de acuerdo al quintil de ingreso al que pertenece su familia, según el monto del presupuesto que asigna su familia al ítem educación, y según el valor de las alternativas que ofrezca el sistema educacional.

En el cuadro se muestra que los alumnos del quintil 1 que asisten a colegios PS CON fin de lucro son 237.883. Según la Encuesta de Presupuestos Familiares y Encuesta CASEN 2009, las familias del quintil 2 de ingresos destinaban el año 2009 aproximadamente \$9.899 para el ítem Educación. Dadas las alternativas que tienen ahora para enviar a sus hijos, lo más probable es que elijan un colegio gratis (Municipal o PS SIN fin de lucro que no cobre financiamiento compartido).

Las familias del quintil 2 destinan alrededor de \$20.000 en el ítem educación, mientras que las del quintil 3 destinan alrededor de \$33.000. Es probable entonces que los 475.263 alumnos de estas familias, que asisten a establecimientos PS CON fin de lucro, sigan dispuestos a pagar por su educación y que por lo tanto escojan colegios PS SIN fin de lucro que cobren en promedio \$19.000.

Las familias del quintil 4 destinan alrededor de \$66.000 en el ítem educación, mientras que las del quintil 5 destinan más de \$130.000. Es probable entonces que los 322.907 alumnos de estas familias, que actualmente asisten a educación PS CON fin de lucro, decidan seguir en su mismo colegio, si es que éste no cierra, una vez que pase a ser PP y a cobrarle a él lo que antes le traspasaba el Estado como subvención, o bien, se irán a colegios PP más caros.

En las últimas columnas de la tabla se ve a cuánto asciende el gasto anual en educación del total de alumnos por quintil, tanto en MM\$ como en MMUS\$.

Para graficar la magnitud del monto involucrado, los US\$607 que ahora tendrán que desembolsar las familias equivalen al 11% del presupuesto en subvenciones del año 2011, y permitirían comprar 25 mil viviendas sociales. Del mismo modo, una familia de los quintiles 2 y 3 de ingreso tendrán que pagar un gasto anual de al menos \$190.000.

	NºAlum ¹	Ppto disponible educación ²	Cuanto tendrán que pagar	Total mensual adicional a Pagar (MM\$)	Total anual adicional a Pagar (MM\$)	Total anual adicional a Pagar (MMUS\$)
Alumnos quintil 1	237.883	9.899	0	0	0	0
Alumnos quintil 2	251.397	20.796	19.000	4.777	47.765	102
Alumnos quintil 3	223.867	33.683	19.000	4.253	42.535	90
Alumnos quintil 4	207.503	66.102	60.448	12.543	125.431	267
Alumnos quintil 5	115.404	131.773	60.448	6.976	69.760	148
Total Alumnos de Colegios PS CON fin de lucro	1.036.054			28.549	285.491	607

[1] Fuente: MINEDUC y CONACEP

[2] Fuente: Encuesta Presupuestos Familiares 2007 y CASEN 2009.

Los cálculos anteriores son cotas inferiores, pero con certeza el valor total será mayor debido a las siguientes razones:

- Al disminuir la oferta de establecimientos educacionales, los existentes tendrán que ajustarse para poder recibir más alumnos, lo que considera por ejemplo inversiones en infraestructura y más profesores. Como consecuencia, algunos colegios sin financiamiento compartido comenzarán a cobrar, y algunos colegios que ya cobraban tendrán que subir las cuotas (más allá del promedio de \$19.000 que se consideró en la estimación).
- Habrá familias que van a preferir aumentar el gasto en educación y por lo tanto van a enviar a sus hijos a colegios todavía más caros. Es poco probable que un colegio cobre el equivalente a la subvención promedio (\$43.448) más el promedio de financiamiento compartido de colegios PS CON fin de lucro (\$17.000), lo que totaliza \$60.448.
- Hay un costo de calidad que no se está teniendo en cuenta. Las familias que se verán obligadas a enviar a sus hijos a colegios municipales, puesto que con su presupuesto no les alcanza para otro colegio, muchas veces tendrán que conformarse con una peor calidad educativa, ya que es un hecho que los colegios Municipales tienen en promedio peores resultados que los PS. Un alumno de GSE bajo y medio bajo mejora alrededor de 5 puntos por estudiar en un colegio PS en lugar de uno MUN.
Otro costo en términos de calidad sería el cierre o bien el encarecimiento de colegios de buen nivel; por ejemplo, de los 100 mejores colegios particulares subvencionados y municipales en el SIMCE de matemáticas de 4° básico el año 2010, 45 son colegios PS CON fin de lucro. En lectura, de los 100 mejores, 41 son de este tipo.

3. Escenario legal del proyecto:

Desde la perspectiva legal, un análisis completo debe, en este punto del tiempo, considerar dos escenarios: el debate legal previo a la entrada en vigencia de esta potencial ley (es todavía un proyecto de ley), y el posterior a la entrada en vigencia (ley propiamente tal).

(a) Debate legal previo a la entrada en vigencia de la ley.

Se trata del actual escenario. Estamos en primer trámite constitucional (se discute el proyecto ante la Cámara en la que ingresó, esto es, el Senado). En la discusión en la sala del Senado la próxima semana del proyecto, parlamentarios oficialistas pueden hacer reserva de constitucionalidad (anuncio de eventual requerimiento ante el Tribunal Constitucional para que se pronuncie sobre la constitucionalidad de algunos aspectos del proyecto). Posteriormente el proyecto volverá a la Comisión de Educación del Senado donde se podrán presentar indicaciones que pueden alterar el proyecto (sobre la base de negociaciones). Posteriormente el proyecto pasa a la Cámara de Diputados (segundo trámite constitucional), donde existirán diversas instancias para la negociación y la

presentación de indicaciones. Si existen discordancias entre el texto aprobado por el Senado y la Cámara de Diputados (donde también se puede hacer reserva de constitucionalidad para anunciar requerimiento ante el Tribunal Constitucional); se pasa a Comisión Mixta que es un tercer trámite constitucional, con miembros de ambas cámaras que deben acordar el texto final del proyecto de ley. Hasta aquí se trata de la tramitación de cualquier proyecto de ley. Junto con lo anterior, existen dos instrumentos jurídico-constitucionales que pueden entrar al debate. En primer lugar, que un grupo de parlamentarios (o el propio Ejecutivo si estima se ha pasado a llevar alguna potestad legislativa suya específicamente en materia de gasto público) presente un requerimiento ante el Tribunal Constitucional impugnando alguno(s) artículo(s) del proyecto. En todo caso, dado que el proyecto incluye normas de rango orgánico constitucional, el Tribunal Constitucional debe pronunciarse obligatoriamente respecto de ellas. En segundo lugar, el propio Presidente de la República podría presentar indicaciones sustitutivas (sustituyendo artículos del proyecto), ejerciendo sus potestades de veto.

(b) Debate legal posterior a la entrada en vigencia de la ley.

Aquí los supuestos que habría que hacer son muchos, principalmente pensando si se establece o no un modelo de transición (típicamente mediante una norma transitoria) desde el esquema actual al nuevo propuesto; o también podría finalmente estimarse que el modelo actual se mantiene, y la nueva regulación sólo operaría para el futuro. Sin perjuicio de lo anterior, es probable pensar en un escenario de alta judicialización, concentrándose en las Cortes de Apelaciones vía recurso de protección, gatillado tanto desde los sostenedores de colegios perjudicados en aspectos de libertad de enseñanza, propiedad y emprendimiento con el nuevo régimen, como por padres que podrían esgrimir que se ha pasado a llevar su libertad de elección de colegios. En estos casos, no se impugna la ley, sino actos administrativos (por ejemplo, derivados de la falta de recepción de la subvención). Al igual que en el caso de las Isapres, podría presentarse estos recursos como vía para llegar al Tribunal Constitucional mediante el recurso de inaplicabilidad (que requiere exista una gestión judicial pendiente, en este caso, el recurso de protección ante las Cortes de Apelaciones). Asimismo, otros posibles remedios legales disponibles serían (i) demandas civiles por daños contra el Fisco por parte de los sostenedores de los colegios; (ii) recursos administrativos; y (iii) solicitar pronunciamiento de la Contraloría General de la República.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Mineduc, Conacep y Arzola, Troncoso 2010.