

SERIE INFORME SOCIAL

ISSN 0718-1560

Nº 124

Noviembre 2009

**Aplicación del Sistema de
Concesiones a los Colegios
Municipalizados**

Por: Pablo Eguiguren F.*
y Javier Hurtado C.**

LIBERTAD 
DESARROLLO

INDICE

Resumen Ejecutivo	5
-------------------	---

I. Introducción	7
-----------------	---

II. Antecedentes Generales	8
----------------------------	---

III. ¿Qué Puede Aportar el Sistema de Concesiones en Educación?	8
3.1. Concesiones en Infraestructura Educacional	9
3.2. Concesiones para Operar Establecimientos Educativos	10

IV. Conclusiones y Comentarios Finales	15
--	----

V. Referencias Bibliográficas	16
-------------------------------	----

VI. Anexo	18
-----------	----

* Ingeniero Comercial, Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigador del Programa Social de Libertad y Desarrollo.

** Ingeniero Civil de Industrias, Pontificia Universidad Católica de Chile. Master of Science, Stanford University. Gerente de Estudios de la Cámara Chilena de la Construcción.

APLICACIÓN DEL SISTEMA DE CONCESIONES A LOS COLEGIOS MUNICIPALIZADOS

Resumen Ejecutivo

Si bien el sistema chileno ha logrado altos niveles de cobertura, tanto en educación básica como en media, la calidad de la enseñanza no ha logrado avanzar en la misma medida. En efecto, las pruebas internacionales (TIMSS, PISA) demuestran los discretos resultados que logran los alumnos chilenos respecto a sus símiles de otros países. Por otro lado se ha demostrado que existe una alta correlación entre los resultados y el nivel socioeconómico de las familias, y el sistema escolar no ha logrado ser una herramienta que permita superar las desigualdades sociales.

Muchos de los alumnos más pobres del país se educan en colegios estatales, y son estos los que obtienen peores resultados, controlando por nivel de gasto. Para superar estas deficiencias, los gobiernos han tomado una serie de medidas: aumentos de recursos, diversos programas de apoyo e iniciativas legales especiales para dicho sector con el fin de solucionar algunos de sus principales problemas. Sin embargo, ninguna de esas iniciativas han sido enfocadas a cambiar las sustanciales dificultades que enfrentan los colegios municipales, como son la falta de consecuencias para quienes realizan un mal trabajo y la baja rendición de cuentas de los actores involucrados, la escasa autonomía, reflejada en las rigideces que establece el régimen laboral de los docentes, y los problemas de gestión al interior de los municipios.

Una buena alternativa para avanzar hacia una mayor participación privada en colegios de propiedad estatal es mediante un sistema de contratos de concesión. Con ellos sería posible solucionar algunos de los problemas de la educación municipal como son la eficiencia en gestión y una mayor *accountability* sobre los resultados. Dicho sistema, aplicado en el sector de la educación municipal, es una alternativa capaz de entregar nuevas herramientas para el logro de mejorar la calidad.

Podría pensarse en esquemas de concesión para una serie de aspectos de la cadena de valor de una escuela. Temas como infraestructura, equipamiento, mantención y operación del establecimiento, además de capacitación de profesores o servicios anexos como alimentación, transporte, entre otros, podrían ser sujetos de este tipo de contratos. En varios de estos casos, la aplicación del modelo no debiera ser muy distinta de la que se ha implementado con éxito en otras áreas de nuestra economía, como cárceles, hospitales e infraestructura de obras públicas.

En Chile existen algunas experiencias de la aplicación de este sistema en educación que han sido exitosas, pero representan una muy baja escala. En cambio, en otros países, estas experiencias llevan más tiempo y han sido aplicadas en una importante cantidad de escuelas, por lo que son interesantes de estudiar para ver cómo podrían ponerse en práctica en nuestro país y transformándose en una alternativa útil para aquellos municipios que no consiguen entregar una educación de calidad.

Los ejemplos presentados en este trabajo (Colombia, Estados Unidos y Chile) muestran que ha habido un avance en el nivel de logros académicos de los alumnos que asisten a escuelas de propiedad pública pero de administración privada, además de un aumento de la competencia en los demás actores de la educación que se ven enfrentados a este tipo de colegios. Otra característica valiosa es que los avances en aprendizaje se dan principalmente en los alumnos más pobres y tienden a ir creciendo en el tiempo.

Es por ello que se debe trabajar para que este tipo de experiencias sean replicadas en muchas más comunas en nuestro país. Las autoridades comunales tienen las facultades para llevar a cabo estos cambios, aunque no poseen incentivos para aplicar este tipo de planes, que tienen costos significativos (políticos y económicos). De hecho, es posible que los costos financieros asociados a tomar decisiones de este tipo sean una traba para avanzar en este sentido. Por ello se propone un fondo estatal que entregue recursos para que los municipios puedan llevar a cabo concesiones escolares. Estos recursos permitirían cubrir los costos de diseñar los contratos y llevar a cabo la licitación, financiar la creación de sociedades anónimas de profesores, financiar las indemnizaciones que se deban pagar por renuncia al contrato municipal por parte de los profesores, entre otros.

APLICACIÓN DEL SISTEMA DE CONCESIONES A LOS COLEGIOS MUNICIPALIZADOS

I. Introducción

La educación escolar es un área donde la participación de los privados, a través de distintos medios, ha tenido particular importancia. Tanto la Iglesia como otros entes privados (fundaciones, gremios, etc.) han contribuido desde hace mucho tiempo –la Sociedad de Instrucción Primaria, por ejemplo, fue fundada el año 1856– a la universalización de la cobertura que el país logró alcanzar en los últimos años.

Actualmente en Chile, los privados son responsables de la mayor parte de la educación que se entrega en el sistema escolar nacional. Unidos, los establecimientos particulares pagados, los particulares con subvención estatal y las corporaciones privadas que reciben aporte estatal educan más del 55% de los niños y jóvenes del país.

A pesar de estas altas cifras de matrícula privada, la educación en manos del Estado sigue siendo un eslabón determinante dentro del sistema. Los colegios administrados por los municipios son, en algunos lugares (especialmente en zonas rurales), la única alternativa de educación de quienes allí habitan. Asimismo, la educación estatal sigue siendo el “piso” del sistema, por lo que sus resultados repercuten en todo el esquema educativo, más aún en uno como el nuestro, donde la competencia por atraer alumnos es la fuerza que lleva a mejorar los resultados.

El sistema chileno logró altos niveles de cobertura, tanto en educación básica como en media; sin embargo, la calidad de la enseñanza no ha logrado avanzar en la misma medida. En efecto, las pruebas internacionales (TIMSS, PISA) demuestran los discretos resultados¹ que

logran los alumnos chilenos respecto a sus similares de otros países. Por otro lado, existe una alta correlación entre los resultados y el nivel socioeconómico de las familias, y el sistema escolar no ha logrado ser una herramienta que permita superar las desigualdades sociales.

Muchos de los alumnos más pobres del país se educan en colegios estatales, y son éstos los que obtienen peores resultados, controlando por nivel de gasto². Para superar estas deficiencias, los gobiernos han tomado una serie de medidas: aumentos de recursos, diversos programas de apoyo e iniciativas legales especiales para dicho sector con el fin de solucionar algunos de sus principales problemas. Sin embargo, ninguna de esas iniciativas han sido enfocadas a cambiar las sustanciales dificultades que enfrentan los colegios municipales, como son la falta de consecuencias para quienes realizan un mal trabajo y la baja rendición de cuentas de los actores involucrados, la escasa autonomía, reflejada en las rigideces que establece el régimen laboral de los docentes, y los problemas de gestión al interior de los municipios.

Si bien parece más eficiente –en términos de costo/beneficio– que todos los colegios sean administrados por privados con financiamiento vía *vouchers*, las dificultades políticas hacen muy difícil que se alcancen acuerdos de esta magnitud. Es por ello que una buena alternativa para avanzar hacia una mayor participación privada en colegios de propiedad estatal es mediante un sistema de contratos de concesión. Con ellos sería posible mejorar algunos de los problemas de la educación municipal como son la eficiencia en gestión y una mayor responsabilización (*accountability*) sobre los resultados. Dicho sistema,

sobre un total de 57 países participantes. En tanto, en TIMSS 2003 Chile también está bajo el promedio internacional y obtuvo el lugar 40º entre 46 países. Ajustando por medidas de desarrollo (PIB per cápita, índice de desarrollo humano) nuestro país registra resultados por debajo de los esperados.

² Mizala y Romaguera, 2000; Gallego, 2002 y 2006; Sapelli y Vial, 2002; Larrañaga, 2004.

¹ En PISA 2006, Chile aparece en lenguaje y en matemáticas bajo el promedio de la OECD y ocupando los lugares 37º y 44º, respectivamente,

aplicado en el sector de la educación municipal, es una alternativa capaz de entregar nuevas herramientas para el logro de mayor calidad.

II. Antecedentes Generales

El sistema escolar en Chile se compone por distintos oferentes: el sector municipal, el particular con aporte estatal y los colegios particulares privados. Las participaciones de mercado han variado de manera importante en el último tiempo, tal como se muestra en el cuadro N° 1.

Cuadro N° 1: Participación en Matrícula Escolar según Dependencia³.

Año/Dependencia	Municipal	Part. Subvenc.	Part. Pagado
1980	78%	15%	7%
2007	46%	47%	7%

Fuentes: MINEDUC, Estadísticas, Archivos de Datos, Tablas de Directorio 1990 – 2007, Departamento de Estudio y Desarrollo, Ministerio de Educación; Estudio Financiamiento de la Educación en Chile, Antecedentes Estadísticos, Colegio de Profesores, 1960 – 2001.

Los establecimientos compiten ofreciendo proyectos educativos capaces de atraer alumnos y así, en el caso de los municipales y particulares subvencionados, por recibir los recursos que el Estado entrega vía *vouchers*. Los establecimientos municipales son en su mayoría gratuitos. Los particulares subvencionados les está permitido cobrar a los apoderados (aunque no todos cobran y deben disponer de un número de becas).

Los profesionales de la educación que trabajan en el sector municipal están sujetos al Estatuto Docente que introduce una serie de restricciones a la labor municipal las cuales no se aplican al sector particular.

A diferencia de los colegios particulares subvencionados, que si pierden matrícula terminan cerrando por falta de

financiamiento, en general, los establecimientos municipales no cierran debido a los aportes, tanto de los municipios que los administran como del Estado, por lo que no tienen mayores presiones por realizar una buena labor.

Desde las reformas realizadas en los años '80, la participación de los colegios municipales en la matrícula total ha ido cayendo (cuadro N° 1), en virtud a que las familias han optado, por diversas razones, por los establecimientos particulares subvencionados. Encuestas recientes⁴ han demostrado que ante igualdad de costos y cercanía, un 68% de los apoderados prefieren los establecimientos subvencionados y solo un 27% preferiría un establecimiento municipal. Esta percepción puede estar motivada por varios aspectos. Por ejemplo, los resultados académicos. Las pruebas estandarizadas como el SIMCE y la PSU muestran que, en promedio, los resultados de los colegios subvencionados son mejores que los de sus pares municipales.

Lo anterior, unido a la caída de la matrícula⁵ y a los problemas de gestión interna de los municipios, ha provocado un complejo escenario financiero para la educación municipal que no ha logrado adecuarse a los menores recursos ni tampoco ha sido capaz de avanzar hacia una labor de mayor eficiencia.

III. ¿Qué puede aportar el Sistema de Concesiones en Educación?

En el ámbito educativo podría pensarse en esquemas de concesión para una serie de aspectos de la cadena de valor de una escuela. Temas como infraestructura, equipamiento, mantención y operación del establecimiento, además de capacitación de profesores o servicios anexos como alimentación, transporte, entre otros, podrían ser sujetos de este tipo de contratos.

En varios de estos casos, la aplicación del modelo no debiera ser muy distinta de la que se ha implementado

⁴ Encuesta CEP Noviembre-Diciembre 2008.

⁵ Según datos del INE la población en edad escolar ha ido disminuyendo y se espera que esta tendencia continúe en los próximos años.

³ El 2% restante corresponde a corporaciones privadas.

con éxito en otras áreas de nuestra economía, como cárceles, hospitales e infraestructura de obras públicas.

En general, la operación de cualquier servicio por parte de entes públicos tiene restricciones que impiden una gestión eficiente. La burocracia, la falta de recursos, la inmovilidad de sus trabajadores y problemas de incentivos, son algunas de las trabas que suelen impactar más la labor del sector municipal que la del sector privado. Si bien la experiencia en nuestro país en materia de concesiones de la operación de establecimientos educacionales es escasa, hay algunos ejemplos exitosos⁶. En cambio, en otros lugares del mundo este tipo de contratos están más difundidos.

Debido a que cada país ha instaurado sistemas de concesiones de acuerdo a su propia realidad, los modelos utilizados han variado para cada caso. Por nombrar solo algunos, en Centroamérica (Guatemala, El Salvador, Honduras), el principal objetivo fue ampliar la cobertura escolar en zonas rurales y así traspasaron a las propias comunidades la administración de las escuelas. En otros casos como en Bogotá, se crearon escuelas en sectores de extrema pobreza y la operación de esos colegios se entregó a fundaciones de reconocida experiencia en educación. En EE.UU. por su parte, se intentó dar un impulso a las escuelas públicas, por lo que se diseñaron las *charter schools* que más adelante analizaremos.

3.1. Concesiones de Infraestructura Educativa

En el caso de la infraestructura escolar, la mayor cantidad de recursos se entregan a través del FNDR⁷ y aquellos para completar la implementación de la Jornada Escolar Completa (JEC). En general, estos recursos van destinados exclusivamente a los colegios del sector municipal, que para el 2007 sumaban casi seis mil establecimientos (50% del total del país⁸). Como se muestra en el cuadro N° 2 estos recursos son significativos.

Cuadro N° 2: Presupuesto para Infraestructura en

⁶ En las comunas de Las Condes y Vitacura. Más adelante se profundizará en estos casos.

⁷ Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

⁸ Fuente: MINEDUC.

Educación.

Fuente: Ley de Presupuestos.

	MINEDUC	FNDR	Millones de \$	Millones de US\$
2002	147.086	46.394	193.480	372
2003	122.803	49.835	172.637	332
2004	110.175	50.377	160.552	309
2005	80.326	64.438	144.763	278
2006	106.183	77.759	183.942	354
2007	89.578	93.203	182.781	352
2008	72.780	89.320	162.100	312
2009	68.760	75.886	144.646	278

En promedio, en los últimos 7 años, se han destinado US\$ 330 millones anuales a infraestructura en educación. Sin embargo, los recursos públicos destinados para este sector parecen no ser suficientes, ya que aún quedan escuelas esperando fondos para poder incorporarse a la JEC y una cantidad indeterminada esperando por mantenimiento y equipamiento.

El sistema de concesiones resultaría un mecanismo eficaz de financiamiento que permitiría, además de la liberación de recursos por parte del Estado que pueden destinarse a otros usos de mayor rentabilidad, que el concesionario sacara mayor provecho de la infraestructura por la vía tanto de aumentar su utilización como de mantención para que no pierda valor en el tiempo.

La infraestructura escolar y su equipamiento están, por lo general, subutilizados. Los colegios funcionan solo de lunes a viernes, y existen al menos dos meses (Enero y Febrero) donde están prácticamente cerrados⁹. Además, después de la jornada escolar el uso de los establecimientos disminuye de manera importante. Un concesionario podría dar un uso mucho más intensivo, por ejemplo, arrendando las instalaciones del colegio para otros efectos como eventos deportivos, salas y salones para el uso de la comunidad, clases vespertinas, talleres, etc., y así rentabilizar los costos de proveer una infraestructura adecuada.

Así, el concesionario proveerá la infraestructura necesaria y recibirá ingresos por concepto de arrendamiento de esta

⁹ A lo que habría que sumar las vacaciones escolares de invierno y septiembre.

infraestructura y por su utilización en otras actividades. Bajo este esquema el municipio seguiría teniendo la responsabilidad de entregar el servicio educativo.

Entre los beneficios para el municipio de contar con este tipo de contratos se encuentran el obtener una fuente de recursos independientemente del financiamiento que entrega el Estado, permitiéndoles que cuenten con recursos cuando los requieren, no dependiendo de la disponibilidad del gobierno central. Actualmente, cuando un municipio requiere construir infraestructura nueva o mejorar la ya existente y no tiene apoyo del Estado, la comuna debe solventar grandes desembolsos. Con esquemas de concesión en los cuales el pago se realiza como un arriendo mensual, de este modo la carga financiera es menor.

Si bien en Chile este tipo de concesiones en el sector escolar son poco frecuentes, en el resto del mundo existen casos destacables. En Egipto, se comenzó en el 2006 con el diseño y construcción de 300 escuelas, pero se espera alcanzar sobre los dos mil establecimientos en los próximos años. Canadá, por su parte, cerca del 14% de los metros cuadrados construidos para infraestructura escolar en la provincia de Nova Scotia se hicieron bajo este tipo de contratos. A su vez, en Australia también existe más de una docena de colegios cuya infraestructura fue construida con este esquema. Reino Unido, Alemania, entre otros países, también han dado un espacio para que los privados participen en la construcción y el mantenimiento de escuelas¹⁰.

El impacto de esta modalidad en el Reino Unido es evidente. Según datos del 2003 (Pricewaterhouse Coopers 2008, citado en Patrinos et al. 2009), los niveles de atraso y de proyectos que excedieron los costos fueron significativamente menores cuando estos fueron llevados a cabo por privados.

Nadie desconoce que la infraestructura educacional es importante para el buen desempeño de los alumnos, y en Chile en los últimos años se ha dado un paso importante en este sentido, debido a la gran inyección de recursos que supuso la implementación de la JEC. (Cuadro N° 2). No obstante, sin perjuicio que se debe seguir avanzando en este aspecto, hoy los mayores problemas de la educación chilena están en el trabajo al interior de los

establecimientos. Es por ello que las concesiones para la operación y administración de los colegios, esto es, hacerse cargo de todo el manejo financiero, pedagógico y de personal, serían relevantes. En la siguiente sección se ahondará en este tipo de contratos y se mostrarán distintas experiencias internacionales sobre cómo ello se ha implementado y los resultados obtenidos.

3.2. Concesiones para Operar Establecimientos Educativos

Las distintas experiencias en este ámbito tienen como origen situaciones diferentes. Es por ello que la manera de abordarlas ha variado en cada caso. A pesar de que los objetivos específicos difieren, el objetivo general fue en todos los casos lograr que las escuelas pudieran trabajar de manera más autónoma y al mismo tiempo tener una fuerte fiscalización a través de los resultados que el establecimiento logra.

La mayor autonomía está dada porque, en general, los colegios en concesión tienen regímenes más libres, pudiendo manejar con mayor independencia sus recursos; y los profesores que trabajan en ellos están bajo condiciones más flexibles que los códigos laborales especiales que regulan a los maestros, entre otros.

Por el lado de la rendición de cuentas, los establecimientos bajo estas condiciones deben, constantemente, entregar información sobre la calidad del servicio que están brindando. En efecto, los contratos de concesión son a largo plazo, sin embargo, ellos son revisados permanentemente y el no cumplimiento de las cláusulas allí estipuladas puede llevar a sanciones y al término de la concesión.

En Chile existen algunas experiencias que, como mostraremos más adelante, han sido exitosas, pero representan una muy baja escala. En cambio, en otros países, estas experiencias llevan más tiempo y han sido aplicadas en una importante cantidad de escuelas, por lo que son interesantes de estudiar para ver cómo podrían aplicarse en nuestro país y transformándose en una alternativa útil para aquellos municipios que no consiguen entregar una educación de calidad.

¹⁰ La Rocque (2008).

3.2.1. Colombia: Colegios en Concesión

Como parte del plan de desarrollo de Bogotá comenzó el año 2000 una iniciativa para llegar rápidamente con educación de calidad a los sectores más pobres. A grandes rasgos, se construyó infraestructura de altos estándares en los barrios más pobres de la capital colombiana y luego fue licitada la operación de dichas escuelas a organizaciones con experiencia en educación y que, entre otros requisitos, cumplieran con ciertos estándares de calidad. Los contratos tenían una duración de 15 años, sujetos a evaluaciones anuales.

El proyecto original consideraba la construcción y posterior licitación de 51 colegios para atender a 45 mil alumnos. Recortes presupuestarios –y cambios políticos– provocaron que a fines del 2008 solo 25 de ellos estuvieran en funcionamiento.

Entre los requisitos exigidos a los concesionarios se encuentran el que estos únicamente pueden seleccionar a sus alumnos sobre la base de la pertenencia a los niveles socioeconómicos más bajos¹¹ y la cercanía geográfica al establecimiento. El contrato obliga a entregar el servicio de educación preescolar, básica y media. El concesionario tiene autonomía en la gestión, especialmente en el manejo de recursos humanos, es decir, rectores y docentes, quienes trabajan bajo el Código Sustantivo del Trabajo (CST) y no bajo el Código Especial contenido en el Estatuto Docente.

La forma de concesión es a través de una subasta a sobre cerrado sobre el costo de proveer educación por alumno, monto que es reajustado anualmente según la inflación. El número de alumnos a atender queda estipulado en el contrato y es responsabilidad del municipio que dicha cantidad de alumnos esté matriculada en cada colegio. Las ganancias o pérdidas producidas en el ejercicio son del concesionario. Respecto al cobro a los alumnos, los colegios concesionados tienen las mismas obligaciones de un colegio estatal, por lo que pueden cobrar limitándose a lo que la ley permite; los beneficios por este concepto también son de propiedad del concesionario.

En cuanto a los requisitos solicitados a los oferentes,

¹¹ Deben pertenecer a los grupos socioeconómicos 1 y 2 del “sistema de identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales” (SISBEN), que corresponde a los alumnos de hogares más pobres del país.

están: ser instituciones sin fines de lucro, que hubieran alcanzado durante los cinco años precedentes altos puntajes (nivel “superior” o “muy superior”) en las mediciones de ICFES, algo así como un SIMCE local aplicado en 2º medio. Además, deben facilitar la evaluación externa del logro de los objetivos educativos planteados. Estos evaluadores son independientes, y las mediciones miden el cumplimiento de metas fijadas en los contratos con implicancias contractuales. Además, en las pruebas académicas los colegios concesionados no pueden tener resultados deficientes durante dos años consecutivos.

Entre las primeras instituciones que ganaron las licitaciones se encuentran cajas de compensación, instituciones religiosas y fundaciones que estaban dedicadas a enseñar a alumnos de niveles socioeconómicos altos.

Los contratos incluyen la obligación para los establecimientos de entregar alimentación a sus alumnos y los materiales educativos según quede definido en los acuerdos. Estos son algunos de los escasos indicadores del proceso que se evalúan, ya que dicha medición se centra, principalmente, en el nivel de logro de los resultados académicos.

Han pasado poco más de nueve años desde que los nuevos colegios comenzaron su funcionamiento, por lo que ya se cuenta con algunos estudios que han medido los efectos y resultados obtenidos por ellos.

Sarmiento et al. (2005) midieron a través de estudios de percepciones de apoderados, profesores y directivos de colegios estatales y de colegios en concesión, encontrando que los segundos logran mejores resultados en diversas áreas que consideran críticas para el buen desempeño escolar como son: la autonomía en la definición de la propuesta educativa, autonomía en el manejo de personal, gestión de recursos físicos y administrativos, manejo del clima escolar, entre otros. Respecto a las pruebas estandarizadas, la prueba ICFES –la cual se usó para seleccionar a los postulantes a administrar colegios– no ha sido rendida aún por alumnos de colegios en concesión, ya que estos comenzaron en el año 2000 desde la educación básica. No obstante, los investigadores concluyen que, dado el mejor contexto en el que se desenvuelven estas escuelas, es esperable que

las mediciones arrojen un incremento del rendimiento.

Barrera (2005), por su parte, da cuenta que a nivel general, los resultados de pruebas estandarizadas son superiores en establecimientos fiscales que en los concesionados. Sin embargo, profundiza el análisis comparando establecimientos de similares condiciones socioeconómicas y en esa comparación –que es la correcta–, encuentra que los resultados son mejores en los colegios concesionados que en los estatales. Agrega además, que esos resultados se logran con tasas de deserción mucho menores que en los establecimientos públicos, lo que refleja que todos los alumnos están aprendiendo. Por otra parte, considera que el futuro del sistema es promisorio, ya que existe una relación positiva en el largo plazo entre menores tasas de deserción y resultados académicos.

El caso colombiano ha sido exitoso, primero, en proveer educación a sectores de alta pobreza donde antes no existían colegios. Además, la presencia de instituciones privadas de reconocido prestigio y con un funcionamiento donde actúan los incentivos adecuados, permite tener esperanza de que los resultados académicos en el largo plazo del sistema de concesiones serán exitosos.

3.2.2. EE. UU: *Charter Schools*

La administración de escuelas estatales por parte de privados comienza a principios de los años '90 en los EE. UU. En general, se han destacado dos formas de organización: las denominadas *contract schools*, donde las propias juntas de las escuelas deciden entregar su administración a una organización, tratándose generalmente de aquellos establecimientos con malos resultados. En el otro tipo de contratos, los denominados *charter schools*, el acuerdo es indirecto entre las autoridades locales e instituciones privadas que toman el rol de administradoras. En esta sección nos centraremos en los *charter schools*, pues este modelo es más cercano al de concesiones.

Las *charter schools* son escuelas públicas pero que son operadas por privados –la propia comunidad, instituciones educacionales y empresas, entre otros–, gozando de mayor autonomía que las escuelas públicas tradicionales. Otra característica que las distingue son las mayores

obligaciones de rendición de cuentas que tienen en cuanto a sus resultados académicos y sobre otras variables que se comprometen al momento de firmar el contrato (no discriminación, asistencia a clases, entre otros).

En el año 1991, Minnesota fue el primer estado en aprobar una ley que permitía la instalación de este tipo de escuelas, para 1995 ya eran cerca de veinte los estados con leyes *charter* y actualmente existen más de 4.600 escuelas (primarias y secundarias) en 41 estados que atienden a 1,4 millones de alumnos¹². Los requisitos y detalles de los contratos dependen de las leyes que cada uno de los estados aprobó para estas materias, por lo que las condiciones de funcionamiento no son necesariamente iguales. En efecto, se puede decir que en EE.UU. existen 40 diferentes sistemas de *charter schools*¹³. A pesar de ello, como se explicó anteriormente, todos contienen el principio de mayor autonomía a cambio de mayor rendición de cuentas. En general, los contratos tienen una duración de entre 3 y 5 años. Si los resultados son positivos –de acuerdo a lo pactado–, el contrato puede ser renovado por un nuevo periodo. De lo contrario, se decretan sanciones que pueden llegar al término anticipado del contrato.

Dada la gran variedad de leyes *charter*, no es fácil definir cuál es el modelo norteamericano de concesiones en la operación de colegios. Para entender de alguna manera cómo es este sistema se presenta, en el Anexo N° 1, un cuadro comparativo sobre las legislaciones de los *charter schools* de cuatro diferentes Estados: dos de los cuales tienen una legislación considerada adecuada –esto es, que favorece el buen desempeño de estas escuelas– y dos que fallan en la legislación¹⁴. Es importante destacar que incluso en los sistemas *charter* que son calificados como deficientes las condiciones de trabajo son más libres y la rendición de cuentas más estricta que las que se aplican a las escuelas públicas de dichos estados.

En cuanto a los resultados que ha tenido la introducción de estas escuelas en EE.UU., éstos han sido distintos debido a las diferencias existentes entre las legislaciones que enfrentan. Existe gran cantidad de evidencia sobre el impacto que han tenido los *charter schools*: algunos

¹² The Center for Education Reform (2009).

¹³ Finn y Vanourek (2005).

¹⁴ The Center for Education Reform (2006) publicó una clasificación de los marcos legales en los que se desenvuelven las *charter schools* en cada estado.

estudios muestran un impacto positivo en el nivel de aprendizaje de los alumnos, otros son escépticos y también hay investigaciones que indican que las escuelas públicas siguen siendo más efectivas que las concesionadas¹⁵.

La *National Alliance for Public Charter Schools* publicó, en 2009, una revisión de las conclusiones de los más recientes estudios e investigaciones sobre resultados de estos establecimientos en distintos estados norteamericanos. Se incluyeron 140 investigaciones incluyendo estudios de panel, seguimiento a cohortes de alumnos y sobre resultados en un momento del tiempo. El cuadro N° 3 muestra un resumen del número de investigaciones con distintos resultados de avance en logros académicos para matemáticas y lectura.

Cuadro N° 3: Charter Schools versus escuelas públicas. Número de estudios de valor agregado según grado de avance¹⁶

	Estudios Previos a 2001			Estudios desde 2002		
	Mayores Avances	Resultados Similares	Menores Avances	Mayores Avances	Resultados Similares	Menores Avances
Matemáticas	4	4	20	17	17	14
Lectura	7	0	14	18	12	14

Fuente: Elaboración propia según “*Charters School Achievement: What we Know*”.

Como muestra el cuadro es posible afirmar, al menos con los estudios más recientes, que las *charter schools* han sido exitosas en lograr avances en los aprendizajes de los alumnos y que sus resultados son más auspiciosos que los de escuelas públicas tradicionales.

También el reporte muestra análisis que comparan los avances de alumnos que permanecieron por un periodo extenso asistiendo a *charter schools* y a escuelas públicas. En este caso, los resultados muestran que el 60% de las investigaciones constatan mayores avances entre los alumnos que asisten por un periodo prolongado a escuelas charter, un 40% muestra resultados similares y

ninguno concluye que en estas escuelas hay menores avances que en las escuelas públicas.

Además, recopila investigaciones de algunos estados (Chicago y Florida) en que se afirma que las *charter* obtienen mayores tasas de graduación y sus alumnos alcanzan mayores probabilidades de acceder a estudios superiores comparado con alumnos de escuelas públicas.

A pesar de las grandes diferencias entre las distintas legislaciones, la presencia de *charter schools* ha sido beneficiosa, porque se ha logrado que escuelas públicas administradas por privados tengan excelentes resultados (especialmente en algunos estados), y ha permitido la aparición y masificación de modelos exitosos como es el caso de las escuelas KIPP¹⁷, además de imprimir mayor competencia en un mercado donde ella era escasa.

3.2.3. Los Casos Chilenos

En nuestro país existen solo casos aislados de concesiones en el ámbito escolar. La ley orgánica constitucional de municipalidades permite que los municipios “otorguen concesiones para la prestación de determinados servicios”¹⁸. A pesar de que jurídicamente no hay impedimentos para el establecimiento de este tipo de convenios en la práctica ellos son muy reducidos. Los únicos casos en que se han suscrito contratos de concesión son los municipios de Las Condes y Vitacura, además del traspaso de un establecimiento a una institución educativa por parte de la municipalidad de La Pintana. A continuación analizaremos esas experiencias.

Las Condes

El municipio ofreció a los profesores de todos los colegios bajo su administración que ellos mismos se hicieran cargo de los establecimientos mediante contratos de concesión. Tres establecimientos aceptaron la oferta y en el año 1996 dos colegios –más un tercero en el año 2000– comenzaron a operar bajo este sistema¹⁹.

¹⁵ Existe un debate importante sobre las metodologías y los datos más adecuados para realizar estas mediciones, lo cual es una de las razones de las diferencias en las conclusiones de los estudios.

¹⁶ Las diferencias entre los resultados de los estudios publicados antes y después de 2001, tienen su razón –según el reporte– en que los estudios más antiguos están concentrados en unos pocos estados.

¹⁷ Programa de gran éxito trabajando con alumnos vulnerables en varias ciudades de EE.UU., www.kipp.org

¹⁸ Ley 18.695, artículo octavo.

¹⁹ Los colegios son: Alexander Fleming, Rafael Sotomayor y Nuestra Señora del Rosario.

En los tres casos, los profesores decidieron formar sociedades anónimas. Dichas sociedades suscribieron convenios con el municipio en los que éste cedía la infraestructura para que la sociedad formada por los profesores administrara los establecimientos. Los contratos tenían una duración de siete años prorrogables por 5 años más, previa evaluación del municipio. En ellos se establecían las obligaciones de las partes: el municipio, entregar y reparar la infraestructura y pagar el aporte acordado; el concesionario, cumplir la normativa vigente y prestar el servicio educativo. Es importante notar que la municipalidad no estableció ningún tipo de exigencia académica ni mayores exigencias de rendición de cuentas, como es en los casos analizados de Colombia y EE.UU.

Con la firma de los contratos, los docentes que formaban parte de las sociedades debieron renunciar a su contrato con el municipio, por lo que renunciaron también al Estatuto Docente, pasando a trabajar bajo el Código del Trabajo. Las sociedades concesionarias comenzaron a percibir la subvención estatal directamente y el municipio se comprometió a seguir entregando el financiamiento adicional que les entregaba hasta entonces²⁰.

Como explica Bravo (2006), los resultados académicos medidos a través del SIMCE de los colegios que decidieron acogerse a este tipo de contratos mostraron rendimientos superiores al promedio de los establecimientos municipales de Las Condes. Sin embargo, no todos los colegios con buenos desempeños optaron por concesionarse.

El cambio en los incentivos y el empoderamiento de los profesores produjo cambios en los logros académicos de los estudiantes. En efecto, si se compara el resultado de alumnos que asisten a uno u otro tipo de colegios – controlado por características personales y familiares– Bravo concluye que existe un impacto significativo y positivo en cuanto a puntajes SIMCE sobre los alumnos que asisten a los colegios concesionados de Las Condes versus aquellos alumnos que asisten a los colegios municipales no concesionados. Además, ese efecto positivo aumenta conforme la escuela lleva mayor tiempo bajo el contrato de concesión y afirma que los alumnos más favorecidos resultan ser los más vulnerables.

²⁰ El cual comenzó a ser pagado sobre la base de la asistencia de los alumnos a clases.

Lamentablemente, en los dos casos que se presentan a continuación no existen investigaciones ni evidencia empírica respecto a los resultados, como en el caso anterior. Sin embargo, igualmente es importante destacar estas experiencias y analizar preliminarmente sus resultados.

La Pintana²¹

El municipio entregó en el año 2004 la administración y traspasó la calidad de sostenedor del liceo técnico-profesional “Sergio Silva Bascuñán” a la corporación de educación de la Cámara Chilena de la Construcción (COREDUC). El municipio de La Pintana, a pesar de tener la infraestructura, nunca logró poner en marcha al colegio, por lo que el alcalde decidió licitar la administración del establecimiento.

La COREDUC, que contaba con experiencia en la administración de otros seis establecimientos, tomó el liceo tras firmar un contrato de arriendo de la infraestructura por 10 años, prorrogable por el período que acuerden las partes. A dicho contrato se le puede poner término si el concesionario no cumple la normativa vigente del Ministerio y otros entes fiscalizadores. Entre las condiciones establecidas está que la COREDUC administraría el colegio de acuerdo a algunas de las características de los otros establecimientos pertenecientes al municipio, es decir, sería un colegio gratuito y no seleccionaría a sus alumnos.

Respecto a los resultados, el liceo Silva Bascuñán se sitúa muy por sobre los demás colegios de la comuna, en las dos pruebas SIMCE que ha rendido (atiende solo de 1º a 4º medio, por lo que da únicamente la prueba tomada a los 2º medios), tal como se muestra en el cuadro N° 4.

Cuadro N° 4: Resultado SIMCE Matemáticas 2º Medio Comuna La Pintana

	Promedio La Pintana	Liceo S. Silva B.	Ranking Comunal
2003	233	261	3º lugar
2008	236	270	3º lugar

Fuente: SIMCE.

²¹ Se agradece la información proporcionada por Rosana Sprovera, Gerente General de COREDUC.

Vitacura²²

El municipio ofreció a los profesores de los tres establecimientos educacionales de la comuna la posibilidad de un traspaso hacia sociedades formadas por los mismos profesores. Únicamente los profesores de un colegio, el colegio María Luisa Bombal, votó favorablemente. Los 32 profesores formaron una sociedad educacional de la que cada uno compró una acción, comenzando a operar bajo este sistema a partir de marzo de 2002.

Se firmó un contrato por 10 años entre la sociedad y el municipio. La concesión puede terminar previamente por acuerdo de las partes o por incumplimiento grave de las obligaciones contenidas en el contrato.

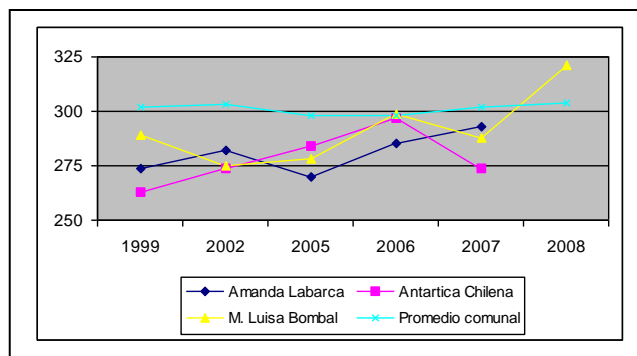
El concesionario se obligaba, con la firma del contrato, a entregar el servicio educativo de acuerdo al proyecto educativo presentado, a cumplir la legislación vigente, admitir a alumnos pertenecientes al programa social del municipio y dar facilidades para que se lleve a cabo la labor fiscalizadora del municipio. Por su parte, el municipio se comprometía a entregar un aporte económico, más el inmueble y hacerse cargo de las mejoras de la infraestructura del edificio.

El municipio siguió entregando recursos pero, al igual que en el caso de Las Condes, éste comenzó a ser pagado según la asistencia de los alumnos. Además de dichos recursos, el colegio recibe el aporte estatal vía subvenciones y tiene ingresos por financiamiento compartido que se cobra en la enseñanza media.

Finalmente y tal como en Las Condes y La Pintana –y a diferencia de los casos de Colombia y EE. UU. –, los contratos no incluyeron metas de rendimiento de los alumnos atendidos, ni mayores exigencias de rendición de cuentas.

A pesar de ello, el gráfico N° 1 muestra los importantes resultados obtenidos.

Gráfico N° 1: Evolución de los Resultados Prueba SIMCE de Matemáticas. Colegios Municipales y Concesionados de Vitacura



El gráfico muestra los resultados académicos de los establecimientos de Vitacura desde 1999 a 2008²³. El año 2002 es el primero en que la administración del colegio María Luisa Bombal está en manos de la sociedad de profesores. A partir de entonces se exhibe un aumento que permitió en 2008 superar los resultados promedio de la comuna.

IV. Comentarios Finales y Conclusiones

La amplia experiencia chilena de participación del sector privado a través de concesiones, no ha llegado masivamente al sector educación. Como se explicó, las posibilidades que abren estos mecanismos en educación son muy amplias, y van desde la provisión de infraestructura o ciertos servicios hasta el total traspaso de la administración de los establecimientos a fundaciones o empresas dedicadas a la enseñanza.

El bajo desempeño de la educación municipal y las dificultades de gestión en esta área de gran parte de las comunas del país, dan pie para buscar nuevas soluciones, entre las que las concesiones de operación pueden ser

²² Se agradece la información proporcionada por Carlota Bravo del Departamento de Educación de Vitacura.

²³ En el dato 2008 no se incluyen los colegios que siguen en manos del municipio, porque los niveles socioeconómicos entre ellos y el M. Luisa Bombal no son comparables.

una alternativa. Los casos presentados (Colombia, Estados Unidos y Chile) muestran que ha habido un avance en el nivel de logros académicos de los alumnos que asisten a escuelas de propiedad pública pero de administración privada, además de un aumento de la competencia en los demás actores de la educación que se ven enfrentados a este tipo de colegios. Otra característica valiosa es que los avances en aprendizaje se dan principalmente en los alumnos más pobres y tienden a ir creciendo en el tiempo.

La evidencia nacional e internacional permite ser optimista: la capacidad del sistema de concesiones escolares otorga saltos importantes en calidad sin mayores esfuerzos en términos de recursos financieros o proyectos de largo plazo. La sola introducción de mayor autonomía en los establecimientos, exigiendo responsabilidad por los resultados académicos provoca un cambio importante sobre los incentivos que rigen a los colegios y ha permitido mejores resultados.

Es por ello que se debe trabajar para que este tipo de experiencias sean replicadas en muchas más comunas en nuestro país. Las autoridades comunales tienen las facultades para llevar a cabo estos cambios, aunque no poseen incentivos para aplicar este tipo de planes, que tienen costos significativos (políticos y económicos). De hecho, es posible que los costos financieros asociados a tomar decisiones de este tipo sean una traba para avanzar en ello. Por tal razón se propone crear un fondo estatal que entregue recursos para que los municipios puedan llevar a cabo concesiones escolares. Estos recursos permitirían cubrir los costos de diseñar los contratos y llevar a cabo la licitación, financiar la creación de sociedades anónimas de profesores, financiar las indemnizaciones que se deban pagar por renuncia al contrato municipal por parte de los profesores, entre otros.

Por último, es fundamental para el buen desempeño de este tipo de experiencias, que el contexto legal que permite la implementación de concesiones sea el adecuado. El caso de EE.UU. donde los resultados de los colegios en concesión varían dependiendo según el Estado de que se trate permite darse cuenta de lo importancia de ello. Asimismo, y a pesar de los buenos resultados de las experiencias nacionales, la introducción de exigencias respecto a niveles de logro o mayor rendición de cuentas pueden hacer que los resultados de

los establecimientos concesionados sean mejores a los mostrados hasta ahora.

V. Referencias Bibliográficas

- "Colegios en Concesión: otro *chip* educativo", (07.09.2008) Artículo en el diario "El Tiempo de Bogotá".
- Barrera-Osorio, F. (2005), "*Impact of Private Provision of Public Education: Empirical Evidence from Bogota's Concessions Schools*".
- Bravo, A. (2006), "Efectos de una Concesión sobre los Incentivos y el Desempeño Escolar", Seminario de Título, Magíster en Políticas Públicas, PUC.
- Centro de Estudios Públicos (2008), "Estudio Nacional de Opinión Pública N° 58", Noviembre-Diciembre 2008.
- Finn, C. y Vanourek, G. (2005), "*Lessons from the U.S. Experiences with Charter Schools*".
- Gallego, F. (2002), "Competencia y Resultados Educativos: Teoría y Evidencia para Chile", Cuadernos de Economía, Año 39, N° 118, pp. 309-352, Diciembre.
- Gallego, F. (2006), "*Voucher-School Competition, Incentives, and Outcomes: Evidence from Chile*", Department of Economics, MIT.
- INE y CEPAL, "Chile: Proyecciones y Estimaciones de Población. Total País (1950-2050).
- La Rocque, N. (2008) "*Public-Private Partnership in Basic Education: an International Review*", CIBT.
- Larrañaga, O. (2004), "Competencia y Participación Privada: la Experiencia Chilena en Educación", Estudios Públicos 96, Centro de Estudios Públicos.
- Ley 18.69.5

- Mizala A. y P. Romaguera (2000), "Determinantes de Factores Explicativos de los Resultados Escolares en Educación Media" A., Serie Economía n° 85, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.
- National Alliance for Public Charter Schools (2009), "*Charter Schools Achievement: What we know*", 5° edición.
- Patrinos, H., Barrera-Osorio, F. y Guáqueta, J. (2009), "The Role and Impact of Public-Private Partnership in Education", Banco Mundial.
- Sapelli, C. y B. Vial (2002), "*The Performance of Private and Public Schools in the Chilean Voucher System*", Cuadernos de Economía, Año 39, N° 118, pp. 423-454, Diciembre.
- Sarmiento, A., Alonso, C., Duncan, G. y Garzón, C.(2005), "Evaluación de la Gestión de los Colegios en Concesión en Bogotá 2000-2003", Departamento Nacional de Planeación, Colombia.
- The Center for Education Reform (2006), "The Accountability Report 2006".
- The Center for Education Reform (2009), "The Accountability Report 2009".
- Villa, L. y Duarte, J. (2002), "Los Colegios en Concesión en Bogotá, Colombia: Una Experiencia Innovadora de Gestión Escolar", BID.
- www.ecs.org

VI. Anexo

Cuadro Comparativo entre Leyes Charter de distintos Estados en EE.UU.

	Sistemas Exitosos	
	Distrito de Columbia	California
Bases del sistema		
¿Pueden reconvertirse escuelas públicas en charter schools?	Sí	Sí
¿Se permite la creación de nuevas escuelas charter?	Sí	Sí
¿Designa o da preferencia el Estado a ciertos alumnos?	Sí. En los casos de escuelas reconvertidas se da preferencia a quienes asistían a la escuela previamente. Se prioriza también a los residentes del distrito.	Sí. A la hora de aprobar un colegio se da prioridad a aquellos que atienden a alumnos de bajo rendimiento. En caso de exceso de demanda se privilegia a los alumnos del distrito.
¿Existen limitaciones al número de charter schools?	Sí. Máximo se pueden abrir 20 escuelas por año.	Sí. Se permiten 100 administradores por año, aunque cada institución puede abrir más de un colegio.
¿Quién aprueba la apertura?	Las comisión de educación del Estado y la comisión de charter schools del Estado.	La comisión local de educación o la comisión de educación del condado.
¿Existen restricciones sobre quién realiza la postulación para abrir una charter school?	No	No
¿Existe un proceso de apelación para los solicitantes?	Sí. Los rechazos están sometidos a una revisión judicial por la corte.	Sí. Se puede apelar a la comisión de educación o al Poder Judicial.
¿Provee el Estado asistencia técnica?	No	No
Financiamiento		
¿Quién entrega los fondos?	El Alcalde.	Puede elegir si es que son entregados por el distrito o el Estado.
¿Qué recursos se entregan?	Se entregan los mismos recursos que a los alumnos de escuelas públicas	Se entrega los mismos recursos que a los alumnos de las escuelas públicas salvo algunas asignaciones especiales.
¿Se entregan recursos para la puesta en marcha?	Sí	Sí, se dan créditos por US\$250 mil pagaderos en 5 años.
¿Se entregan recursos para infraestructura?	Sí	Sí
¿Es responsable del transporte de los alumnos?	No, aunque como los alumnos de colegios públicos tienen precios rebajados.	No
Autonomía		
¿Se aplican los estándares y evaluaciones estatales?	Sí	Sí
¿De qué normas están exentos?	Están libres de todos los estatutos y regulaciones educativas del D.C. salvo lo que está incluido en la ley charter.	Libres de gran parte de las leyes y regulaciones estatales sobre educación.

(Continuación)

Financiamiento		
¿Quién entrega los fondos?	El distrito escolar.	El distrito escolar
¿Qué recursos se entregan?	Se entregan los mismos recursos que a los alumnos de escuelas públicas.	Se entregan los mismos recursos que a los alumnos de escuelas públicas.
¿Se entregan recursos para la puesta en marcha?	No	No
¿Se entregan recursos para infraestructura?	No	No
¿Es responsable del transporte de los alumnos?	Sí, las charter schools deben cumplir las exigencias de los colegios públicos. Se les entregan recursos para ello.	No
Autonomía		
¿Se aplican los estándares y evaluaciones estatales?	Sí	Sí
¿De qué normas están exentos?	Libres de todos los estatutos y leyes aplicables a una escuela, excepto los de calidad docente, negociación colectiva, entre otros.	Libres de gran parte de las leyes y regulaciones salvo las incluidas en la ley charter del Estado.
Profesores		
¿Deben estar certificados?	Sí	Sí
¿Quién fija los salarios?	Acuerdo en negociación colectiva.	La escuela.
¿Tienen las mismas condiciones de jubilación que los profesores de escuelas públicas?	Sí	Sí
¿Están atados a la negociación colectiva?	Sí	Sí
Accountability		
¿Deben entregar un reporte anual?	Sí. Al menos anualmente deben reportar la información que soliciten las autoridades.	Sí
¿Están definidas las razones para terminar los contratos?	Sí, entre otros: no cumplir con la normativa charter, no alcanzar los resultados académicos pactados, mal manejo administrativo.	Sí, no cumplir los términos pactados en la ley charter.
En el proceso de renovación del contrato, ¿existen apelaciones a contratos no renovados?	Sí, se puede apelar a la comisión de educación del Estado.	No
¿Deben entregarse reportes de eficiencia a otras autoridades?	Sí, a las autoridades de educación.	Sí, la comisión reporta a los legisladores.