



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1.160

30 de mayo 2014

ISSN 0717-1528

EDUCACIÓN PARTICULAR SUBVENCIONADA: INCERTIDUMBRE EN EL FUTURO DE LOS ESTUDIANTES

- El proyecto de ley, enviado por el Ejecutivo, aplica nuevas restricciones y exigencias a los sostenedores particulares subvencionados con fines de lucro, las que les limitarán su campo de acción hasta el punto de que muchos deban abandonar el sistema.
- La iniciativa, tal como se ha planteado, genera una gran incertidumbre en el futuro de 1.200.000 estudiantes, debido a que los sostenedores de los colegios a los que asisten ya no se desenvolverán en el mismo escenario que en el que operan actualmente.

MÁS INFORMACIÓN

http://www.lyd.com/wp-content/files_mf/136elcambionecesarioenlaeducacioncilenapmattemayo2012.pdf

http://www.lyd.com/wp-content/files_mf/114propuestafinalalucroll.pdf

http://www.lyd.com/wp-content/files_mf/137elevaerialidaddeleducacionlaimpertanciadelosprofesoresrivkinseptiembre2012.pdf

Tras los anuncios de la Presidenta Michelle Bachelet en materia educacional, de acuerdo a los trascendidos del proyecto sobre el cual se daría cuenta en la sala la próxima semana. Si bien se planteó que su objetivo es dar más oportunidades educativas para las familias e incrementar la integración social, vemos que los instrumentos y el camino escogidos no son los más adecuados, pues pueden tener un fuerte impacto tanto en la oferta educativa como en su calidad.

En la práctica, se impondrán tantas restricciones y exigencias a los sostenedores particulares subvencionados con fines de lucro, que es muy posible que éstos opten por dejar de recibir subvención, saliéndose del sistema o transformándose en establecimientos particulares pagados, en ambos casos cambiando radicalmente el escenario que enfrentan hoy las familias chilenas. Con el proyecto, tal como está, nos preocupa seriamente el futuro de la educación particular subvencionada, la que es preferida por el 54% de la matrícula nacional, equivalente a 1.885.000 alumnos.



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1.160

30 de mayo 2014

ISSN 0717-1528

El sostenedor dejará de ser el gestor de un proyecto educativo, y pasará a ser, como lo señala expresamente la ley, un mero “administrador de recursos públicos”.

PRINCIPALES EXIGENCIAS QUE INTRODUCE EL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley introduce una serie de modificaciones a la Ley General de Educación (DFL N° 2, 2009), Ley de Subvenciones (DFL N° 2 1998), Ley de Subvención Escolar Preferencial (N° 20.648) y Ley de Aseguramiento de la Calidad (N° 20.529). En este documento nos centraremos en las reformas que afectarían en lo inmediato el escenario que conocemos hoy de provisión mixta de educación escolar, sin evaluar todavía las posibles consecuencias que tendría el cambio en el monto de los recursos con que contarán los establecimientos educacionales.

En primer lugar, se establece que la entrega de subvención sólo se dará a sostenedores constituidos como fundación o corporación sin fines de lucro, lo cual deberá materializarse de acuerdo a un mecanismo que detallaremos más adelante.

Segundo, la iniciativa restringe el uso de la subvención y de todos los recursos con que cuente el sostenedor a lo que en él se define como “fines educativos”, y que se especifican en un listado. Estos fines, además de estar limitados a lo señalado en la ley, están sujetos a ciertas restricciones. Por ejemplo, los contratos no podrán hacerse con “personas relacionadas” –cuya definición queda al arbitrio de la Superintendencia- y las operaciones deberán realizarse a “condiciones de mercado” según lo determine un reglamento.

En tercer lugar, se establece una serie de requisitos adicionales a los existentes para impetrar la subvención, los que podrían constituir una dificultad para el desarrollo de un proyecto educativo. Por ejemplo, se plantea la obligación de admitir a todos los postulantes, excepto en caso que haya exceso de demanda, en que el procedimiento de selección debe ser aleatorio, pero privilegiando la incorporación de un 15% de alumnos prioritarios y la existencia de hermanos o padres del postulante trabajando en el mismo establecimiento. Del mismo modo, se prohíbe la expulsión de alumnos por motivos académicos, disciplinarios o de cualquier tipo. Sólo será posible por resolución fundada después de haber implementado “todas las medidas de apoyo pedagógico o psicosocial” y luego de “un procedimiento previo y transparente” en que el estudiante tenga la instancia de apelación ante el Consejo Escolar para hacer descargos.



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1.160

30 de mayo 2014

ISSN 0717-1528

El proyecto de ley obliga a los sostenedores que hoy están constituidos como persona jurídica con fines de lucro a decidir entre dos alternativas: seguir percibiendo subvención (sólo en caso de ser dueños del inmueble en que opera el colegio) o renunciar a ella.

En consecuencia, y considerando las restricciones al uso de la subvención y las nuevas condiciones para que los sostenedores continúen recibiendo recursos públicos, el sostenedor dejará de ser el gestor de un proyecto educativo, y pasará a ser, como lo señala expresamente la ley propuesta, un mero “administrador de recursos públicos”. Con esto, queda de manifiesto la poca valoración que tiene el Gobierno de la labor de un sostenedor, y se obstruyen los espacios para la contribución de nuevos talentos que quieran aportar con metodologías y proyectos innovadores hacia el mejoramiento de las prácticas educativas.

Si hay algo claro en materia educacional, es que no existen recetas ni balas de plata: no es posible definir en una simple lista cuáles serán las necesidades que puede tener un colegio ni sus eventuales gastos. Pretender que el Estado pueda definir mejor que un sostenedor, que conoce la realidad local, cuáles son los usos que debe darse a los recursos, además de frenar la innovación, es bastante poco realista.

Además, los nuevos requisitos establecidos en la ley para recibir la subvención pueden resultar asfixiantes para aquellos establecimientos pequeños, los que se podrían ver forzados a desviar sus escasos recursos a materias administrativas, en vez de procurar maximizar el tiempo que dedican a la educación de sus estudiantes.

EL FIN AL LUCRO: LOS CAMINOS QUE DEJA EL PROYECTO

En relación con el fin al lucro, el proyecto de ley obliga a los sostenedores que hoy están constituidos como persona jurídica con fines de lucro a decidir entre dos alternativas: seguir percibiendo subvención o renunciar a ella. Una primera clave del proyecto es que éstas no constituyen dos alternativas reales, puesto que para continuar recibiendo la subvención, los sostenedores deben ser a inicios del año escolar 2014 dueños del inmueble, lo que de acuerdo a un sondeo preliminar de los Colegios Particulares de Chile (CONACEP), sólo ocurre en el 30% de los casos. En otras palabras, sólo 30% de los sostenedores podrá optar entre las dos alternativas que pasaremos a detallar a continuación. El 70% restante, en las condiciones actuales del proyecto, deberá renunciar a la subvención escolar. El proyecto no les plantea ninguna vía alternativa si quisieran seguir operando a través de la



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1.160

30 de mayo 2014

ISSN 0717-1528

Los sostenedores que sí son dueños del inmueble, y que estén dispuestos a traspasar su calidad de sostenedor a una fundación sin fines de lucro, deberán resolver también la manera de efectuar esta acción. Para esto, el proyecto sólo ofrece dos alternativas, limitando su decisión a: traspasar el inmueble a la nueva fundación o al Fisco.

subvención. Esto implica que hoy tenemos a la mayor parte de los alumnos de este sector con una incertidumbre por su futuro escolar.

Para el caso de los sostenedores que opten por dejar de percibir subvención, éstos tendrán un plazo de dos años desde la entrada en vigencia de esta ley, para dar aviso a la comunidad de su decisión, la que puede tomarse pensando en cerrar el colegio o bien pasar a ser particular pagado (traspasando el pago de la mensualidad completa a sus alumnos). En todo caso, deberán devolver los recursos que el Estado les haya entregado en el pasado por concepto de infraestructura para la implementación de la Jornada Escolar Completa.

Por su parte, los sostenedores que quieran seguir recibiendo subvención, además de ser dueños de su inmueble, tendrán un plazo de sólo dos años para traspasar su calidad de sostenedor a una fundación o corporación sin fines de lucro. Esto resulta un plazo estrecho, considerando que aún no se ha implementado del todo la condición establecida en 2009 que condicionó a los sostenedores a transformarse en personas jurídicas con giro único en educación.

Respecto del inmueble del que son dueños, los que estén dispuestos a traspasar su calidad de sostenedor a una fundación sin fines de lucro, deberán resolver también la manera de traspaso de dicho bien raíz. Para esto, el proyecto ofrece sólo dos alternativas, limitando su decisión a: traspasar el inmueble a la nueva fundación o al Fisco. Ambas opciones presentadas en la iniciativa se describen a continuación:

1) Traspaso del inmueble al Fisco:

Los sostenedores privados que transfieran su calidad y que sean dueños del inmueble al inicio del año escolar 2014 podrán venderlo al Fisco. El valor a pagar se calcula como la suma de un “monto total de infraestructura esencial” (determinado por una comisión regional, y con un tope de 75 UF por alumno) multiplicado por la matrícula promedio de los últimos tres años, y el valor total de los terrenos (determinado según el precio de mercado, considerando su valor de reemplazo, y el valor del suelo con un tope de hasta 30 UF por alumno). A este total se le descontará el aporte suplementario por costo de capital adicional (recursos para JEC, que según CONACEP representan menos del 30% de lo que efectivamente se ha invertido para el



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1.160

30 de mayo 2014

ISSN 0717-1528

Si suponemos que los 1.200.000 alumnos que estudian en estos colegios se distribuyen de manera homogénea, podemos pensar que más de 800.000 se verán perjudicados frente a la incertidumbre sobre el futuro de su colegio.

aumento de la cobertura). Para tener un orden de magnitud, lo anterior podría costarle al Fisco cerca \$ 5 mil millones de dólares, sin considerar las posibles disputas que se originen por llegar a acuerdo respecto al avalúo y sólo tomando en cuenta los máximos establecidos en el proyecto de ley. Este monto sólo constituye una transferencia de recursos, la cual no estaría destinada en ningún caso al mejoramiento de la calidad de la educación de los niños atendidos por estos establecimientos ni en sus profesores.

Las comisiones regionales encargadas de evaluar los inmuebles serán formadas por tres expertos designados por el Secretario General Ministerial de Educación desde un Registro Público de Profesionales con experiencia en avalúo de bienes raíces, de los cuales uno podrá ser funcionario del Estado y ninguno puede tener relación con el sostenedor.

El pago de la infraestructura se hará en cuotas anuales por 12 años. Pagadas todas las cuotas, el Fisco adquiere el dominio sobre la propiedad y el Ministerio de Educación adquiere la facultad de entregar el uso del inmueble a un sostenedor público o privado (no necesariamente a quién lo opere en ese momento). Esto implica que aquellos sostenedores que opten por traspasar el inmueble al Fisco, al final de los 12 años, incluso podrán verse en la situación de dejar de administrar el establecimiento, el que pasaría a manos públicas.

Adicionalmente, se establece la posibilidad de pagar, con cargo a la subvención, una renta mensual al sostenedor inicial (es decir, a la persona con fines de lucro). Ésta no puede exceder la doceava parte del 4% de la diferencia entre el valor del inmueble según el avalúo de la comisión regional y las transferencias que ya haya realizado el Fisco por concepto de aporte por infraestructura.

2) Traspaso del inmueble al nuevo sostenedor sin fines de lucro:

La persona jurídica sin fines de lucro a la cual se le haya traspasado la calidad de sostenedor deberá adquirir, con cargo a la subvención, el inmueble. Para que esto sea posible, es necesario que el sostenedor con fines de lucro haya sido el dueño, y que la transacción se haga al mismo precio determinado por el avalúo fiscal de la opción anterior, en un período de 12 años.



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1.160

30 de mayo 2014

ISSN 0717-1528

Es probable que la mayoría de los establecimientos que son dueños del inmueble decidan traspasarlo al Fisco, generando una nueva fuente de incertidumbre para los alumnos que asisten a establecimientos particulares subvencionados.

Estimamos que esta opción parece muy inalcanzable para el caso de colegios pequeños, puesto que los recursos que reciben por concepto de subvención resultan incluso en muchas ocasiones insuficientes para entregar el servicio educativo de manera óptima. Serán pocos los que opten por perder una parte del ya escaso financiamiento que reciben.

Considerando que, de tal modo de no perder recursos de la subvención, es probable que la mayoría de los establecimientos que son dueños del inmueble decidan traspasarlo al Fisco, se generará una nueva fuente de incertidumbre para los alumnos que asisten a establecimientos particulares subvencionados. Una vez transcurridos los 12 años los estudiantes que hoy asisten a estos colegios no sabrán si pasarán a ser establecimientos públicos (municipales) o continuarán en manos de la organización sin fines de lucro a la que le fue traspasada la calidad de sostenedora.

POSIBLES ESCENARIOS DE APROBARSE ESTA INICIATIVA

De acuerdo a lo señalado anteriormente, las únicas salidas que tendrían en este nuevo escenario cerca de 70% de los establecimientos, son 1) cerrar, ó 2) dejar de percibir subvención, pasando a ser particular pagado y traspasando a sus alumnos el costo completo de su educación.

Es evidente en este segundo camino, que no todos sus alumnos estarán en condiciones de pagar íntegramente una mensualidad completa (más de \$120 mil), y deberán cambiarse a otra escuela, la que por cierto no había sido su primera preferencia. Si suponemos que los 1.200.000 alumnos que estudian en estos establecimientos se distribuyen de manera homogénea, podemos pensar que cerca de 840.000 estudiantes se verán perjudicados frente a la incertidumbre sobre el futuro de su colegio.

Un sondeo realizado a los sostenedores por la misma CONACEP reveló que, sin tener en cuenta el requisito de ser dueño del inmueble ni las futuras restricciones que se impondrán para usar la subvención en el desarrollo de un proyecto educativo, el 8,9% optaría por convertirse a particular pagado, el 27,5% cerraría, el 5,2% traspasaría el inmueble a la nueva fundación que se constituya, y el 58% restante vendería el inmueble al Fisco. Es decir, sin tener en cuenta todavía la posibilidad



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1.160

30 de mayo 2014

ISSN 0717-1528

Si lo que se busca es dar mejores oportunidades de elección a estudiantes de familias desaventajadas, entonces los recursos públicos deben focalizarse en ellos y no en limitar el desarrollo de proyectos que hoy les están entregando la educación que otros sectores (municipal o sin fines de lucro) no les ha podido dar.

real de acogerse a alguna de estas alternativas ni cuál será el espacio disponible para aportar en la gestión futura, 1.300 colegios dejarían de ser una opción real para sus actuales alumnos, ya sea porque cerrarán o porque traspasarán la mensualidad (pasando a ser particulares pagados), volviéndose en muchos casos inabordables para las familias. Otros 2.000 colegios serían vendidos al Fisco, el que luego de 12 años podrá disponer del recinto para traspasarlo a un nuevo sostenedor, como podría ser un municipio, convirtiéndose este proyecto en una potencial municipalización futura de toda la educación.

Si le sumamos al escenario planteado la restricción adicional que impone el requisito de ser dueños del inmueble, y las limitaciones en la disponibilidad de los recursos para ser gestor del proyecto educativo, este número subiría con toda seguridad. Contrario a lo que se ha señalado desde el Gobierno, quienes verdaderamente tengan pasión por la educación no podrán seguir como sostenedores, pues se les quitará cualquier espacio para aportar con sus ganas y experiencia. Sólo sobrevivirán aquellos que estén dispuestos a ser una especie de “contratistas de la educación”.

EN CONCLUSIÓN

El proyecto de ley, tal como está, genera gran incertidumbre en el futuro de 1.200.000 estudiantes, pues los sostenedores de los colegios a los cuales hoy asisten tendrán un campo de acción muy limitado para seguir operando en igualdad de condiciones. Más que ampliar las oportunidades de los sectores vulnerables, se les está limitando en sus alternativas y libertad de elección. Es posible que desaparezcan colegios de buena calidad, los que incluso podrían terminar siendo traspasados a una municipalidad.

Si lo que se busca es dar mejores oportunidades de elección a estudiantes de familias desaventajadas, entonces los recursos públicos deben focalizarse en ellos y no en limitar el desarrollo de proyectos que hoy les están entregando la educación que otros sectores (municipal o sin fines de lucro) no les ha podido dar.

Esperamos que esta iniciativa se discuta y se escuche a quienes serán los principales afectados: los alumnos, sus familias y sostenedores que han hecho un aporte importante a la comunidad. Insistimos en que la



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1.160

30 de mayo 2014

ISSN 0717-1528

calidad de la educación debiera juzgarse por las decisiones diarias de las familias, y por los indicadores que elabora la Agencia de Calidad, y no por la naturaleza de los sostenedores. Este proyecto, tal como lo hemos discutido, puede tener un impacto muy negativo no sólo en lo inmediato, sino irreversible en el largo plazo.