

EL SENTIDO DE PERTENENCIA COMO CATALIZADOR DE UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD*

Carla Lehmann S-B.

En este estudio se presentan dos propuestas para mejorar la calidad y la equidad de la educación subvencionada en Chile. La primera se refiere al “sentido de pertenencia” que tiende a observarse en los establecimientos de “carácter privado”. De acuerdo a la autora, dicho sentido de pertenencia gravita de manera importante en la calidad del proceso educativo, al traducirse generalmente en un desempeño docente de mayor iniciativa, creatividad y compromiso. En consecuencia, se propone abrir la opción de traspasar las escuelas municipales —en forma voluntaria y vía referéndum— a corporaciones o fundaciones educacionales privadas sin fines de lucro, integradas principalmente por los mismos docentes del plantel.

La segunda proposición, tendiente a incrementar la calidad y equidad del sistema educacional, estriba en la creación de dos tipos de incentivos económicos. Uno de ellos consiste en premiar en forma diferenciada los progresos en el rendimiento, medidos por el Simce, a nivel de cada establecimiento. El otro radica en otorgar un subsidio, también diferenciado (es decir, mayor), a los estudiantes cuya situación socio-económica es más precaria, con lo cual los establecimientos subvencionados tendrán un incentivo para atender las necesidades educativas de dichos alumnos.

CARLA LEHMANN S-B. Ingeniero Comercial, Universidad de Chile. Investigadora del Centro de Estudios Públicos.

* Agradezco los comentarios de Enrique Barros, Arturo Fontaine Talavera, Ignacio Irrazábal y Miguel González a una versión anterior de este trabajo. Por cierto, errores y omisiones que pueda contener son de mi exclusiva responsabilidad.

I. DIAGNÓSTICO

El proyecto de Gobierno recientemente enviado al Congreso para modificar la Ley N° 19.070 (Ley de Subvenciones a la Educación) y el DFL N° 5 (Estatuto Docente) ha puesto una vez más el tema de la calidad de la educación en el centro del debate público.

Los cambios que se proponen apuntan básicamente a dos objetivos. Por un lado, los referidos al Estatuto Docente procuran flexibilizar las normas que regulan el número de profesionales de la educación municipal (dotación docente) y fomentar la eficiencia en la administración del manejo de personal.¹ Por otro lado, las modificaciones relativas a la Ley de Subvenciones persiguen subsanar dificultades de la gestión educativa, orientando mayores recursos hacia ese sector y, por esta vía, mejorar la calidad de la educación.

Aunque las reformas propuestas significan un avance, éstas no tocan un asunto de fondo que influye significativamente en la gestión educativa y financiera de los establecimientos educacionales subvencionados, a saber: el carácter público o privado del plantel.

1. 1 Gestión educativa y autonomía

Una primera faceta del problema, y seguramente la más importante, es de orden cualitativo: ¿por qué un plantel educacional privado, que pertenece a personas perfectamente individualizables, tiende a ser más efectivo (en términos de lograr sus objetivos) y de mejor calidad que un establecimiento de carácter público?

Sin duda, la pregunta sugiere una infinidad de respuestas válidas en determinados casos. Sin embargo, en términos simples, éstas pueden ser agrupadas básicamente en dos áreas. Una de ellas la conforman las diferencias culturales de los niños que asisten a los dos tipos de establecimientos, esto es, las variables socioeconómicas y socioculturales (por ejemplo, el nivel educacional de los padres) explicarían, en parte, las diferencias de calidad (resultados Simce) entre la educación particular subvencionada y la municipal. Esta realidad se observa al comparar la información de los cuadros N° 1, 2 y 3: a mayor nivel socioeconómico, más altos son los porcentajes de logro en ambos tipos de establecimientos (Cuadro N° 1).

¹ Programa de Asesoría Legislativa (PAL), *Bitácora Legislativa* N° 115, Corporación Tiempo 2000, Santiago de Chile.

Pero también es cierto que si se compara el rendimiento por dependencia (establecimientos particulares subvencionados vs. municipales), considerando un mismo nivel socioeconómico y sociocultural e índice geográfico, las diferencias en términos de calidad subsisten a favor de las escuelas particulares subvencionadas, salvo en el sector rural (índice geográfico D y E) y en el nivel socioeconómico C (véase Cuadro N° 3). Es decir, en el estrato socioeconómico bajo y en áreas rurales se produce una excepción que requeriría un estudio específico.

CUADRO N° 1 RESULTADOS NACIONALES POR ESTRUCTURA*
(Octavos años)
NIVEL SOCIOECONÓMICO "A"

Dependencia	Índice geográfico	% de logro			
		Matemáticas	Castellano	Ciencias naturales	Historia y geografía
Municipal	A-B	64,61	65,30	66,48	66,80
Particular subvencionado	A-B	68,69	71,75	65,92	68,58

* Véase en Anexo explicación de nivel socioeconómico e índice geográfico.

Fuente: Simce 1993, Ministerio de Educación.

CUADRO N° 2 RESULTADOS NACIONALES POR ESTRUCTURA*
(Octavos años)
NIVEL SOCIOECONÓMICO "B"

Dependencia	Índice geográfico	% de logro			
		Matemáticas	Castellano	Ciencias naturales	Historia y geografía
Municipal	A	58,97	62,67	52,99	57,05
Part. subven.	A	60,58	64,67	54,92	58,66
Municipal	B	58,68	61,08	56,17	57,41
Part. subven.	B	62,56	66,60	62,04	62,80
Municipal	C-D	54,88	57,54	54,20	56,30
Part. subven.	C	58,86	62,64	54,20	57,84

* Véase en Anexo explicación de nivel socioeconómico e índice geográfico.

Fuente: Simce1993, Ministerio de Educación.

CUADRO N° 3 RESULTADOS NACIONALES POR ESTRUCTURA*
(Octavos años)
NIVEL SOCIOECONÓMICO "C"

Dependencia	Índice geográfico	% de logro			
		Matemáticas	Castellano	Ciencias naturales	Historia y geografía
Municipal	A	51,53	54,30	48,70	51,92
Part. subven.	A	53,74	57,29	53,24	56,14
Municipal	B	52,66	54,43	50,89	51,74
Part. subven.	B	53,60	56,52	53,04	55,60
Municipal	C	50,98	52,78	50,08	52,97
Part. subven.	C	53,49	56,66	52,99	53,52
Municipal	D	49,81	50,24	51,58	52,45
Part. subven.	D	48,07	49,19	52,25	52,32
Municipal	E	45,98	45,35	45,36	46,03
Part. subven.	E	43,66	42,44	34,75	36,73

* Véase en Anexo explicación de nivel socioeconómico e índice geográfico.

Fuente: Simce 1993, Ministerio de Educación.

En síntesis, si se mide la calidad por el rendimiento en las pruebas Simce y si se considera un mismo nivel socioeconómico, puede concluirse que la educación particular subvencionada es, en general, mejor que la municipal.

Es más, la población parece estar consciente de ello. Según la encuesta CEP-Adimark de agosto de 1992, la población tiende a evaluar mejor los establecimientos particulares subvencionados que los municipales (véase Cuadro N° 4).

CUADRO N° 4 EVALUACIÓN DE TIPOS DE COLEGIO POR NIVEL SOCIOECONÓMICO
(Notas 1 a 7)

	Alto	Medio	Bajo
Particular pagado religioso	5,5	5,8	5,7
Particular pagado laico	5,3	5,6	5,5
Particular subvencionado	4,5	5,3	5,4
Colegios municipales	4,2	5,0	5,1

Fuente: Estudio CEP-Adimark, agosto 1992.

Los resultados expuestos en los cuadros N° 1, 2 y 3 respaldarían la hipótesis de que las diferencias de gestión educativa entre los establecimientos municipales y los particulares subvencionados hacen que estos

últimos presenten mejores resultados en las pruebas de medición de la calidad de la educación (Simce). En muchos casos, estas diferencias de gestión y de calidad derivan del hecho que los establecimientos de carácter privado favorecen y potencian la mística y el sentido de pertenencia.²

Los establecimientos educacionales que “pertenecen”³ a una o varias personas presentan, en general, una mística particular o carácter individual que puede denominarse el “espíritu del colegio”. A su vez, el personal docente y administrativo que trabaja en un plantel educacional con un lineamiento claro y definido se compromete con ese espíritu o ideal particular: se “la juega” por el colegio; se “pone la camiseta” del colegio; comparte una visión institucional con el equipo del colegio.

El director o directora de un plantel con estas características constituye un verdadero líder: focaliza las prioridades reales del establecimiento, motiva a sus colaboradores a jugársela por el colegio y por la formación de los estudiantes, al tiempo que provee un ambiente en que los profesores participan en la formulación de los objetivos del establecimiento y lidera su realización.⁴

La pertenencia o sentido de pertenencia actúa, en definitiva, como catalizador de una serie de fuerzas humanas, tales como la voluntad, el deseo de hacer las cosas bien, la dedicación, la creatividad, y todas juntas permiten una gestión educacional más efectiva.

Por contraste, difícilmente una escuela de propiedad estatal puede generar su propio espíritu: ¿el espíritu de quién? ⁵

Los establecimientos educacionales municipales suelen caracterizarse por una gestión educativa de menor calidad, por un ambiente

² Esto no quiere decir que “todos” los establecimientos particulares subvencionados presenten una mística clara y un fuerte sentido de pertenencia; más bien lo que se desea subrayar es que el carácter privado de un establecimiento facilita que estas características se den. El análisis que sigue se sustenta sobre esta premisa.

³ El término pertenencia, en este caso, no se refiere necesariamente a la propiedad sobre los bienes inmuebles del establecimiento. En otras palabras, para que exista un fuerte sentido de pertenencia y mística en un colegio no es condición necesaria que la persona jurídica que realiza la gestión posea la propiedad de los bienes inmuebles del establecimiento.

⁴ El Centro de Estudios Públicos está efectuando una investigación en que se analizan establecimientos particulares subvencionados que muestran estas características, entre ellos los colegios de la Sociedad de Instrucción Primaria, Colegio Santa Cruz [Santiago], Colegio Cristiano Emanuel [La Florida], Colegio Los Capullitos [La Cisterna], Colegio Marcelino Champagnat [La Pintana].

⁵ Por supuesto, hay excepciones notables, como el Instituto Nacional y el Internado Nacional Barros Arana. Sin embargo, podría argumentarse que el vigor de dichos establecimientos aumentaría si contaran con un mayor grado de autonomía en la gestión educacional.

despersonalizado y por una identidad y sentido de pertenencia débiles. Es más, el director de un establecimiento educacional de carácter público se ve generalmente a sí mismo como administrador y no como líder. En la mayoría de los casos, tales establecimientos no se manejan con una visión compartida de equipo, sino por reglas y regulaciones. Y esto no se debe a una falla de los directivos ni de los profesores que trabajan en dichos planteles, sino a la falta de un sistema real de incentivos. La burocracia y la falta de autonomía estrangulan la creatividad, motivación y potencialidad de los profesores y directivos de los colegios municipales.

Aun al mejor intencionado director de un establecimiento educacional municipalizado le resulta difícil poner su energía al servicio de un mayor liderazgo institucional cuando gasta gran parte del día llenando formularios y confrontando cada decisión con un vasto compendio de reglas y regulaciones impuestas desde arriba.

En suma, la falta de autonomía en la gestión educacional y de sentido de pertenencia son verdaderos frenos al mejoramiento de la calidad de la educación en los establecimientos educacionales municipales.

1.2 Gestión financiera y autonomía

Una segunda faceta del problema, de orden cuantitativo, se refiere a que los establecimientos educacionales privados exhiben una gestión financiera más eficiente que la de los planteles públicos. Esta afirmación se apoya en el hecho que algunos colegios particulares subvencionados logran financiarse sólo con la subvención estatal, mientras que la mayoría de los colegios municipales sistemáticamente presentan déficit, aun considerando que los primeros deben amortizar la inversión en infraestructura y los segundos reciben apoyo financiero del municipio.⁶

El problema que aqueja a los establecimientos educacionales públicos es inherente a toda institución pública. En el sector privado, las firmas deben atraer consumidores; de lo contrario, fracasan. Y si ello sucede, los inversionistas pierden dinero y los administradores y empleados pierden su

⁶ Los déficit actuales del sector educacional municipal suman \$ 33.000 millones anuales (*Temas Públicos* N° 191, Instituto Libertad y Desarrollo), los que son cubiertos, en parte, por aportes directos del Estado a los municipios a través de los “Fondos de Déficit” y, en parte, por aportes que efectúan las municipalidades de sus ingresos propios. Esto significa que sólo por concepto de financiamiento de déficit, los establecimientos municipales reciben, en promedio, una unidad de subvención educacional (USE) 23,2% superior a la de los establecimientos particulares subvencionados.

trabajo. En el sector público, sin embargo, los fracasos no son penados, sino más bien son recompensados.

La falta de autonomía administrativa y financiera de los colegios municipales encuentra una de sus raíces en la promulgación del Estatuto Docente (1991), que introdujo una serie de rigideces en el sistema educacional municipal,⁷ debilitando una de las bases de sustentación del sistema educacional chileno: la descentralización.

Con este marco legal de fondo no son de extrañar los altos déficit que deja la administración de estos establecimientos educacionales: basta con observar la sobredotación de sus plantas docentes en relación al sector particular subvencionado. Mientras la matrícula en el sector municipal creció en 1% entre 1991 y 1993, la dotación docente aumentó en más de 10%, con lo que la relación profesor-alumno pasó de 22 alumnos por profesor a 20 en 1993. En el sector particular subvencionado la relación se estabilizó en 27 alumnos por profesor.⁸

Las escuelas particulares subvencionadas suelen no presentar problemas de déficit, y esta situación está estrechamente relacionada con el hecho de que este sector posee muy pocas trabas legales y rigideces en su gestión. En términos de gastos, la única restricción que enfrentan se refiere al salario mínimo nacional por hora docente; sin embargo, pueden ajustar libremente las plantas docentes de acuerdo a las necesidades del establecimiento (Ley 19.010, Art. 3º) con la sola condición de que el empleador, aparte de la indemnización por años de servicio (con un tope de 11 sueldos), pague al profesor otra adicional equivalente al total de remuneraciones que habría tenido derecho a percibir si dicho contrato hubiese durado hasta el término del año laboral en curso (Ley 19.070, Art. 60).

A menudo se plantea que la educación no es “un mero negocio”. Es frecuente encontrar entre los profesores una fuerte resistencia a que se considere la escuela como “una empresa privada más”. Esta crítica merece ser examinada cuidadosamente. Desde luego, no cabe duda de que es legítimo que existan escuelas particulares con fines de lucro. En efecto, la categoría “establecimiento particular subvencionado” comprende escuelas que funcionan como entidades con fines de lucro y también incluye a muchas instituciones privadas sin fines de lucro, como los colegios regidos por congregaciones religiosas. Todavía más, la mayoría de los mejores

⁷ Entre éstas cabe señalar que el Estatuto Docente estableció prácticamente la inamovilidad de los docentes del sector municipal.

⁸ “El perfeccionamiento de la descentralización educativa: Hacia un primer balance” Subsecretario de Educación, enero 1994.

colegios particulares pagados no son empresas privadas, sino fundaciones o corporaciones privadas sin fines de lucro. En el caso de la educación superior, las principales universidades privadas del mundo (Oxford, Cambridge, Harvard, Princeton, etc.) son corporaciones privadas sin fines de lucro.

Quienes piensan que la enseñanza se enmarca mejor al interior de instituciones sin fines de lucro no están obligados a apostar, en consecuencia, por la educación pública: pueden optar también por las instituciones privadas sin fines de lucro.

Por consiguiente, de este breve diagnóstico cabe concluir que es necesario facilitar el traspaso de establecimientos municipales a entidades privadas que no persigan fines de lucro.

II. MODALIDADES DE TRASPASO

2.1 Normas vigentes⁹

El artículo 6° de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, N° 18.695, establece que las municipalidades pueden entregar concesiones para la administración de establecimientos o bienes específicos que posean o tengan a cualquier título. La Contraloría ha interpretado esta norma en lo relativo a establecimientos educacionales de la siguiente forma:

- La facultad municipal para celebrar contratos con particulares, previa licitación pública y sin establecer un monto mínimo para su procedencia, sólo comprenderá la administración de dichos establecimientos o bienes, sin que esto signifique el traspaso de funciones o potestades municipales (Dictamen N° 31.431 de 1988). Como corolario de este dictamen se tiene que el establecimiento traspasado mantiene su calidad de municipal, es decir, los profesores del establecimiento traspasado se siguen rigiendo por el Título III del Estatuto Docente.
- Una vez otorgada la concesión pasa a ser sostenedor la persona natural o jurídica que se hubiere adjudicado la licitación, sin que ello altere las potestades propias de las municipalidades ni sus funciones propias, ya que esta designación concierne únicamente al ámbito de la administración que se está entregando. (Dictamen N° 20.415 de 1990).

⁹ Información extraída de Inés Arellano, “Informe preliminar sobre concesiones de administración de los establecimientos educacionales del sector municipal”, junio 1994.

De acuerdo a las normas y dictámenes ya mencionados, el otorgamiento de las concesiones de administración de los establecimientos educacionales debe efectuarse según las reglas siguientes:

- Por propuesta pública, cualquiera sea su monto, y sólo puede referirse a la administración de dichos establecimientos y sus bienes.
- Deben establecerse bases claras, transparentes y debidamente divulgadas acerca de lo que encierra la licitación y los requisitos que deben cumplir los interesados en participar en ella.
- Si no se presentan interesados, se puede proceder por contratación directa.
- Debe suscribirse el convenio correspondiente y dictarse el decreto municipal que aprueba el respectivo contrato de administración.

En suma, las normas actuales permiten entregar en administración el establecimiento educacional, previa propuesta pública, sin que esto implique traspaso de funciones o potestades municipales, lo que debe analizarse caso a caso.

Sin embargo, de acuerdo a los antecedentes que se tienen, los únicos casos de traspaso que se conocen han sido los de escuelas agrícolas municipales a la Corporación de Desarrollo Social del Sector Rural (Codesser) de la Sociedad Nacional de Agricultura, corporación que exhibe, por lo demás, una trayectoria importante y una situación financiera solvente.

El hecho de que los traspasos de establecimientos municipales a manos privadas sean una excepción más que una regla puede ser explicado en parte por aprensiones municipales al respecto¹⁰ y, en parte, porque no existen los incentivos suficientes (legales y financieros) para optar por este camino, y menos aún para que dichos traspasos se efectúen a corporaciones o fundaciones constituidas por profesores u otros que no posean una fuerte solvencia económica.¹¹

¹⁰ Es probable que la municipalidad no esté dispuesta a desprenderse de un establecimiento educacional sin que se le asegure cierto éxito en la gestión (financiera y administrativa). Con el traspaso la municipalidad pierde control sobre la administración del establecimiento, es decir, corre un riesgo y no obtiene grandes beneficios.

¹¹ Los principales obstáculos que se observan desde el punto de vista de la persona natural o jurídica que quiere optar por la administración del establecimiento son las restricciones financieras (por ejemplo, asegurar gratuidad y entregar una garantía) y las restricciones legales, ya que el establecimiento no cambia su status y sigue siendo, en términos de gestión financiera, municipal.

2.2 La propuesta y sus objetivos

La propuesta básica que se sugiere aquí consiste en el traspaso “voluntario” de la administración (con posibilidad de obtener la propiedad del inmueble, sujeta a una gestión adecuada) de establecimientos educacionales municipales a corporaciones o fundaciones de derecho privado sin fines de lucro formadas básicamente por profesores, cuyo único objetivo sea el bien común general, enmarcado éste dentro de fines exclusivamente educacionales.¹²

Una de las condiciones requeridas para su validación es que ésta se produzca con el consentimiento de la mayoría de los profesores del establecimiento. El modo de operación sería a través de un “referéndum”, en el que cada profesor exprese libremente su aprobación o rechazo respecto del traspaso. De aprobarse el referéndum con una mayoría absoluta (50% más uno de los votos legalmente emitidos), el traspaso se produciría “automáticamente”.

En una primera etapa, el traspaso incluiría una concesión de administración por un determinado número de años (7 años, por ejemplo), al término del cual existirían dos posibilidades:

- Si la gestión ha sido adecuada,¹³ la corporación o fundación tiene la posibilidad de hacer efectiva una opción de compra del establecimiento, con lo cual el traspaso se hace definitivo en administración y propiedad. Si el precio de venta del establecimiento se fija en el avalúo fiscal del mismo, se debe pensar en alternativas de financiamiento que hagan viable la compra por parte de la corporación. Una alternativa es que la corporación asuma una deuda (por el valor del establecimiento o una parte de éste) con la municipalidad, pagadera en un plazo máximo de 20 años con una tasa de interés real subsidiada de 2% anual. En tal caso, mientras persista un saldo insoluto, el inmueble queda hipotecado y no puede destinarse a otros fines que no sean los educacionales.

Si la corporación o fundación no quiere o no puede hacer efectiva la opción de compra, se puede renovar automáticamente la concesión de administración por un período adicional de años.

¹² Estos fines deberían quedar limitados, en efecto, sólo al ejercicio de la educación básica y media.

¹³ El municipio determinará si la gestión ha sido o no adecuada sobre la base de: a) un informe de actividades y balance que la corporación hará llegar a la municipalidad al término de cada año (informe interno), y b) el cumplimiento de objetivos contenidos en un Proyecto de Desarrollo Integral del Colegio (informe externo). Sobre estos puntos se volverá más adelante.

- Si bajo los mismos parámetros anteriores la gestión no ha sido adecuada, el municipio podría revocar la concesión y el establecimiento volvería a manos municipales. En caso de producirse diferencias de opinión entre la corporación y la municipalidad respecto de lo adecuada o inadecuada de la gestión llevada a cabo, le corresponderá a un árbitro dirimir (lo cual debiera quedar establecido en el convenio de concesión).

Para que esta propuesta pueda ser viable es necesario que, al otorgarse la concesión, la nueva administración pueda adecuar libremente la dotación del plantel según sus requerimientos reales. Para ello es preciso que el establecimiento traspasado se ajuste a las normas legales vigentes con que se rigen los establecimientos particulares subvencionados, con todas las implicancias positivas que esto tiene. Entre ellas cabe mencionar que no son aplicables en dichos establecimientos las restricciones legales establecidas en el Título III del Estatuto Docente, especialmente aquellas referidas al ingreso de los profesionales de la educación a la carrera docente (artículo 20 al 33) y al término de la relación laboral de éstos (artículo 52). En definitiva, los profesores del establecimiento traspasado pasarían a ser profesionales de la educación del sector particular y se regirían por el Título IV del Estatuto Docente.

Sin embargo, desde otra perspectiva, si se quiere que la propuesta funcione y entregue los incentivos mínimos a los docentes para optar por este camino, es necesario asegurarles las asignaciones que actualmente poseen en su calidad de trabajadores del sector municipal. En teoría, de acuerdo a la legalidad vigente, los docentes (al pasar a ser profesionales de la educación del sector particular) dejarían de recibir las diferentes asignaciones establecidas en el párrafo IV del Título III del Estatuto Docente (asignación de experiencia, de perfeccionamiento, de responsabilidad directiva y de responsabilidad técnico-pedagógica); sin embargo, en la práctica, el Ministerio de Educación está transfiriendo los fondos correspondientes para asignaciones a los sostenedores de los colegios particulares subvencionados. Es decir, en la práctica, el Ministerio no está discriminando entre unos y otros.

Aún así, es necesario que legalmente quede establecido que los docentes no perderán, al pasar a ser profesionales del sector particular, las asignaciones que actualmente poseen.

Una implicancia positiva adicional de ajustarse a las normas legales vigentes para los establecimientos particulares subvencionados se refiere a que éstos no tienen limitación para adscribirse al sistema de financiamiento

compartido.¹⁴ En el caso de los establecimientos municipales, esta facultad es válida sólo para los de enseñanza media, sujeta a la aprobación mayoritaria de los padres y apoderados del establecimiento y otorgando exención del pago (gratuidad) a todos los alumnos residentes de la comuna que lo requieran, previa declaración escrita del apoderado en que solicite el beneficio de la gratuidad.

Por otra parte, el hecho de que el cuerpo docente se identifique con el establecimiento facilita la posibilidad de obtener donaciones de empresas, conforme a lo dispuesto en la ley N° 19.247 de 1993.

En resumen, lo que se propone no es la “privatización” del sistema de educación pública municipal, sino abrir o potenciar una nueva forma de gestión que, sin romper la tradición de docencia en nuestro país, permita rescatar o dar un cauce distinto al *ethos* de servicio público que caracterizó la educación chilena durante muchos años. La idea es, como se ha dicho, hacer posible la canalización descentralizada y autónoma de ese *ethos*, sin forzar la decisión y sobre la base de entidades docentes sin fines de lucro.

III. COMPATIBILIDAD LEGAL DE LAS NORMAS VIGENTES CON LA PROPUESTA

La propuesta presenta tres diferencias importantes respecto de la legalidad vigente:

- a) La licitación como mecanismo de traspaso de la administración vs. el referéndum. Aquí, el tema de fondo son los mecanismos de validación del traspaso. En la propuesta, éste se validaría vía aprobación, por mayoría absoluta, de los profesores del establecimiento, en cuyo caso el traspaso se produciría automáticamente. De acuerdo a las normas vigentes, la validación se da por la vía del concurso público, haciendo competir entre sí a los diferentes interesados.
- b) El carácter (privado o público) que adquiere o mantiene el establecimiento traspasado. Según las disposiciones legales vigentes, el colegio no pierde con el traspaso su carácter municipal. Lo que se propone al respecto es flexibilizar esta norma de modo que los establecimientos, una vez traspasados, pasen a regirse por las normas legales aplicables a los colegios particulares subvencionados.

¹⁴ Como se verá y discutirá más adelante (punto VI), esta facultad puede ser atractiva desde el punto de vista financiero del establecimiento, pero negativa en términos de asegurar equidad en el sistema.

- c) La posibilidad de traspasar la propiedad del establecimiento. Conforme a la legalidad vigente, ello es prácticamente imposible. Lo que se propone, en este ámbito, es flexibilizar la norma para que esta alternativa sea plausible, sujeta a las condiciones anteriormente comentadas.

Una forma de solucionar los escollos recién expuestos es ampliar, por un lado, y modificar, por otro, la legislación vigente, de manera de hacer posible adquirir automáticamente vía referéndum, en el caso de corporaciones o fundaciones de profesores, la administración de un establecimiento municipal si la mayoría de los docentes así lo desea. Al mismo tiempo se deben flexibilizar las normas del Estatuto Docente y permitir la posibilidad de optar a la propiedad del establecimiento.

IV. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE LA PROPUESTA Y CONSTITUCIÓN DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA

Para concretar la propuesta, se puede pensar en un procedimiento administrativo que contenga los siguientes pasos:

- i) Enviar a la municipalidad respectiva una petición para realizar el referéndum, la cual debería ser aprobada automáticamente si cuenta con la firma de al menos el 10 por ciento del total de profesores del establecimiento.
- ii) Al aprobarse la petición, el municipio dispondrá de un plazo de 90 días para efectuar el referéndum. El municipio debe controlar íntegramente el proceso de votación de modo de asegurar la debida transparencia.
- iii) El municipio realiza el traspaso (automáticamente) sólo si el plebiscito es aprobado por el 50 por ciento más uno de los votos.
- iv) La sociedad debe constituirse legalmente, ya sea en la forma de una corporación o en una fundación sin fines de lucro, de acuerdo a lo establecido en el Decreto Supremo 110 de 1979 del Ministerio de Justicia.
- v) El director del establecimiento en conjunto con la mesa directiva del consejo de la corporación o fundación deben elaborar el Proyecto de Desarrollo Integral del establecimiento¹⁵ para los siguientes 7 años, el que deberá ser enviado a la municipalidad respectiva dentro de un

¹⁵ Este Proyecto debe contener objetivos anuales a cumplir en los ámbitos de gestión financiera, administrativa y educativa.

plazo máximo de 120 días, contados desde la fecha en que se crea la corporación o fundación.

En el caso de formarse una corporación, se podrían establecer los siguientes requisitos:

- Serán socios activos de la corporación todos los profesores que al momento de traspasarse el establecimiento se encuentren trabajando en él.
- Los socios activos confeccionarán los estatutos de la corporación de acuerdo a lo establecido en el artículo 4 del DS 110. Los estatutos serán aprobados por la mayoría más uno de los socios.
- El Directorio o Consejo Directivo de la corporación se elegirá anualmente por la totalidad de los socios activos en una Asamblea General Ordinaria. Se proclamarán elegidos aquellos que en una misma y única votación resulten con el mayor número de votos, hasta completar el número de directores que deben elegirse¹⁶ (el número debe establecerse en los estatutos). Los miembros del Consejo podrán ser reelegidos. Entre las obligaciones del Consejo está la de aprobar el presupuesto anual del establecimiento, así como el balance debidamente auditado.
- El Consejo deberá en su primera sesión designar, por lo menos, al presidente, secretario y tesorero de entre sus miembros,¹⁷ quienes formarán la Mesa Directiva del Consejo. El presidente del Consejo será también el presidente de la corporación y la representará judicial y extrajudicialmente.
- El director del establecimiento educacional será elegido por el Consejo Directivo de la corporación en sesión ordinaria o extraordinaria. El candidato podrá ser un socio activo de la corporación o externo a ella. El director se elegirá con el voto conforme de la mayoría más uno de los votos emitidos. El cargo tendrá una duración de 5 años,¹⁸ con posibilidad de reelección al término de éste. El director es quien fijará la planta docente y administrativa del establecimiento. Sin embargo, para evitar cualquier tipo de abuso, se podría establecer algún tope anual en el número de despidos y contrataciones de personal docente (por ejemplo un 10%). Para poder sobrepasar dicha barrera el director requerirá el voto conforme de los 2/3 del Consejo de la corporación.

¹⁶ Artículo 10, Decreto Supremo 110.

¹⁷ Artículo 11, Decreto Supremo 110.

¹⁸ Durante dicho período el cargo es inamovible, salvo por falta grave.

- En relación a quién asumirá la figura legal de sostenedor del establecimiento existen dos posibilidades: el presidente de la corporación o el director del establecimiento. En todo caso, si por razones prácticas de índole administrativa es el presidente de la corporación quien toma la figura legal de sostenedor, debe consignarse que éste no tendrá autoridad *de facto*¹⁹ para fijar la planta docente y administrativa del establecimiento. En ese caso, cualquier despido o contratación deberá ser aprobada por el director del establecimiento.
- En caso de que un profesor fuere despedido, éste perdería automáticamente su calidad de socio activo de la corporación. Los nuevos profesores que se incorporen a prestar sus servicios al establecimiento no adquieren por este hecho la calidad de socios activos de la corporación.
- Las vacantes que se produzcan en el Consejo Directivo, ya sea por fallecimiento, inhabilidad, renuncia, o por cualquier otra razón, serán llenadas por socios activos de la corporación y/o personas ajenas a ella que el mismo Consejo designe en sesión ordinaria o extraordinaria.
- La corporación deberá enviar cada año un informe (que incluya cuenta de actividades) y el balance a la municipalidad respectiva, la que se reservará el derecho de comentar y distribuir públicamente dicho informe.

V. OTROS CAMINOS POR EXPLORAR

La propuesta y el procedimiento descritos no se plantean como el único camino por seguir; no pretenden ser una solución válida para cualquiera circunstancia. Por el contrario, intentan ser sólo un punto de partida que permita una infinidad de caminos o modificaciones posibles a la concepción original, dependiendo de los casos particulares. Ante todo, lo que se requiere es flexibilidad para adecuar la concepción original a los requerimientos específicos del establecimiento educacional.

Es posible pensar en cambios a la concepción original de la corporación o fundación mediante la reforma de los estatutos de ésta. Cualquier reforma a los estatutos debería acordarse en Asamblea General Extraordinaria de socios citada especialmente para dicho efecto. La reforma propuesta debería aprobarse con el voto conforme de, a lo menos, dos tercios de los socios activos de la corporación que concurran a la Asamblea General de Socios.

¹⁹ Aunque, de acuerdo a lo establecido en el artículo 60 del Estatuto Docente, es el empleador (sostenedor) quien puede poner término al contrato de trabajo de un profesor.

Algunas reformas posibles son las siguientes:

- a) Ampliar el número de socios activos de la corporación para permitir el ingreso de nuevos agentes (no profesores): personas naturales (por ejemplo, apoderados) y/o personas jurídicas (por ejemplo, empresas y otras corporaciones ya sea religiosas o educacionales, etc.). Así, la corporación que en un principio estaba formada básicamente por profesores puede transformarse en una asociación mixta de profesores y apoderados, de profesores y empresas del sector, de profesores y una corporación religiosa, de dos corporaciones educacionales fusionadas de algún modo, etc.
- b) Incorporar directamente al Consejo Directivo (sin previa votación de la Asamblea General) a un número de personas que no sean socios activos (que no sean profesores) de la corporación; por ejemplo, que un 30 por ciento de los cupos del Consejo sean llenados por personas naturales o jurídicas no socios activos de la corporación, por proposición directa de algún socio activo y mediante aprobación por unanimidad del Consejo Directivo.

VI. CONDICIONES ADICIONALES DE LA PROPUESTA

6.1 Desde el punto de vista de la corporación o fundación de profesores

Existe la convicción de que los requisitos mínimos contenidos en esta propuesta son insuficientes para que un grupo de profesores se sienta motivado a correr el riesgo de hacerse cargo de la administración de un establecimiento municipal. Se debería pensar en establecer incentivos adicionales o complementarios a los mínimos, algunos transitorios y otros permanentes.

6.1.1 Incentivos transitorios

- a) La municipalidad debería comprometerse a cubrir el déficit existente al momento del traspaso del establecimiento respectivo por un período de un año. Esto se justifica porque la nueva administración debe contar con un tiempo razonable para ajustar las plantas docentes y administrativas y por esta vía dar una solución definitiva a los déficit corrientes del establecimiento.

b) El Estado debería financiar por una vez (durante el primer año) las indemnizaciones de los docentes que bajo la nueva administración dejen de prestar sus servicios en el establecimiento, según lo establecido en el artículo 60 del Estatuto Docente.²⁰ A su vez, se puede pensar en la creación de una indemnización adicional (financiada por el Estado durante el primer año) equivalente a un sueldo por cada cuatro años de servicio. El pago por parte del Estado de ambas indemnizaciones se justifica como parte del saneamiento definitivo del establecimiento.

c) El Estado debería premiar el riesgo que los profesores están dispuestos a correr al tomar la administración de un establecimiento educacional. A su vez, este premio debería ser mayor para los precursores en la materia. Un esquema tentativo puede ser el siguiente:

- El Ministerio de Hacienda otorgaría a la corporación o fundación durante el primer año de funcionamiento del sistema un aporte extraordinario, por una vez, equivalente a un 5 por ciento del gasto anual en remuneraciones que significa el establecimiento transferido.
- El porcentaje bajaría a 4 por ciento para el segundo año de funcionamiento del sistema y a 3 por ciento para el tercer año. Para los años siguientes el incentivo se mantendría en forma permanente en 1 por ciento del gasto anual en remuneraciones del establecimiento transferido.

El monto otorgado por el Estado, establecido en la letra c precedente, podría ser utilizado por la corporación o fundación de profesores como capital de trabajo inicial en caso de producirse algún atraso en la entrega de la subvención estatal debido al cambio de sostenedor. En todo caso, se podría pensar en algún mecanismo que permitiera la no interrupción de la subvención ante tal eventualidad.

6.1.2 Incentivos permanentes que potencien la calidad y equidad del sistema

Un factor muy importante es complementar la propuesta con un adecuado sistema de incentivos económicos que premie una gestión de calidad, medida ésta a través de resultados del Simce.

²⁰ Esto porque al producirse el traspaso, los profesores del establecimiento pasarían a ser profesionales de la educación del sector particular y se regirían por el Título IV del Estatuto Docente.

Dado que esta proposición es válida independientemente del tipo de gestión que tenga el establecimiento (pública o privada), su carácter trasciende la propuesta descrita en estas páginas.

Aunque el sistema de subsidio a la demanda que actualmente existe en nuestro sistema educacional constituye en sí un premio a gestiones de calidad (vía asistencia), en la práctica éste no se está dando a cabalidad ya que, por un lado, el monto absoluto de la USE no es suficientemente atractivo y, por otro, no hay suficiente transparencia de la información pertinente²¹ para que los padres y apoderados puedan efectivamente premiar una buena gestión o sancionar una mala gestión.

En definitiva, lo que se pretende evitar es el anquilosamiento de gestiones mediocres, evitar que se piense que “si lo hacemos mal no importa”. Lo que se desea es dar una señal distinta al sistema: “si lo hacen mal, ustedes dejarán de percibir un premio”.

Por otro lado, es deseable combinar calidad y equidad, con lo cual se propone crear un sistema de incentivos que premie más fuertemente los avances obtenidos en los niveles bajos y menos o nada aquellos cambios producidos en los niveles altos. Un posible esquema sería el siguiente:

Alzas del rendimiento promedio (matemáticas y castellano) desde (% de logro)		Alza del factor de pago de la subvención (%)
	hasta (% de logro)	
30	40	6
40	50	5
50	55	4
55	60	3
60	65	2
65	70	1
70	100	0

Así, por ejemplo, si el establecimiento pasa de un rendimiento (promediando matemáticas y castellano) de 30% (porcentaje de logro) a 40%, obtiene transitoriamente (por un período de un año o hasta que se vuelva a realizar el Simce en ese nivel) un alza del factor de pago de la subvención de un 6%. A medida que el establecimiento logra mejores niveles absolutos de logro, el premio disminuye.

²¹ Por ejemplo, información de resultados del Simce por comuna que compare las diferentes dependencias, considerando un mismo nivel socioeconómico y cultural.

La idea detrás de un esquema como el descrito es incentivar que los educandos logren un piso mínimo de conocimientos en matemáticas y castellano, el cual se ha considerado arbitrariamente en un 70%. Sobre ese piso, establecer premios económicos puede generar incentivos perversos o inadecuados al sesgar o sobrevalorar este tipo de instrumento como el único adecuado para medir calidad de la educación.

Por otro lado, un esquema como el propuesto tiene la ventaja de hacer que buenos profesores se sientan motivados a hacerse cargo de la educación de los niños más pobres, ya que son éstos los que en términos relativos obtienen peores puntajes en el Simce. En este esquema, el beneficio económico potencial de optar por la administración de un colegio municipal pobre es mayor que elegir desempeñarse en un colegio municipal donde el nivel socioeconómico y cultural de los padres es mayor.

6.2 Desde el punto de vista de la municipalidad y del Ministerio de Educación

6.2.1 Equidad

El tema de la equidad está íntimamente relacionado con el sistema de financiamiento compartido: mientras más establecimientos educacionales se inclinen por este sistema,²² menores serán las posibilidades que tendrán los niños más pobres de nuestro país de optar a una educación de calidad. Por lo tanto, es necesario asegurar que el nivel socioeconómico del estudiante no será un impedimento para recibir una educación de calidad.

Este objetivo puede alcanzarse a través de medidas restrictivas que establezcan, por ejemplo, que todos los establecimientos subvencionados (ya sean municipales o particulares) deben otorgar becas a todos los alumnos residentes en la comuna que lo requieran, previa declaración escrita del apoderado solicitando el beneficio de la gratuidad. Sin embargo, alternativamente a este tipo de medidas, más bien coercitivas, existen otros mecanismos que potencian el comportamiento que se desea promover y que parecen desde todo punto de vista mejores.

En esta línea la idea fundamental es ofrecer incentivos económicos a los establecimientos para que les sea atractivo tener entre sus filas a los

²² En el límite, si todos los establecimientos municipales fueran traspasados a manos privadas y todos éstos optaran por introducir el sistema de financiamiento compartido (de acuerdo al DFL 5, Ley de Subvenciones, los establecimientos particulares subvencionados no tienen limitación alguna para adscribirse al sistema de financiamiento compartido) se produciría un problema evidente con aquellos niños que no pueden pagar.

niños más pobres del país. ¿Cómo? Estableciendo un subsidio diferenciado (equivalente a un porcentaje variable del valor unitario de la subvención) para los estudiantes que demuestren una situación socioeconómica precaria. De esta forma, el Estado subsidia en mayor grado al niño más pobre y le permite al mismo tiempo competir en igualdad de condiciones con un niño con mayores recursos. En el fondo, lo que se postula es que el Estado financie (con algún tope) el aporte al financiamiento compartido que los padres de los niños de escasos recursos no pueden hacer.

Para estructurar un sistema como el descrito es necesario contar con algún índice de situación socioeconómica del niño. Se estima que una buena aproximación al respecto se obtiene de la ficha CAS-2, la cual, a su vez, tiene la ventaja de realizarse a nivel local.

Se puede pensar en un sistema de demanda espontánea por parte de la familia que desea obtener el beneficio. La solicitud debería encauzarse a través del Departamento Social a la sección encuesta.

Según información de febrero de 1994 del Ministerio de Educación,²³ del total de establecimientos acogidos al sistema de financiamiento compartido (890 colegios) el 73 por ciento estaría cobrando menos de \$ 3.000 (tramo exento de reducción de subvención) y el 20 por ciento, entre \$ 3.000 y \$ 5.000.

Tomando como referencia el valor de julio de 1994 de la USE (\$ 6.745), se podría pensar en un subsidio que como tope significara aumentar en un 50 por ciento el valor unitario de la subvención (independientemente del tipo de educación) a través de variaciones en el factor de pago de la subvención.

A continuación se presenta una estructura posible:

Puntaje Ficha CAS-2 (sector urbano)	Subsidio (en porcentaje)	Subsidio (en pesos*)
De 316 a 400	50% del valor unitario subvención	\$ 3.372
De 400 a 450	30% del valor unitario subvención	\$ 2.023
De 450 a 520	15% del valor unitario subvención	\$ 1.012
DE 520 a 750	0%	\$ 0

* Considerando una USE igual a \$ 6.745.

²³ Véase el Cuadro N° 2 en “Financiamiento de la educación subvencionada”, TASC N° 47, (marzo 1994), Ilades/Georgetown University, Santiago de Chile.

La idea de eliminar el subsidio en 520 puntos se basa en la premisa de focalización del subsidio en los sectores más pobres. De acuerdo a un estudio de la capacidad discriminatoria del puntaje CAS a partir de los antecedentes de la CASEN 1992, en dicha puntuación (520 puntos) se encontraría el 20 por ciento más pobre de la población. Otra investigación²⁴ muestra que sólo este quintil de la población tendría mayores dificultades en efectuar algún pago para la educación de sus hijos.

Una segunda alternativa, que tiene ventajas prácticas sobre la descrita, es dar un subsidio parejo de, por ejemplo, 40 por ciento del valor unitario de la subvención por cada estudiante que pertenezca a una familia con un puntaje en la ficha CAS-2 igual o inferior a 520 puntos.

6.2.2 Mecanismos de control externos a la fundación o corporación

Es necesario pensar en mecanismos indirectos que impidan el anquilosamiento de una gestión inapropiada, de manera de disminuir los riesgos de fracaso en los establecimientos educacionales traspasados desde la municipalidad.

Dotar al municipio de la facultad para revocar la concesión si la gestión no ha sido buena constituye un fuerte aliciente para una gestión adecuada.

Sin embargo, para disminuir aún más los riesgos de fracaso se debería establecer un sistema de supervisión de la ejecución del Proyecto de Desarrollo Integral del establecimiento por alguna entidad externa al municipio que debería ser contratada para ese efecto. Dicha supervisión debería ser periódica en el tiempo (anual) y obligatoria para la corporación o fundación. La entidad encargada de realizar la supervisión debería emitir anualmente un informe técnico en el que quedaran en evidencia los logros y falencias de la nueva administración en relación a los objetivos planteados en el mismo proyecto.

²⁴ “Financiamiento de la educación subvencionada”, TASC, N° 47, *op cit.*

ANEXO

1. Nivel socioeconómico:

Contempla “nivel promedio de gasto educacional” y “nivel educacional de los padres”, agrupándose en 4 categorías “A-B-C-D”, definidas como sigue:

- “A”: Considera a establecimientos en los cuales los padres, en su mayoría, tienen educación media completa o superior completa o incompleta; el nivel de gastos educacionales es superior a \$ 19.000 mensuales.
- “B”: Incluye colegios que se caracterizan, en su mayoría, porque los padres tienen educación superior, media o básica completa o incompleta y sus gastos educacionales están entre \$ 10.000 y \$ 19.000 mensuales.
- “C”: Incluye escuelas en las que los padres tienen educación media incompleta o básica completa o inferior y sus gastos educacionales están entre \$ 4.000 y \$ 10.000 mensuales.
- “D”: Los colegios de esta agrupación se caracterizan porque los padres tienen educación básica incompleta o menor (incluye “sin educación formal”) y sus gastos educacionales son inferiores a \$ 4.000 (en esta agrupación también se consideran los colegios que, además, tienen cursos combinados o multigrados).

2. Índice geográfico:

Considera tipo de ciudad y accesibilidad, determinándose 5 categorías “A-B-C-D-E”, que se definen como se indica a continuación:

- “A”: Ciudades grandes y accesibilidad buena.
- “B”: Ciudades medianas y pequeñas con accesibilidad buena.
- “C”: Ciudades medianas y pequeñas con accesibilidad mala o regular y áreas urbano- marginales con accesibilidad mala, regular o buena.
- “D”: Área semi-rural con accesibilidad mala, regular o buena y área rural con accesibilidad regular o buena.
- “E”: Área semi-rural con accesibilidad mínima y área rural con accesibilidad mínima o mala. ☐