

La educación particular subvencionada como cooperadora del Estado

Claudio Almonacid

En el debate nacional se ha planteado reiteradamente que el sistema escolar chileno exige pocos requisitos para ser sostenedor de establecimientos educacionales, para recibir recursos públicos y para abrir nuevos colegios. Cabe preguntarse, a partir de la experiencia internacional y los resultados del sistema escolar, si hay fundamentos para sostener esta crítica. Y si la crítica es correcta, ¿qué nuevos requisitos se podría exigir para convertirse en sostenedor, para recibir recursos públicos y para abrir nuevos establecimientos educacionales en Chile? Los cuatro puntos que revisamos a continuación son un intento de responder a estas preguntas.

ANTECEDENTES DEL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA EDUCACIONAL CHILENO

El sistema educacional chileno se organiza en función de los mandatos de la Constitución Política y de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), ambas aprobadas durante la dictadura militar. En ellas se impone un sistema descentralizado en el cual el Estado debe resguardar especialmente la libertad de enseñanza y financiar un sistema gratuito que asegure el acceso de la población a la enseñanza básica. En este esquema, el rol del Estado es fomentar el desarrollo de la educación en todos los niveles, delegando en otros actores la administración del sistema escolar.

Como señala el informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), “la descentralización de la educación en Chile, iniciada por el gobierno militar a principios de los ochenta, formó parte de un proceso mayor de descentralización del Estado. Por razones ideológicas, vinculadas al desmantelamiento de la influencia del Estado y de las autoridades políticas, como por fundamentos económicos, ligados a la concepción neoli-

beral de hacer más eficiente y competitiva la prestación de los servicios sociales, el gobierno militar definió la administración territorial del país y transfirió buena parte de los servicios sociales, incluyendo la educación al poder de las municipalidades, reservando para las instancias nacionales un rol financiero y supervisor” (OCDE, 2004: 71).

Desde el punto de vista del financiamiento, el sistema escolar chileno, en sus niveles preescolar, básico y medio, opera bajo las modalidades subsidiada y privada. En la primera, compuesta por los establecimientos administrados por los municipios, los particulares subvencionados y las corporaciones¹ reciben subvención del Estado, calculada según la asistencia de los estudiantes a los establecimientos. Los colegios particulares pagados, por su parte, no reciben aportes del Estado y funcionan solo con recursos aportados por los padres y apoderados.

Los establecimientos privados, tengan o no subvención del Estado, gozan de exenciones tributarias. Recientemente el Servicio de Impuestos Internos estimó en más de 150 millones de dólares la exención de IVA a los establecimientos de educación (Correa y Ruiz Tagle, 2006).

Según la Ley de Subvenciones (19.873 de 1988), el régimen de subvenciones propenderá a crear, mantener y ampliar establecimientos educacionales cuya estructura, personal docente, recursos materiales, medios de enseñanza y demás elementos propios de aquella proporcionen un adecuado ambiente educativo y cultural.

La subvención es un pago por alumno que se basa en una unidad denominada Unidad de Subvención Escolar (USE). El monto de subvención en USE difiere según el nivel de enseñanza (parvularia, básica, media, adultos, etc.), tipo de escuela (diurna, vespertina), región geográfica y condición de ruralidad. Asimismo, el monto de subvención es diferente según si el establecimiento tiene o no Jornada Escolar Completa (JEC). El aporte mensual que recibe el establecimiento por concepto de subvención de escolaridad se calcula de acuerdo al promedio de asistencia efectiva de los alumnos en los últimos tres meses.

La subvención escolar es entregada a los sostenedores de los establecimientos. En el caso de los colegios de dependencia municipal los recursos provenientes de la subvención son entregados al municipio. En los colegios particulares subvencionados, en cambio, estos recursos son entregados directamente al sostenedor. La subvención debe financiar los costos operacionales de los colegios, sin embargo, no existe una disposición que obligue al sostenedor a utilizar los recursos provenientes de la subvención escolar en el mismo establecimiento, con lo cual estos recursos pueden tener otros destinos.

¹ Si bien las corporaciones empresariales funcionan bajo el mismo criterio, la forma de cálculo de la subvención escolar es distinta.

El modelo de financiamiento actual delega en los padres y apoderados la decisión de elegir el establecimiento al que asistirán los alumnos. Así, esta decisión define el destino de los recursos otorgados por el Estado a través de la subvención.

Como señala Mizala (1998), el mecanismo de subvención fue sugerido por Milton Friedman y su aplicación en Chile “sigue a los alumnos”, puesto que el gobierno subsidia a los establecimientos elegidos por los padres en función directa a la matrícula que alcanzan, de modo que los recursos cambian de sostenedor cuando los padres cambian a sus hijos de establecimiento.

En términos generales, la combinación de los elementos administrativos, financieros y pedagógicos constituye un cuasi mercado educacional en que diversos oferentes compiten por proveer el servicio demandado por las familias. Existe un rol activo del Estado, quien define los objetivos del sistema educacional (contenidos de enseñanza y evaluación de los aprendizajes), normativa (funcionamiento y financiamiento) y condiciones (Estatuto Docente e infraestructura).

En este cuasi mercado se aprecia que los padres han decidido en porcentajes muy importantes dejar de enviar a sus hijos a los colegios municipales para enviarlos a los colegios particulares subvencionados, donde tienen que aportar una parte del financiamiento. Así, el sistema escolar chileno se caracteriza por una constante consolidación del sector particular subvencionado, debido al aumento de la oferta de este tipo de colegios y a la decisión de los padres de enviar a sus hijos a los mismos.

Según datos del Ministerio de Educación, el año 2000 había 6.255 establecimientos municipales y 3.217 particulares subvencionados, mientras en 2005, los municipales disminuyeron a 6.098 (157 menos) y los particulares subvencionados aumentaron a 4.630 (1.413 más). Esto significa que la educación municipal educaba en 2005 a un 48,4 por ciento de los estudiantes chilenos y la particular subvencionada, a un 43,2 por ciento. En el área urbana, ambas dependencias educan a un 45,4 por ciento de la matrícula, mientras en el sector rural la oferta particular subvencionada atiende solo a un 23,1 por ciento.

ANÁLISIS DE LA EDUCACIÓN PARTICULAR SUBVENCIONADA

Los sostenedores de la educación particular subvencionada

Cada establecimiento particular que recibe subvención del Estado debe tener un “sostenedor”, quien es su propietario y responsable institucional. Existe escasa información respecto de quiénes son los sostenedores, qué sociedades establecen, cuántos colegios administran a través de ellos y cuánto dinero reciben por concepto de subvenciones. Es importante señalar que la Resolución

15.374 del Ministerio de Educación, de diciembre del 2001, otorga el carácter de reservado a los actos y documentos referidos, entre otros, a la “subvención recibida por los sostenedores de establecimientos educacionales, sea este municipal o particular” y “los aportes recibidos por los establecimientos educacionales regidos por el D.L. 3.166, de 1980”, lo cual muestra que no hay intención de transparentar las situaciones relacionadas con el ámbito privado en educación.

Utilizando la base de datos de subvenciones del Ministerio de Educación, Almonacid (2004) clasifica a los sostenedores subvencionados como privados, religiosos y sociales, destacando que esta actividad es desarrollada primariamente por particulares y secundariamente por grupos con objetivos sociales. Esta situación es diametralmente opuesta a lo que ocurre en otros países, en donde las iglesias constituyen el principal oferente en sistemas descentralizados.

*Distribución de los colegios particular subvencionados, según tipos de sostenedor.**

	Establecimientos	%	Matrícula	%
Privado	2.121	68,6	747.107	58,5
Religioso	812	26,2	454.790	35,6
Social	163	5,2	75.787	5,9
Total	3.096	100	1.277.684	100

Fuente: Almonacid (2004), a partir de Base de datos de Subvenciones Escolares del Ministerio de Educación. Año 2001.

* El total de establecimientos particular subvencionados era 3.594 el año en que se hizo el análisis. Sin embargo, 498 de ellos no fue posible clasificarlos por falta de información en la base de datos del Ministerio de Educación.

El grupo “privado” se distingue por su naturaleza legal, cuyo principal objetivo es la administración de establecimientos educacionales particulares subvencionados, a diferencia de los religiosos y sociales, cuyo objetivo está referido a la acción educativa. En esta clasificación se distinguen los subgrupos “particulares y sociedades”, que en total, administran 2.121 establecimientos. Se observa que 72,7 por ciento constituyen colegios “particulares” y 27,2 por ciento, “sociedades educacionales”.

El grupo “religioso” está conformado por tres subgrupos, que son Iglesia católica, Iglesias evangélicas y otras Iglesias, siendo la primera su principal actor.

El grupo “social” se refiere a instituciones cuyos objetivos se encuentran en el sector social. La característica común es que corresponden a organizaciones sin fines de lucro. En total, 163 establecimientos son administrados por este tipo de organizaciones, lo que significa un 5,2 por ciento del total de establecimientos particular subvencionados, con una matrícula de 75.787 alumnos.

Por otra parte, el Ministerio de Educación, utilizando su propia base de

datos del 2003,² señala que la mayoría de los sostenedores son dueños de un solo establecimiento, y unos pocos tienen a su cargo una cantidad de establecimientos similar a los sostenedores municipales. Asimismo, la mayoría de las matrículas se concentran en establecimientos cuyos dueños tienen solo uno de estos (Montt y otros, 2006).

Sostenedores particular subvencionados, según cantidad de establecimientos que poseen

Establecimientos por sostenedor	Porcentaje de establecimientos	Porcentaje de matrículas	Número de Matrículas
1 establecimiento	67,0	70,6	736.435
2 establecimientos	13,2	16,6	173.559
Entre 3 y 10	11,6	9,1	94.349
Más de 10	8,3	3,7	38.184

Fuente: Montt y otros, 2006.

Los requisitos para el reconocimiento oficial y la obtención de la subvención estatal

El marco regulatorio que rige al sistema educacional chileno se basa en dos principios que, en la práctica, se han mostrado como contradictorios: el derecho a la educación y la libertad de enseñanza. De acuerdo a la LOCE, el Ministerio de Educación reconoce oficialmente a los establecimientos educacionales que imparten enseñanza en los niveles básico y medio, cuando lo soliciten y cumplan con determinados requisitos.

Uno de ellos es tener un sostenedor, que puede ser una persona natural o jurídica responsable del funcionamiento del establecimiento educacional. Dicho sostenedor, o representante legal en su caso, debe a lo menos, contar con licencia de educación media. Además debe ceñirse a planes y programas de estudio, sean propios del establecimiento o los generales elaborados por el Ministerio de Educación Pública.

Requisito importante es poseer el personal docente idóneo necesario y el personal administrativo y auxiliar suficiente para cumplir con las funciones que les corresponden, atendido el nivel y modalidad de la enseñanza que imparten y la cantidad de alumnos que atiendan. Docente idóneo es el que cuenta con título de profesor del respectivo nivel, y especialidad cuando corresponda, o esté habilitado para ejercer la función docente según las normas legales vigentes.

2 En este libro no se señala la metodología utilizada para establecer estas categorías, pero es posible que el análisis cometa un error de interpretación en tanto a partir de la base de datos del Ministerio no es posible establecer las redes que existen al interior de la educación particular subvencionada. Por ejemplo, puede existir una persona natural que forme parte de una o varias sociedades anónimas y, por tanto, es posible que administren más colegios que los que figuran en la base.

La ley exige también funcionar en un local que cumpla con las normas de aplicación general previamente establecidas, y disponer de mobiliario, elementos de enseñanza y material didáctico mínimo adecuado al nivel y modalidad de la educación que pretenda impartir.

Se argumenta que en diversos sentidos estas condiciones para constituirse en sostenedor de establecimientos educacionales son insuficientes.

La licencia de enseñanza media, por ejemplo, es considerada un requisito demasiado elemental para asumir este rol. Según Alfredo Prieto,³ ministro que inició el proceso de modernización del sistema educacional en el gobierno de Pinochet, esta exigencia mínima se debió a que, en esa época, gran parte de los docentes que solicitaban constituirse en sostenedores habían estudiado en Escuelas Normales y por tanto no tenían formación universitaria. A su juicio, solicitar una credencial académica mayor implicaba que los profesores no pudieran convertirse en cooperadores de la función educativa del Estado.

El funcionamiento en un local escolar que cumpla con las normas no implica necesariamente ser dueño de él. Esta situación se hizo patente al aplicarse la jornada escolar completa y, mediante aportes de capital, se construyeron nuevos establecimientos o ampliaciones de estos. Entonces se vio que muchos sostenedores no eran dueños de los terrenos en donde funcionaban sus escuelas o liceos, por lo que los siguientes concursos de aportes de capital consideraron esta variable y exigieron a los sostenedores la propiedad de los terrenos.

Nada se dice respecto del tipo de personalidad jurídica que debe constituir el sostenedor para ser cooperador de la función educativa del Estado, cuestión que sí está señalado en la LOCE para la educación superior.

Tampoco señala la duración del sostenedor en este rol, que en la práctica puede ser a perpetuidad, salvo alguna infracción grave determinada por el Ministerio de Educación. La Ley de Subvenciones señala que el sostenedor debe “mantener en funcionamiento” el establecimiento, sin especificar qué significa esta situación.

Para pedir la subvención escolar la Ley de Subvenciones establece que los sostenedores deben tener el reconocimiento oficial del Estado; ajustarse a los mínimos y máximos de alumnos por curso que, en cada caso y para atender las exigencias pedagógicas, señale el reglamento; contar con los cursos o ciclos de educación correspondientes al nivel de enseñanza que proporcionen.

La disposición les exige también tener un reglamento interno, que rija las relaciones entre el establecimiento y los alumnos, con indicación de causales de suspensión y de cancelación de matrícula. Entre las exigencias de ingreso o permanencia no pueden figurar cobros ni aportes económicos, directos, in-

³ Entrevista realizada en el proyecto Fondecyt 1050548: Política educativa e integración y exclusión social. Almonacid, 2005-2006.

directos o de terceros, como fundaciones, corporaciones, entidades culturales deportivas, o de cualquier naturaleza que excedan los derechos de escolaridad y matrícula autorizados por la ley.

Finalmente, los sostenedores deben encontrarse al día en los pagos de remuneraciones y de cotizaciones previsionales de su personal.

Estos requisitos pueden ser considerados mínimos para el “funcionamiento” de un establecimiento educacional. La mayor parte de ellos son administrativos y de un carácter formal y nada se señala de la función educativa para la cual se le ha otorgado al sostenedor la calidad de cooperador.

La Ley de Subvenciones establece como infracciones graves la adulteración dolosa de cualquier documento exigido para obtener la subvención, la alteración de la asistencia media o matrícula, el cobro indebido de derechos de escolaridad, o de valores superiores a los establecidos, la exigencia de cobros o aportes económicos a través de terceros, las falsas declaraciones juradas, el atraso reiterado en el pago de las remuneraciones, cotizaciones previsionales y de salud de su personal, y cualquier otra maquinación dolosa destinada a obtener la subvención.

Los infractores a estas disposiciones se exponen a multas, a la suspensión del pago de la subvención, privación de la misma —total o parcial; definitiva o temporal—, revocación del reconocimiento oficial, e inhabilidad temporal o perpetua de el o los sostenedores para mantener o participar en la administración de establecimientos educacionales subvencionados.

La privación de la subvención, la revocación del reconocimiento oficial y la inhabilidad temporal o perpetua solo pueden ser aplicadas en caso de infracción grave. Por su parte, la suspensión del pago de la subvención y la revocación del reconocimiento oficial solamente son aplicables al sostenedor en relación al establecimiento en que ocurrió el hecho que da lugar a la sanción y, por tanto, no son extensibles a los otros establecimientos de su administración.

En el caso de revocación del reconocimiento oficial o de inhabilidad temporal o perpetua, el Ministro de Educación podrá, en casos graves y por decreto supremo fundado, disponer la suspensión del representante legal para el ejercicio de dichas funciones, en ese u otro establecimiento educacional, por un plazo de hasta un año, el que se puede extender hasta cuatro años cuando se trata de personas sometidas a proceso penal, fundado en los hechos que originaron la correspondiente sanción administrativa.

Como se aprecia, en la Ley de Subvenciones no existe ninguna referencia a la función educativa para la cual se ha otorgado el rol de cooperador.

Al respecto, es importante considerar algunas situaciones que afectan el funcionamiento del sistema de subvenciones en relación con el resguardo de la condición de cooperadores de la función educativa del Estado.

Escasa fiscalización sobre los recursos asignados por concepto de subvención escolar. Si bien hay diversas normas para la fiscalización del uso de los recursos públicos entregados a los sostenedores, en la práctica se ven obstaculizadas por normativas engorrosas y burocráticas. Un caso altamente publicitado en los medios de comunicación mostró las irregularidades en que incurrió el sostenedor de los colegios Britania,⁴ de dependencia particular subvencionada. Este administraba los establecimientos a través de una figura personal, de su familia y de una sociedad constituida para tal efecto. La fiscalización de estas irregularidades demoró un par de años debido a las dificultades del Ministerio para aclarar el entramado legal entre los colegios.

Pedro Henríquez, ex jefe de Planificación y Presupuesto del Mineduc, señaló en crónica del diario *La Nación*⁵ que entre las estrategias más comunes para burlar el sistema de subvenciones están declarar planta docente completa sin tenerla, contratar profesores hasta diciembre y obtener de todas formas dinero para pagar enero y febrero, contratar personas sin título y pagarles menos, no pagar sueldos o cotizaciones previsionales y de salud y cobrar horas de clases que no se hicieron.

El Informe de Subvenciones de Diciembre del 2004 señala que solo se cumplió un 45 por ciento de las visitas programadas a los establecimientos prioritarios⁶ y únicamente se había visitado el 66 por ciento de los establecimientos proyectados en la planificación anual. Se señala que, de los colegios inspeccionados ese mes, 33,1 por ciento se encontraban funcionando de acuerdo a las normativas; 47,7 por ciento evidenciaron algunas faltas, y 19,2 por ciento habían cometido faltas graves a los requisitos establecidos en la ley de Subvenciones. Es decir, dos tercios de los establecimientos —considerando municipales y particular subvencionados— no cumplían la normativa.

Según Pedro Henríquez,⁷ el año 2003 se perdieron 25 mil millones de pesos por fraudes cometidos al sistema de subvenciones escolares, lo cual equivale al 1 por ciento del presupuesto del Ministerio, situación que se produce todos los años. De acuerdo al fiscalizador Miguel Verdugo, en todo Chile en el año 2000, se pagaron dos millones de horas no realizadas.

Escaso personal técnico destinado a fiscalización. Solo existen alrededor de trescientos inspectores de subvención para las 11.296 escuelas y liceos exis-

4 Si bien es cierto la situación de los colegios Britania y su sostenedor constituye un caso particular y no una tendencia estadística, puede considerarse como una situación paradigmática en tanto muestra los límites hasta dónde puede expandirse la acción de un sostenedor en el marco legal vigente.

5 Diario *La Nación* del 8 de agosto del 2006. http://www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/artic/20060827/pags/20060827183213.html

6 Información disponible en la página web del Ministerio de Educación.

7 Diario *La Nación*, op. cit.

tentes en todo Chile. En Santiago, este número se reduce a treinta para fiscalizar a 2.275 establecimientos subvencionados.

Escasas sanciones a los infractores. El ejemplo de los colegios Britania muestra la precariedad de las sanciones para los sostenedores que incurren en irregularidades con el uso de los recursos públicos. En este caso, el sostenedor fue sancionado por un año sin ejercer como tal y la sociedad fue sancionada a perpetuidad. Luego de un año, el sostenedor podría formar una nueva sociedad y volver a administrar establecimientos.

Se puede señalar, conforme a la experiencia de 26 años de aplicación de esta política de subsidiaridad, que, en general, para crear un colegio no es necesario demostrar que existe la necesidad educacional en la comunidad en donde se creará, así como no existe restricción territorial para crear un establecimiento educacional que regule a nivel comunal, regional o nacional.

No existe tampoco transparencia para conocer quiénes son los sostenedores y qué redes se establecen entre ellos, ni obligación de los sostenedores para utilizar en el propio establecimiento los recursos públicos que les entrega el Estado por subvención escolar.

Los mecanismos de sanción a los sostenedores que no cumplen con sus obligaciones son largos y burocráticos, y el Estado tiene escasa capacidad para fiscalizar que los sostenedores cumplan con sus obligaciones. Finalmente, existen varios mecanismos para burlar las sanciones establecidas a los sostenedores que no cumplen con sus obligaciones.

Algunos elementos no resueltos en esta discusión

En términos más generales, hemos identificado un conjunto de aspectos no resueltos que afectan el diseño y funcionamiento del sistema educacional chileno.

Rol del Estado. La Constitución y la LOCE señalan al Ministerio de Educación un rol activo para velar por el cumplimiento del derecho a la educación y la libertad de enseñanza. Al Estado le corresponde, más que solo establecer regulaciones para que los sostenedores ingresen al sistema educacional y se mantengan, fundamentalmente determinar un plan racional, a partir de reales necesidades, para regular este ejercicio.

Concepto de cooperador de la función educativa del Estado. Al obtener el reconocimiento del Estado para funcionar como sostenedor se adquiere la condición de “cooperador de la función educativa del Estado”, concepto que no se ha discutido así como sus implicaciones, relevantes para repensar las condiciones para crear y mantener establecimientos educacionales.

Kart-Heinz Hillmann (2001) señala que “cooperación” puede entenderse como la colaboración ordenada y lo más productiva posible entre individuos, así como entre formaciones sociales, y como la relación existente básica y necesaria de la vida en sociedad. Es esencial para ella la existencia de un sistema común de comunicaciones, objetivos, normas sociales, instituciones y una seguridad recíproca en las expectativas. La cooperación se manifiesta en los distintos niveles de la división del trabajo y en la institucionalización funcional de las posiciones sociales y los roles.

Sin embargo, la cooperación está amenazada por la tendencia del actor individual a engañar, estafar, utilizar y explotar al socio en beneficio de una maximización de las propias ventajas. Estas tendencias deben mantenerse dentro de márgenes mínimos, mediante la interiorización de valores y principios materializables a través de normas basadas en sanciones y de instituciones estables.

La cooperación no supone la desaparición de conflictos y de antagonismos. Pese a la rivalidad debida a valores e intereses distintos, los actores cooperan porque solo pueden poner en práctica objetivos importantes mediante una acción conjunta.

A su vez, por “función educativa del Estado” puede entenderse todas las acciones destinadas a lograr los objetivos que la sociedad le ha encargado. En el caso chileno, estos incluyen velar por el derecho de los padres a educar a sus hijos, promover el derecho a la educación, la libertad de enseñanza, y proveer de un sistema público gratuito.

En Chile no se han establecido las condiciones para aplicar el concepto “cooperador de la función educativa del Estado” y en cambio se han planteado los requisitos para ingresar y permanecer como sostenedor, sin que se generen las orientaciones o los marcos regulatorios de un pacto social por una educación de calidad.

Confusión entre libertad de enseñanza y libertad de empresa. Producto de esta indefinición de lo que implica ser “cooperador de la función educativa del Estado”, el derecho a la libertad de enseñanza se ha transmutado en libertad de empresa para constituir establecimientos educacionales. Se ha generado por ello una alta dispersión de la oferta educacional, sin ninguna relación con las demandas educativas, sociales o económicas.

Los miembros del Consejo Asesor han señalado que “es necesario fortalecer el derecho a la educación, concibiéndolo como el derecho de acceder a un sistema gratuito y de una calidad establecida, que el Estado garantiza y que es exigible por los ciudadanos ante órganos independientes. Por otro lado, la puesta en práctica efectiva de la libertad de enseñanza muchas veces corre

peligro de confundirse con la libertad de empresa, y el derecho de los padres de elegir la educación de sus hijos se ve mermado por la capacidad de los establecimientos de seleccionar alumnos y por el financiamiento compartido” (Consejo Asesor, 2006: 14).

Cualquier persona natural o jurídica que lo solicite, y cumpla con las condiciones mínimas establecidas en la LOCE, puede constituirse en cooperador de la función educativa del Estado. Los requisitos más complejos se relacionan con aspectos no pedagógicos, como infraestructura, equipamiento, condiciones sanitarias, etc. Pero no existen criterios educativos, pedagógicos o sociales con los cuales pueda ser evaluada una propuesta de creación de un establecimiento, y no se advierten indicaciones respecto al número posible de establecimientos educacionales que puede administrar un sostenedor ni la cantidad de alumnos que pueden atender.

Competencia para mejorar los resultados educativos. De manera implícita, en la política que permite la participación de diversos oferentes para promover la libre elección, por parte de los padres, del colegio donde estudiarán sus hijos subyace la idea de que la competencia entre los establecimientos mejoraría los niveles educativos y los padres preferirían los mejores. La evidencia empírica (estudios nacionales e internacionales) dice que esta promesa no se cumple y que los establecimientos subvencionados no logran mejores resultados (Redondo, 2007).

Posibilidad de quiebra económica por parte de los sostenedores. Otro aspecto no considerado en la participación de instituciones con fines de lucro en el sistema escolar es la posibilidad de que los establecimientos educacionales generen pérdidas económicas, e incluso quiebren, no pudiendo responder al compromiso adquirido de ser cooperadores de la función educativa del Estado. Una causa posible de esto es el propio funcionamiento abierto del sistema, que permite la incorporación sin límites de nuevos operadores para una matrícula fija y que además empieza a disminuir producto del descenso de la tasa de natalidad.

No existe información sobre cuántos establecimientos están —o han estado— en condición cercana a la quiebra, pero sí es posible ver en los medios de comunicación el aumento de la venta de establecimientos. Al no exigirse a los sostenedores que constituyan organizaciones sin fines de lucro, se ha permitido realizar hipotecas sobre los edificios, aumentando su patrimonio. Incluso se permite hacerlo con los nuevos edificios construidos con aporte estatal de capital para lograr los objetivos de la Jornada Escolar Completa. Tampoco hay información sobre el uso de los recursos que el Estado proporciona a los soste-

nedores y sobre cuántos de estos recursos son sacados del sistema educacional para otros fines. No existe ninguna disposición que obligue a estos actores a utilizar estos recursos en el sistema educacional.

EXPERIENCIA INTERNACIONAL

De acuerdo a Andy Green (2001), en Europa es posible identificar cuatro modelos de regulación y gobierno educativos: centralizado, cesión regional, control local y autonomía institucional en cuasi mercado. Según el autor, a los tres países que el año 1975 se organizaban de acuerdo al modelo de control local —Holanda, Reino Unido e Irlanda— se habrían agregado, en 1995, Finlandia y Suecia. Holanda aplicaría, en 1975, el modelo de autonomía institucional en cuasi mercado, y posteriormente lo haría el Reino Unido.

El modelo de control local supone un predominio de la autoridad local democráticamente elegida que se articula en función de una autoridad central. En el caso del Reino Unido, este modelo surgió en Escocia, producto de una tradición democrática del siglo XIX, centrada en la Iglesia, mientras que en Inglaterra y Gales lo hizo a partir de una tradición de iniciativa municipal y voluntaria. En el Reino Unido la educación se basaba en una colaboración entre el gobierno central, las autoridades locales y las escuelas. Las autoridades locales eran responsables de la organización, las escuelas tenían una considerable autonomía y el personal docente exhibía altos niveles de autonomía profesional, principalmente respecto del currículo y la evaluación.

El modelo escandinavo, por su parte, puso menos énfasis en la autonomía profesional y dependió de una poderosa tradición de democracia local y de solidaridad comunitaria, lo cual permitió contar con muchas escuelas voluntarias. Existe una regulación central relativamente ligera en donde el Ministerio ofrece objetivos, guías y estructuras, combinado con un fuerte rol administrativo a nivel local y un cierto grado de autonomía escolar y de elección de centro.

El modelo de autonomía institucional en cuasi mercado ha significado para Holanda la introducción de elementos de mercado en un sistema altamente diversificado, mientras que para el Reino Unido supone una reanudación parcial de las tradiciones voluntaristas de mediados del siglo XIX. Holanda ha practicado una política de libertad educativa desde la Constitución de 1848, como un intento de reducir la tensión entre la Iglesia holandesa reformada y la Iglesia Católica. De este modo, a partir de 1920, existe una política “escolar libre” que permite a un número relativamente pequeño de padres (50 a 150, según el tamaño del ayuntamiento) crear una escuela primaria con una determinada pedagogía religiosa o filosófica. Cuando se aprueba el proyecto, el ayuntamiento provee los edificios y el gobierno central cancela los salarios

de los profesores y los costos operativos. Actualmente, el 83 por ciento de las escuelas holandesas son libres y el 90 por ciento de ellas fueron creadas por grupos religiosos. Las escuelas deben satisfacer unas exigencias mínimas para recibir la subvención, pero no se les permite ningún tipo de cobro.

En Inglaterra y Gales, el sistema escolar se ha reestructurado con el objetivo de generar un mercado competitivo para que los padres tengan mayor libertad de elección de escuela. El Plan de Plazas Asistidas, surgido de la Ley de Educación de 1980, proporcionó apoyo financiero estatal para la asistencia a escuelas privadas de niños pertenecientes a familias con ingresos situados bajo cierto nivel. La legislación de 1988 permitió a los establecimientos de enseñanza media convertirse en escuelas subvencionadas, debiendo contar para ello con el apoyo mayoritario de los padres. La ley de 1993 extendió esta posibilidad, permitiendo a gran parte de los establecimientos esta transformación a través de la concreción especializada en algún área (artes, música o deportes).

En este nuevo escenario, los padres tienen amplia participación en la toma de decisiones en las escuelas. Además, se aumentó su nivel de representatividad, y la de los grupos empresariales, en los organismos de gobernación de las escuelas. Los padres, además, avanzaron en su demanda de permitir que sus hijos pudieran matricularse en otras zonas fuera de su residencia. A las escuelas que tienen una alta demanda de matrícula se permitió que realicen procesos de selección, hasta en un 15 por ciento, sobre la base de las habilidades de los estudiantes. Los establecimientos, por su parte, obtuvieron facultades para controlar sus presupuestos, así como poderes para contratar y despedir personal. El financiamiento se relacionó con las matrículas, ponderadas según la edad de los estudiantes. La legislación de 1992 estableció a los *colleges* como sociedades anónimas, propietarias de sus instalaciones y con estatus legal independiente.

Interesante es también un estudio de Ana Villarroya (2000), investigación comparada sobre el financiamiento de la educación privada en Europa, publicado por el Ministerio de Educación de España. En él, la autora analiza los aspectos jurídicos que dan origen a la participación privada y su funcionamiento. En relación con los requisitos para crear y administrar establecimientos, los siguientes son los principales aspectos de su análisis.

En Alemania —cuya educación subvencionada representa el 11 por ciento—, para tener la autorización del Estado los establecimientos se someten a la comprobación de cumplimiento de normas de higiene, seguridad, protección de menores y planeamiento urbanístico, así como a la acreditación de la calidad ética del director y del personal docente. Los procedimientos buscan que estas escuelas no sean inferiores a las del sector público en cuanto a los objetivos educativos o calificaciones del personal docente y que no promuevan discriminaciones entre los alumnos por razones socioeconómicas.

Para la enseñanza primaria, el Estado establece una serie de condiciones adicionales, con el propósito de garantizar una educación básica común para todos. Por ello, es escasa la importancia cuantitativa de los centros privados en este nivel. Sin embargo, dichos centros disponen de autonomía para la organización de los horarios y los programas de enseñanza, y para la elección del material didáctico. Los centros complementarios,⁸ por el contrario, solo requieren la declaración de su apertura y el consiguiente registro, sin que sea necesario el procedimiento de autorización. Ambos tipos de centros pueden perseguir objetivos religiosos o filosóficos específicos y están facultados, por tanto, para aplicar sus propios métodos de enseñanza. No obstante, deben adaptarse a las normas generales referentes al equipamiento escolar y cuestiones de organización interna.

En Francia, donde existen contratos simples y de asociación, los centros deben, en el caso de los primeros, tener un mínimo de cinco años, plazo que se puede acortar a un año por decisión del prefecto cuando se trate de barrios nuevos de zonas urbanas y siempre que exista un número mínimo de viviendas nuevas. Asimismo, los locales e instalaciones deben reunir las condiciones adecuadas de salubridad e higiene y el número de alumnos de la enseñanza privada debe ser similar al de la enseñanza pública, en condiciones equivalentes. El profesor es libremente contratado por el centro, siendo la relación entre ellos de carácter privada. Este tipo de contratos solo se puede formalizar dentro de los límites de los recursos presupuestarios disponibles y tiene una duración mínima de tres años.

Respecto al contrato de asociación —además de las condiciones impuestas para el contrato simple relativas al periodo de funcionamiento, propiedad de los locales, suficiencia del alumnado y disponibilidad crediticia—, las unidades escolares deben responder a una necesidad reconocida, acorde con el especial carácter del centro. Bajo este tipo de contratos, los profesores son nombrados por la administración, aunque el centro conserva el derecho a recusar aquellos nombramientos que considere incompatibles con su carácter más propio. Los profesores se transforman así en funcionarios públicos. La duración de este tipo de contratos es indefinida.

En Inglaterra y Gales, los centros subvencionados —el 6 por ciento de la matrícula de enseñanza básica y el 9 por ciento de la enseñanza media—, tal como los del sector público, están sujetos a toda la legislación relativa al currículo nacional, introducida por la Ley de Reforma Educativa de 1988, así como a las disposiciones oficiales sobre duración mínima de la jornada y del

⁸ Los centros complementarios tienen como objetivo reforzar la oferta estatal, impartiendo cursos no disponibles en los centros públicos. Este tipo de centros suele encontrarse, sobre todo, en el sector vocacional o profesional de la enseñanza (Villarroya, 2000: 62).

año escolar. Al igual que los centros públicos, el consejo de administración y el personal de los centros subvencionados gozan de autonomía para fijar horarios y elegir los métodos de enseñanza y material didáctico. Ambos tipos de establecimiento están sometidos a la reglamentación vigente relativa a la inspección escolar. Los centros voluntarios, por sus antecedentes históricos, conservan cierta autonomía respecto al contenido de la instrucción religiosa. En cuanto a su estatuto, si bien oficialmente continúan siendo propiedad de la Iglesia —controlados por consejos de administración semi-independientes—, están sometidos a estrictas regulaciones estatales, que reducen, de forma significativa, su ámbito de autonomía.

Los centros subvencionados reciben del sector público el reembolso de gastos referidos a salarios del personal docente y gastos de mantenimiento y funcionamiento. Adicionalmente, el sector público financia hasta un 85 por ciento del costo total de las obras de construcción importantes. Estos centros no pueden exigir a sus alumnos el pago de cuotas.

En Inglaterra existen los centros parcialmente financiados por el sector público denominados centros voluntarios (*voluntary schools*), que dependen de la Iglesia o de organismos benéficos. Estos centros —que empezaron como independientes y financiados por las familias— se integraron con el tiempo al sector público, que actualmente financia casi todos sus gastos.

Entre los centros voluntarios se distinguen los centros controlados (*voluntary-controlled schools*), los centros subvencionados (*voluntary-aided schools*) y los centros con acuerdos especiales con el sector público (*special agreement schools*). Los primeros, de propiedad de los organismos promotores, suelen recibir los recursos necesarios para cubrir los gastos corrientes y de capital. Los centros subvencionados reciben solo los gastos corrientes, mientras los de capital, derivados de mejoras o ampliaciones, son financiados por los organismos promotores. No obstante, es posible que el sector público haga aportes para financiar hasta un 85 por ciento de los gastos de capital. Finalmente, los *special agreement schools* pueden recibir donaciones equivalentes al 50 o 75 por ciento del costo de construcción de los edificios.

En los Países Bajos, el financiamiento público destinado al sector privado se encuentra controlado por una serie de mecanismos reguladores, que se aplican al pago del personal docente, donde el número de docentes es determinado según la razón alumnos/profesor. El nivel de salarios, el horario y otras condiciones laborales, además de los costos de los locales y las cantidades empleadas para cubrir otros gastos corrientes, son también determinados centralmente. Además, el nivel central evalúa los resultados de los establecimientos. En el sistema holandés destaca, por un lado, la obligación de todos los centros de seguir un currículo uniforme, que especifica el número de horas dedicadas

a cada asignatura a lo largo de todo el año y, por otro, la obligación de todos los alumnos de realizar un examen nacional al finalizar la educación básica y la educación secundaria. Estos controles se suelen extender al cumplimiento de los criterios de admisión de alumnos, la ausencia de ánimo de lucro y el control sobre prácticas discriminatorias, que se concretan en la exclusión de alumnos por la incapacidad de pago de sus familias. Un sistema de inspección central visita periódicamente los centros.

Respecto a la creación de centros educativos de titularidad privada, se ha producido desde 1993 un endurecimiento de las condiciones exigidas a los promotores de los nuevos centros para obtener fondos del sector público. En los niveles de enseñanza primaria, se exige a los promotores un número mínimo de estudiantes durante un periodo de cinco años, que deberá ser mantenido en los siguientes quince. Ese número mínimo ha aumentado de forma importante en los últimos años, de modo que la cantidad de centros de nueva creación, que era de 74 en 1990, 67 en 1991 y 55 en 1992, se redujo a 13 en 1993 y apenas llegó a 5 en 1994. Estos cambios han ido acompañados de modificaciones similares en la regulación del número de alumnos necesarios para mantener las ayudas públicas en los centros ya existentes. En 1992, tuvieron lugar 99 fusiones, en 1993, fueron 270, y, en el año siguiente, 264. Estos cambios han tenido lugar en un momento en el que el número de estudiantes ha disminuido en un 20 por ciento entre 1980 y 1990, y en el que se ha acelerado la secularización de la enseñanza. En consecuencia, muchos centros religiosos aceptan estudiantes sin importar las creencias de sus familias. Las dificultades aumentan en enseñanza secundaria pues el sector público solo financia nuevos centros en ausencia de centros similares en los alrededores.

Según el estudio de Villarroya (2000), en los países en que existe algún tipo de educación subvencionada, se persigue la equiparación de los gastos por alumno en centros públicos y privados. El alto financiamiento público de estos centros determina que los niveles de intervención sean también elevados. De este modo, además de las regulaciones relativas a las instalaciones físicas y a los requisitos académicos y financieros, estas instituciones están sometidas a una serie de controles sobre los salarios, las credenciales y la contratación docente. Esta situación puede apreciarse en los Países Bajos y en Francia, donde los profesores tienen el mismo estatus y seguridad laboral que el profesorado de escuelas públicas. En estos países y en los centros voluntarios de Inglaterra y Gales, existen también regulaciones relativas a los procesos de decisión y a la composición de los órganos de gobierno escolar, para asegurar su funcionamiento democrático.

Los controles se extienden también a los procesos de admisión de alumnos, mediante criterios que buscan dificultar la selección del alumnado por

parte de los centros. Por ejemplo, los centros voluntarios de Inglaterra y Gales no pueden rechazar alumnos sobre la base de sus capacidades académicas. En Francia, los centros privados solo están capacitados para recibir financiamiento público si aceptan formar parte del plan educativo regional. Del mismo modo, en Alemania, las escuelas privadas que reciben ayuda del sector público deben someterse a los criterios de selección determinados por este sector, sin que, en ningún caso, la religión pueda ser utilizada en estos centros como criterio de selección.

En todos estos países existen también regulaciones sobre el cobro de cuotas a las familias que, en cierto sentido, al reducir el volumen de recursos privados de que disponen los centros subvencionados pueden limitar las mejoras en la calidad de estos centros. En Holanda, por ejemplo, las cuotas autorizadas suelen ser muy bajas y, además, tienen carácter voluntario. En Inglaterra y Gales, la fijación de cuotas está prohibida en los centros voluntarios. En los cuatro países analizados por Villarroya (2000) las decisiones que quedan en manos de los centros privados subvencionados se relacionan con la selección de docente y alumnos, así como los métodos de enseñanza y la formación religiosa.

Otro aspecto relevante, en torno a las relaciones del sector público con las organizaciones privadas y especialmente con la Iglesia, es que en los países señalados por Villarroya la mayor parte de los recursos públicos se destina a centros religiosos. En Alemania y Francia, los centros confesionales agrupan aproximadamente el 80 por ciento y el 98 por ciento del alumnado, respectivamente. En el caso de los centros voluntarios de Inglaterra y Gales, la mayor parte de los fondos públicos va a las Iglesias Católica y de Inglaterra. En los Países Bajos, sin embargo, los recursos suelen seguir a los alumnos indistintamente a cualquier tipo de institución, independiente de su credo. No obstante, la asistencia a centros confesionales es mucho más numerosa, sobre todo, en los niveles de enseñanza primaria y secundaria general.

Otro caso interesante es el español, en donde existe el llamado “régimen de conciertos”, que involucra al 25 por ciento de los establecimientos de enseñanza básica y el 32 por ciento de enseñanza media.⁹ Los conciertos consisten en un acuerdo entre el titular del centro privado y la administración educativa de cada comunidad autónoma. En ellos se establecen derechos y obligaciones recíprocas en cuanto al régimen económico, así como la duración, la prórroga y la extinción de los mismos. Adicionalmente, se establece el número de unidades escolares y otras condiciones referentes a la enseñanza impartida. Por regla general, los conciertos tienen una duración de cuatro años, son renovables y

⁹ Estos porcentajes implican un descenso en relación a los años anteriores de 10 puntos desde 1981 (Villarroya, 2000).

modificables, siempre que se produzcan variaciones en las circunstancias que dieron lugar a ellos (Villarroya, 2000).

En estos conciertos, la administración se compromete a participar en el financiamiento del centro aplicando el módulo fijado para cada unidad escolar en los Presupuestos Generales del Estado, que se determina anualmente atendiendo al nivel de gastos de personal y funcionamiento del centro, con el propósito de asegurar que la enseñanza se imparta gratuitamente. Los centros deben renunciar al carácter lucrativo; establecer las actividades complementarias y de servicio como optativas, no discriminatorias ni con carácter lucrativo; suministrar información al público sobre el carácter concertado del centro; no hacer discriminaciones en la admisión de alumnos ni en la selección o despido del profesorado, y respetar las disposiciones sobre participación de la comunidad escolar en el control de la gestión de los centros.

La admisión efectiva al régimen de concierto depende de las disponibilidades presupuestarias, de modo que, para acogerse a esta modalidad, se establece un sistema de preferencias. Ellas son: responder a necesidades de escolarización, atender a poblaciones escolares de condiciones económicas desfavorables y realizar experiencias de interés pedagógico para el sistema educativo. En los casos en que la oferta de plazas sea insuficiente para cubrir todas las solicitudes, la admisión de alumnos se rige por criterios como rentas anuales de la unidad familiar, proximidad del domicilio y existencia de hermanos matriculados en el centro.

Existen en España conciertos de régimen general, aplicables a centros privados de niveles obligatorios sostenidos totalmente con fondos públicos, y de régimen particular, aplicables a niveles de enseñanza no obligatoria, en los que el financiamiento público es parcial.

Este sistema de conciertos pretende garantizar que las condiciones en que se efectúa el proceso educativo sean similares en los centros públicos y en los privados concertados. Se destaca la prohibición de lucrar, la obligación de tener en funcionamiento el número total de unidades escolares correspondiente al nivel o niveles de enseñanza objeto del concierto, y la obligación de mantener una relación media alumnos/profesor por unidad escolar no inferior a la fijada por la administración autonómica para el resto de los centros públicos de la comarca, municipio, o, en su caso, distrito en el que estuviera situado el establecimiento. Las remuneraciones docentes de los centros concertados se deben aproximar a las del profesorado público, mientras las cantidades asignadas a otros gastos se fijan con criterios análogos a los aplicados en centros públicos.

Aunque la mayoría de los costos de capital de los centros concertados corresponde a los propios establecimientos, la asignación de ayudas especiales para el financiamiento de las instalaciones y equipamiento escolar se realiza

siempre que se trate de centros que presten un servicio educativo de reconocida calidad y respondan a iniciativas de carácter cooperativo.

Entre las principales fuentes de financiamiento de los centros concertados destacan las cuotas cobradas por cada nivel de enseñanza, que comprenden cobros por actividades docentes y complementarias; las cuotas cobradas por actividades extraescolares, que incluyen el cobro por actividades que son impartidas con carácter voluntario a los alumnos fuera del horario lectivo, y las cuotas cobradas por servicios complementarios (contratación de servicios de transporte, comedor, residencia o psicopedagógicos).

La experiencia europea aquí analizada, proveniente de los estudios de Andy Green y Ana Villarroya, muestra que muy pocos países han optado por el funcionamiento de cuasi mercados educacionales. Tanto en aquellos en que funciona mayoritariamente (Reino Unido y Holanda) como en aquellos en donde coexiste de manera minoritaria con el sistema público (Alemania, Francia, Países Bajos y España), existen amplias regulaciones estatales porque se entiende que estos establecimientos funcionan con recursos públicos. Si bien la mayor parte se trata de instituciones religiosas, para todos los privados está expresamente prohibido lucrar con dichos recursos. En todo caso, la participación privada tiene un plazo finito renovable.

La evidencia internacional permite apreciar que no existe ningún país que desarrolle una experiencia de participación privada en educación que se asemeje a lo que ocurre en Chile, en donde existe amplia libertad de mercado tanto para crear colegios como para mantenerlos.

PROPUESTAS

A partir del concepto de “cooperador de la función educativa del Estado” y de la experiencia internacional, se propone un nuevo pacto social entre el Estado y los privados, cuyo objetivo sea mejorar la educación chilena sobre la base de un compromiso del país por la calidad y la equidad. Algunos criterios que pueden orientar un sistema educativo basado en la cooperación son los que siguen.

Participación activa del Estado. Dado que la Constitución confiere al Estado el doble rol de velar por el cumplimiento del derecho a la educación y de la libertad de enseñanza, entendiendo que la responsabilidad de educar a los niños y jóvenes la tienen los padres —quienes pueden elegir dónde educar a sus hijos—, no se puede dejar en el mercado el funcionamiento del sistema educacional y esperar que el propio mercado se autorregule. El rol del Estado debe ser activo en determinar las normas de funcionamiento y la evaluación de un sistema educacional mixto.

Cooperación público-privada. Por cooperación se debe entender la acción racional orientada a potenciar la colaboración público-privada para lograr los objetivos de calidad y equidad que el sistema educacional se ha planteado para responder a las demandas sociales. Así, la cooperación debe darse donde el Estado no pueda actuar, no quiera o desee promover algún tipo de iniciativa curricular específica, a condición de que el privado se comprometa a colaborar para alcanzar estos objetivos, sin lucrar con los recursos que el Estado le asigne y distribuyendo sus ganancias en sus propios establecimientos. Esta cooperación debe darse en un ordenamiento territorial, a nivel de los establecimientos escolares así como a nivel comunal, regional y nacional.

Transparencia. Debido a que la cooperación funciona con recursos públicos, requiere de altos niveles de transparencia de parte de sus operadores, por lo que deben explicitarse las redes de establecimientos administrados por los sostenedores y la forma de su funcionamiento. Además, los sostenedores deben rendir cuenta pública de sus operaciones.

Participación ciudadana. Dado que la Constitución fomenta la responsabilidad social de los diversos actores de la sociedad, la participación ciudadana resulta clave. Primero, posibilitando que organizaciones sin fines de lucro colaboren con la función educativa del Estado,¹⁰ y segundo, potenciando la participación de los padres y organizaciones sociales dentro de las comunidades educativas, para que puedan formar parte de los Consejos Escolares.

Evaluación. El funcionamiento de un sistema educacional mixto de cooperación público-privada requiere evaluaciones periódicas que permitan mejorar la aplicación y resolver puntos críticos.

En el contexto del Proyecto de Ley General de Educación (ver anexo), el sistema de cooperación público-privada funcionaría de la siguiente forma.

Respecto de las condiciones de ingreso, el sistema educacional debería exigir a todos los sostenedores un Proyecto Estratégico de Desarrollo Institucional, que considere cuatro dimensiones. Una dimensión pedagógica, donde se establezcan las grandes metas educativas que el establecimiento pretende alcanzar en un plazo de cinco años; una social, donde el establecimiento se compromete a desarrollar una acción tendiente a la equidad social y educativa; una financiera, que demuestre la viabilidad y sustentabilidad económica del establecimiento en el mediano plazo, y una dimensión administrativa, en la que

¹⁰ Al respecto, Ricardo Lagos (en entrevista para la investigación Fondecyt 1050548) señala que en este caso se debe considerar una comandita entre quien financia y un profesional de la educación.

se debe señalar las condiciones laborales en que trabajarán los docentes y el personal de los establecimientos.

En cuanto a las condiciones de funcionamiento, el sistema debe establecer mecanismos que permitan la normal operación de la cooperación en educación. Esto implica un consejo escolar en el establecimiento y un consejo comunal educacional.

Como señala la Ley de Jornada Escolar Completa (Ley 19.979), el Consejo Escolar debe estar compuesto, al menos, por el/la director/a, el/la sostenedor/a o su representante, un/a docente elegido por sus pares, el/la presidente/a del centro de alumnos y el/la presidente/a del centro de padres. Las atribuciones del consejo son de tipo consultivo, informativo, propositivo y resolutivo (solo cuando el sostenedor así lo determine).

La misma ley establece que los consejos escolares deben ser informados sobre las visitas inspectivas del Ministerio de Educación, los ingresos efectivamente percibidos y gastos efectuados (cada cuatro meses), el presupuesto anual de todos los ingresos y gastos del establecimiento (en los municipales), y los resultados de los concursos de contratación de su personal (en los establecimientos municipales).

Asimismo, estos consejos deben ser consultados sobre el programa anual y las actividades extracurriculares, las metas del establecimiento y sus proyectos de mejoramiento, el informe anual de la gestión educativa del establecimiento, antes de ser presentado por el/la director/a a la comunidad educativa, y la elaboración y modificaciones al Reglamento Interno y la aprobación del mismo si se le hubiese otorgado esta atribución.

El Consejo Comunal de Educación, por su parte, tiene por objeto formular un plan comunal para la educación, que establezca los criterios reguladores de funcionamiento del sistema educativo comunal, a partir de las demandas sociales por formación de calidad y de integración social. Está integrado por el alcalde, como la principal autoridad elegida democráticamente en ese nivel; un representante del Ministerio de Educación, a través de su Departamento Provincial de Educación; un representante de los sostenedores a nivel comunal, y representantes de la comunidad (Iglesias, agrupaciones empresariales, asociaciones de padres, etc.).

La evaluación del sistema se debe realizar en dos instancias. Para la creación de establecimientos, corresponde a la Secretaría Ministerial de Educación aprobar los antecedentes del Plan Estratégico de los sostenedores establecidos en las dimensiones pedagógica, social, financiera y administrativa.

Este proyecto debe contar con la aprobación del Consejo Comunal de Educación en función del Plan Comunal de Educación. Se privilegian los proyectos que cooperen con la función educativa del Estado, en aquellos lugares

en donde la oferta municipal no exista, en niveles y modalidades de enseñanza necesarios para el desarrollo social, propuestas curriculares innovadoras y en propuestas de integración social.

Para mantener la condición de sostenedor, se propone que cada Secretaría Ministerial de Educación evalúe el funcionamiento de los establecimientos educacionales en función de los cuatro aspectos planteados. En este proceso el sostenedor debe mostrar su nivel de logro de los objetivos señalados en los planes de creación y aprobar su nuevo plan quinquenal. Su no aprobación, dará origen a un Plan de Mejoramiento de corto plazo (dos o tres años), el cual será nuevamente evaluado. El no cumplimiento de los objetivos de este plan dará origen al cierre del establecimiento. Se propone que la evaluación sea realizada cada cinco años, lo que permite la comparación de dos medidas equivalentes en la prueba Simce.

En caso de obtener una mala evaluación en las dimensiones financiera y/o administrativa, los recursos deberían ser administrados por el municipio, el que debería además regularizar la situación salarial de los profesores y funcionarios, incluso cancelando directamente los sueldos.

Adicionalmente (complementando el Marco para la Buena Enseñanza y el Marco para la Buena Dirección), se debería crear un Marco para la Buena Cooperación Educacional, en donde se establezcan criterios nacionales de calidad de la gestión realizada por los sostenedores, los cuales —aplicados anualmente— den señales sobre la calidad de su gestión. Su aplicación será a través de autoevaluación y evaluación externa, para obtener una visión realista del estado de avance y cumplimiento de los objetivos planteados en los proyectos.

Acorde con el artículo 47 del proyecto de Ley General de Educación, y para propiciar la transparencia del sistema de cooperación, el Ministerio de Educación debe elaborar un registro público de sostenedores y un registro público de establecimientos educacionales con reconocimiento oficial. En el primer caso, debe incluir la constancia de su personalidad jurídica, representante legal, domicilio, historial de infracciones, si las hubiera, y demás antecedentes que señale el reglamento. En el caso de percibir subvención y/o aportes estatales, deberá también informarse sobre dichos recursos, que el sostenedor percibiera. En el segundo caso, se incluirán los resultados de las evaluaciones de desempeño y gestión, tanto del establecimiento educacional como de los profesionales de la educación, cuando corresponda.

ANEXO

El Proyecto de Ley General de Educación —enviado por la Presidenta al Parlamento en abril de 2007—, en su artículo 44, establece que el Ministerio de Educación reconocerá oficialmente a los establecimientos educacionales que impartan enseñanza en los niveles de Educación Parvularia, Básica y Media, cuando así lo soliciten y cumplan con los siguientes requisitos:

- a) Tener un sostenedor. Serán sostenedores las personas jurídicas de derecho público, tales como municipalidades y otras entidades creadas por ley, y las corporaciones y fundaciones cuyo objeto social único sea la educación. El sostenedor será responsable del funcionamiento del establecimiento educacional.
Los representantes legales, gerentes o administradores de entidades sostenedoras de establecimientos educacionales, deberán cumplir con los siguientes requisitos:
 - estar en posesión de un título profesional de al menos ocho semestres, otorgado por una universidad o instituto profesional del Estado o reconocido por este;
 - no haber sido sancionado con las inhabilidades para ser sostenedor por haber cometido algunas de las infracciones graves señaladas en el artículo 50 del DFL. 2, de 1998, de Educación;
 - no haber sido condenado por crimen o simple delito de aquellos a que se refiere el Título VII del Libro II del Código Penal, y/o la Ley 20.000, que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes, y otros que establezca la ley.
- b) Contar con un proyecto educativo y de desarrollo institucional que establezca los mecanismos que propendan al aseguramiento de la calidad de los aprendizajes.
- c) Ceñirse a las Bases Curriculares, en el caso de la educación parvularia, y/o a los Planes y Programas de estudio, en el caso de la educación Básica y Media, sean propios del establecimiento o los generales elaborados por el Ministerio de Educación.
- d) Tener y aplicar un reglamento que se ajuste a las normas mínimas nacionales sobre evaluación y promoción de los alumnos para cada uno de los niveles educacionales.
- e) Comprometerse a cumplir los estándares nacionales de desempeño y resultados educativos, de conformidad a los instrumentos que la ley establezca para tales efectos.
- f) Contar con un reglamento interno que regule las relaciones entre el establecimiento y los distintos actores de la comunidad escolar y que garantice el debido proceso en el caso en que se contemplen sanciones.
- g) Comprometerse a crear en los establecimientos educacionales de nivel básico y medio, un Consejo Escolar, el que deberá pronunciarse sobre el reglamento interno del establecimiento.
- h) Poseer el personal docente idóneo que sea necesario y el personal administrativo y auxiliar suficiente y calificado que les permita cumplir con las funciones que les corresponden, atendido el nivel y modalidad de la enseñanza que impartan y la cantidad de alumnos que atiendan.

- i) Acreditar que el local en el cual funciona el establecimiento cumple con las normas de general aplicación previamente establecidas. Se requerirá, además, que los sostenedores acrediten, al momento de presentar la solicitud, tener la solvencia necesaria para tales efectos. Se entenderá que existe esta solvencia si es propietario del local donde funciona el establecimiento educacional o, en su defecto, si al momento de presentar la solicitud de reconocimiento acredita un capital mínimo efectivamente pagado, equivalente a quinientas Unidades de Fomento.
- Excepcionalmente, podrán ser reconocidos cuando sean arrendatarios, comodatarios o titulares de otro derecho personal o real sobre el local donde funciona el establecimiento educacional, caso en el cual se les exigirá garantías reales o personales, tales como la constitución del arriendo por escritura pública inscrita u otras suficientes según califique el Secretario Regional Ministerial de Educación respectivo.
- j) Disponer de mobiliario, equipamiento, laboratorios, talleres, biblioteca escolar, elementos de enseñanza y material didáctico mínimo adecuado al nivel y modalidad de la educación que pretenda impartir, conforme a normas de general aplicación establecidas por ley.

REFERENCIAS

- Almonacid, C. (2004). "Un cuasi-mercado educacional: la escuela privada subvencionada en Chile", en *Revista de Educación*, 333, pp. 165-196. Madrid: Ministerio de Educación y Cultura.
- Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006). "Informe de avance", 29 de septiembre de 2006.
- Correa, S. y Ruiz Tagle, P. (2006). *Reformas al Sistema Educacional Chileno*. Universidad de Chile. Disponible en http://www.pabloriguez-tagle.cl/blog/wp-content/uploads/2007/10/REFORMAS_AL_SISTEMA_EDUCACIONAL_CHILENO%5B1%5D.pdf
- Green, A. (2001). *Convergencias y divergencias en los sistemas europeos de educación y formación profesional*. Madrid: Pomares.
- Kart-Heinz Hillmann (2001). *Diccionario Enciclopédico de Sociología*. Madrid: Herder.
- Mizala, A., Romaguera P. y Farren D. (1998). "Eficiencia Técnica de los Establecimientos Educativos en Chile", en *Documento de Trabajo*, 38. Santiago: Universidad de Chile, Centro de Economía Aplicada, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas.
- Montt et al. (2006). *Hacia un sistema escolar descentralizado, sólido y fuerte*. Santiago: Ministerio de Educación.
- OCDE (2004) *Revisión de políticas nacionales de educación*. París: OCDE.
- Redondo, J., Almonacid, C. et al. (2007). *El derecho a la educación en Chile*. Disponible en http://www.foro-latino.org/flape/producciones/coleccion_Flape/08Chile_Derecho.pdf
- Villarroya, Ana (2000). *La financiación de los centros concertados*. Madrid: Ministerio de Educación y Cultura, CIDE.