



¿En qué va el proyecto de reforma educacional?

I. Introducción

Acaba de ser despachado por la Sala de la Cámara de Diputados, el proyecto de ley que regula la admisión de los estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado.

La oposición, las asociaciones de colegios particulares subvencionados, y en especial los padres y apoderados, han manifestado su rechazo al contenido del proyecto. El gobierno, por su parte, llama a no sacar conclusiones apresuradas e insiste en que es necesario terminar con las inequidades y con el

RESUMEN EJECUTIVO

El día martes 21 de octubre se aprobó en la Cámara de Diputados el proyecto que pone fin al lucro, a la selección y el financiamiento compartido o copago. Lamentablemente la oposición social generada por los padres y apoderados, quienes sacaron a la calle más de 100 mil personas en su última marcha, no fue suficiente para frenar esta mala reforma que pone fin a la educación particular subvencionada tal como la conocemos hoy, cambia la selección académica por una tómbola e impide a los padres aportar para mejorar la educación de sus hijos. No es un proyecto de ley que sólo ponga fin al lucro como imposibilidad de retirar utilidades, sino que afecta directamente la provisión mixta y la libertad de enseñanza con fondos públicos, discriminando directamente a los niños según el colegio que eligen.

sistema que habría transformado a la educación en una “mercancía”, permitiendo a quienes tienen el dinero suficiente a comprar una educación de calidad y condenando a los que no, a una de menor nivel.

Más allá de los eslóganes de siempre, un análisis objetivo y desapasionado del texto del proyecto permitirá hacerse una idea más cabal de lo constructivo o perjudicial que puede resultar la reforma propuesta.

II. Contenido del Proyecto de Ley

2.1 Ley General de Educación: Discriminación a secas y afectación a particulares pagados

En primer lugar el proyecto de ley modifica sustancialmente varias normas de la Ley General de Educación, las cuales tocan no solamente a los establecimientos municipales y particulares subvencionados, sino que también afectan a los particulares pagados.

Ese es el caso, por ejemplo, del reemplazo del principio de “integración” por el de “integración e inclusión”. La modificación prohíbe toda forma de discriminación, no obstante el texto habla de discriminaciones “a secas”, sin establecer que éstas deban ser arbitrarias, incluyendo además expresamente que no se pueden hacer por género. Lo anterior podría llevar a una situación absurda: que un alumno exija su admisión en un colegio exclusivo para mujeres, o una alumna en uno exclusivamente para varones. Durante la discusión se insistió en el punto, pero este no fue recogido, quedando abierta la posibilidad de poner fin a los establecimientos mixtos.

Un elemento positivo es que el proyecto entrega expresamente a los padres el derecho a asociarse, con la exclusiva finalidad de propender a mejorar la educación de sus hijos. Esta última frase tiene una particular relevancia, pues fue agregada, a través, de una indicación presentada por los parlamentarios de la UDI a fin de impedir la politización de estas asociaciones.

Otro de los cambios fundamentales a nivel orgánico, consiste en la prohibición de la selección en la Ley General de Educación. El proyecto de ley pone fin a la selección en todo el sistema particular subvencionado (1° básico a 4° Medio), y de 1° a 6° básico en los particulares pagados. Además, se estableció que el rendimiento escolar, en los colegios particulares subvencionados, no podrá ser obstáculo para renovación de matrícula (antes podía ser objeto de no renovación hasta 6to básico), extendiéndose la prohibición, en los particulares pagados, hasta 6° básico.

Además, no podrán ser expulsados alumnos cuyos padres se separen o divorcien en cualquier colegio (antes sólo particulares subvencionados). Ello es positivo en el sentido de que formaliza una situación que, en la práctica, ya no ocurría.

2.2 Modificaciones a la Ley de Subvenciones: el fin de la libertad de enseñanza con fondos públicos

2.2.1. No sólo fin al lucro, sino que fin a la libertad de enseñanza

Si bien hubo muchas modificaciones de fondo en los principios de la Ley General de Educación, los principales cambios a la legislación vigente pasan por la Ley de Subvenciones, las que por razones obvias, sólo afectan a los colegios municipales y a los particulares que reciben este apoyo del Estado, pero no a los particulares pagados.

En este sentido, la iniciativa parte por modificar abruptamente el rol del sostenedor, al punto de eliminar su papel de gestor de un proyecto educativo particular, para pasar a considerarlo un simple administrador de fondos públicos, estableciéndolo como un mero “cooperador del Estado en la prestación del servicio educacional”. Esta concepción es abiertamente contraria a los principios de una sociedad libre en donde es el Estado quien coopera con las personas, y no las personas con él, sumado a que para efectos prácticos el sostenedor perderá su calidad de gestor educacional, pasando a ser un mero administrador de fondos públicos, pues la ley define taxativamente en qué se puede gastar la subvención.

Lo anterior representa lo más grave de todo el proyecto, pues lo que éste hace es no sólo poner fin al lucro, sino que se usa un mecanismo del todo ilegítimo, que cambia toda la lógica del uso de la subvención, eliminando la libertad de enseñanza con fondos públicos. Y esto no constituye una campaña del terror como se ha pretendido instalar por parte de la izquierda, pues hoy el sostenedor puede autónomamente hacer con la subvención todo aquello que no se encuentra prohibido expresamente, y por lo mismo, se hubiese esperado que la propuesta de fin al lucro se estableciera sólo como una prohibición más al uso de la subvención que se sumara a las ya existentes. No obstante, el proyecto hace otra cosa, pues elimina la autonomía de los establecimientos educacionales en el uso de la subvención aun cuando no tengan fines de lucro. De esta forma la ley pasa a decir expresamente en qué se puede utilizar, y todo lo que no esté permitido en el texto legal, pasará a estar prohibido.

Es precisamente por la pérdida de esta autonomía que se afecta la diversidad de proyectos educativos y la libertad de enseñanza, pues utilizando el “escudo” del fin al lucro, se esconde una modificación a todo el sistema, transformando a los sostenedores o gestores educativos, en meros administradores de fondos públicos o cooperadores del Estado. Así, es el propio Estado quien pasa a tener control sobre todo el sistema particular subvencionado sea con o sin fines de lucro, y por tanto termina en la práctica, con toda la educación particular subvencionada.

Pero los atentados a la libertad de enseñanza -y por ende a la diversidad de proyectos educativos- no terminan en la modificación sistémica antedicha, pues a esto durante la discusión del proyecto se sumó lo que en la prensa se ha denominado “cárcel por el lucro”, que consistía en que si el administrador de

un establecimiento que recibe aportes del Estado destina parte de esos recursos a un fin distinto a los llamados “fines educativos”, aun cuando los dineros fueran al propio colegio, sería sancionado con una multa a beneficio fiscal que asciende a un 50% del valor cuestionado y deberá reintegrar el total de los recursos mal usados. En caso de no verificarse el reintegro de dichos dineros, se le aplicaría la pena de presidio menor en su grado medio a máximo. Como vemos, aunque se ha sostenido que esta sanción equivale a “cárcel por lucro” o retiro de utilidades, la situación era mucho más delicada. Se estaba frente a una pena de cárcel por ejecutar un proyecto educativo distinto al que quiere implementar por ley el Estado. Por tanto lo que se criminalizaba en este proyecto es lisa y llanamente la posibilidad de que un sostenedor ejecute un proyecto educativo diverso al estatal. Lo anterior fue rechazado por escasos votos en la Sala de la Cámara de Diputados, y esperamos que no sea repuesto en el Senado.

2.2.2 Selección, expulsión y prohibición de creación de nuevos particulares subvencionados

El proceso de admisión tendrá dos etapas: la postulación y la admisión propiamente tal. La postulación se realizará directamente en los establecimientos educacionales de preferencia de los padres, a través de un registro del MINEDUC. Este proceso no podrá tener entrevistas, pruebas de admisión, antecedentes académicos, socioeconómicos ni cobros, y las eventuales entrevistas sólo podrán realizarse después de que el estudiante ya se encuentre matriculado.

Una vez hecha la postulación los sostenedores inscribirán a los postulantes en el registro y lo enviarán al MINEDUC. Esta postulación obliga a los apoderados a la adhesión y compromiso con el proyecto educativo, aunque no existe ninguna norma que asegure su efectividad. Así, el incumplimiento del reglamento interno o del proyecto educativo propiamente tal, no produciría efecto alguno, no existiendo la posibilidad de forzar a que el estudiante o el padre cumplan con su compromiso.

Respecto de la selección, uno de los temas que más ha generado controversia ha sido el de la instauración de la famosa tómbola que viene a sustituir la selección académica. Esto, pues luego de finalizado el proceso de postulación, el MINEDUC le informará al colegio los criterios con los que cumplen cada uno de los estudiantes, pudiendo producirse las siguientes situaciones:

- a) Si hay mas cupos que postulantes, todos quedan admitidos.
- b) Si hay menos cupos que postulantes, se deberá aplicar admisión aleatoria definida por el establecimiento. No obstante hay un porcentaje de cupos que pueden ser llenados por casos llamados “prioritarios” (hermanos, familiar de personal docente y manipuladoras de alimentos que trabajen en el establecimiento y se agregó haber estado matriculado en el colegio al que se postula). Es decir, una persona que no tenga un vínculo con el centro educacional, queda sometido a la tómbola (admisión aleatoria).

Ahora bien, respecto de la selección negativa, esto es la posibilidad de expulsar alumnos, sólo se podrá expulsar o cancelar la matrícula después de haber implementado “todas las medidas de apoyo pedagógico o psicosocial”. Se establece que el procedimiento debe ser “previo, racional y justo” y que los alumnos y apoderados podrán hacer descargos e impugnar la decisión. Debe hacerse presente que la vaguedad de la frase genera incertidumbre respecto de este procedimiento. En efecto, ¿qué debe entenderse con “todas las medidas de apoyo”? ¿Deberán contar los colegios con profesionales del área psicológica o psicopedagógica para otorgar este tipo de asistencia? ¿Existe algún mínimo de medidas que deban ser tomadas? ¿Qué pasa si luego de su realización el alumno no cambia de conducta?

El ejecutivo proponía que fuese el Director quien adoptará la decisión previa consulta al Consejo Escolar. No obstante, el texto del proyecto consagró que la expulsión la decida el Consejo de Profesores, con posibilidad de apelar (sólo si se determina la expulsión) al Director del establecimiento. ¿Cómo afecta esto cuando vemos cientos de casos en que profesores son atacados por alumnos y apoderados? Esta medida podría significar la imposibilidad de expulsión.

Por otro lado, a la obligación de contar con planes de apoyo a quienes tengan problemas académicos, se deberá contar con el mismo tipo de planes para la inclusión de los alumnos con el objeto de “fomentar una buena convivencia escolar”.

No obstante, debe reiterarse que no existe en esta iniciativa norma alguna que asegure el cumplimiento, por parte del alumno, de las condiciones asociadas al proyecto educativo. Es decir, si un estudiante no cumple con lo establecido por su colegio, no existe sanción. ¿Cómo se le exigirá, por ejemplo, a un alumno que no quiere asistir a clases de religión en un colegio de inspiración cristiana? Además, se señala que el apoderado puede (no debe) conocer el proyecto educativo, lo que, en definitiva, iguala la adscripción a un colegio casi al nivel de un contrato con una multitienda.

Tampoco el proyecto se pronuncia respecto de los deberes de los apoderados en relación con el colegio. Siempre se ha considerado a los padres como los primeros educadores de sus hijos y en esa calidad tienen no sólo derechos, sino también deberes, como adherir y respaldar el proyecto educativo, reforzar la autoridad de los profesores de cara a su labor formativa y pedagógica, etc. Con esta omisión no queda claro, por ejemplo, que medidas podría tomar el colegio con eventuales agresiones que los apoderados puedan sufrir de parte de los profesores. En la práctica, este proyecto de ley busca dejar fuera del proceso educativo a las familias, a los padres y apoderados de un alumno.

Finalmente, otro elemento grave es que la ley viene a entregarle la atribución al MINEDUC de rechazar –bajo su criterio– cualquier solicitud de colegio de adscribirse al sistema de subvenciones, en caso de no existir una demanda insatisfecha. Además, de no especificar qué se entiende por “demanda insatisfecha” o los factores objetivos que configuran esta situación, con esta norma, el MINEDUC podría congelar o limitar la oferta de establecimientos particulares subvencionados, terminando así con la provisión mixta con fondos públicos.

2.2.3 Fin al aporte de los padres para mejorar la educación de sus hijos

El proyecto pone directamente fin al copago, aun cuando en las normas transitorias se deja en claro que esto se hará efectivo sólo cuando exista un reemplazo real entre los aportes que realizan las familias y los fondos aportados por el Estado. La intromisión estatal en la libertad de las personas que desean aportar con recursos para una mejor calidad de la educación de sus hijos es evidente.

No obstante lo anterior, se permite a los padres de establecimientos subvencionados realizar donaciones o aportes voluntarios, los que no podrán ser considerados como requisito de ingreso o permanencia de los estudiantes. Dichos aportes, si bien serían de carácter voluntario, tendrán el mismo tratamiento de la subvención para su uso y rendición de cuentas. Sin embargo, el 40% de lo que se recaude por aportes voluntarios se descontará del monto total de subvenciones que los centros educacionales deben recibir. En caso de los establecimientos técnicos profesionales dicho descuento sería de 20%. Si el total mensual recaudado no supera el 10% de lo que corresponde percibir por subvención, no se realizará descuento alguno al monto total aportado por el Estado.

Lo anterior constituye una sanción al establecimiento que reciba aportes voluntarios de los padres, por lo que toda elucubración de que sólo se impiden los aportes exigibles es irreal, pues se prohíben los aportes exigibles, pero además se sancionan con un “impuesto” los aportes voluntarios.

2.2.4 Más recursos para educación, pero con letra chica

El proyecto de ley crea dos aportes, que en definitiva vienen a aumentar los recursos para el sistema, pero lamentablemente vienen con letra chica, sujetos a que los colegios se transformen en gratuitos y sin fines de lucro.

Así, la iniciativa crea el llamado Aporte por Gratuidad, destinado a establecimientos gratuitos y sin fines de lucro, por un monto de 0,45 USE mensuales por alumno (\$9.500 pesos aproximadamente en régimen). Este aporte se comenzará a pagar a inicios del año escolar subsiguiente de la publicación de la ley. El primer año será de 0,25 USE, que aumentarán en 0,1 USE cada año hasta las 0,45 USE por alumno.

En segundo lugar, se crea la Subvención Escolar Preferencial para alumnos preferentes (no prioritarios). Hoy la subvención escolar preferencial (SEP) se entrega sólo a los “alumnos prioritarios” (40% de los alumnos más vulnerables). El proyecto de ley crea la figura de “alumno preferente”, que son los no prioritarios que integran un hogar perteneciente al 80% más vulnerable de acuerdo al “instrumento de caracterización vigente”. Este grupo recibirá la mitad de una SEP (\$15.000 aproximadamente).

Los establecimientos con financiamiento compartido sólo podrán impetrar la subvención escolar por

estudiantes preferentes en la medida que renuncien al financiamiento compartido de inmediato. La Subvención Escolar Preferencial aumenta en 20%. Por ende, la propuesta de SEP preferente también, pues se rige por el mismo cálculo, dado que establece que será la “mitad de una SEP”.

2.2.5 La persecución a todo lo que tenga fines de lucro: El caso de las Agencias de Asistencia Técnica Educativa

Las Agencias de Asistencia Técnica Educativas (ATE) prestan asesorías de apoyo a los centros educacionales para la elaboración, implementación y/o monitoreo del Plan de Mejoramiento Educativo, que es la única forma en la cual se puede gastar la Subvención Escolar Preferencial. Las Agencias de Asistencia Técnica Educativa (ATE), deberán constituirse como personas jurídicas sin fines de lucro en un plazo de dos años. Todas las ATEs que presten servicios a establecimientos que reciban recursos del Estado deberán ser elegidas mediante licitación. Para esto estarán las reglas establecidas para los colegios municipales.

El problema con lo anterior es que estamos frente a una persecución ideológica de todo lo que tenga fines de lucro, lo cual ciertamente no tiene ningún sustento más que la satanización de la iniciativa privada en términos absurdos, pudiendo llegar a todas las instituciones que prestan servicio a los establecimientos educacionales.

III. Nueva figura de Corporaciones Educativas

Una de las mayores críticas al proyecto consistía en que la mutación de colegios con fines de lucro a sin fines de lucro era demasiado engorrosa y burocrática. El gobierno a través de una indicación presentó una nueva figura para crear las llamadas “corporaciones educacionales” cuyo trámite es más expedito aun cuando siguen los bienes entrando al patrimonio de la persona jurídica sin fines de lucro y dejando de pertenecer a los socios. Esta nueva figura de corporación, en la práctica, contiene diferencias mínimas respecto a las reguladas en el Código Civil. Dentro de sus características encontramos:

- a) Debe tener giro único educacional.
- b) Su proceso de constitución se realizará ante el MINEDUC, a través del SEREMI.
- c) Su administración corresponde a uno o más miembros denominados directores y a un presidente electo de entre los mismos.
- d) Se entrega al MINEDUC la facultad de fiscalizar y sancionar a las corporaciones educacionales, pudiendo cancelarles la personalidad jurídica en caso de que sean contrarias a la moral, al orden

público, a la seguridad del Estado o por incumplimientos graves a las disposiciones de la ley y sus estatutos, con lo cual vuelve el MINEDUC a ser juez y parte para incluso poner fin a una persona jurídica.

IV. El problema del Arriendo de Establecimientos

En un comienzo, la iniciativa contenía una especie de expropiación impropia a los centros educacionales, donde el Estado abiertamente compraba colegios. No obstante durante la discusión del proyecto en la Comisión de Educación, el ejecutivo presentó una indicación sustitutiva en la cual se permitía el arriendo del inmueble donde funciona el establecimiento por parte de los sostenedores. Así, ellos podían arrendar con las siguientes condiciones: debía realizarse entre personas no relacionadas, salvo que fuesen personas jurídicas sin fines de lucro; el contrato tenía que inscribirse en el Conservador de Bienes Raíces; debía tener una duración de al menos 20 años y renovación automática, salvo que 10 años antes el comodante comunique su voluntad de no renovar; y finalmente, se establecía un tope de monto o canon de arrendamiento de un 11% de avalúo fiscal dividido en 12 meses y que lo que se pague además sea “razonable” de acuerdo a lo que recibe por subvención.

Dicha indicación fue rechazada, con lo cual los colegios que no sean dueños de sus inmuebles, que constituyen el 70% de los sostenedores en Chile, tendrán dos opciones: o compran la infraestructura a pesar de no tener recursos ni ser sujetos atractivos de crédito para hacerlo, o simplemente tendrán que cerrar.

V. Conclusiones

Aunque el articulado de la reforma haga que las críticas se enfoquen en la vulneración de la libertad de emprendimiento y la prohibición de los padres a aportar con su financiamiento a una mejor educación de sus hijos, resulta urgente poner atención en la libertad de enseñanza amagada con esta iniciativa.

Como es evidente, no puede existir libertad sin diversidad, pues, para poder elegir, las personas deben necesariamente contar con opciones distintas. Así, la inexistencia de una variedad real y efectiva de iniciativas educativas, hace imposible la existencia de una verdadera libertad de enseñanza. Pues bien, es el tratamiento que el proyecto entrega al uso de la subvención escolar y demás aportes públicos el que pone en peligro la provisión mixta con recursos del Estado y, por consiguiente, dicha libertad.

Actualmente, la subvención le pertenece al niño, siendo sus padres quienes libremente eligen el colegio que quieren para sus hijos, no importando si este es municipal o particular subvencionado. Con ello, el sistema garantiza un trato igualitario, impidiendo que exista discriminación de las familias

por el simple hecho de escoger uno u otro establecimiento educacional. Luego, y como garantía de este derecho a elegir, y a fin de promover la diversidad de proyectos educativos en el sistema, es que hoy el sostenedor autónomamente puede hacer con la subvención todo aquello que no se encuentra prohibido expresamente. Por lo mismo, si lo que buscaba el proyecto era prohibir el lucro con fondos públicos, bastaba con que dentro de las prohibiciones del uso de la subvención se incluyera la imposibilidad de retirar ganancias o utilidades para los colegios que recibían subvención escolar.

Como ya se señaló, el tema de fondo está en el tratamiento de la subvención, pues el proyecto en vez de prohibir el retiro de ganancias o utilidades, lo que hace es cambiar la lógica imperante hasta hoy, eliminando la autonomía de los colegios (no importando si tienen o no fines de lucro) en el uso de la subvención, y pasando a ser la ley la que señala expresamente en qué se puede gastar. De esta forma se ha dejado estrictamente prohibido, y sancionado incluso con cárcel, todo uso de los recursos de la subvención que se encuentren fuera de aquellos “fines educativos” permitidos en la ley, aun cuando los dineros se destinen al propio establecimiento educacional. Lo anterior incluso significó que lo que se ha dado en llamar “cárcel por lucro”, no fuera una pena de presidio por lucrar, entendido como el retiro de ganancias o utilidades del establecimiento, sino por ocupar la subvención en “fines educativos” distintos a los fijados por la ley, aun cuando se utilizaran en el propio establecimiento. Vale decir, si el sostenedor implementaba un proyecto educativo diverso al que impone por ley el Estado, usando para ello recursos de la subvención, pasaba a ser un delincuente, lo cual como señalamos, por muy escaso margen, fue rechazado en la Cámara de Diputados.

Con esto queda de manifiesto que, utilizando el “escudo” del fin al lucro, se esconde una peligrosísima modificación a todo el sistema. Los sostenedores se transforman en meros administradores de fondos públicos, y el Estado pasa a tener control sobre todo el sistema escolar subvencionado –sea municipal o particular, con o sin fines de lucro– pudiendo fijar, a través de los llamados “fines educativos”, un proyecto educacional único que elimina la diversidad del sistema.

Como puede verse, no es solamente la libertad de emprendimiento la que está en juego. El problema es mucho más profundo: lo que puede tambalear seriamente es la garantía constitucional de la libertad de enseñanza, y con ella garantías más fundamentales como la libertad de conciencia y de opinión. Ellas sólo pueden existir si se garantiza la existencia de proyectos educativos distintos al estatal, que es precisamente lo que esta mala reforma educacional impide y derechamente criminaliza.