

COMISION EDUCACION SENADO, 12 Nov 2014

Proyecto de ley sobre lucro, copago y selección

Sergio Bitar

En esta exposición me referiré a dos temas que pueden ser útiles a los senadores: criterios para evaluar y perfeccionar el proyecto de ley y orientaciones para preparar las indicaciones.

CRITERIOS PARA PERFECCIONAR EL PROYECTO

1. La reforma presentada por el gobierno es positiva para el sistema educativo, logra crear condiciones más favorables para la calidad, corrige la desigualdad de acceso, y ayuda a la integración inclusión y diversidad en la escuela.

Los elementos que ella contiene son sólo una condición necesaria para mejorar la calidad de los aprendizajes. Si nos quedáramos solo con esto, podríamos no lograr un cambio significativo. La calidad de los aprendizajes requiere de muchas otras acciones, compromiso y motivación de toda la comunidad educativa

2. Dos son los cambios importantes a las bases de funcionamiento del sistema para lograr un progreso. El primero es la instauración del principio de la educación como derecho social. El segundo es la reforma de la educación pública y su rediseño institucional. En la medida que en Chile subsista un sistema mixto, el rezago de la educación pública puede afectar al sistema completo. La matrícula y cobertura pública se elevará en la medida que los padres aprecien tanto el mejoramiento de los aprendizajes, como también el cuidado de sus hijos, la disciplina, la calidad de los maestros. De allí la importancia de acelerar la tramitación de un proyecto de educación pública. Mientras se tramite ese proyecto es

también crucial implementar, como lo ha señalado la presidenta, un programa paralelo de apoyo urgente a los establecimientos públicos para elevar su calidad y dar confianza a los padres y apoderados, evitando que durante esta transición decline más rápido su matrícula.

3. Para facilitar la aprobación de este proyecto de ley y poner término al lucro y al copago es necesario flexibilizar algunas condiciones propuestas en este proyecto. Los mecanismos de copago y lucro llevan décadas y han generado un sentido común. Cambiarlo requiere de una aclaración persuasiva y gradualidad, para que su implementación no se trabe con desconfianzas, conflictos y juicios en tribunales. El problema principal radica en flexibilizar la forma legal de hacer uso de la infraestructura: abriendo la opción de un pago a valor de mercado, y/o admitiendo arriendo, durante algunos años.

4. El Parlamento debe tener en cuenta la limitada capacidad operacional del Estado para ejecutar las disposiciones aquí contempladas. Debemos recordar que los cambios impulsados el 2006-7, que obligan a los sostenedores a transformarse en personas jurídicas con giro único, aun no se han cumplido, tampoco se han respetado las normas de selección aprobadas entonces. Este criterio se traduce en una simplificación de los procedimientos.

Ahora se dispone de una agencia de calidad y una superintendencia, que son un gran apoyo. Sin embargo el aparato central del Ministerio de Educación es débil y el número de gestiones necesarias para manejar los temas de infraestructura de cerca de 5000 o más colegios, los cambios de propiedad, revisión de títulos, redacción de escrituras, tramitación en tribunales requerirán de una organización de abogados, tasadores, arquitectos, en fin, personal idóneo que requeriría de esfuerzos mayores.

El proyecto abunda en un conjunto exagerado de regulaciones, que nacen de una sospecha del sostenedor como agente educativo. Pienso que deben incrementarse los incentivos para facilitar los cambios de propiedad de la infraestructura y con ello la mejor implementación posterior proyecto Hay que simplificar..

5. De mi experiencia como ministro de educación también rescato una enseñanza: para elevar la calidad de los aprendizajes tiene que haber una comunidad educativa motivada, involucrada, con confianza y ánimo positivo. Este es otro factor que debe ser contemplado para establecer normas que reduzcan desconfianzas y rechazos, a veces motivados por desconocimiento o confusión.

ORIENTACIONES PARA PREPARAR INDICACIONES

Con la finalidad de acercarse a la formulación de las indicaciones, creo necesario despejar previamente las dudas de constitucionalidad y luego solicitar antecedentes numéricos, aún imprecisos.

¿Se podría alegar inconstitucionalidad de normas del proyecto que se interpreten cómo forzando la venta de propiedades privadas?

Si lo fuera, sería posible utilizar dos alternativas. Una es la expropiación, contemplada en la Constitución, con pago de contado, a precio de mercado y anticipado. Implicaría agregar en este proyecto una norma para educación similar a la que habilita al MOP cuando realiza obras de interés público. Si hay acuerdo, se paga al propietario, si no hay acuerdo se deposita en el tribunal, hasta el fallo de este, y entonces se cancela el saldo, si lo hubiere. [La ley debe regular que cualquier forma forzosa cumpla con los requisitos constitucionales de garantía del derecho de propiedad: Valor comercial, al contado, previo a la toma de posesión material.]

El otro camino es dar incentivos justos y necesarios para que el sostenedor opte por vender a la nueva CSFL. Y en su defecto, dejar abierta una fórmula de arriendo, regulada, por un cierto plazo, y estableciendo preferencia a la CSFL o al Estado.

MODALIDADES DE TRANSICION: COMPRAS Y ARRIENDOS

En el estado actual de la tramitación de este proyecto la cuestión es práctica: como realizar una transición más suave desde la situación actual a la nueva creo conveniente analizar los distintos casos, la forma de abordarlos, su costo y el procedimiento. Es una cuestión operacional y práctica, no ideológica.

Se necesita información. La disponible es que los particulares subvencionados son aproximadamente 6000 establecimientos, sin fines de lucro son del orden de 800 y con fines de lucro alcanzarían a unos 5200. De los 6000, 1700 serían dueños de su infraestructura, 2300 alquilan y 2000 tendrían comodato.

No he logrado determinar aún las cifras de cuantos de los particulares sin y con fines de lucro que tienen infraestructura propia mantienen deudas con terceros. Cada caso requerirá de una solución distinta.

La más simple es cuando la propiedad es de una institución sin fines de lucro y está totalmente pagada. Pero ¿Que ocurre con aquellos que no son propietarios? La misma situación se presentará para los 5000 establecimientos particulares subvencionados con fines de Lucro.

El Ejecutivo ha estudiado un sistema de crédito bancario a las nuevas corporaciones sin fines de lucro para adquirir la propiedad del sostenedor cuando este sea el dueño, o lo sea un tercero. La fórmula tiene que ser bien analizada, puesto que si se tratara del FOGAPE entiendo que el aval es bajo y el monto de los créditos también y, por lo tanto, no se alcanzaría

a cubrir el monto para pagar a quienes estuvieran en disposición de vender. En consecuencia, este mecanismo se debe revisar o buscar otro.

Se estima que aproximadamente el 80% de los particulares subvencionados con fines de lucro pertenecerían a un sostenedor que solo tiene un establecimiento. (Los 6000 establecimientos pertenecerían a cerca de 5000 sostenedores) . Es necesario analizar cuál es la distribución por número de alumnos y que tratamiento se daría a cada caso. A ellos se ofrecería un mecanismo de financiamiento utilizado para las pymes. Las cifras que rigen para la clasificación de las pymes por tamaño de ventas no se ajustan a la realidad de los establecimientos educacionales y eso también se debería revisar.

Estimo que si se modifican algunas disposiciones para garantizar que se pague el precio de mercado de una vez, no en cuotas, facilitaríamos bastante la transición. Para evaluar esta situación es preciso disponer de antecedentes más precisos sobre qué porcentaje de los 5000 tienen propiedad sin deuda, cuantos con deuda, cuantos arriendan. Una vez conocidas estas cifras también es preciso estimar cuántos de ellos estarían dispuestos a vender y cuántos prefieren alquilar. Si bien el proyecto contempla la adquisición por el Estado en casos excepcionales es importante conocer la magnitud de las cifras involucradas, sea que estas recayeran sobre el Fisco o se financiaran por el sistema financiero. Los cálculos de los que tengo conocimiento son aun tentativos. He visto cifras que oscilan entre 2000 y 5000 millones de dólares. Es conveniente que esta cuantificación se precise por el Ejecutivo, incluso para estimar los volúmenes de créditos y los tiempos y plazos necesarios.

También se debe tener presente la incertidumbre que pesa hoy respecto de la capacidad de los establecimientos particulares subvencionados de

pagar créditos. Tal incertidumbre debería despejarse para evitar que se cierre el acceso al sistema financiero. Se haría recaer todas las ampliaciones, nuevos establecimientos, e incluso la renovación de equipamiento tecnológico (demanda que crecerá a futuro en todo el mundo) sobre el Fisco.

El riesgo de autorizar el alquiler es que éste se verifique con una empresa relacionada y sea una vía de escape a la norma de término de lucro. Sería necesario buscar una fórmula para que tal alquiler no se verifique entre empresas relacionadas. Una de esas fórmulas, propuesta por la directiva de los particulares subvencionados, es que el sostenedor actual firme un contrato de arriendo con el Estado, y así rompa el vínculo con personas relacionadas. En tal caso se podría además establecer un plazo, después del cual tendría que verificarse el compromiso de venta, en condiciones definidas. Asimismo, conviene corregir la definición de "persona relacionada", las exigencias que se ponen para la educación son superiores a lo que establece la ley del mercado de valores que mueve cifras inmensamente mayores. Por ejemplo, en la primera la relación es hasta el tercer grado de parentesco, y en la segunda, solo hasta el segundo.

Sobre la opción de alquilar, creo importante no discriminar entre establecimientos de iglesias y los colegios laicos, dándole la posibilidad a unos y no a otros

CASO CONTRATOS JEC VIGENTES.

Es necesario saber cuántos establecimientos educacionales tienen contrato vigente con el Estado por la jornada Escolar completa. He escuchado una estimación del orden de 500. En los años 90, cuando se

inició este gran programa, se establecieron plazos de hasta 50 años; en 2004 se redujo a un máximo de 30 años, y periodos menores según los montos financiados por el Estado. ¿Qué hacer en estos casos? Caben dos opciones: a) permitir la prolongación de estos contratos hasta su vencimiento, y entretanto establecer formas de alquiler de esa propiedad, a la corporación nueva sin fines de lucro, o b) renegociar el término de ese contrato, lo cual, realizado unilateralmente, también conllevaría riesgos de inconstitucionalidad. Debería buscarse una fórmula que persuada al sostenedor o lo disuada de mantenerse fuera.

La complejidad de este caso radica en que el Estado entregó dineros para realizar construcciones. La norma vigente establece que al término del contrato, habiendo dado cumplimiento el sostenedor a la exigencia de proveer educación con jornada escolar completa, la propiedad le pertenece. Pero esa construcción fue realizada con financiamiento del sostenedor y también del Estado ¿pagará el Estado por aquello que ya financió? No es aceptable. Podría contemplarse entonces una norma de adquisición anterior al término del contrato, con descuento del monto entregado por el Estado, pero con alguna condición más favorable a los sostenedores, para que se avengan a ello, como puede ser la valoración de los aportes públicos en UF, sin intereses o con un interés muy bajo (como los plazos son muy largos los intereses son pesados)

LA FORMA DE PAGO DE LA INFRAESTRUCTURA POR PARTE DE LAS NUEVAS CSFL

En el proyecto se autorizaría a pagar los inmuebles adquiridos con cargo a la subvención escolar. No tengo antecedentes para estimar cuál sería el monto por alumno de ese pago y, por lo tanto, en cuanto se reducirían los

recursos entregados por el Estado para los fines propiamente educativos. El monto a pagar por la CSFL dependerá de las condiciones del crédito, los plazos y la tasa de interés y, por lo tanto, es necesario evaluar su compatibilidad. Es conveniente revisar si en todos los casos sería posible pagar la nueva infra con la subvención o se requeriría de financiamiento adicional para no dañar la labor educacional.

LAS NUEVAS INVERSIONES

La ampliación de los establecimientos, su renovación y mantención requerirá nuevos fondos. Se presume que la mantención podría financiarse con la subvención. ¿Y qué ocurre con las ampliaciones? En los años iniciales de la transición podría surgir una situación inconveniente: ni los municipios invierten porque saben que el establecimiento pasará a otro sistema y preferirán destinar esos recursos a otros fines, más aún de cara una lección en 2016; ni los particulares subvencionados (nuevas CSFL) dispondrán de recursos. Este riesgo se debe anticipar.

¿Es posible crear un fondo de inversión concursable del Estado, para proyectos que cuenten con la aprobación del consejo escolar y la agencia de calidad o superintendencia?

LUCRO, EXCEDENTE Y DONACIONES.

Una buena gestión de las nuevas corporaciones sin fines de lucro debiera también generar excedentes. Para estimular la generación de excedente y un buen uso de los recursos del Estado, es conveniente dejar márgenes de libertad a la dirección del establecimiento para reinvertir lo que ahorra, previa o acuerdo con la agencia de calidad, en áreas que mejoren aprendizajes, tecnologías o amplíen la variedad de disciplinas y temas.

El texto actual del proyecto de ley no promueve las donaciones para atraer nuevos recursos. Establece que la donación será considerada como una forma de copago, y por lo tanto se descontaría parte de la subvención. ¿Es esto razonable? Pienso que si la inversión que se realice gracias a una donación es aprobada por la agencia de calidad y los montos donados se incorporan a un fondo común, desvinculado de los procesos de selección, la norma del proyecto de ley podría modificarse. Nuestra cultura no es favorable ya la filantropía ya las donaciones, castigarla no parece sensato.

COPAGO

La solución del tema del copago es aún más simple. Pienso que bastaría con sustituir UF por USE. La razón es simple, el costo de mantener el nivel educativo dice relación con los costos de los factores que intervienen en ese proceso educativo y eso se mide mejor por la USE, creada para tal efecto.

EN SUMA, LAS MATERIAS PROPUESTAS FACILITARÍAN EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS PRINCIPALES DEL PROYECTO DE LEY.

SELECCIÓN

Aprovecho, por último, de expresar mi opinión respecto al artículo séptimo quinquies, (página 32 del comparado) relativo a la selección de alumnos de colegios con alta demanda y tradición de calidad en los establecimientos particulares subvencionados y públicos.

Propongo no referirse a los liceos públicos y dejar este tema para cuando se discuta el proyecto de ley que reorganiza la educación pública.

Las razones son las siguientes:

- ✓ No se debe contraponer equidad y meritocracia. La equidad debe conciliarse con el mérito, de lo contrario lo público arriesgaría aún más su identificación con la mediocridad.
 - ✓ Existen colegios públicos de alta calidad y tradición de siglos, el Instituto Nacional o el Carmela Carvajal, y los menciono como ejemplos, pues hay muchos más, que necesitan mantenerse en primera línea, como apoyo a la educación pública general.
 - ✓ Es contradictorio dejar intocados los colegios públicos pagados, donde se forma el grueso de la elite empresarial, y debilitar lo poco público que también da origen a parte de los más meritorios, educados con una lógica republicana y de servicio público.
 - ✓ A través de un prolongado proceso, muchos colegios públicos se han ido transformado en iconos, atraen a los alumnos de mejor rendimiento, pertenecientes al nivel socioeconómico medio o bajo, a su vez atraen a buenos profesores, y muestran que la educación pública puede alcanzar los más altos niveles de calidad, dar puntajes nacionales en todas las áreas. Así ocurrió recién con el hijo de una familia modesta que vive de una feria callejera, y el obtuvo puntaje nacional en física y matemáticas desde el Instituto Nacional.
 - ✓ Debilitar a un conjunto limitado de liceos públicos contribuye poco o nada a la equidad y en cambio tiene un alto costo para la educación pública.
-
-