

Sostenedores: Requisitos de entrada y de mantenimiento en el sistema escolar.

Dr. Claudio Almonacid
Universidad metropolitana de Ciencias de la Educación

19 de octubre del 2006.

1. ¿Cuál es la normativa que rige a los sostenedores para crear y mantener establecimientos educacionales?

La Constitución Política del Estado señala que la libertad de enseñanza incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales. Esta libertad de enseñanza no tiene otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional. Asimismo, la Constitución señala que la enseñanza reconocida oficialmente no podrá orientarse a propagar tendencia político partidista alguna.

Al describir los procesos para el Reconocimiento Oficial a establecimientos que impartan enseñanza en los niveles parvulario, básico y medio, la Constitución señala que el Ministerio de Educación reconocerá oficialmente a los establecimientos educacionales que impartan enseñanza en los niveles básico y medio, cuando así lo soliciten y cumplan con los siguientes requisitos:

a) Tener un sostenedor, que podrá ser una persona natural o jurídica, que será responsable del funcionamiento del establecimiento educacional.

Dicho sostenedor o representante legal, en su caso, deberá a lo menos, contar con licencia de educación media;

b) Ceñirse a planes y programas LEY 18.956 de estudio, sean propios del establecimiento o los generales elaborados por el Ministerio de Educación (...);

c) Poseer el personal docente idóneo que sea necesario y el personal administrativo y auxiliar suficiente 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;

d) Funcionar en un local que cumpla con las normas de general aplicación previamente establecidas, y

e) Disponer de mobiliario, 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.

Además el sostenedor, de acuerdo al Reglamento 177 de 1996, deberá acreditar que no ha sido condenado por crimen o simple delito y que no se encuentra inhabilitado por resolución ejecutoria en procesos de subvenciones

El establecimiento educacional que opte al reconocimiento oficial deberá presentar al Secretario Regional Ministerial de Educación correspondiente, una solicitud acompañada de los antecedentes que acrediten el cumplimiento de los requisitos a que se refieren los artículos anteriores. Obtenido el reconocimiento oficial, un establecimiento educacional sólo requerirá nueva autorización para crear un nivel o una modalidad educativa diferente.

En caso de pérdida de alguno de los requisitos exigidos para ser reconocidos oficialmente o de incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 20, y oído previamente el sostenedor o representante legal, el establecimiento educacional podrá ser sancionado con amonestación, multa o revocación del reconocimiento oficial, mediante resolución de la correspondiente Secretaría Regional Ministerial de Educación. La multa no podrá ser inferior a un cinco por ciento ni exceder del cincuenta por ciento de una unidad de subvención educacional por alumno.

2. ¿Quiénes son los sostenedores del sector particular subvencionado?:

En base a la escasa información disponible sobre los sostenedores, se puede señalar que el principal actor en el sector particular subvencionado es el grupo conformado por los sostenedores “privados”, seguido de forma muy distante por los colegios “religiosos” y mucho más atrás, por los colegios vinculados a grupos “sociales”. Esta información muestra que la educación particular subvencionada es una actividad primariamente desarrollada por particulares y secundariamente por grupos cuyos objetivos son sociales.

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

| | N° EE | % | 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 | 3.0941 | | 1.277.684 | |

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

El primer grupo, denominado “Privado” se distingue por su naturaleza legal, cuyo objetivo principal es la administración de establecimientos educacionales particular subvencionados, a diferencia de los colegios religiosos y sociales en donde existe un objetivo mayor en el cual se inserta la acción educativa. En esta clasificación se distinguen dos subgrupos: “particulares” y “sociedades”, que en total, administran 2.121 establecimientos educacionales, con lo cual constituye el principal actor al interior del total de los particulares subvencionados. Al desglosar la información, se observa que 72,7% constituyen colegios “particulares” y 27,2% a “sociedades”.

Número de establecimientos, según área geográfica y matrícula de los “sostenedores privados”.

¹ El total de establecimientos particular subvencionados es de 3.594. Sin embargo, 500 de ellos no ha sido posible clasificarlos por falta de información en la base de datos.

| | Urbano | | Rural | | Total | |
|--------------|--------------|----------------|------------|---------------|--------------|----------------|
| | Nº EE | Matrícula | Nº EE | Matrícula | Nº EE | Matrícula |
| Particulares | 973 | 361.121 | 569 | 30.979 | 1.542 | 392.100 |
| Sociedades | 510 | 245.639 | 24 | 3.217 | 534 | 248.856 |
| Total | 1.527 | 710.247 | 594 | 36.860 | 2.121 | 640.956 |

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

El segundo grupo, constituido por “sostenedores religiosos” está conformado por tres subgrupos: Iglesia Católica, Iglesias Evangélicas y Otras Iglesias, siendo la primera de ellas su principal actor.

Distribución de sostenedores vinculados a grupos religiosos.

| | Nº EE | % | Matrícula | % |
|----------------------|------------|------------|----------------|------------|
| Iglesia Católica | 674 | 82,9 | 399.462 | 87,8 |
| Iglesias Evangélicas | 134 | 16,5 | 54.159 | 11,9 |
| Otras Iglesias | 4 | 0,6 | 1.147 | 0,3 |
| Total | 812 | 100 | 454.768 | 100 |

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

El tercer grupo se refiere a un número de instituciones cuyos objetivos se encuentran en el sector social. La característica común a todas ellas es que corresponden a organizaciones sin fines de lucro. Así nos encontramos con que existen una serie de agrupaciones de diversa índole administrando este tipo de colegios. En total, 163 establecimientos son administrados por diversas organizaciones de carácter social. Esta cifra significa un 5.2% del total de establecimientos particular subvencionados con una matrícula de 75.787 alumnos.

Distribución de sostenedores vinculados por “sostenedores sociales”.

| | Nº EE | % | | Nº EE | % |
|--------------|-------|------|--------------|------------|------------|
| Beneficencia | 90 | 55.2 | Mapuche | 3 | 1.8 |
| Fundación | 33 | 20.2 | Sindicato | 3 | 1.8 |
| Empresarial | 22 | 13.5 | Colonia | 3 | 1.8 |
| ONG | 5 | 3.1 | Deportiva | 1 | 0,6 |
| Universidad | 3 | 1.8 | Total | 163 | 100 |

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

3. ¿Cuáles son las características del sector particular subvencionado?

En base a la experiencia de 26 años de existencia del sector particular subvencionado se puede señalar algunas características del funcionamiento de este sector:

- No existe restricción territorial para crear un establecimiento educacional, con lo cual puede existir sobreoferta de colegios en una comuna.
- Para crear un colegio no es necesario demostrar que existe la necesidad educacional en la comunidad en donde se creará.

- c) La mayor parte de los colegios subvencionados están en el sector urbano. Existen muy pocos en el sector rural.
- d) En enseñanza básica, casi un tercio de los establecimientos son particulares subvencionados. En enseñanza media, este porcentaje sube a cincuenta por ciento.
- e) No existe transparencia para conocer quiénes son los sostenedores y que redes se establecen entre ellos.
- f) No existe obligación de los sostenedores para utilizar en el propio establecimiento los recursos públicos que le entrega el Estado por subvención escolar.
- g) Los mecanismos de sanción a los sostenedores que no cumplen con sus obligaciones son largos y burocráticos.
- h) El Estado tiene escasa capacidad para fiscalizar que los sostenedores cumplan con sus obligaciones. Por ejemplo, tiene escaso número de funcionarios que realizan esta función.
- i) Las sanciones establecidas a los sostenedores que no cumplen con sus obligaciones pueden ser burladas a través de diversos mecanismos. Por ejemplo, una personalidad jurídica que tiene la calidad de sostenedor y que es sancionada de por vida para ejercer este rol, puede constituir otra razón social y continuar administrando otros establecimientos educacionales.

4. ¿Existen propuesta para regular la participación de los sostenedores?

a) Propuesta de Correa y Ruiz Tagle (2006):

- Debido a que uno de los problemas de la LOCE es su debilidad a la hora de definir quiénes podrán ser "sostenedores" de colegios, deberá establecerse requisitos más exigentes, tales como título profesional o grado académico de licenciatura o superior cuando se trate de personas naturales.
- Para abrir un colegio los sostenedores deberán presentar ante el Ministerio de Educación un proyecto educativo que justifique la entrega de apoyo financiero por parte del Estado, el cual deberá ser evaluado periódicamente por el Consejo Superior de Educación. Los sostenedores podrán agruparse con el fin de preparar en conjunto un proyecto educativo común. Los proyectos educativos deberán contener necesariamente los principios del currículum nacional.
- La primacía de los objetivos educacionales definidos en el proyecto educativo por sobre los fines de lucro del sostenedor, deberá quedar claramente establecida en la LOCE. La Constitución ha dispuesto que el objeto de la educación sea el pleno desarrollo de la persona, lo que prohíbe transformarla en un negocio que sólo busca fines de lucro.

Un sostenedor que ha sido sancionado y pierde el reconocimiento como tal, no podrá abrir otro establecimiento educacional, sin perjuicio de las demás responsabilidades legales que puedan afectarlo.

A juicio de Correa y Ruiz Tagle (2006), todos los establecimientos educacionales, sean públicos o privados, subvencionados o no, deberán someterse a las siguientes normas:

- El sostenedor deberá someter a escrutinio público el manejo financiero de su empresa, en este caso el establecimiento educacional. La modalidad de rendir cuenta deberá ser

semejante a la FECU (Ficha Estadística Codificada Uniforme), la que se deberá entregar trimestralmente a la Superintendencia de Educación para su aprobación y publicidad. Adicionalmente, deberá publicar sus balances e informar a la Superintendencia de Educación todas aquellas materias análogas a los hechos esenciales que informan todas las sociedades fiscalizadas por la Superintendencia de Valores y Seguros. De este modo, el sistema educacional que opera en el mercado se homologará con la forma de operar de cualquier sociedad anónima abierta, siendo fiscalizado por la Superintendencia de Educación con todas las atribuciones legales necesarias para hacer valer su responsabilidad en caso de incumplimiento.

- El director de cada establecimiento educacional deberá rendir cuenta anual a todos los apoderados sobre la calidad de la educación impartida en el establecimiento a su cargo, para lo cual deberá informar sobre las evaluaciones que el Consejo Superior de Educación haya hecho del establecimiento y de sus profesores.

b) Otras propuestas:

Las propuestas de cambio deben orientarse hacia el Reglamento N°177 de marzo de 1996 y sus modificaciones, ya que en éste se establecen los mecanismos para la creación y mantención de establecimientos educacionales, así como los procedimientos de funcionamiento y las sanciones a las cuales pueden verse afectados quienes no cumplen con sus obligaciones. Modificar este Reglamento es más fácil que intentar hacerlo con otros textos legales que tienen una calidad jurídica superior.

Entre las modificaciones a este reglamento debería proponer que, debido a que los sostenedores postulan a utilizar recursos públicos para desarrollar su actividad privada, para obtener esta categoría el postulante deberán presentar y aprobar ante el Ministerio de Educación un Proyecto Educativo que muestre la necesidad real de esa demanda social en la comunidad en donde se pretende crear un establecimiento educacional, de modo que sólo se puedan crear en donde se demuestre que no existe una adecuada oferta.

Este proyecto educativo deberá contener además una propuesta curricular que responda a las reales necesidades de la comunidad en donde se creará: por ejemplo, enseñanza media técnico profesional en comunas en donde sólo existan ofertas ligadas a la enseñanza científico humanista.

Este Proyecto Educativo deberá contener un Plan Estratégico a cinco años plazos, con metas e indicadores de resultados que permitan evaluar su impacto.

El Proyecto Educativo además debe expresar claramente los criterios que se utilizarán para seleccionar a los alumnos postulantes, estableciendo criterios de no discriminación. Deberá contener además los mecanismos a través de los cuales se incorporarán alumnos vulnerables socioeconómicamente.

Las sanciones a los sostenedores que no cumplan sus obligaciones deben ser aplicables también a las futuras sociedades que puedan establecer, de modo de no burlar la ley.

El Estado debe promover la participación como sostenedores educacionales de organizaciones de la sociedad civil que tengan objetivos sociales. Para ello, debe crear

los incentivos adecuados que les permitan realizar su acción educativa en aquellos lugares y situaciones en la cual el Estado, a través de los municipios, no logra efectividad.