



UNIVERSIDAD DE CHILE

FACULTAD DE CIENCIAS FISICAS Y MATEMATICAS

DEPARTAMENTO DE INGENIERIA INDUSTRIAL

RIESGOS Y DESAFÍOS FRENTE A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE INCLUSIÓN ESCOLAR

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGISTER EN GESTIÓN Y POLITICAS PÚBLICAS

MANUEL ALEJANDRO SEPULVEDA MOSCOSO

PROFESOR GUÍA:

MARIO WAISSBLUTH SUBELMAN

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:

LORENA JILES CASTILLO

MARIANO ROSENZVAIG HERNÁNDEZ

SANTIAGO DE CHILE

2015

RIESGOS Y DESAFÍOS FRENTE A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE INCLUSIÓN ESCOLAR

Este estudio tiene por objetivo identificar riesgos y desafíos de cara a la implementación de la Ley de Inclusión Escolar. La eliminación del lucro, del financiamiento compartido, y la regulación de los sistemas de admisión a los recintos educacionales, fueron los primeros cambios propuestos por la Reforma Educacional comprometida por el actual gobierno, una reforma cuestionada por parte importante de la clase política del país. De esta manera, la Ley de Inclusión fue aprobada luego de un intenso debate legislativo, discusión que incluyó fuertes disputas mediáticas entre parlamentarios, académicos, sostenedores y dirigentes sociales.

La investigación sigue un enfoque cualitativo de tipo exploratorio. A través de entrevistas semiestructuradas se genera un primer acercamiento a la opinión y percepción de sostenedores y autoridades ministeriales con alguna responsabilidad en la implementación de la Ley. Se cuenta así con la opinión de 3 funcionarios del Mineduc y 10 sostenedores privados, los que administran un total de 58 establecimientos particulares subvencionados en la región Metropolitana.

El análisis de los relatos muestra un conocimiento heterogéneo de la Ley y posiciones encontradas en cuanto a los mecanismos estipulados para la eliminación del lucro, el copago, y la selección. Se observa un porcentaje importante de “situaciones particulares”, lo que se traduce en preocupaciones específicas de acuerdo a la condición de cada sostenedor. Sin embargo, es posible encontrar ciertos patrones: sostenedores con lucro e importantes inversiones en infraestructura preocupados por la regulación de los inmuebles y los mecanismos de auto compra; sostenedores con alto copago preocupados por el mecanismo propuesto para su eliminación y sus repercusiones en el presupuesto institucional; sostenedores con baja matrícula y recursos limitados, preocupados por las variaciones económicas que generaría el proyecto; sostenedores sin lucro preocupados por el nuevo sistema de admisión y su posible impacto en el proyecto educativo. Además, el modelo de financiamiento y el rol de la Superintendencia de Educación en el proceso de rendición de cuentas, son elementos vistos con recelo por los sostenedores.

El estudio releva la necesidad de analizar la Ley como parte de un sistema complejo, entendiendo el difícil panorama político que condicionará su implementación. Se identifican además una serie de riesgos específicos, elaborando recomendaciones para superar esos desafíos. En este punto el fortalecimiento de la “Unidad de Apoyo a Sostenedores” adquiere un protagonismo relevante, proponiéndose también elementos como la difusión masiva de información, la tramitación de una “Ley corta” que resuelva los problemas identificados, la necesaria publicación de los reglamentos antes del 1º de marzo del 2016, el aseguramiento de los créditos con aval estatal, y la provisión de recursos para la mantención y mejora de la infraestructura en el sistema.

Agradecimientos

A Leslie, por el cariño, por el ánimo, por la alegría. Por las conversaciones, los proyectos, los viajes, las risas, las caminatas, las cenas. Por el amor.

A mis padres, por enseñarme el valor del esfuerzo, por repetirme todos los días que estudiara, que esa era la manera de superarse y tener una vida tranquila. Por los cuidados, por el amor y el apoyo incondicional.

A mi familia y amigos, los de Tomé, Santiago, Conce, Serena, Osorno, Newark. Por hacer que la vida sea inmensamente feliz.

A Educación 2020, a los fundadores, los que estuvieron y los que están. Por las infinitas oportunidades, por el aprendizaje, por hacer que el trabajo tenga sentido, por hacer de la oficina un hogar.

Al MGPP. A los profes, funcionarios y por sobre todo a mis compañeros. Por hacer que el magister no fuera la obtención un grado académico, sino una experiencia de aprendizaje para toda la vida.

A los compañeros de RD, en especial a mis amigos de la Comisión de Educación. Por trabajar para que los sueños compartidos se transformen en políticas que hagan de Chile un mejor lugar donde vivir.

A los que hicieron posible este trabajo. Los entrevistados, los que ayudaron con un contacto, con un dato, con una conversación, con tiempo, con la lectura y, por supuesto, con la guía.

A todos y todas, infinitas gracias!

Tabla de Contenido

1.	INTRODUCCION	1
2.	ANTECEDENTES	2
3.	OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	9
3.1.	Objetivo General	10
3.2.	Objetivos Específicos	10
4.	MARCO CONCEPTUAL.....	10
4.1.	Sobre la implementación de Políticas Públicas.....	10
4.1.1.	Elementos Generales.....	10
4.1.2.	Enfoques en la implementación de políticas públicas.....	12
4.1.3.	La implementación de políticas públicas en Chile	16
4.2.	Sobre la segregación del sistema escolar chileno	18
4.2.1.	Segregación en el sistema escolar chileno.....	19
4.2.2.	Incentivos y prácticas que afectan la segregación	23
5.	METODOLOGIA Y DISEÑO DE LA INVESTIGACION	30
5.1.	Enfoque.....	30
5.2.	Tipo de diseño.....	31
5.3.	Definición de la Población de Estudio.....	31
5.4.	Recolección de la información	33
5.5.	Análisis de la información.....	33
6.	PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS	34
6.1.	Análisis descriptivo de la visión de los sostenedores.....	34
6.1.1.	Comentarios Generales	34
6.1.2.	Percepciones respecto del fin al financiamiento compartido	39
6.1.3.	Percepciones respecto del fin al lucro.....	44
6.1.4.	Percepciones respecto del fin a la selección.....	50
6.1.5.	Otros desafíos del sistema.....	54
6.1.6.	Sobre el periodo transitorio	59
6.2.	Análisis descriptivo de la visión del Ministerio	61
6.2.1.	Diseño y estructura ministerial para la implementación de la Ley	61
6.2.2.	Dificultades del proceso	63
6.2.3.	Descripción de los reglamentos.....	65

6.2.4.	Trabajo y respuestas respecto del fin al financiamiento compartido.....	66
6.2.5.	Trabajo y respuestas respecto del fin al lucro	68
6.2.6.	Trabajo y respuestas respecto del fin a la selección	72
6.2.7.	Eventuales modificaciones a la Ley	73
7.	HALLAZGOS Y CONCLUSIONES	74
7.1.	Análisis relacional	74
7.1.1.	Clasificación según conocimiento de la Ley.....	74
7.1.2.	Opinión general y relación con las críticas y propuestas	75
7.1.3.	Grupos de sostenedores y preocupaciones relevantes	75
7.2.	La Ley de Inclusión como parte de un sistema complejo.....	77
7.2.1.	Contexto político polarizado y oposición al proyecto de Ley	77
7.2.2.	Otras reformas del sistema educativo.....	78
7.2.3.	Experiencia negativa en un modelo de rendición de cuentas	79
7.2.4.	Modelo de financiamiento y modelo de evaluación de la educación escolar.....	79
7.2.5.	Dificultades normales en la gestión del cambio.....	80
7.3.	Matriz de riesgo.....	80
8.	RECOMENDACIONES.....	83
8.1.	Fortalecimiento de la Unidad de Apoyo a Sostenedores (UAS)	83
8.2.	Adopción inmediata de medidas jurídico-administrativas.....	84
8.3.	Definición de una estrategia comunicacional masiva	85
8.4.	Aseguramiento del financiamiento y propuestas para su entrega y control.....	85
8.5.	Asegurar la coordinación del proceso	86
8.6.	Facilitar la relación entre los establecimientos y las comunidades escolares	86
8.7.	Resguardos políticos	87
9.	BIBLIOGRAFÍA.....	88
9.1.	Bibliografía Web	90
10.	ANEXOS	93
10.1.	Principales características de los sostenedores consultados.....	93
10.2.	Listado y características de los establecimientos gestionados por los sostenedores consultados.....	95
10.3.	Pautas entrevistas	100

1. INTRODUCCION

Desde hace prácticamente una década, una parte importante de la ciudadanía ha manifestado su rechazo a la actual configuración del sistema educativo, y a las consecuencias de dicha arquitectura en la estructura social del país. “Gratuidad”, “fin al lucro” y “fortalecimiento de la educación pública” han sido algunas de las demandas más sentidas del movimiento ciudadano, las que se hicieron parte de la agenda pública desde el año 2011.

Es así como en el 2013 parte importante de los programas, discursos, debates, afiches y propaganda en el marco de la elección presidencial fue dedicada a las respuestas que se ofrecían ante estas demandas. En efecto, el programa de gobierno comprometido por la Presidenta Michelle Bachelet¹ presentaba en su primer capítulo las propuestas en materia educativa, documento donde se comprometía la realización de una gran “Reforma Educacional”.

Ya en el 2014, el primer paso de la reforma² fue la presentación de un proyecto de ley que buscaba regular la admisión de los y las estudiantes, eliminar el financiamiento compartido y prohibir el lucro en los establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado. Un año después, en mayo de 2015, la Presidenta Bachelet promulgó la “Ley de Inclusión” (Ley N° 20.845), nombre que se le dio al proyecto durante su tramitación.

Lo que ocurrió entre mayo de 2014 y mayo de 2015 fue una discusión marcada por un intenso debate mediático, por la aparición de una serie de voces críticas a la propuesta del Gobierno, y una tramitación compleja, que incorporó importantes modificaciones en cada etapa legislativa, y que sólo pudo concluir cuando el Tribunal Constitucional dio su visto bueno luego de la revisión de la Ley.

En el mismo sentido, en el segundo semestre del año 2015 la Ley siguió generando noticia, ya sea porque 800 colegios decidieron implementar la gratuidad desde el año 2016, o porque algunos establecimientos anunciaron su cierre, cuestión que para un grupo de actores corresponde a un efecto negativo de la Ley.

Así, nos encontramos ad portas de iniciar la implementación de una Ley polémica en su gestación, una política pública que representa uno de los principales cambios normativos de los últimos años en el sistema escolar, y que ha sido anunciada como la primera gran reforma del Gobierno.

La presente investigación tiene como objetivo identificar los principales desafíos que enfrenta la Ley de Inclusión, siendo el propósito fundamental del trabajo entregar una serie de recomendaciones que faciliten el éxito de la medida.

¹ <http://michellebachelet.cl/programa/>

² El Gobierno presentó otras iniciativas legales referidas a educación antes del proyecto en cuestión, pero fue este el primero que se consideró y discutió (mediáticamente) bajo el concepto de reforma.

2. ANTECEDENTES

El 19 de mayo del 2014 ingresó a la Cámara de Diputados el proyecto de Ley que “regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del estado”. En su mensaje, el proyecto se presentaba como la respuesta del Gobierno ante la necesidad de que el Estado generara:

“... condiciones sociales para que todas las personas tengan la mayor realización material y espiritual posible, y por tanto, que elimine, en forma progresiva, las profundas desigualdades estructurales que aquejan al sistema educativo y que impiden elevar su calidad restringiendo así las oportunidades y derechos de millones de chilenos y chilenas”.

El proyecto contenía tres propuestas fundamentales:

- Eliminaba el copago en un plazo de 10 años, disminuyendo el monto máximo de cobro a las familias en la medida que aumentaba la subvención (en pesos). Además, creaba una asignación de gratuidad (entregada a los establecimientos sin copago ni lucro), y aumentaba la cobertura de la Subvención Escolar Preferencial (SEP) hasta llegar al 80% de los estudiantes (quintil 3 y 4), para establecimientos sin copago ni lucro y que recibieran a estudiantes vulnerables.
- Creaba un sistema de postulación único (plataforma de registro), al que las familias postularían directamente ordenando sus preferencias. Los establecimientos asignarían los cupos de forma imparcial y aleatoria, respetando los criterios de no discriminación, equidad y transparencia. Se establecía un plazo de dos años para la puesta en marcha del nuevo sistema.
- Se exigía que en un plazo máximo de dos años todos los establecimientos particulares subvencionados se transformaran en instituciones sin fines de lucro, definiendo además que los recursos públicos solo podrían destinarse a fines educativos. Por último, se daba un plazo de doce años para que el Estado o los sostenedores privados fuesen dueños de los inmuebles educacionales esenciales, señalando que los dueños de establecimientos no podrían realizar operaciones entre personas relacionadas (familiares, cónyuges, etc.).

Las críticas al proyecto no se hicieron esperar, proviniendo desde académicos, actores sociales, y políticos de distintos sectores.

Así por ejemplo, José Joaquín Brunner señalaba que *“las medidas anunciadas se refieren esencialmente a cuestiones de forma... Nada de esto toca más que tangencialmente las trabas que debemos remover para continuar con el mejoramiento de nuestro sistema escolar...”* (19 de mayo de 2014).

Mariana Aylwin agregaba que *“hay un desconocimiento de los problemas reales de los colegios: ni la selección ni el lucro tienen hoy en día una incidencia tan grande en los problemas del sistema educativo. Los colegios que seleccionan son una minoría”* (25 de mayo de 2014).

En el mismo sentido, Hernán Herrera, presidente de la agrupación de “Colegios Particulares de Chile” (CONACEP) señaló que *“aquí no hay ninguna iniciativa de ley que vaya a mejorar los estándares de calidad en Chile, son simplemente un reemplazo de platas por plata ... es una especie de expropiación encubierta no de la propiedad sino de los proyectos educativos. Dicen que están por la provisión mixta en la educación pero creemos que están por matar al mundo particular subvencionado”* (20 de mayo de 2014).

Por su parte, el presidente del área de educación de la Conferencia Episcopal, Héctor Vargas, señalaba que el proyecto *“está orientado a decisiones económicas, más que a mejorar la calidad educativa y pedagógica que tanto demanda la sociedad”* (29 de mayo de 2014).

Desde la vereda política las críticas tampoco se hicieron esperar. Así por ejemplo el Diputado de Evopoli Felipe Kast declaraba que *“se pone en evidencia que el eslogan del fin al lucro que está usando el Ejecutivo es sólo eso, un eslogan. Lo triste es que el proyecto propone un costo financiero muy importante gastando recursos que no agregan calidad al sistema y que además deja a los padres con gran incertidumbre al no saber cuántos y cuáles colegios optarán por cerrarse. Todo exclusivamente para darse un gusto ideológico”* (27 de mayo de 2014).

Paralelamente, con el inicio del trámite legislativo nace una nueva voz que se hizo parte de la discusión al plantear fuertes críticas al proyecto. La “Confederación de padres y apoderados de colegios particulares subvencionados” (CONFEPa) tiene su primera aparición pública a los pocos días de presentarse el proyecto, en una reunión con parlamentarios de la “Alianza por Chile”. En la ocasión, Érika Muñoz (presidenta de la agrupación) declaró: *“nos inquieta una reforma educacional que habla en términos económicos, de lucro, que habla de segregación, pero que no habla de calidad, que en realidad habla con frases populistas”* (21 de mayo de 2014).

Otras críticas provenían del mundo estudiantil, aunque estas eran distintas a las presentadas hasta el minuto. En efecto Melissa Sepúlveda, presidenta de la “Confederación de estudiantes de Chile” (CONFECH), señalaba que con la iniciativa *“se evidencia una de las principales contradicciones de la Nueva Mayoría, donde se propone un proyecto a medias tintas, que no abarca todo el sistema educativo”* (18 de mayo de 2014).

Pero probablemente las críticas más importantes fueron aquellas que emanaron de los propios miembros de la coalición de Gobierno. Frente a una de las propuestas del Ejecutivo (adquisición de la infraestructura), el Senador de la Democracia Cristiana, Ignacio Walker, señaló: *“Yo nunca me imaginé, nunca pensé, que íbamos a transformar el Ministerio de Educación en un gestor inmobiliario. Eso es una novedad, no está en el programa de gobierno, no ha sido objeto de ninguna discusión entre nosotros. Es un tema que hay que aclarar y corregir. Cinco mil millones de dólares es lo que se podría destinar, en 12 años, a la compra de infraestructura por parte del Estado, lo que equivale al 60% de la recaudación tributaria de un año, que es de ocho mil 200 millones de dólares en régimen”* (7 de junio de 2014).

En tanto, los actores que se manifestaban a favor de los objetivos del proyecto también planteaban críticas, vacíos y propuestas de mejora.

El Diputado de Revolución Democrática, Giorgio Jackson, señalaba que *"aquí faltó un cuarto proyecto que es sumamente importante, que tiene que ver con el rol de la educación pública. Lo que está cojo es fortalecer la educación pública para que el Estado deje de tener un rol meramente subsidiario con respecto a la educación y de una vez por todas hagamos de la educación pública un orgullo para nuestro país"* (19 de mayo de 2014).

Esta idea era compartida por la Diputada del Partido Comunista Camilo Vallejo, quien aseguraba que *"nosotros esperamos que esto, en la medida que se vaya aplicando el término del copago, vaya acompañado de un sistema de financiamiento de la educación pública, porque no puede haber igualdad de trato en lo que es la educación privada con la educación pública, lo mismo hemos dicho en la educación superior"* (19 de mayo de 2014).

En la misma línea, Mario Waissbluth declaraba que *"el fin al copago y al lucro debió plantearse al segundo o tercer año de gobierno, una vez que se hubiese reforzado la educación pública, se sentaran las bases de una nueva política nacional docente, de hacer pruebas pilotos de integración para demostrar a los apoderados que nada de lo que se ha planteado es tan terrible"* (24 de junio de 2014).

El Gobierno intentó salir al paso de las críticas explicando los reales alcances del proyecto. Sin embargo, algunas declaraciones del Ministro Nicolás Eyzaguirre no tuvieron el efecto esperado, y por el contrario, generaron más tensión en la discusión pública. Una de las entrevistas más polémicas fue aquella en la que señaló: *"Voy a hacer una metáfora, que son siempre peligrosas en esto (...) Lo que tenemos actualmente es en una cancha enlozada un competidor corriendo con patines de alta velocidad y otro descalzo. El descalzo es la educación pública. Entonces me dicen, ¿por qué no entrenas más y le das más comida al que va descalzo? Primero tengo que bajar al otro de los patines"* (15 de junio de 2014).

En este escenario, y luego de meses de intenso debate, en octubre del 2014 la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados aprobaba en particular el proyecto, incorporando modificaciones relevantes a la iniciativa del Gobierno:

- Se estableció la prohibición para todos los colegios (incluyendo los particulares pagados) de expulsar a los alumnos por motivos académicos y de seleccionar de 1º a 6º básico.
- Respecto a los procesos de admisión de los estudiantes, se prohibió aplicar entrevistas personales a los padres y apoderados.
- Se obligó a las ATEs³ a constituirse como sociedades sin fines de lucro en un plazo de dos años.
- Se estableció que si la subvención otorgada por el Estado era destinada a fines "no educativos" por parte del sostenedor, éste debería pagar una multa y devolver

³ La Asistencia Técnica Educativa (ATE) son personas y/o entidades pedagógicas autorizadas para entregar servicios a establecimiento educacionales en el marco de la Ley SEP.

los recursos. De no ser así, arriesgaba "pena de presidio menor en su grado medio a máximo".

- Se permitió a los sostenedores de las fundaciones educacionales constituidas sin fines de lucro arrendar el inmueble del establecimiento.

Sin embargo, estas últimas dos propuestas de la Comisión no contaron con el apoyo de la Sala, por lo que fueron rechazadas por la Cámara de Diputados. De esta manera se daba por finalizado el Primer Trámite Constitucional, y se daba paso a una nueva etapa de discusión.

El 22 de octubre de 2014 el Ministro Eyzaguirre exponía en la Comisión de Educación del Senado los principales puntos del proyecto luego del debate en la Cámara. De esta forma, la propuesta se desglosaba de la siguiente manera:

- En el fin del copago, se estableció como cobro máximo permitido el copago de cada colegio (expresado en UF) al 1 de agosto de 2014, y se eliminó el plazo de 10 años planteado en la primera versión del proyecto. Así, los colegios podrían seguir en régimen de financiamiento compartido mientras el copago máximo permitido fuese superior al Aporte de Gratuidad. Además, se elevó en un 20% el valor de la SEP y se definió que la "SEP Ampliada" (para los quintiles 3 y 4) sería equivalente a la mitad de esta.
- Sobre el fin a la selección, se definió una etapa de postulación y otra de admisión propiamente tal. La primera se realizaría en los colegios (aunque siempre existiría la posibilidad de postular de manera remota), y en ella no se podría exigir entrevistas, pruebas u otros antecedentes de desempeño académico o condición socioeconómica familiar. Los colegios sí podrían realizar, previo al proceso de postulación, encuentros públicos para presentar sus proyectos educativos. Por su parte, las familias deberían manifestar su adhesión y compromiso expreso con los proyectos educativos de los colegios a los que postularan. La inscripción de los postulantes se realizaría en un sistema de registro definido por el Mineduc. En la etapa de admisión, si tuviesen cupos disponibles, los colegios deberían admitir a todos los postulantes. En caso de sobredemanda, el colegio debería aplicar un sistema de admisión que respetara los criterios de prioridad definidos en la ley (ser alumno prioritario, tener hermanos en el colegio, ser hijo de profesor o asistente de la educación que trabaje en el colegio). Las vacantes restantes deberían ser asignadas por el establecimiento mediante un procedimiento propio de carácter aleatorio.
- En el fin del lucro, se entregaba un plazo de dos años para que sostenedores que estuvieran constituidos como sociedades con fines de lucro pasaran a ser fundaciones o corporaciones sin fines de lucro (Código Civil), o bien Corporaciones Educacionales (que creaba la ley). Se establecía además un sistema de remuneración para las personas naturales que ejercieran gestión o administración en los establecimientos. Finalmente, posterior al plazo de dos años para pasar al régimen sin fines de lucro, las fundaciones tendrían tres años para ser dueñas de la infraestructura esencial. Las opciones de compra propuestas eran i) vía crédito bancario hasta 25 años (con hipoteca sobre el inmueble) y acceso al Fondo de Garantía para los Pequeños Empresarios (FOGAPE), donde el servicio del crédito sería con cargo a la subvención, y ii) vía pago directo al actual sostenedor en 25 cuotas anuales con cargo a la subvención, equivalentes al 11% del Avalúo Fiscal.

Se permitirían además las operaciones de comodato por períodos mínimos de 20 años, con la obligación de avisar el fin del contrato como mínimo 10 años antes de su vencimiento.

La discusión en el Senado mantuvo el tono álgido de la Cámara. En el Segundo Trámite Constitucional, además de las críticas a aspectos estructurales y específicos del proyecto, se pudieron observar diferencias políticas al interior de la Nueva Mayoría⁴ (por plazos y responsabilidades), disputas que complejizaron el escenario.

Así por ejemplo, el 20 de noviembre Ignacio Walker declaraba que el proyecto “*en diciembre se vota en general, y lo importante es escuchar y seguir escuchando*”. Horas más tarde el Diputado PS Osvaldo Andrade replicaba: “*Tenemos un acuerdo en el Comité Político de darle mayor celeridad a la Reforma Educacional de forma tal de tenerla aprobada a más tardar el 31 de enero de 2015, es decir en este período legislativo. Pareciera ser que los senadores DC han planteado una opinión distinta y me preocupa, porque el sentido es darle celeridad a este proyecto y aprobarlo el 31*”.

Por otra parte, en los días que comenzaba la discusión en el Senado en el país se desarrollaron marchas y se publicaron insertos en los medios en contra del proyecto. La marcha convocada por la CONFEPa buscaba, en palabras de Erika Muñoz, “*manifestar el descontento con esta mala reforma, que influirá en la libertad de los padres para elegir el establecimiento que desean para sus hijos*” (25 de octubre de 2014). En tanto, el inserto era firmado por 51 colegios particulares subvencionados que advertían, “*forzados por la reforma, tendrían que cerrar o transformarse en particulares pagados*” (20 de octubre de 2014).

Sin embargo, hubo voces que salieron al paso.

El 28 de octubre, en medio del programa “El Informante”⁵, la ex presidenta de la FEUC⁶, Nashla Aburman, cuestionó la representatividad de la CONFEPa, relatando que había contactado telefónicamente a los colegios que, según la lista publicada en el sitio, adherían a la agrupación. De 59 colegios contactados sólo cuatro afirmaban pertenecer a la entidad, mientras que “*algunos no saben ni qué es la CONFEPa*”. Asimismo, Educación 2020 respondió al inserto publicado por los sostenedores, cuestionando los resultados de los mismos, y asegurando que el documento “*no sólo carece de asidero, sino que falsea la realidad*” (22 de octubre de 2014).

En cuanto al contenido del proyecto, la discusión del Senado se centró principalmente en:

- El arriendo: “*El proyecto debe eliminar la prohibición absurda de impedir los arriendos, más aún si es inconstitucional, oneroso e impracticable la exigencia a los sostenedores de adquirir los inmuebles. La libertad de contratación es un*

⁴ Nombre de la coalición de Gobierno.

⁵ Programa de TVN de corte periodístico

⁶ Federación de Estudiantes de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

derecho que tienen todas las personas naturales o jurídicas", comentaba el Senador Andrés Allamand (RN). Quienes se oponían advertían un riesgo en el arriendo entre partes relacionadas, lo que abriría la posibilidad de lucro encubierto.

- Las opciones de compra: "*Debe ser definitivamente eliminado de la reforma, por varias razones. La fundamental es que nunca la ley puede formular a las personas exigencias que no dependan de su voluntad*", planteaba el senador Allamand. En respuesta, el Ministro Eyzaguirre aseguraba se entregarían todas las garantías a través de los créditos: "*Los colaterales de riesgo bancario los va a cubrir el Fisco hasta lo que sea necesario y por tanto el sostenedor que tiene un establecimiento que vale 200 va a recibir del banco 200*".
- La selección por rendimiento académico: "*Lo que vamos a combatir con fuerza es la selección que signifique discriminación socioeconómica (...) Pero sí vamos a aceptar liceos emblemáticos, que está muy bien; quizás podemos dar un paso más en materia de rendimiento escolar, eso no es discriminación arbitraria*", planteaba el Senador Walker. Sobre este punto, la discusión se enfocó en el rol de los "Liceos Emblemáticos", y en el riesgo de desaparición que algunas voces advertían.
- Apertura de colegios: El proyecto sólo permitía abrir nuevos colegios donde hubiese demanda de matrícula insatisfecha. El Ejecutivo explicó que ampliaría esta posibilidad a quienes ofrezcan un proyecto educativo diferente. Aun así, la Alianza acusaba inconstitucionalidad en la medida.
- El lucro y sus sanciones: La Alianza planteaba que los colegios que hacían bien su trabajo no deberían verse obligados a este cambio y que "no se debe tratar a los sostenedores como delincuentes". Al respecto, el Senador Rossi aseguraba que repondría la indicación que sanciona con cárcel el lucro.

Finalmente, el 22 de enero de 2014 el Senado aprobó el proyecto, incorporando los siguientes cambios:

- En el fin del copago se estableció la posibilidad de que los padres realizaran aportes voluntarios –no regulares ni obligatorios- que podrían ser utilizados, por ejemplo, para actividades extracurriculares.
- En el fin de la selección se autorizó la realización de entrevistas voluntarias a los padres, y se eliminó el inciso que prohibía a los colegios privados hacer pruebas de selección, aunque se zanjó que en caso de existir discriminaciones arbitrarias, se podrá invocar a la Ley Zamudio. Además, se estableció que los establecimientos de especialización temprana o de alta exigencia académica (emblemáticos), podrían ser autorizados para desarrollar procedimientos especiales de admisión para hasta un 30% de sus vacantes.

Asimismo, se estableció que los colegios utilizarían alguno de los mecanismos de selección que entregue el Ministerio de Educación (quien tendría además la coordinación de las admisiones), y se definió que los procedimientos de admisión no se aplicarán a los establecimientos de educación especial diferencial ni a la admisión a cupos PIE en establecimientos regulares.

Por último, se fijó un criterio de gradualidad para la implementación de estos cambios, señalándose que el primer año (2017) el proceso se implementaría en una región de menos de 300.000 de habitantes, y exclusivamente para el menor nivel o curso que tengan los establecimientos. El segundo año se realizaría en cuatro regiones de menos de 1.000.000 de habitantes, y exclusivamente para el menor nivel o curso que tengan los establecimientos (para la región antes

señalada, el procedimiento de admisión se extenderá a todos los cursos o niveles). El tercer año se haría en todas las demás regiones del territorio nacional, y exclusivamente para el menor nivel o curso que tengan los establecimientos educacionales (para las regiones antes señaladas, el procedimiento se extenderá a todos los cursos o niveles). El cuarto año, se llegaría a todas las regiones del país y en todos los niveles.

- Sobre el fin del lucro, se extendió el plazo en un año (diciembre del 2017) para que los sostenedores se constituyeran como personas jurídicas sin fines de lucro. Además, se aseguró 100% de garantía estatal para los créditos bancarios cuyo fin fuese la adquisición del inmueble en que funciona el establecimiento, y se repuso la opción de arriendo a un no relacionado o a un relacionado sin fines de lucro. Estos contratos durarían un mínimo de ocho años y tendrían un canon anual no superior al 11% del avalúo fiscal.

Sobre este último punto, para establecimientos con más de 400 estudiantes, se permitieron contratos de arriendo con personas relacionadas con fines de lucro hasta tres años desde que el sostenedor pasa a ser sin fines de lucro. Transcurrido dicho plazo la corporación debe ser propietaria del inmueble. Por su parte, para sostenedores que gestionen uno o varios establecimientos que en conjunto tengan una matrícula inferior a 400 estudiantes, se estipuló que tras haberse transformado en corporación, podrían arrendar por seis años a un relacionado con o sin fines de lucro a un canon anual del 11% del avalúo fiscal. Al cabo de los seis años, podría celebrarse un “contrato de uso de infraestructura para fines educacionales”, siempre que se asegurara que: i) el propietario del inmueble se obliga a entregar el uso de éste al sostenedor y a solventar los gastos relativos a mejoras útiles o necesarias; ii) dichos gastos no podrán ser solventados por el sostenedor con cargo a la subvención escolar; iii) el sostenedor se obliga a compensar la depreciación de la propiedad pagando una suma que no podrá exceder del 4,2% del avalúo fiscal; iv) el propietario podrá dar término a este contrato, debiendo ofrecer la adquisición del inmueble de forma preferente al sostenedor que lo está usando o al Estado.

- Finalmente, se creó un fondo de \$250.000 millones anuales destinado a la recuperación y fortalecimiento de la educación pública, específicamente orientado a acciones que impacten en el desarrollo de las actividades escolares. Este fondo estaría incluido en las leyes de Presupuesto de 2016 a 2019, y el Mineduc establecería por decreto los mecanismos de distribución de los recursos y sus usos.

Los cambios recién descritos resultaron ser definitivos, en cuanto en el Tercer Trámite Constitucional la Cámara de Diputados aprobó el informe emanado del Senado, evitando con esto la Comisión Mixta.

De esta manera, el 26 de enero de 2015, y luego de ocho meses de tramitación, el Congreso aprobaba la Ley de Inclusión. Ese día, el Ministro Eyzaguirre señalaba que *“aquí lo que se acabó fue un conjunto de bases ilegítimas puestas en dictadura, a espaldas de un pueblo, y hoy día hemos recuperado la tradición histórica de Chile y las mejores prácticas del resto del mundo (...) Hoy el sistema educacional se ha legitimado en democracia y eso es un paso fundamental en el desarrollo del país”* (26 de enero de 2015).

Sin embargo, recién el 1 de abril del 2015 la Ley tuvo la aprobación para ser publicada. Esto porque ese día el Tribunal Constitucional⁷ entregó su fallo en cuanto a los seis requerimientos presentados por la Alianza. En estos, la oposición cuestionaba la prohibición de selección, la obligación de no tener fines de lucro, la normativa sobre el uso de la subvención, la restricción para abrir nuevos establecimientos, la regulación del arrendamiento, y la posibilidad de invocar la Ley Zamudio en los procesos de admisión.

En la discusión, el Tribunal Constitucional tuvo fallo dividido en los cinco primeros requerimientos, debiendo ser zanjados por el voto dirimente del presidente del organismo, Carlos Carmona. En el sexto (aplicación Ley Zamudio), el Tribunal aprobó la solicitud, por lo que este inciso debió ser eliminado de la Ley.

Así, un año después de su presentación, el 29 de mayo del 2015 la Presidenta Michelle Bachelet promulgaba la Ley de Inclusión, señalando que *"esta ley representa un triunfo que por cierto no le pertenece sólo al gobierno, éste es un triunfo que fue escrito por estudiantes, familias y parlamentarios. Esto es un logro de todo Chile. Y ese paso tan importante se hizo en paz, con diálogo y entendimiento, ya que ese es el camino legítimo para demandar cambios y construir las transformaciones que Chile necesita"*.

3. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

La tramitación de la Ley de Inclusión implicó una compleja discusión entre actores políticos, gremiales y sociales. Si no se alcanzó acuerdo en cuanto a los efectos que tendrá la Ley en el nivel escolar, sí lo hubo en una materia particular: implementar los cambios definidos por la Ley significará una ardua tarea para el sistema educativo.

El propósito de este trabajo es indagar en los desafíos que enfrenta la implementación de la Ley, intentando listar una serie de recomendaciones útiles para el "aterrizaje" de los cambios en las comunidades educativas. Lo anterior se hace desde la mirada de los sostenedores de colegios particulares subvencionados, en cuanto fueron protagonistas de la discusión y son los responsables de implementar en el corto y mediano plazo gran parte de las modificaciones establecidas por la Ley.

Se plantean así los siguientes objetivos generales y específicos:

⁷ El Tribunal Constitucional es un órgano del Estado, independiente y autónomo, cuya función, entre otras, es velar por la constitucionalidad de las leyes y decretos. El TC asegura que cualquier normativa que se dicte se enmarque en los límites constitucionales. Es un tribunal colegiado compuesto por 10 miembros, llamados Ministros, uno de los cuales es su Presidente. Los Ministros se nombran de la siguiente manera: a) tres designados por el Presidente de la República, b) cuatro elegidos por el Congreso Nacional y c) tres elegidos por la Corte Suprema. Los Ministros duran 9 años en sus funciones y se renuevan por parcialidades cada 3 años. Son inamovibles en sus cargos, siendo incompatible que puedan ejercer como diputado o senador. El TC sólo puede ejercer su jurisdicción a requerimiento de las personas y/o de los órganos constitucionales legitimados (Congreso, Ejecutivo, etc.), o bien de oficio, es decir por iniciativa propia en casos determinados.

3.1. Objetivo General

Identificar los principales riesgos y desafíos que, durante el periodo que se prolongue su implementación, enfrentará la Ley de Inclusión Escolar que regula la admisión de los estudiantes, elimina el financiamiento compartido, y prohíbe el lucro en establecimientos que reciben aportes del Estado.

3.2. Objetivos Específicos

- Determinar cuáles son los puntos críticos, las mayores debilidades, y las zonas de riesgo de la Ley.
- Identificar las complejidades en la implementación de la gratuidad en el sector particular subvencionado.
- Identificar las complejidades en la implementación del fin del lucro en el sector particular subvencionado.
- Identificar las complejidades en la implementación del nuevo sistema de admisión en el sector particular subvencionado.
- Identificar diferencias en la opinión de los sostenedores según su estado actual en las distintas dimensiones que modifica la Ley.
- Conocer la visión y grado de participación de los sostenedores en el proceso legislativo, observando cómo influyen estos elementos en su apreciación sobre las debilidades y fortalezas de la Ley.
- Conocer el trabajo realizado por el Ministerio de Educación de cara a la implementación de la Ley.
- Construir una serie de recomendaciones para la política pública que faciliten la implementación de la Ley.

4. MARCO CONCEPTUAL

4.1. Sobre la implementación de Políticas Públicas

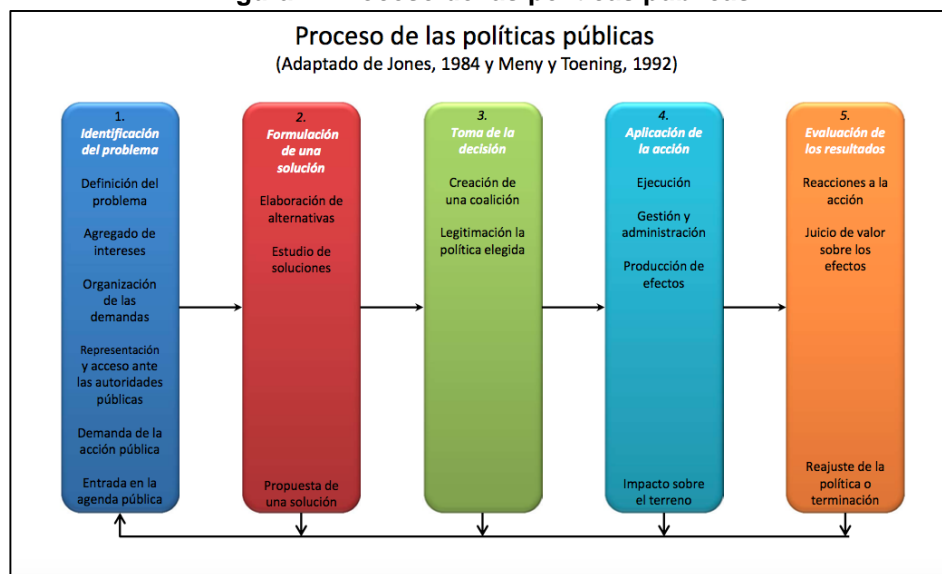
4.1.1. Elementos Generales

El estudio de la implementación de las políticas públicas es más bien reciente (principios de los 70), y nace como respuesta a “*brillantes obras de ingeniería social*” que fracasaron en los gobiernos de Kennedy y Johnson (Subirats, 1992). Anteriormente todo el estudio se centraba en la formulación, dejando los detalles prácticos a los administradores. En efecto, muchos autores consideraban el estudio de la implementación de políticas como algo que no ameritaba la atención de los especialistas (Revuelta Vaquero, 2007).

En el análisis de las fases de las políticas públicas los estudios de implementación habían sido un área desatendida, enfocando los esfuerzos en el proceso de toma de decisiones. Se creía que una vez tomada la decisión, esta sería implementada logrando un resultado similar a aquel que inicialmente se intentaba (Van Meter y Van Horn, 1975).

Al respecto, es importante señalar que la separación del proceso de políticas públicas en fases es solo para fines comprensivos, en tanto en la realidad lo que aparece es una confusión permanente entre fases, límites e interrelaciones entre políticas (Fernández, 1996). De igual forma, se han identificado las siguientes etapas:

Figura 1: Proceso de las políticas públicas



Fuente: Jones (1984), adaptado por Fernández (1996)

La implementación corresponde entonces a la “*fase más oscura y confusa*” del policy making (Regonini, 1990): no hay forma de prever todas las eventualidades que pueden presentarse durante esta fase; los conflictos raramente quedan resueltos en la fase de decisión, y tienden a reaparecer en la ejecución; y los objetivos son muchas veces ambiciosos, por lo que las competencias resultan inadecuadas, y los recursos insuficientes.

La implementación no es simplemente la ejecución de un determinado programa. La implementación tiene relación con el proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos y las acciones emprendidas para alcanzarlos. Por tanto, lo que interesa es el proceso que sigue a la formulación y adopción de una determinada política. Implementar es entonces aplicar un programa de acción a un problema planteado, y el estudio de la implementación será el estudio sistemático de la actividad de puesta en práctica, con el fin de individualizar los factores que explican el proceso de transformación de los programas en resultados (Subirats, 1992).

Entonces:

“Con este contexto podemos decir que la implementación es el proceso que ocurre entre las declaraciones formales de la política y el resultado final alcanzado. En otras palabras, la implementación es el llamado “eslabón perdido”. Es un momento, un proceso, a través del cual una política puede ser influenciada por diversas variables independientes –actores y factores– que pueden apoyar, alterar u obstruir el cumplimiento de los objetivos originales” (Revueña Vaquero, 2007, p.139).

Los estudios sobre implementación han sido inspirados por la teoría de las organizaciones y la ciencia de la administración. Comparten el supuesto de que el núcleo central del proceso de Gobierno se encuentra en su gestión administrativa concreta, más que en la adopción de una política pública (Regonini, 1990).

De esta manera, son fundamentales para estos estudios las personas que realizan las funciones claves y las relaciones que se dan entre ellas. La implementación puede ser definida como un proceso de relación entre diversos actores, donde a mayor número de actores afectados, menor es la posibilidad de alcanzar resultados óptimos (Revuelta Vaquero, 2007).

Agrega el autor que también se ha descrito la implementación como el proceso de reunión de los diversos elementos necesarios para alcanzar un cierto resultado programático. Estos elementos desarrollan al mismo tiempo un cierto número de juegos entre sí, en el curso de los cuales dichos elementos son concedidos o negados a participar del proceso, según determinadas condiciones. Estas condiciones tienen que ver con la importancia de la persuasión, la necesidad de contar con legitimidad política, y con las precauciones que se tomen al momento de formular el programa.

Los estudios sobre implementación denuncian así la insuficiencia de la distinción entre decisión política y ejecución burocrática, considerando la totalidad del proceso de aprobación e implementación de una política como una cadena ininterrumpida de decisiones. Wildavsky (1979) señala que la redefinición de los objetivos es algo normal, e incluso una alternativa al fracaso total cuando los objetivos iniciales se muestran alejados del espacio de intervención realista de una administración. Propone así la “*Ley de amplias soluciones*” (Wildavsky, 1979): “*cuanto mayores son los problemas a resolver, mayores son las probabilidades de que la solución adoptada acabe interfiriendo con otras políticas, lo que da lugar a nuevos problemas, generándose un proceso de intervenciones cuyo objeto consiste en atenuar las contradicciones surgidas anteriormente*”.

En definitiva, el estudio de la implementación introduce la preocupación por los aspectos y las modalidades de negociación (formal o informal) en el análisis de las políticas públicas.

4.1.2. Enfoques en la implementación de políticas públicas

Los enfoques “*top-down*” y “*bottom-up*” son las clasificaciones más comunes encontradas en la literatura en el campo específico de la implementación.

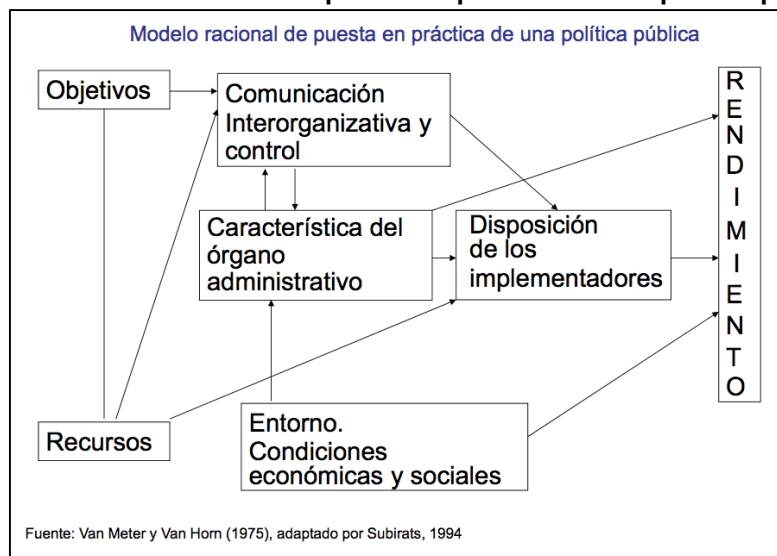
Según Regonini (1990), el primer enfoque describe la implementación como un proceso que va desde arriba (nivel político) hacia abajo (nivel técnico). Este modelo -definido como “administrativo” y “racional-weberiano”- parte de la hipótesis de que es posible separar netamente elaboración y puesta en práctica de una política, y que los implementadores son los agentes de los que han decidido. De esta forma, los problemas de la puesta en práctica estarían ligados a la coordinación interorganizativa y de control (Subirats, 1992).

El modelo implica que las políticas tengan objetivos claros sobre los que los actores tengan plena consciencia. Se trata de un modelo con una opción optimalista y racionalista de fondo: si se da una decisión racional, características administrativas ideales y

ausencia de conflicto ambiental, la actuación de los “implementadores” se desarrollará mejor y mejores serán los resultados del programa.

El enfoque top-down comienza con el análisis de la toma de decisiones y después examina el grado en que sus objetivos fueron alcanzados en el tiempo y por qué. Este enfoque analiza: a) el comportamiento de los burócratas y de los grupos objetivo hacia la decisión política; b) el logro de objetivos a través del tiempo; c) los factores principales que afectan los impactos de la política y sus resultados, y d) la reformulación de la política (Revuelta Vaquero, 2007).

Figura 2: Modelo racional de puesta en práctica de una política pública



Fuente: Van Meter y Van Horn (1975), adaptado por Subirats (1994).

Sin embargo, se señala que este enfoque es más ideal que real, en tanto no tiene en cuenta que en la realidad difícilmente se darán las condiciones que permiten la perfecta implementación. A medida que aumenta la cantidad de actores implicados en la cadena de ejecución, crece el número de acuerdos necesarios, se alarga el tiempo necesario para la ejecución y mayores son las probabilidades de fracaso. (Regonini, 1990)

En efecto los programas nunca son perfectos; los objetivos son múltiples, contradictorios y ambiguos; las administraciones difícilmente son transparentes y racionales; y la sociedad es a menudo hostil y casi siempre contradictoria. No resulta sorprendente entonces que los programas de actuación pública registren diversos grados de fracaso.

Además, tampoco estamos seguros de que cuando un programa tiene cierto éxito ello se deba a que la administración ha funcionado más jerárquicamente, o que el programa era mejor, o que la sociedad no se ha inmiscuido en la actuación administrativa.

En resumen, el modelo “top-down” desatiende los factores considerados antes de adoptar la decisión; mira la implementación como un mero proceso administrativo, desatendiendo los aspectos políticos; y entrega un excesivo protagonismo del decisor principal, tendiendo a la centralización.

Entonces, considerado como una alternativa y también como una seria crítica del enfoque “top-down”, a finales de los años 70 surge el enfoque “bottom-up”.

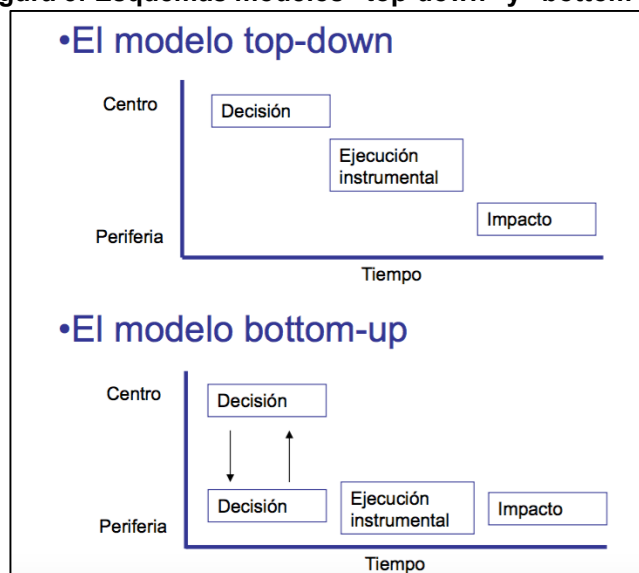
“El diseño del enfoque bottom-up comienza a partir del nivel más bajo del proceso de implementación fortaleciendo la comprensión de la organización como un elemento esencial para el análisis de la implementación. Se enfoca en analizar qué ocurre en la relación personal entre los burócratas llamados de primer piso y quienes reciben la política. Como resultado, la investigación se construye de abajo hacia arriba, analizando en cada nivel la capacidad para afectar el comportamiento de la política y los recursos necesarios para alcanzar los objetivos” (Revuelta Vaquero, 2007, p.146).

Se parte entonces el análisis desde el impacto, para posteriormente ir “subiendo” hasta la decisión. De esta forma, en primer lugar se deben considerar las interacciones entre los órganos administrativos y los sujetos externos que se ven afectados por la política, para luego ver hasta qué punto los implementadores se han visto influenciados por la cadena decisional propia de la política en cuestión, o hasta qué punto ha influido en su quehacer las motivaciones e intereses de los propios funcionarios u órganos administrativos implicados. Finalmente, debería aclararse en qué medida el programa ha influenciado efectivamente en los resultados finales de la política (Subirats, 1992).

Esto implica un cambio de perspectiva. Los resultados dependerán también de factores no previstos o que no están a disposición de los que deciden. Esto no significa un mero paso de un modelo inductivo a uno deductivo. Esto significa llenar de contenido la variable “ambiental” a fin de conocer la incidencia directa de la política analizada, despejando la influencia de los demás elementos (Subirats, 1992).

Este recorrido (de abajo hacia arriba) permite también investigar en la fase preparatoria, ligando el proceso de toma de decisiones y el de puesta en práctica. Así, pueden encontrarse los intereses o actores que intervinieron en la fase decisoria, a fin de relacionar esta etapa con las posibles insuficiencias de la implementación

Figura 3: Esquemas modelos “top-down” y “bottom-up”



Fuente: Subirats, (1992)

No obstante algunas de sus ventajas, este enfoque ha sido criticado por sobre enfatizar la importancia de la periferia en relación con el centro, por descuidar la importancia de la ley como un instrumento para inducir cambios en el comportamiento, y por fracasar en la evaluación del éxito o fracaso de acuerdo con las intenciones originales establecidas en la política (Revuelta Vaquero, 2007).

El problema de este modelo alternativo no lo suscitan sus elementos descriptivos, sino algunas veleidades prescriptivas de sus defensores, que se inclinan por las ventajas de un modelo implementador que privilegia los acuerdos negociados, por encima de la legitimidad jerárquica (Regonini, 1990).

En síntesis, si existe disconformidad entre los objetivos del nivel central y los objetivos elaborados en el nivel local, las políticas públicas nacen distorsionadas. Finalmente, es positivo que el nivel central pueda poner límites o marcos a las políticas públicas.

Entonces, a fin de obtener una mejor comprensión del proceso de implementación se debería considerar una combinación de lo mejor de los dos enfoques, estableciendo entonces un enfoque híbrido.

En este sentido Sabatier (1986) propone el modelo “*Advocacy Coalition Framework*” (ACF), enfoque que propone un trabajo más prolongado en el tiempo con foco no en una agencia gubernamental sino en un “subsistema de política”, que se compone de actores públicos y privados, y de organizaciones que se encuentran preocupadas por asuntos específicos.

“El enfoque, formalmente promovido como una teoría causal del proceso de las políticas, está basado en cinco premisas: a) las teorías del proceso de políticas o del cambio de políticas necesitan mencionar el rol de la información técnica contenido en las diferentes soluciones, b) el análisis requiere una perspectiva de largo plazo, tal como una década o más, c) la unidad de análisis no es una organización gubernamental o programa específico, sino un subsistema (o dominio) en el cual una variedad de actores de organizaciones públicas y privadas están interesados en el asunto, d) los subsistemas de las políticas involucran actores de diferentes niveles del gobierno, e) las políticas pública y programas involucran teorías implícitas acerca de cómo alcanzar sus objetivos (“sistemas de creencias”)” (Revuelta Vaquero, 2007, p.149).

Otra propuesta en el enfoque híbrido es el enfoque de redes de políticas o “policy networks”. Esta toma como unidad de estudio una construcción analítica que incluye a todos los sujetos públicos y privados que toman decisiones sobre el uso de los recursos comunes con respecto a un determinado problema, manteniendo una serie de limitaciones o compromisos comunes, partiendo de una intercomunicación e información mutua suficiente (Subirats, 1992).

La estructura de estos entramados y las interacciones entre sus actores influencia su rendimiento, es decir, la calidad de la política aplicada y la efectividad de su implementación. Cada política pública generará entonces su propio entramado de organizaciones e intereses, conectados entre sí por dependencias financieras o administrativas, y distinguibles por los presupuestos que dispongan. Sus intereses en el

“network” variarán según su función económica o de servicio que realicen, el territorio, la relación cliente-grupo o el asesoramiento que generen.

Pero el principal interés del enfoque de redes de políticas es analizar la manera en que dichas redes influyen el proceso de toma de decisiones, y no en el proceso de implementación y en sus problemas, por lo que resulta, entonces, vago (Revuelta Vaquero, 2007).

Finalmente, además de los enfoques mencionados, hay una serie de ideas que pueden ayudar a construir una mejor visión de la implementación de políticas públicas. En efecto, Van Meter y Van Horn (1975) analizan el nivel de cambio y el nivel de consenso requerido para pronosticar el éxito en la implementación de la política. Así, una política que introduce cambios pequeños y goza de gran consenso muestra más posibilidades para el éxito que una política que intenta introducir grandes cambios con pequeños consensos.

Los autores agregan que el consenso es una variable más relevante que la del cambio requerido en todo el proceso de implementación, y que las políticas que involucran redistribución de recursos enfrentarán más problemas en este proceso.

En síntesis, lo más conveniente es proceder al estudio de la implementación bajo un enfoque pluralista, utilizando los diversos marcos teóricos existentes y cruzando las visiones, a efecto de lograr ver no solamente una parte de la realidad, sino la mayor parte posible (Revuelta Vaquero, 2007).

4.1.3. La implementación de políticas públicas en Chile

El peor déficit en América Latina no es el de políticas públicas correctas, sino de la capacidad de implementar políticas en general (Lahera, 2005). En esta línea, Waissbluth (2010), mencionando ejemplos concretos de fracasos en la materia, señala que uno de los problemas más graves del Estado chileno es el superávit de políticas públicas y el déficit en su implementación.

Lo anterior no se desprende únicamente de la condición socioeconómica de la región. Si bien los países más pobres y con menor capacidad fiscal y administrativa tienen menos opciones de implementar adecuadamente políticas públicas que los países ricos con un medio más favorable, la relación entre ambos factores no es lineal (Lahera, 2005).

La explicación estaría dada entonces por otros factores. En esta línea, Waissbluth (2010) señala que es necesario eliminar la creencia simplista y lineal de que el proceso de definición de una nueva ley o programa público sigue un proceso ordenado y expedito. Recopila entonces tres elementos relevantes para explicar el proceso de construcción de políticas públicas y con ello, el déficit en la implementación. En primer lugar se encuentra la presión ejercida por grupos de actores con intereses en común y que buscan que las cosas se hagan como ellos creen (“*ideología dura*”). Luego se tiene el reducido espacio para los cambios que entrega el “*mercado político*”, espacio dado preferentemente a través de revoluciones, conquistas, guerras o desastres naturales (y por ende, no son habituales). Finalmente se presenta “*la solución cosmético-organigramática*”, es decir, la creencia de que cada problema de la ciudadanía se resuelve creando una nueva agencia o servicio para abordarlo, o subiéndole el rango a ese servicio.

Asimismo, Lahera señala que en la región existe consenso en cuanto a que:

“... la excesiva confianza en la efectividad automática de las señales macroeconómicas ha contribuido a que se subestime la debilidad de las instituciones, las fallas de los mercados (que pueden ser imperfectos, segmentados o incompletos) y la importancia de las externalidades. Ello ha llevado a depender en exceso de la capacidad de la política macroeconómica para desencadenar por sí sola la dinámica del crecimiento, a veces, bajo el supuesto que la equidad le seguiría” (Lahera, 2005, p.2).

Lo mismo ha ocurrido en materia de implementación, en donde no ha existido claridad en la manera que permitiría transitar del “*qué hacer*” al “*cómo hacerlo*”.

En este escenario es fácil encontrar ejemplos de políticas públicas mal implementadas. En Chile el caso más importante en las últimas décadas es el Transantiago. Una idea que en sus orígenes buscaba agilizar el transporte, descontaminar la ciudad, y aprovechar la subutilizada infraestructura del Metro, terminó siendo una catástrofe social y financiera.

Explicaciones hay muchas, pero entre las principales encontramos el incumplimiento de contratos por parte del Administrador Financiero del Transantiago (AFT), retrasos que obligaron a modificar normas, estableciendo, por ejemplo, que el pago a los operadores sería sobre la base de la demanda referencial de los contratos y no sobre el número de pasajeros movilizados por el sistema. Tampoco se ponderó el pago por la flota efectivamente operativa, y se estableció una tarifa plana muy baja, elementos que comprometieron la estabilidad financiera del sistema. Asimismo, durante el periodo transitorio de mantuvieron incentivos económicos a la competencia por pasajeros y no se fiscalizó adecuadamente la clonación de recorridos, problemas que dañaron la imagen del nuevo sistema (Gómez-Lobo, 2007).

Pero según Waissbluth (2010), el principal problema radicó en la ausencia de una institucionalidad capaz de gerenciar adecuadamente ese proyecto.

“Esta materia tendría que verse en una oficina de proyectos. Y no la veíamos en ese momento; veíamos que no podía operar dentro de una estructura ministerial, porque las estructuras ministeriales son rígidas y lentas. Y esto debía tener un grado de agilidad. No veía cómo podía operar de esa manera; y que, a partir de ahí, iba a ser difícil controlar el resto de los riesgos con la agilidad y pertinencia suficientes” (Waissbluth, 2010, p.3).

A partir de lo anterior Waissbluth propone la creación de una “*Agencia de la Calidad de las Políticas Públicas*” que obligue a los procesos de gestación de leyes, programas y proyectos a una revisión pública, independiente y transparente acerca de la factibilidad de implementación.

Como recomendación Lahera (2005) señala que para aumentar la capacidad de implementación de las políticas públicas es previo y fundamental reconocer que el sector público es endógeno en la implementación de estas. Es necesaria la consideración simultánea de aspectos políticos, comunicacionales y de gestión en las etapas de origen, diseño, gestión y evaluación de cada política. Sólo así será posible aumentar la cooperación y la coordinación al interior del gobierno.

Finalmente, la mejor recomendación posible es asegurar que el sector público cuente con directivos públicos técnicamente capaces, disponibles para coordinarse inter-institucionalmente, con vocación de servicio público, con habilidades de trabajo en red, con “*cintura política*”, liderazgo y talento gerencial, que sepan escuchar a la ciudadanía, y que sepan manejar la distancia que hay entre el óptimo técnico y lo políticamente factible (Waissbluth, 2010).

4.2. Sobre la segregación del sistema escolar chileno

La Observación General 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y culturales sobre el Derecho a la Educación (1999) establece que la educación, en todos sus niveles, debe tener las siguientes características interrelacionadas y fundamentales:

- Disponibilidad, de instituciones y programas suficientes
- Accesibilidad, entendida en su dimensión material, económica y de no discriminación.
- Aceptabilidad, los programas deben ser pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad.
- Adaptabilidad, a las necesidades de sociedades y comunidades en contextos variados.

En este sentido, la garantía del derecho a la Educación (y su condición de no-discriminación) requiere un acceso universal a enseñanza gratuita, obligatoria y de calidad para lograr su pleno ejercicio, entendido como el derecho a aprender (UNESCO, 2015).

Aunque nuestro país ha adoptado como suyos estos propósitos, adhiriendo a diferentes declaraciones universales que resaltan el valor de la educación y consagrando en su normativa el derecho a la educación como parte del conjunto de derechos ciudadanos establecidos en la Constitución Política, existen diferencias en términos de disponibilidad, oportunidad y calidad de la educación determinada socioeconómicamente y por el lugar de residencia.

Si bien Chile ha ido ampliando paulatinamente la cobertura parvularia, básica y media (con niveles por sobre el promedio OCDE), y la educación superior se ha hecho cada vez más masiva, en términos de calidad y pertinencia de los servicios educativos es posible presenciar una gran inequidad. Es este último punto el que pone en jaque el cumplimiento de los acuerdos que el país ha suscrito en materia educativa.

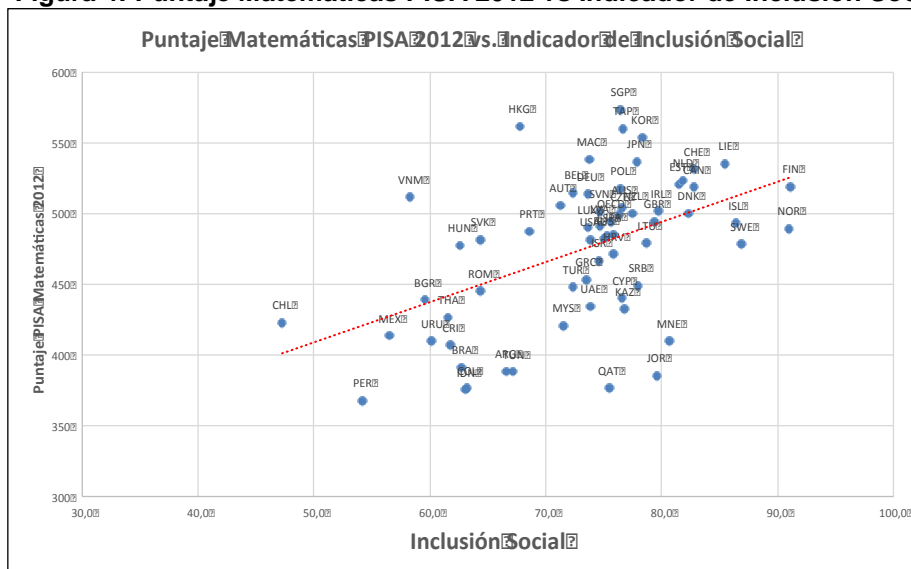
La inequidad y segmentación social que caracterizan a la educación chilena atentan contra la promoción de aquellos mínimos sociales que son definidos por los tratados internacionales como objetivos a alcanzar por la educación.

La actual configuración del sistema educativo chileno reproduce y profundiza las desigualdades sociales que caracterizan a nuestra población (Educación 2020, 2014).

4.2.1. Segregación en el sistema escolar chileno

El sistema educativo chileno presenta alarmantes niveles de segregación (Educación 2020, 2014). El Índice de Inclusión Social⁸ (elaborado por la OCDE) muestra resultados que sitúan a Chile como el país con mayor segregación de todos los que rindieron la prueba PISA en el año 2012.

Figura 4: Puntaje Matemáticas PISA 2012 vs Indicador de Inclusión Social

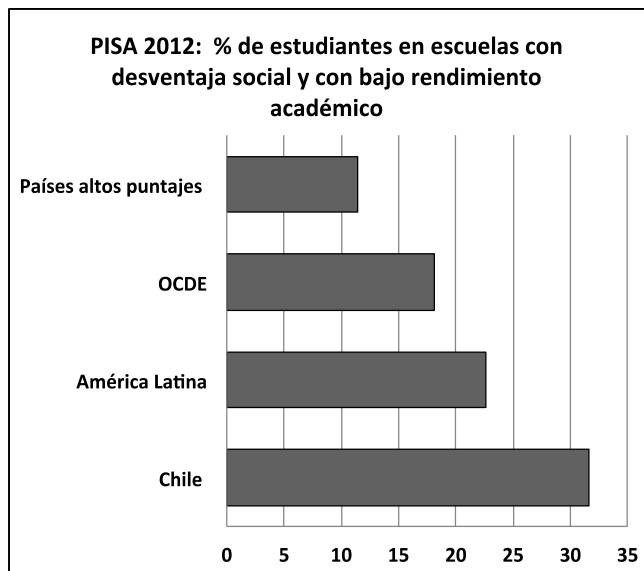


Fuente: Educación 2020, 2014 (en base a datos PISA 2012)

En el mismo sentido, según la prueba PISA 2012 más del 30% de los estudiantes del país asisten a establecimientos con desventaja social y bajo rendimiento académico, cifra muy superior a lo visto en los países con mejores resultados en esta evaluación, al promedio de la OCDE, e incluso al promedio de Latinoamérica.

⁸ Porcentaje de la varianza del nivel socioeconómico que se observa entre y dentro de las escuelas. Un índice de 100% indica que hay inclusión total: la distribución social dentro de cada escuela es igual a la del país completo. Un índice de 0% indica que hay exclusión total: no existen diferencias sociales dentro de la escuela y todos los alumnos dentro de ella tienen el mismo promedio de nivel socioeconómico.

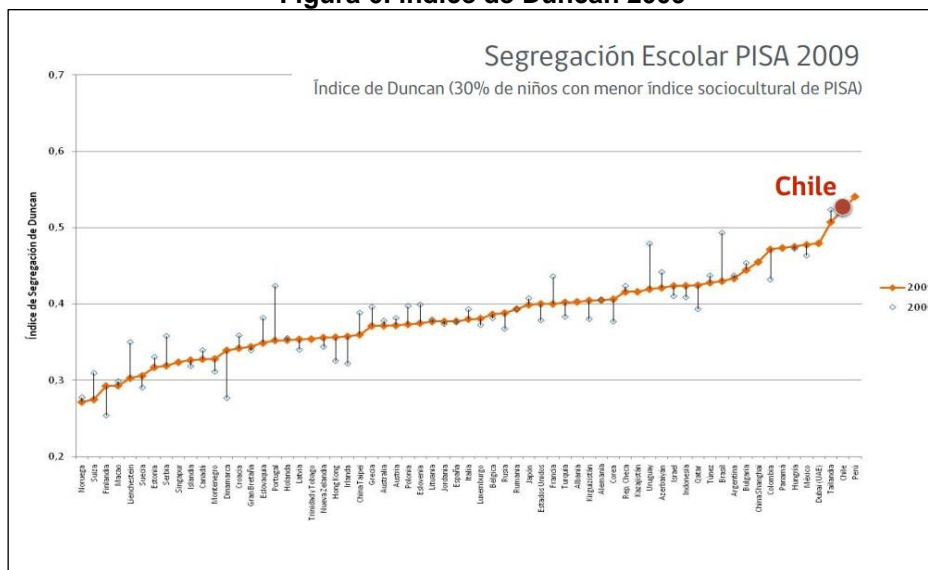
Figura 5: Porcentaje de estudiantes en escuelas con desventaja social y bajo rendimiento académico



Fuente: Weissbluth, Mario: Cambio de Rumbo: Una nueva vía chilena a la educación.

Por otra parte, Chile tiene un Índice de Duncan⁹ que se sitúa en un rango de 0,42 y 0,53, valores que también posicionan al país como el sistema educativo con la mayor segregación escolar en términos socioeconómicos de la OCDE (Carrasco, Contreras, Elacqua, Flores, Mizala, Santos, Torche y Valenzuela, 2014).

Figura 6: Índice de Duncan 2009

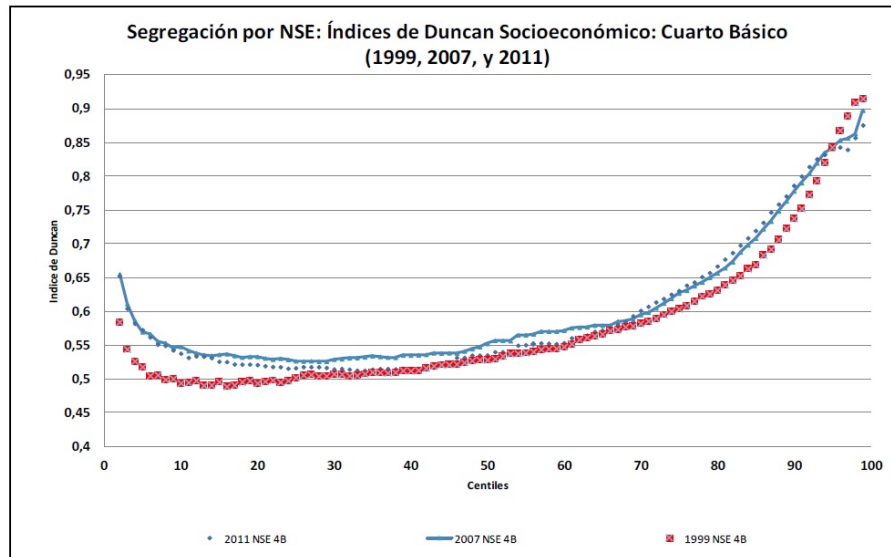


Fuente: Sevilla, P., Valenzuela, JP.

⁹ Proporción de estudiantes del grupo de interés que debe cambiarse de escuela para que el sistema alcance una distribución igualitaria.

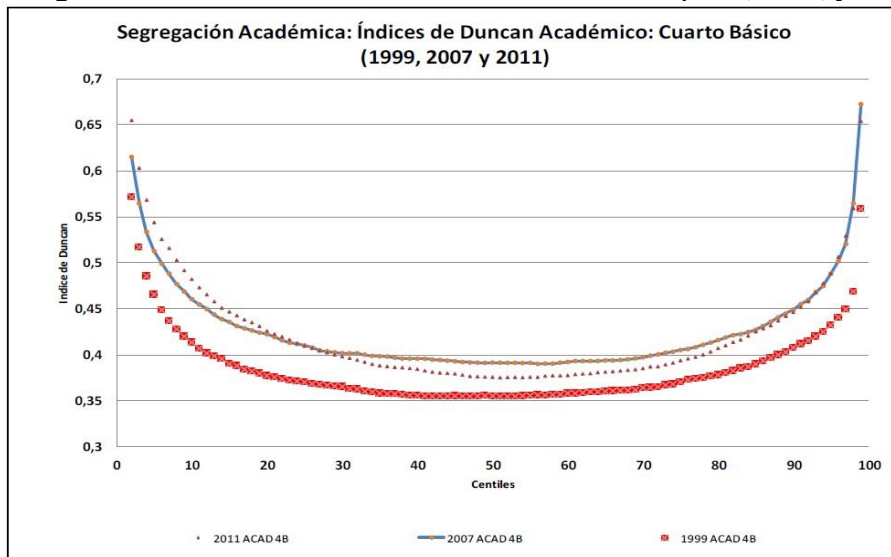
Un análisis más detallado de la situación chilena (de acuerdo al Índice de Duncan) evidencia variaciones menores entre 1999 y 2011, manteniéndose una distribución que presenta los valores más altos de segregación en los sectores vulnerables y en la elite. Esta situación ocurre tanto a nivel socioeconómico como académico¹⁰.

Figura 7: Índices de Duncan Socioeconómico: 4º Básico (1999, 2007, y 2011)



Fuente: Valenzuela, Villalobos & Gómez: Segregación y polarización en el sistema escolar chileno y recientes tendencias: ¿Qué ha sucedido con los grupos medios?

Figura 8: Índices de Duncan Académico: 4º Básico (1999, 2007, y 2011)



Fuente: Valenzuela, Villalobos & Gómez: Segregación y polarización en el sistema escolar chileno y recientes tendencias: ¿Qué ha sucedido con los grupos medios?

¹⁰ En el caso de la segregación socioeconómica, las estimaciones provienen de un índice elaborado por componentes como la escolaridad de la madre, del padre y del ingreso monetario de la familia. En tanto, el desempeño académico del estudiante se refiere al puntaje obtenido en el SIMCE de matemáticas en 4º básico.

El fenómeno de la segregación escolar también puede observarse al analizar la matrícula presente en el sistema público y contrastarla con el sector particular subvencionado. En efecto, la proporción de alumnos vulnerables que asisten a cada dependencia administrativa evidencia índices de vulnerabilidad que son casi quince puntos más altos en las escuelas municipales en relación a las particulares subvencionadas (IVE-JUNAEB, 2015).

Asimismo, al considerar la educación de la madre de cada alumno en el sistema,

“...tenemos que en 2012 un 55% de los alumnos que asistían a colegios municipales provenían de familias donde las madres no habían terminado la enseñanza media. En el sector de las escuelas particulares subvencionadas, un 27% de los alumnos tenían madres sin enseñanza media completa y en el sector particular pagado menos de 1% de las madres no contaba con educación media completa. Asimismo, 12% de los alumnos del sector municipal tenían madres con estudios superiores completos o incompletos; en el sector subvencionado esta cifra era de 33% y en el particular pagado 94%.” (Carrasco et al., 2014, p.4)

Esta segregación afecta negativamente al proceso educativo. Cuando los niños más vulnerables comparten en el aula con otros de un mayor capital cultural (niños que provienen de hogares con un mayor incentivo por la lectura, con padres de mayor escolaridad, etc.), su aprendizaje mejora considerablemente. Este fenómeno, llamado "efecto par", se ve prácticamente anulado en escuelas con alta segregación (Educación 2020, 2014).

En este sentido, la integración de estudiantes de bajos recursos a escuelas de mayor nivel socioeconómico mejoraría los resultados de los primeros a través de la motivación, de interacciones en el aprendizaje dentro y fuera de la sala de clase, y de expectativas futuras de los padres. (Carrasco et al., 2014)

La integración escolar presenta también beneficios en términos sociales y de educación cívica:

“La evidencia muestra que los alumnos más vulnerables obtienen acceso a redes sociales nuevas que se convierten en una fuente de información sobre el mundo más allá del colegio. Por ejemplo, sobre el mundo laboral: qué tipos de trabajos existen, qué habilidades requieren, qué se necesita hacer para encontrar un trabajo, entre otros.

En tanto, estos estudios también muestran que para los estudiantes de familias más aventajadas económicamente, una mayor integración favorece la educación cívica al aprender valores comunes con otros miembros de la sociedad. Además, en ambientes escolares más diversos todos los estudiantes adquieren destrezas que son clave en el mundo de hoy: la habilidad de interactuar con otros y la empatía social.” (Carrasco et al., 2014, p.9)

Asimismo, investigaciones recientes (Kahlenberg, 2012) han demostrado que las políticas de integración en aula, incluso pagando los costos de transporte asociados, han sido entre 3 y 5 veces más rentables socialmente que las políticas de subvención

preferencial, las que reúnen a los estudiantes más vulnerables en un mismo tipo de escuela. La evidencia además indica que, hasta un límite de 40% de alumnos vulnerables en aulas integradas, los resultados de los estudiantes no-vulnerables no disminuyen en absoluto, mientras que los alumnos más vulnerables mejoran radicalmente, porque aprenden de sus compañeros.

Por lo tanto, si los establecimientos educacionales están segregados por nivel socioeconómico, se produce una segregación por resultados educacionales, en la medida que los resultados académicos están fuertemente correlacionados con el nivel socioeconómico de sus familias (Bellei, 2013).

Dado este diagnóstico, ¿cuáles son los elementos que han generado este nivel de segregación en el país?

4.2.2. Incentivos y prácticas que afectan la segregación

Mario Waissbluth (2014) ha identificado seis factores relevantes que explicarían la segregación y las severas deficiencias del sistema educativo chileno:

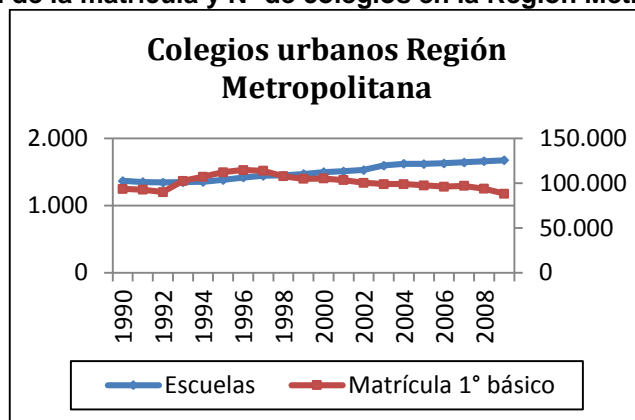
“La segregación, la inequidad, y sus consecuentes y obvios impactos en la calidad, son el resultado de una compleja pinza de 6 robustas patas: 1) La competencia de mercado entre escuelas, por el voucher o subvención general. 2) La excesiva “simcificación”, con consecuencias perversas sobre la competencia en ese “mercado”. 3) El lucro. 4) El financiamiento compartido. 5) La selección. 6) La demolición de la educación municipal, por acciones y omisiones. Estas patas se potencian entre sí, no porque haya sostenedores perversos o apoderados estúpidos, sino porque todos nos adaptamos a estas reglas del juego repletas de incentivos para segregar, y de facilidades para hacerlo.” (Waissbluth, 2014,)

Estos elementos incentivarían prácticas escolares -intra y entre escuelas- que afectan negativamente el proceso educativo.

Así por ejemplo, el sistema de vouchers del que depende el financiamiento de las escuelas entrega a los establecimientos montos variables que dependen de la asistencia de los estudiantes. La hipótesis fundamental detrás de este esquema supone que las escuelas compiten para atraer a las familias y así capturar la subvención que “viene” con cada niño. Esa competencia llevaría a las escuelas a mejorar su calidad, mejorando así la calidad general del sistema educacional. De esta manera, quienes no mejoren sus resultados ni logren atraer la atención de las familias terminarían por salir del sistema.

Sin embargo, Corvalán (2012) reporta que las escuelas más desfavorecidas en este esquema no cierran, sino que reducen su matrícula, viendo disminuidos sus recursos. Más aún, los datos indican que a diferencia de lo supuesto por este esquema, en los últimos años el número de escuelas se ha incrementado, al mismo tiempo que la matrícula total del sistema se reduce. Así entonces, se ha generado un sistema de competencia que ha desfinanciado a un número importante de establecimientos en el país.

Figura 9: Evolución de la matrícula y N° de colegios en la Región Metropolitana, 1990-2008



Fuente: Presentación G. Elacqua - Sesión 05-01-2011 Comisión de Educación del Senado- Proyecto sobre la calidad y equidad de la educación.

De esta manera, se cuenta con un financiamiento variable en una estructura de gastos donde la mayoría de los costos son fijos (salarios docentes y administrativos). Esto significa que si un estudiante no asiste o se retira de un colegio, el costo del aula sigue siendo el mismo, pero los recursos que recibe la escuela disminuyen, perjudicando a los alumnos que se mantienen en el establecimiento.

El esquema de subvenciones también plantea inequidades según el tamaño del establecimiento. Cuando se prorratan los recursos según el número de alumnos, se puede concluir que el gasto promedio por estudiante en los colegios pequeños es más alto que en los colegios grandes. De esta forma, al entregar una subvención pareja, el Estado está otorgando menos recursos a los estudiantes que asisten a establecimientos con menor matrícula.

¿Cómo aumentar entonces la matrícula a fin de evitar estos problemas?

Hoy día, el principal indicador de calidad educativa conocido por el país es el puntaje SIMCE ¹¹. Esta evaluación resulta clave para el funcionamiento del modelo de financiamiento establecido en el país, en cuanto sin información sobre la calidad del servicio no es posible estructurar un sistema de competencia entre escuelas (Carrasco et al., 2014).

Así entonces, comúnmente entendemos calidad como el puntaje promedio obtenido en esta prueba estandarizada, cuestión de implicancias nefastas para la educación del país (Educación 2020, 2014).

¹¹ El SIMCE es el sistema nacional de evaluación de resultados de aprendizaje, una evaluación externa cuyo fin es proveer de información relevante para el quehacer de los distintos actores del sistema educativo. Su principal propósito consiste en contribuir al mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, informando sobre los logros de aprendizaje de los estudiantes en diferentes áreas de aprendizaje del currículo nacional, y relacionándolos con el contexto escolar y social en el que estos aprenden.

Por un lado, el SIMCE ha reducido el concepto de calidad, dejando a un lado aspectos claves que no sólo se relacionan con el aprendizaje, sino también con el desarrollo sico-emocional de los niños y jóvenes que se desenvuelven en los colegios del país (Waissbluth, 2013).

De esta forma, el sistema ha ignorado elementos claves para el proceso educativo, los que han sido sintetizados por un informe de UNESCO en conjunto con Brookings Institution (2013). En este sentido, se definieron siete dominios clave para el aprendizaje:

- Bienestar físico: Cómo los niños y los jóvenes utilizan sus cuerpos, desarrollan control motor y entienden y exhiben nutrición apropiada, ejercicio, higiene y prácticas de seguridad.
- Social y emocional: Cómo los niños y los jóvenes impulsan y mantienen relaciones con adultos y pares. También, cómo ellos se perciben a sí mismos en relación con los otros.
- Cultura y las artes: Expresiones creativas, entre las cuales se incluyen las actividades de las áreas de la música, teatro, danza o movimientos creativos y las artes visuales, mediales y literarias. También, las experiencias culturales en las familias, escuelas, comunidades y países.
- Alfabetismo y Comunicación: Comunicación en el/los idioma/s de la sociedad en la que viven los niños y los jóvenes, lo cual incluye el desempeño oral, la comprensión auditiva, la lectura, la escritura y el entendimiento de la palabra oral y escrita en los distintos medios.
- Perspectivas de lectura y cognición: Las perspectivas de lectura describen el compromiso del estudiante, su motivación y participación en la lectura. La cognición es el proceso mental de adquirir conocimiento a través de estos distintos abordajes.
- Conocimientos básicos de aritmética y matemática: La ciencia numérica y el lenguaje cuantitativo utilizado universalmente para representar los fenómenos observados en el ambiente.
- Ciencia y tecnología: La ciencia es el conocimiento específico, o el cuerpo o sistema de conocimientos que comprende las leyes físicas y las verdades generales. La tecnología hace referencia a la creación y utilización de las herramientas para resolver problemas.

Todas estas variables deben ser desarrolladas en una interconexión entre el aprendizaje en aula y la experiencia concreta del niño, solo y en grupos. Cada niño debe aprender a un ritmo no necesariamente igual al de los demás, y con énfasis que no son necesariamente los mismos.

Evaluar estos aspectos a través de un test de alternativas múltiples resulta una tarea prácticamente imposible. Por ello, resulta contraproducente asociar calidad a los resultados de una prueba que no se hace cargo de aquellos elementos no medibles censalmente o de forma cuantitativa.

Este enfoque reduccionista en cuanto a la evaluación de la calidad, en relación a un modelo de competencia entre escuelas, ha desvirtuado las prácticas al interior de los establecimientos.

Un estudio del Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica en conjunto con MIDE UC (2014) da cuenta de la valoración, comprensión y uso del SIMCE por parte de los directores de colegios que reciben subvención del Estado.

Algunos de los hallazgos más importantes de este estudio se refieren a un conocimiento adecuado acerca del SIMCE, pero con concepciones erradas y preparación insuficiente para la interpretación de los resultados. En este sentido, un alto porcentaje de los directores no es capaz de identificar correctamente los puntajes de su colegio en lenguaje y matemáticas; no establece comparaciones correctas entre los resultados de distintas escuelas; y no analiza correctamente los resultados según grupos socioeconómicos. En cuanto al uso, la mayoría de los directores (83,4%) utiliza el SIMCE para la elaboración de talleres de reforzamiento a los alumnos con bajo rendimiento, mientras que menos de la mitad modifica el plan de trabajo de los profesores a partir de estos datos.

Cuando se trata de explicar los bajos resultados, los factores declarados se refieren a la falta de recursos económicos, la no selección de alumnos y su desinterés, el alto número de alumnos por curso, la baja preparación y alta rotación de los docentes, y la presión o carga del SIMCE hacia estos. Asimismo, los altos niveles de vulnerabilidad, el bajo apoyo de las familias, las tomas, el perfil de los examinadores, y las características de los niños (hiperactivos y con alta deserción), son mencionados como elementos externos a la escuela que influyen negativamente en sus resultados.

Finalmente, un 97,0% utiliza pruebas de ensayo para preparar el SIMCE; un 80,3% adecúa las evaluaciones internas para que sean similares a la prueba; y un 78,4% de los directores realizan clases de reforzamiento para mejorar los puntajes en esta medición. Probablemente son estos datos los más decisivos en cuanto a los efectos del SIMCE al interior de las comunidades escolares.

Ahora, si bien la aprobación de la “Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media”¹², contempló “otros indicadores de calidad” además del SIMCE para calificar y clasificar a los establecimientos¹³, la ponderación dada a los resultados de esta prueba (67%), más el establecimiento de sanciones que incluso implican el cierre de aquellos colegios que se mantengan en la categoría Insuficiente por cinco años consecutivos, profundiza la necesidad de concentrar todos los esfuerzos del colegio en la obtención de buenos resultados en las pruebas, dejando de lado aquellas variables que no son recogidas por esta medición.

En definitiva,

...Chile tiene una yuxtaposición de dos sistemas de accountability: desempeño y mercado. El primero implementado recientemente (2009) mientras que el segundo a principios de los 80s. Aunque cada uno tiene su particularidad, ambos están estrechamente conectados mediante instrumentos de política como por ejemplo el SIMCE. Es importante notar además que ambos sistemas se

¹² Ley 20.529 de 2011

¹³ Ver <http://www.agenciaeducacion.cl/ordenacion/otros-indicadores-de-calidad-educativa/>

refuerzan para fines de rendición de cuentas. La presión por resultados y la amenaza del cierre de la escuela (ya sea mediante la disminución de la matrícula, o bien en el marco del Sistema de Clasificación de Escuelas), constituye una suerte de doble accountability diseñada por el sistema escolar para mejorar las escuelas. (Carrasco et al., 2014, p. 16)

Esta lógica se contradice con las prácticas seguidas por los países con mejores resultados educativos en el mundo. Finlandia, por ejemplo, presenta un sistema en donde no hay pagos asociados a evaluación de profesores, los niños rara vez tienen exámenes, no tienen ninguna medición formal hasta los trece años y el único test estandarizado se toma cuando estos tienen dieciséis años (Sahlberg, 2011)

Así entonces, analizados los temas estructurales, a continuación se analizará la literatura en torno a los tres fenómenos enumerados por Waissbluth que la Ley de Inclusión modificó en su normativa.

Selección

La educación debe entregar a todos los individuos las mismas y equivalentes condiciones, de manera que las desigualdades posteriores en la vida adulta sean juzgadas como legítimas. El futuro de los niños no debe depender completamente de sus talentos, ni de los recursos o las acciones de sus padres (Brighouse, 2000).

La Ley General de Educación en su artículo N° 12 recogió este principio, estableciendo que

“en los procesos de admisión de los establecimientos subvencionados o que reciban aportes regulares del Estado, que posean oferta educativa entre el primer nivel de transición y sexto año de la educación general básica, en ningún caso se podrá considerar en cada uno de estos cursos el rendimiento escolar pasado o potencial del postulante. Asimismo, en dichos procesos no será requisito la presentación de antecedentes socioeconómicos de la familia del postulante”.

Si bien la legislación dejaba abierta la posibilidad de selección desde 7° básico en adelante, lo cierto es que en Chile los directores de escuelas admiten abiertamente usar criterios contrarios a la ley para seleccionar a sus estudiantes (Carrasco, Bogolasky, Flores, Gutiérrez & San Martín, 2014). De esta manera, la selectividad se practicaría abiertamente para fines de admisión, sería altamente sofisticada en sus métodos y predominaría en establecimientos particulares subvencionados de alto nivel socioeconómico.

Esta práctica modifica la composición académica y social de la escuela, y con ello altera los niveles de calidad y equidad de los establecimientos. Así, los mejores resultados de los establecimientos que seleccionan se deben principalmente al origen socioeconómico de sus alumnos, y no a la efectividad de sus procesos educativos (Valenzuela & Allende, 2012).

Sin embargo, la selección no sólo se da al ingreso a la escuela, sino que también dentro de ella. Un estudio de Treviño, Valenzuela y Villalobos (2014) concluyó que la

segregación al interior de las escuelas es un fenómeno extendido en el país, el que se concentra preferentemente en la enseñanza media.

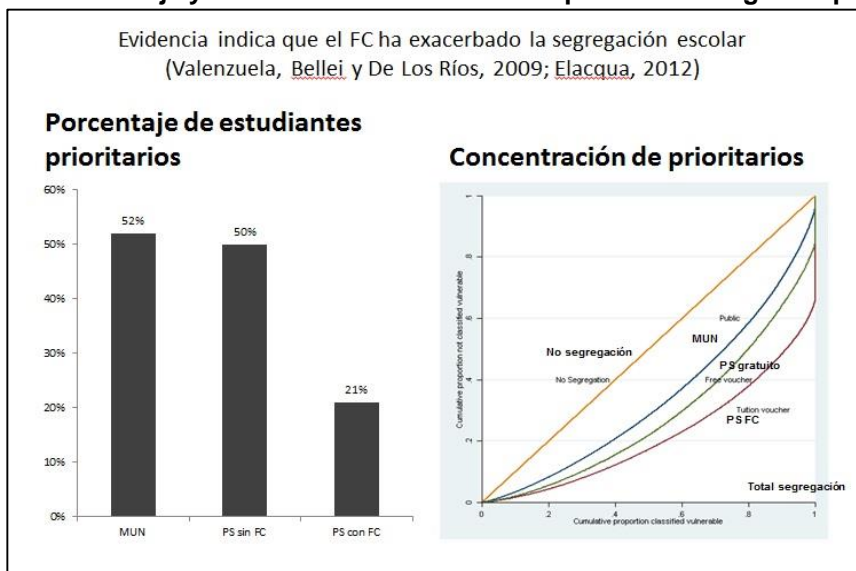
Este proceso sería heterogéneo (se presenta en establecimientos de mayor tamaño, municipales, con fines de lucro, científico-humanistas, vulnerables y con mayor heterogeneidad socioeconómica), se basa principalmente en las características académicas de los estudiantes, y produciría pérdidas en los aprendizajes para el conjunto de estudiantes del colegio.

Así, “... la segregación interna de los colegios, más que disminuir las brechas sociales y reducir las diferencias académicas, se constituye como un mecanismo que amplifica las dificultades para que los estudiantes vulnerables y de menor desempeño académico puedan atenuar sus dificultades académicas...” (Treviño, Valenzuela & Villalobos, 2014, p.9)

Financiamiento Compartido

El mecanismo de financiamiento compartido hace más inequitativo el sistema escolar, agrava la alta segregación social de la educación chilena, limita las posibilidades de elección de las familias (asociándolas a su capacidad de pago), y refuerza el carácter selectivo y excluyente de las comunidades escolares (Educación 2020, 2014).

Figura 10: Porcentaje y Concentración de Alumnos prioritarios según Dependencia

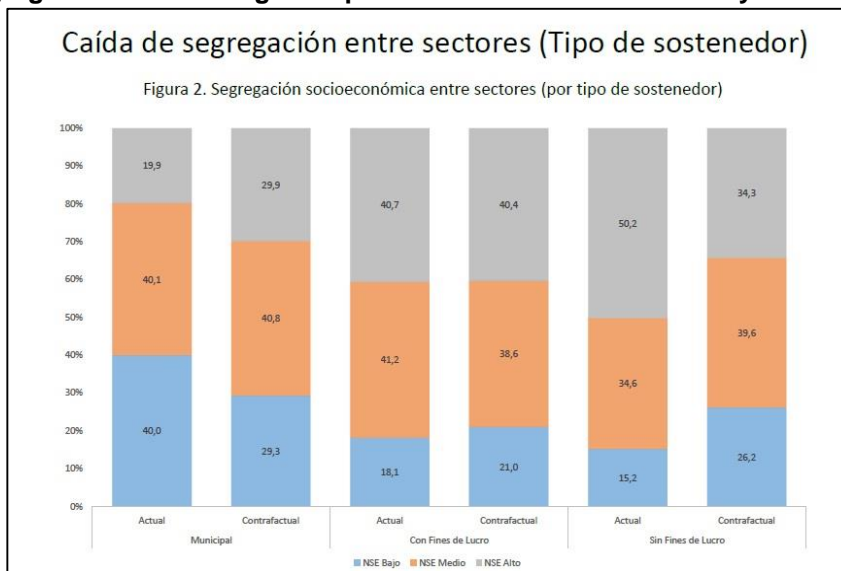


Fuente: Elacqua, Montt, Santos: Financiamiento Compartido en Chile: Antecedentes, Evidencia y Recomendaciones

A cambio, este mecanismo no ha demostrado tener efectos positivos relevantes en el mejoramiento de la calidad ni la equidad educativa, objetivos prioritarios de la política educacional. En efecto, los datos indican que no existen diferencias significativas entre los aprendizajes de escuelas particulares con y sin financiamiento compartido, y que los montos de copago de los padres en las escuelas subvencionadas no tienen relación con los resultados en los test, una vez que los resultados se controlan por nivel socioeconómico (Mizala y Torche, 2012).

Y si bien es cierto las injusticias sociales del país explican en gran medida las injusticias que se observan al interior de la escuela, la segregación escolar es hoy día aún más profunda que la segregación territorial (Elacqua y Santos, 2013), lo que en términos simples significa que nuestra educación está reproduciendo y aumentando las desigualdades sociales.

Figura 11: Segregación Escolar según Dependencia en escenario actual y escenario hipotético¹⁴



Fuente: Elacqua, G., Santos, H.: “Los efectos de la elección escolar y las políticas públicas en la segregación escolar”

El financiamiento compartido genera además inequidades en cuanto a los recursos administrados por los establecimientos educacionales. Pese a que el costo de alcanzar un mismo resultado es mayor para un estudiante de nivel socioeconómico más bajo (Elacqua y Santos, 2012), este mecanismo construye un escenario en donde los alumnos más vulnerables reciben menos recursos.

Finalmente, el financiamiento compartido restringe la libertad de elección de los padres en cuanto estos no escogen de acuerdo a los proyectos educativos que sean de su interés, sino que en base a las opciones que sus posibilidades de pago les permitan alcanzar (Flores y Carrasco, 2013).

Lucro

El efecto de lucro en calidad ha sido un fenómeno estudiado en nuestro país, comprobándose que este elemento no ha redundado en mayor calidad para el sistema (Zubizarreta, Paredes y Rosembaum 2014; Elacqua, Martínez y Santos 2011). Por el contrario, estudios recientes muestran que los establecimientos con fines de lucro

¹⁴ Escenario hipotético (contra factual) supone que los estudiantes asisten a la escuela más cercana a su lugar de residencia (visto en el “Gran Santiago”).

contratan, en promedio, profesores más jóvenes, con menos experiencia laboral y por jornadas de trabajo más cortas (Elacqua 2011).

Asimismo, la evidencia reciente muestra que los establecimientos particulares subvencionados con fines de lucro tienen en general peores resultados que los establecimientos sin dicho fin, o bien, muestran un efecto neutro o muy mínimo sobre aprendizajes evaluados a través del SIMCE (Contreras et al., 2013; Elacqua, Martínez y Santos 2011).

En el contexto internacional, la evidencia tampoco muestra resultados positivos asociados al lucro como incentivo en el sistema escolar: los establecimientos con fines de lucro no han desarrollado prácticas educativas innovadoras para aumentar su efectividad, sino que se mantienen apegados a prácticas tradicionales de enseñanza (Levin, 2002) .

Ahora, en su gran mayoría los países desarrollados no financian (ni permiten) establecimientos con fines de lucro (o que realicen cobros a las familias y seleccionen), sino que basan sus logros educativos en una educación pública fortalecida y en un sistema que garantiza el compromiso de parte de los establecimientos privados financiados por el Estado en el desarrollo de la educación (Schleicher, 2014). En este contexto, Chile aparece como una excepción que se aparta diametralmente de la mayoría de los sistemas educacionales de la OCDE.

Finalmente, es importante señalar que gran parte de los efectos del lucro tienen que ver con que refuerzan e intensifican los mecanismos antes descritos: selección, financiamiento compartido, competencia entre escuelas (Waissbluth, 2013). En efecto, en la medida que el fin último del sostenedor es la generación de ganancias monetarias, se generan incentivos para profundizar la competencia, la selección, y las estrategias necesarias para apalancar mayores recursos en el sistema (Educación 2020, 2014).

La Ley de Inclusión enfrenta tres de los cinco desafíos que se identificaron como elementos que explican la segregación del sistema. La importancia de implementar adecuadamente los cambios establecidos resulta entonces relevante para cumplir con los objetivos trazados, construyendo así un sistema más equitativo e inclusivo.

5. METODOLOGIA Y DISEÑO DE LA INVESTIGACION

5.1. Enfoque

En base a los propósitos y a las características de la investigación se presenta un trabajo con un enfoque cualitativo de tipo exploratorio.

Dado que el principal foco de interés del estudio radica en las percepciones y juicios de los sostenedores, la metodología cualitativa, que *“se preocupa por la construcción de conocimiento sobre la realidad social y cultural desde el punto de vista de quienes la producen y viven”* (Vieytes, 2004, p.69), permite aproximarse con mayor profundidad a estas subjetividades, conociendo las visiones, aprensiones y expectativas de la población de estudio.

El estudio es de tipo exploratorio en cuanto el presente documento es una primera aproximación a un suceso reciente (aprobación de la Ley), con cambios y modificaciones todavía no incorporados por la población de estudio. Se busca entonces alcanzar mayor claridad sobre la naturaleza del fenómeno y aspectos en él implicados.

5.2. Tipo de diseño

El presente trabajo sigue el diseño de un estudio de caso, es decir, se busca la recopilación e interpretación detallada de la mayor cantidad de información posible sobre un fenómeno particular (Vieytes, 2004). No se obedece entonces a una lógica estadística que busque la representatividad de una muestra, sino que se intenciona “la posibilidad de que varios casos ofrezcan dimensiones comparables, y para alcanzar este nivel de comparabilidad es necesario el examen intensivo del fenómeno bajo estudio” (Vieytes, 2004, p.623).

5.3. Definición de la Población de Estudio

La población de estudio son los sostenedores particulares subvencionados de la Región Metropolitana.

Para la definición de la muestra se consideraron las bases de datos de sostenedores y establecimientos publicadas por el Centro de Estudios del MINEDUC.

La primera base de datos fue trabajada para generar una clasificación que diferenciara entre sostenedores con y sin fines de lucro. Para ello se utilizó la categoría “Nombre del Sostenedor” (NOMBRE_SOST), diferenciando entre corporaciones, fundaciones, sociedades, y personas naturales. Con esto se hizo una primera división, la que posteriormente fue corregida con información entregada por el sitio web www.mime.mineduc.cl

La base de datos de establecimientos se utilizó para clasificar a establecimientos gratuitos, con un financiamiento compartido inferior a \$25.000, y con una mensualidad superior a esta cifra. Esto se hizo en base a la categoría “Pago de Mensualidad en el Establecimiento” (PAGO_MENSUAL). Esta categoría clasifica a los colegios de acuerdo a los aportes monetarios por concepto de financiamiento compartido, de la siguiente manera:

- Gratuito
- \$1.000 a \$10.000
- \$10.001 a \$25.000
- \$25.001 a \$50.000
- \$50.001 a \$100.000
- Más de \$100.000
- Sin información

Así, el monto señalado (\$25.000) es el más cercano al valor que resulta al sumar el “Aporte por Gratuidad” y la “SEP ampliada” (alrededor de \$30.000), principales

“incentivos” que contiene la Ley para el tránsito voluntario a la gratuidad, y que según estimaciones del Ministerio, lograría que el año 2018 el 93,2% de la matrícula que recibe aportes económicos del Estado no exija pago alguno a sus estudiantes.

Luego, se vincularon ambas bases de datos para obtener una clasificación que cuenta con 6 tipos de sostenedores:

- Sostenedores de colegios sin lucro y gratuitos.
- Sostenedores de colegios sin lucro y con bajo copago.
- Sostenedores de colegios sin lucro y con alto copago.
- Sostenedores de colegios con lucro y gratuitos.
- Sostenedores de colegios con lucro y con bajo copago.
- Sostenedores de colegios con lucro y con alto copago.

Se identificó entonces a dos representantes de cada grupo, definición que se hizo según criterios de disposición, conocimiento y contacto previo, representación de entidades gremiales, etc.

Tabla 1: Identificación Sostenedores

	Gratuitos	Copago inferior a \$25.000	Copago superior a \$25.000
Sostenedores sin lucro	Vicaría para la Educación, Arzobispado de Santiago	Vicaría para la Educación, Arzobispado de Santiago	Fundación Chaminade
	Fundación El Camino	Sociedad de Instrucción Primaria de Santiago	Fundación Arturo Merino Benítez
Sostenedores con lucro	Formando Futuro en Serv. de Educación SPA	Sociedad Educacional San Fernando Limitada	Corporación Educación Asís
	Sociedad Educacional Juan Sandoval SA	Sociedad Educacional Juan Sandoval SA	Sociedad Educacional Raíces Altazor Limitada

Fuente: Elaboración propia

Cabe señalar que el total de sostenedores es 10 y no 12 porque algunos gestionan colegios que se clasifican en más de una categoría de las recién señaladas.

Los 10 sostenedores administran un total de 58 establecimientos educacionales particulares subvencionados en la región Metropolitana, colegios que muestran tamaños y nivel socioeconómico disímiles. El listado total de colegios se adjunta en los anexos del trabajo.

Finalmente se contactó a autoridades del Ministerio de Educación que trabajan y/o trabajaron en la implementación de la Ley, a fin de contrastar y complementar la información. De esta manera, se recogió la opinión de Andrés Palma, Secretario Ejecutivo de la Reforma y Misleya Hernández, abogada que hasta septiembre estuvo a cargo de la construcción de los reglamentos de la Ley, y Ricardo Sánchez, Coordinador Nacional de la Unidad de Apoyo a Sostenedores (UAS).

5.4. Recolección de la información

La técnica de recolección de la información es la aplicación de entrevistas (individuales y grupales) semiestructuradas, articuladas en torno a una pauta previamente diseñada: las interrogantes se fueron formulando de acuerdo al escenario y condiciones de la entrevista, y en base a las respuestas que generó cada entrevistada.

Se utilizó esta técnica porque, *“en completo contraste con las entrevistas estructuradas, las entrevistas cualitativas son flexibles y dinámicas; constituyen una narración conversacional creada conjuntamente por el entrevistador y el entrevistado, que contiene un conjunto interrelacionado de estructuras que la definen como objeto de estudio”* (Vieytes, 2004, p.661)

Así, se realizaron entrevistas de modo tal que se cuenta con la visión de 2 sostenedores por cada tipo de colegio. Como ya se dijo, el número total de entrevistas es 10 y no 12 porque algunos sostenedores gestionan colegios que se clasifiquen en más de una categoría, obteniendo entonces información para ambos grupos.

5.5. Análisis de la información

Se realizó un análisis cualitativo, indagando más allá del contenido explícito del material para profundizar en su contenido implícito y en el contexto social donde se desarrolla (Andréu, 2001).

Las trece entrevistas semiestructuradas se vaciaron en una malla temática, agrupándose de acuerdo a categorías principales y generando áreas de información comunes entre sí. Estas áreas contienen acuerdos, desacuerdos, matices y elementos relevantes, los que se desprenden de las distintas opiniones entregadas por los actores involucrados.

La información se codificó mediante un enfoque mixto, con un componente deductivo y otro inductivo. El componente deductivo se refiere a la clasificación de la información de acuerdo a las categorías pre-establecidas por la pauta de entrevista, mientras que el componente inductivo se relaciona con la aparición de nuevos temas y/o subcategorías en el análisis de la información.

El proceso se realizó para el análisis de las entrevistas a los sostenedores y para el análisis de los relatos entregados por las autoridades del Ministerio de Educación, identificando materias comunes en ambos actores y otras específicas para cada uno de ellos.

La información descriptiva ya clasificada fue posteriormente analizada y sintetizada para identificar riesgos, desafíos, y recomendaciones para el proceso de implementación estudiado.

6. PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS

A continuación se describen los principales elementos identificados en la investigación, elementos que, dado el carácter exploratorio del trabajo, no pretenden ser representativos ni concluyentes, sino que brindan información preliminar que puede ser profundizada en estudios posteriores.

La presentación de los resultados se hace en dos etapas. En primer lugar se presenta el análisis descriptivo de la información proporcionada por los sostenedores, mostrando elementos principales identificados en cada una de las categorías establecidas para la “matriz de vaciado”. En un segundo capítulo se repite este ejercicio pero esta vez para la visión proporcionada por las autoridades ministeriales.

6.1. Análisis descriptivo de la visión de los sostenedores

La matriz de vaciado elaborada para el análisis de las entrevistas clasificó la información en seis áreas fundamentales: comentarios generales, percepciones respecto del fin al copago, percepciones respecto del fin al lucro, percepciones respecto del fin a la selección, otros desafíos del sistema y, comentarios sobre el periodo transitorio. Asimismo, cada una de estas áreas fue subdividida en temas específicos que facilitarían el análisis de la información.

Se presentan a continuación los principales elementos identificados en cada una de las categorías construidas. Se ha mantenido el lenguaje coloquial utilizado por los entrevistados a fin de clarificar los énfasis dados a diferentes aspectos del proceso.

6.1.1. Comentarios Generales

Los comentarios generales de los sostenedores respecto a la Ley fueron clasificados en opiniones sobre la legislación, comentarios sobre sus implicancias en el colegio, percepción en cuanto a la información entregada por el Ministerio y percepción sobre el nivel de participación en la construcción de la Ley y sus reglamentos. En cada una de estas variables se identifican matices y/o diferencias entre los sostenedores.

Opinión sobre la Ley de Inclusión

En cuanto a los objetivos trazados por la Ley es difícil encontrar voces críticas en esta muestra. Por el contrario, algunas opiniones destacan positivamente los cambios establecidos por la nueva legislación.

“Yo creo que de partida contar con más recursos siempre va a ser positivo, eso yo lo encuentro maravilloso. Sabemos que estamos gastando la mitad de lo que se gasta para educar a un niño en la OECD, por lo tanto bienvenidos sean los recursos. Somos sin fines de lucro así que por lo tanto yo no quiero los recursos pa´ mí. Gran oportunidad” (Sostenedor 10).

“Yo en eso estoy de acuerdo de que no se puede lucrar con los fondos de todos los chilenos, y un particular no se puede echar al bolsillo, o puede sacar plata de un colegio pa´ montar un restaurant, como "la Cuca", ¿no? Eso está muy bien que se haya terminado” (Sostenedor 2).

“Nosotros como sociedad, completamente de acuerdo con la reforma. Nosotras creemos que el negocio en la educación es fatal” (Sostenedor 5).

“Yo creo que el cambio es positivo. Yo trabajé en un colegio particular cuando me inicié y ayudaba en contabilidad. Como profesor de matemáticas hacía mis clases y la dueña me pedía toda la parte contable, entonces sé los millones de pesos que se echaban al bolsillo y la forma cómo lo hacían. Entonces nuestra idea como maestros no fue hacernos ricos ni ganar plata (...) Jamás hemos pensado que de esto se puede tener utilidad” (Sostenedor 9).

“El argumento que se daba era que este emprendimiento que es educacional tiene que tener una retribución, una retribución justa, regulada, etc. Yo la verdad es que me cuesta opinar sobre eso porque todos nuestros colegios funcionan sin esa retribución, y entendemos que hacemos educación por una vocación. No necesitas esa retribución para hacerlo. No la entiendo. A mí me parece que si realmente queremos que la educación sea una educación pública, no debe tener retribución” (Sostenedor 1).

Sin embargo, es posible encontrar voces que, compartiendo los objetivos, se muestran preocupadas por las implicancias de la Ley, manifestando críticas a los mecanismos establecidos para alcanzarlos.

“Yo creo que la Ley es un avance. Yo creo que el lucro genera una tensión entre entregar una educación de calidad y obtener una determinada rentabilidad, o sea, ahí hay una tensión. Pero el proyecto la enfrentó mal. Simplemente hizo desaparecer la posibilidad de obtener una rentabilidad regulada y razonable de la actividad, pero eso va a tener como colorario que desaparecieron los incentivos a hacerlo bien.” (Sostenedor 6).

“El temor es la pérdida de la libertad de los sostenedores en poder implementar tu proyecto educativo, y una fiscalización que vaya más allá de los controles, una excesiva fiscalización que ahogue” (Sostenedor 10).

Surgen una serie de críticas que apuntan tanto a elementos estructurales de la Ley como a su proceso de construcción, estableciendo además críticas relativas al gasto fiscal que implica la legislación.

“En esta ley y en esta reforma no se ha respetado un principio básico de focalización de gasto, de equidad bien entendida, de distribución de los recursos en función equitativa, es decir, al que tiene menos hay que darle más” (Sostenedor 2).

“Los que diseñaron el proyecto de reforma educacional nunca habían pisado un pie en un colegio por más de 6 meses en calidad de docente o en calidad de equipo directivo. No tenían idea de cómo se gestionaba un colegio. Eso fue muy grave. No se imaginan la importancia del rol de quien encabeza el colegio.

Puede ser un cambio del cielo a la tierra. Es determinante, determinante. Determinante su formación académica, determinante su expectativa de vida, determinante su profesión, determinante lo que desea pal país. El líder, en este caso el sostenedor, es determinante para ver la calidad del servicio que se va a entregar” (Sostenedor 6).

Otras voces realizan un paralelo entre las actuales condiciones de la educación particular subvencionada y la realidad de la educación pública, mostrándose críticos frente a una Ley que impondría al primer sector reglas de una dependencia (municipal) “en crisis”.

“La experiencia de la educación municipal es muy mala. Entonces uno tiene una desconfianza de decir ¿por qué ahora va a funcionar? Si el municipal era prácticamente gratuito, cobraban 3 mil pesos, 2 mil pesos, y uno dice, ¿podrá ser?” (Sostenedor 8)

Las críticas más duras advierten el posible cierre de colegios particulares subvencionados, los que enfrentados a un escenario de incertidumbre y trato desigual (en relación al sector público) optarían por dejar el área.

“Tienen que despejar la idea de que están desmantelando al sector (...) Se ve como una suerte de "te la voy a hacer súper difícil" (...) Regalas computadores para hacer cajitas feliz con la matrícula, cuando tu tema debería ser mucho más emocional. Ves eso, ves que en la carrera docente te quedaste fuera; nosotros vamos a tener que financiar infraestructura con la misma subvención, y el sistema municipal no financia infraestructura, es gratis pa´ ellos, o sea el costo ellos no lo pagan; tienen fondos pa´ mejorar gestión, y nosotros nuevamente con la misma subvención tenemos que mejorar gestión, pagar sueldos, hacer de todo. Entonces tú decís “¿tiene sentido seguir en esta historia?”. Y la pregunta de fondo, “¿los buenos sostenedores se quieren quedar, o no?”. Y yo de los grandes que he visto me han dicho que no siguen. Van a armar su fundación, van a conseguir el crédito, y en tres o cuatro años más, chao, y eso es súper tóxico” (Sostenedor 7).

Implicancias de la Ley en el colegio

Un elemento relevante en esta materia dice relación con la visión de aquellos sostenedores que al día de hoy dicen ser inclusivos. Estos evidencian un estado de tranquilidad importante, pues señalan ya estar cumpliendo con los requisitos que impone la Ley.

“De lo que vemos hasta ahora el cambio no debiera ser tanto. Nosotros tenemos el PIE, el Programa de Integración Escolar, y en el fondo hasta ahora tenemos muchos alumnos integrados. Nosotros casi no tenemos selección. Nosotros sentimos que la Ley no debiera afectarnos tanto” (Sostenedor 3)

“En el caso nuestro, prácticamente hemos venido operando, somos inclusivos antes de la Ley. Porque tenemos algunos alumnos, aquí todo se recibe: hay extranjeros, muchos extranjeros, un 15% del total, y son más agradecidos que los chilenos (...) Nosotros estamos tan habituados a esos niños que, “si resulta bien y si no, bien”, que se interesan por 5 minutos y después se desinteresan (...)

Nosotros atendemos a una población conflictiva, donde los padres, lamentablemente, no se hacen presentes” (Sostenedor 4).

“El tema de la selección para nosotros no es muy distinto, no nos preocupa el tipo de niños que va a llegar, son los mismos que tenemos, no es mucho el trance, y tenemos planes pensados pa´ eso (...) ¡Pa´ mí en realidad me da lo mismo! O sea, la diferencia en que tu digai de que lleguen en orden, los ponemos en tómbola, sorteamos el numerito "468", cuál es la diferencia digamos” (Sostenedor 7).

Al mismo tiempo, se observan sostenedores que han incorporado la inclusión como uno de los principales desafíos a enfrentar en el corto plazo, evidenciando conocimiento e interés sobre los cambios que se avecinan.

“Nosotros nos adelantamos a los cambios, no porque nos obligaran, sino porque nosotros creemos que en realidad no es justo que nosotros eduquemos sólo a los niños que pueden aprender por si solos, que no tiene ningún sentido el trabajo ahí” (Sostenedor 2).

Pero por otro lado también es posible observar situaciones más complejas, en donde no existen certezas y lo que más preocupa es el desconocimiento de lo que está por venir.

“Yo nunca he podido tener claro, y no me lo pudieron explicar tampoco en el Ministerio, exactamente qué va a significar. O sea, este año, ya sé, congelamos. Pero que va a pasar, cuánto va a subir la USE, no tengo idea. Cuánto va a subir por ejemplo para los que no tienen SEP, o solamente va a subir más que nada por la SEP, no tengo idea” (Sostenedor 5).

Así surgen casos donde la Ley significaría un impacto de tal magnitud que obligaría a replantear la continuidad del colegio. Esto responde a la imposibilidad de que proyectos con particularidades específicas, como la atención a un grupo determinado de estudiantes, continúen funcionando de la misma manera una vez que la Ley entre en régimen.

“Nosotros tenemos que tomar la decisión de si seguimos particular subvencionado o nos vamos a particular pagado. Nosotros tenemos un factor que es gravitante: nuestra fundación, la génesis de nuestra fundación, nuestra acta fundacional es para brindar un servicio a la Fuerza Aérea de Chile, y nos afecta la selección. Entonces es un tema súper complejo (...) Yo te diría que estamos prácticamente en los 2 colegios con 50 y 50 entre hijos de funcionarios y personas de fuera. Y pa´ mí es sumamente importante que yo mantenga la génesis fundacional, porque el día que yo tenga un 10% Fuerza Aérea y un 90% de particular no estoy cumpliendo el fin de la fundación (Sostenedor 8).

Finalmente también se observan dudas en sostenedores que, además de administrar colegios “regulares”, gestionan proyectos que atienden a niños con necesidades educativas especiales. Esto porque más allá de las diferencias que la Ley establece en términos de exigencias para la selección, no existiría claridad en los requisitos establecidos en materia jurídica-administrativa.

“La pregunta que yo hacía es si la escuela básica pasaba a la gratuidad, pasaba a la nueva Ley, ¿qué es lo que iba a pasar con la escuela diferencial? ¿Podía pasar un colegio y el otro no?, ¿la sociedad había que abrirla en dos? Y no hubo respuesta. Eso fue lo que más, entre comillas, nos anduvo molestando, y dejamos hasta ahí los pasos” (Sostenedor 9)

Percepción en cuanto a la información entregada por el Ministerio

Algunos sostenedores manifiestan conformidad sobre la información que el MINEDUC ha enviado a los establecimientos, planteándose, sin embargo, que en los primeros meses la situación era distinta.

“Yo diría que estamos satisfechos con la información que tenemos. En un principio era poco claro pero como que fueron mandando información. En este minuto tenemos claridad, quizás durante el año no, pero ahora estamos como bastante tranquilos” (Sostenedor 3).

“Al menos que me conste hubo 2 seminarios que llamaron para explicar los contenidos de la ley, los alcances. Otras cosas que están en la página web, y otras noticias, comunidad escolar, los diarios, que se yo. Ahora que fuimos a hablar con el abogado como que se abrió un espacio de consulta para los establecimientos, y esa instancia ha sido súper útil porque ahí uno puede saber con más cercanía sobre algunas particularidades” (Sostenedor 4).

“Yo fui 2 veces al Ministerio, a la superintendencia, donde hay un grupo que está asesorando (...) La disposición ha sido muy buena. La primera vez fui con citación y la segunda vez llegué nomás, y las 2 veces excelente. Pero, puede haber sido por haber ido al principio, cuando todavía no había casi ningún colegio, entonces yo digo me adelanté mucho, todavía no estaba tan claro. Me imagino que ya han sido miles las personas que han asesorado entonces me imagino tienen todo mucho más claro en este momento” (Sostenedor 5).

Otros en cambio señalan la falta de información como un elemento que ha jugado en contra de una mejor comprensión e implementación de la Ley.

“Yo creo que la incertidumbre hizo que este año no entráramos, o sea, para el próximo año, porque no sabíamos cuántos alumnos preferentes teníamos, esa fue la gran duda (...) Jugó súper, súper en contra en atraso en los reglamentos. Eso fue letal” (Sostenedor 7).

“Hemos recibido poca información. Una dama vino una vez, o sea, mandó un correo y yo dije, ya, es bueno para que nos informemos. Le respondimos, le puse un montón de consultas, de cómo se podía hacer, si al ingresar la escuela básica, porque la escuela básica le gustó al Ministerio meterla al tiro, porque por el bajo costo, ¿cierto?, porque son pocos niños, porque es una escuela con excelencia académica hace muchos años, entonces están las condiciones dadas. Pero no fueron claros, yo creo, al presentar la idea, el procedimiento digamos. Entonces la gente se asustó. Mis colegas-socios se asustaron, y la verdad que esto nos ha costado, todo lo que hay es trabajo” (Sostenedor 9).

“Esperamos fervientemente los reglamentos. Nosotros hemos publicado lo de la gratuidad pero no le hemos dado bombo a la gratuidad porque no podemos darle bombo mientras no nos llegue una resolución, ¡no nos ha llegado nada! Salimos en la página web, mira tú. Pero firmado por la Ministra, por la Subsecretaría, que se yo por quién. Mientras no esté en acta "señores ustedes fueron seleccionados para la gratuidad", no. Nosotros podríamos constitucionalmente el otro año cobrar” (Sostenedor 10).

Percepción sobre la participación en la construcción de la legislación

En este punto la visión es mucho más crítica. Si bien es cierto los mismos sostenedores distinguen distintos niveles de participación que se explicarían por la participación en alguna asociación gremial o entidad con voz en el debate legislativo (la Iglesia), incluso aquellos que se reconocen “privilegiados” en este aspecto manifiestan una crítica al tipo de participación ofrecida por las autoridades, la que sería mucho más formal que real.

“Los pequeños sostenedores no participaron muy organizadamente y solamente pudieron participar, algunos, a través de Senadores” (Sostenedor 1).

“Tenemos la impresión de que el Gobierno no escucha. O sea, se junta con todos los actores, pero no escucha” (Sostenedor 2).

“No ha habido participación en la construcción de los reglamentos, salvo una cosa informativa, pero no participativa en cuanto a que recojan opinión sobre eso o alguna crítica sobre algún punto en particular” (Sostenedor 4).

“Yo creo que en general el proyecto pecó de poca interlocución con los que conocen de gestión de colegios (...) El Ministro le prohibió a sus colaboradores reunirse con los sostenedores” (Sostenedor 6).

“Yo no he podido entrar al primer piso del Ministerio. Nunca, en 20 años de mi vida que me he dedicado a esta cuestión, me han cerrado tantas veces la puerta en la nariz (...) Si el decidor eres tú, nadie te está cuestionando eso, ¡pero escucha! escucha, analiza, toma nota. Pero nada, cero” (Sostenedor 7).

“Sí, nos han llamado a un par de reuniones de la unidad de reforma. Hemos tenido la posibilidad, pero la última reunión fue en junio (...) Me gustaría que consultaran más, que fueran más participativo. Que estas mesas de diálogo participativo se oyeran” (Sostenedor 10).

6.1.2. Percepciones respecto del fin al financiamiento compartido

Sobre el fin del financiamiento compartido (o copago) es posible identificar una serie de preocupaciones que se relacionan tanto con el funcionamiento de los establecimientos como con su impacto en las comunidades educativas.

Efectos en los establecimientos

Aquí se observa un elemento crítico, relacionado con la disponibilidad de recursos que tendrán algunos establecimientos.

Si bien el mecanismo establecido significa una inyección monetaria importante en un alto porcentaje de los colegios del país, para un grupo no menor se avecina una situación financiera compleja, que incluso pone en jaque la continuidad de los proyectos.

“El financiamiento compartido es lo más fuerte o lo que nos pega más duro como institución (...) Está esta política de que se va a ir reconvirtiendo en el tiempo, y en palabras del Ministro Eyzaguirre en su momento, el Estado va a pagar cada peso que dejen de poner los papás. Eso a mí me suena más a eslogan, a promesa más que a política, porque en la práctica la política no dice eso, y la fórmula que hay es que sube la subvención y baja lo que pagan los padres, en la práctica es una forma de congelar los ingresos del colegio” (Sostenedor 2).

“Como te digo, a nosotros no nos cambia mucho, en lo único que yo estoy molesta es de que nosotros, a ver, nosotras le preguntamos al Ministro Eyzaguirre en qué forma esto iba a perjudicar justamente a estos proyectos que son hechos por profesores, que son justamente los que están de acuerdo con esto y que no tienen nada de lucro, y que son proyectos bastante interesantes, ¿verdad? Supuestamente no pasaba nada. Y entonces llega el primer cambio y ya nos perjudica (...) Por ejemplo de que se congela la escolaridad el próximo año, y nosotros que no tenemos, somos muy poquitos, cualquier cambio nos perjudica. Se congela la escolaridad y en cambio no sube la misma proporción, ni siquiera podemos subir el IPC, y nosotros estábamos acostumbrados a subir el IPC, y nosotros estábamos acostumbrados a la escolaridad subirla por el IPC. Ahora ni siquiera podemos reajustar el IPC porque hay todo un sistema que hay que transformar a UF, después ver, y sacamos el cálculo y es menos de la mitad del IPC. Entonces ya claramente vamos a tener un problema serio el próximo año” (Sostenedor 5).

“El financiamiento compartido se congela, por lo tanto a los colegios se les va a congelar sus ingresos (...), pero el problema es que van a enfrentar costos crecientes. Alrededor del 75, 85% de los gastos de un colegio son sueldos, y los sueldos en los últimos años han tenido un escalamiento importante, y ese proceso va a seguir por el desarrollo económico y se va a acrecentar por la carrera docente. Ahí va a haber un aumento de costos y no todo va a estar financiado por el Ministerio de Educación. Entonces a estos colegios se les va a producir un estrangulamiento de costos, por lo que van a tener que restar prestaciones educacionales” (Sostenedor 6).

“Nosotros no tenemos espacio para carrera docente financiada por dentro. No puedo. Yo le dije a la directora ¿cuántos docentes tenemos, cuántas horas de más tenemos? Bájelas, redúzcalas, despida, despida” (Sostenedor 7).

Otra complejidad que se observa es la incertidumbre que manifiestan algunos sostenedores al no conocer el número exacto de estudiantes preferentes matriculados en sus establecimientos, incertidumbre que se agudiza por una “extraña” caída en el

número de estudiantes prioritarios ocurrida el último año. Estos elementos configuran un escenario en donde no existen certezas para la construcción de los presupuestos del año 2016.

“Ese es un tema, lo tenemos proyectado, pero no hay claridad de cuáles van a ser nuestros alumnos prioritarios y nuestros alumnos preferentes. Ese es un tema gravísimo porque no hay certeza de con qué instrumento los van a medir. Yo te voy a decir cuál es el susto, y lo digo públicamente. De partida, curiosamente este año a nosotros nos bajaron los alumnos prioritarios, ¡mira qué raro! (...) Ahí tuvimos una merma enorme, y nos mermó el presupuesto porque cuando tú haces un presupuesto, nosotros somos súper conservadores con el presupuesto así que siempre presupuestamos lo mismo que tenemos, nunca un crecimiento. Entonces pese a que había un nivel más que crecía en alumnos prioritarios que era 4º medio, nosotros presupuestamos con los mismos alumnos que teníamos a diciembre del año pasado, que era hasta los 3ºs medios, entonces es extraño. Y con los preferentes nos pasa lo mismo. Nosotros hicimos todos los cálculos y por eso fuimos a la gratuidad, pero nosotros vamos a tener una guatita el próximo año que esperamos sortear porque ya el segundo año vamos a poder recuperar, pero vamos a tener una guatita. Y por eso estamos así con el presupuesto, estamos cortando, pero olvídate (...) En los planes de mejora íbamos a hacer una reducción aquí en la organización central, hemos disminuido las horas, nos hemos metido a los colegios a ver las horas que los directores estaban dando extra, tenemos proyectos que dejamos parados, sobre todo en tecnologizar la información de la SIP. Ahí nos hemos tenido que restringir” (Sostenedor 10).

“Ha pasado un fenómeno súper curioso y es que los alumnos prioritarios están bajando. Nadie se explica muy bien por qué, pero la tesis mía es que están bajando prioritarios pa´ financiar preferentes” (Sostenedor 7).

Relación con el cuerpo docente

La relación de los sostenedores con los docentes de los establecimientos es una variable directamente relacionada con el punto anterior. Esto porque si bien la actual legislación del país prohíbe negociaciones colectivas en instituciones que reciban más de 50% de financiamiento público, dicha norma no incluye al sector particular subvencionado. Esto se origina porque al existir un “excedente en disputa”, se entiende la necesidad de una negociación entre sostenedores y funcionarios.

Así entonces, los sostenedores señalan que al terminarse el financiamiento compartido se termina también el elemento al cual recurrían para financiar los resultados de estas negociaciones.

“Hay varias complejidades pero la mayor es nuestra relación con los sindicatos. El próximo año hay 3 negociaciones colectiva en esta mesa, y lo que nosotros hacíamos normalmente era dar el aumento de la USE y el IPC, lo metemos en los sueldos, pero los aumentos extra que piden los sindicatos en cada negociación, y tú sabes que parten pidiendo 15%, 23%, bueno, eso lográbamos con mucha racionalidad reducirlo a 3%, 2%, eso nosotros lo financiábamos con la

mensualidad, se lo cargábamos a los padres. Y hoy día eso no lo vamos a poder hacer. Eso hizo que este año nos enfrentáramos a una negociación colectiva durísima, durísima, ad portas de una huelga, porque los profesores yo creo, o no lo quieren entender... eso, yo creo que no lo quieren entender” (Sostenedor 2).

“Hace un mes atrás, cuando vimos que iba a significar el tema de la escolaridad, hice un estudio viendo qué pasaría con el tema de las alzas en los sueldos, que suben todos los años el 100% del IPC, más un 2% más bono de antigüedad, y les mostré, les conté que aquí va a haber un problema. Nosotros tenemos sindicato, y en la negociación colectiva juntos con el sindicato y un asesor que ellos contratan vemos que podemos hacer con los recursos, porque los mostramos todos los papeles, esa es la fórmula. Entonces también por esa razón nos creen 100% todo, hay confianza. Y cuando les planteé esto, o sea les dije, en una de estas no alcanza, no vamos a poder hacer el alza que hacemos todos los años de los sueldos, y nadie dijo nada en ese momento. Ellos saben de qué no hay más plata nomás” (Sostenedor 5).

“Y además yo tengo negociaciones colectivas, entonces ¿cómo resuelvo eso? Yo negocio con mis sindicatos sus condiciones salariales, entonces ellos también tienen otra fuente de ingresos, otra forma de generar precisamente mejoras en sus condiciones salariales ¡Perfecto!, tiene que ser así. Pero tú ahora decís, ¿de dónde? Cuando tú decís vamos eliminando el copago, perfecto, pero por lo menos en el copago tenía esa cuota de flexibilidad en el uso que hoy día ya no está” (Sostenedor 7).

“¿Qué pasa si hay una huelga? Yo en el sindicato no puedo negociar más porque yo no tengo plata pa’ negociar. Los sindicatos van a seguir iguales, ¿cierto? ¿Y quién me va a dar la plata extra para los beneficios de los sindicatos?” (Sostenedor 8)

Opinión de los apoderados

Los sostenedores tienen distintas impresiones respecto a la actitud que asumirán los padres y apoderados cuando se establezca la gratuidad. Así como se señala que para algunos no significará un impacto mayor y otros querrán migrar hacia colegios que pasen a ser gratuitos, también se vaticinan problemas de fondo, relacionados con el malestar que generaría la eliminación del aporte extraordinario que hoy hacen para la educación de sus hijos.

“Yo creo que hubo un problema que no se diagnosticó adecuadamente, que era por qué las familias habían llevado a sus hijos, mayoritariamente, a los colegios particulares subvencionados. ¿Por qué si la familia tenía que recorrer más cuadras, tenía que pagar más plata, por qué prefirió llevarse los niños al colegio particular subvencionado? (...) Yo creo que aquí los más dañados son la clase media, son la clase media que tiene una alta valoración por la educación de sus hijos, y que desearía llevar a sus hijos al colegio particular pagado del sector oriente pero que la plata no le alcanza. Entonces esa clase media encontró, en un núcleo quizás chico de colegios, una educación de la misma calidad del sector

oriente pero con un costo que estaba a su nivel de pago. Para esa clase media van a morir estos colegios. (...) Es un tema que todavía no se percibe, porque estos colegios van a seguir funcionando yo creo que a lo menos unos diez años más, pero en quince o veinte años más la clase media que podía encontrar estos colegios, va a ver que estos colegios desaparecieron” (Sostenedor 6).

“Yo siento que esta Ley dejó de lado un poco la clase media, porque si bien la clase alta financia colegios particulares sin dificultad (...) hay un grupo de personas no menor en este país que no puede costear colegios particulares, que tampoco quiere que sus hijos estén en colegios municipales porque no quieren que estén 50 días al año sin clases, pero que sí pueden hacer el esfuerzo por costear un colegio particular subvencionado que además le entrega condiciones de mediana calidad, porque así lo dicen los resultados. Y siento que al establecer esta igualdad para todos están matando las condiciones de un colegio particular subvencionado y matando un poco las aspiraciones de los papás que quieren entregarles mejores condiciones a sus hijos” (Sostenedor 2).

“La primera actitud de los apoderados fue: "usted deja de cobrar y me voy" (...) No lo logro entender muy bien pero probablemente tiene que ver con que esa familia percibe estos lugares como un sector más sano o seguro, y que es precisamente lo que quiere combatir la Ley de Inclusión. Tiene una reacción muy auténtica de la familia detrás, que no está resuelta (...) Nadie se me ha acercado a decirme "yapo, ¿cuándo?", nadie (...) Más que sea una mala noticia, no la tangibilizan como algo tremendamente positivo. Está súper interiorizado el que "si es gratis, es malo”” (Sostenedor 7).

“Nosotros analizamos una fundación más menos paralela a la nuestra. A diferencia nuestra ellos se fueron a la SEP ¿y qué pasó? Culturalmente. Porque eso involucró que llegaran alumnos preferentes y prioritarios, porque tú sabes que pagan más y todo, pero involucran una serie de responsabilidades. Y la matrícula de esos colegios, o de uno de los colegios, se fue pero radicalmente, ponte tú de un 55% a 20%, de uniformados, del ejército. Entonces, porque yo no sé, yo creo que hay una diferencia más que nada, yo no te estoy diciendo económica, ni de clase, pero cultura, culturas que chocan, y es re difícil congeniarlas, pese a que la nueva Ley estipula que hay que hacer un programa inclusivo incluso dentro del mismo colegio (...) Aquí muchos apoderados, nosotros hicimos una encuesta y la vamos a actualizar, muchos prefieren la seguridad, la disciplina, la seriedad del proyecto educativo, que lo que está escrito se cumpla, y privilegian eso aunque paguen un poco más” (Sostenedor 8).

“El padre dice: "yo estaba dispuesto a pagar veinte luquitas por mi hijo, entonces ahora no voy a pagar esas veinte luquitas, y como me importa, soy winner", el de la vega es winner y te dice "yo te pago". Yo voy a la vega y son todos alumnos de nosotros. "Putá yo te pago" me dicen, "yo te pago la clase de inglés de mi hija, yo te pago el preuniversitario" (Sostenedor 10).

Sobre las inversiones

Aquí algunos sostenedores advierten un importante problema para el mediano y largo plazo, en cuanto no se dispondrían de recursos para la mantención y mejora de las condiciones materiales de los colegios.

“Otro punto crítico del copago son las inversiones. Los colegios, todos los colegios necesitan cada cierto tiempo, por el tema de innovación tecnológica, por el tema incluso de cambios curriculares, necesitan hacer inversiones importantes (...) Si tenemos ingresos por subvención congelados, ¿esas inversiones cómo las hacemos? No hay ninguna posibilidad de decirle al Estado: "mire, queremos hacer dos laboratorios, necesitamos 400 millones extra" La autonomía que teníamos respecto al financiamiento nos da un poco esa libertad. Ese es un punto crítico también” (Sostenedor 2).

“Si tú le vas a quitar la modalidad de poder obtener financiamiento para la inversión, la pregunta es ¿con qué se lo vas a sustituir?, y eso el proyecto no lo resolvió tampoco. Imagínate este proyecto en régimen, que es la forma de pensarlo, estamos en el año 2025, con infraestructura del año 2015, y el Ministerio de Educación nos dice: "quiero que todos los colegios tengan gimnasio, o piscina", que es normal que pueda ocurrir. La primera pregunta que te van a decir los colegios es: "ya, ¿y de dónde sacamos la plata pal gimnasio?" ¡Pida un crédito! “Es que no puedo pedir un crédito porque estoy 100% endeudado, copé mi máxima capacidad de endeudamiento”. Chuta, bueno, ¡consígase la plata! Pero, ¿con quién?, si hoy día nadie va a invertir. Por tanto le quitaste una posibilidad. Si tú le quitas tienes que buscarle una solución de encontrarle otra, y eso no quedó sujeto” (Sostenedor 5).

Este último relato da pie a uno de los temas más discutidos en la tramitación de la Ley: el fin del lucro. El porcentaje de endeudamiento señalado (100%) se relaciona con la fórmula propuesta para la adquisición de la infraestructura educacional por parte de los sostenedores, eje principal del debate en esta materia durante el proceso legislativo.

6.1.3. Percepciones respecto del fin al lucro

El término del lucro es un tema complejo ya que no sólo pasa por una adecuación en la estructura jurídica de los sostenedores. La Ley de Inclusión regula una serie de elementos (propiedad de los inmuebles, uso de la subvención) que tienen como objetivo impedir el retiro de recursos, asegurando que todos los aportes del Estado se destinen efectivamente a mejoras en la educación de la población escolar. Así, esta materia impone desafíos importantes a los actores de este estudio.

Sobre la transformación a corporación o fundación

En este punto, dado los distintos escenarios en los que hoy se encuentran los sostenedores, es posible observar distintas apreciaciones. De esta manera, para aquellos

que ya están constituidos como fundación o corporación sin fines de lucro la Ley, en este punto, no implica mayores desafíos

“Respecto del lucro no hay problema. Nosotros somos una fundación sin fines de lucro, de manera que no tenemos que hacer ningún cambio legal en ese sentido. Nosotros como laicos nos consta que los recursos quedan aquí. De manera que en términos del lucro no hay problema con eso, ni formal ni de fondo” (Sostenedor 2).

Luego se observan sostenedores que si bien están constituidos como una sociedad que jurídicamente persigue lucro, declaran no retirar utilidades, razón por la cual también se muestran relativamente tranquilos.

“Complejidad ninguna frente al lucro porque nunca hemos tenido lucro, entonces no nos produce ningún problema. Este es un grupo de profesores que lleva un proyecto (...) Incluso el director gana lo mismo que un profesor” (Sostenedor 5).

“Ya lo fuimos a conversar este lunes, allá a la SEREMI, de cómo vamos a transitar, y lo que nos explicaban era que, bueno, primero que nada tenemos que hacer una presentación con la aceptación de los socios de que dejamos de ser eso y pasamos a ser lo otro. Significa adquirir un nuevo Rut ante Impuestos Internos, y pasar con todas nuestros haberes y deberes a la nueva sociedad, corporación que se llama” (Sostenedor 4).

“Estamos dispuestos a transformarnos en corporación, lo hemos conversado, pero no tenemos claridad en los plazos para hacerlo (...) Somos seis socios. Éramos ocho pero al año abandonaron dos que pensaron que esto era negocio (...) Nosotros no somos comerciantes. Nosotros, los seis integrantes, somos profesores” (Sostenedor 9).

Finalmente, la preocupación que se observa en esta materia tiene que ver con la figura legal propuesta, con los plazos establecidos y su relación con otras normas como la adquisición de las propiedades y la implementación del nuevo sistema de admisión.

“Una cosa es lo que establece el Ministerio con este reglamento de corporación como pa´ cumplir la Ley, una corporación pésimamente mal hecha en el reglamento. Todos los abogados te dicen tiene problemas graves, nadie va a tomar esa corporación (...) Por lo deberes que establece, por la estructura que establece. Los abogados especialistas en corporaciones dicen que está muy básica (...) Probablemente todos vayan a crear corporaciones y fundaciones tradicionales, lo que hace que los plazos sean un poquito más largos en materia de poder constituir las” (Sostenedor 7).

“Un gran problema es que se te exige traspasar el decreto cooperador sin saber a cuanto se compra edificio, y dependiendo de eso, si se va a comprar o no, es que tú vas a tomar la decisión de seguir o salirte del sistema (...) Lo primero es en diciembre del 2017 pero lo otro en diciembre del 2020” (Sostenedor 6).

“Entonces que llegue a Santiago el 2019, pueden pasar muchas cosas. Pero las decisiones, que ahí estamos a destiempo, la decisión hay que tomarla

ahora, entonces uno no tiene tiempo. Es como si te tiraras al vacío, no sabes si te vas a encontrar con tierra o agua (...) Ese es el dilema nuestro. Nosotros tenemos que tomar una decisión sin tener la experiencia de todo, de cómo se implementó el modelo” (Sostenedor 8).

Sobre la regulación de la infraestructura

Este resulta ser uno de los temas más complejos de todas las materias consultadas a los sostenedores. Existen distintas situaciones y por ende distintas problemáticas, cuestión que dificulta un ordenamiento de acuerdo a elementos comunes. De todas maneras podemos agrupar los desafíos en dos áreas fundamentales: desafíos cuando la propiedad es de un tercero, y desafíos para realizar el proceso de “auto compra”.

Cuando los inmuebles en que funcionan los establecimientos son propiedad de un tercero se observan distintos problemas, los que en la mayoría de los casos responden a la incertidumbre de no saber con certeza qué pasará con los recintos.

“Quizás el único problema que se nos está planteando hoy día es el tema de las propiedades (...) Los 2 problemas serios que tenemos son el colegio de Linares y el "Parroquial San Miguel", que son de la Iglesia, y ahí tenemos que regularizar eso. Ambos colegios están puestos en comodato, y hoy día la Ley dice que, bueno, pueden seguir esos comodatos, pero bajo ciertas normas (...) Tú debes saber que la gran complejidad es que las mejoras en infraestructura las debe hacer el dueño del inmueble, y es difícil que el Obispado de Linares o el de aquí de Santiago vaya a financiar una sala de clases, un laboratorio. Y si lo hacemos nosotros que tenemos el colegio en comodato no podríamos impetrar a la subvención esos costos. Ese es el gran tema pa´ nosotros” (Sostenedor 2).

“Ya lo conversamos incluso con el arrendador, porque el arrendador no podría pasar a cobrarnos más allá del 11% del avalúo fiscal de la propiedad. Entonces le resulta casi a la mitad de lo que estamos pagando. A él no le conviene obviamente. No le conviene obviamente el valor, lo demás de los plazos, es lo de menos (...) El único pero que tenemos nosotros de comprarle es que obviamente él lo vende a un valor comercial. Sin embargo, si nosotros quisiéramos comprarle con crédito en la garantía CORFO, hay ciertos límites y ciertas otras restricciones que seguramente viéndolas más en detalle muy probablemente le van a bajar el precio y a lo mejor a él no le conviene” (Sostenedor 4).

“Esto nació hace más de 20 años. La Fuerza Aérea puso el terreno y puso la infraestructura, y se creó esta fundación a la que se le entregaron en comodato los terrenos y la infraestructura. Yo no le pago arriendo a la Fuerza Aérea. Nosotros les pagamos con becas al personal, entonces proporcionalmente es como si le pagáramos un arriendo entre comillas, pero son becas (...) La Fuerza Aérea se desligó del tema y tenemos todo nosotros. La nueva Ley dice, ponte tú, que si la infraestructura es de ellos, ellos tienen que hacer las reparaciones, es un costo adicional para ellos” (Sostenedor 8).

Por otro lado se señalan inconvenientes para adquirir la infraestructura mediante el mecanismo financiado con créditos bancarios con garantía estatal. El primer problema que se esgrime es la disponibilidad de los créditos y los criterios para su adjudicación.

“La banca me va a decir "yo te presto, no te voy a pedir tu aval personal porque tengo aval del Estado, pero a mí me interesa el gestor po" (...) Porque no tiene asegurado el pago, porque la capacidad del monto de la garantía de los 400 millones es insuficiente. El fondo de garantía de CORFO el problema que tiene cuando tu hablas con la banca en estricto rigor es que, primero la banca se rio un poco del crédito CORFO, lo encontró ingenuo y lo encontró tremendamente insuficiente (...) La banca no va a poner más de ocho veces el fondo, por lo tanto, o va a poner 2.500 o 2.800 millones de dólares en colocaciones para la compra. Pero si hay 4.000, no da pa' todos (...) Te lo llevo al extremo: con 400 millones de garantía no podís colocar 20.000 millones. La pregunta, ¿cuánto es lo que tiene que colocar la banca? 4.500 millones, más menos. Con 400 millones no da. Entonces que ocurre con eso ¿a quién va a prestar? Eso significa que la primera actitud de la banca va a ser selectiva, y no le va a prestar a todos. A un sostenedor de 65 años, ¿le va a prestar? (...) Va a tratar de pedirte contrato de gestor por una cantidad de años (...) Ahí es donde el proyecto de ley cruje porque no logra conocer el nivel de heterogeneidad de realidades (...) ¿Qué pasa con los colegios más pequeños, los de 500 alumnos, 600 alumnos? Porque los de menos de 400 los dilataste tres años más. Pero en este periodo los colegios grandes, 1.800, 1.500, 1.000, esos son interesantes pa' la banca. Pero los de 600 alumnos, ¿en qué plano queda? En una posición súper incómoda porque probablemente esos colegios a la banca no le van a interesar: "¿Para qué me voy a desgastar en uno de esos si puedo tener una operación con uno de 1800 que es tres veces él?" Yo temo que también puede pasar eso” (Sostenedor 7).

El segundo problema señalado se relaciona con el monto que entregaría el banco de acuerdo a la tasación. Algunas voces señalan que este valor no sería el adecuado, problema que surgiría de la redacción de los reglamentos.

“Todos los bancos tasan el inmueble al valor de tasación menos una depreciación. Pero ahora en los reglamentos están poniendo una segunda alternativa que es la determinación del valor de los flujos futuros, y eso es muy relativo y amerita muchas opiniones, y creo que la única intención que hay ahí es castigar el valor de los inmuebles. Entonces veo que se está metiendo algo que ya estaba zanjado, se está creando un problema mayúsculo, grave. Porque si a los actuales propietarios de los inmuebles no se les paga lo que vale, efectivamente muchos van a preferir salirse del sistema” (Sostenedor 6).

“Queremos recuperar porque tenemos invertidos todos nuestros miles de ahorros acá en la propiedad. Ahí nos informaron de que viene la auto compra. Ahora lo nuestro va a ser bastante... nosotros tenemos súper claro de que el colegio no da más de una cantidad que es lo que estamos pagando hoy día por dividendo. O sea, ese va a ser nuestro tope, independiente de lo que diga que vale la tasación del colegio” (Sostenedor 5).

Sobre el tema de los créditos otro problema esbozado tiene que ver con el pago de las cuotas una vez que, eventualmente, se tomen estos préstamos.

“Hay una gama de colegios que hoy día tienen ingresos que apenas les alcanzan para financiar sus gastos corrientes: pagar sus profesores, pagar el agua, la luz, y pa´ que el sostenedor tenga un sueldo. Entonces yo digo, a esos colegios no les va a alcanzar para comprometer parte de la subvención pa´ pagar un crédito. Entonces, ¿qué va a pasar con ese gran, gran universo de colegios? Ese es un gran, gran enigma, y puede ser un problema no menor. Yo creo que esta es una situación que afectará a más del 50% de las unidades educacionales” (Sostenedor 6).

“El primer gran mito, que el contrato de arriendo es igual al valor de dividendo, eso no es efectivo. La minuta que tenía el Ministerio -yo soy economista, me dedico a eso- no pasaba ningún test de finanzas uno (...) En el caso del arriendo, cuando tú determinas el valor de arriendo de la tasación estableces un monto de rentas fijo, 6 o un 7% del valor del arriendo. Pero cuando yo establezco un crédito o establezco una compra digamos, las tasas de interés que presta la banca, independiente sea a la inmobiliaria o sea a la sociedad educacional, tienen tasas, tienen seguros, tienen otros elementos que en el caso del arriendo no están (...) Entonces voy a tener el gasto, que no tengo, de pagar los créditos con la banca. Del presupuesto del 100% tienes un 25% que va por una cantidad gigantesca de años inmovilizada a pagar un crédito (...) El problema de eso es que yo inmovilizo una cantidad de subvención, pagando esto, más grande de lo que era, de lo que yo pagaba pa´ los créditos (...) Yo del 100 actualmente destinaba un 8% aproximadamente a pagar el arriendo. Ahora tendré que destinar un 25% a la compra” (Sostenedor 7).

Por otro lado, los sostenedores también hacen presente otros inconvenientes administrativos y/o “simbólicos”.

“Se va a producir un problema re importante con la regularización de las propiedades, porque aunque debiera ser así, hay mucha cosa no regulada: títulos que no están correctos, etc., y los bancos se van a fijar mucho en eso. Va a haber un cuento aquí complicado” (Sostenedor 1).

“El problema está en los plazos, nuevamente. Porque te dicen los 25 años del crédito empiezan desde que constituye la fundación. ¿Pero cómo es eso? ¡Ahí tienes otro error! ¿Cómo vas a establecer que el periodo de los 25 años empieza desde que tú creaste la corporación y no desde que tomaste el crédito? O sea, yo podría perfectamente el 2017 crear la corporación y tener planificado de ese periodo de 3 años hasta el 2019 para los activos. ¡Pero ya perdí 3 años, ya me quedan 22 años!” (Sostenedor 7)

“El problema de la auto compra es que ahí entran otros factores, porque el sindicato de profesores nos diría: “¡tienen 1.000 millones pa´ comprar un colegio! ¡y a nosotros nos quieren subir el 2%! Entonces hay otros temas que tienen que ver con la dinámica, con la lógica, y también en cuestiones de tipo ético, ¿no?” (Sostenedor 2).

Finalmente, voces que se muestran conformes con el sistema propuesto advierten una “utilización política” del tema, indicando la existencia de cartas que incitan a la manifestación por parte de los sostenedores.

“La idea es seguir. Como no recibimos grandes utilidades, si el día de mañana a nosotros nos dicen “les vamos a comprar los establecimientos educacionales, se los vamos a pagar de a poco”, eso es mejor que no recibir nada por. O sea aprovechas algo del trabajo que hemos hecho durante tantos años” (Sostenedor 9).

“En esa carta donde me invitan a participar como sostenedor, se dice que tenemos que unirnos los sostenedores porque lo que se nos quiere es privar de nuestros derechos y se nos quiere prácticamente usurpar los bienes, porque con la nueva Ley de venta de edificios y casas, porque el 50% se lo llevaría el Estado en impuestos (...) Ellos son políticos y nosotros somos profesores. Esa es la diferencia” (Sostenedor 9)

Delimitación de los fines educativos

Otro elemento que genera alerta en los sostenedores es la definición de los fines educativos. Son temas de preocupación la exigencia que significaría para su trabajo administrativo y las posibles sanciones que recibirían si incurren en gastos no considerados en este marco.

“El otro tema es el control administrativo que yo tengo que tener. Porque estas instancias de control que se crearon van a obligar a reestudiar las organizaciones internamente. Porque yo para responder a ese control, a lo mejor en vez de dos finanzas que tengo ahora, voy a tener que colocar una gestión financiera, voy a tener que armar una organización especial aquí para responder a toda la instancia de control que quieren que yo les dé a ellos. Porque ahora yo me manejo bien con lo que tengo y le rindo cuenta sólo sobre las subvenciones. Pero cuando ya es integral el tema y es prácticamente un balance, yo necesito más gente” (Sostenedor 8).

“Me parece correcto que la plata se use para los fines educativos, pero sí va a generar un problema de control difícil, porque los criterios que usa la Superintendencia para entender la operación educativa están a veces bastante distantes de lo que es la verdadera operación educativa (...) Hay una zona gris que puede ser muy compleja, y que va a depender mucho del criterio y a la larga va a depender de la buena fe” (Sostenedor 1).

“Un colegio es lo más cercano a un hogar en cuanto a los gastos de un hogar. Entonces tienen cabida miles de cosas. Entonces yo creo que va a haber un problema de temor en los sostenedores de gestionar sometidos a este control, a esta definición tan amplia de cuáles son los gastos permitidos. Porque además dice que sean pertinentes directamente al servicio educacional. Entonces uno queda merced de lo que vaya a entender el superintendente de cada momento. Entonces es probable que un superintendente de una región piense una cosa y el superintendente de otra región piense otra cosa, entonces eso va a hacer que los sostenedores van a gestionar con mucho temor, con mucha cautela, con una cautela que puede ir en desmedro de la innovación, y puede ir en desmedro de entregar oportunamente determinado servicio a los estudiantes” (Sostenedor 6).

“Yo no creo que el reglamento haya quedado malo ah, yo creo que el reglamento es bastante bueno. El tema está en la estructuración del tema. Uno que viene de un proceso de rendición de cuentas, o sea, pa´ nosotros rendir cuentas no es algo nuevo ni va a empezar el próximo año. Ya son súper detallistas, son boleta por boleta, liquidación por liquidación. Es pa´ volverse loco (...) ¿Con qué efecto, con qué sentido? Es que gastaste algo que no debiste haber gastado. ¡Bueno entonces dime que no quieres que gaste!” (Sostenedor 7).

“Yo supongo que los fines educativos van a conversar con los amarres de la SEP, porque si no, ¡pobres colegios! (...) Si nos van a ir achicando las subvenciones, te cachai, por un lado la SEP, por un lado la nueva Ley, ¿qué manejo vamos a tener para este tipo de beneficios?, para sala de profesores, para la sala de kínder que no me permitieron comprar alfombras este año” (Sostenedor 10).

Un tema que agudiza la preocupación es el pago de multas con cargo al patrimonio personal. El escenario entonces es una delimitación poco clara en el uso de los recursos que en caso de ser cuestionada se multa con cargo al patrimonio personal de los sostenedores.

“El otro problema que va a tener la Superintendencia es con el tema de la multa. La multa está pesimamente mal redactada, es una multa de tipo personal (...) entonces lo convirtió en un delito personal con una sanción personal. Entonces eso produce que uno tenga temor como administrador de innovar en cualquier cosa (...) Entonces tiende a convertir el sistema en este sistema de que solamente se puede hacer lo que está permitido, que es el criterio de la organización estatal, y todo lo que nos ha costado en nuestros colegios tratar de avanzar hacia la innovación, se nos puede caer” (Sostenedor 1).

“Tú vas a tener que devolver todo lo que gastaste más un 50%, todo reajustado, y todo eso vas a tener que sacarlo de tu patrimonio personal (...) Entonces yo digo “¿quién va a querer estar como fundador o socio de una corporación sin fines de lucro sujeta a tal incertidumbre, a tal riesgo?, y que además es un riesgo sobre el patrimonio” (Sostenedor 6).

Para entender esta preocupación es fundamental indagar en la experiencia de los sostenedores sobre el uso de la SEP y la relación que han tenido con la Superintendencia de Educación desde su creación. Profundizaremos en estas variables más adelante.

6.1.4. Percepciones respecto del fin a la selección

El cambio en el sistema de admisión es una de las variables menos abordadas por los sostenedores. Ya sea porque dicen contar con mecanismos inclusivos de selección o porque la gradualidad de su implementación pospone la entrada en vigencia del sistema en la región metropolitana, lo cierto es que este tema no es una preocupación importante en los sostenedores entrevistados.

El cambio en el proceso de admisión presenta entonces una serie de interrogantes que muchas veces no se relacionan directamente con el trabajo de los sostenedores, o por lo menos, estos actores no lo ven así.

De esta manera, consultados sobre este tema los sostenedores responden generalmente en función de lo que opinarían los docentes y apoderados de sus establecimientos.

Sobre la aplicación de un modelo aleatorio

La conversación con los sostenedores muestra que no existe claridad en el modelo de admisión que se deberá implementar. Aquellos sostenedores que hoy cuentan con mecanismos no selectivos (matriculando generalmente por orden de llegada) esbozan preocupaciones específicas referidas generalmente a la inclusión de estudiantes con necesidades educativas especiales, pero no comentan ni conocen la nueva estructura (plataforma web) a montar y operar en los próximos años.

“Hay como pequeñas dudas como en casos bien particulares. Cuando hay niños, ponte tú, que nosotros hemos echado otros años, por x motivos, qué pasa si vuelven (...) Igual también causa un poco de temor (...) Qué va a pasar si uno tiene niños con dificultad de movilidad, cosas así, que va a pasar si hay que poner ascensor, como todo lo que significa en costos, ¿cachai?, asumir a todos estos niños” (Sostenedor 3).

“Bueno, como estábamos operando de esa manera, sin selección, sin discriminación, lo único que nos preocuparía sería que llegara, que a veces llega, gente con problemas siquiátricos también, porque aquí no hay especialistas, y tendrían que estar medicados en alguna medida” (Sostenedor 4)

“Lo que sí tal vez me preocupa es que como nosotros no tenemos integración y somos un colegio pequeño, no tenemos profesionales especialistas (...) Entonces imagínate que llega gente con necesidades educativas especiales mayor a lo que nosotros podemos absorber, siento que es una negligencia. No podemos acogerlos, de verdad” (Sostenedor 5).

Un punto importante a considerar es la experiencia de algunos sostenedores que ya han aplicado modelos aleatorios para la selección de los estudiantes. La “tómbola” es descrita como un sistema de alto estrés para las comunidades, elemento que debe considerarse cuando entendemos que el sistema aleatorio será extendido (no necesariamente bajo el modelo “tómbola”) a todo el país.

“A nuestros colegios no les va a pasar nada con esto, pero va a ser un poco duro acostumbrarse a esto de la tómbola en algunos colegios (...) En el colegio San Miguel llevamos 3 años haciendo tómbola y queda la lloradera, porque es dura la tómbola” (Sostenedor 1)

“Es terrible, terrible. Cuando los papás vienen a inscribir, los del público general, ellos mismos echan su cupón en la tómbola que previamente ha sido sellada y firmada por los presidentes de los centros de padres. Y luego se hace un sorteo público, que lo pusimos a las 3 de la tarde para tratar de que viniera menos

gente, pero aun así este año habían 400 personas el día de selección a pre-kínder” (Sostenedor 2).

“La experiencia es traumática (...) Fue traumático ver como los padres lloraban, como los padres se levantaban a las cuatro de la mañana y ponen ahí en la puerta una frazada y duermen para tener acceso a mirar la tómbola (...) La comunidad queda muy herida, quedan los padres muy heridos, los padres lloran, ¡es atroz!” (Sostenedor 10)

Sobre los proyectos educativos

Un elemento que se desprende del punto anterior es el riesgo en que se pondrían los proyectos educativos. Según algunos sostenedores, la aplicación de un modelo aleatorio impediría asegurar la presencia de estudiantes y familias comprometidas con el proyecto del establecimiento, lo que sería un grave problema que no tienen claro cómo enfrentar.

“Yo creo que la Ley ahí tuvo un problema (...) Yo le dije al Gobierno: “deje un 10% de libre admisión”, porque resulta que todo colegio necesita tener una masa de adherentes, que pueden ser ex alumnos, que pueden ser, los que tienen la camiseta puesta del colegio, y si se te quedan fuera por tómbola es súper penca pa’ esas comunidades. Esa gente histórica, que siempre ha estado ahí” (Sostenedor 1).

“Una preocupación de fondo nuestra es el cuidado o el riesgo que, haciendo un proceso así de sorteo, donde puede llegar cualquiera, entre comillas, el riesgo en el que ponemos al proyecto educativo del colegio. Este es un colegio católico y en un sistema de sorteo van a llegar personas católicas, no católicas, de otras religiones, y entonces eso para nosotros es complejo. Nosotros estamos de acuerdo en eso de la diversidad, estamos de acuerdo en que nuestros colegios tienen que ser más inclusivos, pero tenemos un proyecto educativo y no basta con que el apoderado diga estoy de acuerdo, no basta” (Sostenedor 2).

“Lo único que nos complica respecto a eso es que nuestro proyecto es un proyecto para nosotros especial, para nosotros distinto. Tiene ciertos enfoques que si los padres no los conocen, puede ser que después no les guste el colegio, y para nosotros también nos va a dificultar más trabajar con padres que se están resistiendo a lo que nosotros queremos hacer” (Sostenedor 5).

“Yo lo que sí creo es que el colegio, el niño tiene que entrar a un colegio que sea con un proyecto educativo determinado (...) Creo que esta Ley puede poner en riesgo que los apoderados conozcan bien el proyecto educativo. Lo que no puede pasar es que un padre no conozca bien el proyecto educativo donde va a meter a sus hijos (...) Ojalá hayan diversidades de colegios, y yo voy a adscribir, me voy a comprometer y me voy a sacar la cresta por el colegio que yo creo, por ese proyecto educativo” (Sostenedor 10).

Sobre este punto los sostenedores plantean también desafíos a superar por las propias comunidades. En este sentido, se declara como elemento importante definir con más

claridad la particularidad de su proyecto educativo e informar dicho proyecto a los apoderados.

“Yo te diría que una de las cosas que nosotros por lo menos estamos trabajando tiene que ver con empoderar los proyectos educativos más fuerte, más nítido, más contrastado. Volver como a la génesis de los proyectos educativos, génesis fundacionales de los proyectos, para que las familias puedan distinguir con más claridad los matices entre un proyecto educativo y otro” (Sostenedor 7).

“Yo creo que tenemos que dejarle muy nítido a los papás que este es un colegio de alta exigencia académica, que si su hijo no tiene los atributos para ese training de exigencia académica es probable que el niño termine frustrado, desalentado, se dañe su autoestima. Y bueno, tendrá que el papá decidir si lo pone aquí o lo pone en otro colegio. Nosotros vamos a tener que cumplir con informar bien” (Sostenedor 6).

Reacción de los docentes

Los sostenedores plantean preocupación en este tema. Por un lado señalan la existencia de desinterés y una actitud negativa de los profesores frente a los cambios, y al mismo tiempo declaran la necesidad de efectuar un trabajo de acompañamiento y apoyo para el desempeño en aulas diversas, aun cuando, algunos dicen, no todos los docentes podrán acostumbrarse al cambio.

“En el tema de la selección el problema se le va a producir al colegio adentro con los profesores, porque son cambios de cultura muy fuertes (...) Están en una situación de cero experiencia de trabajar un aula diversa (...) De repente te cambian todo tu alumnado y toda tu experiencia no te sirve para lo que viene” (Sostenedor 1)

“Hay un tema con los profesores y ahí es un desafío mayor, mayor. Nosotros creemos que tenemos que ir hacia profesores que sepan trabajar en la diversidad, y algunos de los que tenemos podremos reciclarlos, y otros no, otros no. Y no tiene que ver con la edad, tiene que ver con casi una mirada de vida” (Sostenedor 2).

“En los profesores también hay incertidumbre y desinformación. Muy poca gente sabe cómo quedó la Ley, muy poca gente, muy poca gente sabe los detalles de cómo quedó la Ley, incluso entre los sostenedores” (Sostenedor 6).

“Yo te diría que los profes en materia de la Ley de Inclusión no la entienden mucho, no la cachan mucho. Curiosamente piensan un poco parecido a los papás y, “Rodrigo, ¿va a entrar cualquier persona? (...) Lo que nosotros estamos trabajando ahora en enero por ejemplo es una instancia sobre cambiar ciertas creencias que tiene que ver con el tema de la inclusión, que tiene que ver con empezar a sacar esta idea de que los niños que son pobres no pueden aprender, que entre los profes es fuertísima” (Sostenedor 7).

Reacción de los apoderados

Al igual que en el caso de los docentes, pero probablemente con mayor fuerza y certeza, los sostenedores identifican una actitud negativa por parte de los padres y apoderados ante los cambios de la Ley de Inclusión en materia de selección.

“En los padres este cambio es mucho más difícil, es un cambio cultural mucho más difícil. Nosotros hemos tenido aquí al presidente del centro de padres de un colegio diciéndonos: ¡cómo ahora va a llegar cualquiera!” (Sostenedor 2)

“No tenemos el drama que tienen otros colegios. Por ejemplo, un vecino en Irrarázaval, una apoderada, me decía de que ellos, por esta cuestión de no más selección, ellos van a evitar eso. O sea, ellos como centro de padres no van a aceptar que vayan niños así que vayan nada más que a contaminar a su colegio. Ellos como centro de padres se van a organizar para evitar eso” (Sostenedor 4)

Para ser totalmente honesto, el arancel que les pongo a los papás actúa como una barrera (...) Aquí no va a llegar cualquiera. Por algunos años aquí no va a llegar el cualquiera que le tienen miedo los papás. Y tampoco va a llegar el cualquiera porque las poblaciones donde están los que los papás llaman "cualquiera" están distantes. Entonces por un tema territorial y por un tema de financiamiento compartido, por lo menos en los primeros años la mixtura social no va a ser (...) Si tú le preguntas a los papás de este colegio, ¿qué es lo que más les asusta de la reforma educacional?, te van a decir: "me asusta que llegue cualquiera", y te lo dicen hasta en la población más humilde” (Sostenedor 6).

“Lo que me preocupa es más bien la lógica de funcionamiento de los padres cuando vienen de un esquema y pasan drásticamente de un año a otro, estoy hablando del 2019, 2020, a un sistema distinto. Eso me preocupa. No lo veo tan fácil. Me preocupa que los padres no lo hagan, y la Ley quedo tan bien diseñada que si los padres no lo hacen, bueno el SEREMI decide pa´ donde se van. ¿Y pa´ donde los va a mandar el SEREMI? A la escuela municipal” (Sostenedor 7).

“Te voy a dar un ejemplo. El año pasado en La Pintana: toma de los apoderados. Le pusieron llave al colegio. ¿Por qué? “Porque nosotros no éramos los de antes” (...) Esos padres que son de origen muy pobre encontraban que el colegio había cambiado ¿Y por qué el colegio había cambiado? Había cambiado porque en el colegio estaban aceptando personas flaites, y porque en el colegio habían dos o tres hijos de narcos” (Sostenedor 10).

6.1.5. Otros desafíos del sistema

Inevitablemente, al hablar sobre la Ley de Inclusión los sostenedores comentan sobre áreas del sistema que si bien no están tratadas en la Ley, son fundamentales para asegurar el éxito de la misma. A juicio de los entrevistados se requieren modificaciones importantes en otras materias si se pretende cumplir con los objetivos trazados por este proyecto.

Modificaciones al modelo de financiamiento (voucher)

Un primer problema tiene relación con el pago de subvenciones por asistencia y las implicancias negativas de este modelo en los colegios más pequeños y vulnerables, y en general, en la gestión de los establecimientos. Si bien esta es una política previa a la Ley de Inclusión, tiene indudables interrelaciones con la aplicabilidad de la misma.

“Nosotros dependemos mucho de la asistencia, y es una variable poco controlable, y tenemos sueldos de profesores que es una constante, es un gasto fijo. Los recursos no son suficientes (...) Porque sucede que la subvención base prácticamente está definida para pagar los gastos de funcionamiento del colegio, y la subvención base no es mucho lo que ha experimentado como incremento (...) Esta subvención tan baja no ayuda mucho a los colegios chicos, porque hay gastos fijos y hay gastos de funcionamiento, que tienen que ver incluso con reparaciones, con trámites, con que hay que trasladarse (...) Acá en el caso nuestro el 80% del gasto es sueldo, entre 75 y 80%, varía, pero más cerca del 80%. Entonces está dependiendo mucho de la asistencia, y la asistencia en este caso, no es buena, una porque los padres no se preocupan mucho de ello, y algunos “no están ni ahí” con venir, prefieren a lo mejor la enseñanza de la calle, del vecindario, o del internet, más que lo que se da en el aula” (Sostenedor 4).

“Cuando es un colegio chico tú sales perjudicado en cualquier aspecto. Por ejemplo, a los colegios le entregan un bono para mantención que es por cantidad de alumnos, entonces nosotros, nuestro bono de mantención es de un millón y tanto, que no alcanza ni para pintar la cuarta parte del colegio (...) Como nosotros somos un colegio tan pequeño no podemos tener Ley SEP, porque si nosotros tenemos SEP significa que cualquier niño en estado de vulnerabilidad no paga nada, y eso mucho menos que lo que nos pagaría el estado por ese niño” (Sostenedor 5).

“Yo no puedo contemplar presupuesto, a mí me dan financiamiento por alumno (...) Se han encuadrado exclusivamente en financiar a la persona, al alumno, pero no sabe cuánto cuesta el colegio el Gobierno, no sabe” (Sostenedor 8).

“Nosotros vivimos de la subvención del Estado, por lo tanto Manuel, para nosotros un niño, o sea, rico, pobre, intermedio, colorín, con déficit, sin déficit, todos pa´ adentro. Porque si no nosotros, nosotros no nos financiamos si no es 42,1 alumnos por curso, esa es la ley (...) Se necesita poder calcular bien lo que se necesita para educar, presupuestos más fijos. A mí me gusta el tema de la asistencia porque creo que es un incentivo para que el niño esté en clases (...) Pero bueno, hay sistemas donde te dan un fijo y un variable con respecto a la asistencia. Pero a mí me preocupa, siempre se ha dicho, los recursos debieran de ser alrededor de lo que dan estos financiamientos con fines de lucro, son 120 mil pesos, 120, 130 mil pesos. Tú con eso puedes dar mayores, sin tener que depender, te digo, del día a día. Pa´ nosotros es agobiante, es agobiante” (Sostenedor 10).

Otro elemento se vincula con la rendición de los gastos, y las limitantes que se establecen para el uso de los recursos. En específico, los sostenedores critican el poco grado de

libertad que tienen a la hora de destinar los recursos SEP. Nuevamente, es una política previa a esta ley, pero que a la hora de su implementación puede vincularse estrechamente con la insatisfacción de algunos sostenedores.

“Uno de los desafíos fundamentales es terminar con la Ley SEP, convertirla en subvención regular (...) Distingan que el plan de mejoramiento es anual y divídanlo del plan estratégico que es a largo plazo. Entiendan que el plan estratégico se financia con la subvención regular y el plan anual, deja en la Ley SEP un 30% de los recursos sólo pa´ eso. Porque, ¿qué es lo que nos está pasando hoy día? Yo pongo en el plan de mejoramiento "contratación de asistente social para atender a las familias de los niños prioritarios". Al año siguiente no lo puedo sacar, tengo que mantenerlo, y mantenerlo y mantenerlo. Si además le agrego un orientador pa´ ellos, y después le agrego, no sé, un taller de deportes permanente, significa que cada año la libertad de la Ley SEP se me va achicando, y todo se me convierte en plata permanente, pero tengo que seguir justificando como plan SEP. Entonces eso es una locura” (Sostenedor 1).

“Nosotros el problema que hemos tenido en la SEP es que te limita el 50% para recursos humanos, el otro 50% nos ha sido difícil de gastar. Entonces la señora que vino de la Superintendencia dijo que el otro año se debería rendir todo junto, entonces sería mucho más práctico, porque ahora es como bien engorroso separar todas las subvenciones, y los límites” (Sostenedor 3).

“Desde un punto de vista más particular se necesitan más flexibilidades para operar, para tener más margen de maniobra (...) Porque los recursos nuevos van a estar más amarrados, por así decirlo, a los gastos variables que a los gastos fijos. Y los gastos tenemos que financiarlos con la subvención base, y esa es la que se nos hace escasa” (Sostenedor 4).

“En este escenario donde no hay lucro y hay control de gasto, qué sentido tiene tener una subvención A y una subvención B, ¿qué sentido tiene? Lo único que estas produciendo es que estamos juntando SEP cuando yo necesito de repente mejorar la infraestructura, y no puedo porque la tengo inmovilizada porque ya se me acabó, pero estoy lleno de computadores y ya no sé dónde poner los computadores, necesito una sala. Yo se los planteé en enero del año pasado: homologuen, generen una subvención regular, con un sistema de rendición de cuentas, pero no podís tener la SEP acá y la subvención regular con ABC y la otra con C y D. Mézclala toda y que el colegio mueva de acuerdo a sus necesidades” (Sostenedor 7).

“El problema de la SEP es que de repente la directora se entusiasma mucho. Yo le digo, "te entusiasmate mucho con las ATE", porque yo quiero plata para otra cosa para los niños. Por eso con las reglas de la SEP hemos tenido problemas, especialmente al comienzo (...) Para que no se me mezclen las cosas yo abrí una cuenta específica para la SEP, ¿pero qué es lo que pasa? En un comienzo no tenía esta separación, cuando partió la SEP, entonces dijeron gasten en esto, en esto, en esto y en esto, nos dieron verbalmente una lista de cosas. Empezamos a arreglar la escuela, pero cuando hubo que rendir cuentas como al año, los mismos que nos habían dado todo ese listado de cosas hicieron una reducción y dijeron "usted no puede comprar eso", ¡pero ya lo habíamos invertido!.

Entonces fueron 18 millones de pesos que como Sociedad a nosotros nos dolió mucho” (Sostenedor 9).

“En la Ley SEP tú no puedes gastar en infraestructura, que es un quilombo (...) Eso para nosotros es una horca, porque es una Ley de amarre. Tú tienes que pensar que si a nosotros nos prohíbe, por ejemplo mira, clima escolar, ¿has visto algo más importante para que exista un buen clima escolar que los profesores estén bien atendidos, que haya una sala de profesores que sea buena, linda, amplia, bonita, iluminada? ¿Has visto algo más importante que las salas de kínder, bueno todas las salas, pero que las salas de kínder sean salas, grandes, temáticas, con alfombras en algunos sectores como se usa ahora? Nada de eso tú lo puedes pagar con la Ley SEP. Tú puedes comprar todos los computadores que quieras, las pelotudeces estas de las pantallas interactivas, benditas sean, maravillosas, pero no digamos que tú vas a dar calidad porque tú tienes tecnología, empecemos primero con el clima. Los amarres que trae para nosotros la Ley SEP es increíble, increíble” (Sostenedor 10).

Sobre el rol de la Superintendencia de Educación

Las críticas al trabajo que actualmente desarrolla la superintendencia debe ser el área de mayor acuerdo de todas las analizadas. Se critica la actitud de sus funcionarios, el trato recibido, y el objetivo del trabajo de la institución.

“Este sistema de la Superintendencia revisando hasta el último peso es bien complicado. La Superintendencia debería pedir los balances, las remuneraciones, que las tiene, y hacer como estudios longitudinales o transversales. Mirar: “¿cuánto se paga normalmente a un orientador”, no sé, estoy inventando, 1 millón, ¿y cuánto se paga aquí?, 5 millones, y ahí dejarse caer. Hacer una labor de inteligencia, pero esta cuestión de ir uno por uno es una locura (...) Un colegio bien administrado gasta, entre un 80 y un 83% de todo lo que recibe se va en remuneraciones, el resto se va en pago de luz, agua, etc., y desarrollo. Finalmente lo que está en juego es un 8% de la plata, y ahí es donde estamos mirando todo el día, y la Superintendencia está mirando en ese 8% de la plata, y todo el cuento. Dale un poquito de margen ahí. No estés tan pegado al asunto, porque por el 8% de la plata te estás gastando millones en control, estás desgastando a todo el sistema, tienes vueltos locos a todos los directores” (Sostenedor 1).

“Tiene que ser una Superintendencia y no un tribunal de la inquisición que llega desconfiando, que parte con multas desde 3 millones. El Estado a los agentes educativos tiene que acompañarlos para que ofrezcan un buen servicio, pero la Superintendencia, el Estado nos trata como delincuentes. Llega con la idea de que estamos con intenciones de dolo, y eso tiene que cambiar (...) La actitud de la Superintendencia ha exigido a cada uno de los colegios poner mucha atención en estos detalles para no infringir en función de lo que la Superintendencia pide, y eso ha significado tiempo, recursos extra, personal aparte, no porque estemos infringiendo siempre, pero ellos buscan el detalle. Pueden pasar revisando cadena por cadena en los baños, llave por llave, entonces claro, es normal que una llave

se eche a perder y no esté funcionando, pero no por eso te van a pasar una multa” (Sostenedor 2).

“La Superintendencia tiene una mirada muy sancionadora, muy castigadora. Si fuera algo delictivo, algo que esté sacando un provecho anti la educación digamos, yo creo que eso debería obviamente castigarse. Pero cuando a veces alguien no hizo bien alguna cosa, o no la entendió bien, o algo no salió bien, igual lo pueden castigar (...) Esa cosa muy sancionadora de la Superintendencia va en contra de los más chicos porque las sanciones a veces pesan proporcionalmente más en los chicos que en los grandes, porque si se pone una sanción de 10 UTM a los chicos les pesa más que a los grandes (...) Al final esa sanción pecuniaria en los colegios pequeños va en contra de los mismos alumnos, porque de dónde vas a sacar la plata. Entonces afecta a la educación de los niños” (Sostenedor 4)

“Es urgente hacer cambios en la Superintendencia. Es demasiado el agobio, y lo que los colegios necesitan es apoyo” (Sostenedor 5).

“Si tú me preguntai la sensación de las escuelas, particulares y municipales, lo que las estresa hoy día no es el SIMCE, es la Superintendencia, los tiene vueltos locos. Como tienes un sistema de aseguramiento separado en bloques, que suena sensato, el problema es que nadie lo ordena, no hay como un tema rector del sistema de aseguramiento (...) La súper que ya está en la calle tiene como el brazo armado, tiene cosas estructuralmente, problemas (...) No puede ser que los tipos lleguen con chalecos azules, con camionetas blancas con líneas azules igual a la PDI, eso es de una sicosis enorme. (...) Por ejemplo, hay un caso de bullying y llega todo el sistema del Ministerio de Educación que es lo que mejor funciona dentro del sistema de aseguramiento (...) va el Ministerio, hace el informe, analiza el tema, de si el colegio utilizó todos los protocolos pal problema del bullying, etc. Perfecto, informe favorable. A los 2 días llega la súper, mira los mismos hechos y te dice todo mal, multa, sanción. El colegio dice “no entiendo nada”” (Sostenedor 7).

“Una cosa es la transparencia y otra cosa es el acoso. Cuando yo tuve instalados -lo dije por el diario- seis personas, cuando lo normal es que sean dos o tres, seis personas durante ocho meses en la oficina del tercer piso, revisando la factura del año 2010, las liquidaciones de sueldos de los profesores que hacían clases de trompeta en las orquestas, y no sólo las liquidaciones de sueldo sino que el contrato, y después preguntando las verificaciones a los niños, tú dices, ¿de qué estamos hablando? Entonces por qué no controlamos que los planes de mejora se efectúen, ¿te fijas? Pero empezar a ver miles de acápite chicos de cosas, pierden tiempo los funcionarios del gobierno, los fiscalizadores, y pa´ que decir las pobres directoras que se sienten... La palabra Superintendencia para las directoras es como no sé, como si a mí me dijeran que va a venir la INTERPOL a revisar mi casa, me muero de susto. Es una amenaza muy grande en el sistema (...) ¡Por qué parten de la base que aquí los colegios están dirigidos por una tropa de ladrones, o sinvergüenza!” (Sostenedor 10).

Desafíos para alcanzar la inclusión

Algunos sostenedores señalan la necesidad de avanzar en otras esferas si de verdad queremos alcanzar la inclusión. Su visión es que esta es una Ley acotada, que no podrá por sí sola cumplir con dicho objetivo.

“Esta Ley en principio va a generar el acceso, que es inclusión formal, y avanza hacia una inclusión real, obviamente, pero para que tengamos una inclusión real de verdad se requiere que el concepto de inclusión sea transversal a toda la legislación y no solamente a la Ley de Inclusión. O sea, que la carrera docente, que la desmunicipalización, que la Ley de acreditación de las universidades, que el currículum, que el SIMCE. Meter la inclusión de manera transversal. Entonces ese es un trabajo de país mucho más grande y yo no sé si los que dictaron la Ley realmente tienen en su cabeza eso o si están quedándose tranquilos con esta Ley de acceso” (Sostenedor 1).

“No se hizo nada por modificar la política urbana, por lo tanto este país va a seguir con la misma segregación educacional” (Sostenedor 6).

“La inclusión no se trabaja únicamente en la sala. Necesitamos espacios físicos, necesitamos salas especialmente pensadas, y la infraestructura chilena no está todavía muy pensada para la inclusión. Esa va a ser la segunda derivada del tema de la inclusión. Te vas a dar cuenta de que no cabemos. ¿Y de dónde sacamos la plata para arreglar eso?” (Sostenedor 7)

“Este tema de la inclusión va más allá de los colegios. Esto va desde que se nace. Porque, ¿qué pasa con los padres? ¿Creen en la inclusión? Verlo en el colegio ya es tarde, porque uno puede hacer inclusión en el colegio, pero después ese alumno vuelve a un ambiente malo, entonces se pierde todo” (Sostenedor 8).

“Te advierto que aquí va a haber una segregación feroz ¿Sabes por qué te digo? Porque nosotros con los dineros de cien padres pagábamos academias para más de mil doscientos alumnos, y ahora no va a existir eso. Entonces las academias, ojalá podamos hacerlas, no sabemos los reglamentos, que nos permitan hacerlas, pero no va a haber esa universalidad de los recursos para todos. Entonces se va a crear un mercado paralelo donde los padres sí van a pagar. Va a pasar lo mismo que en China, que en Corea” (Sostenedor 10).

6.1.6. Sobre el periodo transitorio

En este punto predomina la incertidumbre. No hay claridad sobre los reales alcances de la Ley y se señala que “todo está por verse” (Sostenedor 2).

“Da la impresión de que no hay estudios de esto, entonces lo que puede resultar es algo que está todo en una intuición nomás, no sabemos qué es lo que va a pasar” (Sostenedor 1).

“Tenemos la claridad de que tenemos que recibir a todos mientras haya cupos. Ahora igual sobre la marcha vamos a ver cómo funciona eso, con los profesores y todo” (Sostenedor 3).

“Yo creo que muchas cosas se van a ver en la práctica (...) En general hay que arreglar las cosas en el camino” (Sostenedor 4)

“Esperemos que los colegios como nosotros no desaparezcan. Claro que hay incertidumbre, mucha” (Sostenedor 5).

“El que no estén dictados los reglamentos trae una gran incertidumbre porque muchas cosas relevantes se van a resolver en los reglamentos” (Sostenedor 6).

“Pa´ mi el tema es el de las certezas, el cómo me proyecto, cómo le digo a mi comunidad "pa´ allá vamos". Entonces la Ley de inclusión me dejó como una nube hasta que empiece a disipar, y en la medida que pase el tiempo probablemente lo voy a ver más claro. Qué cosas positivas o negativas tenemos, lo vamos a ver, yo creo que lo voy a ver el 2020” (Sostenedor 7).

“La incertidumbre, si tú me preguntas a mí, es alta, altísima (...) Falta mucha agua que escurra debajo del puente. Yo creo que van a haber modificaciones en los reglamentos, pueden pasar muchas cosas” (Sostenedor 8).

“Estamos a la espera de lo que aparece. Estamos como en nebulosa todavía” (Sostenedor 9)

Por lo mismo, además de las soluciones a los problemas descritos a lo largo de este capítulo, los sostenedores demandan acciones específicas para disminuir las tensiones en el periodo transitorio. Estas acciones se relacionan fundamentalmente con un apoyo específico que atienda las particularidades de cada colegio en el sistema. Asimismo, los sostenedores demandan mayor información para las comunidades educativas.

“Está súper bien lo que hicieron de mantener un equipo, tener un equipo de apoyo. Súper bien, pero hay que ponerle contenido conceptual, porque está sólo en lo operativo” (Sostenedor 1).

“Lo más importante siempre es la comunicación, que haya bastante información y comunicación. Que se recojan las inquietudes y se den respuestas lo más claras, relacionada con el mismo funcionamiento del centro educativo” (Sostenedor 4).

“Lo primero es que deberían asesorar a todo tipo de colegios. Deberían ir en forma bastante personalizada, cosa que sí pueden hacer. Porque a mí no me sirve ir a una asesoría del Ministerio a la provincial, donde van cientos de colegios, y cada uno tiene una realidad completamente distinta (...) Tal como tiran inspectores a cada rato, deberían tirar asesores a cada colegio, que es la prioridad hoy día” (Sostenedor 5).

“Yo creo que lo más importante es traer tranquilidad a los apoderados, porque los apoderados tienen las más insólitas versiones: que van a ser todos

municipales, que van a ser todos privados, que va a costar 150 mil. Circulan las más variadas gama de interpretaciones de lo que va a suceder. Entonces es muy importante que las familias cuenten con información fidedigna” (Sostenedor 6).

“Necesitamos tener alguna asesoría legal, porque si bien nosotros contamos con un abogado, nosotros necesitamos un abogado que entienda el proceso de todas estas leyes en educación, que maneje el asunto de educación. No sacamos nada con tener un criminalista acá, no sirve (...) Ojalá las cosas se aclaren pronto. Nosotros somos socios bien avanzados en edad, entonces nos conviene que esto vaya rápido. Y nuestra gente, los colegas no están impacientes, pero si empiezan a ver algunas cosas raras por otro lado se van a impacientar, es natural” (Sostenedor 9).

“Yo ahora, en aras de la transparencia, y en aras de que hay que rendir, y en aras de que no me quiero equivocar en nada (...) estoy preguntando todo (...) Pero no hay una información. A mí me encantaría que hubieran cómo páginas donde diga qué es lo que se puede, qué es lo que no se puede, de lo que está permitido, no está permitido. Y no yo, sino que las escuelas” (Sostenedor 10).

6.2. Análisis descriptivo de la visión del Ministerio

Para el análisis de las entrevistas a las autoridades del Mineduc se establecieron las siguientes categorías de análisis: diseño y estructura ministerial para la implementación de la Ley, dificultades del proceso, descripción de los reglamentos, trabajo y respuestas respecto del fin al financiamiento compartido, trabajo y respuestas respecto del fin al lucro, trabajo y respuestas respecto del fin a la selección, y eventuales cambios a la Ley.

Como puede observarse, hay categorías similares a las utilizadas en el análisis descriptivo de la opinión de los sostenedores, algunas que se desprenden de algunos puntos específicos de dicho análisis, y otras son áreas nuevas no vistas anteriormente.

6.2.1. Diseño y estructura ministerial para la implementación de la Ley

Las autoridades consultadas destacan el trabajo de participación y coordinación dado a nivel ministerial, trabajo que además incluyó la articulación con otras entidades públicas.

“En el proceso de construcción de los reglamentos participaron unas 75 personas: funcionarios de distintas reparticiones del Ministerio, de la CORFO, funcionarios del Banco Estado, de la Dirección de Presupuestos, del Servicio de Impuestos Internos, de la Superintendencia de Educación, en fin (...) Esto de 75 personas trabajando en los reglamentos y provenientes de tan diversas instituciones yo creo que eso fue una cuestión notable y poco frecuente” (Mineduc 1).

“Desde el inicio hicimos un trabajo con todas las unidades del Ministerio y ese fue un trabajo bastante bueno porque la Ley también era bastante desconocida en el Ministerio (...) Capacitamos en el Ministerio para que los

funcionarios se empaparan de la Ley y a través de ellos se bajaran los reglamentos. Y no sólo los reglamentos, porque hay una serie de medidas que se traducen en actos administrativos que se hacen al interior del Ministerio para que las cosas se lleven a cabo” (Ministerio 2).

En este punto aparece como un organismo relevante la “Unidad de Apoyo a los Sostenedores” (UAS), entidad creada por la Ley de Inclusión para informar y apoyar a los sostenedores y así facilitar su proceso de implementación.

La UAS tiene presencia en todo el país y dispone de profesionales que han sostenido reuniones individuales y grupales con más de tres mil sostenedores a lo largo de Chile. Este trabajo se reconoce como un elemento clave para el eventual éxito del proceso, señalando además que no ha sido una tarea sencilla.

“Entre noviembre y diciembre del 2014 la recepción fue muy poca, porque los sostenedores no querían información del Ministerio porque señalaban que la Ley no se iba a aprobar. Cuando la Ley se aprueba a finales de enero volvimos a intentar comunicarnos con ellos, con los representantes, y entonces lo que nos decían muchos, ya no todos, muchos, era “¿sabe qué?, no nos interesa su información porque este proyecto que ya se aprobó no va a pasar el control de constitucionalidad en el Tribunal, por lo tanto no va a ser Ley”. Y ya cuando se aprueba esto en el Tribunal a finales de mayo, una nueva arremetida, entonces cada vez eran menos los que nos rechazaban, pero los que nos rechazaban nos decían “esto es Ley, pero resulta que los reglamentos van a cambiar la Ley”, cosa que era una falacia, o “va a haber un cambio de Gobierno y va a cambiar la Ley así que esto no se va a llegar a implementar” (Mineduc 3).

Así, el primer esfuerzo -y que se declara como desafío permanente- fue presentarse ante los sostenedores como una entidad de apoyo que busca entregar soporte jurídico y financiero para la incorporación de los cambios que exige la Ley.

“Tenis asesores jurídicos y contables para que vean tu caso a caso y te digan que hacer. Por lo tanto todas las herramientas, todos los incentivos están para que efectivamente se lleve a cabo el cambio (...) O sea, lo que nosotros queremos es que los sostenedores cumplan con la Ley y se cambien y ojalá casi estén contentos de hacerlo. Entonces ¿cómo tú propicias eso? Asesorándolos en el cambio de persona jurídica, que pasen a sin fines de lucro, y también haciéndoles simulaciones con el tema de las lucas, diciéndole: “a ver, cuánto tiene ahora, cuánto va a tener después”, y diciéndoles que hay plazos, que no tiene para qué hacer todo ahora” (Mineduc 2)

“Lo que hicimos fue tranquilizar y decir “aquí hay plazos, plazos de implementación paulatinos, hay distintas posibilidades para adaptarse, y además el Ministerio de Educación los va a ayudar de manera profesional, permanente y gratuita a través de estas unidades”. Así que pusimos paños fríos y eso bajó mucho los ánimos, mucho la mala onda que había” (Mineduc 3).

La gran cantidad de casos observados, las particularidades del sistema y los distintos plazos establecidos por la legislación generaron prioridades en el trabajo de la UAS.

Un primer esfuerzo se focalizó entonces en aquellos sostenedores con posibilidades de adscribir voluntariamente a la gratuidad para el año 2016, decisión y trámite que debía realizarse antes del 31 de agosto del 2015.

“La primera gran medida para implementar la Ley de Inclusión fue salir a conversar con aquellos sostenedores que podrían haber pasado a la gratuidad, trámite que terminaba el 31 de agosto. Y fue un tremendo exitazo que 784 colegios hubieran pasado a la gratuidad. De esos muchos, sino todos, no estaban de acuerdo con la Ley al principio, no les interesaba. Creían que era expropiatoria, creían que los iban a cerrar, muchos creían que iban a pasar a depender de las municipalidades, entonces era una falta de información terrible. Pero a medida que fuimos informando y contando con certezas y asertivamente, que es en definitiva lo que les interesaba a los sostenedores, con datos duros ya la percepción cambia” (Mineduc 3).

Un segundo paso se relaciona con la identificación de sostenedores con fines de lucro para los cuales puede resultar atractivo el paso a fundación o corporación en el corto plazo. El trabajo consiste entonces en la difusión de información para fomentar el cambio y en la preparación del Ministerio para enfrentar un eventual cambio masivo en marzo del 2016.

“En julio salimos a trabajar con aquellos colegios que podían cambiar su financiamiento compartido, pasar a gratuitos, y producto de eso tuvimos 784 colegios que lo hicieron. Después de eso la pega ha sido preparar lo que se viene de aquí a marzo (...) Nosotros identificamos 3300 sostenedores entre colegios de educación regular, de adultos y de educación especial, 3300 sostenedores con fines de lucro pero cuyos colegios son gratuitos y si corresponde tienen SEP. Entonces a esos nos estamos dedicando ahora. Nos estamos dedicando a decirle “oiga, usted si hace el trámite de transferencia en la calidad de sostenedor va a recibir el aporte por gratuidad para su colegio, esto le va a significar tal cantidad de plata considerando su asistencia, y el trámite es el siguiente” (...) Llevamos más de 1.300 reuniones individuales con sostenedores en que le hemos dicho “¿sabe qué?, esto es lo que usted necesita, se hace de la siguiente manera”. Y pretendemos que de aquí al 15 de enero ese número se haya más que duplicado (...) Queremos adelantar la pega, entonces no solamente le estamos informando lo que tendrían que hacer, sino que además le estamos diciendo “a contar de enero empiece a traernos la información para poder revisarla, revisar que esté todo en orden, de forma que usted el 1º de marzo acompañe la carpeta completa y ya nosotros tengamos certeza de que está ordenada, esté todo en orden, de forma que sea un proceso rápido” (Sostenedor 3)

6.2.2. Dificultades del proceso

Las autoridades consultadas identifican dos problemas principales con los que han debido lidiar durante estos meses. El primero se refiere a las dificultades naturales que surgen de la interpretación e implementación de una legislación compleja como resulta ser la Ley de Inclusión. La segunda -que agravaría fuertemente este primer punto- es la

presencia de información errónea en cuanto a la Ley, información que algunos sostenedores difundirían en las comunidades escolares.

Complejidad de los cambios

En primer lugar se señala la Ley como un cambio difícil de entender e implementar, con espacios a interpretaciones que generan inquietudes e incluso, disputas judiciales.

“Es una Ley bien compleja, bien compleja desde varios puntos de vista. Desde el punto de vista político obviamente porque pone fin al lucro, a la selección y al copago, que son tres grandes desafíos y ambiciones de política pública de mucho tiempo, controversiales; técnico, porque todo lo que es financiamiento compartido, también el fin del lucro, son temas financieros, contables; y además desde la estrategia legislativa que se utilizó también es complicado, porque no es fácil de entender” (Mineduc 2).

“Esta Ley es una Ley súper compleja porque hace muchas referencias, y hay temas que son interpretables” (Mineduc 3)

“Hay todo un tema de interpretaciones legales en muchas de las normas, y hay oficinas de abogados que están cobrando unos buenos, unas buenas remuneraciones por discutir la Ley. Los sostenedores nos han dicho que están pagando 18 millones de pesos por la asesoría en relación a la Ley” (Mineduc 1).

Lo anterior repercute en que se deba “capacitar” a otros organismos del Estado que también cumplen un rol importante en la implementación de la Ley.

“Ya hemos visto en algunas conversaciones con la Contraloría que ellos no están al tanto ni siquiera en la legislación que estamos modificando, entonces hay algunos problemas de esa índole. Nosotros esperamos tener todos los reglamentos relevantes entregados a la Contraloría antes de fin de año” (Mineduc 1).

“También se ha ido a explicar la Ley a la Contraloría. Es una Ley enredada. Además por los distintos temas puede que los reglamentos vayan a distintas áreas en la Contraloría, y ahí hay una complejidad adicional” (Mineduc 2).

Campañas desinformativas

En cuanto a las complejidades señaladas por las autoridades en el proceso de implementación el término “desinformación” es el que más se repite. Este punto merece especial análisis en cuanto la desinformación no sería el resultado de una limitada capacidad comunicacional del Ministerio, sino que respondería a campañas de desinformación lideradas por algunos sostenedores.

“Han habido campañas de desinformación que nosotros hemos detectado. Ha habido campañas radiales de desinformación. Los establecimientos - financiados por sostenedores poderosos- los establecimientos van a pasar a ser

municipales, particulares pagados o deberán cerrar. Si tú escuchas eso en la radio tú dices "ah pucha, eso es la Ley". Es una desinformación brutal" (Mineduc 1).

"Hay un abogado que ha dado vueltas por el país diciendo que al cabo de siete años esto se acaba y los colegios particulares subvencionados desaparecen porque no les da el financiamiento (...) El lunes me llegó una información de la asociación de sostenedores sin nombre y sin firma, diciendo que se quemaba la pradera el próximo año. Y claro, todos se sienten espantados y frente a eso tenemos que salir a contener y precisar información" (Mineduc 3).

Frente a esta situación el Ministerio declara haber doblado los esfuerzos, entregando información de manera presencial y también a través de medios de comunicación masivos.

"A finales de marzo comenzamos a implementar reuniones masivas con grupos de sostenedores (...) grupos de 30, 40 sostenedores, y tuvimos un despliegue de todo Chile. Y eso fue muy bueno, porque a los sostenedores más críticos les permitió desahogarse y a nosotros nos permitió precisar información que realmente era falsa, si aquí hubo una campaña de desinformación sistemática (...) Hubo personas que enviaban correos con información que era falsa (...) Los sostenedores empezaron a tomar confianza y nos llamaban, nos llamaban y nos decían "oye, nos llegó este correo". Nosotros veíamos el correo y rápidamente a través de la web "Comunidad Escolar" subíamos noticias precisando información que no estaba llegando bien. Entonces creo que es fundamental el trabajo personal con los sostenedores, pero el uso de los medios de difusión masiva, en este caso de "Comunidad Escolar", fue imprescindible" (Mineduc 3).

Sin embargo declaran que los esfuerzos parecen no ser suficientes.

"Uno de los problemas que tenemos es que nosotros informamos pero detrás de nosotros viene alguna asociación anónima y se manda un comentario y queda la escoba, y todo lo que hemos logrado avanzar se retrocede" (Mineduc 3).

6.2.3. Descripción de los reglamentos

Un primer elemento que llama la atención es que no se observa un criterio único para la enumeración de los reglamentos mandados por la Ley. Si bien es cierto se reconoce que por encontrarse todavía en proceso de elaboración no se tiene un número definitivo, no se aprecia una cuenta compartida entre las autoridades consultadas.

"Esta Ley modifica 3 leyes importantes en educación: la Ley General de Educación, la Ley de Subvenciones, y la Ley que crea la Agencia de Calidad y la Superintendencia de Educación, y -cuatro en realidad- y la Ley de Subvención Escolar Preferencial (...) Hemos decidido hacer la mayor cantidad de reglamentos posibles para ir separando los temas (...) En este momento yo tengo identificados 16 reglamentos (...) Son 16 reglamentos, 2 decretos con fuerza de Ley, y una cantidad indeterminada de instructivos y orientaciones. Digo indeterminadas porque no las he contado nunca" (Mineduc 1).

“Yo creo que van a ser alrededor de unos 10 reglamentos. Lo que pasa es que la Ley te mandata como 15 materias a reglamentar, ¿ya? Eso puede traducirse en que tú no tengas 15 y tengas 8, porque varias materias las trataste en un sólo reglamento (...) Ahora hay otras cosas que la Ley no hizo el mandato pero que nosotros igual reglamentamos por un tema de orden (...) Ese caso por ejemplo es el de las corporaciones educacionales (...) El mandato legal ahí era reglamentar el registro, pero no reglamentar la constitución. Nosotros cuando vimos la norma dijimos "chuta esta cuestión es complicada", y nosotros queremos que esto fluya y darle herramientas a los sostenedores para que fácilmente puedan constituirse (...) Por eso es que yo no sé cuántos reglamentos finalmente van a ser” (Mineduc 2).

Un segundo elemento es la respuesta que da el Ministerio frente al eventual retraso en la publicación de los reglamentos. En este punto, aclarando que la ausencia de reglamentos no impide la aplicación de la Ley, se asegura que todos los esfuerzos están orientados a la publicación de estos documentos antes de la entrada en vigencia de la misma.

“Que no estén los reglamentos no quiere decir que la Ley no opere” (Mineduc 2).

“La mayoría de los reglamentos ya están en tramitación y deberían estar operativos antes de que la Ley entre en vigencia. Nosotros subimos los borradores que no están con control de cambios, sino que son versiones casi definitivas, que falta que la Contraloría tome razón, pero son prácticamente definitivos” (Mineduc 3).

“Esta discusión sobre los reglamentos es una discusión un poco falsa. Primero porque la Ley rige en sí, independiente de si tiene reglamentos o no tiene reglamentos, o sea, las normas de la Ley hay que cumplirlas. Cuando uno dicta el reglamento de una Ley es cómo el aparato del Estado va a proceder para verificar el cumplimiento de las normas de la Ley, no es que uno legisle, el reglamento no legisla (...) Que no tengamos los reglamentos aún no es un problema para interpretar la Ley o para problemas que eventualmente pueda tener la Ley, porque los problemas que pueda tener la Ley no los puede resolver un reglamento (...) Hay muchas normas que requieren sus reglamentos después. No obstante eso, prácticamente todo lo vamos a tener para el 1º de marzo en función de lo que se demore la Contraloría en tramitarlos” (Mineduc 1)

6.2.4. Trabajo y respuestas respecto del fin al financiamiento compartido

No existe una única visión en las autoridades consultadas respecto a la complejidad de este cambio. Al mismo tiempo que se presenta como un tema claro en la Ley, otras voces lo identifican como un elemento complejo, con aristas no resueltas en el debate legislativo.

“El fin del copago es absolutamente claro en la Ley (...) Yo diría que ahí hay claridad. Hay discusiones sumamente marginales porque nos reclaman de

que la conversión es en UF entonces los que siguen con copago pueden cobrar en UF. Es una interpretación parcial de la Ley. Si uno lee consistentemente la Ley la UF es una unidad de reajuste, no es el valor a cobrar a los padres (...) Esa es la lógica si uno mira todo el articulado. Lo que pasa es que en un artículo no se puso "y esto será convertido en tal fecha en pesos". Bueno, pero eso está. Ya hay un proceso contencioso administrativo en los Tribunales porque nos demandaron por eso. Así que eso se va a resolver por los Tribunales o tendremos que mandar una Ley aclarándolo, un tema menor. En el tema copago yo no veo gran problema" (Mineduc 1).

"El financiamiento compartido en sí mismo es un tema porque además hay un montón de temas prácticos que uno obviamente no reflexiona en la discusión parlamentaria. Porque el fin del financiamiento compartido, uno dice bueno, cuando el aporte por gratuidad sea igual o superior al financiamiento compartido. Ya eso dice la Ley y no dijo más que eso. Pero después en la práctica tú empiezas a mirar que hay colegios que tienen varios financiamientos compartidos, ¿cuándo termina? Y que eso también resulte ser viable jurídicamente y políticamente, sin afectar derechos adquiridos" (Mineduc 2).

Cuando se consulta por los plazos y condiciones para la adscripción voluntaria a la gratuidad y las dificultades identificadas por algunos sostenedores en este proceso, las autoridades declaran conocer el tema, explicando además el desarrollo de un trabajo que buscaba disminuir la tensión en el sistema.

"Ese es uno de los desafíos también de la implementación. Porque la Ley de la SEP te pone una fecha que es como en agosto. Entonces nosotros en agosto estuvimos muy preocupados de tratar de ponernos en contacto con todos los sostenedores que no estaban en SEP y que podrían estar por los incentivos que puso la Ley (...) Porque los que no estaban en SEP tenían que postular antes de la fecha que es en agosto" (Mineduc 2).

"Lo primero es que la ley establece cuáles son los estudiantes preferentes, no el reglamento (...) Lo segundo es que nosotros como UAS, con información del Ministerio de Desarrollo Social a julio de este año, le mandamos a los colegios que estaban en esta posibilidad de pasar a la gratuidad, y también a todos los que nos lo pidieran, les mandamos la cantidad de estudiantes prioritarios y preferentes de acuerdo a la información a julio de este año (...) Con respecto a que los estudiantes prioritarios justo este año bajó, puede ser que en un colegio bajó por primera vez este año, pero eso pasa todos los años en los colegios del país, la cantidad varía siempre" (Mineduc 3).

Respecto a problemas específicos de algunos sostenedores el Ministerio muestra conocimiento sobre el tema, pero sin ofrecer soluciones claras al respecto.

"Respecto del incumplimiento del peso a peso, eso nos ha salido en 3 o 4 sostenedores. Nosotros no creemos eso. El ingeniero comercial saca las cuentas, nos muestra los datos, conversamos y los temas dan (...) Cada vez que le hemos dicho traigan los datos, comparemos información, conversémoslo, veámoslo, nunca nos ha llegado la información" (Mineduc 3).

“Si usted negocia con su sindicato algo usted tiene que hacerse responsable de eso. Ahora, hay sostenedores que pasaron a la gratuidad y nos dicen “¿qué hacemos ahora con los sindicatos?” Nosotros conversamos con la Dirección del Trabajo y lo que nos dijeron fue “díganle que tiene que sentarse con el sindicato a una nueva negociación porque las circunstancias del colegio cambiaron”” (Mineduc 3)

6.2.5. Trabajo y respuestas respecto del fin al lucro

Las autoridades del Ministerio identifican dos preocupaciones fundamentales en los sostenedores: regulación del uso de los inmuebles y regulación de los fines educativos. Ambos temas tienen una serie de componentes que dificultan su implementación, además de presentarse experiencias negativas que generan desconfianza en los sostenedores.

Sobre la regulación de la infraestructura

La exigencia de adquisición de infraestructura que hace la Ley es vista como el elemento que más dudas y molestia genera en los sostenedores.

“Lejos, lejos, lejos, lejos el tema más relevante de todos, más complejo digamos, y más relevante porque eso puede influir en decisiones de sostenedores, decisiones inclusive erradas de sostenedores, es el de la obligación de que se traspasen las propiedades. Ese es lejos, lejos, lejos el que más consulta genera, el que más, eh. Bueno, yo diría que ese (...) Objetivamente, si dejamos el arriendo a precio regulado desaparecerían las 3/4 partes de las críticas de los sostenedores. Porque está la inquietud respecto a los fines educativos, pero nadie va a retirarse del sistema por los fines educativos. En cambio algunos si pueden salir del sistema por el traspaso de la propiedad” (Mineduc 1).

Sin embargo, reconociendo la complejidad del tema, se señala la presencia de distintas opciones para la regulación de esta materia, identificando con ello alternativas que deberían reducir la tensión en el sistema. Se reconoce la necesidad de que cada sostenedor analice su caso y tome una decisión informada de acuerdo a su propio beneficio.

“En mi experiencia, yo conversando con los sostenedores, yo sé que es un tema complejo pero yo les decía “mire, usted tiene que analizar su situación patrimonial y tiene que ver que es lo que le conviene y ver también si quiere seguir”, si aquí entran un montón de factores (...) Si a usted no le dan los números para el tema de la venta, no es obligación que usted venda su propiedad, no es obligación que usted opte al crédito garantizado por CORFO, usted puede tener un comodato, e incluso usted puede arrendar por muchos años más y si su colegio es de menos de 400 alumnos usted puede tener un arriendo regulado” (Mineduc 2).

“El crédito es una de las tantas posibilidades que existe. Cada sostenedor verá si le conviene o no le conviene. Nosotros les decimos “usted tiene que sacar bien sus cuentas y proyectarse en el futuro porque el 25% es vital”” (Mineduc 3).

Sobre demandas específicas como son los criterios utilizados para la tasación de las propiedades, la respuesta es una sola: se trataría de una polémica “artificial”.

“Es una polémica en mi opinión estéril digamos, absurda, también falsa. Los bancos cuando, esto es, a ver, el banco va a tasar, ¿y cuál es el precio de mercado para un banco? El menor valor, porque es lo que va a recuperar ¿no?, el menor valor entre vender la infraestructura o hacer funcionar el establecimiento. O sea, si los ingresos del establecimiento dan para menos que el valor de la infraestructura van a fijarlo por los ingresos del establecimiento. Si la infraestructura vale menos que los ingresos del establecimiento va a prestar plata contra la infraestructura. Porque si se queda sin flujo de ingreso lo que vale es la infraestructura, y si la infraestructura está sobre dimensionada para el flujo de ingresos, no le van a poder pagar lo que prestó. Entonces lo que hay en el reglamento es la norma que usan los bancos para fijar los valores comerciales, nada más que eso. Ahora, hay una discusión sobre el valor al que tú estimes el flujo de ingresos, pero eso también acogimos ya una disposición y pusimos una tasa de interés todavía alta, pero que es razonable. O sea, yo he sacado el flujo con valores reales y un establecimiento de 750 alumnos le sale el mismo valor por el flujo con esa tasa que por la infraestructura” (Mineduc 1).

“Nosotros constituimos una mesa de trabajo con el Ministerio de Hacienda, con CORFO, con el Banco Estado, y en base a eso construimos los dos reglamentos, el que tiene que ver con los criterios de tasación y el que tiene que ver más específicamente con el fondo de las garantías (...) Lo polémico ahí es que hay dos metodologías de tasación y el reglamento señala que se debe preferir el criterio de tasación de menor valor. Y estos criterios tienen que ver uno al tema de infraestructura y el otro también a lo que es el valor de mercado (...) Ahora, estos no son criterios que estén fuera de lo que usan los bancos hoy día, ellos hacen eso para tasar cualquier propiedad” (Mineduc 2).

“Es evidente que uno cuando pide un crédito por un inmueble lo que te va a pasar el banco es el menor valor y no el mayor valor, y eso ocurre en cualquier operación inmobiliaria (...) Hay sostenedores que nos dicen que han hecho tasaciones particulares y con ninguno de los dos mecanismos propuestos se llega a los valores que les han dado. Ahí nosotros les hemos dicho que traigan esa información y la conversemos, pero hasta ahora no ha ocurrido” (Mineduc 3).

Frente a otras preocupaciones específicas como son la disponibilidad de los créditos, la carencia de recursos para eventuales inversiones, y la incompatibilidad en los plazos para transformarse en corporación y para regular el uso de los inmuebles, el Ministerio entrega respuestas más bien generales, con menos certezas que en el caso anterior.

“Disponibilidad de recursos existe. El Ministerio ha estado en conversaciones con el banco del Estado que está disponible (...) El fondo CORFO para poder ir pagando en caso de que los sostenedores incumplan sus deudas se nutre a través de los intereses y reajuste que generen, y por otro lado cuando

CORFO se haga cargo de esa deuda la va a seguir pagando mensualmente (...) y va a recuperar el gasto de pagar este crédito rematando este colegio a otro sostenedor” (Mineduc 3).

“Lo que la Ley de Inclusión ha buscado es que aquellos sostenedores que quieran recuperar su inversión hecha en el pasado la puedan recuperar, y eso está resguardado. Sin embargo, si quieren hacer eso y a su vez seguir aumentando el inmueble, entonces no se pueden hacer todas las cosas a la vez. Entonces está la opción que la sociedad, que es la actual propietaria del inmueble, preste en comodato esto” (Mineduc 3).

“Todos los reclamos sobre esto es "oye, es que si tú me estai obligando a transformarme a sin fin de lucro antes de tal fecha, yo tengo un contrato que me rige hasta tal fecha, entonces el contrato no me lo va a poder seguir pagando porque es con partes relacionadas" (...) Tenemos dos años por delante pa´ discutir eso, o sea, tampoco. Es que dicen "modifiquemos la entrada en vigencia de la Ley", es una demanda de un grupo de sostenedores. Oye, ¿si hay dos años todavía!” (Mineduc 1)

Delimitación de los fines educativos

En este punto el diagnóstico del Ministerio es claro: la fiscalización en el uso de los recursos SEP y la relación de los establecimientos con la Superintendencia de Educación generaron un escenario en donde la delimitación del uso de los recursos se percibe como una amenaza para autonomía en el trabajo.

“Para los sostenedores sin fines de lucro el problema que nosotros más veíamos era que ellos sentían que el proyecto educativo de ellos iba a ser manipulado y que el Estado o el Ministerio iba a tener tal nivel de incidencia con esto de los fines educativos que no iban a tener autonomía” (Mineduc 3)

“Las aprehensiones son siempre las mismas. Lo que más les preocupa son los fines educativos, porque ellos quisieran que estuviera todo descrito (...) Y claro, nos pasaba que los sostenedores nos decían "pero pongan más ejemplos, más ejemplos" (...) La preocupación de ellos es que ojalá los dijéramos todos porque ellos, como que hay una desconfianza en el fiscalizador de la Superintendencia que va a llegar y va a decir "ah, no está aquí, entonces por lo tanto no" (Mineduc 2)

Yo creo que la preocupación es producto de una historia, una historia bien perniciosa. A ver, fijación de objetivos, fijación de montos de multa como objetivo a cumplir por parte de la Superintendencia, que es absurdo (...) Porque hay una tradición de parte de la Superintendencia de Educación, que tiene poca vida pero tiene una vida intensa, de cuestionar usos de recursos, particularmente el uso de los recursos asociados a la Ley de Subvención Escolar Preferencial. Entonces está la sensación en los sostenedores de que definir los fines educativos es parecido a lo que pasó en la SEP, entonces no gastamos en lo que gastamos siempre. Pero redactamos los fines educativos de una manera tal de que todo lo

se gaste efectivamente en el proceso educacional puede, es admitido como gasto. (...) Todo el tema del reglamento fines educativos fue preparado por la Superintendencia de Educación” (Mineduc 1).

Sin embargo, en el Ministerio aseguran estar trabajando para solucionar este problema. La Superintendencia estaría generando un cambio profundo en su lógica de fiscalización, cambio que ya mostraría sus primeros frutos.

“La Superintendencia a nivel central está especialmente preocupada, como la Ley le entregó esto a los directores regionales, también requiere una uniformidad de criterios. No puede ser que el de Arica diga que sí y el de Santiago diga que no” (Mineduc 2)

“La Superintendencia lleva casi dos años en un proceso de gestión del cambio porque saben que lo que estaba haciendo la Superintendencia era ser el sheriff que llegaba a controlar y con la pata encima "oye está quebrado el vidrio, multa por el vidrio". Y la gestión del cambio que están haciendo es decir "saben qué, seamos criteriosos, demos tiempos, plazos para presentar las cosas, y que los procedimientos sean los más objetivos y transparentes posibles” (Mineduc 3)

“La superintendencia está cambiando su lógica de fiscalización, y hemos comenzado a recibir comentarios de los sostenedores que se nota ya que hay un cambio en la mano. Que no es no fiscalizar si no fiscalizar sensatamente, no buscando multar si no buscando resolver los problemas” (Mineduc 1).

En cuanto al uso de los recursos SEP se conoce la demanda de los sostenedores, entendida como la eliminación de los límites en su uso, generando en cambio un criterio único de rendición de cuentas

“Otra demanda de los sostenedores en general tiene que ver con la desafectación de los recursos de la SEP. Se cruza porque desde que son fines educativos consideran que no tiene ningún sentido tener esta doble afectación. Eso es un requerimiento grande que se tiene porque por ejemplo sostenedores grandes como la SIP nos dicen: "bueno, yo entro feliz, pero la SEP me exige una serie de burocracias, procedimientos, voy a tener que contratar gente pa´ esto", entonces te dicen que sumando y restando prefieren no meterse a la SEP. Pero te dicen: "si se desafectara la SEP yo me metería” (Mineduc 2).

“Sobre el límite del gasto a la SEP es un tema que nos ha aparecido mucho. Sobre eso hay sostenedores que están haciendo como propuesta decir "sabe qué, libere los recursos de la SEP. Usted va a tener aquí una reja que se llama entidades sin fines de lucro, y además va a tener otra reja que se llama los fines educativos, entonces (...) ¿para qué limitamos esto más con el tema de la SEP? Sobre eso el Ministerio está estudiando. Todo este tipo de cosas nosotros las canalizamos” (Mineduc 3).

6.2.6. Trabajo y respuestas respecto del fin a la selección

Si bien las autoridades del Ministerio reconocen este cambio como la última preocupación de los sostenedores, se reconoce la presencia de una visión crítica por parte de los sostenedores sin fines de lucro, específicamente los ligados a la Iglesia.

“Lo que pasa es que el sistema de selección es un sistema gradual, entonces yo creo que eso ha hecho que tu vayas como chuteando. Tú dices: “necesito cambiar mi persona jurídica, o se viene el tema de la entrada en vigencia y tengo que adecuar reglamento interno, proyecto educativo”, una serie de temas que la Ley exige y que parecen ser chicos pero igual son relevantes. Más los temas de financiamiento compartido y los requisitos que tiene que cumplir para poder recibir los nuevos recursos, y adecuarse a los sistemas contables y a los fines educativos. Entonces yo creo que no es la prioridad (...) Mi experiencia es que las familias están más preocupadas de eso” (Mineduc 2)

“La preocupación mayor de los colegios sin fines de lucro pasa por ahí, por los procesos de admisión” (Mineduc 3).

“Después está la aprensión de la Iglesia Católica, que se la tiene guardadita en el bolsillo porque no la puede reconocer, y es el fin de la selección (...) El tema de la selección tiene que ver con razones, yo diría, ideológicas, religiosas, o más de esa índole, que es que hay establecimientos que quieren seleccionar a quienes participan de esos establecimientos. Entonces están la Iglesia Católica y el Instituto Nacional que se oponen a que no haya normas de selección” (Mineduc 1).

Se señala que el Ministerio cuenta con un equipo específico a cargo de esta materia, profesionales que están diseñando el nuevo sistema de admisión y recolectando información relevante al respecto. Los plazos para el trabajo en la materia serían acotados.

“Estamos con plazos más o menos acotados porque el próximo año el sistema de postulación tiene que estar operativo en Magallanes, pero tenemos los contratos corriendo para el diseño del algoritmo, que no es demasiado complejo ni es demasiado caro, y lo está haciendo Ingeniería Industrial de la Chile, si no me equivoco (...) Y estamos con otra empresa, una empresa en este caso, en el diseño de la plataforma web, la plataforma para el acceso a la familia. Estamos un poco atrasados en el diseño de las estrategias comunicacionales pero estamos trabajando en eso. Y ya tenemos adjudicado (...) lo que llamamos la construcción de una línea base para evaluar el funcionamiento del sistema” (Mineduc 1).

Todo lo anterior cobra especial importancia cuando se considera la voz de algunas autoridades que ven en la implementación del nuevo sistema de admisión el principal desafío de la Ley de Inclusión.

“Yo encuentro que el cambio más profundo a nivel como social es el cambio en la admisión de los estudiantes, y de hecho hay un equipo que está trabajando sólo en eso (...) Es un desafío mayor porque tiene que ver con los hábitos de las familias (...) Porque es un trabajo que tiene varios componentes. O sea la

plataforma en sí misma, que tiene que ser amigable. También las postulaciones que tienen que ser en la escuela (...) no queremos que la gente no vaya a la escuela, queremos que vaya a conocer la escuela, pero es un proceso que es bien complejo. A mí eso me preocupa, es un cambio cultural bien grande: ¿qué pasa si un chico no queda? Hay unas prioridades, ¿cómo la gente va a entender eso? Entonces yo creo que tiene que haber un proceso de diálogo, de comunicación” (Mineduc 2).

6.2.7. Eventuales modificaciones a la Ley

Luego de todo el trabajo descrito y a partir de las conversaciones tenidas con sostenedores y del propio estudio en detalle de la Ley, las autoridades consultadas señalan tener pleno conocimiento acerca de los ajustes que requeriría la Ley de inclusión para facilitar su implementación.

Estas modificaciones apuntarían a temas administrativos como el registro financiero y el establecimiento de sanciones monetarias, y a elementos más conflictivos como la regulación de las propiedades, tema que se reconoce como difícil de abordar dado el actual contexto político.

“De acuerdo a la Ley, porque a alguien que no cachaba nada se le ocurrió ponerlo así, el 1º de enero debieran todos los sostenedores llevar contabilidad bajo el sistema IFRS, el sistema internacional de registro de transacciones financieras. A lo mejor uno, dos, tres, cuatro, veinte sostenedores podrían el 1º de enero acogerse a ese sistema, pero son cuatro mil, entonces necesitamos postergar eso” (Mineduc 1).

“Tendremos que modificar la Ley, porque que una entidad sin fines de lucro tenga que pagar multas es restarle dinero a la educación de los niños” (Mineduc 1).

“El tema del fin del lucro es el tema patrimonial, no es otro. Porque se pueden seguir pagando remuneración, es decir se pueden seguir teniendo ingresos mientras trabajen. Pero el tema es "oye, y mi patrimonio". Y eso se resolvería, en mi opinión, si en lugar de obligarlos a comprar dejáramos la opción de obligarlos a comprar pero que también pudieran arrendar a precio fijado, o sea, al 11% del avalúo fiscal (...) No es una opción que se está barajando pero yo lo digo porque es uno de los temas peliagudos. O sea, mi evaluación después de todo este proceso de implementación es que si modificáramos esa norma desaparecerían todas las aprensiones de los sostenedores” (Mineduc 1).

Finalmente, todas las autoridades entrevistadas reconocen la necesidad de ir realizando ajustes a reformas de esta envergadura. Se señala la experiencia reciente (específicamente la Ley SEP) como ejemplo de leyes que han requerido modificaciones para perfeccionar su funcionamiento, cuestión que probablemente ocurra también con la Ley de Inclusión.

“Cuando tú sacas una Ley de la trascendencia de ésta y de la complejidad de ésta, inevitablemente va a tener ajustes posteriores (...) Yo espero que cuando

decante un poco más y no sea el cuco lo que está aquí encima, los fines educativos, qué se yo, y haya un poquito más de tranquilidad en el ambiente político, hacer cuatro o cinco cambios más que son razonables y que hoy día se presta para que haya abogados que cobran más de 18 millones de pesos por la interpretación (...) Yo soy de la impresión de que va a haber acuerdo para generar algunos cambios a la Ley en algún minuto. Algunas perfecciones” (Mineduc 1).

“Una reforma de esta envergadura siempre también requiere ajustes, es normal (...) Yo no me cabe la menor duda de que esta Ley también vamos a tener que modificarla algunas veces” (Mineduc 2).

¿Nudos críticos? Varios, algunos que son solucionables por nosotros y otros no (...) Entonces en los temas administrativos se pueden solucionar, pero también hay situaciones que deberían ser solucionadas vía texto legal. Algunas se han solucionado vía administrativa (...) pero hay otros temas que eventualmente tengan que solucionarse por vía legal. Pero ese tipo de definiciones no son nuestras, nosotros podemos hacer llegar la inquietud pero esas son definiciones políticas” (Mineduc 3).

7. HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

Habiendo realizado un análisis descriptivo de las visiones de sostenedores y autoridades ministeriales en cuanto a la implementación de la Ley de Inclusión, a continuación se realiza un proceso de síntesis de la información, presentando los principales hallazgos y conclusiones del trabajo.

Las conclusiones se clasifican en tres áreas. En primer lugar se presenta un análisis relacional que muestra los principales patrones identificados por el estudio. Luego se caracteriza a la Ley de Inclusión como parte de un sistema complejo, describiendo una serie de elementos que si bien no son modificados por la Ley, resultan claves para vaticinar el éxito o fracaso de la misma. Finalmente y en base a los puntos anteriores, se elabora una “matriz de riesgo” de la Ley, instrumento del que se desprenden las recomendaciones de este trabajo.

7.1. Análisis relacional

7.1.1. Clasificación según conocimiento de la Ley

Si bien la definición de la población de estudio utilizó como criterios de clasificación la situación actual de los sostenedores en cuanto a presencia o ausencia de lucro e ingresos percibidos (o ausencia de) por concepto de financiamiento compartido, la primera clasificación propuesta tiene como variable clave el conocimiento de la Ley y sus reglamentos.

Se identifica entonces un primer grupo caracterizado por tener un alto conocimiento de la Ley, cuestión que se relaciona directamente con una participación activa durante el proceso legislativo. Por otro lado se encuentran los sostenedores con bajo conocimiento

y “confundidos” con los cambios que se avecinan, grupo que normalmente fue más un espectador que un actor del debate en el Congreso.

A pesar de esta clasificación, la opinión generalizada (pero no unánime) es que faltaron y faltan espacios de diálogo donde los sostenedores puedan mostrar sus aprehensiones y propuestas.

7.1.2. Opinión general y relación con las críticas y propuestas

Tal como se señaló en el análisis descriptivo, ningún sostenedor entrevistado critica el objetivo de la Ley (la inclusión), y muchos sostenedores se muestran de acuerdo con los cambios propuestos. Sin embargo, para algunos sostenedores la eliminación del lucro y la obligación de ser gratuitos son medidas poco útiles para alcanzar dicho objetivo, y por el contrario, eventualmente tendrán efectos negativos en el sistema, por *“la eliminación de incentivos para hacerlo bien”* y *“la mala distribución del gasto público”*.

Esta diferencia es importante para entender el tenor de las críticas y propuestas esbozadas por los sostenedores. Si volvemos a la clasificación según conocimiento de la legislación, el grupo con bajo manejo de la Ley centra sus críticas justamente en la poca información recibida, y levanta como propuesta principal la necesidad de generar asesoría y apoyo para la tramitación de los cambios.

Por su parte el grupo de mayor conocimiento desarrolla críticas y elabora propuestas específicas, las que se relacionan con su opinión general de la Ley. Así aquellos que aprueban su contenido presentan *“propuestas constructivas”*, que buscan facilitar la puesta en marcha del nuevo sistema. En cambio los sostenedores más críticos avecinan severos problemas en el sistema, mostrándose pesimistas y generando propuestas necesarias para evitar una crisis profunda en los colegios.

7.1.3. Grupos de sostenedores y preocupaciones relevantes

Es necesario señalar es la presencia de muchos *“casos particulares”*, situaciones y preocupaciones específicas que dificultan la agrupación de sostenedores y el desarrollo de soluciones generales. Sin embargo, de igual manera se pueden observar áreas principales de interés, relacionadas principalmente con la situación actual de los sostenedores. Se observa entonces que:

- Aquellos sostenedores que hoy retiran utilidades y tienen inversiones importantes en materia de infraestructura muestran especial preocupación por la regulación de los inmuebles, siendo la tasación y la entrega del crédito su principal tema de análisis.
- Aquellos sostenedores que gestionan colegios pequeños, independiente de si cobran o no financiamiento compartido y del monto de este último, manifiestan una preocupación importante en cuanto al presupuesto total del que dispondrán. Al tener poco margen de maniobra, cualquier gasto extraordinario que se les exija – y que no esté directamente financiado por el Estado- puede significar un problema mayor.

- Los sostenedores con colegios adscritos al financiamiento compartido y que cobran la cifra máxima permitida por concepto de mensualidad, independiente del tamaño que tengan, avecinan una crisis financiera. Esto porque el mecanismo propuesto para la eliminación del copago congelaría sus ingresos, mientras que los gastos seguirían aumentando.
- Los sostenedores que al día de hoy están constituidos como corporaciones o fundaciones sin fines de lucro muestran un especial interés por el tema de la selección. Su principal preocupación tiene relación con un eventual riesgo para el proyecto educativo, en cuanto con la puesta en marcha de la Ley podrían ingresar a sus colegios estudiantes que no compartan ni respeten los elementos centrales de esos proyectos.

Además es posible identificar preocupaciones transversales, independiente del tipo de sostenedor analizado:

- Dada la compleja experiencia acumulada con la rendición de cuentas de la SEP y la difícil relación de los colegios con la Superintendencia de Educación, la regulación del gasto limitado a los “fines educativos” genera tensión en los sostenedores. Existe temor por las posibles multas que se puedan imponer, las que eventualmente podrían responder a criterios subjetivos de cada fiscalizador.
- Ya sea por la relación con los propietarios de los inmuebles o por la disponibilidad de recursos, un punto que preocupa es la inversión en infraestructura. Tanto la mantención de los inmuebles como eventuales cambios o mejoras en estos son áreas que, según los sostenedores, no tendrían financiamiento una vez que la Ley entre en vigencia.
- Sobre el nuevo sistema de admisión un elemento que preocupa a los sostenedores es la reacción de los docentes y apoderados ante el nuevo escenario. Este tema se ve como un problema “externo” que no dependería de su trabajo sino de elementos “*culturales*” de profesores, padres y apoderados, elementos que podrían afectar al clima escolar.
- Dado el alcance de los cambios y la falta de información concreta sobre algunos puntos relevantes, preocupa el desarrollo del período transitorio, siendo la incertidumbre el elemento que caracteriza la visión de los sostenedores al respecto.

Finalmente, si bien se trata de materias no abordadas directamente por la Ley de Inclusión, al comentar el proyecto los sostenedores manifiestan especial preocupación por ciertos ámbitos de la política educativa que de igual manera cobrarían importancia al implementarse la Ley. Se señala el sistema de financiamiento vía subvenciones y el rol de la Superintendencia de Educación como elementos relevantes para el análisis de los cambios propuestos.

Este último ámbito de interés permite dar pie al segundo tema abordado en las conclusiones: la Ley de Inclusión como parte de un sistema complejo.

7.2. La Ley de Inclusión como parte de un sistema complejo

Una conclusión fundamental de este estudio es que no se puede comprender el impacto de la Ley ni identificar desafíos si es que no se considera el contexto en el cual se aprueban y ejecutan los cambios. Asimismo, las actuales características del sistema y el rol de determinadas políticas en la configuración de ese escenario son vitales para analizar de manera completa el impacto de la Ley de Inclusión.

Lo anterior obliga a presentar la Ley de Inclusión como un elemento partícipe de un sistema más amplio, sistema que dada sus características puede ser analizado como complejo.

En efecto, los sistemas complejos han sido definidos como sistemas de muchas partes, que interactúan entre sí y con el entorno por una multiplicidad de canales, y que poseen partes que tienden a auto organizarse localmente de forma espontánea (Waissbluth, 2008).

Una de las características fundamentales de los sistemas complejos es la presencia de un gran número de elementos que interactúan “uno a uno”, en múltiples direcciones, y con su entorno. Asimismo, los sistemas complejos evolucionan con el tiempo, lo que significa que tienen una historia que influye fuertemente en su conducta presente. Además se señala que los elementos conformantes de los sistemas complejos son mayoritariamente “ignorantes” de la conducta del sistema como un todo, respondiendo principalmente a los estímulos de su entorno cercano. Finalmente los sistemas complejos presentarían irreversibilidades, se agruparían en clusters, y presentan características (diversidad, resiliencia, y auto-similitud) que permitirían su adaptabilidad y sobrevivencia (Waissbluth, 2008).

Entonces, los principales elementos a considerar para poder analizar la Ley de Inclusión, son:

7.2.1. Contexto político polarizado y oposición al proyecto de Ley

En la presentación de los antecedentes se citaron algunas opiniones de parlamentarios, dirigentes, académicos y sostenedores, en relación al contenido del, en ese momento, proyecto de Ley de Inclusión. Esas cuñas son tan sólo una muestra del complejo ánimo que marcó la discusión de la Ley, en donde las amenazas sobre un probable cierre masivo de establecimientos fueron una constante.

Si bien el fin del lucro, del copago y de la selección en el nivel escolar no son los elementos que marcaron el debate educativo el año 2015 (a pesar de algunas polémicas observadas frente al anuncio de los colegios que voluntariamente adscribieron a la gratuidad), la discusión sobre la reforma no ha bajado su intensidad. El debate sobre carrera docente a mediados de año y por sobre todo, la discusión sobre gratuidad universitaria y su rechazo en el tribunal Constitucional, han mantenido los ánimos “encendidos”.

Lo anterior se ha desarrollado en un ambiente de profunda desconfianza en la clase política, con investigaciones por financiamiento ilegal de campañas, parlamentarios

desaforados, y una aprobación presidencial, al Gobierno, al Congreso y a los partidos políticos que alcanza mínimos históricos.

Si además de lo anterior consideramos que, tal como se ha señalado, la Ley de Inclusión es difícil de entender; si tomamos en cuenta que el cambio en el sistema de admisión hará que millones de familias modifiquen su forma de postulación al sistema escolar; si recordamos las declaraciones y marchas de apoderados oponiéndose a la Ley; y si las campañas desinformativas denunciadas por autoridades del Ministerio logran su objetivo, entonces tenemos un escenario crítico, en donde cualquier desajuste en la implementación de la Ley puede ser magnificado, y en donde problemas no relacionados con la Ley pueden ser atribuidos a su puesta en marcha.

7.2.2. Otras reformas del sistema educativo

La Ley de Inclusión fue considerada el primer proyecto de la “Reforma Educacional” comprometida por Michelle Bachelet. En su minuto una de las principales críticas al Gobierno fue haber iniciado el proceso legislativo por este proyecto, dejando en un segundo plano el fortalecimiento de la educación pública y la nueva carrera docente. Luego de un año, hoy son justamente estos proyectos los que generan elementos de incertidumbre para la Ley de Inclusión.

En primer lugar, tal como se señalaba en la descripción del escenario político, la discusión de reformas estructurales tiende a polarizar los ánimos, extremando posiciones y con ello las críticas de uno y otro lado. Así, lejos de contar con un contexto que permita implementar la Ley de Inclusión de forma tranquila, modificando rápida y tranquilamente aquellos aspectos que se identifiquen como problemáticos, la discusión de los nuevos proyectos de la reforma pone más tensión en el ambiente, en cuanto puede utilizarse el éxito o fracaso de la Ley de Inclusión como un argumento relevante para apoyar o criticar las iniciativas tramitadas en el Congreso.

Pero los proyectos en discusión no sólo imponen desafíos políticos a la implementación de la Ley. Tanto el nuevo sistema de educación pública como el sistema de desarrollo profesional docente implican importantes modificaciones en el sistema escolar, las que seguramente impactarán en el escenario financiero y administrativo de los colegios.

Un ejemplo concreto de lo anterior es el análisis de las remuneraciones de los docentes en el sistema particular subvencionado. Por un lado los sostenedores demandan que al eliminarse el financiamiento compartido pierden una fuente de ingresos con la cual negociaban mejoras salariales con sus sindicatos. Por otro lado la nueva carrera docente inyecta alrededor de US\$ 2300 millones al sistema escolar para financiar, directamente y a través de la subvención general, un nuevo piso y un nuevo sistema de desarrollo profesional. Entonces, sumando y restando, ¿en qué situación quedan los colegios? ¿La inyección de recursos y su fórmula de pago logra cubrir los déficit señalados por los sostenedores?

Resulta necesario resolver estas dudas para facilitar la implementación de la Ley.

7.2.3. Experiencia negativa en un modelo de rendición de cuentas

Como fue expuesto en el análisis descriptivo, la suma de una compleja restricción de uso en los recursos SEP y un cuestionado accionar de la Superintendencia de Educación, han generado una respuesta negativa de las escuelas frente al concepto “rendición de cuentas”.

La rendición de cuentas es vista como un elemento positivo por los sostenedores, siempre y cuando se haga bajo reglas claras y con instituciones fiscalizadoras criteriosas. Ambos elementos habrían estado ausentes en los últimos años, razón por la cual existe profunda desconfianza frente a la delimitación del gasto en los “fines educativos”.

Si bien esta preocupación ha sido recogida por el Ministerio, quien declara haber definido, en conjunto con la Superintendencia, fines educativos claros y amplios, no sería extraño que cualquier inconveniente en esta materia sea visto como un efecto negativo de la Ley.

Es importante considerar además que –en hora buena- la Ley de Inclusión considera multas con cargo al patrimonio del sostenedor frente al mal uso de recursos. Lo anterior podría agudizar los temores de los sostenedores, generando un escenario de inamovilidad administrativa.

7.2.4. Modelo de financiamiento y modelo de evaluación de la educación escolar

Tal como fue descrito en la revisión bibliográfica y corroborado por las declaraciones de los sostenedores, el modelo de financiamiento a través de vouchers dificulta el trabajo en colegios de baja matrícula, afecta los recursos de establecimientos vulnerables, impide desarrollar presupuestos estables que se relacionen con los verdaderos gastos de las escuelas, y significa una enorme carga burocrática para el trabajo de los sostenedores.

Uno de los compromisos del entonces Ministro Nicolás Eyzaguirre fue que ningún colegio vería afectados sus ingresos como consecuencia de esta Ley. Sin embargo, si al implementarse la Ley de Inclusión se producen modificaciones en la matrícula que repercuten en el presupuesto de algunos establecimientos, probablemente esta caída sea atribuida a la Ley, aun cuando no sea un efecto directo de la misma.

Por otro lado el sistema de financiamiento por vouchers mantiene los incentivos a la competencia entre establecimientos, competencia que podría afectar los propósitos establecidos por la Ley.

En cuanto al sistema de evaluación, aun cuando hoy existe un esfuerzo por parte de la Agencia de la Calidad para modificar el uso de los resultados SIMCE, la prueba sigue generando tensión e incentivos perversos en el sistema escolar.

Así, no parecería extraño que una vez implementada la Ley se comparen puntajes para observar posibles efectos de la misma, identificando el “efecto de la inclusión” a través de pruebas de aprendizaje estandarizadas.

Entonces, tanto el sistema de financiamiento como el modelo evaluativo del país pueden poner una presión extraordinaria a la implementación de la Ley.

7.2.5. Dificultades normales en la gestión del cambio

Finalmente es importante considerar las complejidades que comúnmente acompañan a cualquier proceso de cambio en una institución.

Todo cambio genera fricciones, incomprendimientos y temores. Esto ya que cambiar hábitos y culturas cotidianas es difícil: los actores que viven el cambio pueden creer que el nuevo escenario repercutirá negativamente en su desarrollo, pueden existir intereses creados, y puede existir experiencia negativa por cambios anteriores de negativos resultados (Waissbluth, 2012).

Si consideramos estos elementos y entendemos que la Ley de Inclusión implica cambios en el actuar de apoderados, profesores, sostenedores, y diversos funcionarios y autoridades, lo cierto es que parece sumamente normal encontrarse con temores y resistencias que dificultarán su proceso de implementación.

Vistos todos estos elementos, la síntesis final del trabajo se entrega en dos etapas. En la primera se presenta una “matriz de riesgo” sobre la implementación de la Ley de Inclusión. En la segunda -que corresponde al último capítulo del estudio- se proponen recomendaciones para facilitar la implementación de la Ley.

7.3. Matriz de riesgo¹⁵

Se presentan a continuación una serie de elementos que representan riesgos para la implementación de la Ley de Inclusión, proponiendo además un porcentaje de probabilidad de ocurrencia (P) y una estimación del impacto (I) que cada riesgo tendría en la Ley. Ambas cifras responden a un análisis subjetivo del investigador.

La estimación del impacto se presenta en una escala de 1 a 5, donde 1 equivale a un impacto bajo y 5 a un impacto catastrófico. En una última columna se presenta el producto de $P \times I$, siendo 500 el valor más peligroso en la escala (100% de probabilidad de ocurrencia con un impacto catastrófico).

¹⁵ Una matriz de riesgo constituye una herramienta de gestión que normalmente se utiliza para identificar las actividades más relevantes en un proyecto, identificando con ello el tipo y nivel de riesgos inherentes a esas actividades.

Tabla 2: Matriz de Riesgo, Ley de Inclusión

Riesgo	P	I	P x I
La visión crítica de algunos actores, la información errónea que circula en el sistema, y la ausencia de espacios efectivos de participación, se traducen en una actitud negativa de algunos sostenedores frente a los cambios a implementar. Esta actitud puede transformar cualquier problema específico en una crisis política.	80	5	400
La discusión de la reforma educativa y el contexto político polarizado dificultarán la adopción de ajustes legislativos que la experiencia de implementación en los primeros meses y años, demuestre como necesarios para perfeccionar la Ley.	90	5	360
La eliminación del financiamiento compartido y la implementación de la selección aleatoria generarán molestia en padres y apoderados que hoy tienen certeza en la matrícula gracias a los actuales mecanismos.	90	4	360
La implementación de modelos aleatorios tipo “tombola” a lo largo de todo el país puede generar escenarios de angustia en los padres, apoderados, niños, niñas y jóvenes participantes del proceso.	90	4	360
La baja preocupación de los sostenedores sobre el fin de la selección (ya sea por la gradualidad en su implementación o por sentirse ya inclusivos), puede afectar negativamente la preparación de los colegios para la implementación del nuevo sistema.	80	4	320
La mantención del sistema de financiamiento a través de vouchers y del SIMCE como principal instrumento de evaluación, impondrá incentivos perversos y presiones a la implementación de la Ley de Inclusión.	70	4	280
La experiencia negativa de los colegios en la rendición de cuentas de la SEP y en su relación con la Superintendencia de Educación posiblemente generará un escenario de incertidumbre e inmovilidad en los sostenedores, cuando tengan que limitar su gasto a los fines educativos.	90	3	270
El mecanismo establecido para el fin del copago puede afectar los presupuestos de establecimientos con alto copago, los que deberán bajar sus gastos –reduciendo por ejemplo su planta docente- para enfrentar el nuevo escenario.	90	3	270
La ausencia de reglamentos definitivos genera un ambiente de incertidumbre en los sostenedores, ambiente que puede trabar y retrasar la implementación de la Ley.	80	3	240

El espacio a interpretaciones que deja una Ley compleja como esta puede generar una “judicialización” de los cambios en los primeros años de vigencia de la normativa.	60	4	240
La eliminación del financiamiento compartido y/o la adquisición de créditos para la compra de inmuebles pueden limitar el presupuesto disponible para mantención, mejoras en inversiones en la infraestructura de los establecimientos educacionales.	80	3	240
El plazo estipulado para el paso a fundación o corporación apresurará la decisión de sostenedores que esperan las condiciones crediticias y/o el desarrollo del nuevo sistema de admisión para resolver su situación. Esto puede incidir en la toma de decisiones con información insuficiente.	70	3	210
Si el fondo de garantías CORFO no cubre todos los créditos bancarios que necesite el sistema para la adquisición de las propiedades, algunos sostenedores –probablemente los más pequeños- tienen el riesgo de quedarse sin financiamiento para la regulación de la infraestructura.	50	4	200
Al no regularse las tasas de interés para la adjudicación de los créditos bancarios con garantía estatal que tengan como propósito la adquisición de los inmuebles, se abre un espacio de riesgo similar al observado en los problemas del Crédito con Aval del Estado (CAE) en educación superior.	50	4	200
El nuevo escenario planteado por la Ley de Inclusión puede impactar negativamente en el desarrollo de las negociaciones colectivas entre docentes y sostenedores, en la medida que se eliminan ingresos normalmente utilizados para el pago de beneficios (copago).	50	4	200
La exigencia impuesta a los establecimientos sobre el uso del sistema contable IFRS a partir de enero del 2016, probablemente no pueda ser cumplido por un número importante de colegios, lo que afectará la implementación de otras normativas.	90	2	180
Eventuales cambios en la composición de las aulas (avanzando hacia comunidades más diversas) generará importantes desafíos para docentes con trayectorias en aulas no inclusivas.	60	3	180
El que todavía existan sostenedores que no conocen los cambios y modificaciones que deben realizar para ajustarse a las reglas formuladas por Ley de Inclusión puede provocar momentos críticos en el sistema, en cuanto deberán responder ante una normativa que no conocen ni manejan.	30	5	150
Eventuales problemas de articulación entre Ministerio, Contraloría, Superintendencia y otras entidades públicas, pueden retrasar y complicar la implementación de la Ley.	50	3	150

Si los mecanismos de tasación propuestos en los reglamentos no se condicen con las tasaciones independientes que han realizado algunos sostenedores, se generarán problemas en la regulación de las propiedades, y la Ley puede ser incluso acusada de ser expropiatoria.	30	4	120
Aquellos sostenedores que hoy arriendan a un tercero no relacionado a un precio mayor al permitido en la legislación, en unos años más podrían enfrentar una situación de “desalojo”, no teniendo un inmueble donde desarrollar su proyecto educativo.	40	4	160
El pago de cuotas crediticias con un tope del 25% de los ingresos puede afectar el presupuesto de sostenedores que actualmente desembolsan una cifra menor, y que no recibirían mayores recursos por concepto de subvención (por encontrarse en los tramos más altos del copago).	30	4	120
La implementación un sistema de admisión con criterios aleatorios puede entregar cupos a estudiantes cuyas familias no conozcan y/o compartan el proyecto educativo del colegio, generando conflictos a nivel de clima escolar.	20	3	60

Fuente: Elaboración propia

8. RECOMENDACIONES

Aun cuando el listado de riesgos identifica 23 elementos que pueden dificultar la implementación de la Ley de Inclusión, las propuestas para su contención no mantienen ese número, en cuanto se plantean recomendaciones que pueden dar respuesta a más de un desafío a la vez.

Se proponen entonces siete acciones y/o estrategias fundamentales para facilitar la puesta en marcha del sistema, cada una de las cuales incorpora una serie de elementos específicos importantes de implementar.

8.1. Fortalecimiento de la Unidad de Apoyo a Sostenedores (UAS)

Sostenedores y autoridades del Mineduc coinciden al señalar la creación de la “Unidad de Apoyo a los Sostenedores” (UAS) como un suceso relevante en la implementación de la Ley de Inclusión. Los profesionales de la UAS han difundido información útil a los sostenedores, entregando apoyo individual a un grupo importante de establecimientos.

Sin embargo, los desafíos todavía no están resueltos, y el alcance de esta entidad es limitado.

En efecto, las funciones que la Ley de Inclusión establece para la UAS son las siguientes:

- Informar a los sostenedores de las normas establecidas en la presente ley.
- Asesorar a los sostenedores sobre los aspectos jurídicos, contables y de gestión que se requieran para el cumplimiento de las nuevas exigencias establecidas en esta ley.
- Celebrar convenios con sostenedores u otras personas jurídicas para el cumplimiento de su objeto.
- Adoptar todas las medidas necesarias que permitan otorgar asesoría técnica a los sostenedores para el cumplimiento de esta ley.

Dada la compleja experiencia del país en materia de implementación de políticas públicas, y considerando además la gran cantidad de “casos particulares” que caracterizan al sistema, se propone fortalecer esta unidad ministerial, aumentando además el alcance de sus funciones, atribuciones y responsabilidades.

En primer lugar resulta imprescindible que la UAS cuente con el personal necesario para entablar reuniones con todos los sostenedores del país, asegurando el flujo de información y la solución de dudas en todas las unidades educativas que lo requieran.

Pero la UAS no sólo debe entregar información. Es importante que esta unidad pueda dar respuesta efectiva a los sostenedores, ofreciendo soluciones específicas dentro del marco de lo que la Ley establece.

La UAS debiese además articular el trabajo en el Ministerio y entre el Ministerio y otras entidades públicas. Organismos como la Contraloría y la Superintendencia de Educación jugarán un rol relevante al implementarse la Ley, por lo que se necesita una mirada general que coordine procesos y responsabilidades.

Para que pueda hacer lo anterior, es importante que la UAS sea dirigida por profesionales altamente calificados, técnica y políticamente. Se propone entonces que la coordinación nacional de la UAS se defina por sistema ADP, asegurando una duración en el cargo que supere los ciclos políticos gubernamentales.

Además, es importante que la UAS emita informes periódicos, señalando el estado de avance de la implementación de la Ley, y generando recomendaciones jurídicas y administrativas para favorecer el proceso.

8.2. Adopción inmediata de medidas jurídico-administrativas

Una recomendación importante es la tramitación de una Ley corta que resuelva elementos específicos que ya se esbozan como “detalles” de la Ley. En este sentido, el ordenamiento de ciertos párrafos, incisos y numerales mal redactados, la clarificación de espacios que hoy son discutidos por diferencias en su interpretación, y la prórroga en el plazo estipulado para la utilización del sistema IFRS, son ajustes que evitarían problemas e incluso juicios en los primeros meses de vida de la Ley.

Para dar más claridad al sistema también es importante que los reglamentos definitivos estén publicados antes del 1º de marzo del 2016. Si bien la Ley puede operar sin los reglamentos, los sostenedores demandan instrucciones específicas, y el atraso en la publicación de estos sólo aumenta la incertidumbre en el ambiente.

8.3. Definición de una estrategia comunicacional masiva

Para reducir la incertidumbre que condiciona el actual escenario, es importante comunicar de manera efectiva, entregando información concreta, sencilla y amigable a toda la comunidad escolar. Es importante redoblar los esfuerzos comunicacionales para la difusión de la Ley, teniendo como objetivo que todos los sostenedores, directores, profesores, profesionales, auxiliares, estudiantes, padres y apoderados tengan acceso a material que explique los reales alcances de la Ley, los cambios que impone, y los plazos para su implementación.

Lo anterior cobra especial relevancia cuando se trata de la implementación del nuevo sistema de admisión. Este es el cambio de mayor alcance en la Ley, modificando lógicas de funcionamiento presentes por décadas en las familias del país. Por eso, y dada la complejidad del nuevo sistema, gran parte del éxito de la Ley se juega en la difusión de este mecanismo, en la explicación de su funcionamiento, y en el convencimiento en base a los valores que promueve su aplicación.

8.4. Aseguramiento del financiamiento y propuestas para su entrega y control

Sobre el uso de los recursos de acuerdo a los fines educativos, es imprescindible que se entreguen lineamientos claros, fortaleciendo además el proceso de cambio que vive la Superintendencia. Se propone que durante el 2016 **no se emitan multas por este ítem**, reduciendo así la tensión del sistema y generando una experiencia acumulada que facilite el proceso. Si luego de un año se estima que el proceso marcha bien, es necesario que en los establecimientos sin lucro **se articule la delimitación de gastos de la SEP con los fines educativos**. En este escenario mantener distintos sistemas de rendición de cuentas sería imponer cargas burocráticas innecesarias.

Sobre la eliminación del financiamiento compartido, es importante analizar la situación específica del grupo de establecimientos que hoy cobran el máximo copago permitido. Si es efectivo que se produce un hoyo financiero en instituciones sin lucro y con arriendos regulados, **el Estado debiera generar un financiamiento especial que resuelva esta situación**.

Sobre la regulación de las propiedades, en primer lugar debe abrirse la posibilidad para **aumentar los fondos de la garantía CORFO** en caso de que los US\$ 400 millones dispuestos no cubran el total de créditos que necesite el sistema. Sobre este punto sería conveniente además **delimitar tasas de interés máximas para los créditos**, a fin de evitar problemas como los observados en el sistema CAE. Finalmente, sobre el pago de los créditos, es importante **controlar y evitar eventuales mermas en prestaciones educacionales** que puedan surgir como efecto no deseado del mecanismo.

También se requieren soluciones en aquellos casos donde un arrendador no relacionado decida finiquitar los contratos dado el nuevo escenario. Si el establecimiento no utiliza el arriendo como una vía para retirar utilidades sino que efectivamente no dispone de un inmueble donde funcionar, **el Estado debe ofrecer infraestructura y/o una solución adecuada para esa comunidad**.

Sobre la disposición de recursos, un tema que apareció reiteradamente fue la complejidad de mantener negociaciones colectivas con los docentes. Al respecto, es imposible analizar la situación sin tener en cuenta el proyecto de carrera docente que se discute en el Congreso. La inyección de recursos comprometida podría resolver el problema, dadas las mejores condiciones salariales que se asegurarían. Sin embargo, es importante mencionar dos elementos.

En primer lugar **parece necesario revisar la figura de la negociación colectiva en el nuevo escenario**, donde todos los recursos del establecimiento serán aportados por el Estado, donde no habrá espacio para el retiro de utilidades, y donde gran parte del salario de los docentes se pagará directamente por el Estado. Por otra parte, **es importante asegurar que aquellos elementos de la carrera docente que se pagan “con cargo a la subvención” estén efectivamente cubiertos**. Esto porque el modelo de financiamiento vía vouchers puede perjudicar a los establecimientos con menor tasa de alumnos por profesor, impactando en el presupuesto total de la escuela.

Este último elemento obliga a repetir una recomendación de política pública conocida hace años: **es necesario modificar el sistema de financiamiento de las escuelas, dejando un componente variable, pero asegurando recursos fijos para gastos permanentes**.

Aquí se cruza un elemento planteado por los sostenedores: las exigencias de la Ley de Inclusión reducirán el presupuesto para invertir en infraestructura. En un nuevo modelo de financiamiento es importante que los **gastos en mantención y mejoras sean cubiertos mediante un componente específico**, donde se entreguen recursos acorde a las reales necesidades de los colegios.

8.5. Asegurar la coordinación del proceso

En cuanto a la tasación de las propiedades, resulta conveniente agilizar el proceso, a fin de conocer con certeza las eventuales diferencias resultantes de distintos criterios, generando soluciones específicas en aquellos casos donde las tasaciones efectivamente sean distintas y distantes.

Otro elemento necesario es la coordinación de los ajustes exigidos a los sostenedores. Es clave que antes de diciembre del 2017 los sostenedores tengan información concreta sobre sus posibilidades de crédito, sobre el mecanismo de admisión a aplicar, y una estimación de los plazos para alcanzar la gratuidad. Si bien cada uno de estos elementos tiene plazos específicos que van más allá del 2017, lo cierto es que la decisión de pasar a fundación o corporación se basa en las condiciones que generan los elementos recién señalados. El Ministerio (y en este caso la UAS) debe asegurar que cada sostenedor tome una decisión informada.

8.6. Facilitar la relación entre los establecimientos y las comunidades escolares

Si la Ley cumple sus objetivos tendremos aulas más diversas. Es necesario que preparemos ese anhelado escenario acompañando el trabajo de los docentes, generando

estrategias y promoviendo herramientas efectivas en aulas inclusivas. Es necesario además que disminuyamos la presión del SIMCE en este nuevo escenario. El éxito o fracaso de esta Ley no puede ser medido a través de una prueba estandarizada.

Promover la cercanía de las familias con los colegios es otro desafío del sistema, tanto para el conocimiento de los proyectos educativos como para hacer menos traumático el paso de una postulación directa a una postulación a través de una plataforma.

En cuanto a la aplicación de sistemas aleatorios, el Estado debe promover la aplicación de modelos que reduzcan la tensión de apoderados y estudiantes. En este sentido, la experiencia de la “tómbola” ha demostrado ser negativa, generando momentos de angustia en las familias. Es perfectamente posible realizar una “tómbola no pública”, teniendo a un representante del Mineduc o la Superintendencia como Ministro de Fe.

8.7. Resguardos políticos

La recomendación más importante y también más difícil de implementar se relaciona con la necesidad de destrabar la discusión política. Si los partidos políticos piensan que pueden asegurar una elección gracias a esta Ley, entonces probablemente tengamos un caos difícil de manejar.

La Ley de Inclusión es un cambio histórico, pero sigue siendo tan sólo una pieza en un engranaje mucho mayor. El éxito o fracaso de una reforma no puede ser analizado en base a la implementación de un proyecto que seguramente necesitará de varios ajustes.

De esta manera, el Ministerio de Educación y el Ministerio Secretaría General de la Presidencia deben articular la discusión de la reforma con la implementación de esta ley, tomando en cuenta las recomendaciones de la UAS e intentando llevar una tramitación legislativa que no genere externalidades negativas en los cambios aprobados.

Finalmente, es importante evaluar permanentemente el proceso de implementación de la Ley (en base a informes periódicos de la UAS), teniendo siempre presente que sus efectos son de largo plazo, y que se necesita de otros cambios estructurales para asegurar el derecho efectivo a una educación de calidad.

9. BIBLIOGRAFÍA

Andréu, J. (2001) *Las técnicas de Análisis de Contenido: Una revisión actualizada*. Centro de Estudios Andaluces, Documentos de Trabajo S200103.

Bellei, C. (2013) *El estudio de la segregación socioeconómica y académica de la educación chilena*. Universidad Austral de Chile, Estudios Pedagógicos, vol. XXXIX, núm. 1, 2013, pp. 325-345.

Biblioteca del Congreso (2015) *Historia de la Ley N° 20.845*.

Carrasco, A; Bogolasky, F; Flores, C; Gutiérrez, G & San Martín, E (2014) *Selección de estudiantes y desigualdad educacional en Chile: ¿Qué tan coactiva es la regulación que la prohíbe?* Versión resumida proyecto FONIDE N°: 711286.

Carrasco, Alejandro; Contreras, Dante; Elacqua, Gregory; Flores, Carolina; Mizala, Alejandra; Santos, Humberto; Torche, Florencia & Valenzuela, Juan Pablo (2014) *Hacia un sistema escolar más inclusivo: Cómo reducir la segregación escolar en Chile*. Informe de políticas públicas 03. Espacio Público.

Corvalán, J. (2012) *La Subvención Escolar Preferencial en Chile: Mirada a su primera fase de funcionamiento*. Serie de Auditorías de Política Educativa del PREAL.

Educación 2020 (2014) *La reforma educativa que Chile necesita. Calidad, Equidad, Inclusión y Educación Pública*. Hoja de Ruta 2014 – 2020. Una invitación para la discusión nacional.

Elacqua, Gregory; Martínez, Matías; Santos, Humberto (2011) *Lucro y Educación Escolar*. Claves para Políticas Públicas: Instituto de Políticas Públicas, UDP.

Elacqua, Gregory; Montt, Pedro & Santos, Humberto (2013) *Evidencias para eliminar — gradualmente— el Financiamiento Compartido*. Claves para Políticas Públicas: Instituto de Políticas Públicas, UDP.

Elacqua, Gregory & Santos, Humberto (2013) *Los efectos de la elección escolar en la segregación socioeconómica en Chile: Un análisis georreferenciado*. Espacio Público: Documentos de referencia 01.

Fernández, A. (1996) *Las Políticas Públicas*. Manual de Ciencia Política, editorial Tecnos, Madrid.

Flores, Carolina & Carrasco, Alejandro (2013) *(Des)igualdad de oportunidades para elegir escuela: Preferencias, libertad de elección y segregación escolar*. Espacio Público: Documentos de referencia 02.

Gómez-Lobo, A. (2007) *Transantiago: Una reforma en panne*. Departamento de Economía, Universidad de Chile. TIPS n°4.

Kahlenberg, R. (2012) *The Future of School Integration*. Century Foundation.

Lahera, E. (2005) *Del dicho al hecho: ¿cómo implementar las políticas?* Versión revisada de la ponencia presentada en el X Congreso del CLAD, Santiago.

Ley de Inclusión Escolar que regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado, Ley N°20.845, 2015.

Ley General de Educación (LGE), Ley N° 20.370, 2009.

Levin, H. M. (2002) *Potential of for-profit schools for educational reform*, National Center for the Study of Privatization in Education. Teachers College, Columbia University. Occasional paper, 47.

Manzi, Jorge; Bogolasky, Francisca; Gutiérrez, Gabriel; Grau, Valeska & Volante, Paulo (2014) *Análisis sobre valoraciones, comprensión y uso del SIMCE por parte de directores escolares de establecimientos subvencionados*. Presentación proyecto FONIDE N°: F711269.

Mizala, A. y Torche, F (2012) *Bringing the schools back in: the stratification of educational achievement in the Chilean voucher system*.

Regonini, G. (1991) *El estudio de las políticas públicas*. ISSN 0012-4494, N° 224-225.

Revuelta Vaquero, B (2007) *La implementación de políticas públicas*. *Dikaion*, vol. 21, n°. 16, noviembre, 2007, pp. 135-156. Universidad de La Sabana Cundinamarca, Colombia.

Sabatier, P. (1986) *Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis*. *Journal of Public Policies*.

Sahlberg, P. (2011) *El cambio educativo en Finlandia: ¿Qué puede aprender el mundo?* Paidós, Buenos Aires.

Subirats, J. (1992) *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.

Treviño, Ernesto; Valenzuela, Juan Pablo & Villalobos, Cristóbal (2014) *¿Se agrupa o segrega al interior de los establecimientos escolares chilenos? Segregación académica y socioeconómica al interior de la escuela. Análisis de su magnitud, principales factores explicativos y efectos*. Nota técnica del proyecto FONIDE N° F711296.

Valenzuela, Juan Pablo & Allende, Claudio (2012) Logros en Liceos Públicos de Excelencia en Chile: valor agregado o solo descreme de la elite? Presentación en II Congreso Interdisciplinario de Investigación en Educación, CIIE 2012.

Valenzuela, Villalobos & Gómez (2013) Segregación y polarización en el sistema escolar chileno y recientes tendencias: ¿Qué ha sucedido con los grupos medios? *Espacio Público*, Documento de Referencia n°3.

Van Meter, D. y Van Horn, C. (1975) *"The Policy Implementation Process. A Conceptual Framework"*. *Administration & Society*, vol. 6, n°4.

Vieytes, R. (2004). *Metodología de la Investigación en Organizaciones, Mercado y Sociedad. Epistemología y Técnicas*. Editorial de las Ciencias, Buenos Aires, Argentina

Waissbluth, M. (2008) *Sistemas complejos y gestión pública*. Serie Gestión, Documento de Trabajo n°99.

Waissbluth, M. (2010) *Déficit de Vitamina "I". Las omisiones de implementación de las políticas públicas (o bien: la economía política de la ineficiencia pública)*. Centro de Sistemas Públicos, Notas de opinión n°1.

Waissbluth, Mario (2013) *Cambio de rumbo. Una nueva vía chilena a la educación*. Santiago: Edición Debate

Wildavsky, A. (1979) *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Little, Brown.

Zubizarreta, José; Paredes, Ricardo; Rosenbaum, Paul (2014) *Matching for balance, pairing for heterogeneity in an observational study of the effectiveness of for-profit and not-for-profit high schools in Chile*. *Annals of Applied Statistics*, Volume 8, Number 1.

9.1. Bibliografía Web

Álvarez, R. (29 de mayo de 2015) Presidenta Bachelet promulga ley de inclusión escolar: "Este es un logro de todo Chile". *La Tercera*. Recuperado de <http://www.latercera.com/noticia/politica/2015/05/674-631827-9-presidenta-bachelet-promulga-ley-de-inclusion-escolar-este-es-un-logro-de-todo.shtml>

Bevilacqua, R. (20 de mayo de 2014) *Las reacciones de los actores de la educación sobre las primeras medidas de la Reforma Educacional*. *La Tercera*. Recuperado de <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2014/05/680-578960-9-las-reacciones-de-los-actores-de-la-educacion-sobre-las-primeras-medidas-de-la-.shtm>

Brunner: ¿Habrá que esperar una segunda ronda de reformas para ver los asuntos de fondo? (19 de mayo de 2014) *La Segunda*, p.4. Recuperado de <http://historicos.la2da.cl/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2014-05-19&PaginaId=4&bodyid=0>

Carmona, A. & Sepúlveda, N. (20 de octubre de 2014) *Sostenedores amenazan con cierre masivo de colegios y levantan campaña para boicotear la reforma educacional*. *El Mostrador*. Recuperado de <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2014/10/20/sostenedores-amenazan-cierre-masivo-de-colegios-y-levantan-campana-para-boicotear-la-reforma-educacional/>

Congreso aprueba proyecto de Inclusión Escolar y queda listo para su promulgación (26 de enero de 2015) *Mineduc*. Recuperado de <http://reformaeducacional.mineduc.cl/congreso-aprueba-proyecto-de-inclusion-escolar-y-queda-listo-para-su-promulgacion/>

Cortés, C. (18 de mayo de 2014) *Presidenta de la Fech critica proyecto de reforma educacional y dice que está lleno de "contradicciones"*. *La Tercera*. Recuperado de <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2014/05/680-578666-9-presidenta-de-la-fech-critica-proyecto-de-reforma-educacional-y-dice-que-esta.shtml>

Educación 2020 responde por inserción de sostenedores en El Mercurio: "falsea la realidad" (22 de octubre de 2014) The Clinic Online. Recuperado de <http://www.theclinic.cl/2014/10/22/educacion-2020-responde-por-insercion-de-sostenedores-en-el-mercurio-falsea-la-realidad/>

Felipe Kast y reforma educacional: "Gobierno quiere darse un gustito ideológico" (27 de mayo de 2014) La Nación. Recuperado de http://www.lanacion.cl/noticias/site/artic/20140527/pags/20140527183309.html?fb_comment_id=503387743122767_503773673084174#fd6d6589c

Los siete puntos más controvertidos en el debate del Senado sobre la reforma escolar (9 de diciembre de 2014) Economía y Negocios Online. Recuperado de <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=130085>

Mariana Aylwin critica la reforma educacional: "me parece que denota una mirada más bien ideológica" (25 de mayo de 2014) The Clinic Online. Recuperado de <http://www.theclinic.cl/2014/05/25/mariana-aylwin-critica-la-reforma-educacional-me-parece-que-denota-una-mirada-mas-bien-ideologica/>

Mascareño, C. (20 de noviembre de 2014) Oficialismo y Alianza se confrontan por plazos de tramitación de reforma educacional. T13.cl. Recuperado de <http://www.t13.cl/noticia/actualidad/oficialismo-y-alianza-se-confrontan-por-plazo-de-tramitacion-de-reforma-educacional>

Moreno, G. (24 de junio de 2014) Mario Waissbluth: "El fin al copago y al lucro debió plantearse al segundo o tercer año de gobierno". La Tercera. Recuperado de <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2014/06/680-583790-9-mario-waissbluth-el-fin-al-copago-y-al-lucro-debio-plantearse-al-segundo-o.shtml>

Moreno, G. (25 de octubre de 2014) Confepa: Marcha de hoy "es el inicio de las manifestaciones de los apoderados en las calles" La Tercera. Recuperado de <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2014/10/680-601728-9-confepa-marcha-de-hoy-es-el-inicio-de-las-manifestaciones-de-los-apoderados-en.shtml>

Núñez, L. (29 de mayo de 2014) Iglesia y reforma educacional: "Preocupa" que apunte a lo económico más que a la calidad. Emol. Recuperado de <http://www.emol.com/noticias/nacional/2014/05/29/662628/a-la-iglesia-catolica-le-preocupa-que-reforma-educacional-este-orientado-a-lo-economico-mas-que-a-la-calidad.html>

Observación general N° 13: El derecho a la educación (artículo 13). Recuperado de <https://www.escri-net.org/es/docs/i/428712>

Presidenta de Confepa: "Nos inquieta una reforma educacional que no habla de calidad" (21 de mayo de 2014) T13.cl. Recuperado de <http://www.t13.cl/videos/entretencion/presidenta-de-confepa-nos-inquieta-una-reforma-educacional-que-no-habla-de-calidad>

Reyes, P. (15 de junio de 2014) Eyzaguirre: "No es cierto que la educación subvencionada tenga mejores resultados que la pública". La Tercera. Recuperado de

<http://www.latercera.com/noticia/nacional/2014/06/680-582564-9-ministro-eyzaquirre-no-es-cierto-que-la-educacion-subsuencionada-tenga-mejores.shtml>

Seis claves para entender los cambios que traerá el proyecto sobre fin al lucro, copago y selección (26 de enero de 2015) La Tercera. Recuperado de <http://www.latercera.com/noticia/politica/2015/01/674-614318-9-seis-claves-para-entender-los-cambios-que-traera-el-proyecto-sobre-fin-al-lucro.shtml>

Tribunal Constitucional rechaza requerimientos de Alianza y da luz verde a Ley de Inclusión (2 de abril de 2015) Educación 2020. Recuperado de <http://www.educacion2020.cl/noticia/tribunal-constitucional-rechaza-requerimientos-de-alianza-y-da-luz-verde-ley-de-inclusion>

Vargas, F. (19 de mayo de 2014) Bancada estudiantil celebra reformas pero advierte que "no son suficientes" Emol. Recuperado de <http://www.emol.com/noticias/nacional/2014/05/19/660978/bancada-estudiantil-celebra-reformas-pero-advierte-que-no-son-suficientes.html>

VIDEO: Mira cómo fue el nocaut de Naschla Aburman a Érika Muñoz de la Confepa (29 de octubre de 2014) The Clinic Online. Recuperado de <http://www.theclinic.cl/2014/10/29/video-mira-el-nocaut-de-naschla-aburman-erika-munoz-de-la-confepa/>

Waissbluth, M. (29 de mayo de 2014) El orden de los factores sí altera el producto. Voces, La Tercera. Recuperado de <http://voces.latercera.com/2014/05/29/mario-waissbluth/el-orden-de-los-factores-si-altera-el-producto-mario-waissbluth/>

Walker: "Nunca pensé que íbamos a transformar el Mineduc en un gestor inmobiliario" (7 de junio de 2014) Emol. Recuperado de <http://www.emol.com/noticias/nacional/2014/06/07/664094/walker-nunca-pense-que-ibamos-a-transformar-el-mineduc-en-un-gestor-inmobiliario.html>

Walker impone sus plazos para tramitar la Reforma Educacional y deja mal parado a Rossi (20 de noviembre de 2014) The Clinic Online. Recuperado de <http://www.theclinic.cl/2014/11/20/la-dc-logra-imponer-sus-plazos-para-tramitar-la-reforma-educacional-y-walker-resta-valor-dichos-de-rossi/>

10. ANEXOS

10.1. Principales características de los sostenedores consultados

La información presentada en las siguientes tablas fue proporcionada por los sostenedores en cada una de las entrevistas.

	VICARÍA PARA LA EDUCACIÓN	FUNDACIÓN CHAMINADE
Info General	Hay 260 colegios que se declaran católicos: 29 vinculados al arzobispado, 140 de congregaciones, y el resto de inspiración católica.	Pertenecen a FIDE y CONACEP
Tamaño	32.000 alumnos (con diferencia entre colegios)	Fundación es sostenedora de los Colegios Marianistas de Chile. En Chile son 4 colegios. El próximo año se suma un 5º
Historia		
Copago	Colegios desde copago alto hasta gratuitos súper pobres.	Hoy cobran en promedio 70 mil pesos
Lucro	Todos los sostenedores son fundaciones de derecho canónico sin fines de lucro	Fundación sin fines de lucro
Infraestructura	Las propiedades (variado): instituciones propietarias, instituciones que la tienen en comodato (1 externo y el resto son propiedades del arzobispado)	En materia de infraestructura depende de cada caso: 1 es de la fundación, 1 es de la congregación. 2 colegios son de la Iglesia
Selección	También variado: orden de llegada, tómbola, etc.	En materia de selección han transitado de selectivo a inclusivo. El 2013 fue el último año con selección académica. Hacían pruebas cognitivas para entrar a prekinder. Postulan 1000 familias para 20 vacantes

	FUNDACIÓN EL CAMINO	FORMANDO FUTUROS SPA
Info General	Colegio se declara católico, pero no es del arzobispado.	Son la 4ta generación de sostenedores. Llegaron el 2013
Tamaño	890 alumnos de prekinder a 4to medio con 2 cursos por nivel	Menos de 100 alumnos. Antes recibían alumnos SENAME (ahí eran más de 100). De primero a octavo, un curso por nivel
Historia	Colegio de 8 años	Colegio antiguo, viene de los años 50, pero antes era privado
Copago	Gratuito	Colegio gratuito desde los 2000, aproximadamente
Lucro	Pertenece a fundación sin fines de lucro (único colegio de la fundación)	Sociedad colectiva (5 personas). 4 profesores y un ingeniero comercial que ve temas administrativos. Tienen déficit, y cuando hay excedente, se reinvierte.
Infraestructura	Son dueños de la infraestructura	Se paga arriendo hace 30 años
Selección	Cuando no hay cupos de hace lista de espera. Se selecciona por orden de llegada	No tienen sobre demanda

	SOCIEDAD EDUCACIONAL RAÍCES ALTANOR	CORPORACIÓN EDUCACIÓN ASIS
InfoGeneral	Proyecto de apoderados que luego toma un grupo de profesores que trabajaba en el colegio	Secretario general de CONACEP. Colegio con Alta exigencia, desarrollo formación ciudadana, orquestas
Tamaño	250 estudiantes de jardín a octavo básico (un curso por nivel)	1180 alumnos (2 cursos por nivel)
Historia	Colegio de 30 años	Desde el 99 como sostenedor (junto a su esposa)
Copago	Colegio con copago máximo	Copago efectivo de 55 mil por alumno, pero cobro tope de 85 mil. Se llega a ese valor con programa de becas
Lucro	Sociedad LTDA compuesta por 4 personas. No retiran utilidades	La rentabilidad de la inversión se percibe por la vía de un arriendo
Infraestructura	Queda un año de dividendo para adquirir la propiedad	El inmueble está en manos de una sociedad inmobiliaria y el colegio está en manos de una sociedad educacional. Las 2 sociedades son de los mismos socios.
Selección	Se le pide que el niño pase una mañana en el colegio y se le hace una entrevista a los padres. Si hay sobre demanda se selecciona por orden de llegada.	Colegio tiene pruebas académicas y observa notas en los procesos de selección. En los cursos inferiores el criterio era orden de llegada

	SOCIEDAD SAN FERNANDO LIMITADA	FUNDACIÓN ARTURO MERINO BENÍTEZ
InfoGeneral	Larga historia en educación. Mamá y familia profesores	2 colegios, uno particular pagado y uno particular subvencionado
Tamaño	3 colegios grandes (más de 1000 alumnos cada uno) en sectores vulnerables. Desde pre-kinder hasta 4º medio	alrededor de 910 alumnos de kínder a 4to medio. 2 cursos por nivel, de 35 alumnos aproximadamente
Historia	Sociedad (desde 1991) de responsabilidad Limitada	
Copago	Uno sin copago, uno con copago bajo y otro con copago alto	50 a 55 mil pesos de copago (mitad subvención, mitad copago). Se cobra por categorías
Lucro	Nunca han retirado utilidades.	Fundación sin fines de lucro. Directorio con civiles y uniformados. Presidente es el Comandante en jefe de la Fuerza Aérea
Infraestructura	Un colegio es propiedad de la sociedad y los otros 2 de una inmobiliaria de los mismos dueños. Los arriendos se fijan anualmente con una tasación externa (delta bajo)	La FACH entrega cada 5 años los inmuebles en comodato
Selección	Selección aleatoria hasta 6º básico (orden de llegada si hay sobre demanda). Desde 7º se hacen pruebas académicas para los alumnos nuevos.	Hay sistema de selección. Se ve si tiene problemas emocionales o psicológicos.

	SOCIEDAD JUAN SANDOVAL SA	SOCIEDAD DE INSTRUCCIÓN PRIMARIA
Info General	2 establecimientos: escuela básica y escuela diferencial	Nace por el interés de un grupo de jóvenes de hacer algo para superar la pobreza del país
Tamaño	Escuela especial 200 alumnos, con nivel básico y nivel laboral. Escuela básica 400 alumnos, de pre-kínder a octavo, 1 curso por nivel.	17 colegios, 19 mil alumnos, 1300 empleados de los que 900 son profesores. Los más grandes del país
Historia	En un primer momento crearon la escuela diferencial para atender a la población del sur de Santiago	159 años de vida
Copago	Escuela básica cobra alrededor de 8 mil pesos a un 25% de la matrícula	Financiamiento compartido de \$9.500 que paga el 70% de los estudiantes, y entrega el 2% del presupuesto total
Lucro	Sociedad. En ocasiones y en cantidades mínimas, retiran utilidades.	Fundación sin fines de lucro
Infraestructura	Infraestructura es de la sociedad	Dueños de la infraestructura
Selección	No tienen selección, pero no maneja bien la información	Existen procesos de selección pero no son académicos. Se observa la madurez de los estudiantes

10.2. Listado y características de los establecimientos gestionados por los sostenedores consultados

CORPORACION EDUCACION ASIS					
RBD	Nombre	Matrícula	Pago Mensual	NSE	IVE
25223	COLEGIO MONTE DE ASIS	1.053	\$50.001 A \$100.000	Medio-Alto	31%

FORMANDO FUTURO EN SERVICIOS DE EDUCACION SPA					
RBD	Nombre	Matrícula	Pago Mensual	NSE	IVE
8717	ESCUELA PARTICULAR SAINT HENRY SCHOOL	68	GRATUITO	Medio-Bajo	73%

FUNDACION ARTURO MERINO BENITEZ					
RBD	Nombre	Matrícula	Pago Mensual	NSE	IVE
25249	COLEGIO PARTICULAR TANTAUCO EL BOSQUE	935	\$50.001 A \$100.000	Medio-Alto	30%

FUNDACIÓN CHAMINADE					
RBD	Nombre	Matrícula	Pago Mensual	NSE	IVE
9564	COLEGIO PARROQUIAL SAN MIGUEL	1.211	\$50.001 A \$100.000	Medio-Alto	33%
9570	INSTITUTO MIGUEL LEON PRADO	1.068	\$50.001 A \$100.000	Medio-Alto	20%
24410	COLEGIO SANTA MARIA DE LA CORDILLERA	1.138	\$50.001 A \$100.000	Medio-Alto	41%

FUNDACION EL CAMINO					
RBD	Nombre	Matrícula	Pago Mensual	NSE	IVE
26372	ESCUELA BASICA SAN LUCAS DE LO ESPEJO	866	GRATUITO	Medio-Bajo	80%

SOCIEDAD DE INSTRUCCION PRIMARIA DE SANTIAGO					
RBD	Nombre	Matrícula	Pago Mensual	NSE	IVE
8682	COLEGIO RAFAEL SANHUEZA LIZARDI	1.285	\$25.001 A \$50.000	Medio	51%
12112	ESCUELA JORGE ALESSANDRI RODRIGUEZ	-	SIN INFORMACIÓN	0	
31295	LICEO BICENTENARIO ITALIA	821	SIN INFORMACIÓN	Medio	61%
8618	INSTITUTO DE ENS.MEDIA CLAUDIO MATTE	502	\$10.001 A \$25.000	Medio	63%
8658	COLEGIO FRANCISCO ARRIARAN	1.078	\$10.001 A \$25.000	Medio	54%
8659	ESCUELA PARTICULAR FRANCISCO ANDRES OLEA	538	\$10.001 A \$25.000	Medio	56%
8660	LICEO POLIVALENTE ITALIA	-	\$10.001 A \$25.000	0	
8661	ESCUELA PARTICULAR GUILLERMO MATTA	848	\$10.001 A \$25.000	Medio	61%
8663	ESCUELA PARTICULAR HERMANOS MATTE	926	\$10.001 A \$25.000	Medio	61%
9505	ESCUELA PARTICULAR JOSE A.ALFONSO	1.200	\$10.001 A \$25.000	Medio	64%
9656	ESCUELA PARTICULAR PDTE.JOSE J.PRIETO	1.636	\$10.001 A \$25.000	Medio-Bajo	67%
9800	ESCUELA BAS. ROSA ELVIRA MATTE DE PRIETO	1.154	\$10.001 A \$25.000	Medio-Bajo	72%
10042	ESCUELA PARTICULAR ELVIRA HURTADO DE M.	1.225	\$10.001 A \$25.000	Medio	62%
10220	COLEGIO PRESIDENTE ALESSANDRI	1.103	\$10.001 A \$25.000	Medio	54%
10224	COLEGIO ARTURO TORO AMOR	1.183	\$10.001 A \$25.000	Medio	54%
9655	ESCUELA PARTICULAR CLAUDIO MATTE	1.122	\$1.000 A \$10.000	Medio	68%
9673	ESCUELA PARTICULAR ARTURO MATTE LARRAIN	1.103	\$1.000 A \$10.000	Medio-Bajo	76%
24623	ESCUELA JORGE ALESSANDRI RODRIGUEZ ANEXO	2.001	\$1.000 A \$10.000	Medio-Bajo	78%
26466	ESCUELA BASICA ELIODORO MATTE OSSA	1.722	\$1.000 A \$10.000	0	84%

SOCIEDAD EDUCACIONAL JUAN SANDOVAL SA					
RBD	Nombre	Matrícula	Pago Mensual	NSE	IVE
10623	ESCUELA DIFERENCIAL JUAN SANDOVAL	187	GRATUITO	0	
10629	ESCUELA PARTICULAR EL BOSQUE	318	\$10.001 A \$25.000	Medio	64%

SOCIEDAD EDUCACIONAL RAICES ALTANOR LTDA					
RBD	Nombre	Matrícula	Pago Mensual	NSE	IVE
25334	ESCUELA BASICA RAICES ALTAZOR	196	\$50.001 A \$100.000	Medio-Alto	31%

SOCIEDAD EDUCACIONAL SAN FERNANDO LIMITADA					
RBD	Nombre	Matrícula	Pago Mensual	NSE	IVE
9158	COLEGIO PARTICULAR SAN FERNANDO	1.817	\$10.001 A \$25.000	Medio	63%
25579	ESCUELA PARVULOS MIRADOR DE PUENTE ALTO		SIN INFORMACIÓN		
24995	COLEGIO SAN FERNANDO DE PUENTE ALTO	530	\$10.001 A \$25.000	Medio-Bajo	71%
25149	COLEGIO SAN FERNANDO ANEXO	-	SIN INFORMACIÓN	0	
25580	COLEGIO PARTICULAR MIRADOR	1.141	\$25.001 A \$50.000	Medio	52%

VICARÍA PARA LA EDUCACIÓN DE SANTIAGO					
RBD	Nombre	Matrícula	Pago Mensual	NSE	IVE
8671	ESCUELA PARTICULAR VICTORIA PRIETO	471	\$10.001 A \$25.000	Medio	59%
25589	COLEGIO JESUS SERVIDOR	765	\$10.001 A \$25.000	Medio-Bajo	77%
9519	COLEGIO SANTO CURA DE ARS	1.074	\$25.001 A \$50.000	Medio-Alto	50%
10489	LICEO NUESTRA SENORA DE LAS MERCEDES	1.005	\$10.001 A \$25.000	Medio	66%
24717	COLEGIO NUESTRA SENORA DE GUADALUPE	765	\$10.001 A \$25.000	Medio	68%
24714	COLEGIO SANTO TOMAS	506	\$1.000 A \$10.000	Medio-Bajo	82%
10023	LICEO ALBERTO HURTADO	478	\$10.001 A \$25.000	Medio	72%
10046	ESCUELA PARTICULAR SAGRADA FAMILIA	517	\$10.001 A \$25.000	Medio	69%
9377	COLEGIO POLIV. VICENTE VALDES	536	\$10.001 A \$25.000	Medio-Bajo	77%
9647	LICEO SAN FRANCISCO	1.635	\$10.001 A \$25.000	Medio-Bajo	71%
8617	LICEO POLIT. SARA BLINDER DARGOLTZ	849	\$10.001 A \$25.000	Medio-Bajo	71%
9799	COMPLEJO EDUC.PART.MONSENOR LUIS A.PEREZ	2.100	\$10.001 A \$25.000	Medio-Bajo	69%
8589	LICEO MIGUEL RAFAEL PRADO	1.768	\$10.001 A \$25.000	Medio	48%
8645	LICEO JOSE DOMINGO CANAS	1.823	\$10.001 A \$25.000	Medio	61%
9179	COLEGIO SANTA MARTA	857	\$25.001 A \$50.000	Medio-Alto	36%
10245	NUESTRA SEÑORA DEL CARMEN DE QUILICURA	783	\$10.001 A \$25.000	Medio	56%
26083	COLEGIO SAN ALBERTO HURTADO	698	\$10.001 A \$25.000	Medio-Bajo	69%
9368	ESCUELA PARTICULAR PAPA JUAN PABLO II	205	GRATUITO	Medio-Bajo	88%
10315	COLEGIO CRISTOBAL COLON	832	\$10.001 A \$25.000	Medio	61%
9369	ESCUELA PARTICULAR ROSARIO CONCHA	981	\$10.001 A \$25.000	Medio	53%
10030	LICEO POLIV.SAN JOSE DE LA PRECIOSA SANG	1.988	\$10.001 A \$25.000	Medio	67%
8634	LICEO RUIZ TAGLE	964	\$50.001 A \$100.000	Medio-Alto	34%
8841	COLEGIO PARROQ,STA ROSA DE LO BARNECHEA	1.235	\$10.001 A \$25.000	Medio	48%
24843	COLEGIO POLIV. SAN LUIS BELTRAN	1.176	\$1.000 A \$10.000	Medio-Bajo	76%

10.3. Pautas entrevistas

PAUTA ENTREVISTA A SOSTENEDORES

- **Preguntas de Contexto (presentación):** cargo, años en el cargo, participación política y/o gremial, establecimientos bajo su administración, número de estudiantes, características de los colegios: zona, nivel socioeconómico, resultados, propiedad del inmueble, pago de arriendos, etc.
- **Conocimiento:** Qué sabes de la Ley de Inclusión? Cuáles son los principales cambios que presenta? /// Que sabes de los reglamentos?
- **Preguntas Estructurales:**
 - cuáles son las mayores debilidades y zonas de riesgo de la Ley?
 - Que complejidades impone en tu trabajo?
 - Cuáles son los problemas, dudas, temores?
- **Sobre Copago:**
 - Profundizar en estructurales!!!
 - Cómo evalúa las restricciones al uso de los recursos?
 - Cómo impactará en la gestión?
- **Sobre Lucro:**
 - Profundizar en estructurales!!!
 - Como ve las transacciones?
 - Qué pasa con la infraestructura?
 - Cómo va a cumplir con el requisito? Lo tiene claro?
- **Sobre Selección:**
 - Cómo selecciona hoy?
 - Profundizar en estructurales!!!
 - Como piensa aplicar la ley? Tiene claridad en los plazos?
- **Preguntas sobre preparación:** están haciendo algo para preparar los cambios? Tienen claridad sobre cuando comienza cada cambio en su(s) colegio(s)?
- **Recomendaciones:** solicitar sugerencias para la política pública que faciliten la implementación de la Ley.

Otros temas a explorar:

- **Determinar mayores fortalezas de la Ley:** que beneficios tendrán tus colegios con la Ley? Que beneficios verás en tu trabajo? Qué beneficios tendrá el sistema?
- **Conocer la visión y grado de participación en el proceso legislativo:** cual fue tu rol en el trámite legislativo? Sientes que tu opinión fue considerada? Hubo instancias de trabajo donde pudieses presentar tu opinión?
- **Preguntas sobre comunidad:** han tenido conversaciones sobre la Ley? Que dicen los directores, profesores, estudiantes, apoderados?

PAUTA ENTREVISTA AUTORIDADES MINEDUC

- Preguntas de contexto: presentación, cargo, etc.
- ¿Cuántos reglamentos considera la Ley de Inclusión?
- ¿Cuáles son las principales materias que regulan?
- ¿En qué estado se encuentran? ¿Plazos?
- ¿Cómo se han construido?
- ¿Cuáles son las principales dificultades que vislumbran en la implementación de la Ley?
- ¿Cuáles son las principales preocupaciones de los sostenedores?
- ¿Cuáles son las principales encontradas hasta el minuto en materia de lucro?
- ¿Cuáles son las principales encontradas hasta el minuto en materia de copago?
- ¿Cuáles son las principales encontradas hasta el minuto en materia de selección?
- ¿Qué opina de la polémica por el reglamento que regula la adquisición de la infraestructura?
- ¿Han pensado en ajustes legales a la Ley de Inclusión?