

COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY DE CALIDAD Y EQUIDAD DE LA EDUCACION

**PRESENTACIÓN A LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN
DEL SENADO**

ENERO 12, 2011

**Educación
2020**

Introducción

- Educación 2020 circuló anteriormente el documento “Financiamiento, Educación Pública e Inequidad” con comentarios al proyecto de ley de la Cámara.
- Luego, el 3 de enero se envió a los Honorables Senadores un documento con observaciones al proyecto, en la forma que éste fue aprobado en la Cámara.
- **Esta presentación contiene precisiones, comentarios, información y propuestas adicionales.** Junto con recomendar algunas mejoras normativas al proyecto, **nuestras proyecciones de impacto, en la forma y cantidad en que se financiará, indican que no se detendrá a tiempo la espiral casi incontrolable de caída de matrícula municipal y, en algunos escenarios, la puede agudizar, aumentando a la vez la competitividad del sector privado contra el cual se supone debe “competir”.**
- Como antecedente, afirmamos nuestra coincidencia con el documento presentado por el Sr. Gregory Elacqua ante esta Comisión, respecto a las cifras del desplome de la educación pública y la evolución del sector particular subvencionado, pues son un antecedente clave para esta presentación.

Clarificaciones necesarias

- **Educación 2020 respalda la existencia del sector particular subvencionado, aunque propone que, a futuro, será necesario mejorar su regulación.**
- **No es nuestra intención retardar la aprobación de un proyecto de ley que, sin ser una reforma integral, contiene muchos aspectos positivos, algunos de los cuales incluso han sido propuestos por nuestra Fundación.**
- **Han sido las restricciones laborales las que han producido el desplome de las finanzas y el clima de las escuelas municipales, y por ello creemos imprescindible aprobar este proyecto a la brevedad posible.**
- **Buscamos detener, y en lo posible revertir, lo que a nuestro juicio es el inminente desplome de la educación municipal.**

La caída de matrícula y calidad de la educación municipal, desde un sitio de excelencia hasta la situación actual, no puede interpretarse meramente como “ineficiencia”.

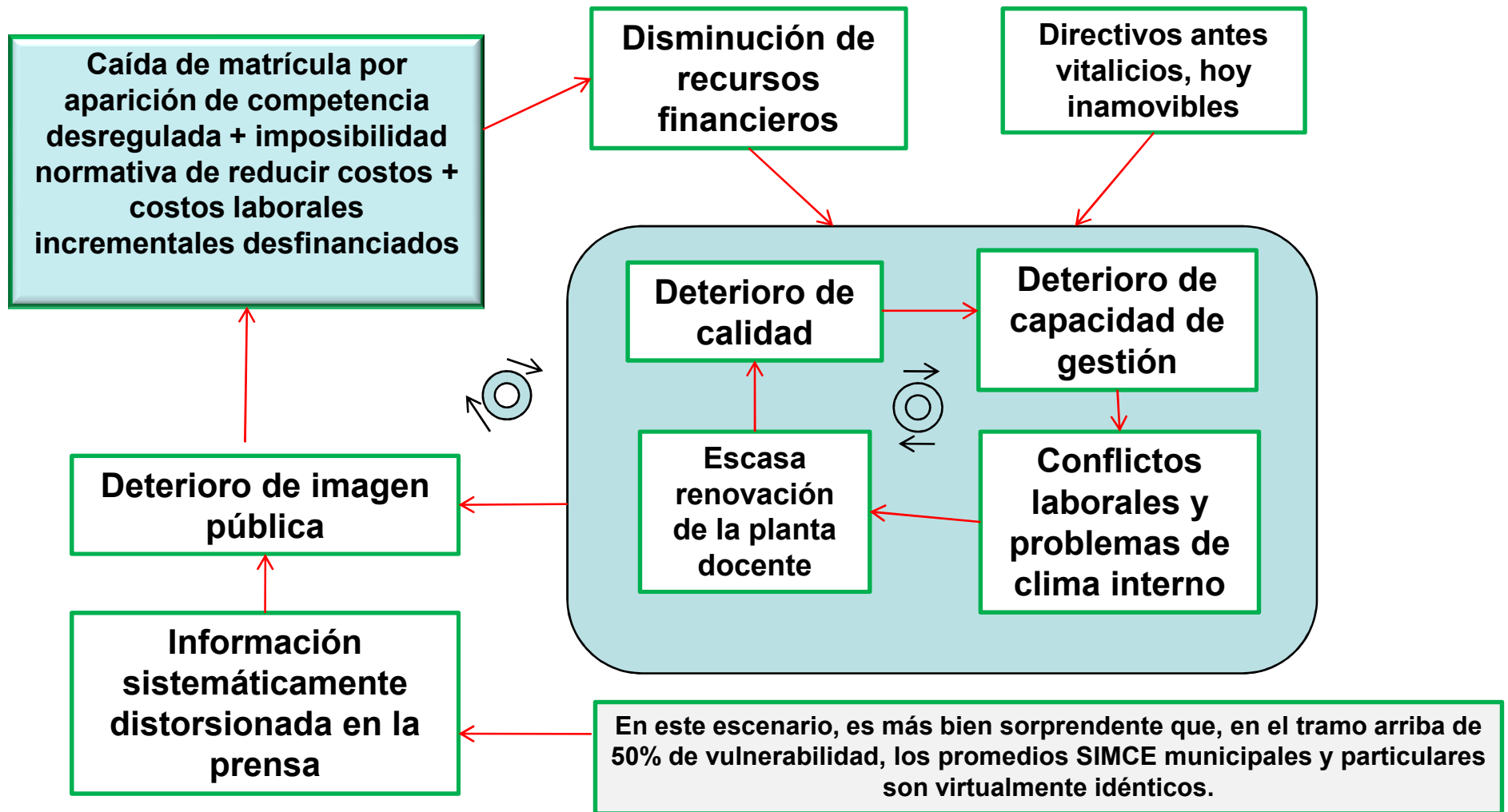
- **Ha sido el resultado de un conjunto de políticas públicas que la estrangularon normativa y financieramente, en una situación de competencia con el sector particular subvencionado con mínimas regulaciones y restricciones. Las cifras de matrícula hablan por sí solas.**
- **En síntesis, el conjunto de normas existentes, la conflictividad gremial y la carencia inicial de recursos generó una caída de matrícula a tasas cada vez más aceleradas que los municipios no han podido revertir ajustando sus costos.**
- **Independientemente del impacto de este proyecto, Chile no puede eludir el hecho de que los déficits de arrastre son monumentales.**
- **Da igual quién es culpable. Lo que importa es el futuro de la calidad educativa y la existencia misma de la educación pública.**

“Cuesta abajo en la rodada”

- Si bien el Estado ha apoyado a los municipios con mecanismos financieros suplementarios, como los PMG y PMU, los montos palidecen comparados con la pérdida financiera que este proceso de deterioro ha significado.
- Como ejemplo, el municipio de Maipú hoy recibe \$11 mil millones en subvenciones y \$700 millones de apoyo especial del Estado, que debe complementar con \$3.800 millones que necesita extraer de otros ingresos, distrayéndolos de la atención a otras necesidades de su comuna. Santiago debe cofinanciar el 30% de los gastos.
- En otras comunas más pequeñas y pobres, este aporte municipal no se ha dado. Lo que ha existido es una situación de carencia extrema de recursos que ha deteriorado severamente la calidad y el clima de la comunidad escolar.
- Es difícil evaluar la pérdida financiera acumulada del sector municipal en la última década, pero ciertamente supera con creces los US\$4 mil millones.

¿Hay deficiencias de gestión municipal?

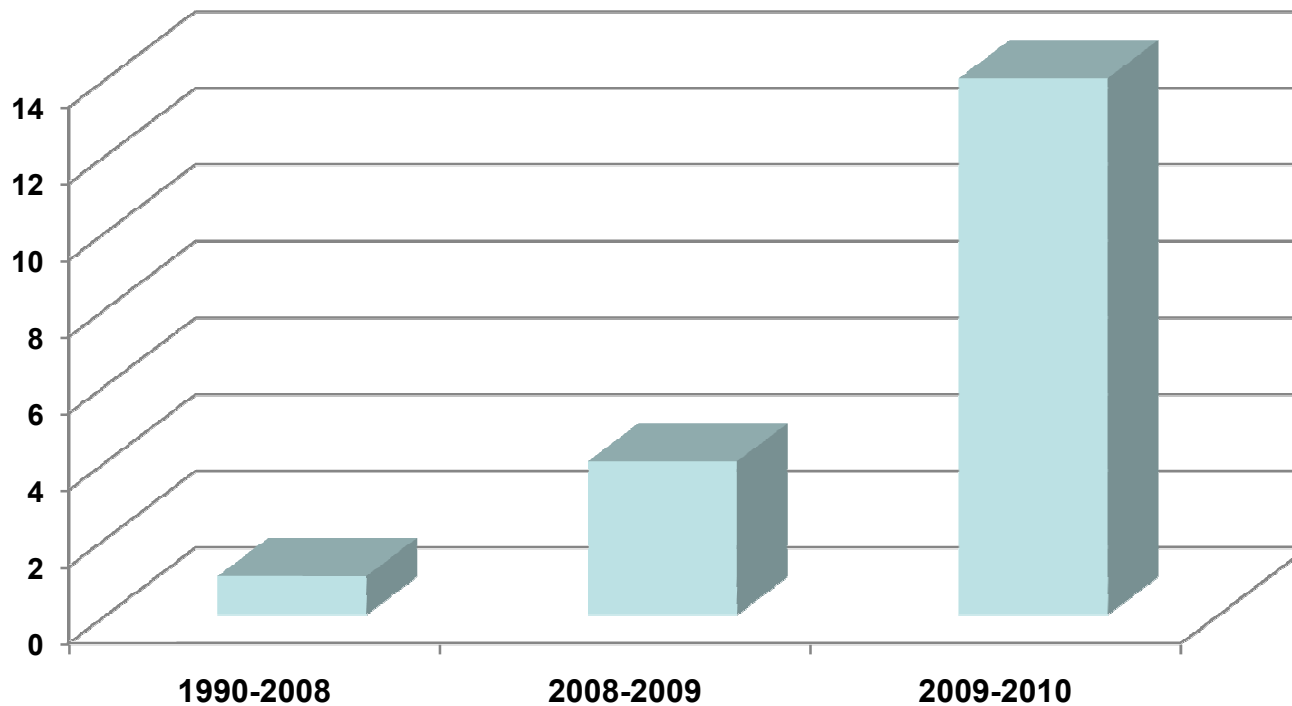
Ciertamente las hay, en muchos – más no todos – los municipios. Sería más bien sorprendente si este no fuera el caso. Se ha generado un círculo vicioso:



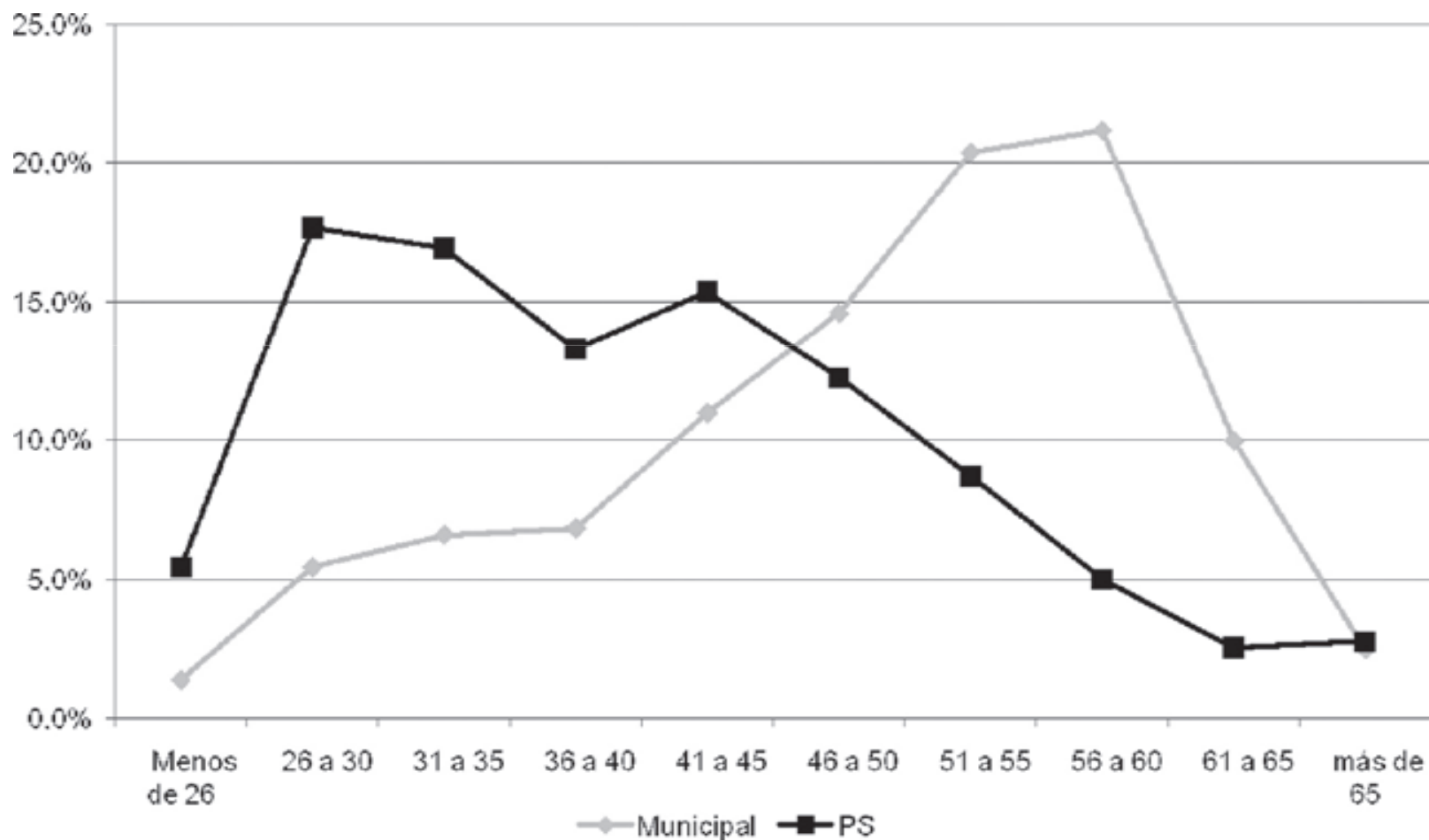
La tasa porcentual de caída anual de la matrícula municipal se está acelerando gravemente.

En este escenario, presuponer que una medida de política pública, por radical que sea, logrará detener esta caída en uno o dos años es materialmente imposible. La actual reforma, tan sólo en materia de renovación de directivos municipales, tomará varios años en implantarse.

Tasa % caída



Dato indispensable: las diferencias de edad promedio entre la educación municipal y particular subvencionada (Beyer y Araneda).



La necesidad de rescatar la educación pública de su inminente quiebra.

- ¿Qué ocurriría si transitamos a una predominancia mayoritariamente particular subvencionada (80-90%)?
- 70% de escuelas particulares subvencionadas han continuado seleccionando en educación básica (por rendimiento académico, religión o requerimientos de alumnos de educación especial), a pesar de lo que mandata la LGE. En este contexto, **la de por sí grave segregación de Chile se profundizará. Las escuelas públicas serán una suerte de reformatorio.**
- **Dado el marco legal completamente desregulado (a diferencia de otros países con educación particular subvencionada), nada impediría que determinadas comunas o territorios sean eventualmente controlados mayoritariamente por grupos de una determinada ideología o religión, lo cual agravaría la desintegración cultural y social de la nación.**
- Los apoderados **DEBEN** poder elegir – en **TODAS** las comunas - entre una educación pública de calidad, con una identidad nacional, y una educación particular subvencionada con determinadas orientaciones ideológicas, religiosas o pedagógicas.

Los impactos del proyecto de ley

Ejemplo: Panguipulli

(4.000 alumnos – 234 municipios con esta matrícula o menos)

5% anual de despidos por 5 años

Sin caída de matrícula. Valor presente neto (\$ millones)

Tasa de retiros de profesores sobre el total	Reemplazo de retirados 50% y despidos 100%	Reemplazo de retirados 20% y despidos 100%	Reemplazo de retirados 20% y despidos 30%	Particular Subvencionado de matrícula equivalente
20%	-847	-237	2387	360
8%	-1668	-1424	1200	360

Ejemplo: Panguipulli

(4.000 alumnos – 234 municipios con esta matrícula o menos)

5% anual de despidos por 5 años

Caída matrícula de 3% hasta el 2015 y 0%
posteriormente. Valor presente neto.

Tasa de retiros de profesores sobre el total	Reemplazo de retirados 50% y despidos 100%	Reemplazo de retirados 20% y despidos 100%	Reemplazo de retirados 20% y despidos 30%	Particular Subvencionado de matrícula equivalente
20%	-893	-283	2342	411
8%	-1714	-1470	1155	411

Escenario idéntico al anterior (Panguipulli) pero con propuesta E2020: Código del Trabajo para despedidos. Valor presente neto.

Tasa de retiros de profesores sobre el total	Reemplazo de retirados 50% y despedidos 100%	Reemplazo de retirados 20% y despedidos 100%	Reemplazo de retirados 20% y despedidos 30%	Particular Subvencionado de matrícula equivalente
20%	-1084	-473	2152	411
8%	-1904	-1660	965	411

Una conclusión. La fórmula de financiamiento es tan dependiente de las tasas de retiro de profesores y de las tasas de reemplazo de retirados y despedidos, que es materialmente imposible predecir, en cada municipio, el impacto financiero de la ley. Podrá ser extremadamente favorable o desfavorable, incluso en comparación con un sostenedor particular subvencionado de tamaño equivalente.

El impacto financiero del proyecto de ley en discusión:

(Estimación de recursos que fluyen hacia el sector público vs. privado)

Año	2011	2012	2013	~2027
Incremento subvención concentración	10437	11079	11186	11186
Incremento en subvenciones general		23966	29048	29339
Fondo	20000	10000		
Adelanto de subvenciones	855	72700	82477	
Pago deuda subvenciones			71,25	3570

Valor presente neto para los municipios (6% tasa descuento)	\$264 mil millones
Valor presente neto para los Part. Subv.	\$211 mil millones
Valor presente neto aporte incremental del Estado (suma de ambas)	\$474 mil millones
% del Valor Presente neto que se destina al Particular Subvencionado	44%

Problemas de la bonificación por retiro

I. Consagración de un derecho y no facultad del sostenedor

-Beneficiarios.

Profesionales de la educación titulares o contratados que tengan 60 o más años (mujeres) y 65 o más (hombres) y renuncien voluntariamente a la dotación docente, y que la formalicen.

Monto. Proporcional a las horas de contrato y los años de servicio de un monto máximo de \$20 millones.

Disminución progresiva del monto. a) tope con renuncia desde entrada en vigencia hasta julio 2012 b) 20% menos entre agosto de 2012 y 1° diciembre 2012 c) 30% menos si cumpliendo los requisitos no se renuncia, desde diciembre de 2012 hasta diciembre de 2013, se puede declarar vacante las horas.

Retiro efectivo del profesional. La relación laboral termina cuando el sostenedor pone el total de la bonificación a disposición del trabajador.

Problemas de la bonificación

II. Financiamiento de acuerdo al proyecto

Recursos específicos. No se contemplan para estos efectos. Se podrá recurrir al adelanto de subvención. Como lo establece la ley N° 20.159, dichos adelantos no pueden exceder de un 3% del monto de las subvenciones percibidas en el mes de febrero del año en que se otorga el anticipo.

Consecuencias. Financiamiento absolutamente insuficiente: a) La casi totalidad de los municipios ya tienen comprometido ese 3% de adelanto. b) Al gasto de los retiros habrá que agregar las remuneraciones de quienes reemplacen a lo menos una parte de quienes se acogan al plan de retiro.

Solución parcial no materializada. Protocolo de Acuerdo Gobierno – Asociación Chilena de Municipalidades: a) se aumenta de 3 a 5% el tope de adelanto de la subvención y b) período de gracia de 24 meses para la devolución.

Efectos. Aún si este protocolo se legalizara, habrá municipios en los que el adelanto de subvención no alcanzará (ejemplo: Panguipulli supera el 6%). Al ser este un derecho laboral y no una facultad del sostenedor, este deberá recurrir a sus propios recursos y/o enfrentar disputas laborales de carácter jurídico.

Poca claridad en el plazo de repago. No se establece legalmente el plazo o número de cuotas para devolver. Dependerá de la disposición de la autoridad de turno para fijar este plazo, que hoy es, informalmente, de 33 a 144 meses.

Conclusiones y recomendaciones en el ámbito financiero

- Independientemente de mejoras eventuales a la institucionalidad y de las modificaciones previstas en esta ley, **es imposible detener instantáneamente el proceso de caída de la matrícula municipal** (y deseablemente su recuperación).
- Tomará al menos 5 años detener esta caída, durante los cuales **la situación financiera de muchos municipios continuará agravándose en una espiral incontrolable. Chile debe enfrentar esta realidad.**
- Es necesario darle un “respiro” financiero coyuntural a los municipios, de tamaño adecuado, para posteriormente hacerlos “competir” en igualdad de condiciones.
- **Es inadecuado financiar esta “liberación de trabas municipales”, de carácter coyuntural y por un período limitado, con financiamientos estructurales y permanentes vía subvención, aplicables a colegios particulares subvencionados y municipales, y con una fórmula que generará extremas disparidades entre municipios, con especial impacto en casos pequeños de regiones.**
- Es esencial clarificar este asunto, y en el mejor escenario, es preferible sincerar esta situación y resolver los problemas municipales a través de un subsidio directo, temporal, por única vez.

Conclusiones y recomendaciones en el ámbito financiero

- Para reparar los daños a las finanzas municipales causados durante 30 años, se estarán mejorando las utilidades de escuelas particulares con fines de lucro. En cualquier caso, se facilitará la expansión de las escuelas particulares.
- No se contempla que las remuneraciones municipales estén indexadas a aumentos del sector público y bienios, cosa que no ocurre en el sector particular.
- No se considera que el Estatuto, digna y adecuadamente, le reduce 6 horas aula a los profesores más antiguos. Dada la distribución de edades, esto será creciente. Pero el Estado no lo financia.
- No se considera que, dada la avanzada edad promedio de los profesores municipales, habrá nuevas oleadas de retiro en los próximos años.
- Se presupone que los profesores que se retiren NO serán reemplazados, o lo serán por profesores “más baratos”, lo cual es una hipótesis cuestionable, especialmente en educación media. Será necesario contratar más profesores especialistas al transitar a un ciclo de sólo 6 años de educación básica.
- **Todo lo anterior agudizará la de por sí precaria situación de las finanzas municipales, independientemente del contenido de este proyecto de ley, salvo que haya un intento de rescate de la quiebra municipal que contemple todas las cifras que permitan proyectar y sanear las finanzas del sistema.**

Conclusiones y recomendaciones en el ámbito financiero

- De los cálculos resulta evidente que el impacto en diferentes municipios es significativamente distinto. Esto depende, esencialmente, de la cantidad de (profesores + directivos)/alumno a punto de salir del sistema.
- No es correcto financiar con un mecanismo de subvención per cápita cuestiones que no dependen del número de alumnos sino del número de profesores y directivos a ser reemplazados o retirados.
- En casi cualquier escenario, salvo municipios grandes de escuelas grandes, con pocos profesores al borde del retiro, el impacto agregado es negativo para los municipios, incluso si se da plazo de gracia para los adelantos de subvención. Los municipios más vulnerables y pequeños, con elevado número de escuelas pequeñas, serán los más afectados.
- **Proponemos hacer rápidamente un cálculo más preciso del monto necesario para resolver de una sola vez el problema, eliminar el financiamiento vía subvención (general o preferencial) a este proyecto de ley, y poner la totalidad de los recursos en un fondo especial, de 5 años de ejecución, con proyectos caso a caso, rigurosamente postulados y evaluados. El MINEDUC DEBE asesorar a los municipios en esta tarea.**
- **Posteriormente, se podrá transitar a un escenario de competencia municipal – particular pero “con la cancha debidamente aplanada”.**

Recomendaciones normativas adicionales

- El proyecto actualmente en trámite no “aplana completamente la cancha”, con lo cual el sector continuará “compitiendo” en situación de desventaja.
- La amarra más significativa consiste en que – bajo diversas fórmulas- se persiste en la absurda obligación para los municipios de mantener en la planta a directores de escuela y otros directivos... sin el financiamiento asociado.
- Más grave aún, la experiencia está demostrando que al permanecer en la planta muchos directivos que perdieron los concursos o fueron reemplazados, se producen deterioros de clima organizacional que dificultan extremadamente las labores de los nuevos directivos.
- **Si el Estado desea proteger laboralmente a estos directivos más allá de la ley laboral, la única manera correcta de hacerlo es proveer los recursos para su inmediata indemnización si así lo solicitara el Directivo que ganó el concurso.**
- **No se debe cargar al nuevo Director con este lastre financiero y organizacional. Menos aun después del fuerte golpe causado por 15 años de directivos vitalicios, de efectos totalmente destructivos.**

Recomendaciones adicionales

- **20% de municipios hoy tiene un DAEM de medio tiempo. 40% no tiene encargado técnico pedagógico. Son estos, por cierto, los más pobres y lejanos. Son los que se verán más perjudicados con la actual forma de financiamiento del proyecto de ley.**
- **El problema central de los sostenedores municipales NO es la figura institucional que los configura. No hay evidencia clara que demuestre que la eficiencia municipal dependa del tamaño del sostenedor o de su estructura institucional. Es, esencialmente, un problema de recursos financieros y profesionales calificados y estables como para desempeñar su rol de sostenedor adecuadamente.**
- **Cualquiera sea la institucionalidad que finalmente se decida para la educación pública es indispensable garantizar financieramente, en las unidades más pequeñas, la existencia de al menos una persona de alto nivel, en el ámbito administrativo-financiero y otra en el ámbito técnico pedagógico.**

Recomendaciones adicionales

- En el ámbito de directivos escolares, vemos con preocupación que no se está diseñando la manera de contar en Chile con una capacidad permanente y sostenida de formación de directivos escolares, como ocurre en otros países avanzados.
- La mera asignación de becas para postular a programas que no han sido reforzados en una perspectiva de largo plazo, conducirá inevitablemente a la creación de un nuevo “pseudo mercado” de “venta de certificados” de baja calidad. Hoy, el 60% de los directivos ya tiene cursos de postgrado, sin ningún efecto significativo en su eficacia.
- **Es indispensable además crear en esta ley, a más tardar en 12 meses, un sistema nacional de postulación optativa, de certificación de competencias directivas, que contemple tanto habilidades interpersonales, como conocimientos gerenciales y pedagógicos y experiencia relevante.**
- Los costos de este sistema serán compensados con creces por la agilidad y disminución de costos de concursabilidad y por el establecimiento de estándares nacionales mínimos de competencias directivas tanto para DAEM como Directores de Escuela, Inspectores Generales y otros cargos directivos.
- **Las Corporaciones Municipales también deben concursar sus cargos. Representan un tercio de la matrícula municipal.**

Síntesis final

- **La espiral de deterioro financiero de las escuelas públicas se ha estado acelerando y la distribución etárea de los profesores municipales hace prever que esta se agravará aun más en el futuro cercano.**
- **Esta Ley, aunque financiase todos los gastos derivados de la misma, no detendrá de un día para otro la caída de matrícula municipal.**
- **La posibilidad de que muchos municipios (sobre todo pequeños y de regiones) caigan en una virtual cesación de pagos en el futuro cercano es elevada, aún con las flexibilidades que entrega este proyecto de ley, que tomarán tiempo en surtir efecto en la “competitividad” de las escuelas públicas, más aun si se están inyectando nuevos recursos al sector particular, que incluso podrá en muchos casos prescindir del copago.**
- **En casos en que desde antes los municipios ya hayan estado retirando profesores con adelanto de subvención, pueden generarse graves conflictos jurídicos para los mismos por imposibilidad de pagar las bonificaciones a todos los que decidan retirarse.**
- **No es adecuado financiar reformas coyunturales con mecanismos estructurales y permanentes de subvención per cápita aplicados sin consideración por la especificidad de las situaciones municipales.**

Síntesis final

- **La disminución de restricciones normativas y el mejoramiento del nivel directivo, así como la facilitación del retiro digno de profesores, son cuestiones indispensables y urgentes si se desea preservar el sistema de educación pública.**
- **Recomendamos la aprobación al más breve plazo de este proyecto sujeto a:**
 - 1) **Mejoras normativas como las aquí expuestas.**
 - 2) **Compromisos futuros de legislación, a la brevedad posible, en materia de Carrera Docente e Institucionalidad de la educación municipal.**
 - 3) **La evaluación más precisa del costo total del rescate de la quiebra del sistema municipal y un plazo realista para su recomposición, financiado por mecanismos de subsidio directo y puntual a municipios, contra proyectos específicos de saneamiento, en lugar de subvención per cápita, sea esta preferencial, o peor aún, general.**

Anexo: supuestos de cálculos.

- **Subvención promedio de \$46.152**
Cálculos incorporan reajuste del sector público
Ingresos no incorporan el aumento de la subvención por concentración debido a que estos recursos no pueden usarse para pagar ni indemnizaciones ni aumento de salario
Horizonte desde 2010 hasta el 2027
Deuda de adelanto de subvenciones se paga en 144 cuotas mensuales
Mineduc adelanta vía subvención el 100% del valor de las indemnizaciones
El complemento de indemnizaciones para llegar a 20 millones no se incorpora por no alterar las finanzas del sostenedor.

Los ingresos que se han incorporado son:

- **Ingresos por adelanto de subvención (municipios pedirán recursos por 5 años)**
- **Ingreso por los 20 mil y 10 mil millones que pondrá Mineduc**
- **Ingresos por aumento 1,5% subvención normal 2012**
- **Ahorro por reducción de salarios.**

Los gastos que se han incorporado son:

- **Pago de deuda adelanto subvenciones (pagada en 12 años con 2 años de gracia)**
- **Aumento salario director y jefe Daem**
- **Pago Indemnizaciones de Retiro Voluntario con cargo al sostenedor**
- **Indemnizaciones por atribución directiva de despedir al 5% anual (por 5 años)**
- **Indemnización por despido equipo directivo (se considera que un 10% de los directivos rota anualmente)**