

Serie Auditorías de Política Educativa de PREAL

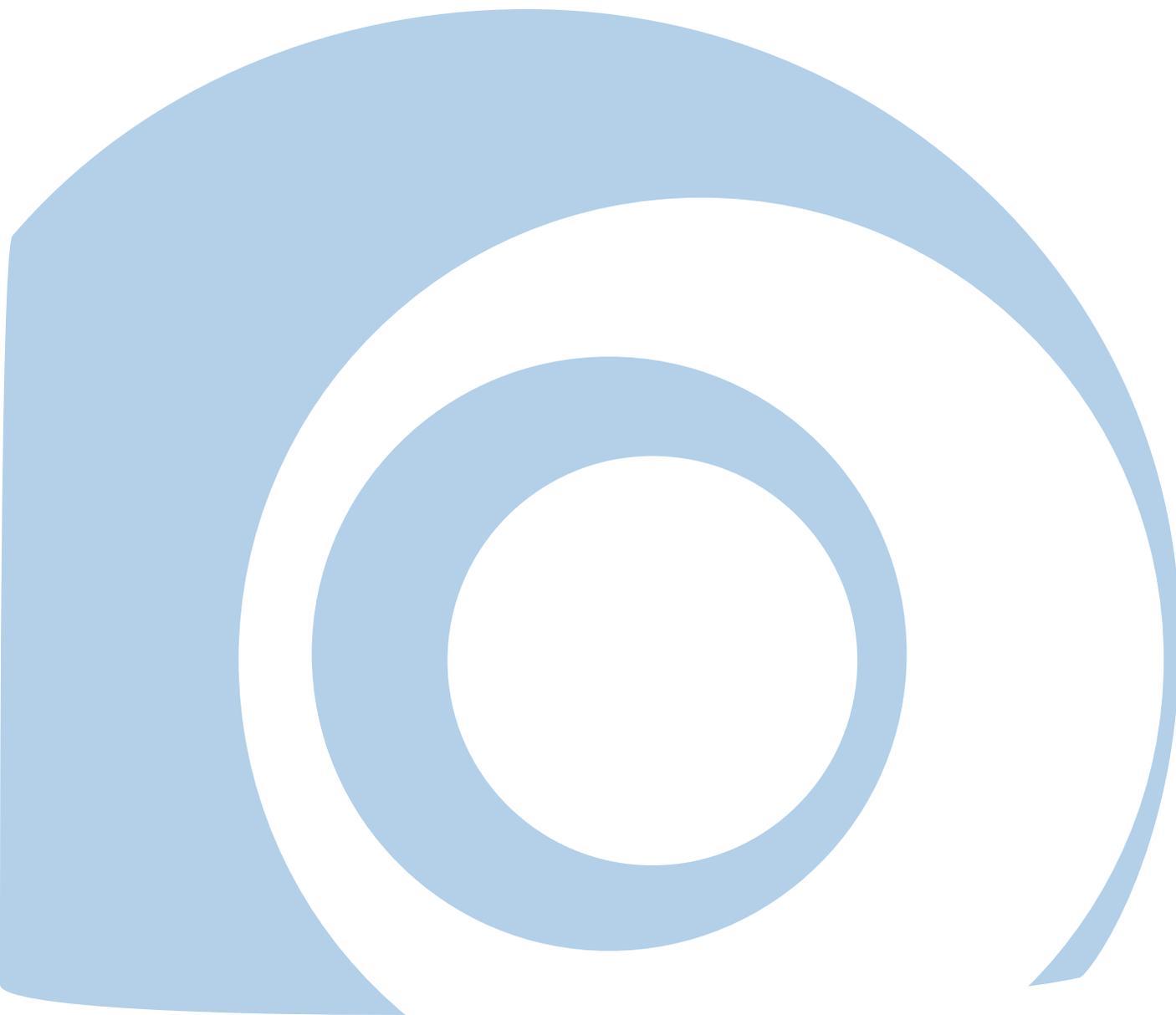
La Subvención Escolar Preferencial en Chile: Mirada a su primera fase de funcionamiento

Javier Corvalán R.

Serie Auditorías de Política Educativa de PREAL

La Subvención Escolar Preferencial en Chile: Mirada a su primera fase de funcionamiento

Javier Corvalán R.



© 2012, PREAL

La Subvención Escolar Preferencial en Chile: Mirada a su primera fase de funcionamiento
Serie de Auditorías de Política Educativa del PREAL

Autor: **Javier Corvalán R.**, Dr. en Sociología, Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE), Universidad Alberto Hurtado (Santiago, Chile). E-mail: jcorvala@cide.cl

El autor es el responsable del contenido final de este documento y sus opiniones no representan necesariamente la opinión de PREAL y las entidades que lo patrocinan.

PREAL

Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe

Teléfono (56-2) 3344302

infopreal@preal.org

www.preal.org

Santiago, Chile

Junio 2012

Esta publicación está disponible en www.preal.org/publicacion.asp

Se autoriza la reproducción y difusión de estos contenidos, citando la fuente.

ÍNDICE

Presentación

I. ¿Qué es la subvención escolar preferencial y qué problema busca resolver?

1. La legislación: ¿por qué se creó la SEP?
2. ¿Cuáles son los fundamentos políticos y académicos de la SEP?

II. Las ideas matrices de la SEP como estrategia de política educativa

III. Implementación de la SEP

1. ¿Cómo ingresan los establecimientos a la SEP?
2. ¿Qué categorías de escuelas y de alumnos establece la SEP?
3. ¿De qué monto son los suplementos a la subvención regular transferidos por la SEP y cómo se produce la transferencia?
4. ¿Qué se hace con los recursos de la SEP?
5. Accountability y consecuencias de participar en la SEP

IV. Balance de la SEP

1. Resultados
2. Financiamiento
3. Transparencia

V. Conclusiones

RESUMEN EJECUTIVO

Este documento es un análisis de la política educativa de Subvención Escolar Preferencial (SEP) implementada en Chile a partir del año 2008, en sus aspectos de legislación, implementación, resultados, financiamiento y transparencia.

La SEP está planteada como una política permanente y su objetivo es contribuir a resolver el problema crónico de la desigualdad de resultados en el sistema escolar chileno, consistente en que los niveles de aprendizaje de los alumnos están fuertemente correlacionados con el nivel socioeconómico de sus familias.

Para ello, la SEP propone una subvención diferenciada según el origen social de los alumnos. Esta se suma a los aportes de la subvención regular que se entrega para todos los alumnos del sistema con apoyo financiero estatal, tanto a colegios municipales como a los colegios particulares subvencionados.

La SEP propone una importante autonomía en el uso de estos recursos suplementarios, pero los establecimientos escolares se comprometen a un aumento de los resultados en los logros de aprendizaje de sus alumnos.

Al año 2011, la SEP se ha implementado con alumnos de kínder (último año pre-primaria) a séptimo año básico (primaria) y en ella participa casi el 100% de los colegios municipales y cerca de un 70% de los particulares subvencionados, beneficiando de manera directa a cerca de 800.000 niños. Esto es, un 40% del total de los alumnos del país que cursan estos grados.

Por su complejidad y su aplicación reciente, aún no se cuenta con resultados concluyentes respecto del impacto educativo de esta política, razón por la cual este análisis se limita a sus aspectos operacionales y a sus fundamentos políticos y académicos en tanto estrategia que podría ofrecer lecciones valiosas a otros países con posibilidades de adaptarla a sus particulares situaciones nacionales.

El análisis de la política se lleva a cabo en el marco de las actividades que realiza el PREAL y, muy especialmente, su Programa de Informes de Progreso Educativo, coordinado desde la Oficina del PREAL en el Diálogo Interamericano bajo la supervisión de Jeffrey M. Puryear.

I. ¿QUÉ ES LA SUBVENCIÓN ESCOLAR PREFERENCIAL Y QUÉ PROBLEMA BUSCA RESOLVER?

I. La legislación: ¿por qué se creó la SEP?

La Subvención Escolar Preferencial (SEP, de aquí en adelante), creada por Ley por el Gobierno de Chile (Ley No 20.248 del 1ero de febrero de 2008) es un instrumento que entrega recursos diferenciados y suplementarios a la subvención regular, de acuerdo al nivel socioeconómico de los alumnos, bajo el propósito de mejorar la calidad de la educación de los sectores más pobres y de menores logros educativos¹. La SEP fue definida como “un eslabón fundamental de la reforma educacional e instrumento diseñado para impulsar un cambio en la calidad de la educación de niñas y niños de familias vulnerables y lugares donde hay mayores carencias”².

La SEP representa una de las propuestas más audaces de política educativa de los últimos años en Chile, puesto que reúne principios de participación voluntaria, discriminación positiva, descentralización y fuerte autonomía en el uso de recursos, además de una rendición de cuentas (accountability) con consecuencias para los establecimientos educativos, bajo el propósito de mejorar la calidad de la educación.

La SEP genera una importante inyección de recursos suplementarios en el sistema educacional chileno y elimina el eventual cobro por escolarización (financiamiento compartido) a los niños de sectores socioeconómicos más bajos.

Por último, la SEP presenta una arquitectura interesante como política ya que se sustenta en instrumentos e indicadores creados hace más de dos décadas, tanto para la política social como para la política educativa de Chile. Mediante estos, se identifica y clasifica a alumnos y se determinan los logros educativos de sus escuelas.

El debate legislativo central en torno a la SEP se desarrolló principalmente durante los años 2006 y 2007 y se concretó con la ley promulgada al año siguiente, estableciendo y justificando una serie de principios de funcionamiento que se describen y discuten a continuación.

Los objetivos de la SEP

La Ley SEP actualmente vigente no define objetivos propiamente tales, sino procedimientos e indicaciones de política. El texto que aborda de manera más explícita sus objetivos es el proyecto inicial de Ley presentado por el poder Ejecutivo del país encabezado por el Mensaje Presidencial del 18 de octubre de 2005. En él se menciona que el principal objetivo de la SEP será elevar la calidad de la educación chilena y, en segundo lugar, entregar recursos diferenciados a los establecimientos y responsabilizándolos por mayores logros educativos, particularmente en la población más vulnerable, en base a estándares de aprendizaje. En función de estos objetivos, se determinan tipos de alumnos, de escuelas y de logros para quienes quieran acogerse a esta política.

1. El documento de la ley se encuentra en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=269001&buscar=subvencion+escolar+preferencial> (revisado el 15 de noviembre de 2011). Para el detalle del debate parlamentario que le precedió, referirse al documento de la cita 3.

2. Historia de la Ley N° 20.248. Establece Subvención Escolar Preferencial, 1 de febrero, 2008, p. 6 Santiago, accesible a partir de <http://www.bcn.cl/histley/historias-de-la-ley-ordenadas-por-numero> (revisado el 15 de noviembre de 2011).

En el sistema educativo chileno, las subvenciones educativas en general, y la SEP no escapa a ello, siguen a los alumnos y se paga contra su asistencia regular a la escuela. No son aportes al establecimiento según niños matriculados, ni tampoco se siguen pagando a los establecimientos si los alumnos no asisten a clases. En aplicación desde los años 80, las subvenciones surgieron en el contexto de los procesos de privatización y descentralización de la educación chilena. En este período, el sistema escolar pasó de ser uno altamente centralizado a uno descentralizado en el cual, además del traspaso de la propiedad de las escuelas públicas a los municipios, se privatiza la oferta escolar subsidiada por el Estado (actualmente casi la mitad de los alumnos del país asiste a escuelas privadas-subvencionadas), mediante mecanismos diversos que fortalecieron e incentivaron la creación de establecimientos escolares de este tipo³.

Un aspecto central proveniente de la reforma de los años 80 es que el financiamiento de los establecimientos escolares chilenos se asigna, hasta hoy, de acuerdo al número de alumnos que asisten a clases. También destaca el hecho de que los rendimientos de las escuelas se exhiben, desde los años 90, de manera pública y comparada, mediante los resultados de la prueba nacional de evaluación de aprendizaje, SIMCE⁴.

Actualmente, un 85% de las escuelas chilenas reciben recursos estatales (subvención regular) para su funcionamiento, concurriendo a ellas el

93% de los alumnos país (escuelas municipales y particulares subvencionadas)⁵.

Como consecuencia del funcionamiento descrito, los recursos que reciben los establecimientos y sus propietarios (denominados **sostenedores**), sean ellos municipales o privados, varían de acuerdo al nivel de asistencia de los alumnos a sus colegios y, por lo tanto, la asignación de recursos tiene un fundamento competitivo entre las escuelas. Esto es, los colegios se disputan a los alumnos, ya que ellos son portadores de la subvención escolar.

¿En qué consistía el financiamiento de las escuelas subvencionadas chilenas hasta el inicio de la SEP?

En términos generales, los recursos que poseen los establecimientos subvencionados chilenos (antes de la SEP) provienen de tres fuentes:

- La primera, y más importante es la subvención regular, consistente en una suma fija por alumno transferida por el gobierno central al sostenedor de acuerdo a la asistencia efectiva de los alumnos⁶.
- La segunda, es el aporte que los padres realizan en algunos establecimientos escolares mediante mensualidades.
- La tercera, consiste en aportes, ya sean privados o de los propios municipios, como complemento a los anteriores.

A estas tres fuentes históricas de financiamiento de las escuelas se suma la SEP a partir del

3. El sistema educacional chileno está actualmente compuesto principalmente por tres tipos de establecimientos de acuerdo a su propiedad o "dependencia": a) municipales (47% de la matrícula), b) particulares subvencionados (46% de la matrícula) y c) particulares pagados (7% de la matrícula). La SEP se aplica solo a los dos primeros.

4. El SIMCE es una prueba censal de rendimiento académico de las escuelas. Se ha desarrollado principalmente en las áreas de lenguaje, matemáticas y ciencias (naturales y sociales), y recientemente se incorporó también la educación física e inglés. Se aplica normalmente en cuarto, octavo y décimo año escolar y sus resultados son públicos. Ver www.simce.cl

5. Corvalán, J y Joiko, S, (2011), "¿Hacia dónde se dirige, en términos de alumnos y establecimientos, el sistema escolar chileno? Hipótesis a partir de las variaciones en el periodo 2000-2010". En Educación y Humanidades Vol. 1-Nº3, disponible en http://www.educacionyhumanidades.cl/documentos/4edicion/articulos/educacion/archivo_revista_3.pdf (revisado el 30 de diciembre de 2011)

6. La subvención por alumno tiene valores distintos según el grado en que se encuentra el alumno y la modalidad (humanista-científica o técnica), además de otros factores. A modo de referencia, para el año 2011 el valor mensual por alumno en educación básica (primaria) de primero a sexto grado en establecimientos en jornada escolar completa fue de \$ 50.098 (US\$ 98) y en educación media (secundaria) humanista-científica con jornada escolar completa fue de \$ 59.801 (US\$ 117). Fuente: <http://www.comunidadescolar.cl/documentacion/Subvencion/informes/valor-subvenciones-DICIEMBRE-2010.pdf> (revisado el 31 de diciembre de 2011). Valor del dólar considerado a diciembre 2011: 1US\$= 510 pesos chilenos.

año 2008 que, en parte, tiene por propósito remediar desigualdades de resultados en el sistema educacional para las cuales el financiamiento tradicional no solo no ofrece respuestas adecuadas, sino que también es co-responsable de las mismas⁷.

La subvención regular consiste en una cantidad fija y reajutable anualmente, condicionada a la asistencia de los alumnos y con grados importantes de libertad en el uso de los recursos, sobre todo en los colegios particulares subvencionados. En los colegios municipales esta libertad de uso es menor, puesto que en ellos los salarios de los profesores están regulados por el estatuto docente, lo que en promedio ocupa un 80% de los ingresos provenientes de esta subvención.

El financiamiento compartido fue establecido a inicios de los años 90 y es complementario a la subvención de base. Consiste en que un colegio puede establecer una participación monetaria a los padres, lo que no está permitido en la educación básica (primaria) de tipo municipal. Este cobro es una decisión discrecional de cada colegio y puede alcanzar (al año 2011) un máximo aproximado mensual de \$ 70.000 (pesos chilenos) (US\$ 137), estableciéndose una reducción paulatina de la subvención si el cobro es igual o superior a \$ 12.000 (US\$ 23,5), aproximadamente. Eso quiere decir que en la medida que el colegio cobre una mensualidad mayor a las familias, se produce una disminución de la subvención regular. En el año 2011, la modalidad de financiamiento

compartido comprendía cerca de un 60% de los colegios privados-subvencionados (en torno al 70% del alumnado de esos colegios) y solo a un 10% de los colegios los municipales⁸. El monto promedio de cobro por alumno era de US\$32 en el sector privado y de US\$ 5 en el municipal⁹.

Por último, los recursos financieros suplementarios, de origen privado y público, consisten en aportes que pueden hacer ya sea los mismos municipios o agentes privados, de acuerdo a la normativa existente.

De lo anterior se infiere que el esquema de base del financiamiento de las escuelas subvencionadas chilenas tenía, hasta antes de la SEP, un énfasis casi exclusivo en una lógica competitiva por recursos (es decir, por captar alumnos), en incentivar los aportes privados de las familias, y en un esquema igualitario de asignación, sin atender a las diferencias socioeconómicas, ni al desigual capital cultural de los alumnos.

2. ¿Cuáles son los fundamentos políticos y académicos de la SEP?

Pese al importante aumento de la inversión pública en educación que ha habido en Chile desde inicios de los años 90¹⁰, una persistente desigualdad en los resultados educativos junto a una deficiente calidad de los aprendizajes logrados constituyen actualmente problemas políticos

7. Se entiende que este sistema de financiamiento de las escuelas subvencionadas chilenas ha sido co-responsable de desigualdades de captación y asignación de recursos por parte de las escuelas y, con ello, de diferencias de aprendizaje ya que, por un lado, no ha tendido a asignar mayores recursos en el caso de niños más vulnerables, es decir, con mayores costos de educabilidad y, por otro lado, debido a que la lógica competitiva del sistema educativo chileno, cuyos resultados por escuela se exhiben públicamente mediante el indicador SIMCE, ha hecho que en un escenario de financiamiento igualitario los niños con mayores déficits socioculturales sean "poco deseados" por las escuelas en general y sobre todo por las de mayor rendimiento.

8. Para simplificar la lectura no hacemos alusión a otras subvenciones menos significativas o muy específicas tales como la subvención por ruralidad o el Fondo de Apoyo al Mejoramiento de la Gestión Municipal, este último vigente desde el año 2008.

9. Corvalán y Joiko, 2011. Esto quiere decir que un establecimiento privado subvencionado que imparte educación básica y que cobra por efecto de financiamiento compartido, recibe US\$ 32 cada mes además de la subvención, con lo cual sus ingresos por alumno llegan a US\$ 130 mensual, aumentando un 32% el monto base de la subvención (cantidad que recibe un colegio municipal que imparte educación básica). Por lo tanto, comparado con otro colegio de igual número de alumnos que no recibe este financiamiento, dispone de un tercio más de recursos. Además, es casi seguro que los alumnos del colegio que recibe más recursos sean de un nivel socioeconómico más alto que los del colegio que no cobra.

10. El presupuesto fiscal destinado a educación escolar se ha triplicado (en términos reales) entre los años 1990 y 2011, mientras que el número de alumnos solo ha crecido en un 30%.

*insoslayables que amenazan no solo desarrollo económico sino también la integración y cohesión social en el país*¹¹.

Desde la década del 2000, se estableció con fuerza en las discusiones político-educativas sobre la desigualdad escolar en Chile que dado que el origen socioeconómico de los alumnos y sus familias determinaba fuertemente su rendimiento académico, un objetivo de equidad en los resultados requería necesariamente de una inversión y gasto diferenciados¹². Una subvención igualitaria por alumno, como la que hasta entonces existía, no aportaba a tal objetivo de equidad. A esto se sumaba la situación del financiamiento compartido que, por su naturaleza, es inequitativo, puesto que quienes tienen más recursos los destinan al mejoramiento de la educación de sus propios hijos, profundizándose así que el público de las escuelas chilenas sea, además, socioeconómicamente muy homogéneo y que el sistema educativo se encuentre altamente segmentado en cuanto a origen social de los alumnos y de sus resultados de aprendizaje¹³.

Una desigualdad similar ocurre con los restantes aportes privados, sobre todo los municipales, ya que son las comunas con más recursos las que preferentemente pueden realizar tales transferencias¹⁴. Esto significa que la diferencia de recursos entre las escuelas chilenas se produce no solo entre los sectores municipales y privados (principalmente por efectos del

financiamiento compartido), sino también entre las escuelas municipales¹⁵.

Lo anterior presenta la paradoja de que los establecimientos con alumnos de sectores socioeconómicos más deficitarios cuentan, en términos comparativos y globales, con una menor disposición de recursos per cápita pues, o se trata de establecimientos municipales que no tienen financiamiento compartido y cuyas administraciones municipales no tienen recursos excedentarios para destinarlos a educación¹⁶; o pertenecen a la minoría de establecimientos privado-subsuccionados que no cuentan con esta fuente adicional de ingresos¹⁷, debido a la condición socioeconómica de su público.

A partir del diagnóstico anterior, la SEP propone la entrega de una cantidad adicional de recursos por alumno denominado **“prioritario”** o en condición de pobreza¹⁸. Esta cantidad adicional es alrededor de un 60% por sobre la subvención regular y se entrega a los sostenedores de los establecimientos con el fin de que sean destinados a elevar los niveles de aprendizaje del conjunto del colegio. A lo anterior se agrega una cantidad adicional de recursos por efecto de lo que se denomina **concentración de alumnos prioritarios en el establecimiento**. Esto significa que a mayor número de niños en situación de vulnerabilidad o pobreza en un determinado colegio, mayor será la cantidad de recursos adicionales que recibirá el mismo.

11. La expresión más clara de la disconformidad con esta situación han sido las movilizaciones estudiantiles de los últimos años en el país, las que han tenido como discurso central la desigualdad educativa.

12. Ver Mizala, A (2007), “La subvención preferencial”, en Brunner, J.J y Peña, C, “La reforma al sistema escolar. Aportes para el debate”. Universidad Diego Portales; Santiago, pp. 161-178.

13. Ver Valenzuela, Bellei y De los Ríos (2010), “Segregación escolar en Chile” en Martinic, S y Elacqua, G (Eds) “¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo”, UNESCO-Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.

14. Romaguera y Gallegos (2010) señalan que el aporte municipal es ligeramente regresivo, dado que los municipios con mayores recursos tienen mayor disponibilidad financiera y aportan más recursos al sector (p. 212).

15. Ver Marcel, M y Raczynski, D (2009). “La asignatura pendiente. Claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile”, Uqbar, Santiago.

16. Marcel y Raczynski op.cit.

17. Un 38% de los colegios particulares subsuccionados no cuentan con financiamiento compartido, los que reúnen a un 30% de la matrícula de este sector.

18. La categoría “alumno prioritario” fue especialmente creada por el Ministerio de Educación para distinguir y clasificar a los niños beneficiarios de la SEP, y se determina de acuerdo a lo que se explica a continuación en este documento.

En este sentido, el fundamento de la SEP, como discusión de política, dice relación con la crítica a la igualdad (en términos de monto) de la subvención escolar en Chile, lo que se denominó una “subvención plana” o ciega a las diferencias de origen socioeconómico y cultural de los alumnos¹⁹.

Lo anterior, sumado al contexto altamente competitivo de la provisión educacional en el país –básicamente debido a que los establecimientos están expuestos al puntaje SIMCE y a la lucha por captación de alumnos– hace que los niños de condiciones deficitarias

no sean “deseados” por los establecimientos que puedan atraer a niños de condición social más alta y que la competencia entre establecimientos –como fundamento de la regulación del sistema educativo chileno– sea finalmente poco justa debido, precisamente, a esta diferencia de recursos y de capitales culturales de base de los alumnos.

Estos argumentos aparecieron con claridad en el debate legislativo que da origen a la SEP y actualmente son bastante consensuales en la política e investigación educativa no solo en Chile sino también a nivel mundial.

II. LAS IDEAS MATRICES DE LA SEP COMO ESTRATEGIA DE POLÍTICA EDUCATIVA

La SEP no es solo una compleja operación de política educativa, sino que también reúne referentes conceptuales de diversos paradigmas de gestión y mejoramiento de sistemas educacionales, entre cuyos elementos principales sobresalen los que se describen a continuación.

Discriminación positiva y focalización de recursos, teniendo como unidad de asignación a individuos (alumnos) y no establecimientos

La SEP prioriza y concentra la inversión en los alumnos provenientes de familias, social y económicamente vulnerables y mediante ello genera más recursos para los establecimientos que los educan.

La tradición de política de mejoramiento educativo en Chile – tal como ha ocurrido en otros países de la región - fue la de implementar **Programas de Mejoramiento**²⁰, la mayor parte de ellos focalizados y con operación sobre la unidad establecimiento²¹. Con este cambio de foco, la SEP conserva muchas veces **de facto** lo anterior, debido a la alta segmentación del sistema escolar chileno, y particularmente las escuelas que atienden a la población más vulnerable. Por un lado, esto conduce a que una alta proporción de los alumnos atendidos en una determinada escuela sea SEP (alumnos prioritarios) y, por otro, con ello se apuesta a incentivar mejoras de aprendizaje en alumnos prioritarios que se encuentren en escuelas donde son minoritarios. De esta manera, se busca incentivar a estas últimas escuelas para que mantengan, e incluso incorporen, a una mayor cantidad de niños vulnerables. Y, al

19. Ver Mizala, A op.cit.

20. Los más emblemáticos son el P-900, que abordó el mejoramiento del 10% (aproximado) de las escuelas de más bajo rendimiento en la década del 90, y el MECE-rural, que se centró en las escuelas rurales, tradicionalmente de bajo rendimiento en el país.

21. El texto de Weinstein, J., Fuenzalida, A y Muñoz, G (2010), “La subvención preferencial: desde una difícil instalación hacia su institucionalización”, en Martinic, S y Elacqua, G (Eds) “¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo”, UNESCO-Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, hace una buena distinción entre estos dos paradigmas de políticas de mejoramiento educativo.

mismo tiempo, con su esquema individualizado de asignación de recursos, la SEP se sintoniza con el esquema general de asignación de recursos a las escuelas en el sistema educativo chileno (subvención educacional regular por alumno), posibilitando con ello que, si el alumno se cambia de establecimiento, la subvención pasa a ser recibida por su colegio de llegada.

Carácter voluntario de la participación

Aún cuando la SEP aborda un área de política educativa compensatoria y de primera importancia para el país (mejoramiento educativo con énfasis en los niños prioritarios), se establece una participación voluntaria en ella en la cual el sostenedor debe analizar los pro y contra de la decisión²².

En Chile, en principio, no es posible establecer una participación obligatoria de las escuelas en estrategias estatales de mejoramiento, ya que ellas no pertenecen al Ministerio de Educación y, en el caso de aquellas que son privadas- subvencionadas, ni siquiera tienen subordinación directa a un organismo público. Por otro lado, se aprovecha este principio de participación voluntaria, ya que la SEP requiere de un alto compromiso y responsabilidad por parte de las escuelas por un periodo largo de tiempo en el cual, además, deben asumir consecuencias serias en caso de no llegar a los logros establecidos.

Principio de autonomía en el uso de los recursos

La SEP se sustenta en las capacidades y criterios de los establecimientos para determinar en gran medida el uso de los recursos. Sobre la base de un diagnóstico inicial, el establecimiento educativo debe determinar las áreas en las cuales considera que debe invertir para aumentar su rendimiento y, especialmente,

el de los niños prioritarios. Como se verá más adelante, si bien es cierto que el Ministerio de Educación determina cuáles son las cuatro grandes áreas de trabajo e inversión, al interior de ellas hay una gran diversidad de posibilidades de acción e incluso fuera de ellas se puede optar por gastar parte de los recursos en contratación de personal (se permite que hasta un 50% de los recursos vía SEP se destine a esto último).

Estandarización de metas

La contrapartida de lo señalado en el punto anterior es que, si bien la SEP respeta e incluso promueve la autonomía de los establecimientos y de sus sostenedores en las decisiones de inversión educativa (el camino), los logros (la meta) están fuertemente estandarizados, primero por la objetivación de resultados que determina la prueba SIMCE y, segundo, por los estándares de aprendizaje sobre los cuales se alinean tales resultados y las exigencias de mejoramiento a los colegios.

Responsabilidad por resultados

Las escuelas chilenas están sujetas a una rendición pública de cuentas mediante los resultados de la prueba SIMCE. No obstante, se ha determinado que este no es un resultado que necesariamente "castigue" con fuga de matrícula a las escuelas de bajo rendimiento. Si eso fuese así, además, la disminución de recursos estaría a la par de la disminución de alumnos y resultados educativos. Considerando esta inexistencia de co-variación de resultados y recursos (al menos de manera significativa), la SEP alinea resultados consecuencias y financiamiento, haciendo que la escuela y su sostenedor se hagan responsables por el mejoramiento ya que, como hemos dicho, el ingreso en la SEP es voluntario y las metas de mejoramiento son establecidas de común acuerdo con el Ministerio de Educación.

22. Este tema es abordado con simulaciones econométricas por Elacqua, G. Mosqueira, U. y Santos, H., "La toma de decisiones de un sostenedor". Expansiva-CPCE. Santiago, 2008.

Privatización de la asistencia técnica para el mejoramiento

Tanto los antiguos programas de mejoramiento como otras iniciativas en la misma línea desarrollaron una experiencia de asistencia técnica a las escuelas en el sistema educativo chileno, especialmente a partir de los años 90. Se trató, por lo general, de experiencias realizadas directamente desde el Estado (Ministerio de Educación) o por algunas instituciones públicas o privadas, generalmente universidades²³.

La SEP cambia este modelo hacia una fuerte liberalización en la cual genera un subsidio a la demanda que es traspasado a los sostenedores, constituyendo así un mercado amplio y complejo de oferentes de asistencia educativa.

De hecho, con la excepción de las regulaciones globales de contrato propuesto por el Ministerio de Educación, la relación que establece la SEP entre la escuela y las empresas de Asistencia Técnica (ATEs) es una relación privada en la cual se negocia, se toman

acuerdos y se funciona con base en criterios de satisfacción de ambas partes. Como se lo indica en un reciente análisis de la SEP²⁴, esta es una relación que supone competencias y capacidades en las escuelas (tema que se retomará más adelante). Esto constituye una novedad en el sistema escolar chileno como lo es, también, en otros casos de sociedades, dentro y fuera de la región de América Latina.

Rol supervisor del Ministerio de Educación

En consecuencia, con lo señalado en el punto anterior, la SEP establece un rol de intermediador al Ministerio de Educación en el proceso de mejoramiento de las escuelas de bajo rendimiento en el cual, además de aportar los recursos, este ministerio se encarga de las regulaciones del proceso, de las posibilidades de acción, de las condiciones de llegada del mejoramiento y de la ejecución de las eventuales sanciones en caso de que esto no se logre. En este paradigma el Estado deja de ser implementador del mejoramiento y, en su remplazo, pasa a ser regulador y financista.

III. IMPLEMENTACIÓN DE LA SEP

1. ¿Cómo ingresan los establecimientos a la SEP?

El principio básico para ingresar a la SEP es la adhesión voluntaria de los sostenedores de las escuelas, pudiendo incorporar a la cantidad que quieran de colegios de su propiedad.

Al adherir a la SEP, el propietario o sostenedor de los establecimientos incorporados a la política aumenta sus ingresos en cantidades

que pueden ser significativas por cada niño clasificado como beneficiario de la SEP (niño "prioritario"). La cantidad de aumento de estos ingresos es extraordinariamente variable, puesto que en algunas escuelas la proporción de niños prioritarios llega al 100% y en otras es inferior al 10%. En el caso de escuelas cuya totalidad de niños sean prioritarios, el aumento de ingresos totales para el establecimiento sería del orden del 80%.

Si un sostenedor quiere que una de sus escuelas ingrese a la SEP, lo que se establece mediante

23. Así fue, por ejemplo, con el programa Escuelas Críticas y la estrategia LEM (Lectura, Escritura y Matemática), ambos desarrollados desde el Ministerio de Educación en la década del 2000.

24. Espínola, V. y Silva, M. (2009), "Competencias del sostenedor para una efectiva gestión del mejoramiento educativo en el nivel local: una propuesta", en Foco 3, Expansiva-Universidad Diego Portales, Santiago.

un convenio con el Ministerio de Educación, debe cumplir los siguientes requisitos formales:

- Presentar un plan de mejoramiento escolar, elaborado con el director del colegio y con participación de la comunidad escolar.
- Establecer metas de logro académico para toda la escuela por año y durante los próximos cuatro años, expresadas en aumentos de puntajes SIMCE.
- Rendir cuenta a la comunidad, una vez al año, de los recursos recibidos mediante la SEP.
- Acreditar el funcionamiento del consejo escolar, consejo de profesores y centro de padres y apoderados.
- Contar con actividades artísticas, culturales y/o deportivas en el establecimiento.
- Eximir de todo pago a los alumnos beneficiarios de los recursos SEP (esta prohibición se refiere a exceptuarlos del cobro de financiamiento compartido, si fuese el caso).

2. ¿Qué categorías de escuelas y de alumnos establece la SEP?

La SEP establece un incremento variable de recursos hacia las escuelas a partir de un criterio de tipos de alumnos de tipos de escuelas.

Respecto de los tipos de escuela, se consideran tres categorías:

- Establecimientos autónomos: aquellos que tienen rendimientos superiores a otros con familias socioeconómicamente comparables.
- Establecimientos emergentes: aquellos que están en el promedio de tales grupos.
- Establecimientos en recuperación: los que están en un nivel inferior a su grupo comparable.

Por grupo comparable se usa una clasificación histórica del Ministerio de Educación y que se

sustenta en el puntaje SIMCE histórico y en los niveles de ingreso monetario de los padres de los establecimientos (ambos datos se recogen cada año).

Es importante señalar, para efectos de esta auditoría, que en los inicios del desarrollo de esta política se decidió clasificar a los establecimientos solo en las categorías de autónomos y emergentes. Las escuelas que eventualmente hubiesen sido clasificadas como en recuperación fueron ubicadas como emergentes. Por esta razón, no se aludirá mayormente a la categoría **en recuperación**.

La SEP usa la categoría de **alumno prioritario** para aquellos provenientes de familias de condición económica deficitaria y que son objeto de recursos suplementarios que aporta esta subvención. Sobre la base de esta categorización, la SEP es concebida como una política focalizada y compensatoria, pero tal focalización levanta una ambigüedad, como se examinará más adelante, dado que homologa el déficit socioeconómico con el déficit educativo²⁴.

En el caso de las escuelas autónomas, el incentivo para mantenerse en su categoría es doble. Por un lado, ellas reciben mayores recursos (ver tablas más adelante) y, por otro, existen ciertos requisitos de funcionamiento al interior de la SEP que no les son exigibles en comparación a las otras dos categorías de escuelas, como por ejemplo el enviar informes, diagnósticos y formatos sobre el desempeño, uso de recursos o actividades de docentes al Ministerio de Educación. Esto se debe a que se subentiende que las escuelas autónomas son establecimientos de rendimiento aceptable o bueno y se trata, por tanto, de incentivarlas a mantener e incorporar a alumnos vulnerables.

Esta distinción es importante, porque si bien la SEP determina tipos de escuelas a partir del rendimiento SIMCE histórico en relación al promedio de un grupo comparable, la

24. Ver García Huidobro, J.E y Bellei, C (2006), "La subvención escolar preferencial ¿remedio para la inequidad?". Revista Mensaje, marzo-abril.

asignación de recursos se realiza de acuerdo a la cantidad de alumnos clasificados como "prioritarios". Dicho de otro modo, la clasificación de una escuela en alguna de estas categorías solo es una referencia general del monto de recursos que recibirá, y el mismo se precisa solo a partir de la cantidad de alumnos prioritarios que posea.

Aparte de los criterios ya señalados para determinar la entrega de recursos, la SEP hace una entrega adicional por los niveles de concentración de alumnos vulnerables en cada escuela, y los montos asignados por cada niño prioritario tienen un rango de variación según el curso o grado en que se encuentren. Las razones de esta variación no se encuentran explicadas en la ley SEP, ni en documentos oficiales sobre esta política.

3. ¿De qué monto son los suplementos a la subvención regular transferidos por la SEP y cómo se produce la transferencia?

Como se explicó, la cantidad de recursos transferidos a los establecimientos es función de cuatro variables:

- La clasificación de la escuela ya sea como autónoma emergente o en recuperación.
- La cantidad de alumnos prioritarios.
- Los cursos o grados en que se encuentren los alumnos prioritarios.
- Los niveles de concentración de alumnos prioritarios en el establecimiento.

El traspaso de los recursos SEP al sostenedor de las escuelas se realiza mensualmente siguiendo procedimientos similares a los utilizados para pagar la subvención regular. Los establecimientos deben rendir cuenta anualmente de su utilización tanto al Ministerio de Educación como a la comunidad educativa. Solamente un uso incorrecto de los recursos (en relación a lo comprometido en el plan de mejoramiento o alguna ilegalidad en su utilización) puede terminar el convenio SEP y el consiguiente flujo de recursos. La evaluación definitiva del aumento de aprendizajes mediante los resultados en el SIMCE se realiza al cabo de los cuatro años del convenio establecido, aun cuando se monitorea anualmente.

De acuerdo a estas variables, la tabla 1 exhibe los montos asignados²⁵ (en pesos chilenos y en dólares, al año 2011²⁶).

A estas cantidades hay que agregar otra asignación de la ley SEP, consistente en una subvención por concentración de alumnos prioritarios del establecimiento, de acuerdo a la tabla 2.

A partir de los datos anteriores, podemos graficar una situación hipotética para apreciar mejor el aporte financiero que hace la SEP a las escuelas:

Tabla 1: Montos de dinero entregados por alumno prioritario según tipo de escuela y grado que cursa (en pesos chilenos y dólares)

Tipos de establecimientos	Valor por alumno prioritario de pre-kindergarten a cuarto básico	Valor por alumno prioritario de quinto y sexto básico	Valor por alumno prioritario de séptimo y octavo básico
Autónomos	\$ 25.467,30 (US\$ 49,93)	\$ 16.917,56 (US\$ 33,17)	\$ 8.549,74 (US\$ 16,76)
Emergentes	\$12.733,65 (US\$ 24,96)	\$ 8.458,78 (US\$ 16,58)	\$4.274,87 (US\$ 8,38)

Fuente: Elaboración propia con datos MINEDUC.

25. Información obtenida en <http://www.comunidadescol.cl/documentacion/Subvencion/informes/otros-valores-subvenciones-DICIEMBRE-2010.pdf> (revisado el 1 de diciembre de 2011).

26. 510 pesos chilenos = US\$ 1 (diciembre 2011).

Tabla 2: Porcentaje de concentración de alumnos prioritarios y montos transferidos a las escuelas por grados que cursan (en pesos chilenos y dólares)

Porcentaje de alumnos prioritarios del establecimiento	Valor por alumno prioritario de pre-kinder a cuarto básico	Valor por alumno prioritario de quinto y sexto básico	Valor por alumno prioritario de séptimo y octavo básico
60% o más	\$ 4.584,11 (US\$ 8,98)	\$ 3.056,08 (US\$ 5,99)	\$ 1.528,04 (US\$ 2,99)
Entre 45% y menos de 60%	\$ 4.074,77 (US\$ 7,98)	\$ 2.710,45 (US\$ 5,31)	\$ 1.364,32 (US\$ 2,67)
Entre 30% y menos de 45%	\$ 3.056,08 (US\$ 5,99)	\$ 2.037,38 (US\$ 3,99)	\$ 1.018,69 (US\$ 1,99)
Entre 15% y menos de 30%	\$ 1.782,71 (US\$ 3,49)	\$ 1.182,41 (US\$ 2,31)	\$ 600,30 (US\$ 1,17)

Fuente: Elaboración propia con datos MINEDUC.

Supongamos el caso de una escuela básica (primaria) urbana, municipal con 600 alumnos, con jornada escolar completa y que tiene poco más de un 60% de alumnos prioritarios, lo que es una realidad relativamente común en el país. Dado que la escuela es municipal, no puede recibir financiamiento compartido y, por lo tanto, sus ingresos son solo la subvención regular lo que (suponiendo que los alumnos están repartidos igualmente en todos los grados) da los siguientes valores (considerando la aplicación de la SEP hasta octavo año básico):

Se tiene entonces que esta escuela funcionaba hasta antes de la SEP con un presupuesto base mensual de US\$ 56.250. La tabla 3 B grafica cómo aumentan sus ingresos con su incorporación a la SEP.

Como resultado, la escuela en cuestión aumenta sus recursos disponibles por alumno en un 50% por el hecho de ingresar a la SEP.

Tabla 3 A: Simulación de ingreso de subvención regular (sin SEP) en escuela básica municipal emergente con 600 alumnos

Curso de los alumnos	Número de alumnos	Valor de la subvención regular (año 2011)	Total a recibir (mensualmente)
Prekinder a sexto grado	480	US\$ 93	US\$ 44.640
Séptimo y octavo grado	120	US\$ 99	US\$ 11.880
Total a recibir mensualmente por subvención regular	600		US\$ 56.520
Total de recursos mensuales por alumno de la escuela	600	US\$ 93 ó US\$ 99	US\$ 94,2

Fuente: Elaboración propia con datos MINEDUC.

Tabla 3 B: Simulación de ingresos suplementarios a partir de la SEP en escuela básica municipal emergente con 600 alumnos con un 61% de alumnos prioritarios (tabla 3 A)

Concepto	Cantidad de niños prioritarios	Montos excedente por concepto
Cantidad suplementaria a recibir por subvención SEP por alumno prioritario	366	US\$ 23.965
Asignación adicional por concentración de niños prioritarios	366 (61% del total de alumnos)	US\$ 4.360
Total a recibir mensualmente por SEP (subvención por alumno prioritario + subvención por concentración)	366	US\$ 28.325
Total a recibir por el establecimiento mensualmente al estar dentro de la SEP (subvención regular + SEP)	600	US\$ 84.845
Cantidad de recursos por alumno mensualmente	600	US\$ 141,4
Aumentos porcentual de recursos por alumno	600	50,1%

Fuente: Elaboración propia con datos MINEDUC.

4. ¿Qué se hace con los recursos de la SEP?

Una vez que se produce el ingreso voluntario del establecimiento educativo en la SEP, este debe desarrollar un plan de mejoramiento. Se trata de un documento que debe ser aprobado por el Ministerio de Educación y que compromete las acciones y el uso de los recursos suplementarios otorgados por la SEP durante cuatro años²⁷. Un elemento central en este plan de mejoramiento es la posibilidad de contratar servicios externos de asesoría, los que son brindados por instituciones denominadas ATE (Asistencia Técnica Educativa). Estas pueden ser organizaciones con o sin fines de lucro y brindan diversos servicios para que las escuelas logren los resultados comprometidos en el plan de mejoramiento²⁸.

La operación de la SEP ha implicado el desarrollo de un mercado constituido por las organizaciones de Asistencia Técnica Educativa, que dan apoyo a las escuelas para alcanzar las mejoras que se han propuesto en su plan de mejoramiento. Los sostenedores son libres de contratar la o las consultoras que estimen convenientes, siempre que ellas se encuentren en el registro del Ministerio de Educación.

De acuerdo a la ley, el 100% de los recursos provenientes de la SEP deben ser invertidos en las acciones comprometidas en el plan de mejoramiento en alguna de las áreas de la gestión institucional, como currículum, liderazgo, convivencia y recursos. Las acciones específicas que pueden ser desarrolladas en cada una de estas áreas son:

Gestión del currículum: fortalecimiento del proyecto educativo; mejoramiento de las prácticas pedagógicas; apoyo a los alumnos con necesidades educativas especiales; mejoramiento de los sistemas de evaluación de los alumnos; modificación del tamaño de cursos

27. Sobre un análisis de los principios y eventuales efectos de los planes de mejoramiento, ver Treviño, Órdenes y Treviño (2009), "¿Cómo los planes de mejoramiento SEP pueden ayudar a mejorar los aprendizajes?". En Foco 2, Expansiva-Universidad Diego Portales, Santiago.

28. Ver registro oficial de ATE en el sitio del Ministerio de Educación de Chile: <http://www.registroate.cl>

o contar con profesores ayudantes; apoyos a alumnos rezagados en sus aprendizajes y desarrollo personal; giras y visitas a lugares funcionales al cumplimiento de los objetivos educativos, entre otras.

Liderazgo escolar: preparación y capacitación de equipos directivos, fortalecimiento del Consejo de Profesores; participación de personalidades de la vida cultural y científica y de profesionales o dirigentes de la sociedad local o nacional en el establecimiento educativo; proyección de la escuela en la comunidad; fortalecimiento de la formación valórica y cívica de los alumnos, entre otras.

Convivencia escolar: apoyo psicológico y de asistencia social a los alumnos y a sus familias; mejoramiento de la convivencia y gestión del clima escolar; fortalecimiento del Consejo Escolar; fortalecimiento de las familias y de los apoderados en el vínculo educativo y afectivo con los alumnos y la escuela; apoyo a los aprendizajes de todos los alumnos; y contratación de personal idóneo para el logro de las acciones mencionadas.

Gestión de recursos: definición de una política de perfeccionamiento para los docentes del establecimiento, destinada a fortalecer aquellas áreas del currículo en que los alumnos han obtenido resultados educativos insatisfactorios; diseño e implementación de sistemas de evaluación de los docentes de los establecimientos educacionales particulares subvencionados, y sistemas de evaluación complementarios en establecimientos municipales o administrados por corporaciones municipales; incentivo al desempeño de los equipos directivos, docentes y otros funcionarios del establecimiento, los que deberán estar referidos a las metas y resultados estipulados en el Plan de Mejoramiento Educativo, de acuerdo con las evaluaciones establecidas en los reglamentos que dicte cada municipio y sistemas complementarios, o en base a los mecanismos propios que determinen los establecimientos particulares subvencionados, los que deberán basarse en instrumentos transparentes y objetivos;

fortalecimiento de los instrumentos de apoyo a la actividad educativa, tales como biblioteca escolar, computadores, Internet, talleres, sistemas de fotocopia y materiales educativos, entre otras²⁹.

Es importante señalar que la ley SEP permite la contratación de personal en la escuela con los nuevos recursos en la medida en que ellos contribuyan al logro de los objetivos dentro de cada una de las áreas mencionadas, es decir, que tal contratación esté señalada en los planes de mejoramiento.

5. Rendición de cuentas y consecuencias de participar en la SEP

Participar en la SEP implica dos tipos de rendiciones de cuentas para el sostenedor y las escuelas: una rendición de cuenta de proceso y rendiciones diferenciadas según el tipo de escuelas de que se trate.

La rendición de cuenta de proceso implica informar anualmente a la recién creada Superintendencia de Educación y a la comunidad escolar sobre el avance y los gastos efectuados del plan de mejoramiento. No hacerlo puede significar el término de la participación del establecimiento en la SEP, con información a la comunidad escolar de esta falta y de su sanción.

Por otro lado, la SEP establece rendiciones y consecuencias diferenciadas según tipo de escuelas. En el caso de las escuelas autónomas o emergentes, si al cabo del plazo establecido en el plan de mejoramiento son clasificadas como escuelas en recuperación (lo que implica el no cumplimiento de los objetivos del plan de mejoramiento), dejarán de percibir la subvención preferencial en los términos que ha sido descrita en este informe y en su reemplazo se le aplicará una subvención excepcional

29. Este listado de acciones fue tomado textualmente de MINEDUC (2012), "Subvención escolar preferencial, SEP. Orientaciones de apoyo a la gestión", p. 21-22.

que en monto es relativamente similar a la anterior, pero cuyo uso está limitado a acciones de reestructuración institucional, incluyendo nuevas acciones de reforzamiento educativo y pedagógico, esta vez de una manera mucho más dirigida desde el Ministerio de Educación. Si, dentro de cuatro años bajo la categoría “en recuperación”, la escuela no logra los objetivos de su plan de mejoramiento (alineados con los nuevos estándares de aprendizaje, en vigencia a partir del año 2012), la Agencia de Calidad

(organismo gubernamental que desempeñará parte de las funciones que hoy corresponden al Ministerio de Educación) informará a los miembros de la comunidad escolar de esta situación ofreciendo a las familias la posibilidad de buscar otra escuela y facilitándoles incluso el transporte necesario para ello. Al mismo tiempo, en estos casos la ley faculta para la revocación del reconocimiento oficial del establecimiento (en otras palabras, su clausura)

IV. BALANCE DE LA SEP

1. Resultados

El objetivo de la SEP es aumentar los resultados educativos, medidos a través de la prueba SIMCE, especialmente en los niños “prioritarios”. Debido a que desde 2008 ha habido un ingreso paulatino de establecimientos educacionales a esta política, recién con los resultados de la prueba SIMCE de fines de 2012 (que serán reportados el primer semestre de 2013) habrá material suficiente para analizar el impacto de esta política en cuanto a su objetivo principal. Sin embargo, ya es posible evaluar tres aspectos de su funcionamiento: los niveles de adhesión por parte de las escuelas; la generación de ATE para responder a la demanda generada; y, de manera más general, las deficiencias y virtudes que señalan los primeros artículos sobre la política.

Niveles de adhesión y demanda

Hasta el momento, la SEP ha tenido un gran nivel de respuesta, ya que el 99,9% de los establecimientos municipales de enseñanza básica y el 70% de los particulares subvencionados han adherido a ella³⁰. La no adhesión absoluta de colegios particulares subvencionados es comprensible, ya que parte de ellos atiende a sectores socioeconómicos medios del país y en ellos no hay alumnos prioritarios o bien su número es menor.

Concordante con lo anterior, los colegios particulares subvencionados, en especial aquellos que cobran financiamiento compartido de monto alto –en torno a \$20.000 (US\$40) mensual o más–, no se interesan en la SEP ya que a sus eventuales niños prioritarios – pocos en cantidad – no podrían, por ley SEP, demandarles cobro alguno. Este tema fue bien analizado por el estudio de Elacqua, Mosqueira y Santos (2008), aludiendo a los argumentos mencionados y los consecuentes desincentivos que algunas escuelas tienen para adherir a la ley SEP³¹.

30. Weinstein, Muñoz y Fuenzalida (2010 p. 168) señalan con datos oficiales del año 2010 que en sus dos primeros años de implementación (2008 y 2009) ingresó a SEP casi el 80% de las escuelas, beneficiando al 90% de los niños del país identificados como prioritarios (en los cursos a los cuales atiende la SEP).

31. Elacqua, G. Mosqueira, U. y Santos, H., “La toma de decisiones de un sostenedor”. Expansiva-CPCE. Santiago, 2008

Tabla 4 : Cantidad de colegios particulares subvencionados participantes en al SEP (2008-2009) de acuerdo a financiamiento compartido (se considera solo los colegios con educación básica, susceptibles de entrar en la SEP)

Tipo de establecimiento	N	%
Con financiamiento compartido	713	37,43%
Sin financiamiento compartido	1.192	62,57%
TOTAL	1.905	100,00%

Fuente: Elaboración propia con datos MINEDUC.

Para ilustrar lo anterior, la tabla 4, da cuenta de la adhesión de las escuelas particulares subvencionadas a la SEP en los años 2008-2009. Se observa claramente que en ellos el financiamiento compartido es una variable que desincentiva la participación en esta política.

La tabla 5 complementa la información anterior. Da cuenta de los tramos de financiamiento compartido de los establecimientos y el porcentaje de ellos que participa o no en la SEP, observándose que mientras mayores son los montos cobrados por los colegios, menor es su tendencia a la participación en la SEP. Sin embargo, este tema parece no atentar contra los objetivos centrales de la política, ya que hay muy pocos niños en condición socioeconómica deficitaria en los colegios privados que no adhieren a la SEP (alrededor del 5% de niños prioritarios del total de la población potencial de la SEP). Además, el solo hecho de que esas escuelas sean de buen rendimiento y con recursos hace suponer que, de haber niños prioritarios en ellas, reciben los beneficios de asistir a esas escuelas.

La categorización y denominación de los tramos también son de elaboración propia a partir de los valores de tendencia central del financiamiento compartido y de su desviación estándar.

Es importante destacar, como conclusión de este punto que la SEP, aun cuando es de adhesión voluntaria, termina siendo inclusiva para la mayor parte de sus alumnos potencialmente beneficiarios y, por otro lado, aun cuando está sujeta a “*accountability*” con consecuencias, no parece hasta el momento generar disuasiones relevantes que superen la adhesión.

Se observa también que la SEP genera una alta confianza en los resultados que se pueden lograr en la escuela. La tabla 6 da cuenta de la respuesta de los directores de las escuelas respecto de las expectativas en torno a la SEP a partir de una encuesta aplicada el año 2010.

Tabla 5: Tramos de financiamiento compartido y porcentajes de participación en la SEP respecto al tramo (al año 2010)

Tramos (cobros) de financiamiento compartido	En SEP	No en SEP
Bajo (Tramo \$1 - 4.615)	73%	27%
Medio bajo (Tramo \$4.616 - 9.230)	57%	43%
Medio-alto (Tramo \$9.231 - 13.845)	45%	55%
Alto (1 Tramo \$13.846 - 18.460)	38%	42%
Muy alto (más de \$18.460)	12%	88%

Fuente: Elaboración propia con datos MINEDUC. La categorización y denominación de los tramos también son de elaboración propia a partir de los valores de tendencia central del financiamiento compartido y de su desviación estándar.

Tabla 6: Percepción por parte de los directores del efecto de la SEP en el establecimiento, por dependencia

¿Cuál cree usted que será el efecto de la SEP en su establecimiento?	Dependencia del establecimiento	
	Municipal	Particular subvencionado
Mejorará significativamente el rendimiento de todos los estudiantes	72,4%	68,5%
Solo mejorará significativamente el rendimiento de los estudiantes vulnerables	12,5%	13,5%
No habrá mayor variación en los resultados SIMCE	12,5%	13,5%
Podrían bajar los resultados SIMCE	0,7%	0,0%
No contesta	2,0%	4,5%
Total	100,0%	100,0%

Fuente: datos recogidos por investigación CIDE-UAH sobre la base de análisis muestral de colegios (N= 293) en SEP al año 2010, en tres regiones de Chile.

Como se observa en la tabla, las expectativas de impacto positivo de la SEP son en torno a un 70%. Con todo, llama la atención que en ambas dependencias un poco más del 10% de los directores considere que con la SEP no habrá variación del rendimiento SIMCE de las escuelas, tomando en cuenta que ese resultado puede tener consecuencias para el establecimiento. Lo anterior se complementa con la tabla 7, que muestra la opinión del director respecto del logro de las acciones comprometidas en el plan de mejoramiento.

De sumarse, en la tabla anterior, las respuesta de “en su totalidad” con “en gran medida”, la cifra alcanza un 83% en los colegios municipales y un 95% en los particulares subvencionados. Esta información se complementa con uno de los estudios sobre la SEP en los que se basa esta auditoría, y que señala que las expectativas de aumento de SIMCE son extraordinariamente altas: *“las metas que las escuelas que ingresaron a la SEP se han propuesto para un período de 4 años son bastante altas si se considera el “punto de partida” en el que se encuentran.*

Tabla 7: Opinión del director sobre el grado en que se lograrán las acciones emprendidas con recursos SEP, por dependencia del establecimiento

Grado en que el director considera se lograrán las acciones comprometidas en el plan de mejoramiento SEP	Dependencia de los colegios	
	Municipal	Particular subvencionado
En su totalidad	27,0%	27,9%
En gran medida	56,6%	66,7%
Sólo de manera parcial	13,8%	5,4%
Muy poco o casi nada	0,7%	0,0%
No sabe	2,0%	0,0%
Total	100,0%	100,0%

Fuente: datos recogidos por investigación CIDE-UAH sobre la base de análisis muestral de colegios (N= 293) en SEP al año 2010, en tres regiones de Chile.

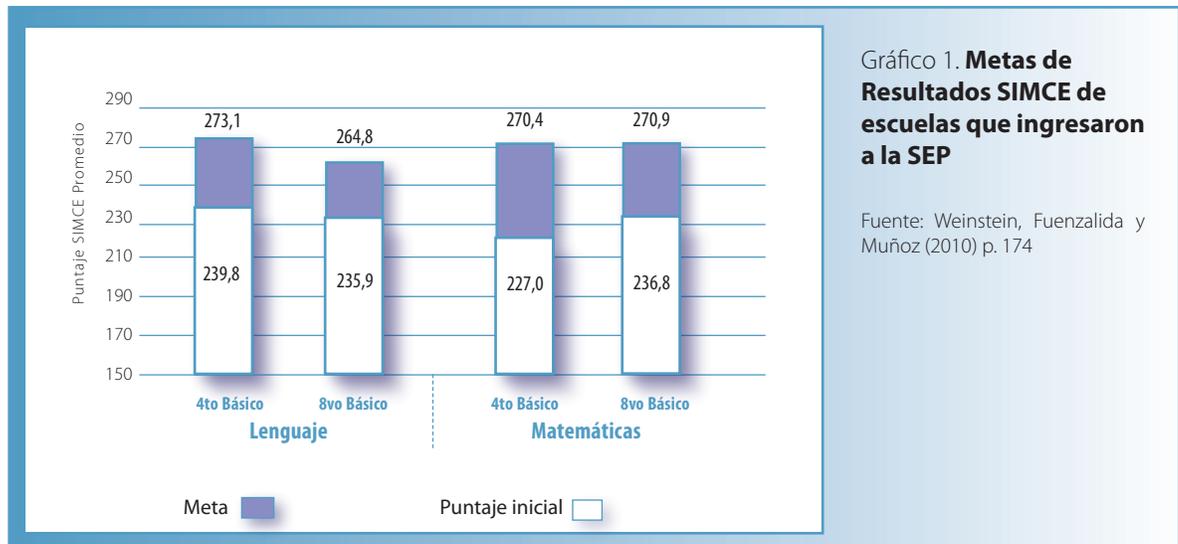


Gráfico 1. **Metas de Resultados SIMCE de escuelas que ingresaron a la SEP**

Fuente: Weinstein, Fuenzalida y Muñoz (2010) p. 174

La magnitud de dicha meta implica que las escuelas que ingresaron al sistema deben aumentar sus puntajes SIMCE en una magnitud promedio que va desde los 28,9 puntos en Lenguaje de octavo básico a 43,4 puntos en Matemáticas de cuarto básico. Esto es inviable a nivel agregado y permite anticipar el gravísimo problema de incumplimiento que tendrá esta política cuando se cierre el primer ciclo –o cohorte– de escuelas³².

La creación de ATEs para responder a la demanda generada

La SEP ha servido para constituir un amplio mercado de ATEs.

A junio de 2012 el registro del Ministerio de Educación daba cuenta de 898 ATEs inscritas y su número ha aumentado continuamente desde el inicio de la SEP: *“al momento de la publicación del registro ATE, en septiembre de 2008, había 91 oferentes de asistencia técnica en el país incorporados... a fines del 2008 ya existían más de 190 proveedores y un año más tarde esa cifra se había duplicado. Actualmente (agosto 2010) el registro ATE cuenta con más de*

*500 oferentes de asistencia técnica. Asimismo, se observa un sostenido interés por parte de instituciones y consultores individuales por incorporarse: mensualmente existen entre 130 y 190 oferentes que se encuentran en proceso de postulación para ingresar”*³³.

Deficiencias y virtudes que señalan los primeros artículos sobre la política

Debido a la complejidad de la política y de un impacto aún por verificar, los análisis sobre la SEP destacan logros y virtudes en su diseño y en su operación y también algunas insuficiencias en ambos aspectos.

Los aspectos positivos en la implementación de la SEP son sus objetivos pro calidad, la alta adhesión, su arquitectura y la constitución de un mercado de ATE, temas a los cuales ya hemos gecho referencencia en las páginas anteriores.

Por su parte, las dificultades observadas hasta el momento aluden a:

- La opacidad del mercado de ATE, entendiéndose que se trata de un mercado

32. Weinstein, Fuenzalida y Muñoz (2010), p.173-174.

33. Bellei, C, Osses, A, Valenzuela, J.P (2010), “La asistencia técnica educativa en el marco de la subvención escolar preferencial”, en Bellei, C, Osses, A, Valenzuela, J.P (2010) “Asistencia técnica educativa: de la intuición a la evidencia”. CONICYT, Universidad de Chile, FONDEF, Santiago. Cita en página 28.

de servicios complejos y en el cual los flujos de información son difusos y los resultados comprometidos son a largo plazo.

- La concentración de los servicios de ATE en Santiago y en las grandes ciudades, ya que la manera de asignar los recursos (por alumnos prioritarios y sus niveles de concentración) no discriminan positivamente hacia escuelas de ciudades pequeñas y zonas rurales.

2. Financiamiento

En sus aspectos más sustantivos, la SEP es una transferencia de dinero hacia entidades públicas y privadas con el fin de mejorar la calidad de la educación, razón por la cual el análisis de sus elementos financieros es fundamental.

La descripción del funcionamiento de la SEP expone con claridad los montos de las transferencias que realiza, así como su justificación contable y los compromisos que ella implica. Sin embargo, ni en el texto de la ley, ni en su historia, tampoco en los textos que preceden a la ley ni en sus análisis posteriores, se alude a la justificación de los montos y las exigencias educativas a las que están asociadas. Solamente en un texto posterior (Romaguera y Gallegos 2010) se alude a este tema indicando que para estimar el valor de los recursos adicionales entregados por la SEP se consideró datos socioeconómicos de los alumnos y características de los establecimientos: *“el ejercicio consistió en estimar el efecto de un cambio en el nivel socioeconómico de la familia (medido a través de un índice basado en el ingreso familiar y los años de educación de sus padres) y de un cambio en el aporte por alumno sobre el resultado de los estudiantes, por medio de los parámetros obtenidos de funciones de producción educacional estimadas para 4º básico”*. El mismo texto señala que el procedimiento es solo aproximativo ya que *“un estudio en profundidad, y más general, podría entregar pistas acerca del monto requerido para acercarse a los niveles de calidad que obtienen países de la OCDE u otros de similar PIB per*

cápita, por ejemplo” (Romaguera y Gallegos, 2010, p. 209-210).

Los montos de dinero traspasados por la SEP se basan en la unidad alumno, con tres variables que afectan los montos finales, a saber:

- Si se trata de escuelas en recuperación o emergentes, por un lado, y en autónomas, por otro, ya que las últimas captan el doble de recursos que las primeras, por cada niño prioritario,
- El nivel de concentración de alumnos prioritarios, siendo una mayor cantidad de recursos en la medida en que estos aumentan,
- El curso o grado en que se encuentran los alumnos, ya que el aporte por niño es mayor mientras menor es el grado. De hecho, el aporte que se le hace desde el nivel preescolar hasta cuarto año básico es tres veces mayor que el que se hace por niños prioritario de séptimo u octavo años básico.

La explicación técnica para diferencias de este tipo, que no se encuentra en los textos oficiales de la ley, soporta dos hipótesis:

- Las escuelas autónomas tienen una mayor capacidad de gasto o un gasto más efectivo en mejoras de aprendizaje debido, precisamente, a su condición de escuelas eficaces.
- Las escuelas en recuperación y emergentes tienen una mayor proporción de alumnos prioritarios, razón por la cual los recursos de la SEP les impactan notoriamente sobre su presupuesto regular. Las escuelas autónomas, en cambio, tienen una matrícula poco significativa de alumnos prioritarios, por lo que solo un aumento significativo de los recursos suplementarios por cada uno de ellos logra que la SEP les sea atractiva y eficaz, considerando además que es una política asociada a procesos de rendición de cuentas con consecuencias.

3. Transparencia

Entendemos aquí la transparencia de una política como el nivel de información pública que mediante procedimientos objetivos y explícitos se tiene de las decisiones y los recursos que implica la misma política. A partir de esta definición podemos analizar la transparencia de la SEP en cuanto a los objetivos de la política, los requisitos para participar en ella, las consecuencias de hacerlo, y el mercado de la ATE.

Objetivos de la política

El Ministerio de Educación dispone de abundante información en su sitio web respecto de los objetivos de la SEP. Esta información ha sido actualizada cada año, manteniéndose los objetivos globales en torno a mejorar la calidad y equidad del sistema educacional, y como objetivo en cada establecimiento que entra a la SEP a mejorar sus resultados de aprendizajes, evaluados por el SIMCE, con especial énfasis en los niños clasificados como prioritarios.

Requisitos para participar de la SEP

La información dispuesta sobre la SEP señala con claridad los requerimientos para participar y la clasificación que tendrá cada escuela. Esto último tiene relación con indicadores históricos sobre la escuela y el sistema educativo.

Consecuencias de la participación en la SEP

Se informa objetivamente sobre los incentivos y las eventuales consecuencias negativas que tiene para el establecimiento educativo la participación en la SEP, partiendo por los montos suplementarios de dinero que recibirá, las posibilidades de uso del mismo y la disminución de posibilidades de autonomía que le puede significar no cumplir con los logros comprometidos en el plan de

mejoramiento.

Mercado de ATE

Este es el tema que resulta menos transparente, a pesar de los esfuerzos que ha hecho el Ministerio de Educación por entregar información objetiva. Dos estudios sobre la SEP (Bellei, Osses y Valenzuela, 2010; y Weinstein, Fuenzalida y Muñoz, 2010) aluden a este aspecto que, en concreto, apunta a la falta de transparencia inherente a un mercado de cientos de oferentes de asistencia técnica, frente al cual las escuelas están apostando a resultados con consecuencias importantes para ellas. Un aspecto central para el buen resultado de la SEP donde se crea un mercado complejo con numerosos oferentes y demandantes, y poca información objetiva sobre la calidad de los servicios. En definitiva, un tema que probablemente desembocará en la necesidad de regular la calidad y la pertinencia de las ATE y así fijar normas para asegurar la transparencia de un mercado como este y que dicen relación con preguntas cuyas respuestas no son fáciles de establecer: Entre ellas, *“¿Cómo se informa a los potenciales usuarios de ATE sobre la oferta disponible? ¿Cómo se minimiza el riesgo de contratar una ATE poco efectiva? ¿Quién será responsable de supervisar que los oferentes de ATE cumplan con los estándares de calidad establecidos por la autoridad? ¿Quién supervisará el servicio entregado por las ATE y los resultados obtenidos por las escuelas? ¿Sobre quién recae efectivamente la responsabilidad de la contratación de ATE para una escuela?”* (Bellei, Osses y Valenzuela, 2010 p.19).

V. CONCLUSIONES

La SEP es una política actualmente en marcha, de poco tiempo de implementación, razón. En este sentido, todavía no es posible evaluar su impacto sobre los objetivos de introducir mejoras en la calidad de la educación, especialmente para los alumnos prioritarios. Incluso, con resultados SIMCE disponibles, tales conclusiones deberán tomarse con precaución, ya que el ingreso de los establecimientos a la SEP ha sido paulatino desde el año 2008 y la constitución del mercado de ATE se observa solo a partir del 2010. Al mismo tiempo, en el mediano y largo plazo es difícil atribuir a una sola política las variaciones de rendimientos en las escuelas³⁴. Sin embargo, mientras se espera tales antecedentes, es posible concluir lo siguiente respecto del actual desarrollo de esta política:

- Una primera conclusión entonces es que la SEP requiere como base de organización un sistema de indicadores públicos y confiables. Se trata de una política compleja que requiere de distintos instrumentos de gestión, lo que hace difícil que sea traspasable de manera mecánica a otros contextos o sistemas educativos. En cuanto a indicadores, requiere de aquellos que den cuenta de manera confiable del nivel de progreso de las escuelas, sobre todo si para ello existen transferencias importantes de recursos financieros,
- La SEP determina un mayor costo educacional para cierto tipo de alumnos. Utiliza para ello un identificador según nivel socioeconómico. Un elemento

estadísticamente válido a partir del análisis de grandes poblaciones, pero dudoso para especificidades ya que supone que todos los niños en condición socioeconómica deficitaria requieren de una mayor inversión de recursos, es decir, que todos ellos tienen mayores dificultades de aprendizaje que otros niños de sectores socioeconómicamente medios incluso medio-bajos. La SEP identifica, entonces, el déficit socioeconómico con el déficit educacional y, con ello, no presta atención a otros déficits o desventajas educacionales que no tengan correlato con el origen socioeconómico. Esta realidad importante en países con economías emergentes, como Chile, en los cuales existen sectores medios y medio-bajos en constitución y en plena movilidad social. Si bien es cierto estos no portan la marca ni deficiencias evidentes de la pobreza dura, pueden igualmente tener vacíos de capital cultural familiar, los que probablemente impactan en su rendimiento escolar.

- La dimensión menos clara de la SEP es la referida a la proliferación y regulación del mercado de las ATEs. Es difícil contar con información suficiente y transparente sobre la calidad de sus servicios. El registro de ATE propuesto por el MINEDUC sólo provee información nominal y antecedentes sobre los servicios prestados, pero no da cuenta, por ejemplo, de las personas concretas que darán este servicio (salvo el caso de inscripciones a título individual). Este tema es relevante dado que, como en todo

34. Un análisis preliminar de Romaguera y Gallegos (realizado con escuelas que llevan solo dos años en la SEP) señala en primer lugar que considerando una trayectoria de diez años en 4.113 establecimientos tanto municipales como particulares subvencionados –las escuelas municipales (todas en SEP) experimentan un incremento de cinco puntos en matemática y seis en lenguaje. Mientras, de las escuelas particular subvencionadas, aquellas adscritas a la SEP suben 6 y 7 puntos respectivamente y aquellas fuera de SEP suben 2 y 4 puntos–. Más adelante los mismos autores realizan otro análisis con establecimientos de control, por lo que solo consideran colegios particulares subvencionados concluyendo que “las escuelas bajo SEP han experimentado un incremento de 13 puntos en el tiempo, mientras que aquellas sin SEP lo han hecho en 8 puntos... estos efectos muestran que luego de 2 años existe un efecto moderado a favor de las escuelas bajo SEP, en el sector particular subvencionado. Sin embargo, requieren interpretarse con cuidado; por un lado, por la persistencia de factores no observables variables en el tiempo, como también por la endogeneidad en el cambio de la escuela (lo que modifica la composición del alumnado), Mizala y Gallego (2010), p. 223-226.

servicio y particularmente en asesoría para el mejoramiento escolar, saber quién en concreto prestará el servicio es de primera importancia. Aun cuando este déficit se asumiera, acceder a este tipo de información es prácticamente imposible, ya que las ATE por su naturaleza no funcionan sobre la base de equipos profesionales permanentes, sino con consultores contratados para efectos de cada asesoría, razón por la cual un mismo consultor puede desempeñarse al mismo tiempo en distintas ATE y, sin embargo, no figurar en el equipo permanente de ninguna de ellas. Tal como lo indican algunos analistas, lo razonable en esta materia sería exigir estándares de ingreso y desempeño al mercado de ATE que sean bastante más exigentes de lo que se observa en la actualidad.

- Aun cuando lo que pretende es un remedio a la desigualdad educativa, la SEP corre el riesgo de ser inequitativa, según lo previenen algunos de los análisis que se han hecho de ella, en especial, debido a dos aspectos de su funcionamiento. En primer lugar, las ATE estructura sus asesorías según criterios de mercado y el esquema de financiamiento impuesto por la SEP hace que las escuelas más pequeñas y rurales no sean atractivas como objeto de atención. No se dispone de datos sobre esta situación pero es probable, en casos como estos, predomine el desinterés por atender tales establecimientos.
- Al mismo tiempo, la SEP supone capacidades mínimas en las escuelas y en sus sostenedores para identificar sus necesidades –aun antes de contar con el apoyo de una ATE– y supone, también, tener capacidades para negociar con la ATE y establecer un plan de mejoramiento. Desde este punto de vista, las escuelas menos débiles entre las débiles (y sobre todo las que no son débiles, como las autónomas), parecen correr con más ventaja, un tema relevado en estudios ya citados (Bellei, Osses y Valenzuela, 2010).

REFERENCIAS

- Bellei, C, Osses, A, Valenzuela, J.P (2010). *La asistencia técnica educativa en el marco de la subvención escolar preferencial*, en Bellei, C, Osses, A, Valenzuela, J.P (2010). *Asistencia técnica educativa: de la intuición a la evidencia*. CONICYT, Universidad de Chile, FONDEF, Santiago.
- Elacqua, G, Mosqueira, U, y Santos, H. (2008). *La toma de decisiones de un sostenedor*. Expansiva-CPCE. Santiago.
- Corvalán, J y Joiko, S, (2011). *¿Hacia dónde se dirige, en términos de alumnos y establecimientos, el sistema escolar chileno? Hipótesis a partir de las variaciones en el periodo 2000-2010*. En Educación y Humanidades Vol. 1-N°3, disponible en http://www.educacionyhumanidades.cl/documentos/4edicion/articulos/educacion/archivo_revista_3.pdf (revisado el 30 de diciembre de 2011)
- Espínola, V. y Silva, M. (2009), *Competencias del sostenedor para una efectiva gestión del mejoramiento educativo en el nivel local: una propuesta*. En Foco 3, Expansiva-Universidad Diego Portales, Santiago.
- García Huidobro, J.E y Bellei, C (2006) *La subvención escolar preferencial ¿remedio para la inequidad?*. Revista Mensaje, marzo-abril.
- Mizala, A (2007). *La subvención preferencial*. En Brunner, J.J y Peña, C, "La reforma al sistema escolar. Aportes para el debate". Universidad Diego Portales, Santiago
- Romaguera y Gallegos (2010). *Financiando la educación de grupos vulnerables: La subvención escolar preferencial*. En Larrañaga, O y Contreras, D (2010), "Las nuevas políticas de protección social en Chile". Uqbar-PNUD, Santiago pp. 189-236.
- Treviño, E, Órdenes, M y Treviño, K (2009). *¿Cómo los planes de mejoramiento SEP pueden ayudar a mejorar los aprendizajes?* En Foco 2, Expansiva-Universidad Diego Portales, Santiago.
- Valenzuela, J.P, Bellei, C y De los Ríos, D (2010). *Segregación escolar en Chile*. En Martinic, S y Elacqua, G (Eds), "¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo", UNESCO-Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
- Weinstein, J., Fuenzalida, A y Muñoz, G (2010). *La subvención preferencial: desde una difícil instalación hacia su institucionalización*. En Martinic, S y Elacqua, G (Eds) "¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo", UNESCO-Pontificia Universidad Católica de Chile.

PREAL, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, es un proyecto conjunto del Diálogo Interamericano, con sede en Washington, y la Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE), con sede en Santiago de Chile. Fue creado en 1995 con el propósito de promover debates informados sobre temas de política educacional y reforma educativa, así como buscar bases de acuerdo, intelectual y técnico, para solucionar problemas endémicos de la educación. Las actividades de PREAL son posibles gracias al apoyo que brindan la United States Agency for International Development (USAID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la GE Foundation, la International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), y el Banco Mundial, entre otros.

CIDE, Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación, es un centro académico que realiza investigación y extensión, desarrolla innovaciones y propone soluciones educativas para Chile y América Latina. Actualmente está integrado a la Universidad Alberto Hurtado, donde forma parte de su Facultad de Educación. Desde esta posición contribuye a la producción de conocimientos y al diseño de políticas públicas, a la vez que promueve la participación de las instituciones sociales y de sus actores. Su misión se traduce en la promoción y contribución al acceso de una educación de calidad y con buenos resultados, que brinde efectivamente oportunidades a todos y todas. El CIDE desarrolla acciones de investigación en el ámbito de las prácticas pedagógicas y de las políticas educativas. También realiza estudios a partir de la contratación de servicios públicos y privados. Igualmente, presta sus servicios, utilizando la experiencia acumulada en la realización de asesorías y diversos programas de formación.



Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe
Partnership for Educational Revitalization in the Americas

Desde su creación en 1995, el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) se ha propuesto contribuir a la mejoría de la calidad y equidad de la educación mediante el perfeccionamiento de las políticas educativas, la identificación y divulgación de buenas prácticas y el monitoreo del progreso educativo en la región. Para ello promueve debates informados sobre temas de política y reformas, y divulga ideas para renovar la agenda del cambio educativo.

En este marco se crea la serie Auditorías de Política Educativa, a través de la cual se evalúan políticas nacionales en cinco dimensiones: legislación, implementación, resultados, financiamiento y transparencia. La serie pretende contribuir a una mayor transparencia y promover la rendición de cuentas de los sistemas educativos en América Latina, identificando los factores que obstaculizan la implementación de políticas promisorias, generando consensos sobre la forma de superar estos obstáculos y promoviendo la responsabilidad por los resultados. Por esta vía, la auditoría respalda el derecho de los usuarios del sistema educativo, y de la sociedad en general, de saber qué políticas se están diseñando para mejorar la educación y si ellas están alcanzando sus metas.

Las auditorías son proyectos desarrollados en asociación con organizaciones nacionales que actúan como contrapartes del PREAL, que tienen capacidades para influir en la agenda de las políticas públicas y para convocar a debates informados, y que cuentan con credibilidad para producir mensajes técnicamente sólidos para una audiencia amplia.

Esta auditoría de política es el producto de una asociación entre PREAL y el Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE), de la Universidad Alberto Hurtado, y analiza la Ley N° 20.248 de Subvención Escolar Preferencial promulgada en Chile el año 2008.

Las actividades de PREAL, incluida esta publicación, son posibles gracias al apoyo que brindan la United States Agency for International Development (USAID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la GE Foundation, la International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), y el Banco Mundial, entre otros donantes.