

COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA

SESIÓN 1ª, ORDINARIA, DE LA COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA DEL USO DE LOS RECURSOS QUE OTORGA LA LEY N° 20.248, SOBRE SUBVENCIÓN ESCOLAR PREFERENCIAL, CORRESPONDIENTE A LA 362ª LEGISLATURA, CELEBRADA EL DÍA MIÉRCOLES 3 DE SEPTIEMBRE DE 2014, DE 15:38 A 17:09 HORAS.

SUMARIO: Tratar materias propias de la competencia de la Comisión. Asimismo, se recibió a los Investigadores de la Biblioteca del Congreso Nacional, señor Luis Castro Paredes y Mauricio Holz Herrera, quienes efectuaron una exposición preliminar sobre la subvención escolar preferencial.

I.- PRESIDENCIA

Presidió la sesión el Diputado señor Claudio Arriagada Macaya. Actuó como Abogada Secretaria de la Comisión la señora María Soledad Fredes Ruiz, y como Abogado Ayudante, la señora Macarena Correa Vega.

II.- ASISTENCIA

Asistieron los Diputados integrantes de la Comisión, señoras Maya Fernández Allende, María José Hoffmann Opazoy Camila Vallejo Dowling, y los señores Claudio Arriagada Macaya, Germán Becker Alvear, Jaime Bellolio Avaria, Giorgio Jackson Drago, Leonardo Soto Ferrada y Germán Verdugo Soto. En reemplazo del Diputado señor Romilio Gutiérrez asistió, el diputado señor Issa Kort Garriga.

Asimismo, se contó con asistencia de los Investigadores de la Biblioteca del Congreso Nacional, señor Luis Castro Paredes y Mauricio Holz Herrera.

III.- ACTAS

El acta de la sesión constitutiva, se puso a disposición de los integrantes de la comisión.

IV.- CUENTA

Los documentos de la cuenta son los siguientes:

1.-Oficio del Secretario General de la Cámara de Diputados, mediante el cual comunica que el Diputado señor Romilio Gutiérrez será reemplazado en forma permanente por el Diputado señor Issa Kort.

- **Se tiene presente.**

2.-Documento elaborado por el Departamento de Asesoría Técnica Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional sobre Subvención Escolar Preferencial: Estudios sobre alcances e impactos (versión preliminar), que da respuesta al Oficio N° 5 de esta Comisión. Respuesta Oficio N° 5 del 20/08/2014

- **Se tiene presente.**

3.-Documento elaborado por el Departamento de Asesoría Técnica Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional sobre la Ley N° 20.248, que establece Subvención Escolar Preferencial y sus modificaciones (versión preliminar), que da respuesta al Oficio N° 5 de esta Comisión.

- **Se tiene presente.**

V.- ACUERDOS

Se acordó por unanimidad de los Diputados presentes:

1) Solicitar a los Comités Parlamentarios entregar su aprobación para que esta Comisión celebre sus sesiones ordinarias los días jueves de 11:00 a 12:00 horas, en paralelo con la H. Sala. Lo anterior, en virtud de las múltiples colisiones de horarios de los miembros de esta Comisión y la imposibilidad de fijar otro día y hora que concilie las actividades de los parlamentarios en las diversas comisiones. En su defecto se acordó sesionar los días miércoles de 9:00 a 10:30 horas y, cuando sea necesario, para recibir invitados, los días lunes en Santiago.

2) Invitar a las próximas sesiones y en el siguiente orden al: Contralor General de la República, señor Ramiro Mendoza Zuñiga; Presidente del Consejo de Defensa del Estado, señor Juan Ignacio Piña Rochefort; representantes de la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH) y de la Asociación Gremial de Corporaciones Municipales (AGCM), y Superintendente de Educación Escolar, señor Alexis Ramírez. Asimismo, se acordó dejar abierta la posibilidad de que los miembros de la Comisión propongan los invitados que estimen convenientes para el desempeño de la Comisión.

3) Oficiar al Ministerio de Educación para que remita el listado de ATEs, ordenado por regiones, dineros recibidos y contratos celebrados con expresa indicación de la coporación municipalidad o DAEM que solicitó los servicios.

4) Oficiar a la Superintendencia de Educación Escolar con el objeto de que remita los Planes de Mejoramiento Educativo de los establecimientos públicos, con indicación de los recursos invertidos y asociados en cada uno de sus ítems, en el marco del Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa de la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP)

VI.- ORDEN DEL DÍA

Iniciando el Orden del Día se procedió a escucha a los Investigadores de la Biblioteca del Congreso Nacional, señor Luis Castro Paredes y Mauricio Holz Herrera, quienes efectuaron una exposición preliminar sobre la subvención escolar preferencial, en base a la presentación que a continuación se inserta:

Subvención Escolar Preferencial Estudios sobre alcances e impactos -versión preliminar-

El presente informe expone los principales resultados y conclusiones que han arrojado ocho estudios relativos a los impactos y alcances de la Subvención Escolar Preferencial implementada, desde el año 2008. A modo de ordenar la discusión generada a través de los años y observar su evolución, la presentación de los estudios se hace de manera cronológica desde el primero de ellos el año 2009 hasta el último publicado en 2013.

Aspectos introductorios

La gran reforma educativa acaecida durante la década de 1980 -junto con transferir la dependencia de las escuelas públicas a las municipalidades y promover la existencia de sostenedores particulares- consideró la aplicación de subvenciones escolares (“vouchers”) como mecanismo de financiamiento. Estos aportes del Estado a los establecimientos subvencionados (particulares o municipales), contingentes a la matrícula y asistencia por alumno, no consideraron criterios de diferenciación socio-económica.

De esta manera, desde los ochenta hasta los años dos mil el sistema educativo chileno se financió a través de una subvención “plana”. La cual, según la evidencia y determinada literatura, generaría incentivos para seleccionar estudiantes con mejor capital cultural y nivel socio-económico (NSE), discriminar a aquellos con peor NSE, y expulsar a los alumnos con bajos desempeños (Mizala & Torche, 2013).

Para corregir esta situación, el año 2005 el Ejecutivo presentó un proyecto de ley que se publicó como la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP), el 1 de febrero de 2008. Ésta imprimió un criterio de diferenciación por NSE para la asignación de la subvención escolar. Así, ésta es entregada a los alumnos prioritarios que asisten a los distintos establecimientos municipales o particulares (subvencionados), para los cuales la adscripción a éste mecanismo de financiamiento es de carácter voluntario. No obstante, hacia el año 2011 el 99% de los centros municipales y el 73% de los establecimientos particulares subvencionados recibían SEP (Ministerio de Educación, 2012).

Actualmente esta subvención especial cubre estudios de primer y segundo nivel de transición de educación parvularia, educación básica completa, primer y segundo año de educación media, abarcando al 40% de los alumnos de NSE más bajo del país.

Los últimos años diversos expertos, centros de estudios, y organismos públicos ligados a la educación han realizado esfuerzos por medir el impacto de la política pública en cuestión. Con el objetivo de verificar su pertinencia y logro de los objetivos inicialmente planteados.

A continuación, se presentan síntesis y las conclusiones de siete estudios realizados entre 2009 y 2013, los cuales versan —principalmente— sobre las implicancias de la SEP en el rendimiento de los establecimientos públicos y privados subvencionados.

Estudios sobre la aplicación SEP

(2009) La Toma de decisiones de un sostenedor: Análisis a partir de la ley SEP

Los investigadores que efectuaron el estudio —Gregory Elacqua, Úrsula Mosqueira y Humberto Santos—, parten por destacar que la Ley SEP se apoya en la voluntariedad de los sostenedores para ingresar o no al régimen SEP.

La decisión de los sostenedores está sujeta a una evaluación que pondera la entrega de recursos adicionales con el compromiso de cumplir una serie de exigencias que implican costos para los establecimientos.

Resulta novedoso que cada sostenedor evalúe los costos y beneficios asociados a la participación en el sistema SEP y tras esa evaluación, resuelve si se suma o no ha dicho sistema.

Sobre esta base, el estudio propone un modelo de análisis que explicaría la decisión del sostenedor de ingresar o no al sistema SEP y, posteriormente, contrasta las predicciones de dicho modelo con los resultados efectivos observados en la realidad.

En primer lugar, en la medida que algunos sostenedores deciden no ingresar al régimen SEP, un número de alumnos prioritarios pueden quedar

fuera de la cobertura de la ley SEP. El análisis permitiría entender las razones por las cuales algunos establecimientos con alumnos prioritarios no son ingresados por sus sostenedores a la SEP. Estas razones podrían ser consideradas para una mejor implementación de la ley SEP.

En segundo lugar, el proceso de decisión de los sostenedores puede brindarnos información acerca de las características que diferencian a los establecimientos que participan de la ley SEP, en relación con los que no participan. Esta información puede servir de guía para el diseño de futuras políticas educativas.

El modelo de análisis propone –de manera muy simple— que los sostenedores que perciban mayores beneficios que costos decidirán entrar al sistema SEP, mientras que los que perciban costos mayores a los beneficios decidirán no entrar en el sistema.

Tras la investigación, los resultados observados en la participación de los sostenedores en el régimen SEP tienden a ser consistentes con el modelo de análisis.

La mayor participación de los sostenedores del sector municipal (99%) respondería a los bajos costos impuestos la ley SEP y la mayor proporción de alumnos prioritarios que atiende dicho sector, lo cual está directamente relacionado con los beneficios.

Por otra parte, la menor participación de los sostenedores del sector particular subvencionado (solo un 61%) obedecería a que los establecimientos que no han ingresado presentan alguna de estas condiciones:

- un bajo número de alumnos prioritarios,
- menor capacidad de gestión,
- no operan en red,
- están alejados de la zona central,
- están ubicados en zonas rurales, o
- cobran financiamiento compartido y/o
- tienen criterios de selección más estrictos.

Los investigadores postulan que sus hallazgos permitirían sacar las siguientes conclusiones válidas para mejorar la implementación de la ley SEP como para el diseño de políticas educativas en el futuro.

Cuando una política educativa es voluntaria, los sostenedores aplicarían un enfoque de análisis costo – beneficio para adoptar la decisión de participar o no. De los 8.281 establecimientos potenciales a entrar en SEP, 1289 tomaron la decisión de no participar.

Este punto es considerado relevante. Un número alto de alumnos definidos como prioritarios (casi 50.000) quedan fuera de la cobertura de la ley, dada la decisión del sostenedor de no participar. Ello, podría conducir, a juicio de los investigadores, a “cuestionar la voluntariedad del ingreso a SEP”.

La menor participación de establecimientos que no operan en red y aquellos ubicados en zonas rurales, es una señal de que la capacidad de gestión es un elemento determinante en la posibilidad de implementar mejoras educativas.

La disponibilidad de los servicios de Asistencia Técnica Educativa (ATE) es muy distinta según la ubicación geográfica de los establecimientos. La centralización en la oferta de agencias ATE se suma a los desafíos que los establecimientos deben enfrentar si no operan en red o se encuentran en zonas rurales.

Finalmente, la menor participación de establecimientos sin fines de lucro católicos, estaría vinculado con el mayor grado de selección de alumnos que dichos establecimientos practican. Ello indicaría que, existen colegios para los que el dejar de seleccionar estudiantes resulta un costo muy alto.

Algunos de los aspectos señalados anteriormente son abordados por la nueva legislación en Educación. Por ejemplo: La LGE prohíbe la selección entre primero y sexto básico para todos los establecimientos subvencionados, el proyecto de Ley que crea un Sistema Nacional de Aseguramiento de Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media considera la clasificación de todos los establecimientos subvencionados, eliminando la relevancia de los costos de reputación generados por la Ley SEP. Sin embargo, los problemas de gestión que enfrentarían distintos tipos de colegios y la disponibilidad centralizada de apoyo técnico representan aún desafíos pendientes.

(2009) ¿Cómo los Planes de Mejoramiento Educativo SEP pueden ayudar a mejorar los aprendizajes? CPCE y Expansiva UDP

La implementación de la Subvención Escolar Preferencial (SEP) supuso uno de los cambios de carácter compensatorio más significativos del cual ha sido objeto el sistema de educación escolar chileno (Treviño, Órdenes & Treviño, 2009). Cambio que asume como gran objetivo aumentar la calidad de la educación, focalizado en los estudiantes pertenecientes a los tramos de menores ingresos del país. Bajo el principio de que el proceso educativo de los alumnos más desventajados implica un gasto superior de recursos.

Este nuevo elemento en el sistema educativo implicó modificaciones en la rendición de cuentas y la administración de los recursos de los colegios. Como también la inclusión de los llamados Planes de Mejoramiento Educativo (PME). De esta manera, los PME deben ser elaborados e implementados obligatoriamente por los centros educativos que adhieren a la subvención preferencial. En esta línea, los investigadores Ernesto Treviño, Miguel Órdenes y Karina Treviño (2009) del Centro de Políticas Comparadas de Educación (CPCE) de la Universidad Diego Portales aportan con una investigación que se introduce en la implementación de los PME o PM-SEP (Planes de mejoramiento de la Subvención Escolar Preferencial).

Los objetivos del artículo en mención son dos:

1. Realizar “una minuciosa revisión de la herramienta PM-SEP con el fin de describir la estructura y la lógica que existe detrás del señalado instrumento”.
2. Ofrecer “una serie de recomendaciones diseñadas para orientar la toma de decisiones que deben realizar las escuelas para elaborar y ejecutar los PM-SEP.”

Los objetivos de dicho artículo se enmarcan en el contexto del arranque de la Subvención Escolar Preferencial, por ello están destinados al análisis de las herramientas que ésta contempla y a recomendaciones para la implementación de dichos instrumentos. En tanto, los autores enfatizan en que los PME son el medio para alcanzar el objetivo –calidad- de la SEP. Y no meros procedimientos burocráticos, como temen, puedan concebirlos los sostenedores.

Al momento de describir el mecanismo PM-SEP se hace alusión a la división de dos horizontes temporales que el Ministerio de Educación establece. El primero corresponde a un conjunto de metas a alcanzar en un periodo de cuatro años desde que se firma el Convenio de Igualdad de Oportunidades con el Ministerio. Lo fundamental en esta etapa es demostrar alzas en puntajes SIMCE y mejorar el desempeño de los alumnos en el subsector Lenguaje (específicamente en lectura y escritura), definido por la autoridad.

Enseguida, los investigadores sugieren a los sostenedores y/o directores escoger el subsector con peor rendimiento a reforzar –ya que existe un segundo subsector que debe ser escogido por el establecimiento-, de existir un rendimiento parejo, sugieren optar por Matemáticas. En tanto el desarrollo en Lenguaje y Matemáticas proporcionarán a los estudiantes las bases necesarias para generar mejores conocimientos en otras áreas (Treviño, Órdenes & Treviño, 2009).

Al mismo tiempo, ponen hincapié en focalizar los recursos y acciones en los niños ubicados en el nivel inicial SIMCE. Esto como medida de primera instancia, ya que para seguir avanzando en calidad es preciso nivelar a la mayor cantidad de estudiantes ubicados en posiciones menos aventajadas. Así también se generará coherencia con el fin y objetivos de la Subvención Escolar Preferencial, fortalecer el aprendizaje de los alumnos rezagados y vulnerables.

Por otra parte, están los objetivos de corto plazo que deben contemplar los PME. Estos tienen un alcance anual, de modo que se definen cuatro puntos a satisfacer. Una planificación anual, una programación de acciones a seguir, definición de la Asistencia Técnica Educativa (la contratación de una ATE es una decisión de carácter voluntaria), y por último generar un sistema de monitoreo.

En cuanto a la planificación anual -donde se exige aumentar los niveles de lectura de los alumnos- los autores recomiendan centrarse en las metas obligatorias (existe la opción de metas alternativas), de modo de optimizar los recursos en objetivos más desafiantes.

Las acciones destinadas a cumplir la planificación anual, sugieren los autores, deben estar enfocadas en los alumnos prioritarios y en la calidad docente, “dado el imperativo de equidad de la Ley SEP y la centralidad de los docentes para mejorar el aprendizaje en las escuelas de forma sustentable.” (Treviño, Órdenes & Treviño, 2009: 15).

En síntesis, el estudio en mención intenta entregar recetas para mejorar el uso de los Planes de Mejoramiento de la Educación (PME) y aclarar el modo de uso. De esta manera, los autores recomiendan enfáticamente resguardar la coherencia entre el diagnóstico institucional, los PME, y los mecanismos de monitoreo y evaluación. Y finalmente, estimar una máxima consideración al apoyo docente y a los procesos de aprendizaje, como condición necesaria para el mejoramiento de la calidad en la educación.

(2010) ¿Qué podemos esperar de la Ley de Subvención Escolar Preferencial?

Este estudio fue hecho a dos años de la puesta en marcha de la Ley de Subvención Escolar Preferencial, por lo tanto mantiene cierto carácter exploratorio. Sus objetivos son analizar los principales mecanismos de la ley SEP, la evidencia internacional sobre políticas semejantes y algunos resultados preliminares de investigaciones chilenas que en ese entonces estaban en curso. De este modo intenta estimular el debate sobre los posibles efectos de la SEP en escuelas y en sus principales actores.

El artículo hace mención –primera instancia- a los mecanismos que contempla la ley SEP clasificación, incentivos y sanciones ligadas a resultados, formulaciones de planes de mejoramiento (PME), rendición de cuentas del sostenedor, Asistencia Técnica Educativa (ATE) en el ámbito de gestión y técnico-pedagógico.

Enseguida se hace cargo de la experiencia internacional relativa a los nuevos tipos de incentivos y controles puestos por la SEP. Haciendo un repaso por la orientación que ha tomado el control y la auditoría en los sistemas de provisión educacional, aludiendo a una centralización a distancia. De modo que el Estado –con este diseño— limitaría los espacios de autonomía y enfatizaría los procesos de rendición de cuentas. Como también a los roles que el docente debe cumplir, condicionado fuertemente por las nuevas lógicas y paradigmas de administración y gestión institucional.

En este sentido, hace alusión a la evidencia internacional respecto de las dudas que generan las políticas basadas en estándares medidos a través de pruebas externas como el SIMCE. Cuestión medular en la SEP, en tanto está estrechamente relacionada con estas pruebas estandarizadas.

De esta manera, lo que construyen es un marco teórico que agrupa los aspectos contenidos por la Ley SEP (rendición de cuentas, control, metas, estándares, incentivos y sanciones) para conocer las ventajas y desventajas de éstos. Contreras y Corbalán (2010), a partir de la revisión bibliográfica que realizan, plantean que la lógica de la auditoría y el control en pos de

aumentar desempeños en pruebas estandarizadas no aseguran mejoras en el aprendizaje.

Para finalizar, los autores asumen una óptica más bien crítica respecto de lo que puede esperarse de la SEP. En este sentido, apuntan al tiempo que deben utilizar los docentes en levantar información a través de formularios (considerando que el tiempo ya es escaso), lo cual podría medrar más su desempeño. También hacen alusión a la eventual estigmatización de los establecimientos que no logran alcanzar el principal objetivo planteado por la SEP: aumentar sus puntajes SIMCE. Lo que a juicio de los autores implicaría frustración para los profesores como de los alumnos.

De modo que, al estar los incentivos puestos en aumentar los resultados SIMCE, los investigadores plantean la posibilidad de que estas metas se consigan a través de métodos forzosos. Finalmente, se alude a la disminución de la autonomía de las escuelas, y a las implicancias negativas que la SEP tendría sobre la labor docente.

Así, esta investigación se constituye como un documento que cuestiona el modelo de mejoramiento educativo propuesto por la Ley SEP, con un nivel de análisis que invita a la crítica y a la reflexión sobre los aspectos que la SEP no aborda o desmerece.

(2012) Evaluación de los primeros años de implementación del Programa de Subvención Escolar Preferencial, de la Subsecretaría de Educación

Este informe, a cargo del Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica, presenta los principales resultados de un estudio requerido por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Dando cuenta de los principales resultados y procesos que los distintos establecimientos y actores educacionales han experimentado producto de la implementación de la Subvención Escolar Preferencial en sus respectivas escuelas. Planteándose el siguiente gran objetivo: analizar en profundidad – en especial desde la perspectiva de los actores- los resultados de la SEP y sus procesos asociados, en los establecimientos que participan de esta política.

El estudio se desarrolló mediante un tipo de metodología mixta: Cuantitativa y Cualitativa, a través de encuestas, entrevistas en profundidad, grupos focales, revisión de documentos y revisión bases de datos secundarias. El estudio se propone indagar la percepción de los actores relevantes respecto de la posibilidad que la SEP:

- Mejore el rendimiento y los aprendizajes de los alumnos, especialmente de los prioritarios. Específicamente, corresponde al cumplimiento de las metas de efectividad de rendimiento académico, concordadas con el Ministerio de Educación y medidas por la prueba SIMCE, y al mejoramiento del rendimiento y aprendizaje en los subsectores claves de aprendizaje.

- Incentive y aumente la permanencia de los alumnos, especialmente los prioritarios, en el establecimiento.
- Disminuya las brechas de aprendizaje entre alumnos prioritarios y no prioritarios. Esto se medirá a través de la percepción con respecto a la posibilidad de disminución de la diferencia entre los resultados académicos de alumnos prioritarios y no prioritarios.

Las conclusiones de este informe son extensas, y acorde con el análisis realizado, y desde la experiencia de los actores involucrados: docentes, sostenedores, apoderados, directores, etc. En esta línea, el documento concluye lo siguiente:

- Tal como lo señala la Dirección de Presupuesto (DIPRES) en su clasificación de los distintos tipos de resultados, los resultados identificados como finales dan cuenta de si se consigue el propósito o fin del programa, en este caso, de la SEP. Los resultados finales de la Ley de Subvención Escolar Preferencial buscan, por tanto, que se mejoren los aprendizajes y rendimientos de la población objetivo, los estudiantes prioritarios y que se acorte la brecha de aprendizaje entre éstos y los estudiantes no prioritarios. En este plano, con lo declarado por los actores, puede concluirse que la SEP finalmente logra que los aprendizajes de los estudiantes prioritarios de las escuelas de menores recursos mejoren. Sin embargo, aún no se cumplen los 4 años que se definieron en las metas de resultados, y por lo mismo, el período de tiempo es muy corto para obtener resultados concluyentes en este sentido. Pese a esto, se observa optimismo y expectativas respecto a la SEP, y al menos en ese sentido, los establecimientos parecen estar trabajando en pos de resultados.
- Los planes de mejoramiento son centrales en la política, puesto que los recursos SEP debieran gastarse exclusivamente en las materias que en éste las escuelas consignan. Sin embargo, se considera que presentan importantes limitaciones. Sólo una de sus áreas es valorada por los entrevistados (Gestión Curricular). Los aspectos asociados a convivencia escolar, gestión de recursos y liderazgo directivo presentan una valoración bastante menor. Los aspectos asociados a convivencia escolar, gestión de recursos y liderazgo directivo presentan una valoración bastante menor. Más allá de las críticas formuladas por los actores durante este levantamiento, la revisión de los planes de mejoramiento que elaboraron los establecimientos muestra que estos contienen diversos problemas: incoherencias entre diagnóstico y acciones propuestas; metas y acciones mal formuladas, falta de información específica respecto de alumnos prioritarios, entre otros.
- Por otra parte, en la revisión de los Planes de Mejoramiento se observa que la mayoría de las acciones se concentran en determinadas áreas, principalmente Lenguaje. Esto hace sentido pues está dentro de los focos de la política. Sin embargo, hay ciertas áreas que reciben un porcentaje bajísimo de acciones (como matemáticas, organización curricular y cultura de altas expectativas. Esto es preocupante, pues son áreas relevantes en términos de aprendizaje, y deben ser consideradas con mayor fuerza.
- Desde la perspectiva de los actores, la principal limitación de este instrumento es que obliga a los establecimientos a seguir una estructura

rígida de trabajo, en que deben diagnosticar todas las áreas. Asimismo, es un formulario extenso que difícilmente las comunidades escolares pueden trabajar participativamente o dar a conocer a los apoderados (de forma que resulte entendible).

Finalmente el informe expresa una serie de sugerencias y recomendaciones sobre cada aspecto de la política. Resultados de instalación, gestión curricular, liderazgo escolar, convivencia escolar, gestión de recursos, evaluación de procesos, y sobre el PME.

Recomendaciones respecto de los Resultados de Instalación: dadas los objetivos del estudio, éste no profundiza en las dinámicas de transformación que una política como la subvención escolar preferencial puede estar propiciando en la composición social y académica del alumnado de los establecimientos escolares subvencionados. Dado que las comunidades reconocen ciertas externalidades negativas en la inclusión de un mayor número de alumnos vulnerables, convendría indagar acerca de eventuales modificaciones a nivel de sistema, incluyendo también a aquellos establecimientos que no se han incorporado a la política.

Recomendaciones respecto de Gestión Curricular: pese a los avances que los integrantes de las comunidades escolares mencionan, es necesario explorar cuál es la calidad de estas nuevas acciones. ¿Están los equipos técnicos y directivos preparados para asumir estas nuevas responsabilidades? ¿Tienen las capacidades necesarias para llevar a cabo estos cambios de manera efectiva? Así, es fundamental promover y asegurar una política de formación continua en los establecimientos, de manera de tener certeza que los cambios se están produciendo de la manera esperada.

Recomendaciones respecto del Liderazgo Escolar: la formación de un equipo directivo con liderazgo y de docentes preparados y con capacidades, se hace muy necesaria para los establecimientos. En gran medida, depende de estas características personales y del equipo que muchas de las políticas y acciones se implementen de manera efectiva y en los plazos requeridos.

Recomendaciones Convivencia Escolar: la consideración de la convivencia como área a la cual pueden destinarse más recursos SEP está bien orientada ya que se han visto mejoras en los establecimientos a pesar de las fuerzas contrarias que se producen en el entorno social. No obstante, parece no ser suficiente el esfuerzo exclusivo de los establecimientos ni los recursos SEP ya que estas iniciativas se ven enfrentadas a problemas sociales tales como la profunda segregación y desigualdad que existe entre las familias de los estudiantes más vulnerables del país. Además, como se ve en el análisis de los Planes de Mejoramiento, los establecimientos parecen no estar implementando suficientes acciones en algunas áreas, en comparación con otras como lenguaje. Esto es un punto que debe ser considerado para asegurar cambios en los establecimientos, que impacten los aprendizajes y convivencia escolar.

Recomendaciones respecto de Gestión Recursos: se cree que las limitaciones en términos de gasto debiesen ser revisadas, con respecto al gasto de personal, por ejemplo. Son este tipo de recursos los que se cree impactarían más directamente la enseñanza y los aprendizajes, y por tanto, se podría pensar que con un margen mayor, los establecimientos podrían aprovechar de mejor manera, y de acuerdo a sus necesidades, los recursos otorgados por la SEP. Asimismo, una mayor flexibilización en el uso de los recursos destinados a contratación de personal podría permitir a las escuelas reforzar sus equipos humanos dedicados a tareas de gestión curricular, organización curricular, planificación de la enseñanza y evaluación de la implementación curricular. Esto, se hace necesario en la medida en que los actores declaran que las actividades asociadas a los procesos SEP (Diagnóstico, Planes de Mejoramiento, administración de recursos) han significado una mayor demanda de tiempo de trabajo en un escenario de baja cantidad de horas no lectivas disponibles.

Finalmente, dada la estructura de gasto que presentan los establecimientos durante los primeros años de implementación de la política, convendría estudiar con mayor detalle cuales de los gastos actuales corresponden a ítemes que se esperaría que fueran financiados con la subvención regular y cuales con una subvención como la que la política promueve.

(2012) Impacto de la Ley SEP en SIMCE: una mirada a cuatro años de su implementación. Centro de Estudios, del Ministerio de Educación

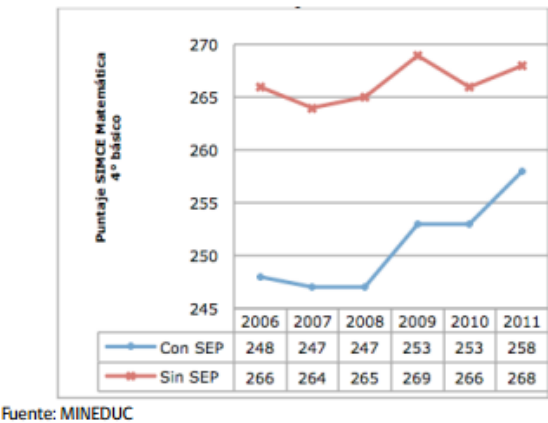
Este estudio, publicado en agosto de 2012, tiene por objeto establecer los resultados que ha generado la política de Subvención Escolar Preferencial (SEP) a cuatro años de su puesta en marcha (sin embargo no se hace cargo de las razones de los cambios presentados). Considerando solo los establecimientos particulares subvencionados (PS) que reciben SEP controlados por aquellos establecimientos PS que no reciben SEP.

La información propuesta presenta un panorama positivo respecto a la reforma. En términos generales el estudio arroja buenos resultados. En este sentido, es necesario precisar que el artículo en mención utiliza como única herramienta de medición la prueba estandarizada SIMCE.

De esta manera el estudio establece, en términos de análisis descriptivo, que la SEP ha aumentado los puntajes SIMCE en hasta siete puntos en el periodo analizado. Como también ha logrado disminuir la brecha entre los establecimientos PS sin SEP con sus pares con SEP, en tanto se asume que los primeros cuentan con estudiantes de mayor capital cultural y NSE (ver gráfico 1).

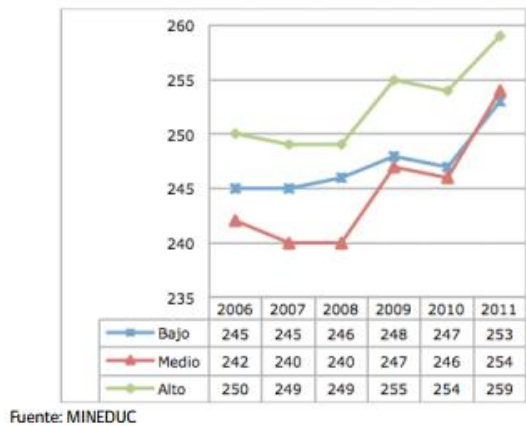
En la misma línea, se concluye que existe una relación positiva entre el avance de los PME y los puntajes SIMCE. Al año 2011 se evidenció un alza de 7 puntos en matemáticas y 8 en lectura para aquellos establecimientos que lograron un grado de avance igual o superior al 80% de sus planes de mejoramiento.

Gráfico N°1: Evolución SIMCE Matemática de establecimientos particulares subvencionados con y sin convenio SEP¹⁰



Las conclusiones obtenidas a partir de la metodología de evaluación de impacto empleada¹ dicen relación con un impacto positivo de la SEP en los resultados académicos de los estudiantes (medidos por resultados SIMCE). Y cuando se integró al análisis el factor de avance PME los resultados son aún más positivos, llegando hasta un alza de 9 puntos en Matemática (ver Gráfico 2).

Gráfico N°2: Evolución SIMCE Matemática 2011 en escuelas particulares subvencionadas por nivel de ejecución de acciones del PME 2011



Así esta investigación, basada únicamente en los resultados SIMCE, arroja conclusiones de carácter positivo acerca de los primeros cuatro años de implementación de la Ley SEP, adjudicándole la responsabilidad de las mejoras en los puntajes, principalmente al cumplimiento de los PM-SEP.

(2013) El Mercado de la Asistencia Técnica Educativa, su aporte en el logro de los objetivos de la Ley de Subvención Escolar Preferencial. Proyecto FONIDE

¹ Esta investigación utiliza una metodología analítica de tercer nivel llamada “diferencias por diferencias”, con el objetivo de apreciar el efecto neto de la política estudiada.

Este documento se enmarca en un estudio bastante exhaustivo que intenta generar una caracterización del mercado de la Asistencia Técnica Educativa (ATE). Se utiliza una metodología mixta que comprende entrevistas (cualitativa) y encuestas (cuantitativa). Esto porque el estudio releva la importancia de los factores objetivos y subjetivos que determinan las características y efectividad de las ATE. De esta manera, el análisis se nutre tanto de la información disponible en sitios públicos como de las opiniones de los actores involucrados –los establecimientos adscritos a la SEP- para conocer y caracterizar las ATEs.

Los principales resultados de que nos provee esta investigación se indican a continuación. En primer lugar, la mayoría de los prestadores de Asistencia Técnica Educativa ATE son personas jurídicas, ya sean éstas empresas (59,7%) o universidades.

Al momento de la pesquisa de datos, se habían realizado 4.673 asesorías según área agrupadas en los 877 proveedores de ATE. Mientras que la mayoría aborda el área de Gestión Curricular, mientras en menor porcentaje se considera el área de Gestión de Recursos.

Entre 2008 y 2011 solo un 63% de los establecimientos SEP contrataron asistencia técnica. De éstos, un 77% son de dependencia municipal -53% DAEM y 24% Corporaciones- y un 22% particulares subvencionados.

Una de las críticas más recurrentes tiene que ver con la cobertura del mercado de la ATE, en este sentido el estudio establece que la mayor cantidad de personas (naturales o jurídicas) dedicadas a la asistencia técnica están presentes en la región de Antofagasta y la Metropolitana. Existiendo coberturas cercanas al 1% en regiones extremas. No obstante, según las encuestas realizadas, la mayoría de los proveedores de ATE están dispuestos a entregar servicios en localidades más aisladas.

En cuanto al tipo de establecimientos que establecen contrataciones de ATE, en su mayoría son aquellos clasificados –según puntajes SIMCE- en logro intermedio (58%), mientras que en segundo lugar se ubican aquellos clasificados en logro inicial (48%). A su vez la mayor cantidad de contrataciones no se encuentra en el nivel A de mayor vulnerabilidad, si no, en el B (45%).

Por otro lado las principales conclusiones respecto a las razones de contratación de asistencia técnica dicen relación con que generan un positivo ordenamiento interno de los establecimientos. A su vez se desprende de que el gasto que implican lo PME es algo que muchos establecimientos no están dispuestos a asumir. En tanto, la decisión de contratar está más determinada por los sostenedores que por los directores, al menos en el caso de los centros educativos particulares subvencionados.

Respecto a la percepción de los directores y sostenedores de establecimientos ligados a la SEP, se deduce de que la SEP es sólo una suma de recursos, y que fue implementada de modo improvisado. A su vez,

la información que las empresas o personas dedicadas a la asistencia técnica proporcionan se percibe como insuficiente.

Por el lado de la contribución de la ATE al cumplimiento de metas, el estudio indica que nivel de avance –en la región Metropolitana- de los objetivos de los PME con ATE es mayor. Sin embargo, en regiones no se produce una diferencia significativa.

Finalmente, una de las conclusiones más importantes que arroja el estudio dice relación con que los sostenedores y directores no tienen claridad acerca del impacto que la Asistencia Técnica Educativa ha producido en los establecimientos, a cuatro años de la implementación de la Subvención Escolar Preferencial.

Los elementos entregados por este estudio dan luces respecto del rol que actualmente están cumpliendo las ATEs y sus características. De esta manera, la importancia del análisis radica en la oportunidad que supone para generar mejoras de política pública focalizadas en la eficacia de éstos mecanismos y en el uso de los recursos destinados a este tipo de asesorías.

(2013) ¿Logra la subvención escolar preferencial igualar los resultados educativos? Espacio Público

En este artículo se examina el efecto de participar en la SEP, la evolución a través del tiempo del impacto sobre los resultados académicos y la existencia de resultados heterogéneos en el efecto de la SEP entre establecimientos particulares subvencionados que atienden a niños de distinto NSE, evaluando si hay una reducción de la brecha por NSE o una ampliación de ésta. (Mizala & Torche, 2013: 3).

Los autores –con el objeto de construir un contrafactual- consideran un espacio temporal de tres años antes y tres años después de la puesta en marcha de la SEP, como periodo de análisis (2006-2008). Al mismo tiempo, se asegura de disminuir el efecto de la heterogeneidad de los establecimientos respecto de la composición socioeconómica, con tal de atribuir con mayor seguridad los efectos de la SEP.

Los resultados y las conclusiones que arroja esta investigación –al igual que otras mencionadas- tienen un carácter positivo sobre la aplicación de la SEP. Esto verificado a través del aumento de los puntajes en la prueba estandarizada SIMCE. Cuestión que la Ley SEP incluye en sus objetivos principales.

Así es que, después de ingresar a la SEP y sin controlar por NSE ni año de ingreso, en promedio los establecimientos suben sus puntajes SIMCE de Lenguaje en aproximadamente 3 puntos y en Matemáticas el alza es cercana a los 4 puntos. No obstante, al incluir dichos controles al análisis, la SEP aumenta el desempeño en el SIMCE a 4 puntos en Lenguaje y a 5 puntos en Matemáticas. Mientras que al medir mediante el cumplimiento de los PME, el efecto SEP disminuye en 2 y 3 puntos respectivamente. Sin embargo, sigue siendo un resultado positivo.

Desde una óptica dinámica (evolución a través del tiempo), el efecto positivo de la SEP aumenta con los años de exposición o adscripción de los centros educativos a la política. Presentando un alza acumulada para la prueba de lenguaje de aproximadamente 6,8 puntos al año 2011 de los establecimientos que reciben SEP desde 2008. Para matemática la acumulación del alza asciende a 10 puntos. Esta demostración de aumento sostenido de los puntajes en el tiempo hace concluir a los autores que los establecimientos requieren tiempo para hacer un óptimo uso de los recursos, ajustar estrategias pedagógicas y sus planes de enseñanza.

El estudio también arroja información respecto a que la SEP presenta buen nivel de efectividad en el quintil más pobre, mientras que en el más rico los efectos no son significativos. En el caso de Matemáticas el efecto alcanza los 13 puntos en el quintil más pobre, mientras que en el 20% más rico no se observa un alza considerable. Para Lenguaje –comparando a los mismos dos quintiles- el aumento asciende a 10 puntos para el primero, para los de mayor NSE se mantiene la constante. Es decir, existen efectos heterogéneos por NSE de las escuelas.

La importancia de este estudio radica en que demuestra evidencia significativa acerca del cumplimiento de los objetivos propuestos por la Ley SEP: aumentar el desempeño en pruebas estandarizadas en los alumnos prioritarios, pertenecientes al 40% de menor NSE.

(2013) Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP): algunos resultados preliminares de su implementación. Pensamiento Educativo. Revista de investigación educativa latinoamericana

Este artículo tiene por objetivo describir un conjunto de estudios cuantitativos recientes que dan cuenta de una serie de resultados preliminares relacionados con la implementación de la Ley SEP. Al mismo tiempo, se describe la experiencia de financiamiento diferenciado del sistema escolar holandés del cual pueden obtenerse valiosas consideraciones para Chile. De este modo, esta investigación, intenta generar una batería de reflexiones y propuestas para enfrentar los años futuros que la SEP tiene por delante (Valenzuela, Villarroel & Villalobos, 2013).

A partir de lo señalado, los autores concluyen en dirección a un panorama relativamente positivo generado por la Ley SEP. Reconocen su orientación adecuada y el convencimiento de los actores involucrados sobre la relevancia de esta política a nivel institucional, financiero, y de sus resultados. Como también del consenso que se ha llegado respecto del imperativo de financiar diferenciadamente en función del capital cultural y el NSE de los alumnos.

Sin embargo, ya cinco años de la implementación de esta política, los autores señalan que existen errores en su concepción como herramienta para disminuir las brechas entre alumnos vulnerables y aventajados. Argumentado que no se cumplió con las metas asignadas para la primera etapa de los PME. Criticando enfáticamente también los principios de competencia y libertad de elección de los padres, que, siguiendo a los

autores, han generado graves daños para la calidad y equidad en la educación chilena.

Lo anterior es verificado a partir de la experiencia holandesa, en donde no se ha demostrado éxito de una política similar –en décadas- a la SEP.

A favor de la inconsistencia con el principio de libertad de elección para los alumnos prioritarios, la revisión literaria hecha por este estudio arroja que los colegios particulares subvencionados no se sumaron en su totalidad a ésta política, como tampoco han demostrado altas tasas de matrículas de alumnos con esa característica.

Los investigadores enfatizan en la construcción de mecanismos que sean capaces de medir la varianza de los resultados obtenidos por los establecimientos SEP, ya que no se conoce con detalle cual es la participación de los alumnos prioritarios en los mejores desempeños obtenidos.

Finalmente, los autores concluyen categóricamente que la ley SEP es sólo un elemento de mejora para la educación. Ámbito en que es necesario generar políticas complementarias que subsanen los problemas que aún persisten y que la subvención especial no ha sido capaz de mejorar. Aludiendo a políticas de reforma de carácter más estructurales.

Comentarios finales

Los estudios presentados permiten generar una panorámica dinámica respecto de la efectividad que ha tenido la Ley de Subvención Escolar Preferencial. En este sentido, los artículos expuestos avanzan desde una mirada exploratoria y proyectiva de la política en cuestión. Aproximaciones que los análisis sucesivos refutaron, confirmaron, o complementaron.

Finalmente, desde los estudios consultados, se observa que la SEP efectivamente ha demostrado avances en el cumplimiento de sus objetivos respecto a calidad medida mediante la prueba estandarizada SIMCE. Sin embargo, las futuras discusiones tendrían que definir mecanismos más integrales para establecer la oportunidad, el impacto y eficacia de políticas públicas en educación como la abordada en este informe.

El debate habido en esta sesión queda registrado en un archivo de audio digital, conforme a lo dispuesto en el artículo 249 del Reglamento.

Habiéndose cumplido el objeto de la presente sesión, se levantó a las 17:19 horas.

CLAUDIO ARRIAGADA MACAYA
Presidente de la Comisión

MARÍA SOLEDAD FREDES RUIZ
Abogada Secretaria de la Comisión.