|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  | **GPE_E_3Lines_plain.jpg** |

**Chile: la experiencia de la Subvención Escolar Preferencial (2008-2015)**[[1]](#footnote-2)

José Weinstein[[2]](#footnote-3)

Cristóbal Villalobos[[3]](#footnote-4)

1. **Introducción. La SEP en el contexto de la política educativa chilena**

Diversos autores han coincidido en señalar que, con el fin de la dictadura en 1989, se inaugura una nueva etapa política, económica y social en Chile, que tiene importante continuidades y rupturas con el periodo anterior. En algunos casos, se reconoce la primacía de las continuidades por sobre las rupturas, lo que lleva a plantear que la sociedad contemporánea estaría caracterizada por la instalación de un sistema neoliberal corregido y una democracia limitada (Garretón, 2011) o, como lo ha denominado Moulian (1997), una *democracia ficticia*. Para otros, en cambio, las rupturas con la época anterior son lo central, por lo que la sociedad chilena post-dictadura sería sustancialmente distinta a la sociedad anterior, y estaría definida por la primacía del individuo libre y centrado en sí mismo (Tironi, 1999) o por la instalación de una economía social de mercado (Muñoz, 2008).

En el campo educativo, esta tensión entre continuidad y ruptura es también bastante evidente. Por una parte, los aspectos institucionales y organizacionales más controversiales del sistema educativo elaborado en los 80´s -como la subvención a la demanda, la orientación al mercado y la pérdida de la función organizadora del Estado- se mantienen inalterados en el periodo democrático (Donoso, 2005). Sin embargo, y al mismo tiempo, los gobiernos concertacionistas inician desde 1990 una serie de múltiples transformaciones centradas en aspectos no controversiales que tienen implicancias claras en la calidad educativa. Especialmente relevantes en este sentido fueron el importante aumento del gasto público en educación, la consolidación del rol del Estado como garante del derecho a la educación y la implementación de diversos programas focalizados para mejorar la calidad de los establecimientos vulnerables, como el P-900, MECE Básica, MECE Media, Liceo Para Todos, entre otros (Oliva, 2010; Raczynski, Muñoz, Weinstein y Pascual, 2013).

Ahora bien, en término de su desarrollo, la educación chilena durante los primeros 15 años de desarrollo democrático avanzó sustancialmente en términos de los aprendizajes de sus estudiantes en pruebas internacionales. Así, las evaluaciones de la prueba PISA (administrada por la OCDE), la prueba TIMMS (administrada por la IEA) y de las pruebas PERCE y SERCE (administradas por la UNESCO) mostraron importantes avances en la calidad educativa el país, especialmente en comparación con otros países de América Latina (Rivas, 2015). Estos avances, sin embargo, deben entenderse en un escenario de implementación de la política educativa que presenta tanto luces como sombras (*Recuadro 1*).

|  |
| --- |
| ***Recuadro 1: Luces y sombras del sistema escolar chileno en los primeros 15 años posteriores al retorno a la democracia (1990 – 2005).****Entre 1990 y 2005, las políticas educacionales habían conseguido un conjunto de importantes logros, en diversos ámbitos y aspectos del sistema, como por ejemplo:** *El derecho a la educación para la ciudadanía se amplió, legislándose que todo chileno(a) tiene derecho a 12 años de escolaridad obligatoria y gratuita.*
* *El acceso y permanencia en el sistema educativo para niños, niñas y jóvenes se expandió, creciendo 20% la tasa de matrícula neta en enseñanza media y más que duplicándose la cobertura en educación parvularia y superior.*
* *El tiempo de la experiencia escolar se amplió debido a la progresiva instalación de la Jornada Escolar Completa en la educación básica y media, que significó que los alumnos de básica y los de media disponen respectivamente de 24% y 18% más de tiempo.*
* *El currículo escolar se modificó desde la educación parvularia hasta la educación de adultos, alineándose con las tendencias internacionales de avanzada.*
* *La medición periódica de los aprendizajes de los alumnos mediante procedimientos confiables técnicamente se instaló como procedimiento, realizándose pruebas SIMCE en matemáticas, lenguaje y ciencias en los grados 4°, 8° y 10°.*
* *Los recursos educativos disponibles para los alumnos y los docentes se multiplicaron, asegurándose cobertura universal en materia de textos escolares e informática educativa.*
* *Los salarios e incentivos a los docentes crecieron, mejorándose la situación de rentas generales del profesorado (casi se triplica en términos reales).*

*Sin embargo, estos avances de las políticas no lograron superar deficiencias relevantes ni mover ciertos límites mayores de la educación chilena, como por ejemplo:**X Los resultados de aprendizaje se mantuvieron estables en el tiempo y no modificaron significativamente desde que existen mediciones comparables (2000 en adelante).**X Las prácticas pedagógicas de los docentes en aula resultan poco efectivas, con deficiencias en el manejo de contenidos disciplinarios, escaso uso de la innovación didáctica y poco aprovechamiento del tiempo de clase disponible;**X La formación de nuevos profesores continuo siendo de baja calidad, con un acceso casi indiscriminado del alumnado a las facultades de educación, que, a su vez, no cuentan con estándares ni sistemas de regulación eficaces del trabajo académico;**X El apoyo técnico-pedagógico a los docentes en servicio, que brinda el ministerio de educación mediante el sistema de supervisión, no ha logrado desarrollar sus capacidades profesionales, individuales ni colectivas (comunidades de aprendizaje);**X Los alumnos obtienen resultados de aprendizaje altamente desiguales según su origen socio-económico, existiendo una rígida estratificación de las oportunidades de aprendizaje.*  |

Fuente: Elaboración propia, en base a Weinstein et al. (2010).

A comienzos del nuevo milenio, la evaluación del sistema educativo chileno tendió a hacerse más crítica, aumentando las expectativas de la población sobre el rol, sentido y efectos de este campo. De esta forma, se diagnosticó –por parte de expertos, técnicos y de la sociedad civil- una “*crisis de la educación*” gatillada especialmente por la mantención de los bajos resultados de los estudiantes en pruebas estandarizadas (Bellei, 2015). Esto puso al sistema educativo en el centro de las prioridades sociales, obligando al gobierno a buscar nuevos instrumentos para avanzar en materia de calidad de los aprendizajes y de reducción de las inequidades, practicando un *gradualismo reformista* dentro de los límites institucionales del sistema de provisión mixto existente. Al mismo tiempo, hacia fines de siglo, comenzaron a instalarse con más fuerza distintas movilizaciones de actores relacionados con el campo educativo. Las movilizaciones y negociaciones de los profesores en los años 1998 (Reyes, 2014) y 2000 (Leiras, 2007), así como las de los estudiantes secundarios, en el 2006[[4]](#footnote-5) (Donoso, 2013), aumentaron el nivel de criticidad del sistema, especialmente respecto de la calidad y la equidad educativa, mostrando así con más claridad la necesidad de introducir nuevas medidas y políticas para transformar la educación escolar.

A grandes rasgos, este es el contexto en el que se discute y desarrolla la Ley sobre la Subvención Escolar Preferencial (SEP). Diseñada en el año 2004, cuando empieza a tomar fuerza el argumento de que educar a niños de contextos desaventajados socialmente era más costoso (Muñoz, 2012), la iniciativa es enviada por el Ejecutivo en Octubre de 2005 en el gobierno de Ricardo Lagos. A pesar de su impulso inicial, el proyecto no tiene mayores avances legislativos hasta Junio de 2006, donde, como respuesta al movimiento pingüino, el gobierno de Michelle Bachelet decide reimpulsar la SEP, siendo esta aprobada finalmente en Febrero de 2008 (Ley Nº 20.248), con el apoyo transversal de todos los sectores políticos con representación parlamentaria, pero con diversas críticas, apoyos y debates en el mundo social y académicos[[5]](#footnote-6) (Congreso Nacional de Chile, 2008).

En términos resumidos, la Ley SEP se plantea como una iniciativa específica, pero de gran alcance educativo, carácter permanente y elevados montos financieros, que puede entenderse en una triple dimensión: i) en términos económicos, como una medida a favor de un financiamiento público que busca una mayor equidad en la educación; ii) en términos del proceso educativo, como un nuevo paradigma respecto de cómo puede provocarse la mejora escolar y; iii) en términos de la política educativa, como un anticipo de nuevas reglas del juego para los sostenedores y los establecimientos escolares.

Esta posibilidad de combinar distintos objetivos está planteada de hecho en la propia Ley, que afirma que el objetivo de la Subvención Escolar Preferencial es “*compensar las desigualdades sociales de origen que afectan a los niños y niñas de los sectores más modestos, entregando un aporte adicional a los establecimientos que los acogen y comprometiendo con ellos una estrategia de mejoramiento educativo*” (Congreso Nacional de Chile, 2008). De manera que la entrega de este significativo financiamiento adicional para el uso de actores del sistema escolar, es vista simultáneamente como una oportunidad de introducir cambios en la manera de concebir la mejora escolar y como una posibilidad de reducir las atribuciones y poderes de los sostenedores frente a los alumnos y las familias. Los recursos adicionales pretenden, en consecuencia, provocar importantes efectos transformadores en el sistema.

En primer término, la SEP responde al anhelo de corregir el sistema de financiamiento de la educación en Chile, caracterizado –desde su creación en los años 80– por entregar un monto de recursos monetarios homogéneo a escuelas que atienden a alumnos de condición social y económica marcadamente desigual. De esta forma, la ley SEP modifica esta “subvención plana”, reconociendo que educar niños y niñas en contextos de mayor vulnerabilidad socioeconómica es más complejo y más costoso financieramente (Mizala, 2008; Treviño, Ordenes y Treviño, 2009), validando así el concepto de educabilidad (Neufeld y Thisted, 2004) en la organización financiera del sistema escolar chileno.

Esto no significa que anteriormente no existiesen formas de discriminación positiva y de apoyo adicional de parte del Estado hacia los alumnos y las familias más desaventajadas socialmente. La alimentación escolar, las becas de estudio, las prestaciones de salud, los útiles escolares y los recursos educativos, son ejemplos indiscutibles de este apoyo público al nivel de los estudiantes, que también tiene correlatos entre el profesorado (como las asignaciones de zona, desempeño difícil o ruralidad). La Ley SEP no termina con estas transferencias no-monetarias y monetarias, sino que las complementa, constituyendo un nuevo instrumento que valida la idea de costos diferenciados en el aspecto quizás más medular del financiamiento del sistema chileno: la subvención escolar regular, calculada y pagada al sostenedor en base a la asistencia diaria del alumno al establecimiento.

Adicionalmente, es importante mencionar que la subvención SEP se distingue respecto de la subvención regular en cuanto a que su uso deja de ser de libre disposición del sostenedor, que puede ocuparla flexiblemente y solo tiene que cuidarse de no transgredir las leyes respectivas. En este caso, en cambio, los usos posibles de la subvención pasan a estar reducidos exclusivamente a los ámbitos de acción vinculados directamente al mejoramiento escolar, de acuerdo a lo que las autoridades educacionales consideran que es pertinente y que han aprobado, como veremos posteriormente, en el llamado Plan de Mejora Educativa (PME). Así, los ítems de gasto se reducen, al mismo tiempo que se aumenta la injerencia técnica y educativa de parte del Ministerio de Educación.

Junto con esto, la ley SEP se propone una nueva lógica para impulsar la mejora escolar. Hasta mediados de la década del 2000, la tendencia para impulsar la mejora se había concentrado en un conjunto de programas centralizados, que habían sido diseñados por el ministerio de educación (con ayuda del Banco Mundial y otras agencias internacionales) para la educación básica y media: P900, Mece-Básica, Mece-Media, Liceo para Todos, entre otros. Sin embargo, estos programas habían mostrado resultados discutibles y habían sido puestos en duda como instrumentos para movilizar efectiva y sostenidamente a las comunidades escolares en pos de la mejora (Nuñez y Weinstein, 2009; Cox, 2012). En este sentido, la Ley SEP se plantea como una nueva manera de organizar este proceso de mejoramiento. El recuadro 2 ilustra, de manera comparativa, estas dos formas de aproximación a la mejora.

***Recuadro 2: Cambio de concepción en la política de mejoramiento escolar***

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | ***PROGRAMAS*** | ***SEP*** |
| *Hipótesis respecto del mejoramiento en los establecimientos deficitarios (con resultados de aprendizaje bajos y estancados)* | *Mejora se producirá por acción de programas de intervención generados desde MINEDUC, con apoyo de algunas instituciones especializadas externas, y que apuntan hacia realidades educativas delimitadas (P-900, LPT, rural, etc.) o más amplias (MECE Básica y Media).* | *Mejora se producirá por acción de cada establecimiento y su sostenedor, en base a un diagnóstico detallado de su realidad, ante el cual deberá definir un plan de mejora y poner en marcha acciones remediales. Este plan implica decisiones sobre qué, cómo y con quién gastar los recursos SEP.* |
| *Recursos financieros y no monetarios que se traspasan a sostenedores y escuelas* | *Subvención escolar es plana para todos los establecimientos, pero los proveedores que atienden alumnos vulnerables reciben apoyos adicionales en bienes y servicios (programas) –sea para los alumnos (alimentación, becas), sea para los docentes (capacitación, materiales) o para su funcionamiento mismo.* | *Subvención escolar regular se complementa con subvención preferencial, cuyos recursos sólo pueden destinarse para diseñar e implementar planes de mejora. Se mantienen apoyos sociales a alumnos e instancias de capacitación para docentes.* |
| *Consecuencias de la mejora (o no mejora) del establecimiento* | *Mejora es un bien deseado por las iniciativas, pero no es exigible. No se penalizan los malos resultados académicos, aunque se prolonguen en el tiempo, sino que se “invita” a salir de ellos mediante apoyos y refuerzos estandarizados y centralmente definidos. No hay metas específicas ni sanciones. Avances se reconocen y tienen incentivos desde otras políticas.* | *El establecimiento y su sostenedor se responsabilizan por cumplir metas de calidad convenidas (SIMCE y de procesos) en el plazo establecido. Además, los avances se reconocen por la adquisición de “más autonomía” para decidir sobre plan de mejora y asignación de recursos. Se mantiene incentivos SNED.* |
| *Rol técnico del MINEDUC* | *Profesionales del MINEDUC, del nivel central, regional y provincial, ejecutan los programas, siendo co-responsables de los resultados alcanzados. A veces, MINEDUC se apoya en instituciones especializadas o “expertos” para dar servicios específicos, pero siempre bajo su conducción técnica.* | *MINEDUC debe asegurar que procesos de mejora se ponen en marcha por parte de propios sostenedores y escuelas, y debe monitorear resultados. Debe organizar y regular procesos de intercambio entre los establecimientos escolares y servicios ATE.* |

Fuente: Adaptación de Weinstein, Muñoz y Fuenzalida (2010)

En tercer término, la Ley SEP pretende avanzar en materias referidas a un mayor equilibrio entre los derechos de los sostenedores y establecimientos educacionales para organizar la provisión educacional respecto de los derechos de acceso a la educación de parte de los alumnos y sus familias. La legislación en vigencia privilegiaba la *libertad educativa* de los sostenedores, quiénes no solo tenían escasas barreras de entrada al sistema escolar, sino que también contaban con diferentes apoyos legales y administrativos para poder desarrollarse y hacer primar su posición respecto de las familias (Ruiz, 2010). De este modo, los sostenedores, especialmente los de dependencia particular subvencionada, podían poner en marcha distintos mecanismos de selección de los alumnos que admitirían –o no- en el establecimiento, lo mismo que podían cobrar un copago adicional de parte de las familias (que se adiciona a la subvención entregada por parte del Estado) [[6]](#footnote-7). Considerando los efectos negativos de estas acciones en la segregación del sistema escolar, la homogenización socioeconómica de la escuela y el debilitamiento de la educación pública, la ley SEP obliga a los sostenedores y establecimientos que se adhieran, a no practicar ambas acciones, dándoles mayor poder de negociación a las familias. En este sentido, la voluntariedad de la adhesión por los proveedores está condicionada a su renuncia a ciertas prerrogativas de las que anteriormente disponían[[7]](#footnote-8).

Es importante mencionar que una consecuencia esperada de estas nuevas reglas del juego consiste en que el aumento de la integración social en los establecimientos, y una reducción de los procesos de segregación educativa. Dado que los alumnos prioritarios, que reciben mayor financiamiento por su condición de vulnerabilidad, dejan de ser solo una mayor fuente de *dificultad educativa* para los sostenedores y, al revés, pasan a movilizar mayores recursos, la ley SEP incentiva a que los sostenedores busquen a estos estudiante y los “capturen” en sus establecimientos, fomentando así mayores niveles de inclusión en el sistema. En este sentido, los mercados educativos existentes entre los sostenedores educacionales tendrían una herramienta de corrección, que permitiría que se atenúe el efecto de segmentación existente por el primado de la competencia por matrícula junto con las diferenciadas posibilidades de gestión de acuerdo al tipo de sostenedor público o privado.

1. **La Subvención Escolar Preferencial: Principales características**

En términos de la política educativa, la Subvención Escolar Preferencial posee una serie de novedades respecto de anteriores programas y políticas. Siguiendo a Weinstein, Muñoz y Fuenzalida (2010), es posible identificar cinco grandes pilares o ideas-fuerza de la SEP en términos de su implementación.

En primer lugar, y tal como esbozamos anteriormente, los recursos SEP no se entregan contra una promesa genérica de brindar el servicio educacional, como en la subvención regular, sino que están asociados (o “amarrados”) a compromisos precisos de mejora en el funcionamiento de la unidad educativa. De esta manera, para recibir los recursos de esta subvención, los sostenedores y escuelas se comprometen a un conjunto de obligaciones con (i) los estudiantes (no selección de alumnos, eximición de cobros a los estudiantes vulnerables, retención o no exclusión de alumnos matriculados); (ii) con la gestión del establecimiento (elaborar un plan de mejoramiento, destinándole íntegramente los recursos SEP, acreditar instancias de participación de la comunidad escolar en la elaboración del plan y garantizar condiciones pedagógicas mínimas como la planificación curricular y el uso del tiempo); y (iii) con las familias y comunidad escolar (informar sobre el convenio SEP, presentar al MINEDUC y la comunidad escolar un reporte sobre el Plan de Mejoramiento Educativo, sus avances y el uso de los recursos).

Para el diseño, monitoreo y ejecución de estos compromisos, la SEP crea los Planes de Mejoramiento Educativos (PME), cuyo punto de partida es una auto-diagnóstico, que debiera realizarse participativamente con la comunidad escolar. Este es un segundo elemento diferenciador de la Subvención Escolar Preferencial, pues el PME establece compromisos de metas de aprendizaje (medibles y públicas) a alcanzar en un plazo establecido de 4 años. Estas metas son sugeridas por el Ministerio y, luego, negociadas con la escuela y convenidas entre ambas partes. Esto permite establecer un mínimo de calidad que cada establecimiento escolar debe alcanzar, pero a la vez, se considera el contexto y la situación particular de cada establecimiento[[8]](#footnote-9). De esta forma, los resultados previstos (las metas) son estandarizados, mientras que las estrategias de mejora son flexibles y contextualizadas. Adicionalmente, la SEP acepta y estimula a que los establecimientos escolares busquen, decidan y se apoyen en distintas tecnologías y metodologías para lograr los resultados de calidad convenidos, trabajando bajo el supuesto de que los actores educativos cuentan con adecuadas competencias para seleccionar el camino de mejoramiento más pertinente a su realidad específica y con suficiente información sobre las ofertas de asistencia técnica para elegir entre ellas. Este conjunto de elementos permiten entender a la SEP como una política que busca superar la histórica dicotomía entre estandarización y autonomía escolar (Weinstein, Muñoz y Fuenzalida, 2010).

En tercer término, los establecimientos escolares reciben un trato diferenciado de acuerdo a su capacidad de alcanzar el estándar de calidad exigido. Así, los que no lo han logrado cuentan obligadamente con un monitoreo cercano y exigente de parte del MINEDUC, mientras que los que lo cumplen disponen de mayor libertad de acción y flexibilidad en el uso de los recursos. Se produce, entonces, una *autonomía diferenciada* según calidad (Hopkins, 2008), que permite diseñar un programa que es, a la vez, focalizado y (en cierta medida) universal. De esta forma, la Ley establece 3 categorías de escuelas según sus tendencias en puntaje SIMCE en los años anteriores a las que asocia crecientes grados de autonomía: en recuperación, emergentes y autónomas[[9]](#footnote-10).

En cuarto lugar, la SEP supone que establecimientos más débiles, aun cuando tengan más recursos, no son capaces de mejorar por sí mismos (falta de competencias y *know-how*), por lo que se activa una oferta de Asistencia Técnica Educativa (ATE) en el conjunto del país. El objetivo de esta oferta es hacerse cargo de apoyar a los establecimientos, pudiendo ser tanto de personas naturales (expertos) como de instituciones (Universidades, Fundaciones, empresas, etc.)[[10]](#footnote-11). De esta forma, y aun cuando se reconoce que dicha oferta ATE puede no ser suficiente inicialmente, se confía en una expansión de este “mercado” en respuesta a los recursos disponibles y que la regulación del MINEDUC al ingreso de estas instituciones al mercado establecerá un filtro que asegurará su calidad[[11]](#footnote-12).

Finalmente, la Ley supone también un cambio importante en las funciones del Ministerio de Educación (MINEDUC). De esta manera, desde jugar un rol activo como experto en materia de mejoramiento de la calidad de las escuelas, el Ministerio asume un rol regulador en un sistema descentralizado de mejoramiento escolar, donde su responsabilidad es que el sistema opere adecuadamente, asegurar que los establecimientos escolares estén bien clasificados, entregar herramientas comunes para presentar el plan de mejoramiento, realizar un seguimiento y retroalimentación oportuna a éstos, diseñar un registro de ATE , monitorear la labor de las ATE, y cuidar el uso adecuado de los recursos SEP. Solo subsidiariamente, en situaciones excepcionales y ojala transitorias, el Ministerio debiera intervenir como apoyo técnico directo. Como bien se ha señalado en el informe McKinsey (Barber y Mourshead, 2007), esto implica una transformación en el sentido de la autonomía de las escuelas y las formas de accountability del sistema escolar chileno.

Ahora bien, ¿Cómo funciona específicamente la Ley SEP en términos de sus distintos procesos involucrados? La Figura 1 muestra los momentos claves en el funcionamiento de la SEP desde la información que el Ministerio de Educación entrega a los establecimientos y sus sostenedores que son candidatos a recibir recursos SEP sobre las reglas del juego, los compromisos que asumen al adscribirse a la SEP, su clasificación en escuela autónoma, emergente o en recuperación y el listado de sus alumnos prioritarios. El paso siguiente es de cada establecimiento y su sostenedor, adscribirse o no y en ese caso postular, lo que se traduce posteriormente en la suscripción – entre el sostenedor del establecimiento y el MINEDUC – del Convenio de *Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa.* Con esta firma los establecimientos reciben recursos SEP e inician su diagnóstico, seguido por la elaboración del plan de mejoramiento, con apoyo de alguna ATE, si así lo deciden. La reglamentación de la SEP define cuatro áreas de mejora: gestión curricular, liderazgo, convivencia y gestión de recursos. Se espera que el plan de mejoramiento incluya acciones en cada una de estas áreas. Los planes de mejoramiento, cuando se trata de escuelas emergentes y en recuperación se someten a la aprobación y retroalimentación del MINEDUC. Aprobados los planes viene la ejecución. Año a año, el sostenedor debe rendir cuenta escuela por escuela sobre el uso de los recursos. A los cuatro años, el Ministerio evalúa los resultados y el logro de las metas convenidas con respecto al aprendizaje de los alumnos, reclasificando las escuelas, si corresponde.

**Figura 1. Flujo desde la Escuela y el Sostenedor en Ley SEP**

******

Fuente: MINEDUC, 2007.

Ahora bien, desde el 2011 se incorporan algunas modificaciones en la reglamentación de la Ley. Entre ellas, ampliar los beneficios de la Ley a la enseñanza media; permitir priorizar áreas en el Plan de Mejoramiento Educativo y la introducción de modificaciones en sus acciones (más flexibilidad); aumento de los valores de la subvención entregada; ampliar las categorías de gasto autorizado (capacitación de equipos directivos; pago de incentivos por desempeño a directivos, docentes y otros funcionarios); autorizar la contratación de docentes y personal necesario para fortalecer aspectos técnico pedagógicos; y exigir a los municipios contar con una cuenta única para recibir los recursos SEP.

Finalmente, es interesante describir con mayor detalle algunos de los elementos operativos sobre los que se ha basado el funcionamiento de la Ley SEP. Específicamente, es posible destacar especialmente cuatro elementos:

a) Alumnos prioritarios: Son el grupo de alumnos a los que está referida específicamente la Ley SEP. Se les define del siguiente modo: “*Se entenderá por prioritarios a los alumnos para quiénes la situación socio-económica de sus hogares dificulte sus posibilidades de enfrentar el proceso educativo*” (Artículo 2, Ley 20.248). La definición de quiénes son estos alumnos y alumnas la realiza anualmente el ministerio de educación, que ocupa, para estos efectos, los instrumentos de focalización y clasificación de las familias que ha instalado la política social, específicamente el sistema Chile Solidario. En caso que las familias no estén cubiertas por dicho sistema, se acepta la participación en otros mecanismos o programas sociales que también dan cuenta de una situación familiar desmedrada (por ejemplo, acceso privilegiado del grupo familiar al Fondo Nacional de Salud).

b) Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa: Como indicamos, el sostenedor que desea participar de la ley debe firmar con el Ministerio de Educación este instrumento legal, que tiene una duración de 4 años y puede ser renovado por períodos equivalentes. Al firmar el Convenio, se sostenedor adquiere una serie de obligaciones legales que debe cumplir –en caso contrario, arriesga la cancelación de su participación o incluso sanciones (como la restitución al fisco de los recursos recibidos). Las obligaciones principales son: i) eximir a los alumnos prioritarios del cobro del financiamiento compartido y de cualquier cobro; ii) no seleccionar, aceptando a los alumnos entre kínder y sexto año de enseñanza básica sin considerar el “*rendimiento escolar pasado o potencial del postulante”;* iii) dar cuenta pública de manera anual a la comunidad escolar del monto de los recursos financieros recibidos por el concepto de la ley SEP y de los usos específicos dado a los referidos recursos; iv) presentar al Ministerio de Educación y a la Agencia de Calidad de la Educación un PME elaborado por el director del establecimiento escolar y su comunidad educativa, que establezca metas de efectividad del rendimiento académico de sus alumnos, en especial de los denominados alumnos prioritarios; v) acreditar el funcionamiento efectivo del Consejo Escolar (órgano consultivo con participación de los diferentes estamentos), el Consejo de Profesores y el Centro General de Padres y Apoderados; vi) acreditar que la existencia de horas docentes no-lectivas en los contratos laborales de los docentes, así como cautelar que los docentes presenten al inicio del año escolar una planificación educativa anual. Adicionalmente a estos elementos, este Convenio puede no ser renovado por parte del MINEDUC en caso de que el sostenedor no haya rendido la totalidad de los recursos traspasados o bien que no haya gastado al menos el 70% de lo recibido.[[12]](#footnote-13)

c) Plan de Mejoramiento Educacional (PME): es el instrumento mediante el cual el establecimiento escolar diseña y establece las acciones que pondrá en marcha durante cuatro años para mejorar la calidad de su labor educativa, y que serán financiadas mediante los recursos de la Subvención Preferencial. El PME debe considerar acciones en cuatro dimensiones: i) gestión del currículo; ii) liderazgo escolar; iii) convivencia escolar y; iv) gestión de recursos (*ver recuadro 3*), aunque puede priorizar en algunas de ellas. Los PME varían en su nivel de exigencia y ámbitos que deben ser abordados según la categoría en que está clasificado el establecimiento. De esta forma, si el establecimiento está en la categoría “*Emergente*”, deberá incorporar –a diferencia de un establecimiento “autónomo”- un diagnóstico inicial, la coordinación con servicios sociales para atender las necesidades de los alumnos prioritarios y actividades docentes complementarias. De igual manera, si está en la categoría “*En* *recuperación*”, se puede considerar la reestructuración del equipo de docentes directivos, técnico-pedagógico o de aula, pudiendo redestinarse las funciones de estos profesionales dentro del establecimiento o bien fuera del establecimiento (a otro establecimiento del mismo sostenedor), desarrollar planes de superación profesional u otras medidas similares. En cualquier caso, el PME podrá ser ejecutado mediante la contratación de servicios de Asistencia Técnica Externa, la incorporación de profesionales específicamente destinados a algunas de las tareas consideradas o bien la ampliación de la jornada laboral de recursos humanos que trabajen regularmente en el mismo establecimiento. El Ministerio de Educación debe controlar el adecuado cumplimiento del PME, mientras que la Agencia de la Calidad debe entregar orientaciones para mejorar el diseño y la implementación del mismo.

|  |
| --- |
| ***Recuadro 3: Tipos de acciones consideradas dentro del Plan de Mejoramiento Educacional****1. Acciones en el área de gestión del currículum, tales como  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 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.* *2. Acciones en el área de liderazgo escolar, tales como preparación y capacitación de equipos directivos; fortalecimiento del Consejo de Profesores; participación en el establecimiento de personalidades de la vida cultural y científica y de profesionales o dirigentes de la sociedad local o nacional; proyección de la escuela en la comunidad; fortalecimiento de la formación valórica y cívica.**3. Acciones en el área de convivencia escolar, tales como apoyo sicológico 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; apoyos a los aprendizajes de todos los alumnos, entre otras.* *4. Acciones en el área de gestión de recursos, tales como la 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 a lo establecido en el artículo 47 del decreto con fuerza de ley N° 1, de 1996, del Ministerio de Educación, o en base a los mecanismos propios que establezcan los establecimientos particulares subvencionados, los que deberán estar basados en instrumentos transparentes y objetivos; fortalecimiento de los instrumentos de apoyo a la actividad educativa, tales como biblioteca escolar, computadores, Internet, talleres, etc.* |

Fuente: Ley 20.248

d) Registro Público de Entidades Pedagógicas y Técnicas de Apoyo: en este Registro están inscritas las instituciones y personas naturales que pueden brindar asistencia técnica a los establecimientos escolares y sostenedores para el cumplimiento de sus Planes de Mejoramiento Educacionales. El registro es de acceso público y es administrado por el ministerio de educación. Para poder inscribirse en el Registro, las entidades y personas deben cumplir con un conjunto de antecedentes de experiencia profesional pertinente y de sujeción al cumplimiento de normas legales –debiendo describir la experiencia y formación que poseen los profesionales adscritos. Adicionalmente, las instituciones y personas que deseen prestar asistencia técnica, deben identificar las siguientes cualidades de sus servicios profesionales: áreas de especialización, descripción de metodologías e instrumentos de trabajo, resultados alcanzados con instituciones educacionales. La inscripción en el Registro debe ser renovada periódicamente. El Registro cuenta con un sistema en que los sostenedores y establecimientos deben ir evaluando los servicios técnicos que han recibido de parte de las instituciones y personas, información que está disponible para quienes deseen contratar estos servicios bajo la Ley SEP. En caso que un prestador de asistencia técnica obtenga sistemáticamente una evaluación deficiente, o bien que el ministerio de educación se informe de deficiencias relevantes en su accionar, aquel puede ser eliminado del Registro.

1. **El desarrollo y gestión financiera de la SEP**

La Subvención Escolar Preferencial es, sin lugar a dudas, la política educativa más relevante de las últimas décadas en términos de su impacto económico. El monto de esta entrega es, sin embargo, diferenciado según distintas características de los estudiantes y de los establecimientos.

Por una parte, la SEP entrega un financiamiento que difiere según el nivel educativo en el que se encuentra el alumno. Así, el Estado entrega unos US$ 60 dólares adicionales por estudiante al mes en el caso de los niveles de educación parvularia y hasta sexto año de primaria, cerca de US$ 54 dólares en los niveles superiores de educación básica y cerca de US$ 45 en la educación media ([Joiko, 2012](#_ENREF_11)).

A este monto por alumno se le suma un monto adicional diferenciado según el porcentaje de alumnos prioritarios que presente la escuela, que es mayor en la medida que la escuela tiene a más estudiantes prioritarios, estableciéndose cuatro tramos de *concentración*: i) establecimientos con el 60% o más de alumnos prioritarios; ii) establecimientos con entre 45% y 59% de alumnos prioritarios; iii) establecimientos con entre 30% y el 44% de alumnos prioritarios y; iv) establecimientos con entre 15% y el 29% de alumnos prioritarios[[13]](#footnote-14). Finalmente, también existe un monto adicional para las escuelas categorizadas en emergentes, las que reciben un aporte equivalente a lo que recibirían si el establecimiento fuese autónomo, como una forma de contribuir al diseño y desarrollo del Plan de Mejoramiento ([MINEDUC, 2012](#_ENREF_12)a). Este conjunto de aportes constituye un monto nuevo de recursos muy significativo para la escuela, que se traduce, en el tramo de mayor valor, en cerca de un 60% de aumento a la subvención regular promedio por cada alumno prioritario, tal como se muestra en la Figura 2.

**Figura 2. Montos Subvención Regular y Montos SEP en un establecimiento promedio**

**Fuente**: MINEDUC, 2012. **Nota**: Los montos consideran un establecimiento con Jornada Escolar Completa (excepto en Prekinder y Kinder) y con un 45% de alumnos prioritarios.

Otro aspecto a considerar del desarrollo financiero de la SEP es su puesta en marcha secuenciada. A diferencia de otros programas educativos y sociales, la Subvención Escolar Preferencial se concibió como una política que iría entregando gradualmente mayores recursos a los establecimientos. Para ello, se decidió que la política incorporaría cada año a un nivel educativo más, partiendo desde Cuarto Básico en el año 2008 y llegando a Cuarto Medio (último año del ciclo escolar) en el año 2016[[14]](#footnote-15). Esto ha permitido al Estado aumentar gradualmente los ingresos a las escuelas, incorporando cada año mayores niveles de financiamiento, tal como se puede observar en la Figura 3.

**Figura 3. Montos entregados por Subvención Escolar Preferencial entre 2008 y 2014 (Millones de dólares)**

PK a 4to B

PK a 2do M

PK a 1ro M

PK a 8vo B

PK a 7mo B

PK a 6to B

PK a 5to B

**Fuente**: Elaboración propia en base a partidas presupuestarias de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. **Nota**: Los montos se encuentran indexados al 2015. El valor de la UF fue tomado del 31 de Octubre de 2015 (1USS = 703 CLP).

De esta manera, el aporte que realiza el estado al sistema escolar por medio de la Subvención Escolar Preferencial se ha multiplicado en más de 5 veces entre el año 2008 y el año 2014. Esto ha generado que la SEP se convierta progresivamente en la segunda fuente más importante de recursos para las escuelas. De acuerdo a las cifras de la Dirección de Presupuestos, para el año 2015 el 14,3% del total de los recursos de los establecimientos públicos (municipales) correspondería a la SEP, luego de la Subvención Regular (70,8%), pero sobre otros instrumentos financieros, como los Fondos de Infraestructura, los Fondos de Inversión destinados a los establecimientos Técnico Profesionales o del Fondo de Apoyo a la Educación Pública (FAEP). Si bien no existe información completa y actualizada respecto del uso de estos recursos, un estudio de los primeros años de implementación indica que, en general, los recursos SEP han sido utilizados por las escuelas para mejorar su gestión curricular y para potenciar las competencias y habilidades de liderazgo de los equipos directivos, por sobre el desarrollo de iniciativas que permitan mejorar la convivencia escolar o la compra de nuevos recursos para los establecimientos (Muñoz et. al., 2010).

La alta cantidad de recursos involucrados en la SEP ha producido diversos resultados en términos de su gestión económica, pudiendo reconocerse especialmente dos aspectos: i) la gestión financiera del proyecto y; ii) la gestión administrativa del proyecto. Respecto de la gestión financiera, la escasa información disponible revela que, a pesar de que muchos establecimientos y sostenedores han utilizado la Subvención Escolar Preferencial en el marco de la Ley, otros han realizado una gestión deficiente de los recursos, atribuibles a problemas de gestión, y en otros casos, vinculados directamente con aspectos de corrupción (*ver Recuadro 4*). Así, se ha podido establecer que se ha detectado que existen pocos niveles de fiscalización de los gastos SEP y un uso de los recursos ineficiente y fuera de los marcos permitidos, lo que ha motivado sendas auditorías por parte de la Contraloría General de la República (2012) y la Cámara de Diputados (2014).

|  |
| --- |
| ***Recuadro 4. Informe de la Contraloría sobre el uso de los Recursos de la SEP (2012)****Durante el año 2012, y motivado por diversas acusaciones de mal uso de recursos, la Contraloría desarrolló un agudo informe financiero sobre el funcionamiento y uso de los recursos entregados a los establecimientos y sostenedores de la Subvención Escolar Preferencial. Algunos de los principales resultados de este informe son:** 1. *Un 37,6% de las escuelas revisadas por el estudio de Contraloría no ha recibido ninguna auditoría municipal relacionada con el uso de los recursos SEP.*
	2. *Un 10% de los municipios revisados cuenta con gastos de los que no tiene documentación que permitan respaldar los gastos efectuados.*
	3. *Un 9,1% de los municipios no informaron en qué tipo de cuentas guardaron recursos.*
	4. *Sólo un 45,8% de los recursos rendidos fue considerado como afín a las disposiciones de la Ley SEP. En el caso de los municipios, este porcentaje llegaba al 75%.*
	5. *En cuanto a las adquisiciones, la auditoria en terreno mostró que un 10% de las escuelas adquirieron bienes no relacionados con las indicaciones de la Ley SEP. También se comprobó la existencia de varias escuelas en las que no se encontraron bienes declarados como adquiridos con recursos SEP, y otros casos de implementos adquiridos con dichos recursos, que se encontraban sin uso.*
	6. *Un 18% de los municipios fiscalizados rindieron al Ministerio de Educación montos mayores a los que la fiscalización pudo acreditar como efectivamente gastados, no existiendo claridad respecto del destino del resto de los recursos. De entre estos, existen 20 municipios y corporaciones municipales que presentan un saldo entre los montos rendidos y los efectivamente gastados superior a los $500 millones de pesos cada uno.*
	7. *Al momento de la fiscalización, un 74% de los municipios no contaba con una Cuenta Corriente bancaria exclusiva para el manejo de estos recursos. Si bien en ese momento este no era un requisito legal, su implementación fue considerada como básica por parte de Contraloría para una gestión ordenada de estos recursos.*
	8. *Un 58,4% de los municipios destinó recursos SEP a pagar remuneraciones del personal docente, aspecto no permitido por la ley SEP.*
 |

Fuente: Contraloría General de la República (2012).

En lo referente a la gestión financiera, pero en el nivel ministerial, la Contraloría diagnosticó la existencia de una escasa capacidad de fiscalización y supervisión por parte del Ministerio de Educación respecto de la entrega y utilización de los recursos SEP. Según declara el informe, esto se habría manifestado en la entrega por parte del Ministerio de Educación de recursos por la Subvención Escolar Preferencial a establecimientos que, en la práctica, estaban cerrados, así como la existencia de diferencias relevantes entre los fondos entregados por el Ministerio y los fondos recibidos por los municipios (Contraloría General de la República, 2012).

Por otra parte, respecto de la gestión administrativa de los recursos de la SEP, la evidencia entregada por las auditorías realizadas revela que esta gestión se hace más dificultosas para las escuelas que justamente requieren de más apoyos, lo que ha derivado en que, por ejemplo, un grupo de escuelas hayan contratado a personal no autorizado con la función particular de gestionar el Plan de Mejora Educativa (Contraloría General de la República, 2012). Algo similar ocurre en el nivel de los sostenedores, especialmente los municipales. Estimaciones realizadas indican que 130 municipios (casi el 30% del total nacional) no cuentan con el personal suficiente y/o pertinente en el área técnico pedagógica (Contraloría General de la República, 2012), aspecto de alta importancia dado los requerimientos que generan la elaboración e implementación de los Planes de Mejora. Aunque en distintos niveles y dimensiones, ambos antecedentes estarían indicando que en parte importante del sistema (tanto en las escuelas como sostenedores) no existe la capacidad instalada para poder gestionar eficientemente, en términos administrativos, los recursos SEP.

Frente a este panorama, se han desarrollado distintas estrategias de mejora de la gestión, especialmente en los establecimientos municipales. En algunos casos, los sostenedores municipales han decidido centralizar la gestión de los recursos SEP, mientras que en otros se ha decidido entregar la gestión de los recursos a las escuelas, sin que exista una claridad de cuál de los dos esquemas es más eficiente. Asimismo, se ha constatado que, considerando los altos niveles de complejidad de la rendición SEP, algunos municipios han creado la figura del “gerente SEP” que solo se ocupa de la tramitación eficaz de estos recursos, lo que permitiría, a lo menos en parte, responder a los nudos críticos anteriormente descritos.

1. **Los resultados de la SEP en la calidad y la equidad educativa**

La importancia económica, política y social de la Subvención Escolar Preferencial ha motivado una nutrida agenda de investigación académica, que ha buscado develar los efectos, impactos e implicancias de esta política en distintos aspectos de la calidad y equidad educativa. En términos esquemáticos, es posible agrupar el conjunto de evidencia disponible a este respecto en tres principales áreas: i) el rol de la SEP en la ampliación de la libertad de elección de las familias; ii) el impacto de la SEP en el mejoramiento de la calidad académica de las escuelas y; iii) el efecto de la SEP en el desarrollo de mayores niveles de equidad escolar.

Respecto del primer aspecto, recordemos que uno de los objetivos explícitos de la Subvención Escolar Preferencial fue el de aumentar la libertad de elección de los padres, ya que al reconocer que el costo de educar a los estudiantes más vulnerables era mayor que al resto de los estudiantes, se generaban mejores condiciones para que familias vulnerables tuvieran mayores libertades de elección ([Joiko, 2012](#_ENREF_11)). Sin embargo, la voluntariedad de la iniciativa y las exigencias establecidas a las escuelas que se incorporaran, hacía que esta prioridad fuera más una pregunta de investigación a resolver que un hecho a constatar ([Treviño, Órdenes, & Treviño, 2009](#_ENREF_18)).

Diversos estudios se focalizaron en estudiar el comportamiento de los establecimientos y el efecto real de la Subvención Escolar Preferencial en el aumento de posibilidades de elección de escuela de las familias. En resumen, los resultados mostraron que, durante los primeros años, los establecimientos adoptaron un comportamiento racional al decidir sumarse o no a la SEP, basado en un cálculo de los costos y beneficios que les reportaba esta medida ([Elacqua & Santos, 2013](#_ENREF_6)). Por lo mismo, la participación de las escuelas ha sido bastante diferenciada. Así, mientras casi la totalidad de las escuelas públicas (98%) se sumaron en los dos primeros años a la iniciativa, las particulares subvencionadas tuvieron una participación de cerca del 30% en 2008 hasta 70% en 2010, marginándose aquellos establecimientos con mayores cobros de financiamiento compartido ([Acevedo & Valenzuela, 2011](#_ENREF_1); [Irarrázaval et al., 2012](#_ENREF_10)), lo que refleja su conducta estratégica, que repercute en limitar las oportunidades de elección de los estudiantes más vulnerables, especialmente respecto de aquellas escuelas con mejores condiciones socioeconómicas y mejores promedios en las evaluaciones estandarizadas nacionales. En contraste con estos resultados, [Arzola y Troncoso (2014)](#_ENREF_3) indican que uno de los mayores efectos de la implementación de la SEP es precisamente la ampliación de las posibilidades efectivas de elección de las familias de sectores más pobres a partir de la implementación de la Ley, aunque no entregan mayor evidencia que sustente esta afirmación.

Finalmente, [Valenzuela, Villaroel y Villalobos (2013)](#_ENREF_22) muestran que, dada la lógica estratégica y el beneficio que reporta a los estudiantes de establecimientos prioritario trasladarse a un establecimiento con estudiantes de más altas condiciones académicas y socioeconómicas, la implementación de la Subvención Escolar Preferencial generará un efecto mixto, ya que un grupo de estudiantes -los prioritarios con mejores credenciales académicas- tendrán más posibilidades de elección, pero otro grupo –los prioritarios con peores credenciales académicas- tendrán aún menos posibilidades, ya que verán restringidas sus posibilidades de cambiarse de establecimiento.

Un segundo conjunto de investigaciones se ha concentrado en estudiar uno de los objetivos más relevantes de la SEP: la reducción de las brechas de calidad entre establecimientos vulnerables y no vulnerables, a partir de un mejoramiento sostenido de la calidad de los establecimientos vulnerables. En general, los estudios realizados a este respecto no son concluyentes y han generado un interesante debate, aún en curso.

Por un lado, un conjunto de investigaciones ha mostrado la existencia de efectos que si bien son positivos resultan poco relevantes y acotados. En este sentido, Valenzuela, Villaroel y Villalobos (2013) [\_ENREF\_21](#_ENREF_21)estiman que la SEP genera un efecto de entre 3 y 5 puntos SIMCE en Lenguaje y Matemática durante sus primeros años de implementación en la Educación Básica. Los autores muestran que, este avance es, sin embargo, heterogéneo, y sólo es significativo en las escuelas que tienen más años en la implementación del programa, lo que implica que los efectos positivos no son evidenciables en el corto plazo.

De manera similar, [Mizala y Torche (2013)](#_ENREF_13), utilizando un modelo de efectos multinivel y comparando establecimientos antes y después de la SEP, encuentran un efecto estadísticamente positivo en la calidad académica, aunque concentrado en los establecimientos pertenecientes a los tres primeros quintiles socioeconómicos. Asimismo, las autoras encuentran que el efecto de participación en la SEP es acumulativo, llegando a plasmarse en 10 SIMCE puntos promedio luego de tres años de participación en el programa, reforzando así la idea de que el impacto del programa se da sólo en el mediano y/o largo plazo. Por su parte, [Perticará, Román y Selman (2013)](#_ENREF_15), utilizando un modelo de valor agregado y métodos de efectos fijos y variables instrumentales, dan cuenta de la existencia de mejoras moderadas en el rendimiento académico producto de la SEP, correlacionadas con el tipo de uso de los recursos que les dan las escuelas a estos fondos, destacando así la relevancia del tipo de gasto en el efecto del programa.

En contraste con estas perspectivas, otros estudios han mostrado la existencia de efectos generalizados y altamente significativos de la calidad académica debido a la implementación de esta iniciativa. Así, un análisis realizado por [Correa, Parro y Reyes (2014)](#_ENREF_5), utilizando un método de diferencias en diferencias, muestra que la SEP ha generado un efecto directo y positivo equivalente a 4 y 3 puntos adicionales en el SIMCE de 4° básico de Matemática y Lectura, respectivamente, los cuales pueden incrementarse a 9 puntos en Matemática y más de 5,5 en Lectura para aquellos establecimientos que cumplen 100% de las metas que ellos mismos se fijaron en sus PME, siendo todos estadísticamente significativos.

En esta misma línea, el ya mencionado artículo de [Arzola y Troncoso (2014)](#_ENREF_3) indica que la Subvención Escolar Preferencial ha generado un impacto positivo en los aprendizajes de los alumnos, tanto en Matemáticas como en Lenguaje, en magnitudes similares a las del estudio del recién señalado, dando así cuenta de un efecto significativo y relevante en la calidad académica de los estudiantes. Similares técnicas econométricas y resultados presenta el trabajo desarrollado por [Neilson (2013)](#_ENREF_14).

A pesar de sus diferencias en términos de las magnitudes e interpretaciones, es posible indicar la existencia de una serie de puntos en común entre los diferentes estudios. Por una parte, la totalidad de la evidencia se ha concentrado en la evaluación de la Subvención Escolar Preferencial en los establecimientos particulares subvencionados y no en el conjunto de los establecimientos. Debido a que casi la totalidad de los establecimientos municipales se incorporó a la SEP en los dos primeros años, no es posible realizar estimaciones estadísticas cuasi-experimentales del efecto de esta intervención en los establecimientos públicos, lo que constituye una clara limitación de la evidencia analizada.

Junto con esto, el conjunto de los estudios desarrollados restringen el análisis de la calidad académica a las evaluaciones estandarizadas (SIMCE), sin existir estudios que muestren el efecto de la Subvención Escolar Preferencial en aspectos sociales, no cognitivos, artísticos o de otro tipo en los estudiantes, y limitando el concepto mismo de calidad educativa ([Flórez, 2013](#_ENREF_7); [Pino, 2014](#_ENREF_16)). Igualmente, los estudios desarrollados no han profundizado en las pocas diferencias observadas entre los resultados en las distintas disciplinas (Matemáticas y Lenguaje), a pesar de que la SEP intencionó durante los primeros años un mejoramiento en Lenguaje, lo que constituye también un aspecto a analizar. Debe destacarse, sí, la existencia de estudios de percepción de los actores educativos sobre la ley SEP desarrollados durante los últimos años (*ver Recuadro 5)*.

|  |
| --- |
| ***Recuadro 5. Percepción de los actores educativos sobre la Subvención Escolar Preferencial****Durante los últimos años, distintas investigaciones se han concentrado en analizar la percepción sobre la Subvención Escolar Preferencial que han desarrollado distintos actores educativos. Los resultados obtenidos han presentado tanto similitudes como diferencias, concentrándose en analizar la opinión de directivos y profesores. Respecto de los directivos, la evidencia ha sido clara en mostrar la evaluación positiva que realizan estos actores. La 1ra Encuesta Nacional de Directores (*[*UDP, 2014*](#_ENREF_19)*) ha mostrado que la Subvención Escolar Preferencial es la política mejor evaluada por estos directivos, con un 68,6% de apoyo y solo un 7,9% de rechazo, superando por mucho a otras iniciativas como el Programa de Formación de Directores de Excelencia, el Programa ENLACES o la Jornada Escolar Completa. De manera complementaria, aunque desde un enfoque cualitativo, una evaluación preliminar de la SEP ha destacado el balance positivo que los directores realizan de la iniciativa, la que evalúan con optimismo y con altas expectativas. Especialmente positivas se visualizan la posibilidad de aumentar los recursos, el apoyo entregado y el impacto positivo en la gestión y liderazgo escolar (*[*Irarrázaval et al., 2012*](#_ENREF_10)*).**Respecto de los docentes, los estudios existentes muestran evaluaciones tanto positivas como negativas. Respecto de los aspectos positivos, se destaca la posibilidad de contar con más y mejores materiales pedagógicos (*[*Rojas & Leyton, 2014*](#_ENREF_17)*), así como con la posibilidad de contratar a nuevos profesionales, que complementen la labor pedagógica en aspectos sociales y psicológicos de la escuela (*[*Arévalo & Santana, 2015*](#_ENREF_2)*;* [*Gatica, 2015*](#_ENREF_8)*). Sin embargo también se constata que la SEP tiene implicancias negativas en los docentes, ya que profundiza un despotenciamiento de la labor pedagógica, una burocratización de las planificaciones de aula y una precarización de las condiciones de trabajo (*[*Assaél, Contreras, Corbalán y Redondo, 2010*](#_ENREF_4)*;* [*Rojas y Leyton, 2014*](#_ENREF_17)*), lo que se suma a una débil institucionalidad para acoger a los nuevos actores que se involucran al sistema escolar (*[*Gatica, 2015*](#_ENREF_8)*).* |

**Fuente**: Elaboración propia

En tercer término, estudios académicos se han concentrado en estudiar el efecto de la Subvención Escolar Preferencial en la equidad educativa. Desde sus primeros años se ha señalado –por parte de actores políticos y académicos- que una de las principales expectativas que se espera conseguir con la implementación de la ley SEP es el aumento de la movilidad entre estudiantes y la disminución de la brechas socioeconómicas y educativas del sistema escolar ([Gonzalez, Mizala y Romaguera, 2004](#_ENREF_9)).

Los resultados preliminares de los estudios de segregación que han buscado estimar este efecto muestran tres aspectos. Por una parte, es claro que entre 2007 y 2011 se aprecia una mantención de los niveles iniciales de segregación socioeconómica en Educación Básica, lo que indicaría que la implementación de la ley SEP —al menos entre estos primeros años— no ha permitido reducir sustancialmente la alta homogeneidad de la composición social de las escuelas chilenas, aunque podría haber contribuido para que no continuara en su trayectoria anterior ([Valenzuela, Villaroel y Villalobos, 2013](#_ENREF_22)). Por otra parte, los análisis realizados por [Valenzuela, Villalobos y Gomez (2013)](#_ENREF_21) muestran un pequeño mejoramiento en los niveles de segregación de los grupos medios durante los últimos años, pero un nulo efecto en la equidad de los establecimientos más vulnerables, así como en la segregación de los grupos medios-altos y altos. La Figura 4 muestra el índice de Duncan (uno de los más utilizados para analizar la segregación educativa) por nivel socioeconómico antes de la SEP (2007) y luego de 4 años de su implementación (2011), para cada centil de la población. Así, el primer punto de la izquierda muestra el nivel de segregación del 1% más vulnerable con respecto al 99% restante (0,661 en ambos años), mientras que el centil 90 muestra el nivel de segregación del 10% más rico, en comparación con el 90% restante (0,808 en 2007 y 0,809 en 2011). Los resultados muestran que, a diferencia de lo esperado, la Subvención Escolar Preferencial ha servido para reducir las brechas socioeconómicas de los grupos sociales que se encontraban más próximos, pero no ha alternado mayormente las brechas entre los grupos de mayores y menores ingresos.

**Figura 4. Evolución del Índice de Duncan (Segregación) por Nivel Socioeconómico de los estudiantes de 4º básico entre 1999-2011 por centiles.**



**Fuente**: Valenzuela, Villalobos y Gómez (2013)

Finalmente, la evidencia reciente ha mostrado que este pequeño mejoramiento en los niveles de segregación se ha producido por una aceleración del proceso de migración de los estudiantes vulnerables desde colegios municipales hacia colegios particulares subvencionados con financiamiento compartido y de niveles socioeconómicos medios y medios altos ([Valenzuela, Allende, Gómez y Trivelli, 2015](#_ENREF_20); [Valenzuela, Villalobos y Gomez, 2013](#_ENREF_21)). De esta manera, la reducción de la segregación socioeconómica se ha concentrado especialmente en los establecimientos subvencionados con copago, pero a costa de precarizar la educación pública en términos de participación de mercado, sustentabilidad financiera y diversidad social de su alumnado, lo que puede entenderse como un efecto no deseado de la SEP ([Valenzuela et al., 2015](#_ENREF_20)).

1. **Reflexiones finales y conclusiones**

La Ley SEP fue promulgada el año 2008 por lo que actualmente cuenta con 7 años de implementación, los que han transcurridos en 3 distintos gobiernos y bajo 8 ministros de educación[[15]](#footnote-16). Así, se inició en el gobierno de centroizquierda de Michelle Bachelet, entre los años 2008 y 2009-, siguió bajo el mandato del gobierno de centroderecha de Sebastián Piñera (2010-2013) y ahora continúa en el segundo período presidencial de Bachelet (2014-2017), dando cuenta de una política de largo aliento y paulatina implementación.

La tónica general respecto de la Subvención Escolar Preferencial ha sido la de continuidad en su implementación y extensión en su cobertura, lo que, por tratarse de una ley, solo pudo modificarse mediante una modificación legal. En este sentido, como ya se ha señalado, el año 2011 se produce un ajuste de la normativa, que apunta en la dirección de aumentar los valores de la subvención, ampliarla desde la educación básica hacia el conjunto de la enseñanza media y flexibilizar los usos de los recursos, permitiendo el financiamiento de horas adicionales de los propios docentes del establecimiento para realizar actividades consideradas dentro del plan de mejoramiento aprobado. Las razones esgrimidas para realizar estas modificaciones provienen de una buena evaluación general de la iniciativa por parte del gobierno de la época, la que se vería discontinuada en sus efectos educativos de no proyectarse hacia la educación secundaria, así como de la constatación de la dificultad de utilizar adecuada y exhaustivamente los cuantiosos recursos disponibles por parte de muchos sostenedores y establecimientos escolares bajo el esquema restrictivo de gasto inicialmente diseñado[[16]](#footnote-17).

A pesar de esta continuidad, a nivel operativo más que legislativo, es posible identificar algunas variaciones en ciertos modos de gestionar la SEP por distintas administraciones. En este sentido, se pueden destacar principalmente dos aspectos: la labor de provisión de asistencia técnica directa por parte del Ministerio de Educación; y la importancia otorgada a los Planes de Mejoramiento Educativo (PME).

Sobre el primer aspecto, debe señalarse que la ley SEP es ambigua desde su origen respecto de si el ministerio debe o puede cumplir una labor de asistencia técnica directa respecto de los establecimientos escolares. Así, si bien se deposita la acción central de apoyo en las instituciones y personas naturales especializadas en brindar el servicio de asistencia técnica, se deja abierta la posibilidad de que se solicite el concurso del ministerio en estos aspectos. Esta ambigüedad ha sido interpretada de diferentes maneras por parte de las sucesivas autoridades. Así, al inicio de la implementación de la ley SEP, se consideró que la acción central del ministerio era facilitar y enmarcar el trabajo de asistencia técnica de las instituciones especializadas, pero reservándose la eventual acción para situaciones de no existencia de otra asistencia técnica disponible. En cambio, en la administración posterior se potenció fuertemente la acción propositiva de asistencia técnica del ministerio, creándose incluso un programa especialmente diseñado para dicha tarea: el Programa de Asistencia Compartida (PAC). Este programa elaboró una propuesta de asistencia técnica estandarizada, con fuerte énfasis en la planificación clase-a-clase y en las mediciones constantes de aprendizaje de los alumnos (MINEDUC, 2012b), siendo administrada directamente por parte de los supervisores del ministerio[[17]](#footnote-18). El PAC llegó a abarcar casi dos mil escuelas básicas, priorizando el sector municipal, y ofreciéndose, a diferencia de la asistencia técnica eterna, sin costo alguno para los sostenedores. Sin embargo, ya al final de la administración del presidente Piñera fue decayendo en su actividad y actualmente está en extinción, no formando parte de las actuales directrices ministeriales.

Asimismo, los Planes de Mejoramiento Educativos han sido visualizados de diferentes modos por las autoridades ministeriales en cuanto a su duración, validación externa y metas declaradas, con su consiguiente diferente comunicación hacia los establecimientos escolares. En materia de su duración, los PME partieron siendo concebidos con una duración de cuatro años. Posteriormente en el gobierno de Piñera pasaron a ser planes anuales, y ahora (desde el 2014) han vuelto a tener una duración cuatri-anual. En cuanto a la validación por parte del Ministerio, la modificación del 2011 introdujo un cambio relevante: los planes deben ser ahora informados al ministerio de educación por parte de los sostenedores, pero aquel no debe aprobarlos formal y previamente para que los PME puedan ejecutarse. Por último, en lo referido a las metas también han existido cambios: en sus inicios, el ministerio *sugería* las metas que debían proponerse los establecimientos en cuanto al mejoramiento que debían alcanzar en sus puntajes en las pruebas estandarizadas de aprendizaje (focalizando las metas en avances significativos en lenguaje en 4° año básico). En los años posteriores, el ministerio ha reducido su incidencia en esta materia y, luego de constatar el mayoritario no cumplimiento de las altas metas fijadas, ahora ya ha bajado su presión y exigencia a este respecto.

Más allá de estas continuidades y discontinuidades menores en la trayectoria de la (aún joven) ley SEP, conviene detenerse en algunos aspectos problemáticos de esta iniciativa que aún no parecen del todo resueltos o *nudos* *críticos,* dentro de los que se pueden identificar cinco: i) la ambigüedad en las responsabilidades locales; ii) el “callejón sin salida” del cierre de escuelas; iii) la debilidad del mecanismo de apoyo técnico y; iv) la difícil (pero imprescindible) articulación de la ley SEP con las otras políticas de mejoramiento.

Como ya se ha señalado, la ley SEP no delimita con claridad las responsabilidades que tienen las escuelas y los sostenedores en relación con la implementación de esta iniciativa. De este modo, por ejemplo, la escuela debe presentar el plan de mejoramiento educativo, pero es el sostenedor el que recibe los recursos y por ende los administra con niveles diferenciados de traspaso directo de los mismos a los establecimientos. Independientemente de su real participación en estas decisiones presupuestarias, es el director de la escuela o liceo quién debe dar una cuenta pública por lo acontecido con los recursos recibidos por este concepto. Esta ambigüedad ha llevado a que existan formas de gestión local muy diferentes: desde sostenedores que administran directa y verticalmente la SEP hasta otros que transfieren todo el poder de decisión hacia los propios establecimientos, pasando por distintas situaciones intermedias –con *soluciones de compromiso* entre sostenedores y establecimientos. Además, en el caso del sector municipal, los cambios de administración han venido muchas veces acompañados de modificaciones en esta materia. Se requiere, en consecuencia, definir con mayor claridad los roles y responsabilidades de los sostenedores y de los establecimientos, asumiendo que ambos deben estar implicados de manera sinérgica en la gestión de este difícil mejoramiento.

Un segundo nudo refiere a la clasificación de las escuelas y al derrotero de cierre fijado en la ley SEP para los establecimientos que permanecen en una situación desmedrada. Como mencionamos anteriormente, la Subvención Escolar Preferencial clasifica a los establecimientos en 3 categorías: autónomos, emergentes y en recuperación, las que, de acuerdo al diseño existente, dirían relación con la situación de mayor o menor capacidad para brindar un servicio educativo de calidad a los alumnos que atienden. Este ordenamiento se dificulta debido a que pueden utilizarse múltiples criterios para aproximarse a lo que implica una educación de calidad, utilizándose los puntajes de los alumnos en las pruebas estandarizadas, corregidos por nivel socio-económico como uno de los criterios más importantes a este respecto, aunque esta definición es sólo una de las posibles[[18]](#footnote-19). Incluso si se opta por esta definición reduccionista de calidad, existen importantes dificultades de información para poder medir el “valor agregado” por parte de la escuela de una manera consistente (San Martín y Carrasco, 2012), sin contar que una cantidad no menor de establecimientos rurales, por su escaso número de alumnos por curso (menos de 20), no cuenta directamente con información de base confiable respecto de los test estandarizados.

En cualquier caso, luego de ser clasificadas, las escuelas que están en el escalón más bajo, las llamadas “en recuperación”, disponen de un tiempo acotado (4 años con posibilidad de adicionar excepcionalmente otros 2 años), para salir de esta categoría. En caso contrario, la SEP establece que el establecimiento debe ser cerrado y los alumnos deben ser reubicados en otras escuelas. Sin embargo, este mecanismo de cierre amenaza convertirse en un problema mayor para el sistema, puesto que no solo es cuestionable en su justificación (las razones de los bajos puntajes pueden trascender la voluntad de los directivos y docentes, como ocurre con los establecimientos que atienden a una población escolar vulnerable con frecuente desplazamiento geográfico y por ende con alta rotación anual), sino que también supone que habrán alternativas de atención mejores disponibles. Empero los estudios de oferta educativa disponible, como los de Elacqua, Santos, Martínez y Urbina (2011), muestran que si se procediera con el cierre de las consideradas “escuelas en recuperación” habría más de un 60% de dicho alumnado que no tendría cupos disponibles en escuelas no selectivas en sus barrios de residencia. Se requiere, entonces, avanzar hacia un ordenamiento de los establecimientos escolares que participan de la ley SEP que sea justo y que, además, haga sentido a sus comunidades escolares, así como a formas de apoyar a las escuelas con dificultades más agudas que permitan su real recuperación.

Un tercer tema problemático refiere a la asistencia técnica externa que deben recibir los establecimientos para poder desarrollar sus capacidades y avanzar en sus procesos internos de mejora escolar. La información disponible (Bellei, Osses y Valenzuela, 2010; Muñoz y Vanni, 2008) muestra que la calidad de la asistencia técnica disponible es muy heterogénea, existiendo una cantidad relevante de proveedores que no cumple con los estándares de calidad requeridos y una inequitativa distribución regional de las instituciones especializadas, (ver recuadro 6).

|  |
| --- |
| ***Recuadro 6: Caracterización de la Asistencia Técnica Educativa en Chile****Una evaluación preliminar de los servicios de Asistencia Técnica Educativa fue realizada por Bellei, Osses y Valenzuela (2010). Utilizando información del registro ATE, así como una encuesta aplicada especialmente para el caso, se levantó información de la distribución, pertinencia y calidad de estos servicios. Algunas de las principales conclusiones del estudio fueron:* * *La distribución de la oferta ATE se encuentra desigualmente distribuida. Así, mientras el 46% de los oferentes se ubica en la Región Metropolitana, solo el 0.4% está en la región de Atacama (norte del país). Adicionalmente, el 61% de los miembros del registro ofrece sus servicios para la Región Metropolitana, y sólo el 36% está dispuesto a realizar asesorías en la mencionada región norteña.*
* *Existe una alta heterogeneidad en la calidad del servicio educativo entregado por las ATEs. Asi, mientras el 20,5% de las instituciones evaluadas por los directores fueron clasificadas como “malas” o “regulares”, el 30% de las instituciones fueron catalogadas como “muy buenas”. En general, mayores niveles de evaluación se relacionan con ATEs de mayor tamaño, con personal más calificado y con trayectorias de asistencia educativa más largas (Bellei, 2010).*
* *Parte importante de los directores de colegio percibe la oferta ATE como una oferta de baja calidad. Así, más del 15% de los directores encuestados indicó que la ATE no realizó un trabajo que sirviera a la escuela, que fuera aporte para la misma o que se ajustara a las necesidades del establecimiento. Asimismo, el 17,2% no recomendaría nuevamente a esta ATE. Esto se condice con la evaluación negativa de las ATEs realizada en años recientes, a través de la Encuesta a directores UDP (2014).*
 |

**Fuente**: Elaboración propia en base a Bellei, Osses y Valenzuela (2010)

En particular, el financiamiento disponible hace que sea especialmente dificultoso que pequeños o alejados establecimientos logren, utilizando los recursos de la ley SEP, acceder a una asistencia técnica de calidad por un período prolongado de tiempo. La *solución* de volver a implementar programas verticales de apoyo desde el nivel ministerial, como el PAC, tampoco se presenta como una alternativa totalmente fiable, que permita avanzar hacia la creación de mayores capacidades en escuelas y sostenedores. Si bien los procesos de mejora escolar se producen básicamente en el propio establecimiento, se requiere contar con el apoyo especializado externo para poder desencadenarlos y orientarlos adecuadamente. La ley SEP debe integrar en su diseño un mecanismo que permita no solo regular la asistencia técnica –como pretende hacerlo el registro existente-, sino que también desarrollarla y promoverla en el conjunto del país, promoviendo las capacidades internas y locales de los establecimientos.

Finalmente, la ley SEP requiere articularse adecuadamente con las otras políticas a favor de la calidad y equidad de la educación que están siendo promovidas en Chile, especialmente durante los últimos años[[19]](#footnote-20). La centralidad de esta iniciativa para las escuelas y los sostenedores debiese no verse alterada, sino que potenciada por otras acciones que pretenden también desarrollar las capacidades y mejorar los resultados de los establecimientos que atienden a la población más desaventajada. En particular, el Plan de Mejoramiento Educativo debiese ser el instrumento de planificación predominante, que, en diálogo con el Proyecto Educativo Institucional, debiese orientar la fijación de las prioridades a alcanzar por parte de la escuela y darle coherencia al conjunto de actividades que se desarrollan. Sin embargo, esto no es sencillo en un sistema en movimiento y con múltiples instituciones (nacionales y locales, públicas y privadas, nuevas y antiguas) que pretenden incidir en las escuelas. Así, por ejemplo, los cambios promovidos por el nuevo sistema de aseguramiento de la calidad y sus emergentes instituciones son un factor a considerar en un esfuerzo de coherencia. Un botón de muestra: la Agencia de la Calidad cuenta con un nutrido equipo de consultores que han iniciado visitas a los establecimientos escolares, en los que pretenden evaluar su situación educativa y proponer alternativas para su fortalecimiento. Producto de la visita se acuerda un programa de actividades, de manera que cuando vuelvan estos consultores puedan revisar los avances alcanzados. Sin embargo, este diagnóstico y compromisos se realiza respecto de los Estándares Indicativos de Desempeño, los que revisan un conjunto de criterios mucho más amplio que los considerados en el Plan de Mejoramiento Educativo de la SEP. La misma descoordinación potencial podría plantearse respecto de la nueva política hacia los directivos escolares en la educación pública. Actualmente se ha renovado la forma de selección de los directores de escuelas y liceos, buscando que se profesionalice la búsqueda y reclutamiento de los mismos, así como se les ha entregado mayores atribuciones en la gestión escolar (por ejemplo, constituir sus propios equipos directivos, desvincular a un 5% anual de docentes mal evaluados, etc.). Los nuevos directores que se reclutan deben firmar un convenio de desempeño con las autoridades comunales, en que se comprometen a alcanzar un conjunto de resultados durante sus cinco años de gestión. Este convenio se convierte en la hoja de ruta del directivo, puesto que contra aquel va siendo evaluado. Pero nuevamente estas metas no *conversan* con las metas que se ha fijado previamente la escuela en su PME.

En suma, la ley SEP es una iniciativa de un enorme potencial para la mejora de los establecimientos escolares en que estudian los alumnos y alumnas más desaventajados socialmente, pero requiere potenciarse (y no competir o colisionar) con las otras iniciativas a favor del mejoramiento para desplegarse a cabalidad.

**BIBLIOGRAFÍA**

Acevedo, I. y Valenzuela, J. P. (2011). *Ley de Subvención Escolar Preferencial: more opportunities of choice for vulnerable students?.* CIAE-Universidad de Chile. Santiago.

Arévalo, M. y Santana, A. (2015). Percepción de los resultados de la intervención social implementada en Duplas Psicosociales en escuelas municipales. Implicancias en la vinculación familia-escuela, en M. Saracostti & C. Villalobos (Eds.), *Familia-Escuela-Comunidad III. Implementando el Modelo de Intervención Biopsicosocial*. Santiago: Editorial Universitaria.

Arzola, M. P. y Troncoso, R. (2014). *La Subvención Escolar Preferencial: Una Revisión*. Informe Social. Libertad y Desarrollo. Santiago.

Assaél, J., Contreras, P., Corbalán, F. y Redondo, J. (2010). *Cambio en el rol docente*. Paper presentado en el Congreso *Formación docente y cambio cultural*, Iquique.

Atria, F. (2013). *La constitución tramposa.* Santiago: LOM.

Barber, M. y Mourshed, M. (2007). *How the World’s Best-Performing School Systems Come Out On Top.* McKinsey & Company, Social Sector Office. Disponible en: http://www.mckinsey.com/clientservice/socialsector/resources/pdf/Worlds\_School\_Systems\_Final.pdf

Bellei, C., Osses, V. y Valenzuela, J.P. (2010). *Asistencia Técnica Educativa: de la Intuición a la Evidencia.* Santiago: OchoLibros.

Bellei, C. (2010) (coord.) Asistencia Técnica Educativa en Chile. ¿Aporte al Mejoramiento Escolar?. Santiago: Ocholibros.

Bellei, C. (2015). *El gran experimento. Mercado y privatización de la educación chilena.* Santiago: LOM.

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

Congreso Nacional de Chile (2008). H*istoria de la Ley Nº 20.248 Establece Ley de Subvención Escolar Preferencial.* Disponible en: http://www.bcn.cl/histley/lfs/hdl-20248/HL20248.pdf

Contreras, D., Sepúlveda, P. y Bustos, S. (2010). When Schools are the ones that choose: The effects of screening in Chile.  *Social Science Quarterly*, 91(5), 1349-1368.

Correa, J., Parro, F. y Reyes, L. (2014). The Effects of Vouchers on School Results: Evidence from Chile’s Targeted Voucher Program. *Journal of Human Capital, 8*(4), 351-398.

Cox, C. (2012). Política y Políticas Educacionales en Chile 1990-2010.  *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21(1), 13-42.

Donoso, S. (2005). Reforma y política educacional en Chile: 1990 - 2004. El neoliberalismo en crisis. *Estudios Pedagógicos*, 31(1), 113-135.

Donoso, S. (2013). Dynamics of change in Chile: Explaining the emergence of the 2006 pingüino movement. J*ournal of Latin American Studies*, 45(1), 1-49.

Elacqua, G. y Santos, H. (2013). Preferencias reveladas de los proveedoresde educación privada en Chile. El caso de la Ley de Subvención Escolar Preferencial. *Gestión y Política Pública,* 22(1), 85-129.

Elacqua, G., Santos, H., Martinez, M., y Urbina, D. (2011). *¿Cuándo es posible el cierre de escuelas de bajo desempeño?*. Santiago: Instituto de Políticas Públicas, Universidad Diego Portales.

Flórez, M. T. (2013). *Análisis crítico de la validez del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE)*. CIDE, Universidad Alberto Hurtado. Santiago.

Fuentes, C. (2012). *El pacto. Poder, constitución y prácticas políticas en Chile (1990-2010).* Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.

Garretón, M.A. (2011). *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado.* Santiago: ARCIS-CLACSO.

Gatica, F. (2015). *Las intervenciones psicosociales en establecimientos educacionales municipales vulnerables bajo el marco de la Ley SEP: Diseño, implementación y logros desde la perspectiva de los actores claves.* Tesis de Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago.

Godoy, F., Salazar, F. y Treviño, E. (2014). *Prácticas de selección en el sistema escolar chileno: tipos de requisitos de postulación, legitimación en el sistema y las debilidades de la ley Informes para la Política Educativ*a. Santiago: Centro de Políticas Comparadas de Educación, Universidad Diego Portales.

Gonzalez, P., Mizala, A. y Romaguera, P. (2004). *Vouchers, Inequalities and the chilean experience*. Santiago: Centro de Economía Aplicada (CEA), Universidad de Chile.

Hopkins, D. (2008). *Hacia una buena escuela. Experiencias y lecciones*. Serie Liderazgo Escolar. Santiago: Fundación Chile-Fundación CAP.

Hunneus, C. (2014). *La democracia semisoberana. Chile después de Pinochet.* Santiago: Taurus.

Irarrázaval, I., Paredes, R., Murray, M., Gutiérrez, G., Bogolasky, F. y Contreras, C. (2012). *Evaluación de los primeros años de Implementación del Programa de Subvención Escolar Preferencial, de la Subsecretaría de Educación*. Centro de Políticas Públicas, Universidad Católica de Chile, Santiago.

Joiko, S. (2012). La política de equidad y el nuevo sistema de vouchers en Chile. Reflexiones críticas. *Revista Mexicana de Investigación Educativa, 16*(50), 829-852.

Leiras, M. (2007). E*studio de caso: La relación entre el Ministerio de Educación y el colegio de profesores de Chile, 1990-2006. Cooperación e institucionalización en la determinación de los salarios y las condiciones de trabajo docente.* Centro de Estudios en Políticas Públicas. Banco Mundial.

MINEDUC. (2007). *Presentación Proyecto Subvención Escolar Preferencial.* Disponible en: http://slideplayer.es/slide/3386221

MINEDUC. (2012a). *Resumen Ley SEP*. Ministerio de Educación. Santiago.

MINEDUC. (2012b). Plan de Asistencia Compartida. Disponible en http://www.cpce.cl/publicaciones/presentaciones/200-plan-apoyo-compartido/file

MINEDUC (2014). Una nueva educación para Chile. Documento base para los diálogos temáticos Plan Nacional de Participación Ciudadana. Santiago: Ministerio de Educación.

Mizala, A. y Torche, F. (2013). ¿Logra la subvención escolar preferencial igualar los resultados educativos? *Documento de Referencia Nº 9*. Santiago: Espacio Público.

Moulian, T. (1997). *Chile: Anatomía de un mito.* Santiago: LOM.

Muñoz, O. (2008). *El modelo económico de la Concertación 1990 – 2005. ¿Reformas o cambios?* Santiago: FLACSO-Catalonia.

Muñoz, G. (2012) ¿*Sirve o no sirve la Ley SEP?.* Disponible en: <http://ciperchile.cl/2012/05/31/%C2%BFsirve-o-no-sirve-la-ley-sep/>

Muñoz, G. y Vanni, X. (2008). Rol del Estado y de los agentes externos en el mejoramiento de las escuelas. Análisis en torno a la experiencia chilena. R*evista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación,*6(4), 47-68.

Neilson, C. (2013). *Targeted Vouchers, Competition Among Schools, and the Academic Achievement of Poor Students*. Yale University. United States.

Neufeld, M. y Tristed, J. (2004). Vino viejo en odres nuevos. Acerca de educabilidad y resilencia. *Cuadernos de Antropología Social*, 19, 83-99.

Nuñez, I. y Weinstein, J. (2009). *El caso de Chile: una reforma educacional ¿sin reforma del ministerio? (1990-2007)*, en Institucionalidad de los ministerios de educación. Análisis Comparativo de los procesos de reforma educativa de Chile y la Argentina en la década de los 90, Aguerrondo, I., Nuñez, I. y Weinstein, J., Serie Rethinking Capacity Development, UNESCO-IIPE, Paris.

Perticará, M., Román, M. y Selman, J. (2013). *Rendimiento escolar y uso de los recursos de la ley SEP*. Santiago: Universidad Alberto Hurtado.

Pino, M. (2014). Los valores que sustentan el SIMCE: Pensando un sistema de evaluación más allá de una medición estandarizada. *Revista Docencia,* (52), 15-29.

Oliva, M.A. (2010). Política educativa chilena 1965-2009. ¿Que oculta esa trama?. *Revista Brasileira de Educação*, 15(44), 311-328.

Reyes, L. (2014). *La lucha social por la educación en el Chile actual. Problemas históricos y proyecciones.* XI Congreso Iberamericano de Historia de la Educación Lationoamericana.

Rivas, A. (2015). América Latina después de PISA. Lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2015). Buenos Aires: CIPPEC-Natura.

Rojas, M.T. y Leyton, D. (2014). La nueva subjetividad docente. Construcción de subjetividades docentes en los inicios de la implementación de la Subvención Escolar Preferencial en Chile. *Estudios Pedagógicos, 40*(1), 205-221.

Rojas, M.T. (2009). ¿Es posible imaginar escuelas más integradas socialmente? Respuestas de directivos, docentes y familias frente a una normativa que promueve la integración social, Revista Docencia, 39, 31-39.

Ruiz, C. (2010). *De la República al Mercado. Ideas educacionales y política en Chile.* Santiago: LOM.

San Martin, E. y Carrasco, A. (2012). Clasificación de escuelas en la nueva institucionalidad educativa: contribución de modelos de valor agregado para una responsabilización justa. *Temas de Agenda Educativa*, 53, 2-18.

Tironi, E. (1999). *La irrupción de las masas y el malestar de las élites: Chile en el cambio de siglo.* Santiago: Grijalbo.

Treviño, E., Órdenes, M. y Treviño, K. (2009). *¿Cómo los Planes de Mejoramiento Educativo SEP pueden ayudar a mejorar los aprendizajes?* Revista en Foco. Centro de Políticas Comparadas en Educación - Expansiva UDP.

UDP (2014). *Primera Encuesta Nacional: La Voz de los Directores*. Facultad de Educación. Universidad Diego Portales. Santiago.

Valenzuela, J. P., Allende, C., Gómez, G., y Trivelli, C. (2015). *El efecto de la SEP en la reducción de la segregación socioeconómica del sistema escolar chileno. Primeros resultados*. Santiago: Estudios de Política Educativa. Ministerio de Educación.

Valenzuela, J. P., Villalobos, C. y Gomez, G. (2013). Segregación y Polarización en el sistema escolar chileno y recientes tendencias: ¿Qué ha sucedido con los grupos medios? *Documento de Referencia Nº 3*. Santiago: Espacio Público.

Valenzuela, J. P., Villaroel, G. y Villalobos, C. (2013). Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP): algunos resultados preliminares de su implementación *Pensamiento Educativo. Revista de Investigación Educacional Latinoamericana, 50*(2), 113 - 131.

Weinstein, J. y Muñoz, G. (2009). *Calidad para todos. La reforma educacional en un punto de quiebre.* Santiago: LOM.

Weinstein, J., Fuenzalida, A. y Muñoz, G. (2010). *Subvención Preferencial: desde una difícil instalación hacia su institucionalización,* en S. Martinic y G. Elacqua (Eds.), *¿Fin de ciclo?: cambios en la gobernanza del sistema educativo.* Orealc-Unesco. Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.

1. Trabajo realizado para el *Seminario Regional de Programas de Subvención escolar en América Latina – Experiencia acumulada y transformaciones*, organizado por el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE- UNESCO Buenos Aires), con la colaboración de la Secretaría de Educación de Honduras, en el marco del programa de investigación *El uso y la utilidad de subvenciones a escuelas. Estudio en América Latina,* con el financiamiento de *Global Partnership for Education (GPE)*. Esta es una versión preliminar. Se ruega no citar sin autorización previa. [↑](#footnote-ref-2)
2. Sociólogo. Profesor titular de la Facultad de Educación de la Universidad Diego Portales, Chile. [↑](#footnote-ref-3)
3. Sociólogo y Trabajador Social. Investigador, Centro de Políticas Comparadas de Educación, Universidad Diego Portales, Chile [↑](#footnote-ref-4)
4. Producto de la movilización, el gobierno de la época crea una comisión de expertos y actores sociales, encabezada por Juan Eduardo García-Huidobro, que tiene por misión proponer cambios para el mejoramiento de la educación nacional. De esta iniciativa proviene el cambio ocurrido en el año 2009, de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE, que dejó *amarrada* la dictadura militar al momento de abandonar el poder) por la LGE (Ley General de Educación). [↑](#footnote-ref-5)
5. El debate desarrollado en el parlamento en torno a la SEP fue intenso y variopinto. Mientras el Colegio de Profesores y dirigentes universitarios cuestionaron la iniciativa, especialmente por su insuficiencia y por la inequidad entre establecimientos que provocaría esta Ley, otros actores, como la Federación de Instituciones de Educación Particular (FIDE) y académicos como Claudio Sapelli realizan una evaluación positiva de la entrega de recursos adicionales. Otros actores, como la Asamblea de Estudiantes Secundarios (ACES) e investigadores como Juan Eduardo García Huidobro hacen ver que se trata de una medida positiva, pero que no apunta a la solución de fondo de la educación chilena (Congreso Nacional de Chile, 2008). [↑](#footnote-ref-6)
6. El financiamiento compartido es una medida que data del año 1993, y que permite a los establecimientos particulares subvencionados en educación básica y media cobrar a las familias un monto mensual de co-pago, con un tope fijado por la ley anual de presupuesto. A medida que aumenta el financiamiento compartido, hay una reducción en el monto de la subvención regular que se paga al establecimiento. La progresiva masificación del financiamiento compartido en las décadas del ´90 y del 2000, así como el establecimiento de diferentes tramos de cobro, ha sido muy relevante para la segregación social de los establecimientos educacionales y el aumento del sector particular subvencionado (Elacqua, 2008). La llamada Ley de Inclusión, promulgada recientemente, termina gradualmente con el financiamiento compartido. [↑](#footnote-ref-7)
7. Estudios realizados en los últimos años (Contreras, Bustos, Sepúlveda, 2010; Carrasco et. al., 2014; Godoy, Salazar y Treviño, 2014) mostraron que los procesos de selección seguían estando presentes en parte importante del sistema educativo chileno, incluyendo a parte relevante de las escuelas que se habían adherido a la SEP, dando así cuenta de la poca capacidad del sistema de fiscalizar la Ley. [↑](#footnote-ref-8)
8. Los establecimientos que en el plazo establecido –cuatro años – no logran el mínimo de calidad exigido podrían salir del sistema. [↑](#footnote-ref-9)
9. Esta clasificación se realiza considerando básicamente los resultados académicos (medidos por la prueba nacional de aprendizajes, SIMCE) de las escuelas durante los últimos años, controlando por el nivel socioeconómico de los niños y sus familias. La definición de los “puntos de corte” es necesariamente discrecional e implicó que inicialmente cerca del 15% de las escuelas fuera definida como autónoma, mientras que solo un 5% como “en recuperación”. [↑](#footnote-ref-10)
10. Esta no es una tendencia del todo nueva en Chile. La trayectoria de la reforma educacional se caracteriza por un protagonismo creciente de la ATE en las políticas de mejoramiento nacionales, proceso en paralelo al cuestionamiento también creciente de la real capacidad del MINEDUC para aportar directamente a los procesos de mejora de las escuelas (Muñoz y Vanni, 2008). [↑](#footnote-ref-11)
11. Evaluaciones iniciales de las agencias de Asistencia Técnica Educativa han mostrado importantes debilidades de estos organismos, así como relevantes desigualdades en términos de la calidad de asistencia entregada a los establecimientos (Bellei, Osses y Valenzuela, 2010), lo que ha motivado un aumento de la oferta estatal, especialmente mediante el desarrollo, entre los años 2010 y 2012, del Plan de Apoyo Compartido (PAC). [↑](#footnote-ref-12)
12. Las características del convenio de igualdad de oportunidades y excelencia educativa están descritas en el artículo 7 de la Ley 20.248. [↑](#footnote-ref-13)
13. En 2004, se aprobó la Ley Miscelánea de la LGE, que indicó que todos los establecimientos subvencionados (municipales y particulares subvencionados) debían acoger a por lo menos el 15% de los estudiantes vulnerables. Distintos estudios han mostrado que, en general, esta Ley no se cumple (Rojas, 2009). [↑](#footnote-ref-14)
14. En Enero de 2011, los dos principales conglomerados políticos (la Concertación y la Alianza) firman un Protocolo de Acuerdo Sobre Calidad de la Educación, en el que se establece el destino de $48 mil millones adicionales para extender la Subvención Escolar Preferencial hasta Cuarto Medio, luego de un arduo debate parlamentario. [↑](#footnote-ref-15)
15. La alta rotación de ministros de educación, que se ha convertido en la posición ministerial con más acelerada rotación dentro del gabinete, se explica tanto por los cambios promovidos por los gobernantes como por acusaciones constitucionales contra ministros por parte de la oposición parlamentaria (que en dos casos de la última década han terminado con la destitución del ministro) y por el término de los períodos presidenciales. Conviene agregar que frecuentemente los ministros de educación cuentan con de las más bajas adhesiones de aprobación pública en las encuestas de opinión. [↑](#footnote-ref-16)
16. Igualmente ha existido autorización en otros cuerpos legales para que, en situaciones excepcionales de desastres naturales, los recursos de la SEP sean ocupados, durante períodos acotados y en zonas geográficas determinadas, con finalidades de reconstrucción de establecimientos escolares y reposición de su mobiliario y equipamiento. [↑](#footnote-ref-17)
17. El PAC no solo retomó la señalada lógica de intervención *top down* que habían tenido los programas nacionales de mejoramiento de la calidad realizados durante los ´90, sino que extremó la labor de implementación estandarizada y controlada de parte de los establecimientos escolares y sus docentes, reduciendo al mínimo la posibilidad de injerencia en las metodologías y materiales a aplicar (ver www.apoyocompartido.cl). [↑](#footnote-ref-18)
18. De hecho, la clasificación de las escuelas que define la Ley General de Educación combina el logro de estándares de aprendizaje (67% del puntaje final) con otros indicadores de calidad tales como la autoestima académica, la participación de los padres o la promoción de hábitos saludables dentro del establecimiento (33% del puntaje final). Este modelo de ordenamiento está actualmente en una fase piloto de prueba, pero, una vez validado por la Agencia de Calidad, debiese primar por sobre la forma de ordenamiento que se ha realizado para la ley SEP. [↑](#footnote-ref-19)
19. La coalición gobernante desde el 2014 –la Nueva Mayoría- incluyó en su programa de gobierno tres reformas relacionadas con la educación escolar: i) la eliminación del lucro, copago y selección, ya aprobada a través de la llamada Ley de Inclusión; ii) la generación de nueva carrera docente, que se encuentra en las últimas fases de su discusión legislativa y; iii) la reforma que implica la desmunicipalización y fortalecimiento de la educación pública, que ingresaría a la discusión parlamentaria a finales de 2015. En términos conceptuales, este conjunto de medidas buscaría cuatro objetivos o horizontes: i) hacer de la educación un verdadero derecho y bien social; ii) asegurar una educación pública de calidad; iii) poner en marcha una nueva política docente y; iv) desarrollar una educación superior para la era del conocimiento (MINEDUC, 2014). Estos objetivos han sido declarados explícitamente por el gobierno, por lo que pueden entenderse como la hoja de ruta, que evidentemente afecta a la Subvención Escolar Preferencial. [↑](#footnote-ref-20)