

BOLETÍN N° 1

# SUBVENCIÓN ESCOLAR PREFERENCIAL:

## GESTIÓN Y USO DE LOS RECURSOS EN SUS 10 AÑOS DE IMPLEMENTACIÓN

Junio 2019



PATROCINAN



## ¿QUÉ ES LA SEP?

La Subvención Escolar Preferencial (SEP) corresponde a un monto que el Estado entrega a los sostenedores de establecimientos municipales y particulares subvencionados por cada alumno prioritario y preferente que curse entre primer nivel de transición y cuarto medio.

Debuta en el año 2008 y se constituye como una política educacional emblemática, pues innova por completo en el sistema de financiamiento de la educación escolar, y en la relación entre el Estado y los sostenedores.

Hasta antes de su implementación los recursos que recibían los colegios se caracterizaban por:

- Depender casi exclusivamente de la asistencia de los alumnos, desconociendo que educar en condiciones de vulnerabilidad requiere de mayor financiamiento.
- No contar con un régimen de responsabilidades regulado de forma orgánica, en que los sostenedores dieran cuenta del uso de los dineros entregados por el Estado.



*“Se entregaban los recursos sin importar lo que se haga con ello ni los resultados que se obtienen”*

Mensaje Presidencial, Primer Trámite Constitucional Ley 20.248.



La SEP da respuesta a esto, entregando un aporte a los establecimientos que actualmente varía entre \$8.617 y \$51.715 por estudiante, dependiendo del ciclo escolar y nivel de vulnerabilidad. Sólo en el año 2017 fueron más de \$986 mil millones de pesos<sup>1</sup> los que se entregaron a 8.158 colegios (que corresponde a 90,4% de los establecimientos que son elegibles para recibir esta subvención).

Además, establece un sistema de contraprestaciones y responsabilización del uso de recursos por parte de los sostenedores. Se exige que la inversión de los dineros se aboque a acciones que mejoren la calidad educativa del colegio y, especialmente, de los alumnos más vulnerables. Para asegurar esto, la SEP elabora un conjunto de procesos y procedimientos anclados en instrumentos legales, para que los sostenedores den cuenta de la racionalidad del gasto de esta subvención.



*“...se trata entonces, de asegurar que la asistencia a estos establecimientos educativos cumpla con la finalidad para la cual los padres y madres envían a ellos a sus hijos: que estos aprendan y desarrollen plenamente sus talentos”*

Mensaje Presidencial, Primer Trámite Constitucional Ley 20.248.



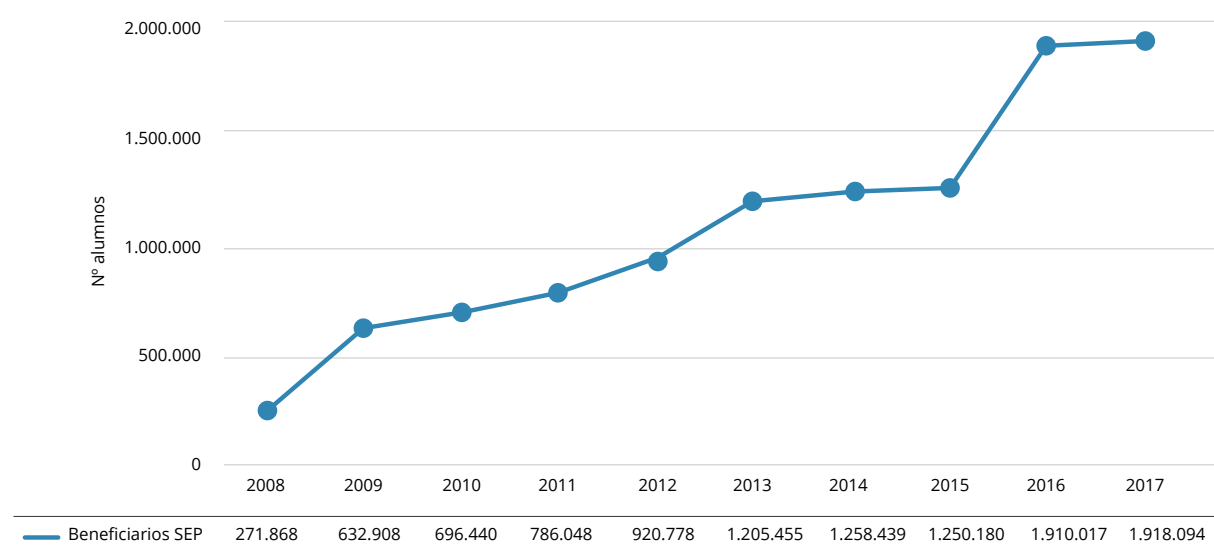
1 USD\$ 1.423 millones (a un valor dólar de \$693 pesos chilenos).

# LA APUESTA POR EL FORTALECIMIENTO DE LA SUBVENCIÓN ESCOLAR PREFERENCIAL

La recepción de la Subvención Escolar Preferencial está sujeta a que los sostenedores suscriban con el Ministerio de Educación (Mineduc) un Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa (CIOEE), el cual tiene una vigencia de cuatro años y que puede renovarse por periodos iguales. Este convenio exige, entre otros requisitos: presentar un Plan de Mejoramiento Educativo (PME) al Ministerio de Educación y la Agencia de Calidad, y cumplirlo a través de la destinación de la subvención a las medidas ahí comprendidas; establecer metas de efectividad del rendimiento académico de los alumnos, en especial los prioritarios; y presentar anualmente a la Superintendencia de Educación la rendición del uso de recursos.

A pesar de que desde la entrada en vigencia de la SEP el sistema escolar ha sufrido grandes modificaciones –como el Sistema de Aseguramiento de la Calidad, la Ley de Inclusión y el Sistema de Educación Pública–, siempre se ha apostado por perfeccionar sus mecanismos de implementación e, incluso, fortalecer de manera significativa su alcance. Esto se ha traducido en el aumento del monto que se entrega por alumno prioritario en hasta 341% y la ampliación de los potenciales beneficiarios, alcanzando actualmente a toda la enseñanza escolar y al 80% más vulnerable de los alumnos, así se pasó de 271.868 beneficiarios SEP el año 2008 a 1.918.094 en 2017. Este fortalecimiento ha incentivado una mayor participación de los establecimientos a lo largo de los años<sup>2</sup> y tuvo su *peak* en 2013 cuando se incorporan como beneficiarios los estudiantes de enseñanza media, alcanzando un total de 8.601 colegios con convenio.

Gráfico 1. N° de alumnos beneficiarios SEP 2008-2017

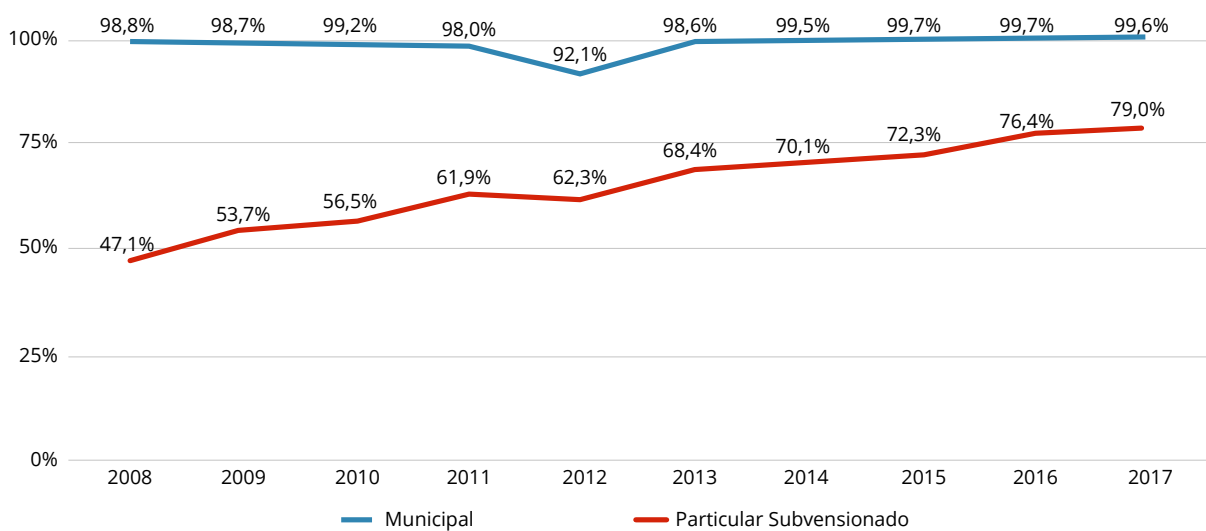


Fuente: Elaboración propia en base a datos de alumnos prioritarios, preferentes y beneficiarios SEP Mineduc.

<sup>2</sup> El aumento de establecimientos con SEP en los primeros diez años de implementación de esta política se observa especialmente en los colegios particulares subvencionados. Para el año 2008 sólo el 47,1% de estos colegios tenía suscrito un convenio, cifra que aumenta al 79% para 2017. Por su parte, los establecimientos municipales desde un inicio tuvieron una importante adhesión, alcanzando el 98,8% el año 2008 y 99,6% en 2017.

La mayor entrega de recursos y ampliación de beneficiarios ha significado que para el año 2017 sólo 9,6% de los colegios elegibles para firmar el convenio hayan decidido marginarse, lo que equivale a 852 escuelas. Un análisis de estos colegios permite confirmar los supuestos que indican que, en su mayoría, corresponden a establecimientos de baja vulnerabilidad, con buen desempeño académico y con copago, para los cuales el aporte que entrega la SEP no alcanza a compensar los costos que supone en términos administrativos y pecuniarios. Es así como de estas 852 escuelas, el 97,9% corresponde a colegios particulares subvencionados; el 60,3% cuenta con un nivel de concentración de alumnos prioritarios inferior al 30%; y el 71,3% cobra algún copago.

**Gráfico 2. Porcentaje de colegios con convenio según dependencia 2008-2017**



**Fuente:** Elaboración propia en base a directorios, alumnos prioritarios SEP y matrícula, datos abiertos Mineduc.

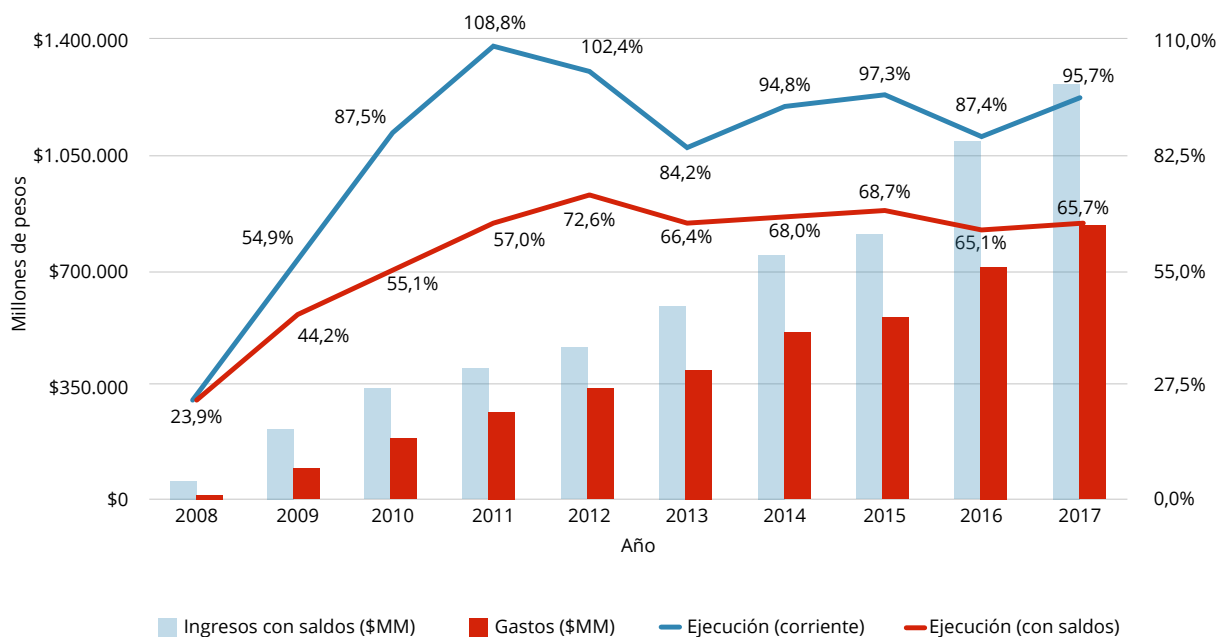
**Nota:** Los porcentajes son relativos al total de establecimientos de ambas dependencias y por tanto, no suman 100%.

## USO DE LOS RECURSOS: LOS DINEROS NO GASTADOS DE LA SEP

Hasta antes de la SEP el concepto de uso de recursos orientados a la calidad educativa se encontraba del todo ausente en el sistema de financiamiento escolar. La ley que rige la Subvención Escolar Preferencial indica de manera estricta que los aportes deben ser destinados en su totalidad al cumplimiento del PME y el mejoramiento del rendimiento escolar de los alumnos con bajo desempeño. Para su cumplimiento establece un sistema de rendición de cuentas que obliga a la rendición anual de los recursos y a contar con medios de verificación de la ejecución de las acciones comprometidas.

Uno de los aspectos no previstos de la instauración de nuevas “reglas del juego” para los sostenedores, y que en la actualidad constituiría el mayor nudo crítico de la SEP, es la baja ejecución que se ha hecho de los aportes entregados, sobre todo durante los primeros años de implementación. El análisis de los datos da cuenta de que en el primer año de vigencia de la política apenas hubo una ejecución del 23,9%, lo que según los estudios que se han realizado (Barra, 2013; Centro de Políticas Públicas UC, 2012; Muñoz, 2010), habría respondido a problemas de información y capacidad de gestión por parte de los sostenedores y el Mineduc. Si bien la maduración de la política ha permitido mejorar los mecanismos de implementación de la misma (Mizala & Torche, 2013), para el año 2017 la ejecución de los recursos es sólo del 65,7% en relación a todos los aportes entregados.

Gráfico 3. Gastos, ingresos y ejecución de aportes SEP 2008-2017

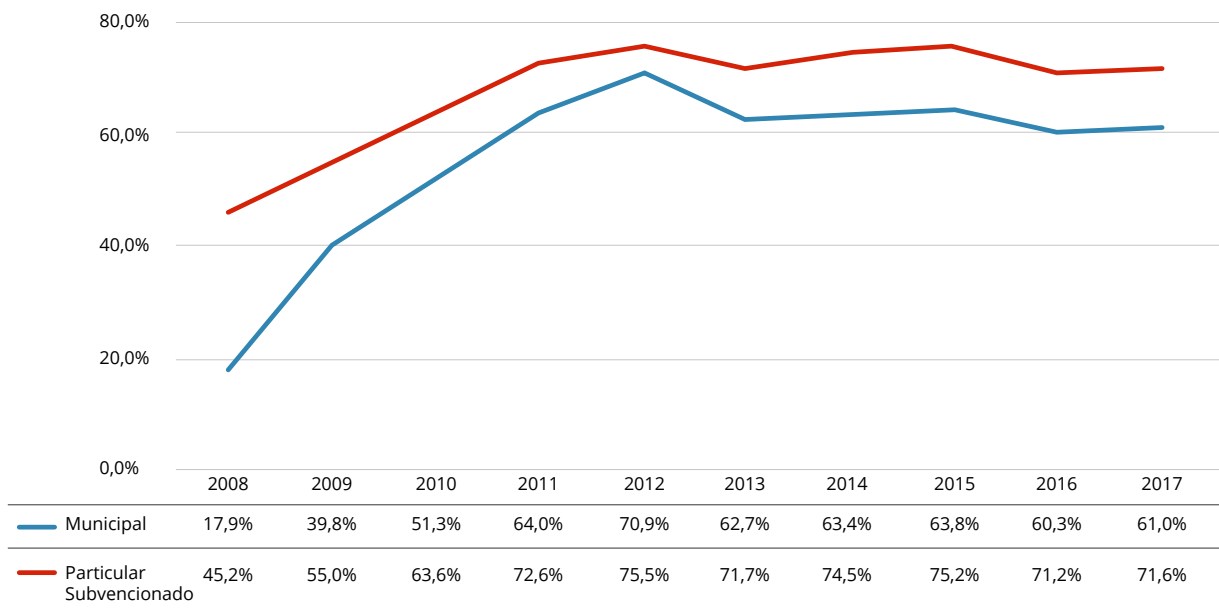


Fuente: Elaboración propia en base a datos de rendición de la Superintendencia de Educación.

Al desagregar los datos, es posible evidenciar que existen diferencias de acuerdo a la dependencia de los establecimientos, tamaño y desempeño, lo que lo que podría reflejar capacidades diferenciadas en la gestión de los recursos, según las características de los colegios:

- Los establecimientos particulares subvencionados han presentado históricamente una mejor ejecución de los recursos en relación a los colegios municipales.

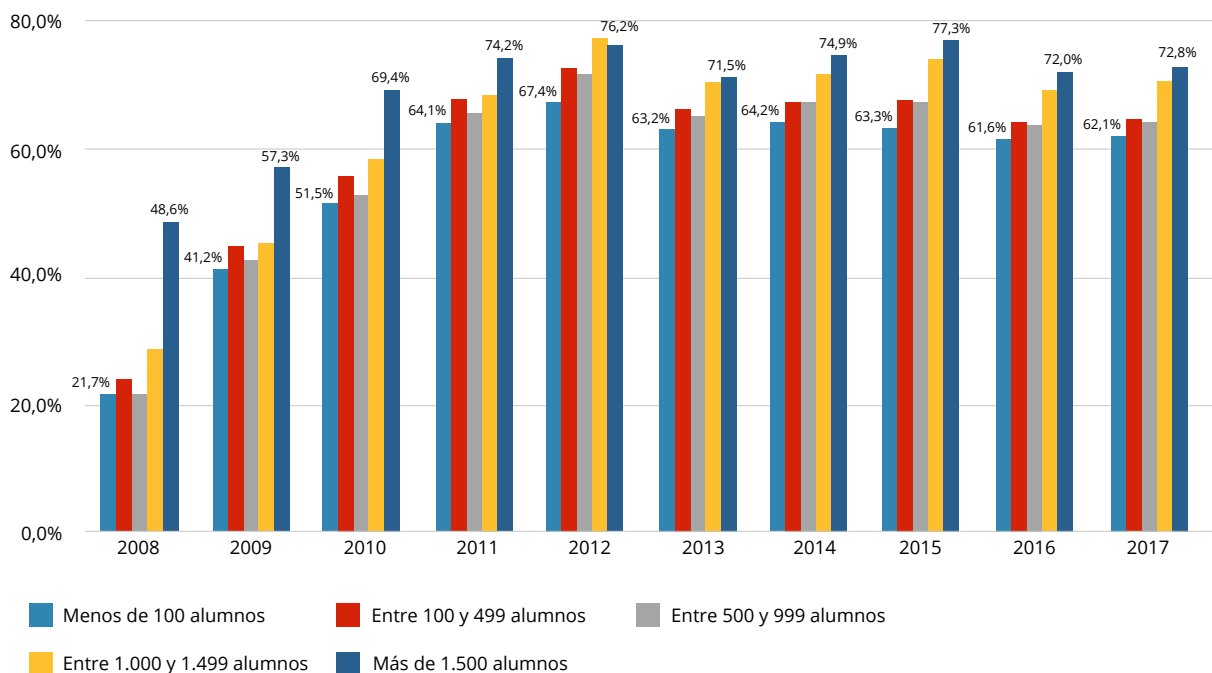
**Gráfico 4. Ejecución de recursos SEP 2008-2017, según dependencia**



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de rendición de la Superintendencia de Educación.

- Colegios con baja matrícula (menor a 100 estudiantes) tienen una menor ejecución en relación a los establecimientos con más de 1.500 alumnos. Siendo para el año 2017 de 62,1% y 72,8%, respectivamente.

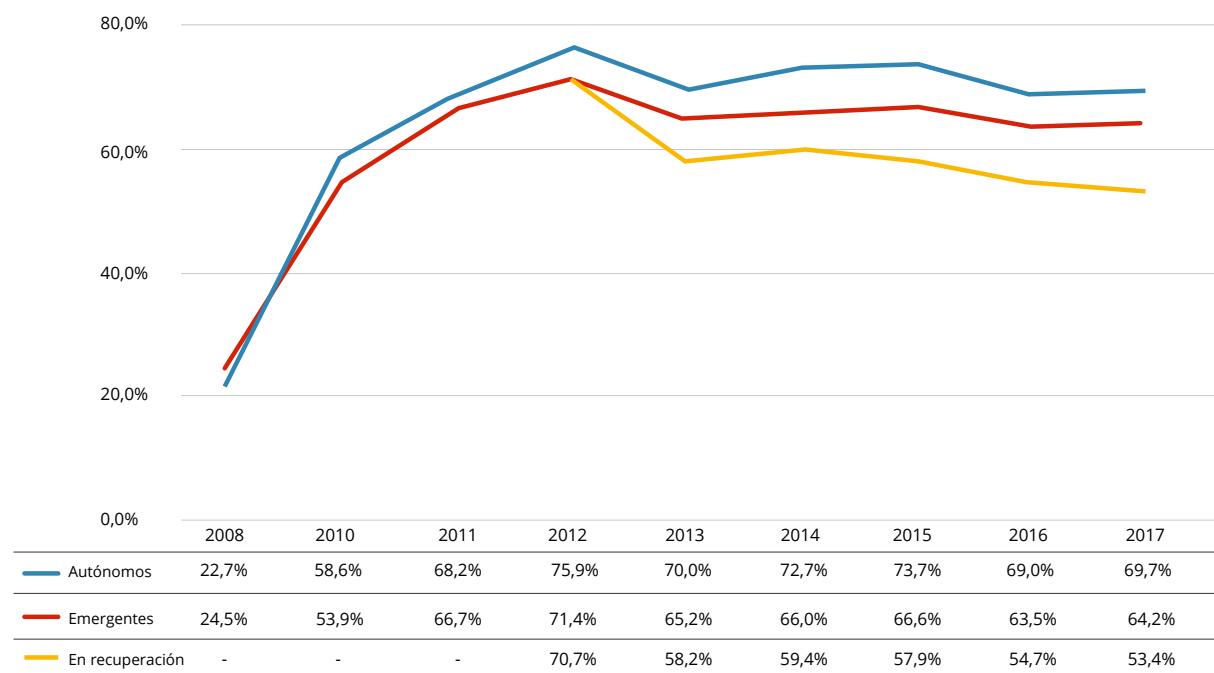
**Gráfico 5. Ejecución de recursos SEP 2008-2017, según tamaño**



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de rendición de la Superintendencia de Educación.

- Según desempeño académico, los establecimientos en recuperación<sup>3</sup>, correspondientes a los de peor desempeño, han realizado un menor uso de los aportes entregados por la SEP, en relación a los colegios autónomos o con mejor desempeño (53,4% versus 69,7% en 2017).

**Gráfico 6. Ejecución de aportes SEP 2008-2017, según categoría de desempeño\***



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de rendición de la Superintendencia de Educación y de la Coordinación Nacional SEP (Mineduc).

\* Para el año 2009 no se cuenta con información de la categoría de desempeño desde la Coordinación Nacional SEP (Mineduc).

Como consecuencia de la baja ejecución de los recursos entregados a los establecimientos educacionales, a través de la Subvención Escolar Preferencial, se han realizado modificaciones legislativas para evitar que numerosos colegios no puedan renovar sus convenios.<sup>4</sup>

- El primero de ellos ocurre el año 2011, cuando la Ley 20.550 autoriza a que los colegios que realicen la primera renovación de su CIOEE, acrediten un gasto de al menos el 50% del total de los recursos entregados, dentro del cual se permitió un desembolso de hasta 15% en fines distintos a los establecidos en el convenio.
- El año 2016 se confirma que 659 establecimientos (que comprenden 101.010 alumnos prioritarios o preferentes), no podrían renovar el convenio por no cumplir con los criterios que establece la ley. De ellos, 161 no habían rendido uno o más periodos y 498 tenían un porcentaje de gasto inferior al 70%. En este contexto se aprueba la Ley 21.006, que establece un régimen especial de renovación, según lo cual aquellos colegios que tuvieron una ejecución inferior al 70% pueden renovar, aunque los ingresos mensuales que se entregarán en el nuevo convenio corresponderán al porcentaje de ejecución efectuado en el convenio anterior. Además, se autoriza a completar la rendición de periodos anteriores a aquellos colegios que no lo habían hecho.

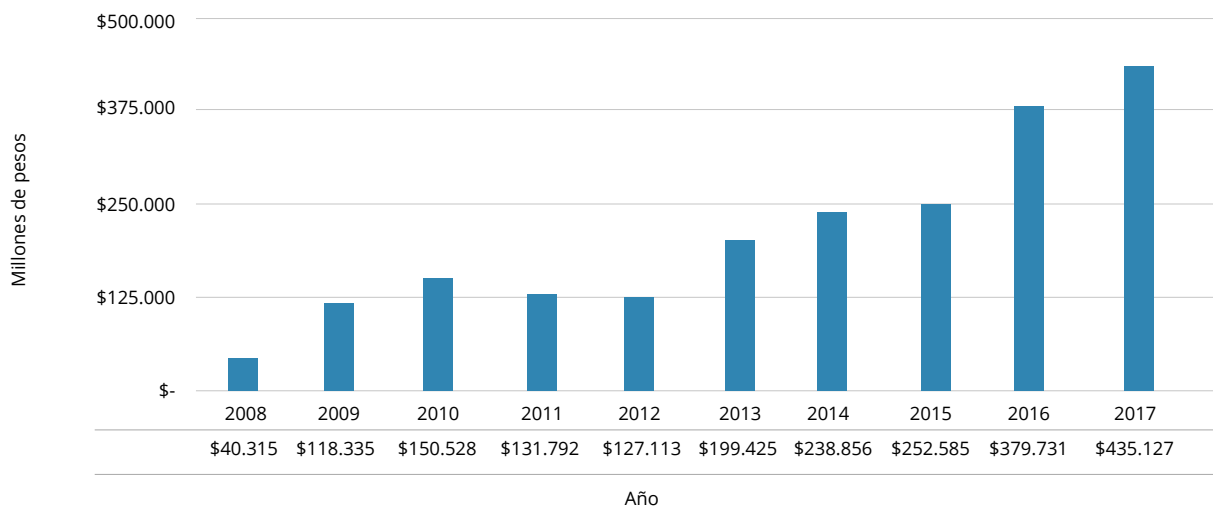
<sup>3</sup> Actualmente existe una homologación de las categorías de desempeño de la Agencia de Calidad y la clasificación que establece la SEP. Es así como los colegios autónomos corresponden a los de desempeño alto; colegios emergentes a desempeño medio alto y medio bajo; y en recuperación, a los con un desempeño insuficiente.

<sup>4</sup> Los criterios de renovación de los convenios se establecieron en el año 2011 con la Ley 20.550, en la que se estipula que son tres los requisitos que se deben cumplir: (i) solicitar la renovación al Ministerio de Educación; (ii) haber rendido la totalidad de los recursos y aportes recibidos; y (iii) haber gastado a lo menos 70% de los recursos y aportes recibidos.

Es importante constatar que, a pesar de la flexibilidad que se ha otorgado a la renovación producto de la baja ejecución, en el año 2012 hubo 107 colegios que no pudieron acreditar al menos un 50% del gasto, por lo cual sus convenios fueron cerrados. La mayoría de estas escuelas corresponde a colegios pequeños (con una matrícula promedio de 62 alumnos) y rurales (76,6%), lo que lleva a reflexionar respecto de la capacidad de gestión de recursos y adaptación de los requisitos que establece el convenio SEP a este tipo de establecimientos.

La suma de estos factores ha generado como consecuencia que los aportes que las escuelas no han utilizado de la SEP se hayan acumulado en el tiempo. Al año 2017, y considerando todos los recursos no usados desde su implementación en 2008, se acumuló un total de \$435.126.802.383, equivalente al 44,7% del presupuesto anual de la SEP (en ese año). De este monto, el 45,1%, correspondiente a \$196.153.199.668, no se encuentra acreditado, es decir, son recursos que los sostenedores no han rendido en su cuenta anual, por lo que no han demostrado que efectivamente este dinero esté en las cuentas bancarias respectivas.

**Gráfico 7. Saldos acumulados de aportes SEP (cifra en millones de pesos)**



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de rendición de la Superintendencia de Educación.



# RESUMEN DE LOS PRINCIPALES HALLAZGOS PRESENTADOS

## El fortalecimiento de la SEP

Entre los años 2008 y 2017 se observa un fortalecimiento sostenido a la Subvención Escolar Preferencial, a pesar de los cambios institucionales, normativos y de financiamiento que han transformado al sistema de educación escolar:

- Los montos de dinero entregados por alumno prioritario han aumentado hasta en un 341%.
- La cobertura se ha extendido de manera significativa, beneficiando actualmente a todo el ciclo escolar y hasta el 80% de los alumnos más vulnerables. Se ha pasado de 271.868 estudiantes beneficiarios el año 2008 a 1.918.094 en 2017.
- La adhesión de los establecimientos elegibles ha tenido una tendencia positiva y creciente, alcanzando el 99,6% de los colegios municipales y 79% de los particulares subvencionados.
- Sólo el 9,6% de las escuelas se ha restado de la política. En su mayoría corresponden a establecimientos de baja vulnerabilidad y con copago, para los cuales los beneficios que otorga la SEP no compensa los costos administrativos y pecuniarios.



El fortalecimiento de la SEP contrasta con la baja ejecución de los recursos que se han entregado:

- En su primer año de implementación el porcentaje de ejecución apenas alcanzó 23,9%, aumentando a 65,7% para el 2017.
- Los datos analizados indican que colegios municipales, con matrícula inferior a 100 alumnos y de desempeño insuficiente han utilizado en menor medida los aportes entregados.
- Ante la baja ejecución se han aprobado dos cambios normativos que flexibilizan los criterios de acreditación de gasto de los establecimientos, de modo tal de evitar que numerosos colegios no pudieran renovar sus convenios.
- La baja ejecución ha significado una cuantiosa acumulación de saldos por parte de los sostenedores, los que en 2017 llegan a \$435.126.802.383, equivalente al 44,7% del presupuesto de la SEP para ese año.
- Se constata que el 45,1% de los saldos no se encuentran acreditados en las cuentas corrientes de los sostenedores, lo que representa un total de \$196.153.199.668.



## REFLEXIONES FINALES: HACIA LOS NUEVOS CAMBIOS NORMATIVOS DE LA SEP

---

Sin duda que la Subvención Escolar Preferencial es una de las políticas de educación escolar más importantes y emblemáticas, tanto por imponer un nuevo paradigma en la relación del Estado con los sostenedores, como por el significativo aporte que entrega a las escuelas, siendo hoy la segunda subvención más importante, después de la subvención de escolaridad. Es así como para el año 2017 la SEP representaba el 21,9% de las subvenciones que reciben los colegios municipales y el 16,6% de los colegios particulares subvencionados.

Ahora bien, la evidencia respecto de los bajos niveles de ejecución de estos aportes deja abierta la discusión en dos aristas:

- 1 La primera se relaciona con la capacidad de gestión financiera que tienen los sostenedores y las escuelas, en un contexto donde paulatinamente se han inyectado más recursos a los colegios. La preocupación aumenta cuando se observa que dichas capacidades parecen estar menos desarrolladas en establecimientos pequeños, rurales y de peor desempeño académico, en tanto son los que han evidenciado una menor ejecución de los aportes que entrega la SEP, siendo que serían las escuelas que mayor necesidad tendrían de hacer uso de estos recursos.
- 2 La segunda trata sobre la conveniencia de flexibilizar el uso de los recursos SEP, cuestión que se ha debatido desde que se inició la discusión del proyecto de ley que dio origen a la subvención. Lo cierto es que la evidencia da cuenta de que en las dos ocasiones en que se autorizaron gastos no ajustados al convenio, se reporta una mayor ejecución de los recursos. La necesidad de abrir la discusión toma mayor relevancia considerando que el año que nace la SEP existía un contexto institucional y normativo radicalmente distinto al que tenemos actualmente. Cuando se implementa la subvención preferencial no existía una Superintendencia de Educación que fiscalizara el uso de los recursos estatales que reciben los establecimientos educacionales; tampoco había una ley que estableciera de manera clara qué se entiende por financiamiento para fines educativos.

El proyecto de modificación a la normativa de la SEP anunciado en la última cuenta pública pone de manifiesto el deseo de flexibilizar el uso de recursos. Ahora bien, otorgar más espacio de gasto a los aportes de la subvención escolar preferencial parece no ser la única solución a la baja ejecución de los recursos. Las exigencias que establece la SEP y el nuevo marco regulatorio que inaugura la Ley de Inclusión requiere que los establecimientos y colegios cuenten con un mínimo de capacidades técnicas para hacer una buena gestión de los recursos, cuestión que no estaría asentada en los colegios. Ejemplo de ello es lo que señala el informe de Contraloría del año 2017 (que presenta los resultados de la auditoría de recursos SEP entregados a una muestra de establecimientos particulares subvencionados de la Región Metropolitana), donde se constata la existencia de colegios que tras recibir por diez años la subvención preferencial aun no cuentan con un sistema de contabilidad, lo que impide no sólo llevar a cabo una rendición de cuentas, sino que presenta claras limitaciones a la gestión que se hace de los recursos otorgados por el Estado.