

INFORME FINAL

# SUBVENCIÓN ESCOLAR PREFERENCIAL:

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

Marzo 2020



PATROCINAN



## PRESENTACIÓN DEL ESTUDIO

El estudio “Subvención Escolar Preferencial: gestión y uso de recursos a 10 años de su implementación 2008-2017” es un trabajo de análisis cuantitativo y cualitativo de la implementación de esta política pública en su primera década de puesta en marcha. Esta subvención ha sido ampliamente valorada tanto por los beneficiarios directos como evaluadores, dado que reconoce que existe un mayor costo por educar a un niño en la medida que proviene de un contexto de vulnerabilidad que limita el capital cultural propio (Sapelli, 2006). Luego de más de diez años de su puesta en marcha y con anuncios sobre modificaciones legales durante el presente gobierno, como Centro de Políticas Públicas UC nos parece relevante incidir en estas modificaciones basados en la evidencia empírica en cuanto a la operación y funcionamiento de la Subvención Escolar Preferencial (SEP), para continuar mejorando y ampliando su impacto.

En el capítulo I se realiza un análisis de los cambios jurídicos que ha experimentado la SEP durante el horizonte temporal revisado, asimismo se recopila información cualitativa de actores claves en el proceso de implementación de la ley, e información cuantitativa desde registros administrativos de la Superintendencia de Educación y del Ministerio de Educación (Mineduc), sobre la ejecución y rendición de los recursos entregados.

El capítulo II estudia el rendimiento escolar de las escuelas que partieron como beneficiarias con la SEP desde sus inicios en 2008 hasta 2017. Se realizaron cruces de diversas bases de datos administrativas del Mineduc con resultados académicos, en concreto, con el puntaje promedio SIMCE matemáticas (4° básico) por establecimiento, buscando identificar diferencias entre establecimientos con distintos niveles de desempeño durante el horizonte temporal analizado.

En el último capítulo del estudio se visitó a doce establecimientos que han estado suscritos a la SEP durante todo el periodo analizado, pero que tenían distintas trayectorias de mejora académica y, además, a sostenedores privados y públicos. Las visitas aportaron con información relevante sobre la experiencia y valoración que los directivos, y sus equipos, tienen por esta la subvención, como también sobre cómo estos establecimientos habían ido progresando

en los cambios que introdujo la SEP en la gestión escolar por medio de los Planes de Mejoramiento Educativo (PME). Además, este trabajo en terreno permitió conocer las buenas prácticas que estos colegios han realizado y que podrían servir de guía para otras comunidades educativas.

La gran cantidad de información recopilada y analizada permitieron al equipo desarrollar recomendaciones concretas que apuntan a mejorar la gestión e implementación de la SEP. Con la evidencia generada, el Centro de Políticas Públicas UC ha realizado acciones de incidencia en el Congreso, en torno al proyecto de ley que busca extender y modernizar la SEP, presentado en octubre de 2019. Estas acciones se han concretado en reuniones con diversos legisladores, y sus equipos asesores, y en la participación de parte del equipo en la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, donde se concentró la discusión en primer trámite constitucional.

El estudio, presentado ante la comisión, contiene evidencia y recomendaciones sobre los caminos que podrían favorecer una mejor gestión de los recursos SEP en el sistema escolar. Es fundamental considerar elementos como las capacidades de gestión administrativas y financieras del equipo directivo, así como la relación existente entre sostenedor y escuela, ya que afectan la gestión y uso de recursos, lo que a su vez, termina también afectando directamente a los beneficiarios de esta política pública, que son las niñas, niños y jóvenes más vulnerables de la sociedad chilena.

Agradecemos a las fundaciones Colunga, Reinaldo Solari y Luksic, que con su patrocinio han hecho posible la realización de esta investigación.



## EQUIPO Y ASESORES ACADÉMICOS

### **Asesores académicos**

Claudio Sapelli – Director Instituto de Economía UC.  
Christopher Neilson – Profesor Asistente Universidad de Princeton.

### **Equipo del Centro de Políticas Públicas UC**

Ignacio Irarrázaval – Director del Centro de Políticas Públicas UC.  
Nicolás Muñoz – Subdirector de Investigación Aplicada y coordinador de la investigación.  
Dominique Keim – Investigadora principal.  
Luciano Gaete, Humberto Jiménez y Daniela Quezada – Investigadores.

### **Agradecimientos**

Juan Ignacio Chacón – Abogado del Consejo Nacional de Educación









# ÍNDICE DE GRÁFICOS Y TABLAS

Gráfico 1: porcentaje de colegios elegibles con y sin convenio 2008-2017	20
Gráfico 2: alumnos beneficiarios SEP 2008-2017.	20
Gráfico 3: porcentaje de colegios con convenio según dependencia 2008-2017.	21
Gráfico 4: motivos de cierre convenios primera ola de renovación.	23
Gráfico 5: ingresos, gastos y porcentaje de ejecución recursos SEP 2008-2017.	25
Gráfico 6: saldos por ingresos no ejecutados SEP 2008-2017.	27
Gráfico 7: ejecución de recursos SEP 2008-2017, según dependencia.	28
Gráfico 8: ejecución de recursos SEP 2008-2017, según tamaño.	29
Gráfico 9: ejecución de recursos SEP 2008 -2017, según dependencia.	30
Gráfico 10: distribución de gastos realizados con recursos SEP según ítem 2008-2017.	33
Gráfico 11: distribución de gastos realizados con recursos SEP según categoría 2008-2017.	34
Gráfico 12: estado de rendición 2008-2017.	41
Gráfico 13: motivo de rechazo de gastos SEP 2013-2017.	42
Gráfico 14: proporción de ingresos por saldos rechazados y saldos iniciales 2009-2017.	44
Gráfico 15: distribución de actividades según área y número total de actividades 2013-2018.	54
Gráfico 16: porcentaje de escuelas con 100% de cumplimiento de acciones PME, según categoría de desempeño.	55
Gráfico 17: matrícula promedio por cluster, 2008-2017.	64
Gráfico 18: porcentaje de establecimientos part. subvencionados por cluster, 2008-2017.	65
Gráfico 19: distribución de establecimientos autónomos por cluster, 2008-2017.	66
Gráfico 20: concentración de alumnos prioritarios por cluster, 2010-2017.	67
Gráfico 21: ejecución promedio con saldos por cluster, 2008-2017.	67
Gráfico 22: evolución gastos agregados cluster mejor, 2008-2017.	68
Gráfico 23: evolución gastos agregados cluster intermedio, 2008-2017.	68
Gráfico 24: evolución gastos agregados cluster peor, 2008-2017.	69
Gráfico 26: ejecución actividades de gestión pedagógica por cluster, 2015-2017.	74
Gráfico 27: ejecución actividades de gestión de recursos por cluster, 2015-2017.	75
Gráfico 28: ejecución actividades del PME por cluster, 2015-2017.	75
Gráfico 29: SIMCE matemáticas promedio para casos de estudio 2008-2017.	89
Gráfico 30: matrícula y concentración de alumnos prioritarios promedio para casos de estudio.	90
Gráfico 31: ejecución con saldos promedio para los casos de estudio.	91
Gráfico 32: ejecución sin saldos promedio para los casos de estudio.	92
Gráfico 33: tipo de gastos casos de "éxito".	93
Gráfico 34: tipo de gastos casos de "no éxito".	94
Gráfica 35: ¿qué afirmación se ajusta mejor a la participación del sostenedor en la construcción del Plan de Mejoramiento Educativo en su establecimiento?.	166

Gráfico 36: señale cuál de los siguientes actores externos al establecimiento han apoyado la elaboración, implementación, monitoreo y/o seguimiento del Plan de Mejoramiento Escolar.	<b>166</b>
Gráfico 37: ¿cuál de las siguientes exigencias, establecidas por el MINEDUC, para la gestión del Plan de Mejoramiento Educativo representa mayor dificultad para ser cumplida por el establecimiento?.	<b>167</b>
Gráfico 38: ¿cómo califica su conocimiento sobre los aportes que la SEP entrega a su establecimiento en torno a los siguientes ítems?.	<b>168</b>
Gráfico 39: ¿qué tan de acuerdo se encuentra con las siguientes afirmaciones? (%).	<b>171</b>
Gráfico 40: el sostenedor es el que decide de forma autónoma los gastos que se hacen con los recursos de la SEP VS El director/equipo directivo, es el que decide en qué se gastan los recursos de la SEP (%).	<b>172</b>
Tabla 1: muestra de entrevistas realizadas capítulo I.	<b>17</b>
Tabla 2: modificaciones legales que afectan a los PME.	<b>47</b>
Tabla 3: porcentaje de cumplimiento de acciones del PME según fuente.	<b>53</b>
Tabla 4: cumplimiento de acciones del PME, según dependencia.	<b>56</b>
Tabla 5: estadísticas descriptiva por cluster.	<b>62</b>
Tabla 6: variables de gestión pedagógica cluster mejor, 2008-2017.	<b>70</b>
Tabla 7: variables de gestión pedagógica cluster intermedio, 2008-2017.	<b>71</b>
Tabla 8: variables de gestión pedagógica cluster peor, 2008 -2017.	<b>71</b>
Tabla 9: variables de gestión de recursos cluster mejor, 2008-2017.	<b>72</b>
Tabla 10: variables de gestión de recursos cluster intermedio, 2008-2017.	<b>73</b>
Tabla 11: variables de gestión de recursos cluster peor, 2008-2017.	<b>73</b>
Tabla 12: promedio variables de mejora para casos de estudio.	<b>88</b>
Tabla 13: número de establecimientos por dependencia y zona.	<b>91</b>
Tabla 14: presentación de los casos de estudio.	<b>95</b>
Tabla 15: resumen de factores de éxito en escuelas con convenio SEP.	<b>119</b>
Tabla 16: exigencias con mayor dificultad para establecimientos, por dependencia (%).	<b>168</b>
Tabla 17: grado de conocimiento de recursos SEP, por dependencia (%).	<b>169</b>
Tabla 18: grado de conocimiento de recursos SEP, por clasificación (%).	<b>169</b>
Tabla 19: grado de conocimiento de recursos SEP, por tramo de ejecución de recursos SEP (%).	<b>170</b>
Figura 1: principales modificaciones legales a los montos y cobertura SEP 2008-2019.	<b>19</b>
Figura 2: principales modificaciones legales al uso de recursos SEP.	<b>31</b>
Figura 3: configuración de ítem de gastos SEP.	<b>32</b>
Figura 4: principales modificaciones legales a la rendición de cuentas.	<b>38</b>
Figura 5: cambios a la elaboración de los PME.	<b>50</b>
Figura 6: selección población objetivo.	<b>60</b>
Figura 7: árbol de criterios para selección de casos de estudio.	<b>87</b>
Imagen 1: actividad de conmemoración del Día de la Madre.	<b>106</b>
Imagen 2: viaje educativo a balneario de Pucón.	<b>110</b>
Imagen 3: material escolar comprado con recursos SEP.	<b>116</b>
Imagen 4: recursos tecnológicos financiados con SEP.	<b>117</b>

## ABREVIACIONES

### A

ADP: Alta Dirección Pública.

ATE: Asesoría técnica educativa<sup>1</sup>.

### C

CIOEE: Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa.

### D

DEG: División Educación General, Ministerio de Educación.

Deprov: Departamento provincial de educación.

DAEM: Departamento de administración de educación municipal.

### L

Ley N° 20.248: Establece Ley de Subvención Escolar Preferencial.

Ley N° 20.501: Calidad y Equidad de la Educación.

Ley N° 20.529: Crea el Sistema de Aseguramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su fiscalización.

Ley N° 20.550: Modifica la Ley 20.248 de Subvención Escolar Preferencial.

Ley N° 20.567: Modifica la Ley 20.248 de Subvenciones Escolares, en materia de rendición.

Ley N° 20.637: Aumenta las subvenciones del Estado a los establecimientos educacionales.

Ley N° 20.845: Inclusión Escolar.

Ley N° 21.006: Modifica diversos cuerpos legales que rigen al sector educativo en materia de Subvención Escolar Preferencial.

### M

Mineduc: Ministerio de Educación.

### P

PEI: Proyecto Educativo Institucional.

PIE: Programa Integración Escolar.

PME: Planes de Mejoramiento Educativo.

### S

SEP: Subvención Escolar Preferencial.

SIE: Superintendencia de Educación.

SIMCE: Sistema de Medición de la Calidad de la Educación.

SNAC o SAC: Sistema Nacional Aseguramiento de la Calidad.

---

<sup>1</sup> Usado como sustantivo para referirse a organizaciones con dedicación a asesorías educativas.

## INTRODUCCIÓN

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:

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

Actualmente, la SEP es la segunda fuente de financiamiento más importante de la educación escolar después de la subvención regular de escolaridad. Al año 2017 el desembolso por la SEP alcanzó más de \$986 mil millones, beneficiando al 73% de los colegios que reciben algún aporte del Estado, equivalente a 8.158 establecimientos.

Su presupuesto se condice con el espíritu de esta política, que es lograr un cambio decisivo en el funcionamiento del sistema escolar que recibe subvención del Estado y compensar la desigualdad socioeconómica existente en este ámbito. Hasta la entrada en vigencia de la SEP, el financiamiento de los colegios no dependía del nivel socioeconómico, sino casi exclusivamente de la asistencia del alumno. Este mecanismo no solo desconocía que educar en condiciones de vulnerabilidad requiere mayores recursos, sino que a su vez provocaba discriminación, en tanto un financiamiento parejo generaba incentivos a los colegios de atraer a los estudiantes con mejor rendimiento y expulsar a los peores, que suelen coincidir con los de menor nivel socioeconómico (González, Mizala & Romaguera, 2004; Mizala & Torche, 2013; Sapelli, 2006).

La SEP, además, incorpora una innovación en la educación escolar, ya que, por vez primera, la entrega de financiamiento establece un sistema de responsabilidades precisas a los sostenedores, inaugurando así un nuevo trato con el Estado. Por un lado, se exige que la inversión de los recursos se aboque a acciones que mejoren la calidad educativa del colegio, y especialmente de los alumnos más vulnerables, y por otro, elabora procesos y procedimientos anclados a 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 éstos aprendan y desarrollen plenamente sus talentos”. (Historia de la Ley N° 20.248)*

La importancia y novedad que trajo la SEP ha quedado en evidencia en los múltiples estudios y evaluaciones que se han realizado para medir sus resultados e implementación, sobre todo durante sus primeros cuatro años de vigencia. A continuación, se presentan las principales conclusiones que son compartidas por estos estudios:

- La SEP ha tenido resultados positivos en el mejoramiento de la calidad de los colegios evaluados, reflejado en un aumento del puntaje SIMCE de matemáticas y lenguaje, lo que, por su parte, ha tenido un efecto en la disminución de las brechas de calidad entre los establecimientos. Este efecto positivo aumenta conforme aumentan los años de suscripción a la subvención, es mayor en escuelas de ingresos inferiores y en escuelas que muestran mayores avances en el cumplimiento del Plan de Mejoramiento Educativo (Mizala & Torche, 2013; Neilson, 2013; Mineduc, 2012; Murnane, Waldman, Willett, Bos & Vegas, 2017).
- La voluntariedad de participación en la SEP ha tenido efectos sobre el alcance del objetivo de esta política en torno a la equidad. Se observa una marginación de colegios para los que representa un costo muy alto en su calidad el no seleccionar a sus estudiantes, y también de colegios con menor capacidad de gestión, como son establecimientos rurales y que no tienen operación en red (Elacqua, Mosqueira & Santos, 2009). Por su parte, esta voluntariedad de la firma del convenio ha tenido un efecto en la composición social de las escuelas, observando una migración de las familias de nivel socioeconómico medio alto a colegios sin convenio SEP, al mismo tiempo, que los estudiantes beneficiarios han optado por matricularse en escuelas particulares subvencionadas con convenio, sobre todo aquellos con financiamiento compartido y de nivel socioeconómico medio (Valenzuela, 2015).
- Los primeros años de implementación se vieron empañados por una baja ejecución de los recursos, lo que se atribuye a problemas de información hacia los sostenedores; baja capacidad financiera de los mismos; recursos humanos insuficientes para aprobar los PME, que se exigía para hacer uso de los recursos por parte de los establecimientos calificados como emergentes; y deficiente planificación de gastos por parte de los sostenedores (Centro de Políticas Públicas UC, 2012; Muñoz, 2010; Barra, 2013).

- La exigencia de presentar un PME para recibir los recursos se puede interpretar como un esfuerzo por descentralizar el proceso de mejoramiento educativo, en tanto, los sostenedores deben establecer una planificación de cómo conseguir mejores resultados educativos, mientras que el Estado debe asegurar las condiciones y recursos para que esto ocurra (Weinstein, Angélica & Muñoz, 2010; Barra, 2013).
- El PME se ha establecido como una herramienta de gestión institucional positiva para los sostenedores, ya que establece procesos de diagnóstico y planificación en función de sus resultados. Sin embargo, se detectan importantes problemas en su formulación por parte de las escuelas: metas que no se corresponden a los diagnósticos, problemas de formulación de objetivos, notorio énfasis en acciones de mejoramiento del aprendizaje y no en liderazgo directivo, baja recurrencia de acciones vinculadas al ámbito de la rendición y transparencia, instrumentos de medición para los diagnósticos que no son válidos, entre otros (Barra, 2013; Centro de Políticas Públicas UC, 2012; Treviño, Órdenes & Treviño, 2009; Weinstein, Angélica & Muñoz, 2010).

Esta investigación busca dar cuenta de aspectos aún no profundizados sobre la implementación de la SEP, ya que gran parte de los estudios disponibles se ha concentrado en los primeros años de implementación, antes de la entrada en vigencia del Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SAC). En cambio, la presente investigación se centra en un periodo de análisis de diez años (2008-2017). Además, adopta un enfoque novedoso a través de un análisis riguroso de los cambios normativos que han transformado el proyecto original de la SEP (leyes, decretos, reglamentos y oficios), con lo cual se da cuenta de cómo han evolucionado los mecanismos de “accountability” (o rendición de cuentas) pedagógica y de uso de recursos. Además del acople de la subvención al SAC (especialmente con las funciones que asume la Superintendencia de Educación y la Agencia de Calidad de la Educación) y de la evolución en el desarrollo de los Planes de Mejoramiento Educativo de los establecimientos SEP. Este análisis permite obtener un marco de comprensión a la evolución en torno a la gestión, la composición de los establecimientos beneficiarios y el uso que los sostenedores han dado a los recursos.

## OBJETIVOS DEL ESTUDIO

En concreto, esta investigación tiene por objetivo realizar una revisión de la implementación de la Subvención Escolar Preferencial entre los años 2008 y 2017, en cuanto a su gestión institucional, mecanismos de rendición de cuentas y relación con el desempeño académico de los colegios. Los objetivos específicos que se desglosan de este objetivo general corresponden a:

1. Analizar los cambios normativos experimentados por la Subvención Escolar Preferencial y su repercusión en la gestión institucional por parte de Mineduc, Superintendencia de Educación y Agencia de Calidad de la Educación.
2. Realizar un análisis exhaustivo del uso de los recursos otorgados por la Subvención Escolar Preferencial y su relación con el desempeño académico de los establecimientos educacionales beneficiarios.
3. Dilucidar y caracterizar factores que intervienen en una gestión exitosa y no exitosa de la Subvención Escolar Preferencial por parte de los establecimientos educacionales.
4. Identificar aprendizajes, desafíos y recomendaciones que sustenten los nuevos cambios normativos de la Subvención Escolar Preferencial.

En el Capítulo I se aborda el primer objetivo específico, donde, además de analizar los cambios jurídicos que ha experimentado esta política en una década, se recopila información cualitativa de actores claves en el proceso de implementación de la ley, e información cuantitativa, sobre la ejecución y rendición de los recursos entregados.

El segundo capítulo, que trata el siguiente objetivo específico, estudia la trayectoria académica de las escuelas que fueron beneficiarias de la SEP entre 2008 y 2017, a través de los resultados del SIMCE matemáticas (4° básico) por establecimiento, buscando identificar diferencias y similitudes entre escuelas con distintos niveles de desempeño.

El tercer objetivo es abordado en el Capítulo III. En esta sección se detallan los hallazgos encontrados en la visita a doce establecimientos que han sido beneficiados por la SEP durante todo el período estudiado, pero que han tenido diversas trayectorias académicas. A través de entrevistas a directivos y sus equipos, sostenedores y representantes de otras instituciones ligadas a estas escuelas, se ha logrado conocer la experiencia de contar con esta subvención, considerando la incorporación de los Planes de Mejoramiento Educativo en la gestión escolar, y reconocer buenas prácticas que podrían ser replicadas por otras escuelas.

Con esta evidencia y análisis es posible responder al último objetivo específico, lo que se desarrolla en el Capítulo IV de este estudio, donde se detallan sus conclusiones y recomendaciones.

# CAPÍTULO I: IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE SUBVENCIÓN ESCOLAR PREFERENCIAL 2008 -2017

## 1.1. Introducción

Este capítulo busca cumplir con el primer objetivo de este estudio: Analizar los cambios normativos experimentados por la Subvención Escolar Preferencial y su repercusión en la gestión institucional por parte de Mineduc, Superintendencia de Educación y Agencia de Calidad de la Educación.

Para ello, se realiza un análisis en profundidad de todas las modificaciones legales y administrativas que, en una década, se han aplicado a esta subvención y cómo estas se han traducido en la gestión a nivel central, así como también en el uso de los recursos, a nivel agregado, que han hecho los sostenedores y establecimientos. La primera sección detalla la metodología empleada; mientras que la segunda, analiza los principales hallazgos en torno a cuatro dimensiones de la SEP: convenio de igualdad de oportunidades y excelencia educativa, uso de recursos, rendición de cuentas y rendición pedagógica.

Se concluye que ha existido un fortalecimiento sostenido de la Subvención Escolar Preferencial, a pesar de los cambios institucionales, normativos y de financiamiento que han transformado al sistema de educación escolar. Sin embargo, este fortalecimiento contrasta con la baja ejecución de los recursos que se han entregado.

## 1.2. Metodología

La metodología utilizada para esta sección del estudio se ajusta a un carácter mixto, utilizando cuatro técnicas de producción de información:

1. Sistematización y análisis de las modificaciones normativas que han afectado a la implementación de la SEP. Esto incluye los cambios de las leyes: N° 20.501 (Calidad y Equidad de la Educación), N° 20.529 (Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación parvularia, básica y media y su fiscalización), N° 20.550 (modifica la Ley SEP), N° 20.567 (modifica la Ley SEP en materia de rendición), N° 20.637 (aumenta las subvenciones del Estado a los establecimientos educacionales), N° 20.845 (Inclusión Escolar), N° 21.107 (modifica la Ley SEP), N° 21.006 (modifica diversos cuerpos legales que rigen al sector educativo), N° 20.452 (establece normas de excepción en materia de subvenciones a establecimientos educacionales). Así también se consideraron los dictámenes emanados por Contraloría y la Superintendencia de Educación, el reglamento que rige la SEP y oficios del Ministerio de Educación.

2. Se analizaron también orientaciones que guían los procesos de rendición pedagógica y de cuentas, a saber: Orientaciones técnicas para la elaboración de los Planes de Mejoramiento Educativo y manuales de cuenta para la rendición de recursos que reciben los establecimientos educacionales.

3. Entrevistas a actores claves que permitieran comprender los principales cambios en la gestión de la Subvención Escolar Preferencial. La muestra consideró nueve entrevistas a ex y actuales profesionales vinculados a la implementación de la SEP, de acuerdo a lo que se detalla en la siguiente tabla:

**Tabla 1:** Muestra de entrevistas realizadas Capítulo I.

Institución	Nº de entrevistas
Coordinación Nacional SEP	2
División de Educación General	4
Superintendencia de Educación	2
Agencia de Calidad de Educación	1

**Fuente:** elaboración propia Centro de Políticas Públicas UC.

4. Procesamiento descriptivo de bases de datos con información de convenios vigentes y cerrados provenientes del Ministerio de Educación y uso de recursos SEP entregados por la Superintendencia de Educación. Estas últimas bases consideraron información respecto a rendición de cuentas (que comprende datos de ingresos y gastos), gastos rechazados, infracciones y sanciones y saldos no acreditados. Para complementar el análisis de estos datos se utilizaron fuentes de información públicas del Mineduc y la Agencia de Calidad de la Educación, correspondiente a: directorio de establecimientos educacionales; matrícula por establecimiento educacional; puntajes SIMCE; alumnos

prioritarios, preferentes y/o beneficiarios y subvenciones a establecimientos educacionales.

La metodología de análisis de la información ha considerado tomar cuatro ámbitos sobre los cuales la SEP ha supuesto una innovación para el sistema escolar y se han concentrado los cambios normativos y de gestión<sup>2</sup>: firma de un convenio para la recepción de recursos, delimitación al uso de recursos, sistema orgánico de rendición de recursos y rendición pedagógica.

<sup>2</sup> Estas áreas constituyen una propuesta de ordenamiento de la información y no constituyen todos los aspectos de reforma que supuso la SEP al sistema de financiamiento de educación escolar en Chile.

## 1.3. Principales Hallazgos

### 1.3.1. Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa

#### a) Participación de los establecimientos en la Subvención Escolar Preferencial

La recepción de la SEP está sujeta a que los sostenedores suscriban voluntariamente con el Ministerio de Educación un Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa (CIOEE), el cual tiene una vigencia de cuatro años, pudiendo renovarse por periodos iguales y exige el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- Presentar anualmente a la Superintendencia de Educación la rendición del uso de recursos y, a la comunidad educativa, un informe relativo al uso de dineros percibidos por la SEP.
- Acreditar el funcionamiento de instancias de participación escolar como el consejo escolar, consejo de profesores y centro general de padres y apoderados.
- Acreditar la existencia de horas docentes destinadas a la función técnico pedagógica y asegurar el cumplimiento efectivo de horas curriculares no lectivas.
- Presentar al Ministerio de Educación y a la Agencia de Calidad un PME elaborado con el director y la comunidad educativa que contemple acciones en áreas de gestión del currículum, liderazgo escolar, convivencia escolar o gestión de recursos.
- Establecer metas de efectividad del rendimiento académico de los alumnos, en especial de los prioritarios.

Además, se establece que los sostenedores deben cumplir con obligaciones como eximir a los alumnos prioritarios de todo tipo de cobro, aceptar a los alumnos que postulen entre primer nivel de transición y sexto básico de acuerdo a procesos de admisión que no consideren rendimiento académico del postulante y destinar la subvención a las medidas comprendidas en el PME.

La exigencia de suscribir un convenio para la recepción de los recursos estableció un nuevo trato entre el Estado y los sostenedores, cuestión resistida por un sector del parlamento y expertos que participaron de la discusión de la ley. Los argumentos en contra del convenio aludieron a que<sup>3</sup>: (i) suponía gran dificultad para los establecimientos y sostenedores el cumplimiento de los controles que este establecía; (ii) se cuestionaba al SIMCE como herramienta de medición de la calidad y la categorización de los colegios de acuerdo a su desempeño; (iii) el convenio constituía un método que establecía responsabilidad por los procesos y no por los resultados; (iv) se restaba autonomía a los establecimientos, puesto que el convenio y la consecuente rendición de cuentas constituían trabas burocráticas que fatigarían la gestión de los colegios y (v) el convenio reflejaba una desconfianza a la gestión de los sostenedores, en tanto establecía intervenciones directas por parte del Mineduc. A pesar de estas argumentaciones la Ley SEP se aprobó acorde al proyecto original, que establecía la firma de un convenio con las exigencias ya conocidas.

El análisis de la evolución de la SEP durante los primeros diez años de implementación da cuenta de un continuo fortalecimiento a esta política, que se demuestra en el aumento de los recursos otorgados por alumno, en la concentración de estudiantes prioritarios del establecimiento<sup>4</sup> y la ampliación de la población objetivo. Es así como en sus inicios, en 2008, la Subvención Escolar Preferencial benefició a estu-

3 Historia de la Ley 20.248, obtenida de [https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file\\_ley/5263/HL-D\\_5263\\_37a6259cc0c1dae299a7866489dff0bd.pdf](https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/5263/HL-D_5263_37a6259cc0c1dae299a7866489dff0bd.pdf)

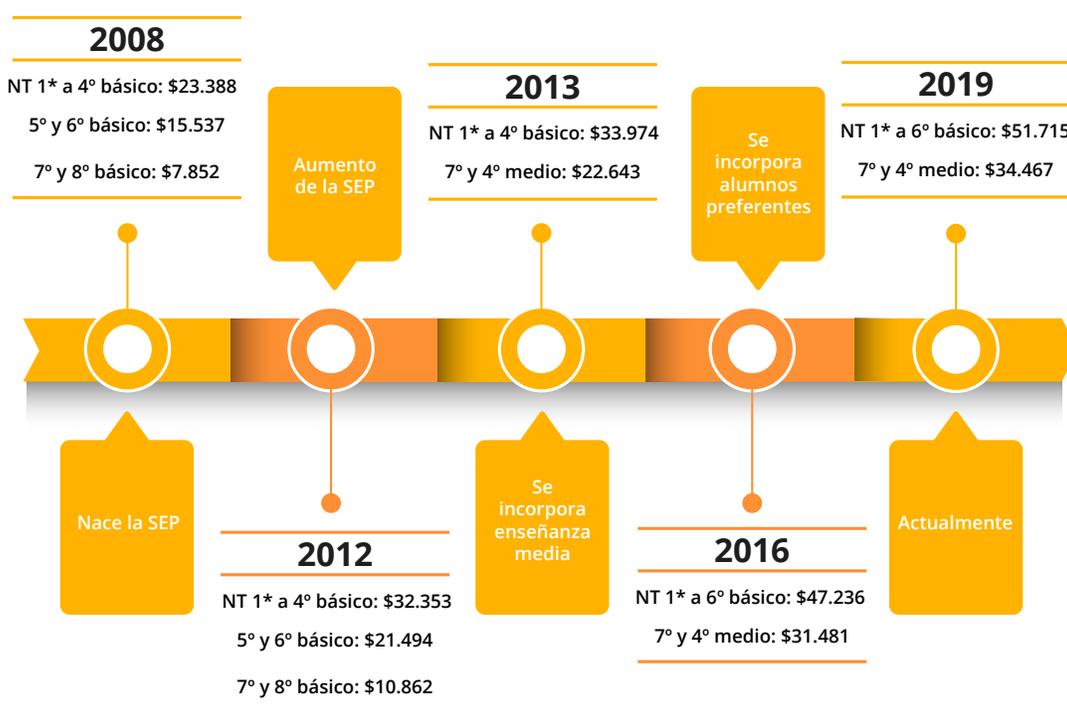
4 La Subvención Escolar Preferencial entrega a los establecimientos con convenio una subvención por alumno prioritario y preferente de acuerdo al ciclo escolar que curse. Además, contempla un aporte adicional por alumno sujeto al nivel de concentración de alumnos prioritarios que tenga el colegio según la siguiente escala: concentración entre 15% y 30%, entre el 30% y 45%, entre el 45% y 60% y más del 60%.

diantes del 40% más vulnerable que cursaban entre primer nivel de transición a octavo básico, aportando un monto máximo de \$23.388 por estudiante prioritario y de \$4.210 por concentración. Actualmente la SEP beneficia a alumnos de hasta el 80% más vulnerable desde el primer nivel de transición hasta cuarto medio, entregando un monto máximo de \$51.715

por alumno prioritario<sup>5</sup> y de \$7.683 por concentración (año 2019).

La siguiente figura resume los principales cambios al respecto, amparados en las leyes N° 20.501 de Calidad y Equidad, N° 20.550 que modifica la SEP, N° 20.637 que aumenta las subvenciones y 20.845 de inclusión.

**Figura 1:** Principales modificaciones legales a los montos y cobertura SEP 2008-2019.



**Fuente:** elaboración propia Centro de Políticas Públicas UC.

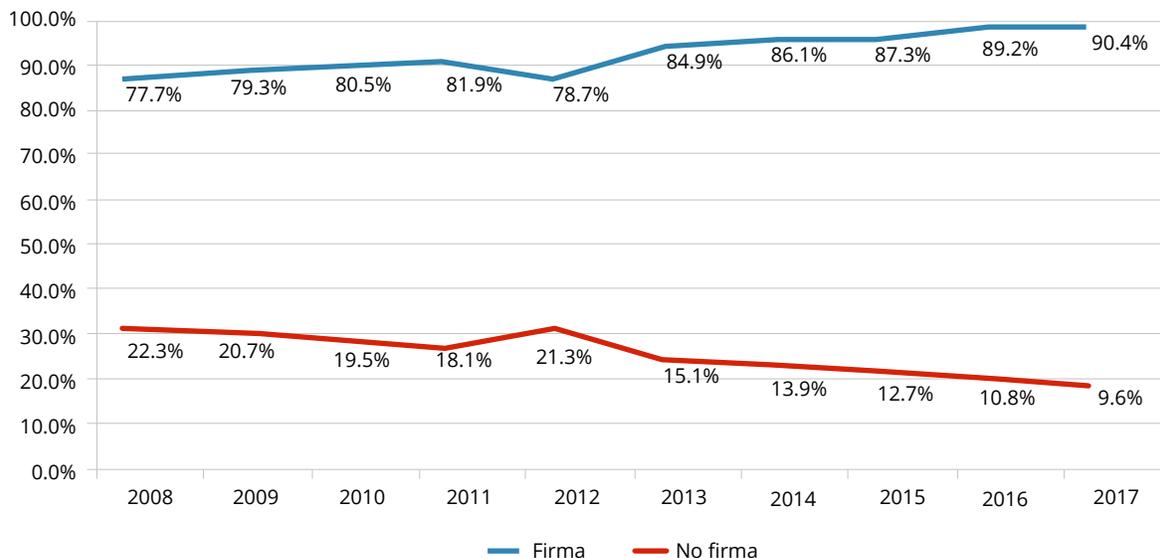
\*: NT1: Primer nivel de transición = Pre-kinder

El fortalecimiento en cobertura y de los recursos entregados ha repercutido en el número de establecimientos que ha decidido firmar el convenio, y por ende en la cantidad de estudiantes beneficiarios. El año 2008 el 77,7% de los colegios elegibles para firmar este convenio decidieron formar parte de la nueva política, observándose un aumento paulatino

hasta el año 2011. La baja en 2012 se atribuye a la primera ola de renovación y la posterior alza, a partir de 2013, coincide con la incorporación de los estudiantes de enseñanza media como beneficiarios de esta subvención. Finalmente, hacia el año 2017 el 90,4% de los colegios elegibles tenía convenio SEP vigente con el Mineduc.

<sup>5</sup> Los estudiantes preferentes reciben la mitad de la subvención entregada a alumnos prioritarios.

**Gráfico 1:** Porcentaje de colegios elegibles con y sin convenio 2008-2017.

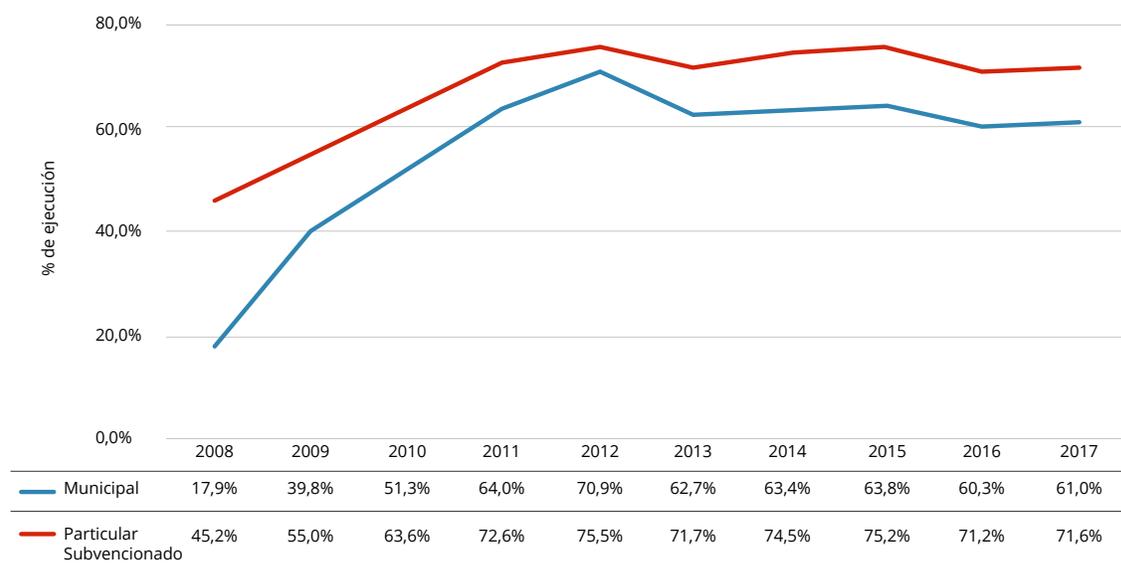


**Fuente:** elaboración propia en base a directorios, alumnos prioritarios SEP y matrícula, datos abiertos del Mineduc.

La tendencia ascendente en el porcentaje de establecimientos con convenio se condice con el número de alumnos beneficiarios. Es así como en 2008 se contabilizaron 217.868 estudiantes como alumnos

prioritarios beneficiarios SEP, pasando el año 2017 a 1.918.094. El fuerte incremento observado en 2016 se corresponde con la incorporación de los alumnos preferentes como beneficiarios de la subvención.

**Gráfico 2:** Alumnos beneficiarios SEP 2008-2017.



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

La evolución de la firma de los convenios se encuentra muy diferenciada según la dependencia de los establecimientos. Es así como se evidencia una paulatina incorporación de los colegios particulares subvencionados, en contraste de la positiva adhesión que tu-

vieron las escuelas municipales desde un inicio. Esta marginación inicial de los particulares subvencionados, de acuerdo a los testimonios rescatados, responde al temor de enfrentarse a nuevas reglas de responsabilidad por el uso de recursos.



*“Lo que más primó fue las nuevas reglas de fiscalización, de seguimiento y monitoreo de parte del Ministerio de Educación hacia la gestión de esos establecimientos. Yo diría que más bien lo que primó fue una decisión de esos sostenedores de mantener una cierta cuota de autonomía y no permitir por la vía del convenio la intromisión propio Ministerio de Educación (...) Pero el efecto reflejo es que después esos mismos establecimientos se comenzaron a dar cuenta de las oportunidades que entregaba la subvención para los establecimientos que sí lo hicieron, y paulatinamente fueron ingresando”.*

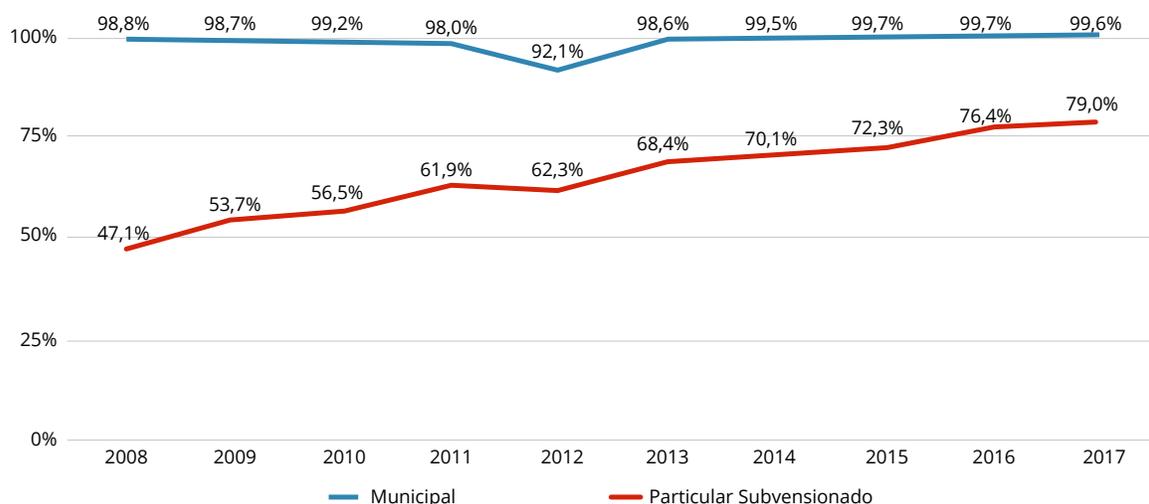
(Entrevista ex funcionario DEG, Mineduc).



*“En relación con la rendición de cuentas de los recursos entregados por concepto de esta ley, comentó que esta iniciativa exige la rendición de cuentas anual ante el Ministerio de Educación y la comunidad escolar. Advirtió que con ello se podría correr el riesgo de la calificación de los usos de los recursos, lo que podría afectar a la autonomía de los colegios en la asignación de los mismos”.*

(Presidente de la Corporación Nacional de Colegios Particulares, Intervención discusión proyecto de Ley N° 20.248).

**Gráfico 3:** Porcentaje de colegios con convenio según dependencia 2008-2017.



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

Para el año 2017, sólo el 9,6% de los colegios elegibles para ser beneficiarios de la subvención preferencial decidió no firmar convenio, lo que equivale a un total de 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 su implementación 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.



*“muchos establecimientos no se adscribieron, porque, primero, el copago que ellos tenían era más que la subvención SEP que les iba a llegar y, por otro lado, ese copago es de libre disposición, la SEP no, entonces eso es lo que frena, mayoritariamente, a los establecimientos que están particular subvencionado que tienen copago”.*

(Entrevista profesional Coordinación Nacional SEP, Mineduc).

## b) Renovación de los convenios

Uno de los vacíos legales de la Ley N° 20.248 que rige la SEP es que en un inicio no contempló los criterios de renovación de los convenios, cuestión que vino a ser resuelta el año 2011 por la Ley N° 20.550 que modifica la SEP. De acuerdo a lo que establece, los convenios podrán ser renovados cuando se cumplan conjuntamente los siguientes requisitos:

- Solicitar voluntariamente al Ministerio de Educación la renovación del convenio, a lo menos 60 días antes de la expiración del mismo.
- Haber rendido la totalidad de las subvenciones y aportes recibidos.
- Haber gastado a lo menos un 70% de las subvenciones y aportes recibidos.

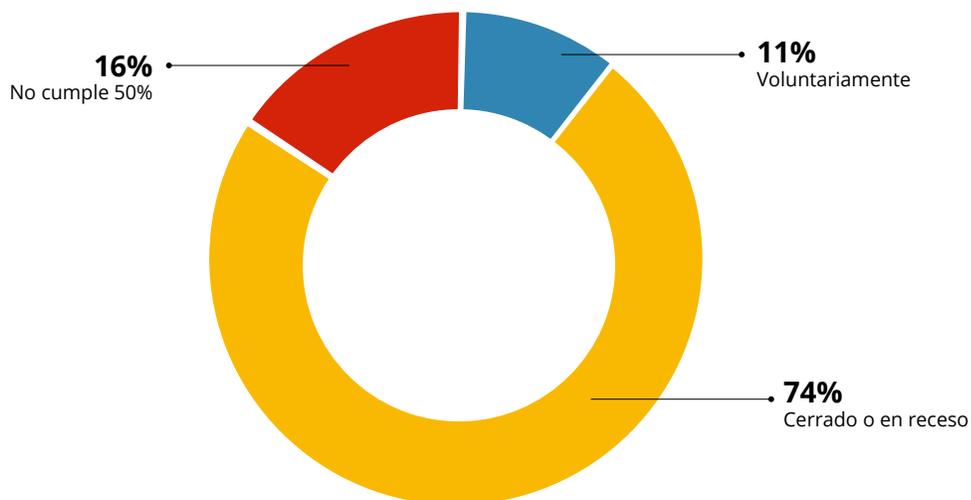
En este mismo cuerpo legal se aprueba un artículo transitorio que establece criterios especiales de renovación para aquellos establecimientos que lo solicitan por primera vez, lo que responde a la constatación de la baja ejecución de los recursos entregados, lo que supondría que varios establecimientos quedarían sin el beneficio. En este contexto se permite que:

- Para la primera renovación el porcentaje de gasto que deberá acreditarse será de a lo menos el 50%.
- Para el cálculo del cumplimiento de dicho porcentaje se podrán considerar gastos hasta por un 15% de la subvención y aportes en fines distintos a los establecidos en el convenio.

El primer proceso de renovación de la SEP se llevó a cabo el año 2013<sup>6</sup>. El análisis de los datos da cuenta de que fueron 677 los establecimientos que no renovaron, la mayor parte porque había cerrado o se encontraba en receso (74%). Sólo 77 establecimientos pusieron término al convenio de manera voluntaria y un total de 107 escuelas no cumplió con el 50% de acreditación del gasto exigido.

Los establecimientos que no alcanzaron el gasto necesario de los recursos que les permitiera la renovación del convenio se caracterizaron por ser, en su mayoría, pequeñas escuelas (con una matrícula promedio de 62 alumnos), de zonas rurales (76,6%) y con un alto nivel de vulnerabilidad (74,5% de concentración de alumnos prioritarios).

<sup>6</sup> El proceso de renovación extiende el convenio por un año más para que el Ministerio pueda contar con toda la información respecto a la rendición de cuentas. Es por eso que la primera renovación de cuatro años, que correspondía hacer el 2012, se realiza finalmente el 2013.

**Gráfico 4:** Motivos de cierre convenios primera ola de renovación (2013)

**Fuente:** elaboración propia en base a Planes Maestros SEP.

De acuerdo a la opinión de los entrevistados, y lo que señalan algunos estudios de evaluación de la implementación de los primeros años de la política, la administración del convenio SEP requiere capacidades técnicas y de gestión mínimas por parte de los sostenedores y equipos directivos, afectando negativamen-

te a las escuelas más pequeñas y aisladas (Weinstein, Fuenzalida & Muñoz, 2010). Por su parte, los mecanismos que contempla la ley para la gestión de los PME en escuelas uni, bi y tri docentes han sido escasamente aprovechados, producto también de un diseño, de la política, poco ajustado a este tipo de establecimientos.



*“En general, yo creo que la SEP y el PME no sirven para nada en escuelas pequeñas, en el sentido de la magnitud de recursos que involucra y en el sentido de la lógica que está a su base (...) yo creo que no funciona como dispositivo para la educación rural a baja escala”.*

(Entrevista ex funcionario DEG, Mineduc).



*“Recordar que la SEP establece dentro de su articulado permanente desde un principio los planes de mejoramiento asociativos. Existe un artículo que se hizo pensando justamente en la escuela uni-bi-tri docente, que se presentaron planes de mejoramiento asociativos. Nunca pasó, hasta el día de hoy no pasa. En mi biografía y mi conocimiento no debe existir. La lógica fue: “júntense” pero los municipios no se juntaron. Entonces como es un plan y nos topamos con la burocracia, un plan asociativo podría suponer colegios de distintas comunas, entonces eran platas de distintas comunas, entonces a quién le cargo el gasto, quién rinde, si es asociativo, cómo distribuyo las cuentas. Y ahí quedamos enredados, ahí quedamos bastante enredados”.*

(Entrevista ex funcionario DEG, Mineduc).

En la segunda ola de renovación se produce nuevamente una situación similar a lo relatado anteriormente. El año 2016 se confirma que 659 establecimientos (que comprenden un total de 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 N° 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 entregados mensualmente a estos establecimientos a partir de ese momento se ajustan al porcentaje de ejecución al que pudieron llegar durante el convenio. Es decir, si ejecutaron 60% se les permite renovar, pero recibiendo un 60% de la SEP. Además, se autoriza a completar la rendición de periodos anteriores a aquellos colegios que no lo habían hecho.

En conjunto con estas disposiciones, la Ley N° 21.006 establece dos cambios que propenden a: (i) cumplir en tiempo y forma la obligación del convenio en cuanto a la rendición anual de cuentas y (ii) ejercer mayor gobernanza de los montos que entrega el convenio, de este modo tener un mayor grado de coherencia entre el aporte que se entrega a los colegios y su capacidad de gasto. De esta forma la ley indica que:

- Cuando el sostenedor no haya dado cumplimiento, dentro de los plazos otorgados, a la rendición, la Subsecretaría de Educación deberá imponer la retención inmediata de al menos el 50% del pago de subvenciones y demás aportes contemplados en la ley.
- Una vez cumplida la mitad del periodo de ejecución de los convenios la Superintendencia deberá revisar que el establecimiento haya gastado a lo menos el 70% de la subvención. Si no se ha dado cumplimiento a este porcentaje, se dispondrá que los recursos a

transferir durante el plazo que reste de vigencia del convenio, corresponderán solo al porcentaje de los montos efectivamente gastados en dicho periodo.

De acuerdo con los datos provistos por el Mineduc, un total de 532 colegios se acogieron al régimen especial de renovación, cuyas características coinciden con los establecimientos que no alcanzaron a acreditar un porcentaje de gasto de al menos el 50% en el año 2013. Fueron principalmente colegios rurales (62,6%), con alta vulnerabilidad (70% de concentración de alumnos prioritarios) y pequeños (mediana de 50 alumnos).

### 1.3.2. Uso de los recursos

#### a) Ejecución de los recursos entregados por la SEP

El concepto de uso de recursos orientados a la calidad educativa se encontraba del todo ausente en el sistema educativo hasta la creación de la SEP. La normativa aprobada establece de manera estricta que “los aportes entregados deben ser destinados a las medidas comprendidas en el Plan de Mejoramiento Educativo e impulsar asistencia técnica pedagógica para mejorar el rendimiento escolar de los alumnos con bajo rendimiento académico”. (Artículo 6°, Ley N°20.248).

Ahora bien, la evidencia constata la ausencia de condiciones necesarias que permitieran hacer un uso esperado de los recursos. Por parte del Mineduc existieron ambigüedades en la información y orientación entregadas a los sostenedores (el reglamento se publicó después del traspaso de los aportes). Además, hubo retraso en la aprobación de los PME, que era el eje central para hacer uso de los recursos (recién se encontraron disponibles el primer semestre de 2009). Y la institución no contaba con los suficientes recursos humanos para poner en marcha la operación de la política. Por parte de los sostenedores, no existían las capacidades de gestión financiera para hacer uso y rendición de los nuevos ingresos, lo que en parte también responde a los vacíos de información que se registraron en un inicio.



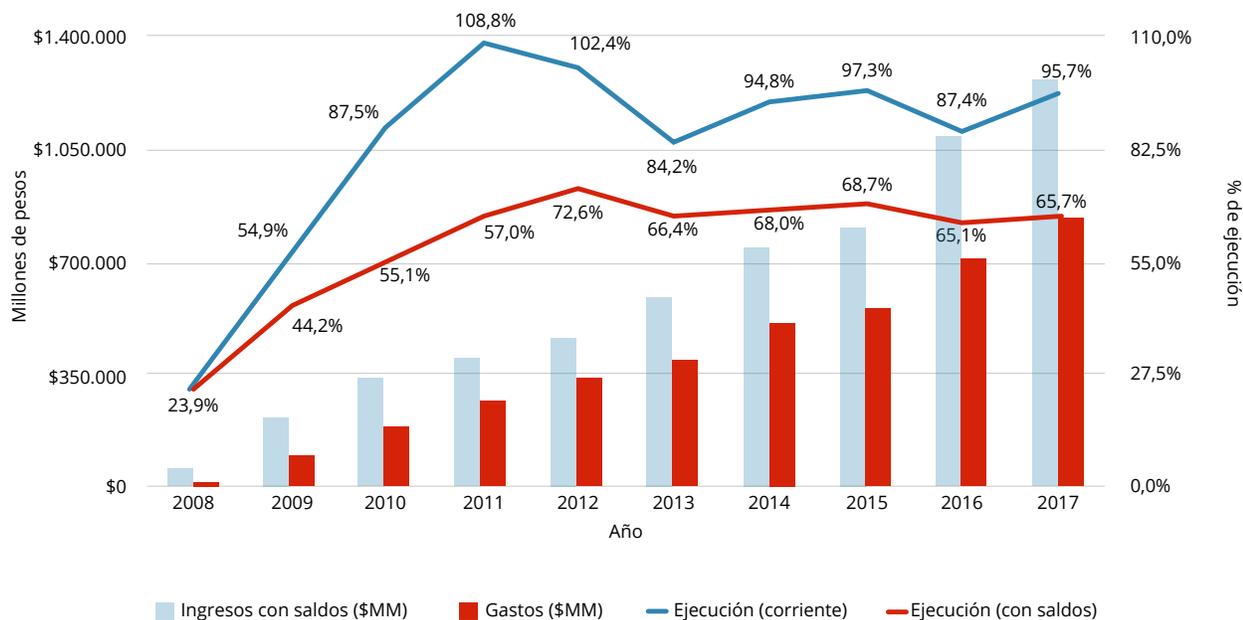
*“No había una definición clara de “mira, esto se entiende por calidad”. Y lo otro, ni siquiera por el tema de qué se entiende por equidad, entonces, primero para que los sostenedores puedan decir “ya, ok, éste es más o menos mi marco regulatorio, en esto voy a poder gastar”, tampoco en un principio era claro qué podían gastar y qué no podían gastar, porque claro, en las cuatro áreas, pero qué puedo comprar y qué no puedo comprar... y ahí empezaron, entonces la gente primero compró puras cosas tecnológica y después cuando ya se las compró no sabían en qué gastar, y ahí fueron aposando dinero” .*

(Entrevista profesional Coordinación Nacional SEP, Mineduc).

Todo esto tuvo un correlato en los niveles de ejecución de los recursos SEP en los primeros años. De acuerdo con lo que se puede visualizar en los datos, los ingresos gastados en relación con los recibidos fueron de apenas el 23,9% en 2008. Si bien se observa una tendencia

incremental en la ejecución durante el periodo analizado, de igual forma para el año 2017 el gasto realizado por los colegios con relación al total de aportes SEP entregados es menor a lo que se esperaría, alcanzando un 65,7%, considerando los saldos anteriores.

**Gráfico 5:** Ingresos, gastos y porcentaje de ejecución recursos SEP 2008-2017.



**Fuente:** elaboración propia en base a datos de rendiciones de cuenta de la Superintendencia de Educación.

La baja utilización de los recursos, concentrada en los primeros años, tiene su expresión en la existencia de un monto creciente de saldos acumulados, que para el año 2017 alcanzó un total de \$435.126.802.383, lo que repre-

senta un problema en la gestión de la SEP. La tendencia observada en los datos indica que año a año los sostenedores acumulan recursos crecientes en sus cuentas corrientes, sobre los cuales no hay capacidad de gasto.



*“Ahí el tema no es el saldo, es la ejecución presupuestaria, el porcentaje de ejecución porque en el fondo lo que van arrastrando es un volumen de recursos que no van teniendo capacidad de gastar entonces lo van chuteando, por así decirlo...”*

(Entrevista profesional Coordinación Nacional SEP, Mineduc),

Si bien los saldos, de acuerdo con lo que establece la normativa, deberían estar en las cuentas corrientes de los sostenedores (dado que los montos no utilizados se traspasan como ingresos al año siguiente),

la información provista por la Superintendencia de Educación permite estimar que el 45,1% del total de saldos SEP no han sido acreditados, lo que equivale a una suma de \$196.153.199.668 para el año 2017.



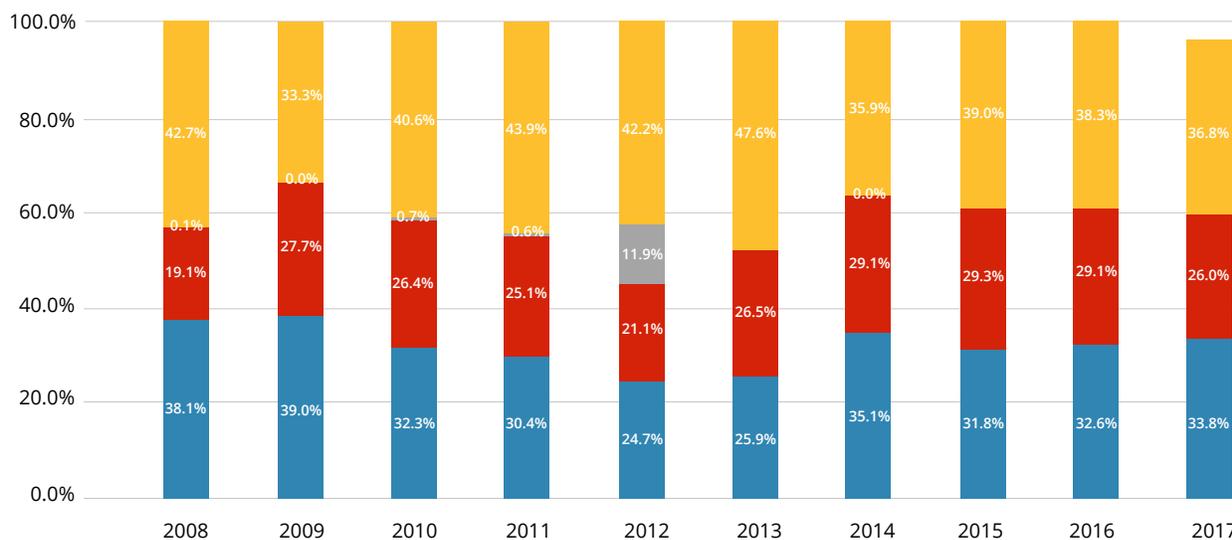
*“Y efectivamente se detectaron problemas, porque, en resumen, bueno, hubo gente que no acreditaba los saldos y se le hacían procesos administrativos por eso, había gente que de frentón perdía las platas, y aquí hay un problema que es más serio que tiene que ver ya casi con un tema judicial, porque las leyes no sancionan la pérdida de platas de las instituciones, es súper débil”.*

(Entrevista ex funcionario de la Superintendencia de Educación).

Los hechos señalados sin duda que constituyen un nudo crítico en la gestión de la política de la SEP, así como en la gestión financiera de los sostenedores y escuelas, sobre todo en el contexto de déficit estruc-

tural que registra el sector educacional municipal y particular subvencionado (BID, 2016). Si bien se han barajado alternativas para dar “salida” a estos recursos, no existe una visión clara al respecto.

**Gráfico 6:** Saldos por ingresos no ejecutados SEP 2008-2017.

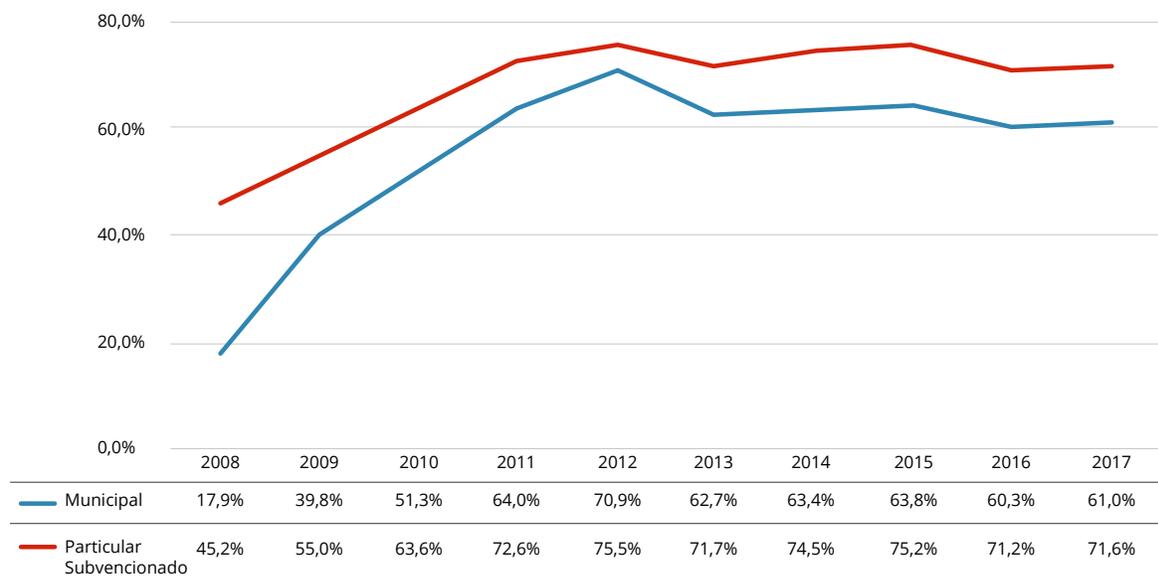


**Fuente:** elaboración propia en base a datos de rendiciones de cuenta de la Superintendencia de Educación.

La desagregación de la ejecución de los ingresos entregados de acuerdo a las características de los establecimientos permite evidenciar diferencias en la capacidad de gastos de los aportes SEP. En el periodo analizado se observa que los colegios particula-

res subvencionados han tenido mayor capacidad de ejecución que los municipales, diferencia que podría responder, a juicio de uno de los expertos consultados, a la mayor rigidez de compra que enfrenta el sector municipal.

**Gráfico 7:** Ejecución de recursos SEP 2008-2017, según dependencia.

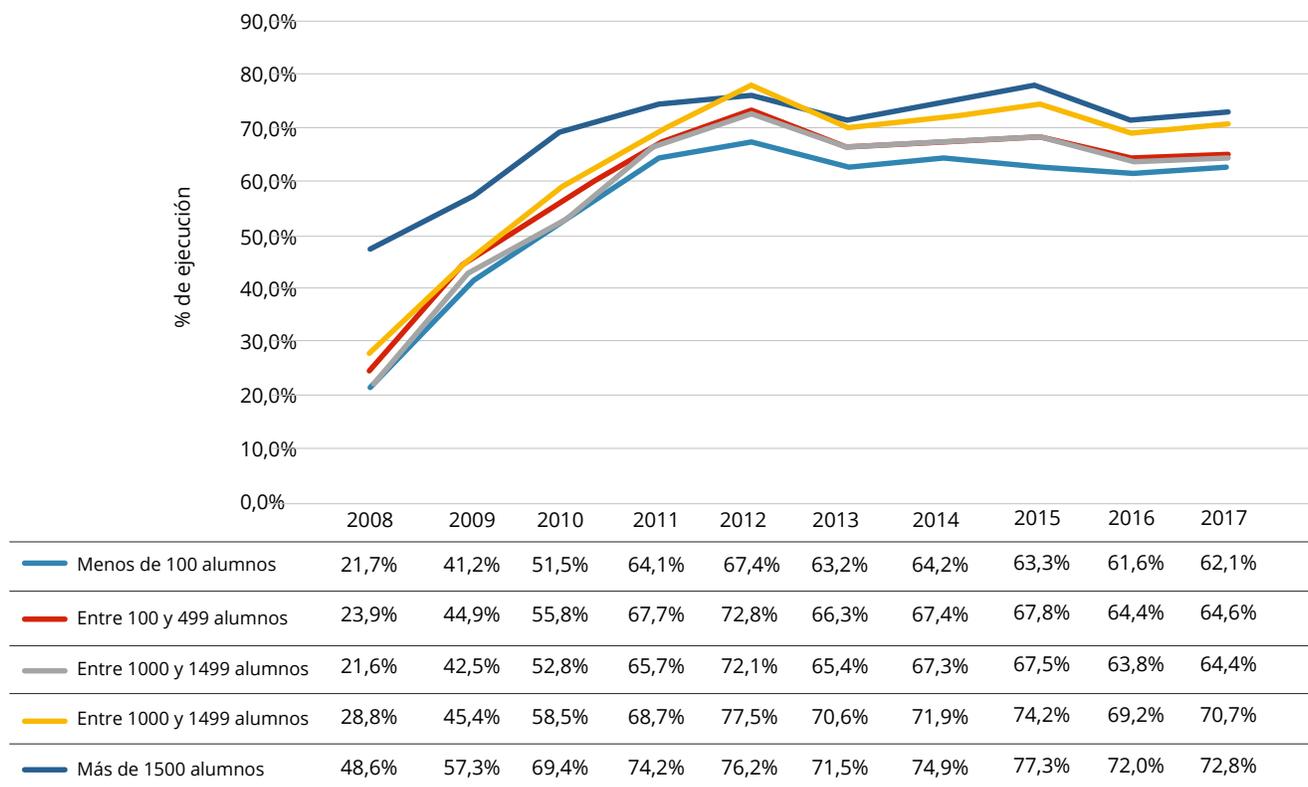


**Fuente:** elaboración propia en base a datos de rendiciones de cuenta de la Superintendencia de Educación.

Según tamaño, los datos dan cuenta de que a medida que aumenta el número de alumnos matriculados en el establecimiento la ejecución de los recursos es mayor, lo que puede atribuirse a que colegios más

grandes cuentan con más personal que puede asumir funciones de gestión de los recursos. Esto confirma nuevamente la baja adaptación del diseño de la SEP a colegios más pequeños y aislados.

**Gráfico 8:** Ejecución de recursos SEP 2008-2017, según tamaño.

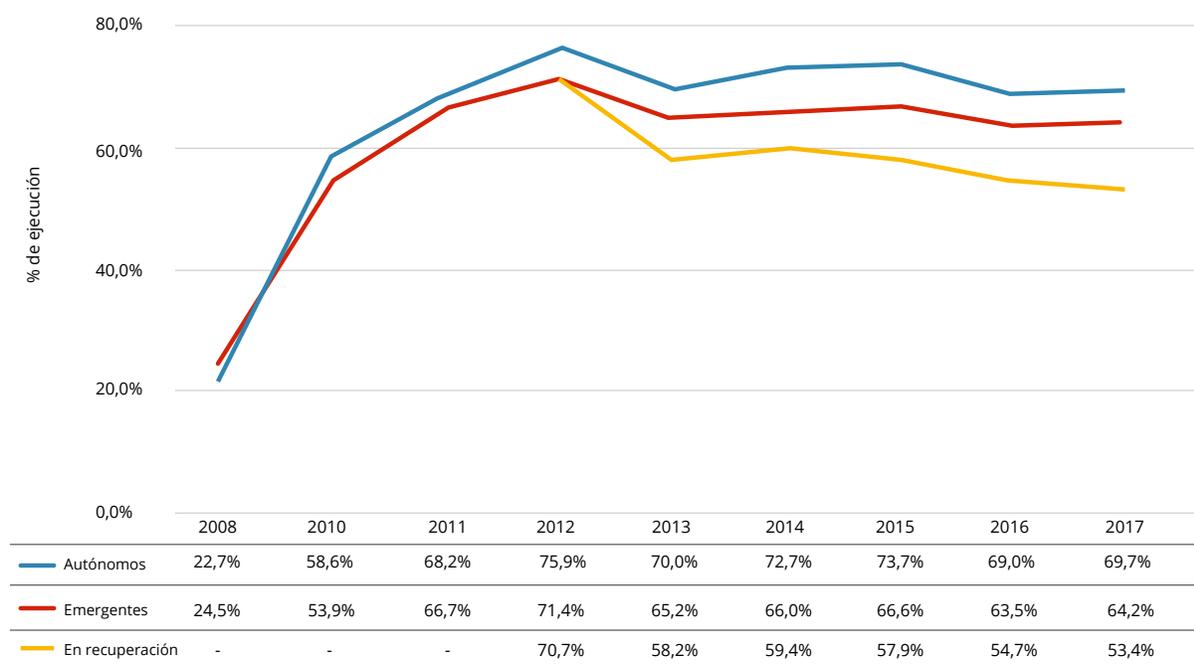


**Fuente:** elaboración propia en base a datos de rendiciones de cuenta de la Superintendencia de Educación.

La tendencia más preocupante se demuestra en torno a la ejecución según categoría de desempeño. Los datos señalan que los colegios en recuperación o desempeño insuficiente son los que menos han utilizado los aportes entregados, pese a que corresponderían a los establecimientos que mayor necesidad de ejecu-

ción tendrían. A su vez, se visualiza que tanto los colegios emergentes como autónomos mantienen una ejecución que puede calificarse como estable desde el año 2013, mientras que los establecimientos en recuperación muestran una caída leve, aunque constante en su capacidad de gasto.

**Gráfico 9:** Ejecución de recursos SEP 2008 -2017, según dependencia.



**Fuente:** elaboración propia en base a datos de rendiciones de cuenta de la Superintendencia de Educación.

### b) Utilización de los recursos SEP: tendencia a la flexibilización

La baja utilización de los recursos otorgados ha marcado el devenir de la implementación de la SEP. Varias de las modificaciones normativas que se han implementado han abordado este hecho, tratando de incentivar la utilización de los recursos y, al mismo tiempo, de evitar que numerosos colegios no renueven sus convenios. Estas medidas se han tomado pese a que implican flexibilizar el espíritu original de la ley, que procura resguardar que los recursos se destinen exclusivamente en la mejora de la calidad educativa.

La siguiente figura resume los principales cambios normativos que han flexibilizado los gastos autorizados con cargo a la SEP. En el año 2009, el oficio N° 1.529 del Mineduc otorga la posibilidad de que sostenedores con dos o más colegios puedan destinar recursos a la administración del PME, de hasta un 10% por cada establecimiento. El año 2011, la Ley N° 20.550 que modifica la SEP, autoriza que para el cumplimiento del PME se puedan contratar docentes, asistentes de la educación y, además, se permitió aumentar las horas del personal docente y funcionarios. Estas contrataciones o aumentos no podrán superar el 50% de los recursos<sup>7</sup> (a menos que el PME justifique un por-

<sup>7</sup> Esta normativa que se publica en octubre de 2011 contraviene lo establecido en el dictamen N° 56.373 de la Contraloría General de la República (publicado en septiembre del mismo año), que sistematiza las nociones de uso de los recursos SEP. Aquí se indica que los aportes no pueden ser utilizados para gastos de funcionamiento y mantención de los establecimientos y tampoco para el pago de remuneraciones del personal docente, asistentes de la educación y de todo aquel necesario para el desarrollo de la labor educativa.

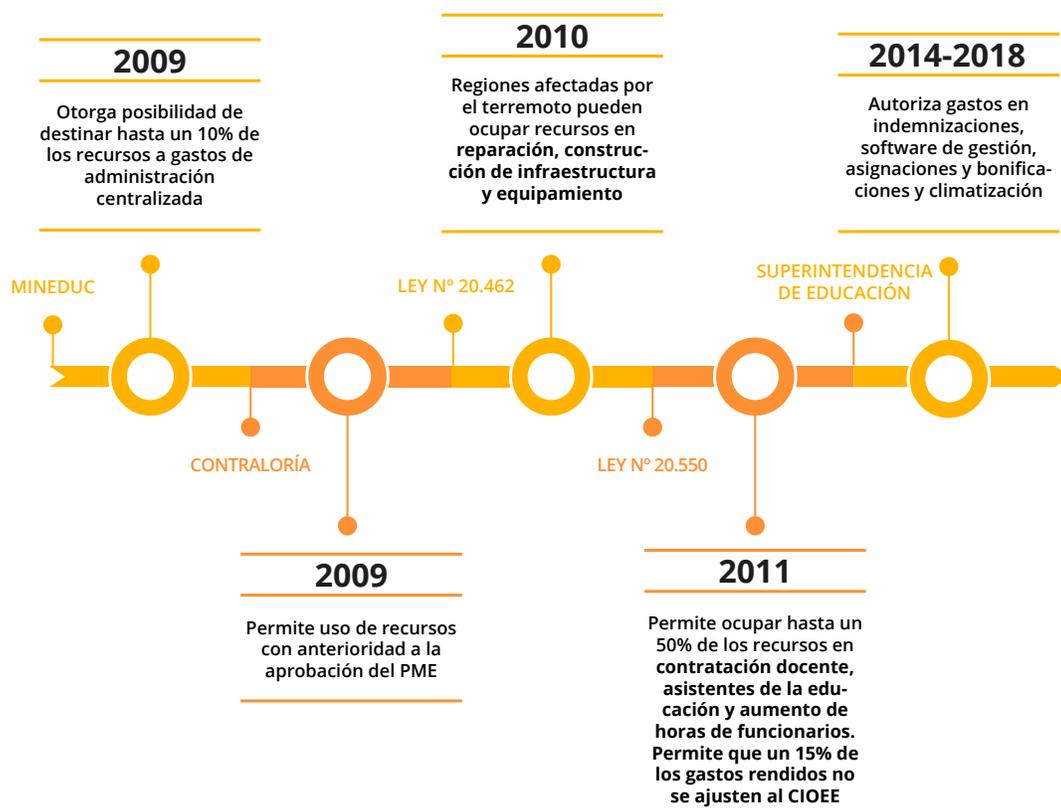
centaje mayor). A partir de 2014, a través de tres dictámenes (N° 20, N° 41 y N° 45) la Superintendencia de Educación permite que los colegios hagan nuevos tipos de gastos, como el pago de indemnizaciones, asignaciones, bonificaciones y beneficios a personal que ejerce labores del PME, compra de software de gestión como “Papi Notas” o “SND”, en la disposición de infraestructura o equipos de climatización.

Solo en dos ocasiones se han permitido gastos no ajustados al PME. El primero fue el año 2010, cuando la Ley N° 20.462 autorizó que seis regiones afectadas por el terremoto pudieran utilizar recursos en repa-

ración, construcción de infraestructura y reposición de equipamiento. La segunda ocurre con la ley que modifica la SEP el año 2011, la cual para garantizar la renovación de un mayor número de colegios permite ocupar hasta un 15% de los gastos rendidos en fines distintos a los establecidos en el convenio.

El análisis de los datos expuestos en el Gráfico 5 da cuenta de que estas dos normativas, sobre todo la referida al 15% en gastos no establecidos por la SEP, tuvieron como resultado una mayor ejecución de los recursos<sup>8</sup>, aunque no fue la solución para dar ejecución a los saldos que se habían acumulado.

**Figura 2:** Principales modificaciones legales al uso de recursos SEP.



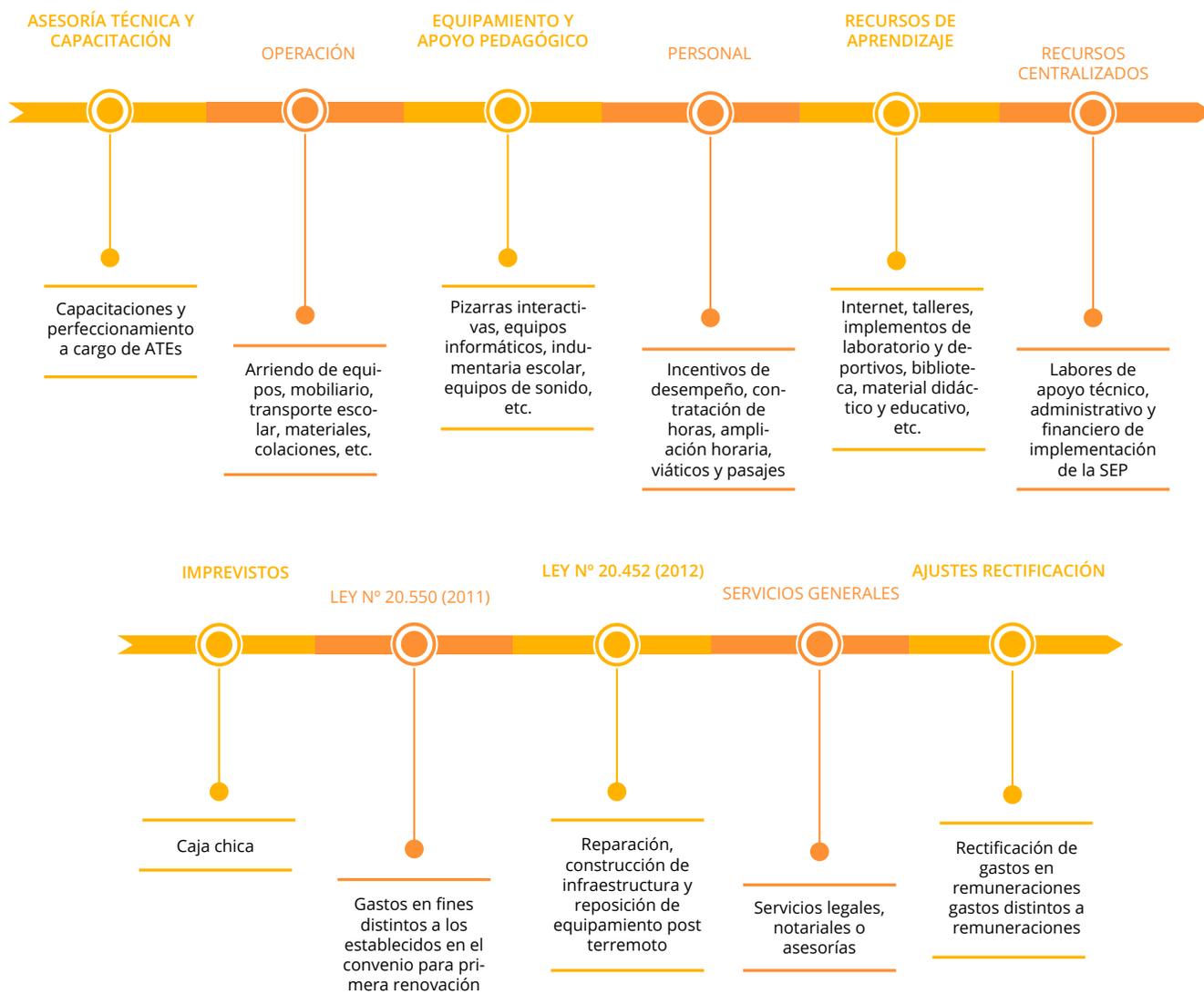
**Fuente:** elaboración propia del Centro de Políticas Públicas UC.

<sup>8</sup> El año 2012, cuando los colegios rinden el mayor monto bajo el ítem de la Ley N° 20.550, coincide con el año en que mayor porcentaje de ejecución se ha alcanzado (72,6%).

Actualmente el manual de cuentas para la rendición de recursos autoriza doce ítems de gastos con cargo a recursos SEP (se excluyen retiros, construcción y mantenimiento de infraestructura y mantenimiento y reparación de bienes inmuebles). Con fines analíticos se ha

hecho una reconfiguración de los ítems de gasto en el periodo 2008-2017, lo que permite visualizar cómo se han comportado los patrones de uso de recursos por parte de los establecimientos. Los resultados de la reconfiguración se ilustran en la Figura 3 donde se identifican 11 ítems de gastos.

**Figura 3:** Configuración de ítem de gastos SEP.

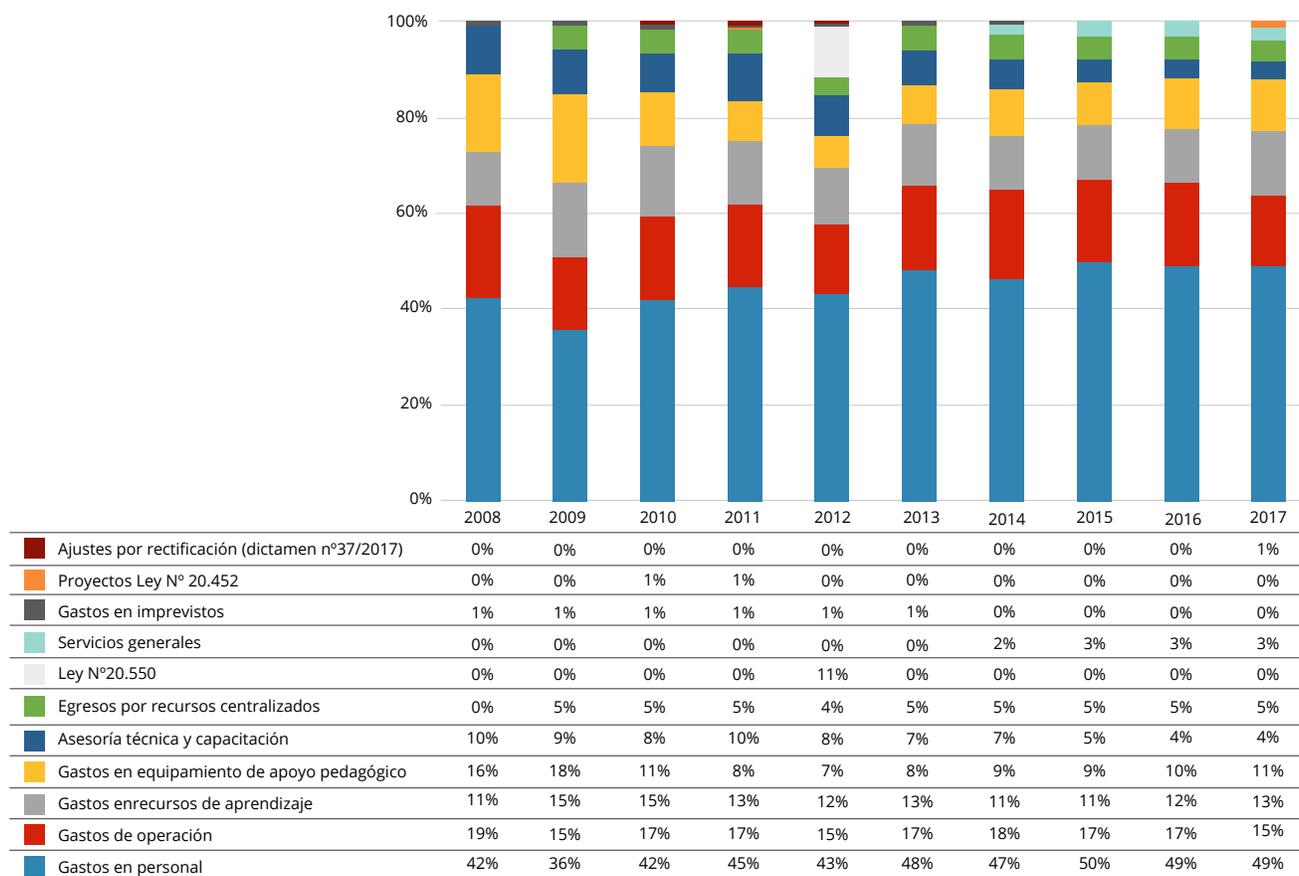


**Fuente:** elaboración propia en base a revisión de manuales de cuenta de la Superintendencia de Educación 2013-2017.

El análisis de los datos da cuenta de que la mayor concentración de los gastos se ha destinado a personal, que en promedio ha concentrado el 45% de los ingresos ejecutados entre 2008 y 2017. En segundo lugar, se encuentran los gastos de operación con un 17% y, en tercera posición, recursos de aprendizaje con un 13%. Respecto al ítem de equipamiento y apoyo pedagógico, los establecimientos hicieron una mayor inversión durante los primeros años de la SEP, la que ha ido bajando en el tiempo, producto de que no existe la necesidad de renovar los equipos adquiridos todos los años.

En cuanto a la utilización de las leyes que autorizaron gastos no ajustados a los convenios, a nivel agregado se visualiza que el año 2012 es cuando se concentra la mayor rendición de gastos asociados al 15% de libre disposición, concentrando un 11% de la ejecución de recursos ese año. Es importante dar cuenta de que, en general, no se encontraron diferencias significativas en el comportamiento de gastos según dependencia y desempeño del establecimiento, a excepción de los ingresos que se ejecutaron con cargo a estas leyes. Según los datos (ver anexo), los establecimientos municipales y con peor desempeño fueron los que presentaron un porcentaje mayor de ejecución de recursos no ajustados al PME, comparado con los colegios particulares subvencionados y de desempeño más alto.

**Gráfico 10:** Distribución de gastos realizados con recursos SEP según ítem 2008-2017.

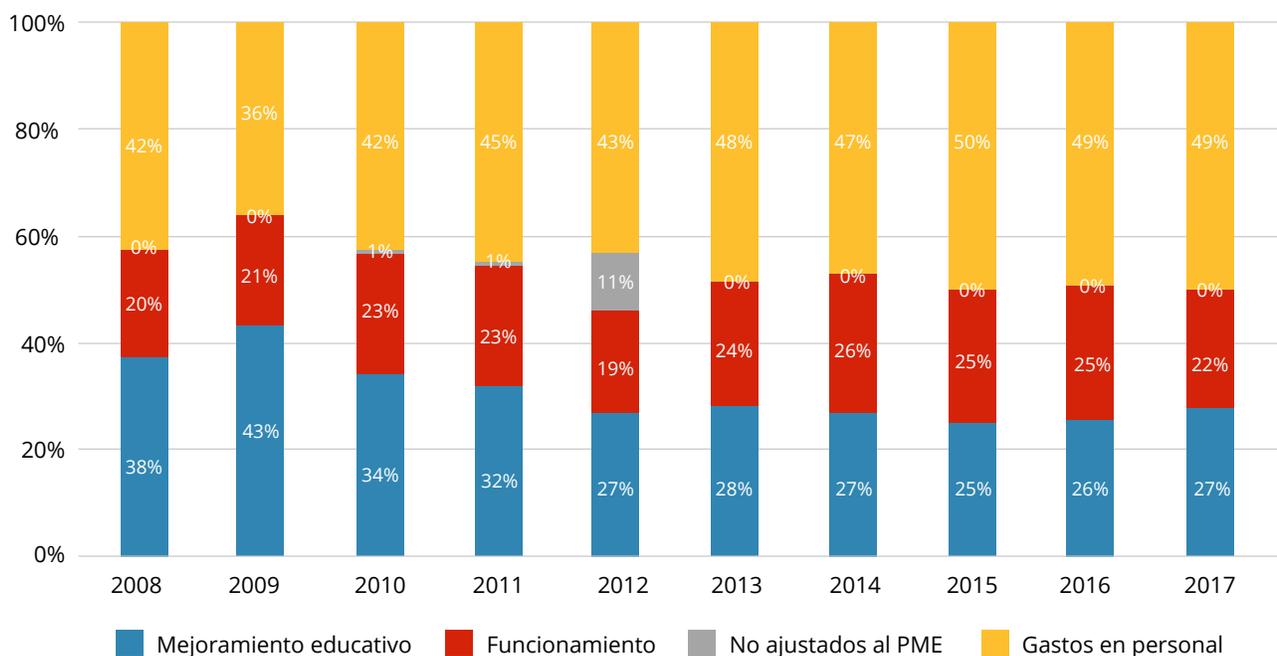


**Fuente:** elaboración propia en base a datos de rendición de la Superintendencia de Educación.

La agregación de los ítems de gasto en cuatro categorías permite evidenciar de manera más clara cuánto es la ejecución que han hecho los establecimientos a mejoramiento educativo (incluye recursos de aprendizaje, equipamiento de apoyo pedagógico y asesoría técnica y capacitación). Se visualiza que en los prime-

ros años de implementación, donde hubo una mayor restricción en el gasto, hay también mayor uso de los aportes en esta categoría. Por su parte, si desde un inicio los colegios invirtieron mayores recursos en personal, la autorización explícita que se otorga a partir de la Ley N° 20.550 (que modifica la SEP) consolida aún más esta tendencia.

**Gráfico 11:** Distribución de gastos realizados con recursos SEP según categoría 2008-2017.



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

La constatación que existe de los datos presentados es que los colegios realizan una parte importante del gasto en lo que algunos denominan “condiciones de calidad de la escuela” y una parte menor en mejoramiento. Esto respondería, por un lado, a la baja capacidad de planificación estratégica que tienen las escuelas para hacer un uso eficiente de los recursos (es común que los colegios realicen gastos en

personal o adquisición de equipamiento tecnológico sin claridad de cómo se contribuye al mejoramiento educativo) y, por otro lado, a que la SEP aporta recursos en un escenario de déficit estructural del sistema educativo municipal y particular subvencionado, por lo cual, los sostenedores se ven incentivados en destinar la subvención en gastos operativos y justificarlos en los PME<sup>9</sup>.

““

*“Llegamos a la conclusión de que el 75% no era gasto de mejoramiento, sino que es gasto de condiciones de calidad. que es como tener una dupla psicosocial estable, no tener que echarla en diciembre y contratarla en marzo, para que esa gente se quede ahí y estar mejor con los niños. Y eso yo creo que es lo que hay que transparentar, ahí llegamos a decir que había más o menos un 20% o 25% que era para asesoría o compra de recursos”.*

(Entrevista ex profesional DEG, Mineduc).

““

*“Sabe lo que pasa, director, que, mire, hemos comprado todas las pizarras tecnológicas que hay, Arquimed nos tiene con pizarras hasta por arriba del techo, hemos comprado notebooks, hemos comprado Tablet, hemos comprado data, hemos comprado esto y esto otro, y todavía nos queda plata, y ya no sabemos qué hacer”. Mi conversación siempre era: “tú me estás hablando de cosas necesarias sí, muy bien, pero yo quiero hablarte de procesos, de capacidades, de capacidades en los estudiantes, en los profesores, en los jefes directivos, de capacidades”.*

(Entrevista ex profesional DEG, Mineduc).

““

*“Pero ahí la pregunta es: ¿se resolvió el tema flexibilizando el uso de los recursos por la vía de ahora poder contratar más personas en términos de calidad? No, no se resolvió, yo diría que se llenó de gente el colegio, pero no se ha producido al interior de los establecimientos educacionales la integración necesaria desde el punto de vista pedagógico y de gestión para mejorar los aprendizajes estudiantiles”.*

(Entrevista ex profesional Superintendencia de la Educación).

9 Ambas tesis serán profundizadas en el Capítulo III del presente estudio, que tiene como objetivo recabar información respecto a la gestión de los recursos por parte de las escuelas a través del levantamiento de información cualitativa.

En este escenario, la pregunta que se instala es cuánta mayor flexibilización se debe realizar en el uso de los recursos SEP. Lo cierto es que la modificación que instituye la Ley de Inclusión (que establece la obligación de rendición de cuentas de los recursos que aporta el Estado y, además, define de forma explícita que los

aportes deben ser utilizados al cumplimiento de fines educativos<sup>10</sup>), ha determinado un cierto consenso respecto a la necesidad de otorgar mayor amplitud al uso de los recursos de la Subvención Escolar Preferencial, cuestión que ya era anunciada el año 2014 por el entonces Ministro de Educación:



*“En la medida en que todos los chilenos estén más seguros de que los dineros de la subvención se usarán sólo en educación, la lógica tiene que ser necesariamente la de dar más flexibilidad a la escuela para que estime la pertinencia de los usos. Hacia allá se orientará la política”.*

(Intervención de Nicolás Eyzaguirre, ex Ministro de Educación, en Comisión Especial Investigadora del uso de los recursos que otorga la Ley 20.248).

Menor consenso existe respecto a qué porcentaje de los aportes debe liberalizarse para los fines educativos, y cuánto resguardar para mejoramiento educativo anclado a los PME.

---

10 Entre los que se contempla: pago de remuneraciones a personas que ejerzan funciones de administración necesarias para la gestión del establecimiento; pago de remuneraciones, honorarios y beneficios al personal docente que cumpla funciones directivas, técnico pedagógicas o de aula; gastos de las dependencias de administración del o los establecimientos educacionales; costos de servicios asociados al funcionamiento y administración de los colegios; adquisición de servicios, materiales e insumos para la gestión educativa; activos no financieros para la prestación del servicio educativo; mantención y reparación de inmuebles y muebles; pago de obligaciones garantizadas con hipotecas con el propósito de adquirir inmuebles en el cual funciona el establecimiento; gastos que guarden directa relación con la mejora en la calidad del servicio educativo del o los establecimientos educacionales y gastos consistentes con el proyecto educativo.

### 1.3.3. Rendición de cuentas

#### a) La difícil puesta en marcha de la rendición de cuentas

La rendición de cuentas se estableció como un mecanismo central para responsabilizar a los sostenedores por el uso de los recursos y los resultados que lograrán los estudiantes. En este sentido se constituye como una herramienta de descentralización del sistema educativo, en tanto posibilita la decisión del uso de recursos de forma autónoma, aunque ajustada a

la ley, a cambio de la obligación de registrar los gastos efectuados y presentarlos de una forma que siguiera ciertos principios y normas.

De acuerdo con la información recabada, la rendición de cuentas parece ser el proceso que más dificultades de implementación ha tenido la SEP. A pesar de que la ley le otorga la potestad de controlar los recursos del régimen al Mineduc, la información recabada da cuenta de que la rápida puesta en marcha de la política no permitió que la institución contara con los mecanismos ni instrumentos necesarios para realizar un control riguroso de los aportes entregados.



*“Inicialmente no existió un formato de rendición de los recursos y cada sostenedor estableció sus propios procedimientos hasta fines de 2009”.*

(Intervención del alcalde de Maipú en comisión especial investigadora del uso de los recursos que otorga la Ley N° 20.248).

En este escenario, el rol asumido por el Mineduc en los primeros años se entiende más bien como de asesoría y acompañamiento en el control de los recursos, lo que lleva a que tempranamente la Contraloría reclame competencia en esta función, ante la solicitud de pro-

nunciamiento de sostenedores y autoridades. Sin embargo, el órgano controlador va modelando un régimen de rendición que no tuvo sujeción a un método y en ciertos aspectos contradecía algunas de las orientaciones que entregada el Ministerio de Educación.



*“Mucho después de que llegaran estos recursos a los municipios, se fue corrigiendo con normativas posteriores, por ejemplo, en el año 2012 se establece la obligatoriedad de manejar cuentas corrientes distintas para tener un mayor control de los recursos SEP. Adicionalmente, existen diferencias en los criterios de análisis y control de los distintos fiscalizadores”.*

(Intervención del Vicepresidente de la Asociación Gremial de Corporaciones Municipales en comisión especial investigadora del uso de los recursos que otorga la Ley N° 20.248).

Finalmente, no es hasta la entrada en vigencia de la Superintendencia de Educación (2012), que este proceso comienza a tomar un mayor orden, en tanto se van poniendo a disposición diversos instrumentos e instrucciones que, aunque disgregadas, facilitan la rendición y dan mayor claridad al uso de los recursos. Entre estos se cuentan: oficios ordinarios que normaron el examen que realiza la Superintendencia en la fiscalización, dictámenes que aclaran la procedencia de ciertos gastos, portal de “Transparencia Financiera” para realizar rendición de cuentas online y manuales de cuenta que instruyen la rendición anual de los recursos.

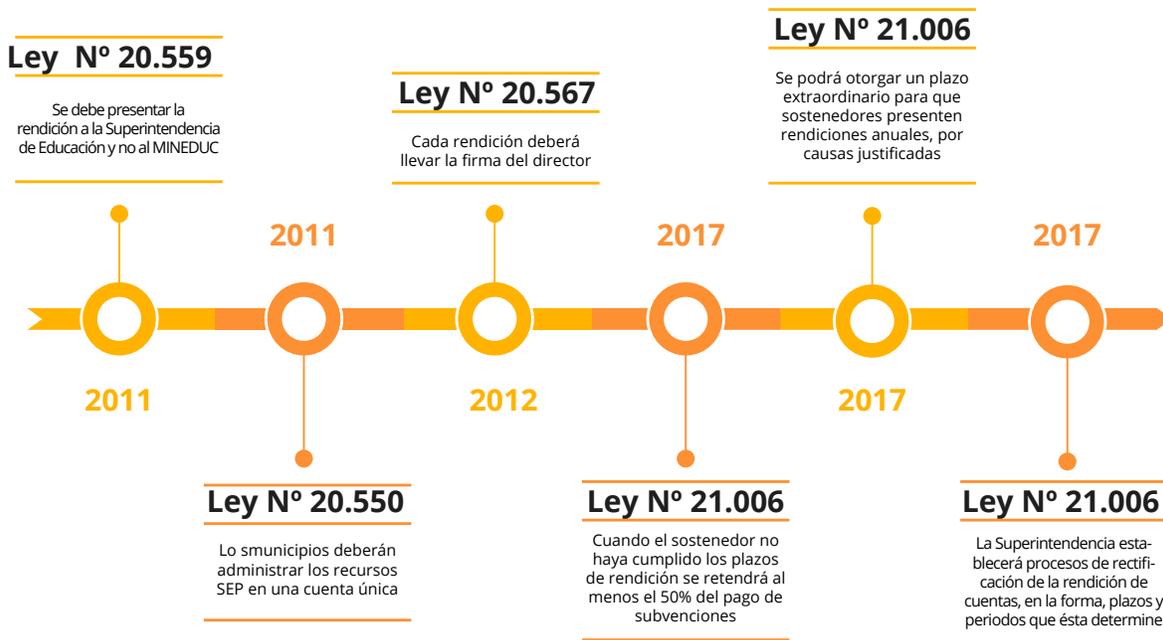
El análisis de las leyes que han modificado la SEP da cuenta de que los cambios introducidos han apostado

do a corregir errores de diseño, permitiendo el perfeccionamiento del proceso. Es así como el año 2011 se incorpora a la norma la orientación que emana de la Contraloría para las entidades municipales, respecto a la necesidad de que los recursos SEP de todos los sostenedores se manejen en una cuenta independiente, para facilitar su fiscalización. La Ley N° 20.567 de 2012 dispone, en un artículo único, que las rendiciones de cuenta lleven la firma del director, compensando lo que se calificó como un desequilibrio en el manejo de los recursos, en tanto los sostenedores tenían responsabilidad exclusiva en el uso de los aportes. Finalmente, la Ley Miscelánea (Ley N° 21.006) autoriza plazos extraordinarios de rendición y la existencia de procesos de rectificación de cuentas, ambos muy requeridos por los sostenedores.

“Luego empiezas a establecer un mecanismo de rectificación, porque cuál es el principal reclamo: “oye, sabes qué, cambió el municipio, cambió el alcalde, se fue el jefe de finanzas, no tengo con qué rendir entonces justo el contador no estaba, lo echaron y encontraron una caja con papeles que no rendimos”.

(Entrevista a profesional de la Superintendencia de Educación).

Figura 4: Principales modificaciones legales a la rendición de cuentas Mineduc.



Fuente: elaboración propia del Centro de Políticas Públicas UC.

A pesar de los avances en la gestión y normativa que regula la rendición de cuentas, se reconoce aún la existencia de algunos nudos críticos que empañan el proceso:

- Aun cuando la Superintendencia de Educación entra en régimen, la Contraloría no se ha restado de emitir pronunciamientos respecto a la SEP. Los ámbitos de competencia de ambas instituciones parecen no estar aún delimitados con claridad, sin perjuicio de lo que dispone la ley. De acuerdo con lo que indican las resoluciones, la Contraloría vela porque los recursos públicos entregados sean destinados a las finalidades previstas de forma oportuna, transparente y eficiente, mientras

que la fiscalización que realiza la Superintendencia implica meramente un juicio de legalidad, no pudiendo evaluar el mérito en el uso de los aportes entregados. Por otro lado, la Contraloría revisa los organismos a los cuales se les asignan los recursos (sostenedores) y no los establecimientos, por lo cual ambas rendiciones serían complementarias. Lo cierto, es que aún persiste el juicio que ambas instituciones manejan énfasis distintos en la fiscalización, lo que causa incertidumbre en los sostenedores. Por su parte, se visualiza como necesario que la Superintendencia tenga facultad de evaluar la pertinencia o mérito del gasto, cuestión que hoy no es observada en la fiscalización.



*“Entonces se produce un choque entre las miradas pedagógicas y las miradas financieras, y la Contraloría te exige a rajatabla, los criterios ahí son cero, que se cumpla como se gasta, o sea, un análisis más contable, y da lo mismo lo pedagógico”.*

(Entrevista a ex profesional de la Superintendencia de Educación).

- Si bien la Superintendencia de Educación ha hecho mejoras al sistema, aún no se logran acoplar los tiempos para que la rendición y fiscalización del gasto se produzca en el mismo año. Esto ocasiona una asimetría de información significativa, en tanto hay un desfase importante entre que el establecimiento realiza el gasto, luego hace la rendición de cuen-

tas y finalmente se produce la fiscalización, donde potencialmente se informa del rechazo del gasto. Hasta hace poco tiempo la asimetría de información estaba aún más acentuada, en tanto los manuales de cuenta de rendición (en los que se explicitan los ítems de gasto que pueden rendirse por subvención), se publicaban con un año de retraso.



*“Por otro lado, el problema que, de repente colegios que toman todos estos manuales, es que, por ejemplo, ahora este año yo te saqué el manual de rendición de cuentas, para lo que vas a rendir este año, pero un manual de cuentas que yo ya gasté, fue el año pasado, entonces tu ahora me estás cambiando las reglas del juego para esta rendición, pero la plata yo ya la gasté”.*

(Entrevista a profesional de la Coordinación Nacional SEP, Mineduc).

- La rendición de cuentas que realizan los sostenedores se ajusta a ítems de gastos definidos por la Superintendencia de Educación y no al PME. Esto impide tener visibilidad en todos los estableci-

mientos sobre si el uso de los recursos realizados se corresponde a acciones establecidas en el Plan de Mejoramiento, lo cual es comprobado solo para colegios que son fiscalizados.



*“E: Una duda, ¿esta verificación de que los gastos se hayan destinado al PME solamente es posible en aquellos colegios que hay una visita de un fiscalizador?  
M: Exacto. No hay posibilidad de verificar que el gasto se haya hecho en PME si no hay visita”.*

(Entrevista ex profesional Superintendencia de Educación).

- Un informe de la Contraloría del año 2018, que audita el uso de recursos SEP a colegios particulares subvencionados de las comunas de Cerro Navia, La Cisterna, Lampa, San Bernardo y La Pintana, pone en conocimiento que el sistema de rendiciones de la Superintendencia de Educación acepta valores rendidos superiores o inferiores a los declarados, arrojando incertidumbre sobre la cuadratura de los gastos. Por su parte, el procedimiento aplicado por la Subsecretaría de Educación del Mineduc no permite el control de las subvenciones, por lo tanto, hechos como falta de rendición, rechazo de gastos y entrega de anticipos, no tienen el adecuado reconocimiento contable. Por último, se constata que aún existen colegios que no cuentan con un sistema contable que permita hacer una rendición de cuentas adecuada y que no cuentan con una cuenta corriente exclusiva para administrar los fondos SEP, complejizando la fiscalización del uso de recursos.

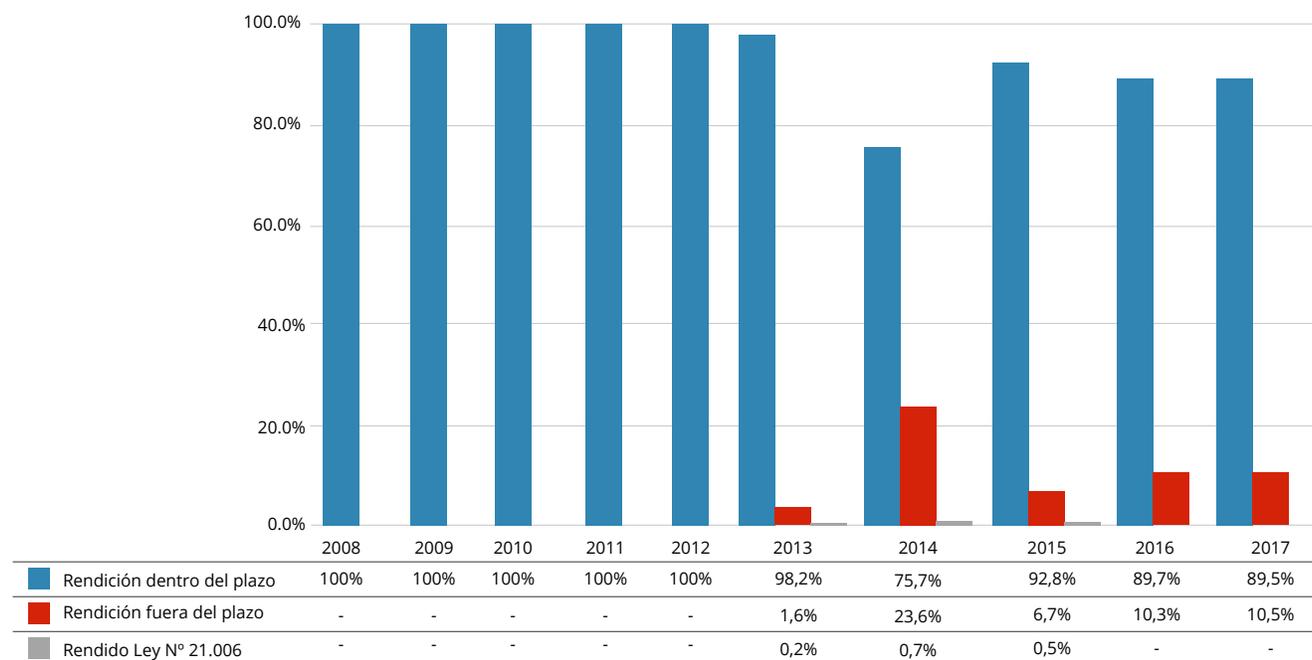
ra de plazo y no existe información respecto a la autorización de extender la fecha para completar el proceso. Desde 2013, cuando la Superintendencia de Educación asume la rendición, existe un registro más preciso de la información. Se observa que un porcentaje menor de colegios (correspondiente a 120) completó uno o más periodos de rendición para realizar renovación de su convenio y entrar a régimen especial, ajustándose a la flexibilidad que otorgó la Ley Miscelánea el año 2017.

El mayor porcentaje de rendiciones fuera de plazo del año 2014 (que se efectúa a partir de marzo de 2015), respondería a un cambio importante en el proceso liderado por la Superintendencia. En enero de ese año se publica el reglamento que instruye, como obligación legal de los sostenedores de establecimientos subvencionados, la rendición de cuenta pública del uso de todos los recursos públicos que administren o perciban anualmente, de manera desagregada. En este contexto, se inaugura un conjunto de medidas que cambian la estructura de rendición de cuentas, de modo tal que, simultáneo a la rendición SEP, se solicita considerar también la subvención general, la subvención de apoyo al mantenimiento, PIE, la subvención pro-retención, la subvención interno y la subvención de refuerzo educativo. A pesar de que se consideraron dos extensiones de plazo, de igual manera el importante cambio en la estructura del proceso significó el aumento significativo de las rendiciones fuera de plazo.

## **b) Cifras de la rendición de cuentas**

Los datos de las rendiciones de cuenta manifiestan el carácter discontinuo que ha significado la implementación del proceso. En cuanto al estado de rendición hasta el año 2012 (periodo en que el Mineduc lideraba el control de gastos), no se rescatan datos de rendiciones fue-

**Gráfico 12:** Estado de rendición 2008-2017.

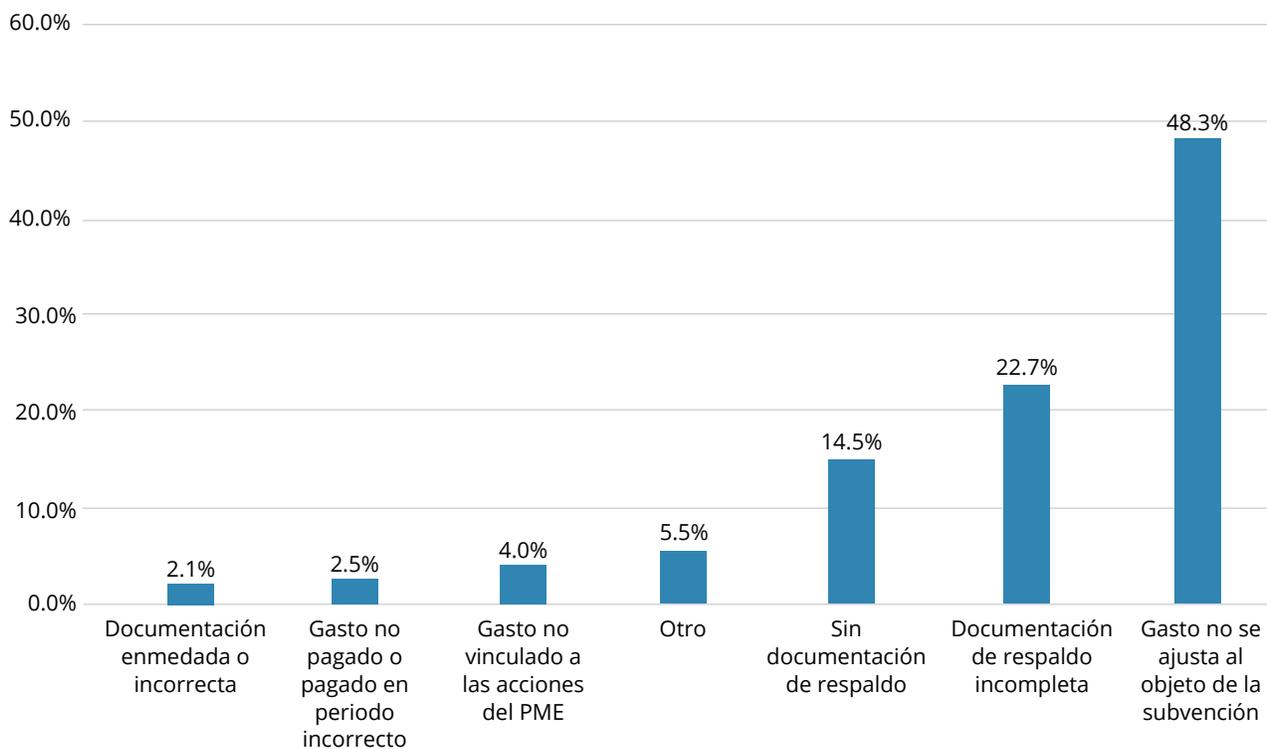


**Fuente:** elaboración propia en base a datos de rendición SEP de la Superintendencia de Educación.

Desde el año 2013 se encuentran disponibles también los montos y razones de los gastos rechazados. Los datos aportados por la Superintendencia informan que de los montos rendidos entre el 2013 y 2017, un total de \$15.080.074.977 fueron rechazados, lo que corresponde al 0,5% de los gastos realizados por los establecimientos en el mismo periodo.

En torno al motivo de rechazo de los gastos, casi la mitad (48,3%), responde a que el gasto no se ajusta al objeto de la subvención, seguido por problemas en la documentación de respaldo del gasto. En menor medida se ha detectado que el gasto no se encuentra vinculado a acciones del PME, lo que podría atribuirse a que la Ley N° 20.550 autoriza a que los establecimientos realicen modificaciones a su plan de mejoramiento, lo que permitiría que los colegios ajusten en mejor medida el uso de los recursos a su PME.

**Gráfico 13:** Motivo de rechazo de gastos SEP 2013-2017.



**Fuente:** elaboración propia en base a datos de gastos rechazados de la Superintendencia de Educación.

La realización de gastos no ajustados al objeto de la subvención ha significado un problema histórico en la implementación de la SEP, cuya respuesta puede atribuirse tanto al trastabillado proceso de rendición de cuentas, a los problemas de información sobre el uso de recursos hacia los sostenedores, así como a la ausencia de mecanismos claves para el control de recursos, como por ejemplo, que la normativa no contemple la restitución anual de saldos no ejecutados por los establecimientos.

Antes del año 2011 la Contraloría había realizado ocho auditorías, cinco investigaciones especiales y trece seguimientos, donde se detectó la recurrencia en la omisión de controles financieros y la utilización de los aportes de la SEP, mayoritariamente, a fines ajenos a los que establece la ley. A raíz de esto, ese

año el órgano contralor realizó un programa transversal para fiscalizar los fondos entregados por esta subvención a 105 entidades municipales, en el cual se detectó que \$1.695.315.000 fueron gastados de manera improcedente y \$13.530.777.000 de los ingresos entregados fueron objetados por no ajustarse a la ley, es decir, no correspondían a acciones del PME. Además, \$25.560.605.000 de los saldos no estaban acreditados, lo que para la Contraloría supone que se utilizaron en fines distintos a los contemplados por la SEP.

Una de las hipótesis que se maneja entre los actores consultados, es que la cuantiosa suma de saldos acumulados de la SEP corresponden en gran medida a gastos que son rechazados en las rendiciones de cuenta. En este sentido, se desecha la posibilidad que los establecimientos hicieran una baja ejecución de los recursos entregados.



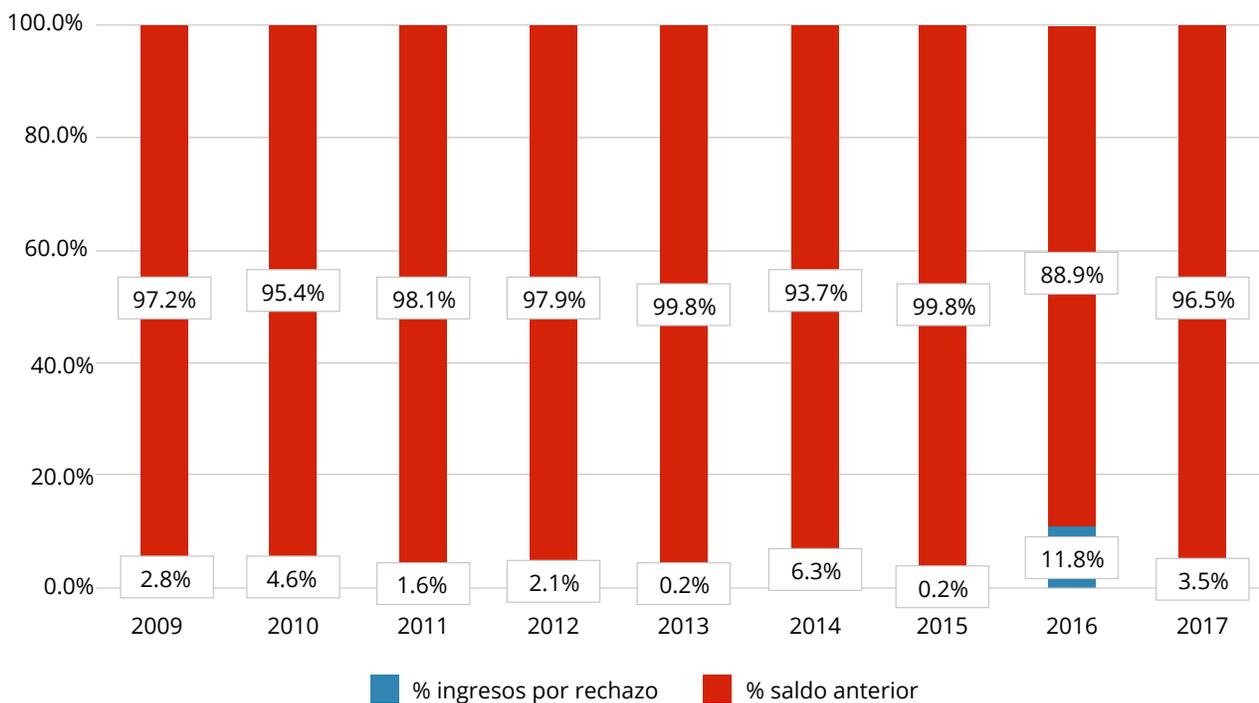
*“Ahora, por qué no lo logran (realizar una ejecución de al menos 70%): porque hay un alto porcentaje de gastos rechazados... También, entonces sigue persistiendo en el sistema la idea de gastar en lo que de acuerdo a la ley no corresponde y ahí se abre otra arista en la conversación”.*

(Entrevista a profesional de la Coordinación Nacional SEP del Mineduc).

Una descomposición de los saldos permite contrarrestar esta hipótesis, poniendo de manifiesto que un porcentaje menor de los saldos corresponde a gastos realizados por los sostenedores que han sido rechazados en la rendición de cuentas. En promedio, solo el

3,6% de los saldos acumulados se ajusta a esta situación. Por su parte, durante 2016, se eleva la proporción de gastos rechazados del total acumulado, lo que respondería a que ese año se crea un procedimiento que permite hacer verificación de la legalidad de uso de recursos, lo que eleva los gastos rechazados<sup>11</sup>.

**Gráfico 14:** Proporción de ingresos por saldos rechazados y saldos iniciales 2009-2017.



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

11 El decreto que establece las características, modalidades y condiciones de la rendición de cuenta pública del uso de los recursos que deben efectuar los sostenedores de establecimientos que reciban aportes del Estado (N° 469) indica que la Superintendencia de Educación debe realizar el procedimiento de juicio a la legalidad, mediante el cual verifica que un acto o contrato se enmarca dentro de los fines educativos, sean especiales o generales y que su documentación cumpla con los requisitos legales.

### 1.3.4. Rendición pedagógica: la columna vertebral de la SEP

Hasta antes de la SEP era el Ministerio de Educación quien asumía la responsabilidad casi exclusiva por los mecanismos de aseguramiento de la calidad: asignaba recursos, dictaba el currículum mínimo y fiscalizaba. En contraste, los sostenedores tenían un papel pasivo en la responsabilidad por la calidad, circunscrito básicamente a entregar las condiciones para que los procesos de aprendizaje fueran factibles, pese a que estos se producen en el establecimiento.

La SEP modifica este principio de manera profunda, estableciendo responsabilidad por el mejoramiento educativo de los estudiantes a los sostenedores. Para esto se exige que cada escuela presente un PME, que puede ser definido como un instrumento de planificación estratégica y de gestión de los colegios que contribuye al mejoramiento de sus prácticas institucionales y pedagógicas a través del establecimiento de acciones, metas y recursos en cuatro áreas: gestión curricular<sup>12</sup>, liderazgo educativo<sup>13</sup>, convivencia escolar<sup>14</sup> y gestión de recursos<sup>15</sup>.

El PME se ha entendido como la columna vertebral de la SEP, ya que institucionaliza la planificación de

la mejora de la calidad en las escuelas, asociando los aportes que entrega la subvención a dicha planificación. Se destacan tres dimensiones innovadoras del instrumento:

1) Se inserta en una lógica de políticas bottom-up (Gatica, 2016), en que los sostenedores y equipos directivos son los encargados de planificar sus metas, objetivos y acciones de mejora.

2) Ancla el uso de los aportes a las acciones que se comprendan en el PME, de modo tal de *“asegurar que los recursos que se están entregando a las escuelas sean utilizados en beneficio de los estudiantes que requieren mayores recursos en generar una educación de calidad”*. (Entrevista a ex profesional de la Agencia de Calidad de la Educación).

3) Idea un modelo de acompañamiento diferenciado para su construcción e implementación, según la capacidad de la escuela para proporcionar aprendizaje de mejor calidad en sus estudiantes. Para ello se establece un sistema de clasificación de los colegios basado en la medición de sus resultados educativos, que comprende tanto estándares de desempeño como estándares de contenido (Informe Comisión de Hacienda, Primer Trámite Constitucional Ley N° 20.248).

12 Entre las acciones que se contemplan en el área de gestión curricular se cuentan: 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, apoyo a alumnos rezagados en sus aprendizajes y desarrollo personal, giras y visitas a lugares funcionales al cumplimiento de los objetivos educativos, entre otras.

13 Tales como preparación y capacitación de equipos directivos; fortalecimiento del consejo de profesores; participación en el establecimiento de personalidades o profesionales de la vida cultural, científica o de la sociedad; proyección de la escuela en la comunidad; fortalecimiento de la formación valórica y cívica de los alumnos; entre otras.

14 Acciones de apoyo psicológico y asistencia social a los alumnos, mejoramiento de la convivencia y gestión del clima escolar, fortalecimiento del consejo escolar, fortalecimiento de las familias y apoderados en el vínculo educativo, apoyo a los aprendizajes de todos los alumnos, contratación de personal idóneo para el cumplimiento de estas acciones, entre otras.

15 Tales como una política de perfeccionamiento para los docentes; diseño e implementación de sistemas de evaluación docente; incentivo al desempeño de equipos directivos, docentes y funcionarios; fortalecimiento de instrumentos de apoyo a la actividad educativa como biblioteca escolar, computadores, internet, talleres, sistema de fotocopias y materiales educativos; entre otras.

Pese a la relevancia del PME como instrumento de rendición pedagógica y ancla del uso de recursos SEP, su implementación en las escuelas no fue sencilla. En un comienzo la ausencia de orientaciones para su elaboración, así como la falta de capacidades para su gestión por parte del Mineduc, atentó en la comprensión que tuvieron los sostenedores de este instrumento (Treviño, Órdenes & Treviño, 2009).

En cuanto a la naturaleza de los problemas que se presentaron en un inicio, es posible clasificarlos en tres tipos. El primer grupo se da a nivel de diseño de los PME que fueron presentados al Mineduc, como, por ejemplo: formulaciones incompletas; incoherencia entre el diagnóstico y las acciones contenidas en los PME, la inclusión de varios procesos dentro de un objetivo y/o acción, tiempo insuficiente para la realización de los diagnósticos, falta de justificación de las metas establecidas, copia del PME para distintos establecimientos de un mismo sostenedor, falta de representación de acciones en ámbitos como el liderazgo educativo y trabajo con estudiantes y ausencia de participación de la comunidad educativa para su elaboración (Muñoz, Marfán & Pascual, 2010; Centro UC de Políticas Públicas, 2012).

El segundo grupo de problemas se relaciona con las capacidades de gestión por parte del Mineduc para dar respuesta a las exigencias de la ley: desajuste de las orientaciones y manuales entregados con la realidad de algunos establecimientos (como unidocentes y multigrado), bajada ambigua de información a los sostenedores sobre el uso de recursos, inestabilidad de la plataforma en la que debían presentarse los PME e insuficiencia de recursos humanos para realizar la revisión de los planes de mejoramiento a los más de seis mil establecimientos.

Por último, el tercer grupo de problemas se relaciona con la definición centralizada de la mejora que debían alcanzar las escuelas. Esto responde a que el Mineduc entregó directrices respecto al área en que debían concentrarse las acciones del PME (asociadas a velocidad lectora durante los dos primeros años) y las metas de aprendizaje que debían alcanzar los colegios (se definió por obligación que las escuelas debían plantearse un incremento del puntaje SIMCE en

al menos 18 puntos promedio en un plazo de cuatro años). Esto implicó que las metas solo pudieran ser cumplidas por el 4% de los establecimientos (Muñoz, Marfán & Pascual, 2010) y además trastocar el principio *bottom-up* de la construcción del PME, ante la escasa autonomía de las escuelas para la elaboración de sus metas.

### **a) Cambios en la gestión y configuración de los PME**

Al igual como ocurrió con los otros procesos analizados, el Plan de Mejoramiento Educativo ha tenido importantes modificaciones en los años de implementación de la SEP, que también han apuntado a la mayor flexibilización, sobre todo para dar respuesta a los problemas de gestión que fueron enunciados.

Aunque la SEP no formara parte conceptual del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad, es la Ley N° 20.529 la que instauro el SNAC. Este modifica principios del PME descomprimiendo algunas funciones burocráticas para los sostenedores y disminuyendo lo que se calificó como un excesivo control del Mineduc. A esto se sumó la constatación de aspectos ya señalados como poco funcionales e ineficaces en el diseño e implementación de los PME, que justificaron la discusión y aprobación de los cambios que se instauraron con la Ley N° 20.550 que modifica la SEP.

Cabe recordar que el espíritu original de la Subvención Escolar Preferencial era otorgar un trato diferenciado a las escuelas de acuerdo a su desempeño académico, el que se traduciría en el acompañamiento y supervisión en la construcción y ejecución del PME, y por ende en la "libertad" para hacer uso de los recursos. De esta forma el PME, en el caso de los establecimientos en recuperación, sería elaborado por un equipo tripartito conformado por un representante del Ministerio de Educación, por el sostenedor (o un representante que este designe) y por una entidad externa con capacidad técnica sobre la materia. Esto tenía como propósito que los establecimientos que presentaban más dificultades pudieran mejorar su rendimiento educativo mediante una buena planificación y gestión. Por su parte, en el caso de las escuelas calificadas como emergentes, su PME debía ser

aprobado por el Mineduc, quién además debía hacer la respectiva verificación de su cumplimiento (Weinstein, Fuenzalida & Muñoz, 2010). En contraste, los establecimientos calificados como autónomos solo serían responsables de presentar su PME ante el Mineduc, y someterse a los procesos de verificación que atañen a todas las escuelas con convenio.

Las modificaciones legales aprobadas a tres años de la implementación de la SEP alteran sustancialmente

el espíritu original. De acuerdo a lo que se puede observar en la siguiente tabla, que resume los cambios a la ley, se redefinen los deberes y responsabilidades del Mineduc en torno a los PME, atenuando de manera significativa su rol en los procesos de elaboración y ejecución, a la par que acentúa la responsabilidad de los sostenedores. Del mismo modo, se anula el apoyo diferenciado a las escuelas, a partir de entonces todos los colegios pasan a tener el mismo trato en sus procesos de planificación, sin importar su desempeño académico.

**Tabla 2:** Modificaciones legales que afectan a los PME (Ley N° 20.550, 2011).

<b>Cambios que afectaron a todas las escuelas</b>	<b>Cambios que afectan sólo a escuelas emergentes</b>	<b>Cambios que afectan sólo a escuelas insuficientes</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La evaluación de los logros de aprendizaje y desempeño de las escuelas para orientarlas en su quehacer institucional y pedagógico, así como la información a la comunidad escolar sobre estos procesos, quedó asignada a la Agencia de Calidad de Educación.</li> <li>• El Plan de Mejoramiento Educativo es exigido a todas las escuelas. No es requisito contar con convenio SEP vigente.</li> <li>• Las metas de efectividad de rendimiento académico no deben ser acordadas con el Mineduc.</li> <li>• Se otorga posibilidad de que los sostenedores den primacía a algunos de los ámbitos de acción en la elaboración y ejecución de sus PME.</li> <li>• Se autoriza la modificación de las acciones contenidas en los PME cuando se produzcan cambios en las condiciones que se tuvieron en consideración para la formulación del plan.</li> <li>• Se sustrae la exigencia del Mineduc para la entrega de orientaciones y apoyo para la elaboración y ejecución del PME.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se sustrae la obligación que el PME deba contar con la aprobación del Mineduc.</li> <li>• Se modifica la exigencia de logro de resultados educativos, basta con la formulación de metas de resultado.</li> <li>• Se otorga el grueso de los recursos una vez que se presente el PME, sin necesidad de comenzar a ejecutarlo.</li> <li>• Se reduce la sanción por no presentación de PME.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eliminación de la obligación de conformar un equipo tripartito para la elaboración del PME.</li> <li>• Se responsabiliza al establecimiento por su plan de mejoramiento y circunscribe la labor del Mineduc a prestar un apoyo en la elección del sostenedor.</li> </ul>

**Fuente:** elaboración propia del Centro de Políticas Públicas UC.

A juicio de algunos entrevistados, el retroceso del rol del Mineduc en los PME ha sido negativo, en tanto que se ha perdido visibilidad de la calidad de los planes que presentan los colegios SEP. Del mismo modo, hay menor margen de orientación a los equipos directivos, para una tarea que aún parece ser engorrosa.

Por su parte, no hay un rol del todo diferenciado en la función que asumen el Mineduc y la Agencia de la Calidad en torno a la orientación que entregan a las escuelas para la implementación de sus PME, lo que daría cuenta de un proceso imperfecto de integración de la SEP al Sistema de Aseguramiento de la Calidad.

“

*“Pero, además, el tema del seguimiento y el acompañamiento del PME también con la entrada de la Agencia queda un poquito en intersticio de a quién le corresponde y cuánto nos corresponde a cada uno, porque en la Ley SAC está claramente establecido que la Agencia va a orientar y hacer recomendaciones al PME, entonces la supervisión del ministerio dijo ‘bueno, pero entonces ¿qué hacemos nosotros?’. Claro... Si nosotros también orientamos... ¿qué diferencia hay en términos reales entre la orientación que se entrega en contexto de la asesoría técnico pedagógica que entrega el ministerio y la orientación que entrega la Agencia en función de la evaluación que hace de ese PME? O sea, la línea es súper delgada”.*

(Entrevista a profesional de la Coordinación Nacional SEP, Mineduc).

“

*“No tenemos reportes de forma efectiva, porque al minuto que se le quitó la potestad al Ministerio de revisar los planes, nosotros no aprobamos los planes, por lo cual no tenemos una revisión profunda como para poder decirte a ciencia cierta ‘aquí hay problemas’ o si se siguen manteniendo los problemas. Cuando el ministerio tenía la potestad de revisar los planes y aprobarlos, tienes una herramienta de negociación con ese sostenedor. Hoy día ya no lo tienes (...) Hoy los equipos de gestión de las escuelas están abandonados para poder hacerse cargo”.*

(Entrevista a profesional de la DEG del Mineduc).

Paralelo a los cambios legislativos, se observan importantes cambios en la configuración de los PME, que responden a los diferentes enfoques que ha adoptado cada gobierno respecto a esta herramienta y que se han plasmado en las orientaciones que se entregan a las escuelas para su elaboración.

Es así como en sus inicios el PME estaba compuesto por dos grandes secciones. La primera consistía en una planificación a cuatro años donde las escuelas debían definir las metas de mejoramiento asociadas al SIMCE y los dos subsectores de aprendizaje a trabajar. La segunda sección fue denominada como "Programación anual" e incluye todas las acciones definidas por las escuelas para intervenir tanto en los subsectores antes definidos como en la gestión institucional (Treviño, Órdenes & Treviño, 2009).

Una segunda etapa se da con la publicación de las orientaciones de 2013, siendo la principal transformación el cambio en la duración de los ciclos de mejoramiento del PME. En particular, se reemplaza el ciclo de planificación de cuatro años por uno anual, en el cual los establecimientos debían ser capaces de elaborar un diagnóstico, diseñar el PME, implementar las estrategias, monitorearlas y finalmente hacer una evaluación a final de cada año (Ministerio de Educación, 2012). Los críticos a este enfoque señalan que con

este cambio se propició que el PME se transformara en una herramienta para la planificación del gasto, perdiendo su importancia como instrumento de apoyo al mejoramiento educativo.

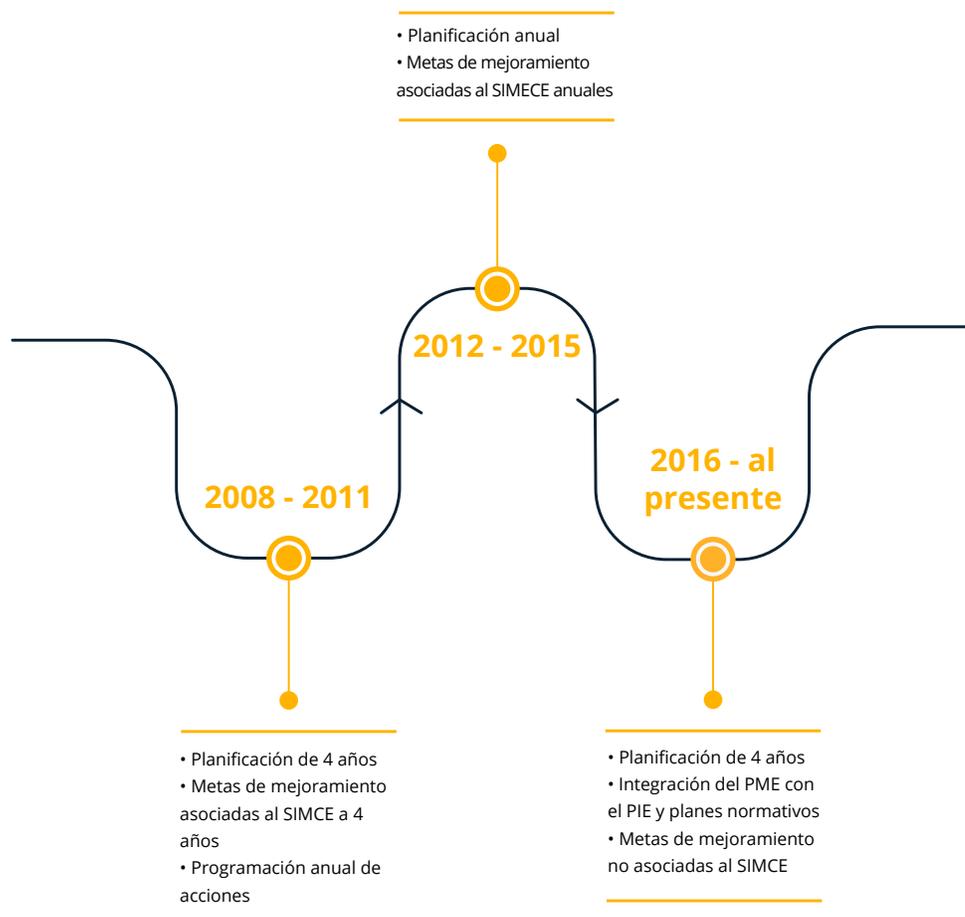
Posteriormente, en 2015, se introdujeron nuevas modificaciones que buscaron retomar el primer enfoque. De este modo, se consideró un ciclo de mejoramiento con una duración de cuatro años, se promovió la integración al PME de los planes normativos y del Proyecto Educativo Institucional (PEI) y se puso fin a la obligación que tenían las escuelas de considerar los resultados obtenidos en la prueba SIMCE en la definición de las metas estratégicas (Ministerio de Educación, 2015). Luego, en 2016, se introdujeron cambios menores, los cuales hacían más bien referencia a la homologación del lenguaje de los indicadores de gestión con los estándares de desempeño establecidos por la Agencia de Calidad (Ministerio de Educación, 2016).

Entonces, el PME actual se compone de dos etapas, la primera, que consta a su vez de tres sub etapas que son: Análisis estratégico, Autoevaluación institucional, y Objetivos y metas estratégicas. Éstas deben ser abordadas en un plazo de cuatro años. La segunda fase, se compone de ciclos anuales y comprende el diseño e implementación de las acciones, en concordancia con los objetivos y metas establecidos en la fase anterior<sup>16</sup> (Ministerio de Educación, s.f).

---

16 Cabe señalar que, de acuerdo a la información provista por los entrevistados, se está trabajando en la implementación de un nuevo enfoque del PME, junto con cambios en el instrumento de verificación de su cumplimiento, respondiendo a un nuevo cambio de gobierno.

**Figura 5:** Cambios a la elaboración de los PME.



**Fuente:** elaboración propia en base a revisión de orientaciones para la construcción de los PME.

No existe una valoración unívoca de la pertinencia de las transformaciones en la configuración de los PME, especialmente en torno a la conveniencia de establecer metas asociadas al SIMCE y los periodos de planificación. Sin embargo, se levanta un juicio común en dos tesis: (i) no parece eficaz solicitar a los establecimientos que integren a sus PME los planes nor-

mativos y PEI. Y (ii) ninguna de las transformaciones ha permitido superar la lógica dual de los planes de mejoramiento (que quizás sería el mayor nudo crítico en torno a esta herramienta), según lo cual los PME más que un instrumento de planificación de la mejora educativa es una justificación al gasto de los aportes entregados por la SEP.



*“Yo creo que ahí hay un lío, porque la planificación de la escuela debiera ser una sola y el PME debiera tener como línea gruesa también lo que elabora la escuela para fomentar y promover la formación ciudadana o para promover la inclusión en la escuela. O sea, todo eso debiera estar dentro de los objetivos y de las actividades del PME”.*

(Entrevista a ex profesional de la Agencia de Calidad)



*“(El) PME se empieza a transformar en un instrumento que justifica el gasto, se hace el procedimiento de pensar como cuáles son los espacios de mejora, que eso le hace bien a las instituciones, pero llegar a que al final se utilice como un instrumento que justifique el gasto no tiene sentido”.*

(Entrevista a ex profesional de la Superintendencia de Educación)

## b) Verificación del cumplimiento de los PME

A pesar de las importantes modificaciones legales que flexibilizaron el rol del Mineduc en la elaboración y apoyo a la implementación de los PME, ninguno de los cambios normativos ha trastocado la función de verificación del cumplimiento de los PME. Sin embargo, en sus diez años de implementación este proceso se puede calificar aún de inconcluso y voluble, ya que al igual que ha ocurrido con el enfoque del PME, con cada gobierno han cambiado los énfasis de los instrumentos de verificación.

La información recabada da cuenta de la existencia de dos procedimientos de verificación de cumplimiento. El primero, a cargo de los propios directivos que informan al Mineduc el porcentaje de implementación de las acciones de su PME. Si bien este procedimiento ha sido más estable en cuanto a la información recabada y cobertura (para el año 2018 alcanza el 94,8% de las escuelas con convenio), de igual forma surgen resquemores respecto a su objetividad (los colegios entregarían una evaluación más optimista de lo que sucede en la realidad).



*“Los establecimientos siguen la misma lógica de registrar para la rendición de cuenta, no están registrando para, efectivamente, hacer un real seguimiento de su situación y ver cuánto hemos avanzado. ‘Mira, efectivamente no vamos por buen camino, así que tenemos que hacer un cambio y hacer otra cosa’ ... siguen siendo un mero registro para poder rendir los recursos”.*

(Entrevista a profesional de la Coordinación Nacional SEP del Mineduc).

El otro proceso de verificación está a cargo de los equipos de apoyo técnico ministerial (supervisores) de las direcciones provinciales, que visitan presencialmente a las escuelas. Respecto a la cobertura, en todas las provincias se hace la verificación en escuelas emergentes y en recuperación, y en algunas, se cubre también a los colegios autónomos. Si bien actualmen-

te se registra una alta tasa de cobertura (para el año 2016 el 95,5% de los establecimientos con convenio cuenta con datos), la información recabada varía de manera importante entre los años<sup>17</sup>, producto de los cambios a los instrumentos de verificación. Esto respondería a que nunca ha existido una definición clara respecto a qué se entiende por cumplimiento del PME.



*“Jamás hubo un consenso de autoridad de decir, ya, qué se va a entender por no implementar o no cumplir con el PME. Porque tú puedes tener estas 60 acciones, que pudieron haber sido tareas, de las cuales suponte que hiciste 30 no más, un 30%, pero tuviste una ejecución del 70% financiero ¿qué ibas a entender por un plan no implementado? Y como jamás nadie tomó la decisión, nunca se sancionó y nunca se hizo nada con respecto a eso que dice la normativa, sobre todo a los emergentes, que si no cumples el PME tú tienes que retener”.*

(Entrevista a profesional de la Coordinación Nacional SEP).

---

17 Se ha pasado de instrumentos de carácter funcional, que registran solo el porcentaje de avance de las acciones, hasta aquellos de tono más cualitativo, donde se justifica la evaluación que realiza el supervisor.

Este proceso inconcluso se expresa en la calidad de los datos obtenidos. En concreto, no se cuenta con un reporte para todos los años en que se ha implementado la verificación<sup>18</sup> y no existe homologación en las categorías de cumplimiento, ni a lo largo del periodo ni entre la información que levantan supervisores y el autoreporte que realizan las escuelas<sup>19</sup>.

De acuerdo a los datos disponibles, la comparación de los datos de cumplimiento del PME, confirma que existen diferencias en la evaluación según la fuente. Es así como la supervisión que realiza el Mineduc indica mayor porcentaje de acciones no implementadas e implementadas en relación con lo que autoreportan los propios equipos directivos. Por su parte, un número significativamente mayor de escuelas indican un cumplimiento parcial de sus acciones relacionadas con la calificación que otorga el equipo de supervisores del Mineduc.

**Tabla 3:** Porcentaje de cumplimiento de acciones del PME según fuente.

Categoría de implementación	Fuente	2014	2015	2016
No implementada	Autoreporte	2,7%	3,3%	3,5%
	Verificación	6,7%	6,2%	23,0%
Parcialmente implementada	Autoreporte	37,17%	43,30%	49,75%
	Verificación	10,67%	13,16%	16,82%
Implementada	Autoreporte	60,12%	53,37%	46,73%
	Verificación	82,67%	80,60%	60,17%

**Fuente:** elaboración propia en base a datos de verificación y autoreporte de cumplimiento del PME (Mineduc).

18 En cuanto a la supervisión, no existen datos disponibles para los años 2012 y 2013. Por su parte, en torno a los datos de autoreporte para los años 2013 y 2014 hay un porcentaje importante de colegios con convenio que no cuentan con información (tasa de respuesta de 50,6% y 52,3%, respectivamente).

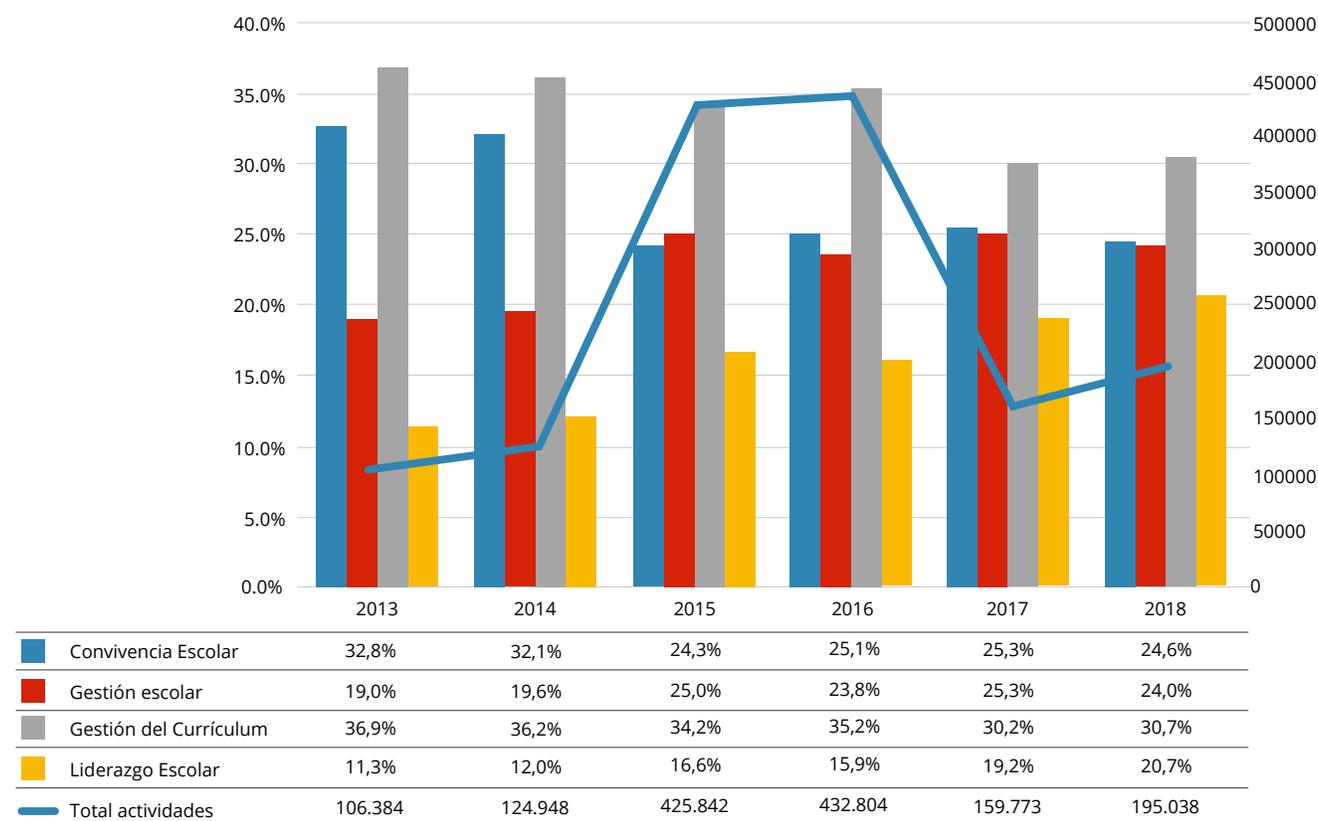
19 Para el caso de las bases de datos de verificación de supervisores en los años 2010 y 2011 existen cinco categorías de evaluación de cumplimiento, las que cambian a tres categorías para los años 2014 a 2016, no siendo homologables. Por su parte, las bases de autorreporte, si bien presentan las mismas categorías de evaluación de cumplimiento entre 2013 a 2018, corresponden a seis alternativas que no se ajustan a las levantadas por los supervisores.

Los datos de autoreporte<sup>20</sup> permiten identificar las áreas donde los establecimientos han concentrado sus PME, así como la variación en el número de acciones que contemplan sus planes. Se observa que, en los años analizados, los PME se han enfocado en mayor medida en acciones de gestión del currículum y convivencia escolar. Esto puede explicarse porque durante toda la primera y segunda etapa de orientaciones a la elaboración de los planes, el Mineduc exigió la definición de metas de efectividad relacionadas al SIMCE. Esta “presión” llevó a los establecimientos a desarrollar un conjunto de estrategias y acciones enfocadas en los ámbitos que ellos creían que directamente afectaban el aprendizaje de los estudiantes (Muñoz, Marfán & Pascual, 2010). De esta manera, se explicaría la mayor concentración de las acciones del

PME en las dimensiones de Convivencia escolar y Gestión del currículum durante los primeros años. Posteriormente, esta tendencia se revierte, dando paso a una mayor dispersión de las acciones en las cuatro dimensiones, lo que se relaciona con el fin a la obligación que tenían las escuelas de establecer metas asociadas al SIMCE (Ministerio de Educación, 2015).

Respecto a la variación en el número de acciones que contemplan los PME, no se observa una tendencia clara en los años con data disponible. El aumento importante en las acciones para los años 2015 y 2016 coincide con la llegada del nuevo enfoque para la elaboración de los planes, pasando a un ciclo de planificación anual a uno de cuatro años. Sin embargo, no es factible explicar la fuerte reducción que se observa a partir del año 2017.

**Gráfico 15:** Distribución de actividades según área y número total de actividades 2013-2018.



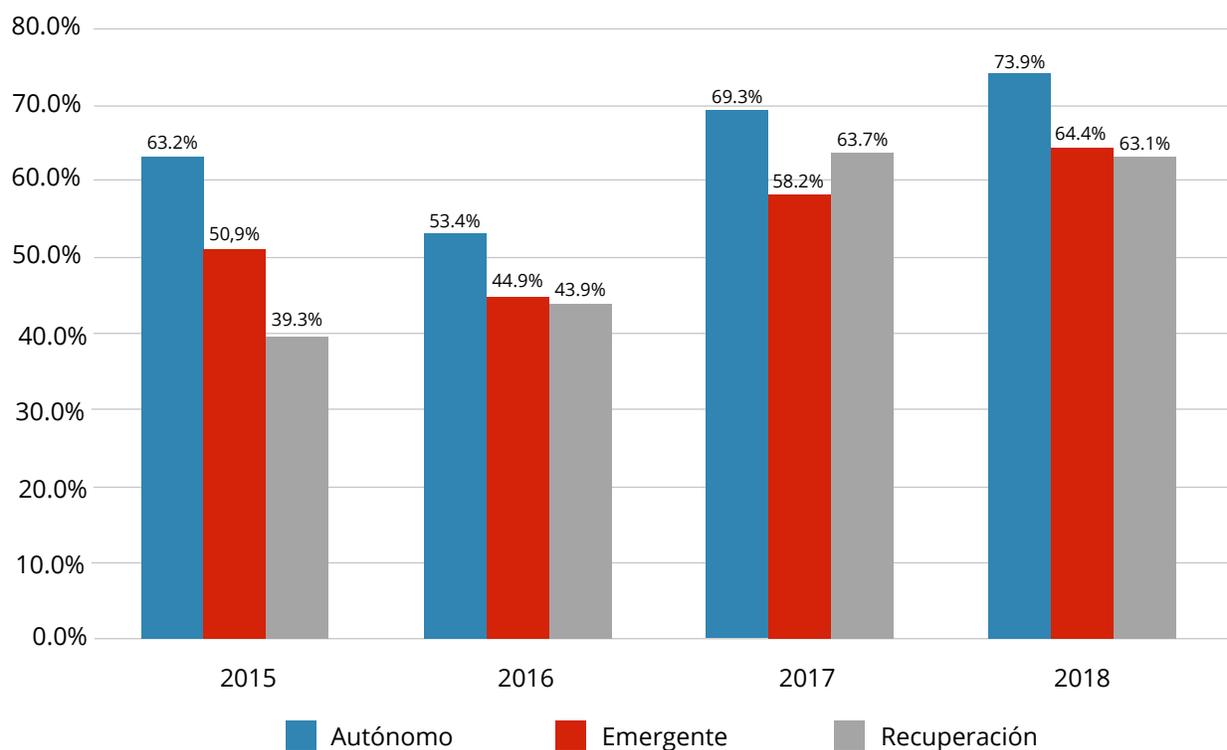
**Fuente:** elaboración propia en base a datos de autoreporte de cumplimiento del PME.

20 Se tomaron en consideración los datos de autorreporte por presentar mejor calidad de información. La data se encuentra disponible para un periodo más largo de tiempo y no hay variación en las categorías de las variables reportadas, como sí ocurre con los datos de supervisión.

De acuerdo a las categorías de desempeño, los datos de autoreporte dan cuenta de que los colegios autónomos, correspondientes a los de mejor desempeño, tienen mayor porcentaje de acciones cumplidas

de su PME en relación a los colegios emergentes y en recuperación. Entre estas dos últimas categorías no se evidencian diferencias que apunten a una tendencia clara.

**Gráfico 16:** Porcentaje de escuelas con 100% de cumplimiento de acciones PME, según categoría de desempeño.



**Fuente:** elaboración propia en base a datos de autoreporte de cumplimiento del PME.

Según dependencia, los datos muestran que no existen diferencias sustantivas en el cumplimiento de las acciones del PME entre colegios particulares subvencionados y municipales. Si bien los primeros muestran una leve ventaja en mayor número de actividades con 100% de implementación y menor por-

centaje de actividades no implementadas, la tendencia no se observa en todos los años que comprende el análisis. Por otro lado, no se observan mayores diferencias en el porcentaje de actividades que se califican como implementadas inicialmente, parcialmente, adecuada y avanzada.

**Tabla 4:** Cumplimiento de acciones del PME, según dependencia.

	2015		2016		2017		2018	
	Municipal	Part. Subv						
No impl. (0%)	4,0%	2,5%	4,0%	2,9%	2,7%	1,9%	2,2%	1,7%
Impl. inicialmente (1% - 24%)	3,0%	1,9%	3,7%	2,7%	2,2%	1,4%	1,6%	1,1%
Impl. parcialmente (25% a 49%)	5,2%	4,0%	6,6%	6,0%	3,6%	2,7%	2,8%	2,2%
Impl. adecuada (50% a 74%)	12,9%	12,3%	16,5%	19,4%	3,6%	9,0%	8,8%	7,3%
Impl. avanzada (75% a 99%)	23,5%	23,6%	20,6%	24,7%	10,9%	21,5%	19,1%	20,3%
Implementada (100%)	51,4%	55,7%	48,6%	44,3%	57,9%	63,5%	65,5%	67,4%

**Fuente:** elaboración propia en base a datos de autoreporte de cumplimiento del PME.

## 1.4. Conclusión

En este capítulo se realizó una revisión a los cambios normativos que ha experimentado la SEP y sus respectivas implicancias en la gestión institucional del gobierno central y las repercusiones en la gestión administrativa de los establecimientos educacionales. Además, se analizó la evolución de la entrega y gestión de recursos que han hecho las escuelas beneficiadas por la SEP.

La evidencia recabada establece que ha habido un fortalecimiento sostenido de la SEP, entre los años estudiados (2008-2017), a pesar de los cambios institucionales, normativos y de financiamiento que han transformado al sistema de educación escolar. Según las cifras, los montos de dinero entregados por alumno prioritario han aumentado hasta en 341% en este periodo, y la cobertura se ha extendido de manera significativa, beneficiando actualmente a todo el ciclo escolar y hasta el 80% de los alumnos más vulnerables. Además, la adhesión de los establecimientos elegibles ha tenido una tendencia positiva y creciente, alcanzando en 2017, el 99,6% de los colegios municipales y el 79% de los particulares subvencionados. Las escuelas que no habían firmado el convenio (9,6%), 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.

Sin embargo, estas cifras contrastan con la baja ejecución, por parte de los establecimientos, de los recursos entregados. Según datos expuestos en esta investigación, en su primer año de implementación

el porcentaje de ejecución apenas alcanzó el 23,9%, aumentando al 65,7% en 2017, siendo los colegios municipales, con matrícula inferior a cien alumnos y de desempeño insuficiente, los que han utilizado en menor medida los aportes entregados. Ante la baja ejecución en este período, se aprobaron dos cambios normativos que flexibilizaron los criterios de acreditación de gasto de los establecimientos, lo que permitió que aumentaran su porcentaje de gasto y, en consecuencia, evitó que numerosos colegios no pudieran renovar sus convenios.

Por otro lado, la baja ejecución ha significado una cuantiosa acumulación de saldos por parte de los sostenedores, los que en 2017 llegaron a \$435.126.802.383, equivalente al 44,7% del presupuesto de la SEP para ese año. Lo que resulta más preocupante de estos hallazgos es que se constata que el 45,1% de estos saldos no se encuentran acreditados en las cuentas corrientes de los sostenedores, lo que representa un total de \$196.153.199.668.

Esta evidencia deja de manifiesto, por un lado, la necesidad de flexibilizar el uso de los recursos entregados vía SEP, debido al importante apoyo que esta subvención significa para los establecimientos municipales y subvencionados adscritos. Por otro, la importancia que reviste generar un procedimiento que permita restablecer los montos que no han sido utilizados por cada establecimiento.

En el próximo capítulo se analizará el tipo de gasto que realiza un grupo de establecimientos y la relación que existe entre este beneficio y sus trayectorias académicas.

## CAPÍTULO II: SUBVENCIÓN ESCOLAR PREFERENCIAL Y RENDIMIENTO ESCOLAR

### 2.1. Introducción

En este capítulo se aborda el segundo objetivo específico de la investigación: “Realizar un análisis exhaustivo del uso de los recursos otorgados por la Subvención Escolar Preferencial y su relación con el desempeño académico de los establecimientos educacionales beneficiarios”.

Con los datos recopilados y analizados en el capítulo anterior, para esta sección se seleccionaron aquellos establecimientos que cumplen con ciertas características, entre las que se incluye la variable de rendimiento académico. Para esto, se propone una metodología cuantitativa de agrupamiento de establecimientos en base a la mejora en trayectoria académica, para luego analizar en términos descriptivos distintas variables de interés de las escuelas: ejecución de recursos y estructura de gastos de la Subvención Escolar Preferencial, cumplimiento de los Planes de Mejoramiento Educativo y variables relacionadas con la gestión de recursos y gestión pedagógica de los establecimientos.

El capítulo se estructura de la siguiente manera: luego de esta sección de introducción, se detalla la metodología empleada, así como las variables utilizadas para el agrupamiento de establecimientos, los criterios de selección de la población objetivo y los resultados del proceso de agrupamiento. En la tercera sección, se presenta una descripción de variables de interés para cada grupo de escuelas, relacionando la mejora en desempeño que han tenido y características de estos. Se concluye que los establecimientos beneficiarios de la SEP con mejor trayectoria académica, son aquellos con menor matrícula y mayor concentración de alumnos prioritarios. Además, se establece que estas escuelas ejecutan en mayor medida sus Planes de Mejoramiento Educativo comprometido. Finalmente, se observa que no hay diferencias relevantes en el uso de los recursos.

### 2.2. Metodología

El objetivo del capítulo es analizar la relación entre el uso de recursos otorgados por la Subvención Escolar Preferencial y el desempeño académico de los establecimientos educacionales beneficiarios. Para lo anterior, se propone utilizar técnicas de agrupamiento de datos a partir de medidas relacionadas con desempeño académico de las escuelas, en particular, variables asociadas a mejoras en puntajes SIMCE de matemáticas entre los años cubiertos por este estudio (2008 – 2017).

Una vez generados los grupos, es posible distinguir entre colegios según la magnitud de mejora en sus trayectorias académicas.<sup>21</sup> Posteriormente, se describe y caracteriza la ejecución de recursos, partidas de gasto y características sociodemográficas de cada grupo de establecimientos, haciendo énfasis en las posibles diferencias que existan entre colegios que mejoran más y aquellos que no.

A continuación, se describe la técnica de agrupamiento escogida, así como las variables de interés que permiten el análisis. Se presentan también los resultados de la metodología utilizada exponiendo, además, los posibles alcances para una correcta interpretación de estos.

---

21 En línea con la literatura internacional revisada, en este estudio se utilizan solo puntajes de matemáticas para estimar mejora en rendimiento académico. Para más detalle ver Murnane, et. al (2017).

### 2.2.1. Análisis de cluster no jerárquico

El análisis de cluster o conglomerados es una técnica estadística que permite agrupar datos en distintos conjuntos, basado en la distancia o similitud entre observaciones. El análisis dependerá, por tanto, de los criterios que se utilicen para determinar grupos similares o distantes entre sí, teniendo como objetivo generar grupos lo más homogéneos posibles y lo suficientemente diferentes de otros.

Dadas las características de la unidad de análisis y el objetivo de este estudio resulta oportuno realizar un análisis de cluster no jerárquico utilizando el método de las  $k$ -medias. El análisis de cluster no jerárquico permite realizar una partición de un conjunto de  $n$  observaciones en  $k$  grupos, este algoritmo asigna cada observación al grupo que se encuentra más cerca (existe menor distancia). Este método intenta identificar grupos de observaciones homogéneas sobre la base de características previamente seleccionadas.

Actualmente, la técnica más usada en agrupamiento no jerárquico es la de las  $k$ -medias, destacando por la simplicidad de implementación y la escalabilidad a grandes volúmenes de datos. Además, este método puede ser considerado para construir una tipología condicionada por datos (Hennig, Meila, Murtagh & Rocci, 2016)<sup>22</sup>.

#### a) Método de las $k$ -medias

El algoritmo de las  $k$ -medias es una técnica de clasificación no supervisada o de segmentación de tipo parcial, que genera una estructura plana (Gironés, 2017). Este algoritmo requiere una determinación a priori de los  $k$  grupos, antes de su ejecución. De igual for-

ma, es necesario determinar los centroides o centros iniciales de cada cluster, permitiendo asignar a cada observación el cluster más próximo en términos de la media<sup>23</sup>.

En términos generales el algoritmo funciona en dos fases principales. En la primera se define el número  $k$  de clusters, lo que trae consigo la definición de los centroides o puntos iniciales. La definición de dichos centroides no es trivial, aunque es común que en análisis de este tipo se opte por centroides iniciales determinados de manera aleatoria<sup>24</sup>. Respecto a la definición del número de grupos, esta técnica permite repetir el ejercicio con distintos valores de  $k$ , para luego seleccionar el que entregue mejores resultados. La segunda fase consiste en asignar de forma iterativa a cada centro de inicio los puntos del conjunto de observaciones más próximo, formando los  $k$  grupos, para luego recalcular los centros de inicio en base a las observaciones que ya forman parte del grupo en cuestión. Lo anterior se realiza hasta satisfacer la condición de convergencia<sup>25</sup>.

### 2.2.2. Definición de población objetivo

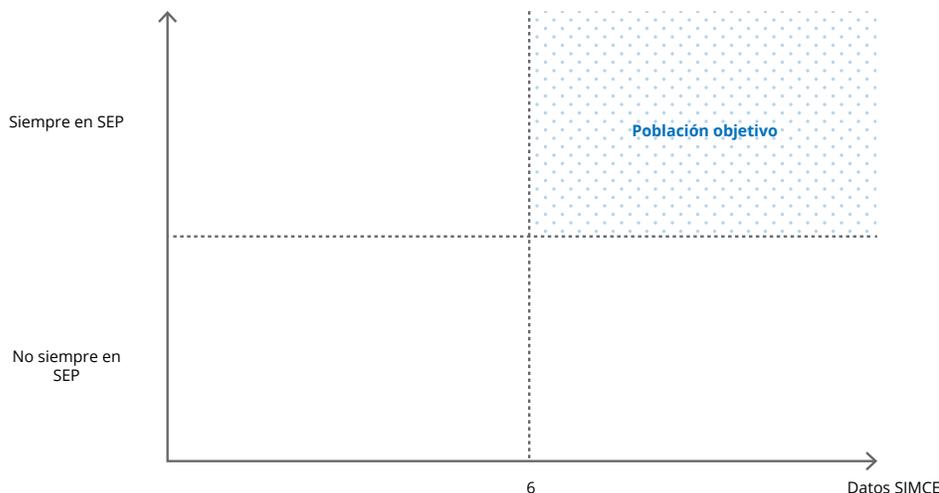
Considerando lo anterior, en esta investigación se agruparon establecimientos educacionales en distintos grupos o clusters, de acuerdo a variables de mejora en desempeño de la prueba SIMCE de matemáticas de cuarto básico. Se trata de establecimientos municipales y particulares subvencionados que han recibido aportes de la Subvención Escolar Preferencial (SEP) entre los años 2008 y 2017 y que cuentan con información asociada a sus puntajes SIMCE de matemáticas en al menos seis de los diez años disponibles.

22 Destacan además la garantía de convergencia estadística y buenas propiedades matemáticas. Para mayor detalle ver Hennig, et al. (2016).

23 Para determinar la proximidad entre las distintas observaciones y el cluster más cercano, se utiliza la distancia euclidiana, definida como:  $d(x_i, c_k) = \sum_{h=1}^m (x_{ih} - c_{kh})^2$ . Con  $x_i$  cada observación y  $c_k$  los distintos clusters definidos.

24 De todas maneras, es posible definir los centroides iniciales a partir de la distribución de los datos intentando cubrir el mayor rango de datos.

25 Esta condición se alcanza cuando luego de una iteración, no hay cambios en el recálculo de los centros de inicio o centroides.

**Figura 6:** Selección población objetivo.

**Fuente:** elaboración propia del Centro de Políticas Públicas UC.

La primera condición se relaciona estrechamente con el objetivo de este capítulo, permitiendo estudiar la relación entre la trayectoria de mejora de establecimientos que fueron parte de esta política desde sus inicios. Por su parte, la segunda está sujeta a la disponibilidad de datos asociados a los puntajes SIMCE al momento de la realización de este estudio.

Así, de los establecimientos que el año 2017 recibieron recursos SEP, 5.652 fueron beneficiarios de dichos recursos desde el año 2008, mientras que otros 3.494 establecimientos tenían convenio SEP en 2017, pero no son beneficiarios sistemáticos de esos recursos, desde la entrada en vigencia de la política. En cuanto a la in-

formación disponible de puntajes SIMCE, de las 5.652 escuelas mencionadas, hay 113 que no aparecen en la base de datos, reduciendo la población elegible a 5.539 establecimientos.

Dado que el objetivo de contar con la información de puntajes SIMCE tiene relación con construir variables de mejora en el desempeño académico de las escuelas, es importante tener información para más de un año. Así, para efectos de esta investigación, se ha decidido considerar a los establecimientos que cuenten con información de puntajes SIMCE de matemáticas en al menos seis años<sup>26</sup>. Finalmente, y teniendo en consideración lo mencionado, la población objetivo es de 4.496 establecimientos<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Considerando que las variables de agrupamiento propuestas dan cuenta de trayectorias en puntajes SIMCE de los establecimientos, se consideró que para dicho efecto se debe contar con más de la mitad de los datos disponibles, es decir, seis de diez años entre 2008 y 2017.

<sup>27</sup> Además, para estos establecimientos es posible contar con completitud de información para la construcción de clusters.

### 2.2.3. Alcances metodológicos

A continuación, se presentan alcances metodológicos y posibles inconvenientes de la metodología seleccionada. En primer lugar, es importante mencionar que las técnicas de agrupamiento de datos no están orientadas a realizar inferencia estadística, por lo tanto, sus resultados deben ser considerados como un análisis exploratorio o descriptivo. Por otra parte, el análisis de cluster descubre estructuras en los datos sin explicar por qué existen dichas estructuras, de ahí que, por ejemplo, la determinación de un número de cluster, así como la interpretación de la agrupación resultante, debe ser considerada por el investigador.

En cuanto a problemas asociados particularmente a los análisis de cluster no jerárquicos con el método de *k-medias*, es posible que dos centroides puedan caer en un mismo cluster (dos grupos poco diferentes). Para subsanar lo anterior, en esta investigación se realizan test estadísticos que aseguren que los centroides estén lo más separados entre sí, mientras que las observaciones dentro de cada grupo estén próximas al centroide.

Por otra parte, la arbitrariedad en la definición del número de clusters, así como la sensibilidad a valores atípicos son dos consideraciones que se deben tener en cuenta al utilizar esta metodología. Para hacer frente a esto, en esta investigación se realizan distintos ejercicios y se aplican técnicas estadísticas para determinar el número óptimo de grupos. De igual forma, se contrastan los resultados con y sin valores atípicos.

### 2.2.4. Construcción de clusters

Como se mencionó anteriormente, existen consideraciones relevantes en el uso de la metodología propuesta, como la definición inicial de grupos y la sen-

sibilidad a valores atípicos. Respecto a lo primero, es de interés de esta investigación definir un número de grupos mayor a dos, de modo tal de identificar conglomerados de establecimientos que tengan situaciones “intermedias de mejora”, teniendo en consideración el estudio, los análisis y comparación de dichos clusters. Sobre lo segundo, como parte de ejercicios de robustez de los resultados, se analizaron agrupamientos con y sin valores atípicos.

#### a) Definición de variables para definición de clusters

Los grupos de establecimientos se definen de acuerdo a la trayectoria de mejora en desempeño académico en la prueba SIMCE de matemáticas experimentada entre los años 2008 y 2017. Así, se definen las siguientes variables determinadas a nivel de cada establecimiento:

**a) Diferencia promedio:** media de las diferencias simples en puntaje SIMCE, definidas como la resta entre el puntaje SIMCE en “t” y el puntaje SIMCE en “t-1”.

**b) Ratio mejora:** cociente entre el último dato (más reciente) y el primer dato (menos reciente), disponibles para cada establecimiento.

**c) Ratio promedio:** media de los ratios de mejora de cada año, definidos como el cociente entre el puntaje SIMCE en “t” y el puntaje SIMCE en “t-1”.

**d) Diferencia absoluta:** se hace una diferencia simple entre el puntaje SIMCE del último y primer dato disponible para cada establecimiento.

**e) Diferencia percentil:** diferencia absoluta entre los percentiles del puntaje SIMCE más reciente y menos reciente, disponible para cada establecimiento.

### 2.3. Resultados del agrupamiento

Con el objetivo de obtener el número óptimo de grupos distintos y considerando lo mencionado en apartados anteriores, se realizan desde 1 a 10 clusters dis-

tintos. De acuerdo a distintas medidas utilizadas en la literatura para la determinación del número óptimo de clusters, resultan finalmente tres grupos<sup>28</sup>. La Tabla 5 da cuenta de la composición de cada uno de los grupos, así como la descripción de las variables de agrupamiento.

**Tabla 5:** Estadísticas descriptivas por cluster.

Cluster Mejor					
	Diferencia promedio	Ratio promedio	Ratio mejora	Diferencia absoluta	Diferencia percentil
Promedio	4,6	3%	29%	57,6	44,7
Desviación estándar	9,2	4%	12%	18,9	16,2
Número de observaciones	906				
Cluster Intermedio					
	Diferencia promedio	Ratio promedio	Ratio mejora	Diferencia absoluta	Diferencia percentil
Promedio	1,5	1%	8%	18	7,3
Desviación estándar	6	2%	6%	12,2	12
Número de observaciones	2.168				
Cluster Peor					
	Diferencia promedio	Ratio promedio	Ratio mejora	Diferencia absoluta	Diferencia percentil
Promedio	-3,6	0%	-8%	-19,2	-27,8
Desviación estándar	11,4	3%	7%	19,7	17,1
Número de observaciones	1.422				

**Fuente:** elaboración propia en base a puntajes SIMCE de matemáticas 2008 – 2017.

28 Se realizaron tres posibles formas de agrupar a los establecimientos, con y sin valores extremos. La primera es la construida a partir de las variables mencionadas. En la segunda, se incorporan variables en nivel de puntajes SIMCE inicial y final, así como el promedio y desviación estándar de la serie, por establecimiento. Finalmente, se realiza una mezcla de ambas opciones. Para todas las opciones, se analiza el método elbow, silueta y de brecha estadística (gap statistic) con el objetivo de establecer el número óptimo de grupos. Finalmente, se opta por la primera forma de agrupamiento, lo anterior pues en la opción sugerida se obtienen mejores indicadores en cuanto al número óptimo de dichos clusters, a saber, menor diferencia dentro grupos y una brecha mayor entre grupos. En Anexos es posible ver los resultados de los métodos mencionados, así como la disposición de los cluster con reducción a dos dimensiones.

De momento, es posible observar tres clusters distintos en términos de mejora entre los años disponibles. El primer cluster se posiciona como el mejor, pues en promedio existe una diferencia positiva de 4,6 puntos por año en los puntajes SIMCE, así como un ratio de mejora de 1,29 en promedio entre el primer y último año disponible en la serie de datos, es decir, existe una mejora de 29% respecto al año inicial. Destaca, además, la diferencia absoluta promedio entre el primer y último año (de 57,6 puntos) con datos disponibles y la diferencia promedio en percentil observada en los establecimientos de dicho cluster.

Por su parte, el tercer grupo se compone de establecimientos con peor mejora. En promedio, existe un descenso de 3,6 puntos anuales en el puntaje SIMCE, así como una baja absoluta de 19 puntos en promedio, entre el último y primer año observado.

Además de los dos clusters mencionados, existe un grupo intermedio, que se caracteriza por presentar resultados que indican un desempeño superior al cluster peor, pero inferior a lo observado en el cluster mejor, tal como se observa en la Tabla 1. Por otra parte, respecto a la distribución de los establecimientos por cluster, se observa que el cluster intermedio es el más numeroso, con 2.168 establecimientos, que equivalen al 48,2% de la muestra analizada. Le siguen el cluster peor y el cluster mejor con el 31,6% y el 20,1% de la muestra, respectivamente<sup>29</sup>.

En la siguiente sección se caracterizarán distintos aspectos de los establecimientos de los clusters cons-

truidos, con el objetivo de relacionar la mejora de los establecimientos (reflejada en cada uno de los grupos) con aspectos como la ejecución y patrón de gasto de los recursos asociados a la SEP, cumplimiento de Planes de Mejoramiento Educativo, así como variables asociadas a la gestión pedagógica y gestión de recursos de los establecimientos.

## 2.4. Caracterización de clusters

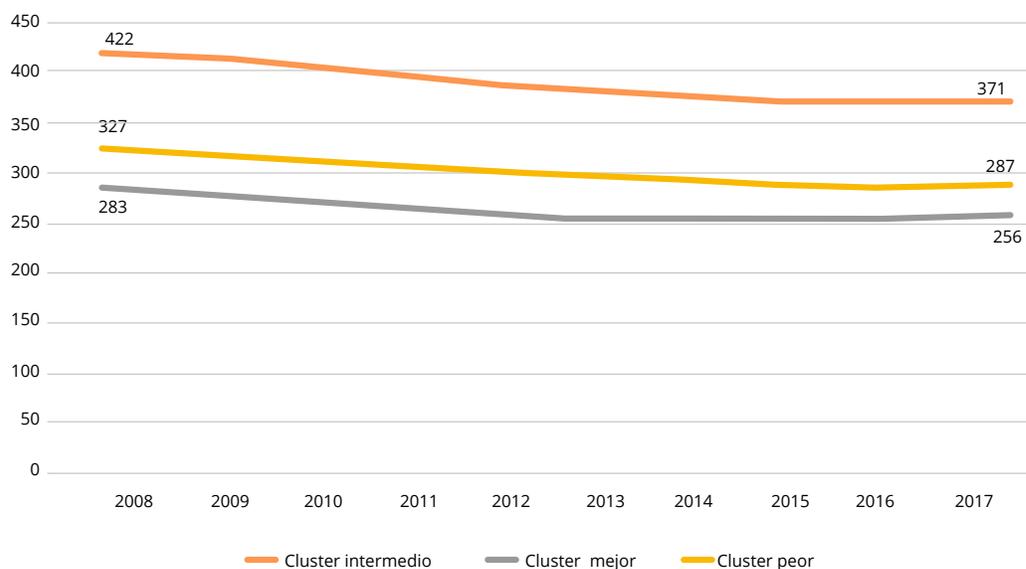
En este apartado se presentan, en primer lugar, características sociodemográficas de los clusters encontrados, según matrícula, dependencia, clasificación y concentración de alumnos prioritarios. Luego, se muestran los datos de ejecución y tipo de gasto por cluster. En tercer lugar, se presenta información sobre la gestión pedagógica y gestión de recursos de cada cluster. Finalmente, se muestran los resultados respecto al cumplimiento de los Planes de Mejoramiento Educativo (PME).

### 2.4.1. Características sociodemográficas

El Gráfico 17 presenta la evolución de la matrícula promedio de los establecimientos de cada cluster, entre los años 2008 y 2017. El cluster con alta mejora cuenta con el menor número de alumnos en promedio, presentando una matrícula que oscila entre 253 a 263 estudiantes por establecimiento, desde 2011. Por su parte, los clusters intermedio y peor, presentan mayor matrícula a lo largo del periodo. El cluster intermedio es el que posee más estudiantes, con una matrícula promedio que, desde 2011, fluctúa entre 370 y 392 estudiantes por establecimiento.

29 En Anexos se encuentra la caracterización de todos los establecimientos según las variables de agrupamiento.

**Gráfico 17:** Matrícula promedio por cluster, 2008 – 2017.



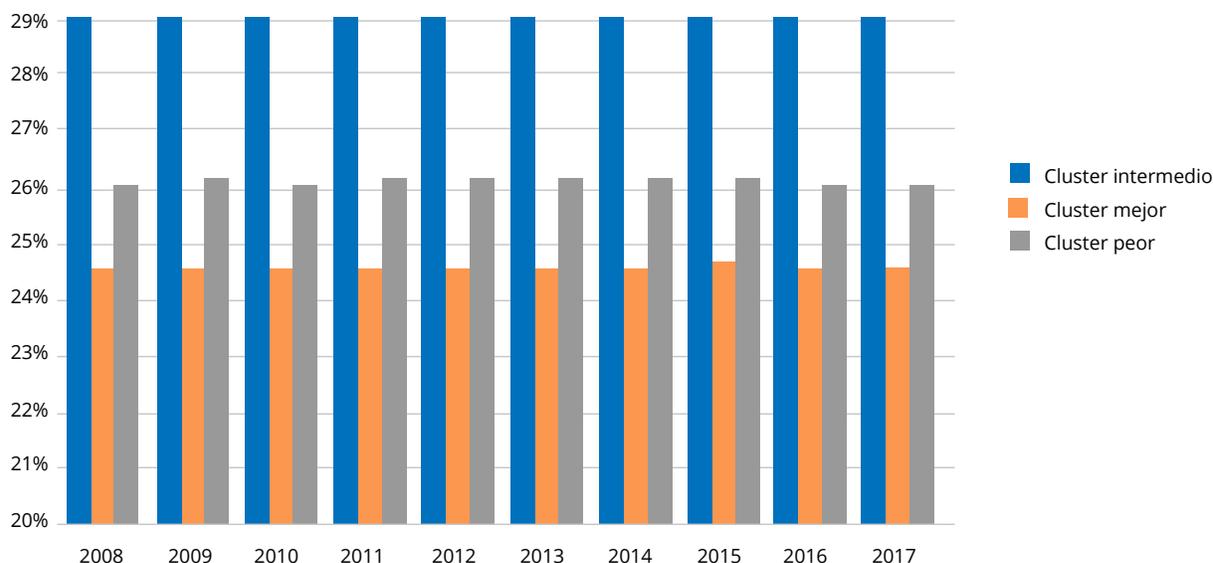
**Fuente:** elaboración propia en base a datos abiertos del Mineduc y la Superintendencia de Educación.

**Nota:** La diferencia promedio de matrícula por cluster es estadísticamente significativa.

Respecto a la dependencia administrativa de los colegios, en el Gráfico 18<sup>30</sup> se presenta la distribución de establecimientos particulares subvencionados por cluster. Se observa que, en el caso de los clusters con alta y baja mejora, existe una menor concentración

de escuelas particulares subvencionadas de manera sistemática y significativa a lo largo del periodo, no pudiendo establecerse una diferencia estadística entre ellos. Pese a lo anterior, en el caso de los tres grupos, existe una proporción similar de establecimientos por dependencia.

30 Para efectos de facilitar la lectura y análisis de los resultados, en el Gráfico 18 solo se muestra la distribución de los clusters para establecimientos particulares subvencionados, considerando que el complemento de dichos porcentajes corresponde a establecimientos municipales.

**Gráfico 18:** Porcentaje de establecimientos particulares subvencionados por cluster, 2008 – 2017.

**Fuente:** elaboración propia en base a datos abiertos del Mineduc y la Superintendencia de Educación.

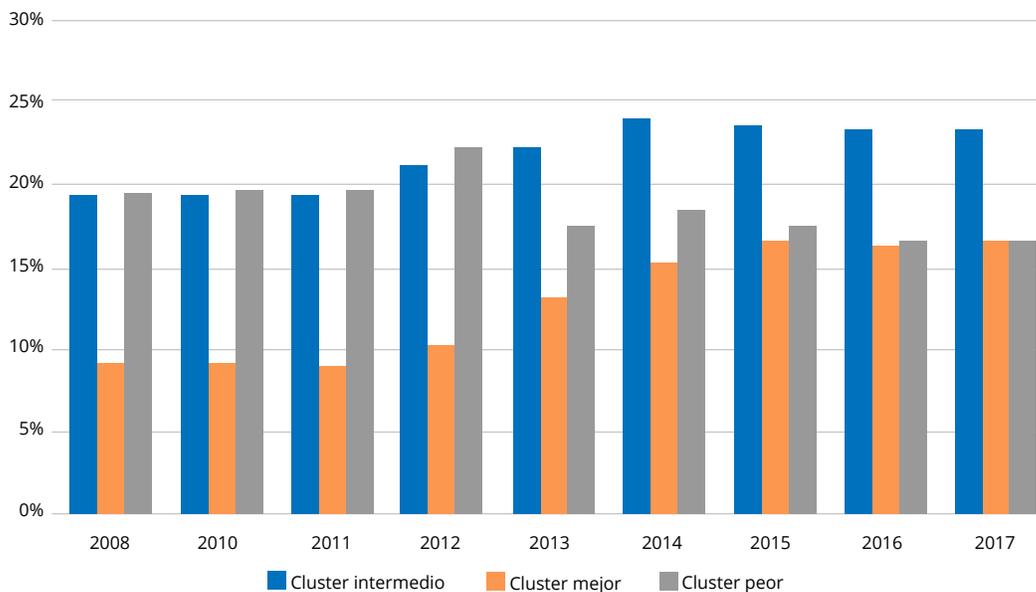
El Gráfico 19 da cuenta de la evolución en el porcentaje de establecimientos autónomos<sup>31</sup> por cluster. Se observa que en 2008 estos establecimientos se concentraron en los grupos con mejora intermedia y con mejora baja. Por su parte, el cluster con mayor mejora experimenta un alza sostenida en cuanto a la participación de establecimientos autónomos, registrando un alza de 7,5 puntos porcentuales entre 2008 y 2017, lo que coincide con una trayectoria de mejora SIMCE (de acuerdo a las variables de agrupamiento). Mientras tanto, el peor cluster presenta una disminución en el porcentaje de establecimientos autónomos y el cluster con mejora intermedia se posiciona como el

que concentra una mayor cantidad de estos establecimientos. Lo anterior, sin embargo, puede deberse a que el cluster intermedio es el grupo con mayor número de escuelas y, de acuerdo a las variables de agrupamiento, presenta resultados positivos en cuanto a la mejora en puntajes SIMCE. Otro aspecto a considerar es que a inicios del periodo de análisis se observan mejores resultados en promedio para el caso del cluster intermedio respecto al cluster mejor, lo que podría explicar la mayor presencia de establecimientos autónomos en el cluster con mejora intermedia<sup>32</sup>.

31 De acuerdo a la clasificación de establecimientos SEP, los establecimientos autónomos (desempeño alto) han mostrado sistemáticamente buenos resultados educativos, de acuerdo con las mediciones que efectúa el Mineduc (SIMCE de 4° básico y otros indicadores complementarios).

32 Ver anexo 3.

**Gráfico 19:** Distribución de establecimientos autónomos por cluster, 2008–2017<sup>33</sup>



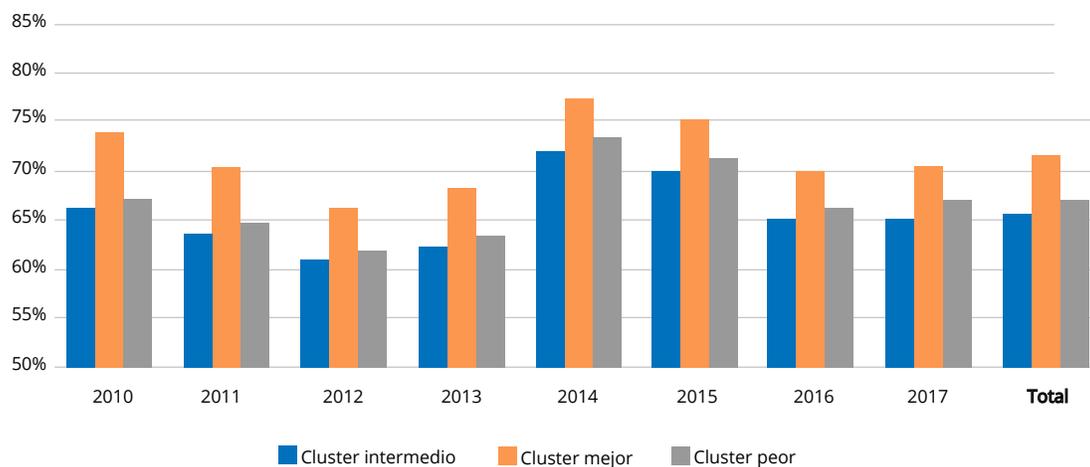
**Fuente:** elaboración propia en base a datos de planes maestros Mineduc y Superintendencia de Educación.

Por su parte, en el Gráfico 20 se presenta la concentración de alumnos prioritarios por cluster, desde 2010 a 2017. Se observa una tendencia similar en todos los clusters, sin embargo, el cluster mejor posee una mayor concentración de alumnos prioritarios, diferencia que es

significativa respecto a los otros grupos a lo largo de la serie. El hallazgo mencionado sugiere que la SEP ha sido efectiva a la hora de mejorar el rendimiento académico de establecimientos más vulnerables, siendo consistente con literatura nacional que evalúa el impacto de esta política (Mizala & Torche, 2013; Murnane, et al., 2017).

<sup>33</sup> No disponible plan maestro 2009 Mineduc.

**Gráfico 20:** Concentración de alumnos prioritarios por cluster, 2010–2017<sup>34</sup>



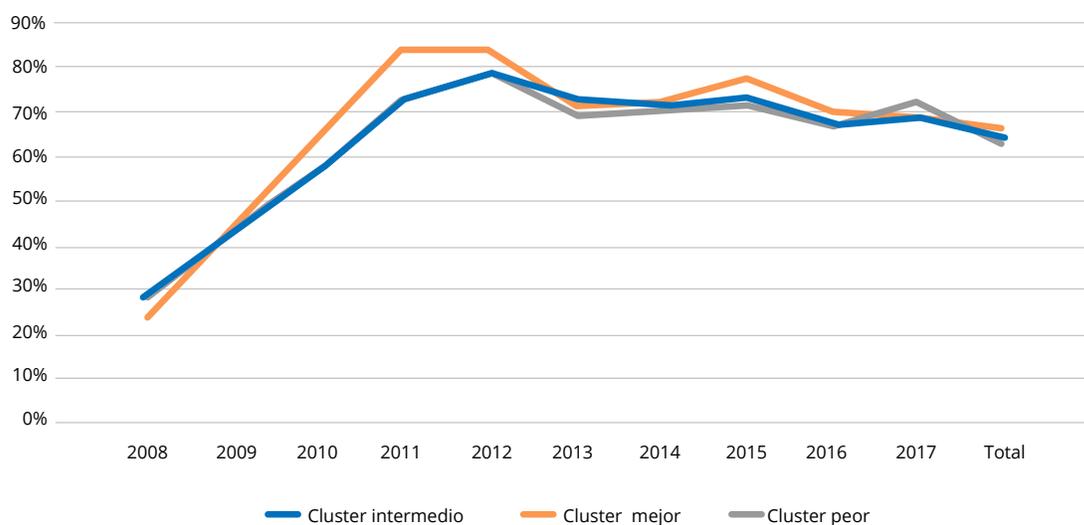
**Fuente:** elaboración propia en base a datos de planes maestros del Mineduc y la Superintendencia de Educación.

### 2.4.2. Ejecución y gasto SEP

Dentro de los hallazgos del Capítulo I de esta investigación, destaca la gran cantidad de recursos no utili-

zados por los establecimientos educacionales. Por lo tanto, es interesante analizar cómo se comportan los grupos encontrados en cuanto a su nivel de ejecución y gasto de recursos SEP. El Gráfico 21 presenta la evolución de la ejecución promedio por cluster.

**Gráfico 21:** Ejecución promedio con saldos por cluster, 2008-2017.



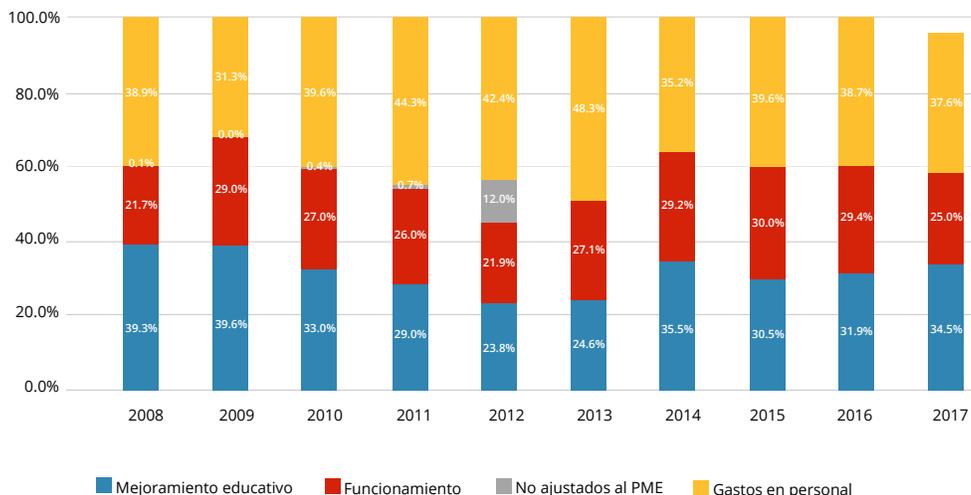
**Fuente:** elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Educación.

34 Datos no disponibles para 2008 y 2009 en planes maestros Mineduc.

Se observa que en cuanto a trayectoria y tendencia no existen diferencias relevantes, salvo por casos excepcionales en que el cluster que más mejora tiene un mayor nivel de ejecución (2011 y 2015, por ejemplo), aunque en

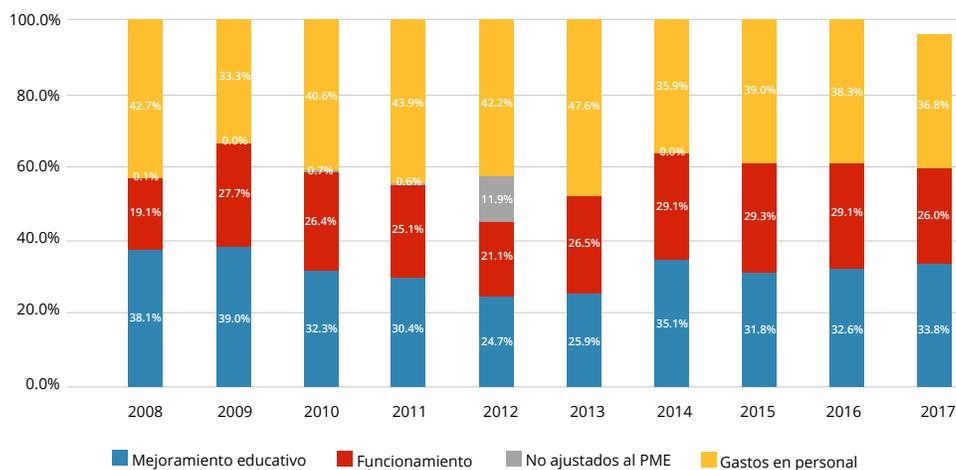
el periodo analizado la ejecución presupuestaria de la SEP no es un elemento diferenciador entre los clusters. Desde los Gráficos 22 al 24 se muestran los gastos agregados por cluster, entre 2008 a 2017.

**Gráfico 22:** Evolución de gastos agregados de cluster mejor, 2008–2017.

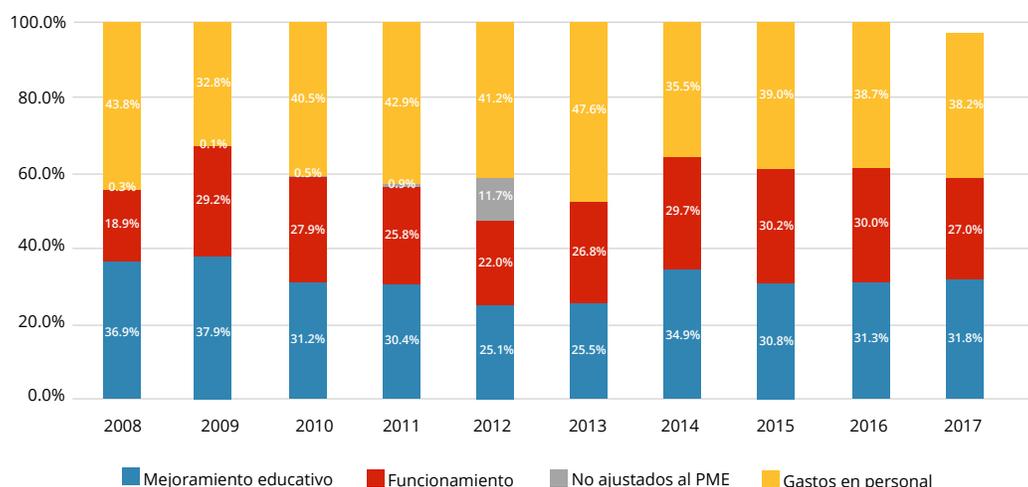


**Fuente:** elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Educación.

**Gráfico 23:** Evolución de gastos agregados de cluster intermedio, 2008–2017.



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

**Gráfico 24:** Evolución de gastos agregados de cluster peor, 2008–2017.

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

Respecto a la distribución de gastos, no es posible identificar un patrón diferenciador entre clusters de manera sistemática y/o significativa. Los ítems tienen similares tendencias y magnitudes en cada cluster, destacando los gastos en personal como el principal componente de gasto en todo el periodo analizado, para los tres grupos descritos.

### 2.4.3. Funciones de gestión pedagógica y gestión de recursos

En los últimos años, desde el Ministerio de Educación han surgido distintas fuentes de datos administrativos sobre la realidad de los establecimientos educacionales que permiten analizar información sobre los sostenedores, matrícula de los establecimientos, cargos docentes, entre otros. Dado lo anterior, y considerando que en este documento se han planteado grupos con distintas trayectorias de mejora en puntaje SIMCE, se intenta sistematizar y analizar posibles diferencias en la asignación de ciertos atributos y/o características relacionadas con la gestión de recursos y gestión pedagógica de los establecimientos. A continuación, se presenta información relacionada a lo mencionado anteriormente, distinguiendo entre las dos dimensiones propuestas<sup>35</sup>.

#### a) Gestión Pedagógica

Desde la Tabla 6 a la 8, se observan los resultados, en promedio, por colegio en cada cluster. En general, no existen diferencias relevantes entre los distintos grupos observados. Respecto al porcentaje de horas de docencia de aula, como proporción del total de horas docentes del establecimiento (HDA), se observa una tendencia a la baja de dicho indicador, sin existir diferencias significativas entre grupos. La experiencia en el sistema escolar de los docentes también muestra un decrecimiento, desde 17 años en promedio, hasta 11-12 años. En cuanto al número de asistentes de la educación, se observa una tendencia al alza en jornada laboral y personal contratado, hallazgo que es transversal para los tres grupos de establecimientos y que podría reflejar que los recursos SEP se estén gastando, en promedio, en apoyo a la labor educativa. En el caso de los clusters mejor y peor, se observa que, en promedio, presentan menores horas de jornada laboral (variables "Jor.asist" y "Jor.asist.prof") y menor personal (variables "Asistentes" y "Asist.prof"), respecto al cluster intermedio, lo cual responde al tamaño promedio de cada cluster (como ya se vio en el Gráfico 17).

<sup>35</sup> En Anexos se detallan las variables relacionadas con ambas dimensiones (gestión de recursos y gestión pedagógica).

**Tabla 6:** Variables de gestión pedagógica de cluster mejor, 2008–2017

<b>Año</b>	<b>HDA</b>	<b>Experiencia</b>	<b>Asistentes</b>	<b>Asist. Prof.</b>	<b>Jor. asist.</b>	<b>J. asist. prof.</b>
2008	80,93%	17	7	4	296	198
2009	80,65%	16	8	0	306	67
2010	80,25%	16	8	1	338	73
2011	76,44%	14	9	1	374	90
2012	75,44%	14	10	2	395	46
2013	76,95%	13	11	2	421	57
2014	78,84%	13	13	3	483	74
2015	73,27%	12	14	3	514	84
2016	73,53%	12	15	4	562	99
2017	74,60%	11	16	4	609	116
<b>Total/Prom</b>	<b>77,09%</b>	<b>14</b>	<b>11</b>	<b>2</b>	<b>435</b>	<b>90</b>

**Fuente:** elaboración propia en base a datos abiertos del Mineduc.

**Tabla 7:** Variables de gestión pedagógica de cluster intermedio, 2008–2017.

Año	HDA	Experiencia	Asistentes	Asist. Prof.	Jor. asist.	J. asist. prof.
2008	82,66%	17	9	5	381	229
2009	82,31%	16	10	1	386	69
2010	82,06%	16	11	1	432	85
2011	78,15%	15	12	1	491	94
2012	77,23%	15	13	2	505	54
2013	78,31%	13	14,5	3	546	71
2014	79,42%	13	16	3	616	91
2015	76,57%	13	18	4	657	105
2016	76,88%	12	19	4	713	125
2017	77,33%	12	20	5	764	142
<b>Total/Prom</b>	<b>79,09%</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>3</b>	<b>553</b>	<b>110</b>

**Fuente:** elaboración propia en base a datos abiertos del Mineduc.

**Tabla 8:** Variables de gestión pedagógica de cluster peor, 2008–2017.

Año	HDA	Experiencia	Asistentes	Asist. Prof.	Jor. asist.	J. asist. prof.
2008	80,95%	17	8	4	308	201
2009	80,81%	17	8	1	317	80
2010	80,72%	16	9	1	349	73
2011	75,02%	16	10	1	383	83
2012	74,73%	15	11	2	398	44
2013	76,73%	13	12	2	432	55
2014	77,88%	13	13	3	487	75
2015	72,63%	13	14	3	519	87
2016	72,86%	12	15	4	563	100
2017	73,27%	12	17	4	613	118
<b>Total/Prom</b>	<b>76,56%</b>	<b>14</b>	<b>12</b>	<b>2</b>	<b>442</b>	<b>91</b>

**Fuente:** elaboración propia en base a datos abiertos del Mineduc.

## b) Gestión de recursos

Desde la Tabla 9 a la 11, se presentan los resultados en nivel obtenido, para las variables relacionadas con la gestión de recursos de los establecimientos. En cuanto a las horas docentes de la planta directiva (HPD), existe una tendencia a la baja en todos los clusters, además de una participación mínima de horas

docentes en la planta directiva, menor al 1% en todos los grupos al año 2017. De igual manera, no existen diferencias importantes entre clusters al analizar la variable que indica si el director es polifuncional o no (DPL), reflejando los últimos años que cerca del 30% de los establecimientos cuenta con un director polifuncional. El resto de las variables analizadas tampoco presentan diferencias significativas entre clusters.

**Tabla 9:** Variables de gestión de recursos de cluster *mejor*, 2008 – 2017.

Año	HDA	PJ	Estab. por sost.	DPL	Eficiencia
2008	3,06%	-	-	-	-
2009	3,06%	-	-	-	-
2010	3,06%	-	-	-	-
2011	2,07%	-	-	-	-
2012	2,03%	-	-	-	-
2013	1,99%	96,7%	21	14,6%	-
2014	1,85%	97,5%	20	18,3%	-
2015	0,84%	98,5%	20	32,0%	85,6%
2016	0,74%	99,3%	20	33,6%	85,0%
2017	0,64%	99,7%	20	34,8%	84,5%
<b>Total</b>	<b>1,93%</b>	<b>98,3%</b>	<b>20</b>	<b>26,8%</b>	<b>85,0%</b>

**Fuente:** elaboración propia en base a datos abiertos del Mineduc.

**Tabla 10:** Variables de gestión de recursos de cluster *intermedio*, 2008 – 2017

Año	HDA	PJ	Estab. por sost.	DPL	Eficiencia
2008	3,83%	-	-	-	-
2009	3,66%	-	-	-	-
2010	3,81%	-	-	-	-
2011	2,46%	-	-	-	-
2012	2,31%	-	-	-	-
2013	2,13%	96,9%	20	10,3%	-
2014	2,00%	97,6%	20	13,4%	-
2015	0,97%	98,4%	20	29,3%	87,3%
2016	0,84%	99,2%	19	32,3%	86,8%
2017	0,80%	99,5%	19	32,3%	86,4%
<b>Total</b>	<b>2,28%</b>	<b>98,3%</b>	<b>20</b>	<b>24,1%</b>	<b>86,8%</b>

**Fuente:** elaboración propia en base a datos abiertos del Mineduc.

**Tabla 11:** Variables de gestión de recursos de cluster *peor*, 2008 – 2017

Año	HDA	PJ	Estab. por sost.	DPL	Eficiencia
2008	3,32%	-	-	-	-
2009	3,35%	-	-	-	-
2010	3,45%	-	-	-	-
2011	2,40%	-	-	-	-
2012	2,20%	-	-	-	-
2013	2,01%	98,1%	20	12,6%	-
2014	1,90%	98,5%	20	17,4%	-
2015	0,85%	99,0%	20	33,3%	86,0%
2016	0,81%	99,6%	20	36,8%	85,4%
2017	0,81%	99,6%	20	37,3%	84,9%
<b>Total</b>	<b>2,11%</b>	<b>99,0%</b>	<b>20</b>	<b>27,6%</b>	<b>85,4%</b>

**Fuente:** elaboración propia en base a datos abiertos del Mineduc.

### 2.4.4. Ejecución de planes de mejoramiento educativo

Finalmente, en esta sección se presentan los resultados asociados al cumplimiento del Plan de Mejoramiento Educativo (PME) de los establecimientos. Existen cuatro dimensiones a analizar: (i) convivencia escolar, (ii) gestión pedagógica, (iii) gestión de recursos y (iv) liderazgo educativo, las que enmarcan los planes de acción de los establecimientos.<sup>36</sup>

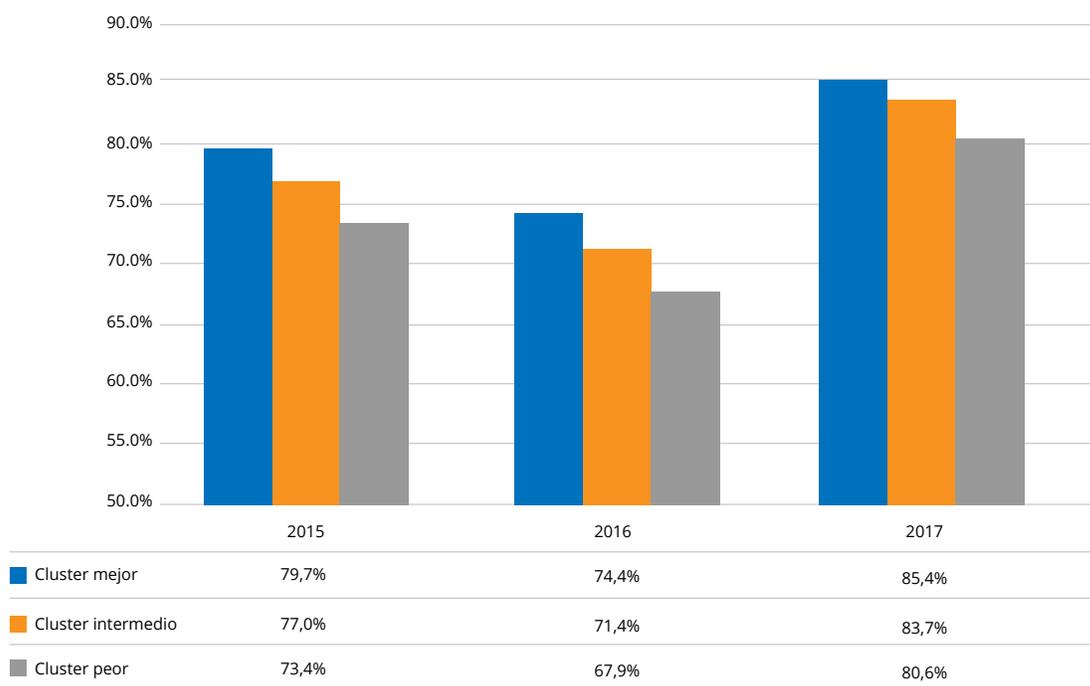
El PME es un instrumento que permitió la “normalización” de las escuelas, es decir, dotó de estructura y orgánica la gestión escolar, con una clara definición de equipos, roles y funciones, actividades, objetivos e indicadores, lo que ha sido considerado un factor estructural en escuelas con trayectorias exitosas (Agencia de Calidad, 2017a). Por otro lado, existe evidencia sobre escuelas con bajo rendimiento que tampoco poseen

una gestión escolar satisfactoria (Agencia de Calidad, 2017b). En estos casos el PME también se presenta como un elemento relevante en la gestión escolar.

Para verificar el cumplimiento, en base a los datos disponibles, se crea el porcentaje de ejecución por dimensión y total PME, que consiste en el número de actividades implementadas dividido por el número de actividades planificadas.

En el Gráfico 26 se observa el porcentaje de cumplimiento de la dimensión gestión pedagógica. El mejor cluster en cuanto a mejora en SIMCE es el que ejecuta en mayor medida las actividades de gestión pedagógica, diferencia que es significativa estadísticamente. La mediana del cumplimiento también es superior, aunque sólo respecto al peor cluster, lo que significa que los colegios de este grupo tienen una ejecución mayor que los del cluster peor y, en promedio, presenta mayor ejecución respecto a ambos cluster.

**Gráfico 26:** Ejecución actividades de gestión pedagógica por cluster, 2015 – 2017.



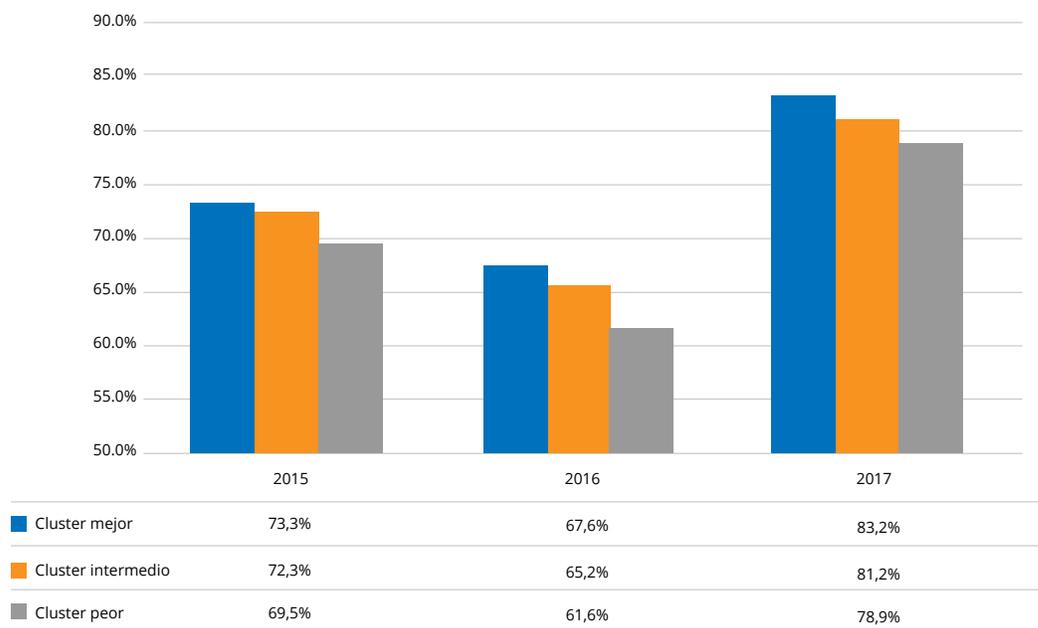
**Fuente:** elaboración propia en base a datos de la Superintendencia Educación.

<sup>36</sup> Para ver detalles del número de actividades planificadas e implementadas del PME por establecimientos en cada cluster, revisar anexo 5.

Sobre la dimensión Gestión de recursos, el Gráfico 27 señala el nivel de cumplimiento. Al igual que lo men-

cionado en el gráfico anterior, en promedio, el mejor cluster ejecuta en mayor medida las actividades propuestas en su PME versus los otros grupos.

**Gráfico 27:** Ejecución actividades de gestión de recursos por cluster, 2015 – 2017.

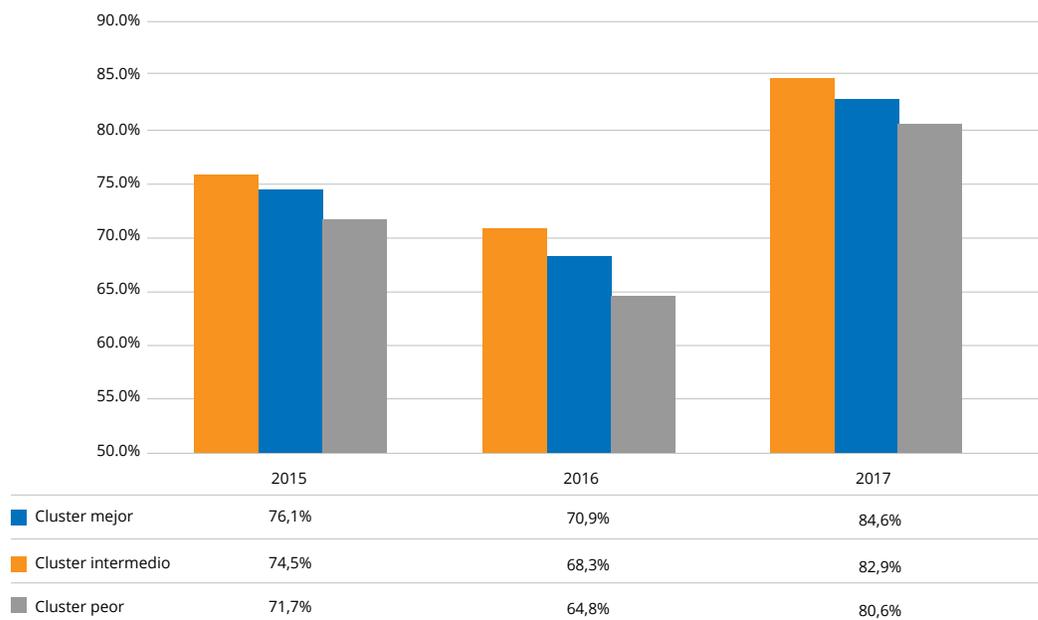


**Fuente:** elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Educación.

Por último, en el Gráfico 28 se presenta el cumplimiento general del PME, donde se abarcan las cuatro dimensiones presentadas al principio de esta sección. Consistente con los resultados anteriores, el cluster

mejor ejecuta más actividades del PME de manera significativa, respecto a los otros grupos. Además, la mediana del cumplimiento también es mayor en este cluster respecto a los otros grupos.

**Gráfico 28:** Ejecución de actividades del PME por cluster, 2015 – 2017.



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

## 2.5 Conclusión

Con el fin de comprender la relación entre haberse suscrito a la Subvención Escolar Preferencial y la trayectoria académica que los establecimientos han seguido entre 2008 y 2017, en este capítulo se identificaron tres grupos de escuelas que mantuvieron el convenio en este período y que tuvieron niveles de mejora en su rendimiento notoriamente distintos entre sí. Esto permitió indagar sobre otros elementos que diferencian a estos grupos.

Respecto de las características sociodemográficas estudiadas, se observa que el grupo con mayor mejora en su trayectoria académica es el que, en promedio, tiene menor matrícula y, al mismo tiempo, cuenta con un nivel mayor de concentración de alumnos prioritarios. Esto refleja que la SEP sí logra cumplir su principal objetivo: mejorar la calidad y equidad educacional de establecimientos en contextos vulnerables. Sin embargo, pese a que en el periodo analizado se observan mejoras en la mayoría de los establecimientos que han recibido recursos SEP, se identifica un grupo de escuelas que ha empeorado sus resultados. Esto evidencia la necesidad de que estos establecimientos reciban un apoyo especial y focalizado por parte del sistema de aseguramiento de la calidad.

Por otro lado, el análisis general del uso de recursos y tipo de gastos no muestra señales importantes diferenciadoras entre los grupos. Esto sustenta la idea de que la razón de que se produzcan mejores trayectorias académicas no se debe precisamente a que los establecimientos hagan un tipo de gasto distinto. Esto es consistente con otros estudios que plantean que el gasto en SEP es poco innovador y que una parte importante se destina a gastos estructurales.

Finalmente, donde sí se establece una diferencia relevante entre los establecimientos que lograron una mejor y peor trayectoria académica, es en el nivel de cumplimiento de los Planes de Mejoramiento Académico. El PME es, en esencia, un plan estratégico con objetivos, metas, acciones e indicadores claramente definidos, y en el caso de esta investigación se observa que el grupo de establecimientos que más mejora tiene asociado un mayor cumplimiento de su PME. Este hallazgo podría tener relación con el sistema de *accountability* pedagógico o de rendición de cuentas de la gestión pedagógica, que fue otro de los elementos innovadores que instauró la SEP dentro de los establecimientos educacionales.

En el siguiente capítulo se analizarán doce escuelas, que han sido divididas en casos de “éxito” y de “no éxito”, dependiendo de su trayectoria académica y el porcentaje que han utilizado de los recursos SEP, de las que se conocerán sus prácticas.

# CAPÍTULO III: ANÁLISIS CUALITATIVO ESCUELAS CON SEP

## 3.1. Introducción

En el capítulo final del estudio “Subvención Escolar Preferencial: Gestión y uso de los recursos en sus 10 años de implementación”, se analiza una sub-muestra de establecimientos que fueron categorizados en el capítulo anterior como casos denominados “de éxito” y “no éxito” (clúster mejor y peor).

La SEP es profundamente valorada por los directivos y docentes de las escuelas porque introdujo importantes recursos a los establecimientos. En concreto, esta subvención representa, actualmente, alrededor del 20% del total de las subvenciones recibidas por las escuelas, a lo que cabe agregar su amplia cobertura, ya que se encuentra presente en el 90% del total de los establecimientos educacionales que cumplen con las condiciones para adscribirse a esta política (Ministerio de Educación, s.f).

La implementación de la SEP significó un cambio en la lógica con la que funcionaban los establecimientos, ya que, como se ha mencionado, introduce un instrumento de planificación estratégica en los establecimientos: el Plan de Mejoramiento Educativo (PME). Con esto se busca anclar el uso de los recursos a metas, objetivos y acciones centrados en la mejora educativa (Treviño, Órdenes & Treviño, 2009).

Todas estas razones hacen de la SEP una subvención muy relevante, aunque también plantea importantes desafíos en relación con las problemáticas que continúan afectando los procesos de mejora de los establecimientos. En esta línea, el presente capítulo busca dilucidar y caracterizar factores que intervienen en una gestión exitosa o no exitosa de la SEP.

Para cumplir con este objetivo se utiliza una metodología de análisis de caso múltiple, basada en la recolección de información cuantitativa y cualitativa en torno a las acciones y estrategias utilizadas por las escuelas que evi-

denciaron una trayectoria de mejora en rendimiento escolar durante el periodo 2008-2017. Al mismo tiempo, se incorporaron escuelas con trayectoria decreciente, para incorporar mayor heterogeneidad a la muestra y, de esa forma, conocer si los cambios que ha introducido la SEP han afectado la forma de operar de los colegios en torno a la gestión institucional de las escuelas.

Se recogió información sobre las principales dificultades que han tenido los establecimientos en la elaboración e implementación del PME y en la gestión de los recursos financieros y educativos. Esto junto con la revisión de otros estudios nacionales e internacionales permitió encontrar factores de éxito en la gestión educativa que facilitaron los resultados académicos obtenidos.

## 3.2. Literatura sobre mejora escolar

La publicación del Informe Coleman (1966) marca un antes y después en las investigaciones en el ámbito de la educación. Uno de los resultados más controvertidos de este informe es que el principal factor que explica el rendimiento académico de los estudiantes es su contexto socioeconómico. Este potente resultado marcó el inicio de una línea de estudios centrada en la efectividad escolar que buscaba demostrar la importancia del efecto escuela, pese a las limitaciones y restricciones impuestas por el contexto. La efectividad escolar, de acuerdo a los estudios existentes en este ámbito, es entendida desde el punto de vista del desempeño a nivel organizacional de los establecimientos escolares. En este sentido, el rendimiento agregado de los estudiantes corresponde al *output* a medir en esta clase de investigaciones (Scheerens, 2000). Sin embargo, existe una importante heterogeneidad en los estudios realizados bajo este enfoque, ya que es posible distinguir cuatro formas de aproximarse al fenómeno de la efectividad.

La primera perspectiva busca establecer cómo determinados factores (*inputs*) producen ciertos resultados (*outputs*) en el contexto escolar. Como lo que se busca es estudiar aquellas características de la escuela que pueden ser intervenidas, estos estudios no se centran tanto en aspectos contextuales como, por ejemplo, el nivel socioeconómico de los estudiantes. Así, dentro de las características que han sido típicamente estudiadas bajo este enfoque se encuentran la relación alumno-profesor, la formación y experiencia del profesor, el salario de los docentes y el gasto por alumno.

Una segunda perspectiva corresponde a las evaluaciones de programas compensatorios implementados en el ámbito escolar. Los programas compensatorios manipulan algunas condiciones de la escuela, lo que tiene como propósito elevar el rendimiento de los estudiantes de menor nivel socioeconómico, tal como lo harían políticas como la Ley SEP. Básicamente el éxito de este tipo de programas depende de los factores que han sido identificados como claves en otras investigaciones de efectividad escolar.

Un tercer enfoque que será analizado con más detalle en la siguiente sección es el de escuelas efectivas. Básicamente este tipo de investigaciones busca abrir la caja negra de las escuelas al estudiar las características organizacionales, de forma y contenido de aquellas consideradas como efectivas. Por tanto, la perspectiva de las escuelas efectivas se centra tanto en la gestión de la escuela como organización, así como también en lo que ocurre al interior del aula.

Por último, otro grupo de estudios se centra en la efectividad instruccional. Acá el foco está puesto en lo que ocurre al interior de la clase. Específicamente, la investigación ha estudiado, entre otras cosas, el comportamiento de los docentes, aunque ha entregado evidencia sobre el rol de factores externos como la relación entre pares y el ambiente del hogar (Scheerens, 2000).

### 3.2.1. Escuelas efectivas

El inicio de los estudios sobre escuelas efectivas se remonta a la investigación realizada por George Weber (1971), supervisor de escuelas, quien dio cuenta por primera vez de factores que caracterizaban a los buenos establecimientos, incorporando aquellas variables asociadas a la sala de clases. De esta manera, su investigación dio paso a una serie de estudios cuyo elemento en común fue el análisis de los factores de éxito en establecimientos considerados como sobresalientes (*outliers*), debido a los extraordinarios resultados obtenidos por sus estudiantes, sobre todo en materia de rendimiento académico.

Una de las definiciones de escuela eficaz en el contexto latinoamericano, es la entregada por Murillo, quien define una escuela efectiva como aquella que “promueve de forma duradera el desarrollo integral de cada uno de sus alumnos más allá de lo que sería previsible teniendo en cuenta su rendimiento inicial y la situación social, cultural y económica de sus familias” (Murillo, 2007, pág. 83). Por tanto, la escuela efectiva es aquella que se preocupa no solo de los aprendizajes de algunos estudiantes, sino que de los aprendizajes de todos sus alumnos (Murillo, 2007).

A nivel nacional también existen investigaciones que han adoptado este enfoque, como aquella realizada por Raczynski y Muñoz (2005). Ellos estudiaron 14 casos de escuelas en sectores de pobreza, de los cuales ocho se caracterizaban por mejorar de manera importante sus resultados en un periodo de cinco años, llegando incluso a situarse en el 25% de los mejores puntajes del país, de acuerdo a la medición del SIMCE en lenguaje y matemáticas del año 2000. Dentro de las dimensiones que se evidenciaron como claves en la efectividad de estas escuelas se encuentran las altas expectativas puestas en sus alumnos; el fuerte capital simbólico caracterizado por una cultura escolar positiva y un sentido de la responsabilidad y de excelencia docente; el asumir una postura en el tipo

de relación que se quiere forjar con los apoderados; el buen trabajo desempeñado por los docentes en la sala de clases, el cual es apoyado por sus pares y por el equipo técnico-pedagógico del establecimiento; y una gestión escolar centrada en lo pedagógico.

### 3.2.2. Mejoramiento educativo

La mayor parte las escuelas consideradas hoy en día como efectivas se caracterizan por haber vivido algún tipo de transformación que las llevó a movilizar las capacidades de los distintos actores de la comunidad educativa hacia un mejoramiento de los aprendizajes de sus estudiantes (Ministerio de Educación, 2017).

En este sentido, dentro de los factores que incidirían en que el cambio se produzca se encuentran la existencia de reformas con estándares bien diseñados; el acceso por parte de las escuelas a información sobre las innovaciones que se están produciendo en el sistema escolar; la asesoría brindada a los colegios por parte organismos de la administración central; el acompañamiento y soporte existente entre los mismos docentes; la presencia de agentes externos de nivel nacional, regional o local que facilitan estos procesos; la superación de la apatía y resistencia al cambio por parte de la comunidad escolar; la existencia de políticas que estimulen el cambio, sobre todo mediante la inyección de fondos; y la adopción de un enfoque centrado en la resolución de problemas (Fullan, 2001).

Una vez que se produce el cambio, resulta aún más complejo para las escuelas mantener los buenos resultados a través del tiempo. De esta manera, los establecimientos con procesos sostenidos de mejora se caracterizan porque sus líderes establecen una agenda, brindan las condiciones para cumplirla y monitorean el progreso del trabajo; desarrollan una comunicación efectiva entre los miembros de la comunidad escolar; identifican un equipo central que coordina el trabajo de los equipos de gestión de las escuelas; establecen e instalan una metodología de

mejora educativa; usan datos para monitorear el logro de los objetivos y dar sustento a las decisiones tomadas; y construyen capacidades en la comunidad escolar (Park, Hironaka, Carver, Nordstrum & Lee, 2014).

En investigaciones realizadas a nivel nacional se encuentran resultados semejantes. Este es el caso del estudio llevado a cabo por Bellei, Morawietz, Valenzuela y Vanni (2015), quienes dan cuenta de los factores que explican la sostenibilidad de los procesos de mejora. De acuerdo a este estudio, algunos de estos factores son: la adaptación de las políticas públicas por parte de las escuelas considerando su contexto; el apoyo a la gestión de los establecimientos de parte del sostenedor; la existencia de líderes escolares efectivos y procesos planificados de sucesión del liderazgo, el desarrollo de capacidades profesionales en los docentes y la preocupación por las condiciones laborales de estos; la instalación de un intenso trabajo de planificación de clases y de seguimiento de los procesos que se dan en el aula; y el mantenimiento de una identidad colectiva basada en principios como la autoeficacia, la orientación al logro y la disciplina.

### 3.2.3. Factores de mejora por dimensión

Considerando las perspectivas de las escuelas efectivas y de mejoramiento escolar, a continuación, se presentan algunos de los factores de mejora identificados en la literatura y que pueden ser atribuidos a la gestión institucional de los establecimientos. Cabe destacar que, por gestión institucional se asume la definición entregada por la Agencia de Calidad de la Educación, entidad que la entiende como “un conjunto de procesos organizados racionalmente, que permiten que se logren los objetivos y metas propuestas” (Agencia de Calidad de la Educación, 2018, pág. 50). De esta forma, los distintos factores son agrupados de acuerdo a las cuatro áreas que establece la Agencia como bases para el mejoramiento escolar, a lo que se agrega una quinta dimensión que aborda aquellos factores asociados al contexto en el que se insertan estos establecimientos. Estas áreas son:

## a) Factores contextuales

Existen factores contextuales o externos a la escuela que, si bien no determinan plenamente el rendimiento de los establecimientos, si impactan de alguna manera en los buenos o malos resultados que obtienen las instituciones educativas. Algunos de estos son detallados a continuación:

**I. Contexto socioeconómico:** con la publicación del Informe Coleman (1966) surgió una oleada de estudios que intentaron explicar los mecanismos mediante los cuales el contexto socioeconómico incide en el desempeño académico de los estudiantes. Si bien se considera que el nivel socioeconómico es un condicionante de la trayectoria educativa de los estudiantes, se cree que la manera en que se enfrenta y gestiona por parte de los establecimientos puede llevar a la mejora de los aprendizajes y del bienestar socioemocional de los alumnos (Agencia de Calidad de la Educación, 2018). El hecho de entender los factores contextuales de esta manera implica que la escuela tiene mucho que decir y hacer en relación con el desempeño de sus estudiantes.

**II. Apoyo de actores externos:** en la actualidad, en nuestro país existe un Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SAC) compuesto por variadas instituciones que prestan soporte a las escuelas<sup>37</sup>, siendo una de ellas el Ministerio de Educación (Mineduc), a través de los Departamentos Provinciales de Educación (Deprov).

Una de las modalidades bajo la cual los Deprov brindan soporte a los establecimientos es mediante visitas directas realizadas por supervisores. Estos actores han apoyado a los establecimientos en la elaboración e implementación del PME al propiciar instancias reflexivas en torno a las acciones realizadas, considerando la evidencia y datos levantados a través de distintos indicadores (Ministerio de Educación & UNESCO, 2017).

Otra modalidad a la que se le ha dado suma importancia durante los últimos años, es al trabajo en red. Específicamente, en los Deprov se han instalado redes de mejoramiento escolar que tienen como objetivo promover el desarrollo de capacidades entre los participantes y la entrega de herramientas para favorecer los procesos internos de las escuelas. En estas redes participan directores, jefes técnicos, sostenedores y supervisores ministeriales, quienes intercambian experiencias con otras escuelas y trabajan en torno a la implementación de políticas ministeriales y de instrumentos de gestión (Ministerio de Educación, 2017). Sin embargo, los establecimientos también establecen alianzas con instituciones externas al SAC, como fundaciones y entidades dedicadas a la asistencia técnica educativa (ATES<sup>38</sup>) para adquisición de material didáctico, supervisión de la infraestructura y garantizar la correcta rendición de cuentas de los sostenedores, entre otros aspectos (Agencia de Calidad de la Educación, 2017).

**III. Fluididad de la relación con el sostenedor:** la relación sostenedor-escuela es especialmente crítica en el caso de los establecimientos municipales, ya que existen cambios constantes en las políticas y programas educativos, lo que hace más inestables los procesos de mejora en comparación a lo que ocurre en las escuelas particular subvencionadas (Bellei, Morawietz, Valenzuela & Vanni, 2015). En este contexto, es de suma relevancia que las entidades sostenedoras mantengan una relación fluida con los establecimientos municipales como una forma de propiciar y mantener los buenos resultados obtenidos por estas escuelas.

En general, se ha observado que un buen sostenedor es aquel que traza una política clara en el ámbito técnico-pedagógico y encauza su implementación con recursos financieros y humanos (Agencia de Calidad de la Educación, 2018). Algunas de las acciones concretas llevadas a cabo por el sostenedor en este ámbito son el monitoreo del desempeño de los estable-

37 Ministerio de Educación, Superintendencia de Educación Escolar, Agencia de la Calidad de la Educación y el Consejo Nacional de Educación.

38 La Ley SEP (N° 20.248) define a las entidades que podrán prestar un apoyo técnico pedagógico y establece que deben pertenecer a un Registro Público de Entidades Pedagógicas y Técnicas de Apoyo (Registro ATE).

cimientos y la visita a las escuelas para comprobar el cumplimiento de planes de estudio, niveles de logro, horas de trabajo y de la elaboración e implementación del Proyecto Educativo Institucional (PEI) (Agencia de Calidad de la Educación, 2017).

El apoyo del sostenedor también se da en relación con la administración de los recursos. Por ejemplo, algunos sostenedores apoyan la elaboración e implementación del PME al informar a las escuelas del presupuesto disponible y al revisar la pertinencia del uso de los recursos. En este sentido, se ha mostrado que las escuelas que tienen una mejor infraestructura y mantención y dotación de los recursos son aquellas que tienen algún tipo de incidencia en la elaboración o definición del presupuesto y en las decisiones de compra, y cuyo sostenedor cumple con los acuerdos y compromisos relativos a la entrega de recursos (Agencia de Calidad de la Educación, 2017).

Entonces, si bien los sostenedores no determinan plenamente que las escuelas mejoren o no, sí pueden constituirse como verdaderos catalizadores del cambio o, por el contrario, entretener dicho proceso (Agencia de Calidad de la Educación, 2018).

## **b) Factores internos a las escuelas**

El foco de la perspectiva de las escuelas efectivas está puesto en aquellos factores organizacionales que explican el buen rendimiento de los establecimientos y la sostenibilidad de los procesos de mejora por sobre aquellos relativos al contexto. Como se dijo anteriormente, estos factores son agrupados de acuerdo a las dimensiones base para el mejoramiento escolar definidas por la Agencia de Calidad de la Educación.

- **Liderazgo educativo**

Por liderazgo educativo se entiende todo aquel trabajo comprometido por aquellos que lideran los proce-

sos de gestión institucional y técnico pedagógica de los establecimientos, ya sean sostenedores, directores, jefes UTP y otros miembros del equipo de gestión de la escuela (Ministerio de Educación, 2017).

La importancia de la labor cumplida por los líderes educativos ha sido ampliamente estudiada, demostrándose la relación existente entre el trabajo realizado por los directores y los resultados académicos de los estudiantes, lo que es especialmente crítico en los establecimientos con altos niveles de vulnerabilidad (Branch, Hanushek & Rivkin, 2012). Asimismo, se ha mostrado también el efecto del trabajo realizado por los líderes de organismos intermedios, como es el caso de los superintendentes en Estados Unidos sobre el desempeño académico de los alumnos (Lavy & Boiko, 2017). Por lo tanto, no es de extrañar que el liderazgo educativo sea considerado una dimensión clave para la mejora de los establecimientos, lo que a continuación será abordado a través de dos factores, que explican en parte los buenos resultados obtenidos por algunas escuelas.

**I. Líderes escolares efectivos:** las escuelas efectivas se caracterizan por tener líderes que son percibidos como tales porque saben imponer su autoridad y cuentan con el respeto de docentes, alumnos y padres.

En general, estos líderes tienen una visión global sobre cómo conducir la escuela, trabajan estableciendo prioridades y consideran lo pedagógico como el principal criterio que determina sus decisiones (Raczynski & Muñoz, 2005). Además, estos líderes son capaces de institucionalizar ciertas prácticas y modos de trabajo, y de desarrollar el capital social y profesional de sus escuelas (Bellei, Morawietz, Valenzuela & Vanni, 2015).

Sin embargo, este tipo de líderes solo están presentes en algunas escuelas, por lo que se vuelve necesario instalar estas capacidades en el resto de los equipos de gestión de los establecimientos. Una buena me-

didada que va en esta línea es la selección de los directores a través del sistema de Alta Dirección Pública (ADP), mecanismo que permite garantizar que quienes se encuentran a la cabeza de los colegios sean aquellas personas que tienen las competencias y formación pertinente para desempeñar dicha labor (Dirección Nacional del Servicio Civil, s.f). Además, los directores elegidos bajo ADP se someten a evaluaciones periódicas del sostenedor, en las que se analiza y juzga el avance de los convenios firmados por los mismos (Agencia de Calidad de la Educación, 2017).

**II. Liderazgo distribuido:** como no es posible garantizar la continuidad de los líderes escolares a lo largo del tiempo, es clave instalar ciertas capacidades de liderazgo en el resto de la comunidad escolar. Esto explica el surgimiento del concepto de liderazgo distribuido, el cual engloba aquellas prácticas orientadas a reconocer y promover el liderazgo en la organización escolar (Shannon & Bylsma, 2007).

En general, la instalación de un liderazgo distribuido es promovida por el director, el cual desarrolla espacios de participación y discusión para la gestión directiva a través de la asignación de tiempo destinado al trabajo colaborativo. De esta forma, el equipo de gestión y los docentes mantienen reuniones formales y conversaciones cotidianas en las que discuten sobre las actividades diarias del establecimiento y las contingencias que se vayan suscitando (Agencia de Calidad de la Educación, 2017; Agencia de Calidad de la Educación, 2018).

En esta línea, la SEP a través de su instrumento de planificación estratégica ha contribuido al desarrollo de una cultura de colaboración en torno a la gestión escolar. Esto en la medida que las metas, objetivos y acciones del establecimiento sean compartidos e incluso definidos con la comunidad educativa como una forma de asegurarse que las políticas, apoyos y recursos respondan a las necesidades y características de los establecimientos. El hecho de compartir las metas y estrategias del establecimiento contribuye a de-

sarrollar un sentido de comunidad que permite que todos se unan en torno a un propósito común, que exista consistencia entre el propósito de la institución y las prácticas ejecutadas por los diferentes agentes, y que se propicie la colaboración de toda la comunidad educativa (Agencia de Calidad de la Educación, 2018).

- **Convivencia escolar**

El área de convivencia escolar se vincula con el desarrollo de habilidades sociales, interpersonales y orientadas a la resolución de conflictos (Ministerio de Educación, 2017). Por tanto, la convivencia escolar está asociada con conceptos como los de clima o cultura escolar que comúnmente asumen dos acepciones: (i) una atmósfera escolar ordenada donde existen reglas, normas, castigos y recompensas y (ii) una orientación hacia la eficacia y las buenas relaciones entre los distintos estamentos de la escuela (Murillo, 2007). La importancia de esta dimensión radica en que la escuela no puede solo ser concebida como una institución que busca el buen rendimiento de sus estudiantes, sino que también su desarrollo personal y social, incluyendo su bienestar físico, psicológico y emocional (Ministerio de Educación, 2017). A esto cabe agregar que los establecimientos que iniciaron procesos de mejoramiento escolar se caracterizan por haber tomado medidas en este ámbito antes de iniciar progresivamente sus estrategias de mejora, como una forma de normalizar los procesos que ocurren en la escuela (Agencia de Calidad de la Educación, 2018).

**I. Involucramiento de los apoderados:** uno de los temas de preocupación de las escuelas efectivas y de aquellas que iniciaron procesos de mejoramiento es cómo hacer partícipe a la familia de lo que ocurre en la escuela (Shannon & Bylsma, 2007). Dentro de las razones que explican la efectividad del involucramiento de los padres en el mejor rendimiento de sus hijos se encuentran: el mayor conocimiento que adquieren los profesores sobre el contexto y cultura de los alumnos, lo que les permite adecuar su metodologías y conte-

nidos a la realidad de los estudiantes; la mayor participación de los padres en los procesos de aprendizaje de sus hijos; y la expansión de ciertos servicios a los estudiantes y sus familias en la medida que se conforman redes comunitarias (Bender Sebring, Allensworth, Bryk, Easton & Luppescu, 2006).

Con relación a las estrategias de involucramiento de los padres, normalmente se identifican dos tipos. La primera corresponde al involucramiento de los padres en la política escolar del establecimiento a través de su participación en asociaciones de padres y otros organismos, donde los apoderados pueden ser partícipes de la toma de decisiones. Una segunda forma de propiciar su participación es manteniendo el contacto con ellos mediante la entrega de información y de invitaciones a diferentes actividades (Murillo, 2007).

El mayor involucramiento y participación de los padres genera que estos se identifiquen y asuman compromisos al interior del establecimiento, además de confiar, creer y valorar la labor realizada por la escuela (Raczynski & Muñoz, 2005).

**II. Preocupación afectiva y emocional por los estudiantes:** otra forma mediante la cual los establecimientos propician el desarrollo integral de sus alumnos es a través de un acercamiento empático y del cuidado de las necesidades básicas afectivas y formativas de los estudiantes. Este aspecto es especialmente crítico en escuelas que trabajan en sectores de pobreza, en las cuales los estudiantes enfrentan problemas en el ámbito emocional y afectivo.

La conformación de una relación cercana radica fundamentalmente en la figura del profesor jefe, quien realiza un acompañamiento y monitoreo constante de los alumnos que tiene a su cargo. Además, es el encargado de la asignatura de orientación, la cual se ha transformado en un espacio para la formación y la promoción de ciertos valores en los estudiantes (Agencia de Calidad de la Educación, 2017).

**III. Salidas a terreno:** algunos establecimientos implementan salidas y viajes a distintos lugares del país, los que tienen fines pedagógicos y recreativos. Por ejemplo, se visitan museos, centros culturales y otras ciudades, idealmente espacios más alejados del territorio de origen de los estudiantes.

En cuanto a su propósito, las salidas se orientan a reconocer los logros y cualidades de los alumnos, a cambiar la rutina escolar haciéndola más lúdica y a promover la sana convivencia entre los estudiantes (Agencia de Calidad de la Educación, 2018).

- **Gestión pedagógica**

La gestión pedagógica corresponde al área que comprende políticas, procedimientos y prácticas asociadas a la organización, preparación, implementación y evaluación del proceso educativo. Así, el eje central de la gestión pedagógica es que los estudiantes aprendan y se desarrollen de manera integral (Ministerio de Educación, 2017). Por tanto, aunque puede pensarse que la gestión pedagógica solo es responsabilidad del profesor, como la persona encargada de los procesos de enseñanza, existen prácticas que pueden implementarse a nivel organizacional que inciden directamente en lo que ocurre en la sala de clases. Algunas de estas prácticas y procesos son detalladas a continuación:

**I. Acompañamiento en el aula:** una de las prácticas innovadoras que se ha ido expandiendo en los establecimientos es el acompañamiento a los docentes en la sala de clases, siendo demostrada su efectividad en el rendimiento de los estudiantes a través del mejoramiento de las prácticas de los profesores (Fryer, 2017). En el contexto nacional, el acompañamiento es realizado por el director, jefe UTP, algún miembro del equipo directivo o incluso sus propios pares. En general, los docentes son acompañados como mínimo dos veces por semestre, siendo notificados cada vez que se producen estas visitas. A su vez las pautas de observación son compartidas y validadas por los mismos

profesores (Agencia de Calidad de la Educación, 2018). Una vez que se produce la visita se entrega algún tipo de retroalimentación y se asumen compromisos relacionados con las prácticas a mejorar. En este sentido, el acompañamiento no tiene un foco en la evaluación o el monitoreo del trabajo de los docentes, sino que más bien busca entregar orientaciones que permitan mejorar su quehacer pedagógico (Agencia de Calidad de la Educación, 2018).

**II. Comunidades de aprendizaje:** otro de los términos que se ha ido instalado en la investigación educativa es el de comunidades de aprendizaje. Estas hacen referencia a la instalación de capacidades en los equipos escolares y al análisis conjunto, entre distintos actores, de los resultados, logros y principales desafíos que se dan en el contexto escolar (Bellei, Morawietz, Valenzuela & Vanni, 2015).

Este tipo de comunidades se caracterizan por promover la colaboración efectiva y la comunicación entre los miembros de la comunidad escolar con relación al avance curricular y desarrollo de las clases, al establecimiento de compromisos y estándares de aprendizaje para los alumnos y a la elaboración conjunta de evaluaciones formativas (Shannon & Bylsma, 2007).

No obstante, para que se produzca un real trabajo colaborativo, una de las condiciones básicas es que los docentes cuenten con tiempo para reunirse. Es por esta razón que, en muchas escuelas efectivas, y en aquellas que se enfrentan a procesos de mejoramiento, se realizan reuniones formales donde se dan a conocer los avances, dificultades y metas relacionadas con el quehacer pedagógico y se establecen lineamientos de acción respecto a la formación docente, dificultades con algunos estudiantes y/o profesores, periodicidad de las acciones, entre otros temas. Los asuntos administrativos suelen ser definidos con anterioridad para evitar que en estas reuniones se traten esas temáticas (Agencia de Calidad de la Educación, 2018).

Además de estas reuniones ampliadas, existen instancias reflexivas por departamento (conformados comúnmente por asignaturas) en las que se discuten problemáticas al interior del aula, estrategias de enseñanza y actividades a realizar en los diferentes cursos (Agencia de Calidad de la Educación, 2018).

Sumado a lo anterior, debido a la creciente diversidad de estudiantes en el aula, es que se ha hecho necesario un trabajo conjunto entre profesionales PIE y docentes. El propósito de este trabajo es construir actividades pedagógicas diferenciadas para los estudiantes con necesidades educativas especiales, aunque siempre articuladas con los planes y contenidos definidos por el Ministerio de Educación (Agencia de Calidad de la Educación, 2017).

**III. Aumento de las horas no lectivas:** con la promulgación de la Ley N° 20.903 que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente, el cual establece un aumento del tiempo no lectivo de cinco puntos porcentuales para 2019, se deja la proporción de horas no lectivas en 35% (Elige Educar, 2016). La relevancia de esta clase de medidas radica en que los profesores requieren de tiempo para preparar su trabajo en el aula, atender a estudiantes y apoderados y responder a otras responsabilidades asociadas a la escuela (Agencia de Calidad de la Educación, 2018).

En algunos establecimientos que se encuentran enfrentando procesos de mejora, esta medida ya había sido considerada y respetada, siendo destinado este tiempo no lectivo a la reflexión pedagógica y al trabajo por departamento o sección (Agencia de Calidad de la Educación, 2018). Esto va en línea con los resultados presentados por la Agencia de Calidad (2017), entidad que identifica la falta de tiempo como uno de los principales obstáculos para el correcto desarrollo de las planificaciones por parte de los profesores.

- **Gestión de recursos**

La gestión de recursos corresponde tanto a la adquisición de material como a la capacitación y perfeccionamiento de los docentes y otros funcionarios del establecimiento de modo de brindar las condiciones necesarias para que los procesos de mejora ocurran (Ministerio de Educación, 2017). Sin embargo, esta visión tan acotada sobre la gestión de los recursos no toma en cuenta que su uso debe estar articulado con el diseño y planificación de metas, objetivos y acciones, y con el monitoreo y evaluación de las distintas actividades que se llevan a cabo (Raczynski & Muñoz, 2005).

**I. Control sobre el uso de los recursos:** pese a que las entidades sostenedoras son las responsables de administrar el presupuesto anual asignado a cada uno de los establecimientos educacionales, los directivos escolares han implementado algunas estrategias para poder incidir en la gestión de recursos. De esta manera, con la implementación de la SEP los establecimientos han comenzado a involucrarse en los procesos de elaboración de presupuestos y en las decisiones de compra al utilizar canales formales para plantear sus necesidades al sostenedor, como es la construcción de planes de compra. Esto ha permitido a los establecimientos ganar autonomía en relación con los recursos pedagógicos que son adquiridos y a los apoyos profesionales que son contratados para que participen de la gestión institucional (Agencia de Calidad de la Educación, 2017).

**II. Monitoreo de las acciones y resultados obtenidos:** la mejora continua de los establecimientos requiere que exista una revisión, evaluación y adecuación de las distintas acciones implementadas por las escuelas (Raczynski & Muñoz, 2005), de manera de asegurar que los recursos comprometidos sean uti-

lizados en acciones que responden a las necesidades del establecimiento. Para el monitoreo se han desarrollado instancias como jornadas de reflexión y de evaluación general en las que participan tanto los docentes como el equipo directivo de los colegios (Agencia de Calidad de la Educación, 2017).

Al mismo tiempo, los establecimientos han comenzado a utilizar la información generada a partir de instrumentos diseñados por ellos mismos, como es el caso de encuestas realizadas a apoderados y estudiantes, para evaluar el impacto que han tenido las actividades realizadas por la escuela en el desarrollo integral de los alumnos (Agencia de Calidad de la Educación, 2018).

Junto al monitoreo realizado por las escuelas, también se dan procesos similares desde el sostenedor mediante visitas y reuniones con el equipo directivo. En ellas se consulta a las escuelas sobre el avance de las acciones comprometidas en el PME y de los progresos en las distintas áreas (Agencia de Calidad de la Educación, 2017).

**III. Aprovechamiento de los recursos materiales disponibles:** el aumento de recursos mediante diversas subvenciones, incluida la SEP, permitieron a los establecimientos disponer de nuevos insumos educativos destinados al aprendizaje de los estudiantes. Sin embargo, existen establecimientos que compraron recursos que nunca fueron utilizados en los procesos de enseñanza-aprendizaje de sus alumnos. En este sentido, se ha identificado como un rasgo característico de las escuelas efectivas el saber aprovechar los materiales y la infraestructura para el aprendizaje de los estudiantes, existiendo una preocupación por mantener y cuidar los materiales con los que se cuenta (Raczynski & Muñoz, 2005).

### 3.3. Metodología

Para esta etapa se utilizó una metodología mixta denominada secuencial explicatoria, la cual suele componerse de dos fases: una fase cuantitativa de análisis de datos y una etapa cualitativa, en la que se busca explicar algunos de los resultados obtenidos en la fase anterior (Creswell, 2014). De esta manera, la fase cuantitativa consistió en la selección de doce casos de estudio a través del método de análisis de cluster, explicado en el Capítulo II. En síntesis, este análisis está basado en la información contenida en las bases de datos SIMCE de matemáticas, desde 2008 a 2017. La metodología utilizada en esta etapa permitió seleccionar establecimientos que se adscribieron a la Ley SEP y que habían mostrado una trayectoria creciente y decreciente en su desempeño SIMCE durante el periodo considerado.

La segunda fase consistió en la visita a los establecimientos para recoger la percepción de los entrevistados con relación a los factores claves que explicaron su cambio en el rendimiento y/o su actual desempeño, y la relación de estos factores con la SEP. Para esto se hicieron entrevistas semi-estructuradas, individuales y grupales, con directivos de los establecimientos y con algunos de sus sostenedores.

La información recabada permitió construir un análisis de casos múltiple, cuya principal característica es la investigación en profundidad de fenómenos contemporáneos en los que no es posible separar el contexto del fenómeno de estudio (Creswell, 2014). Este hecho es precisamente una de las características del presente estudio, ya que se entiende a la escuela como una

organización que está anclada a un determinado contexto que tiene algún tipo de influencia en las dinámicas y procesos que se dan al interior de ella. En este sentido, no es de extrañar que la mayor parte de los estudios en escuelas efectivas se basen en este tipo de metodología en la medida que permite analizar a los establecimientos educacionales considerando su complejidad organizacional.

#### 3.3.1. Selección y caracterización de los casos

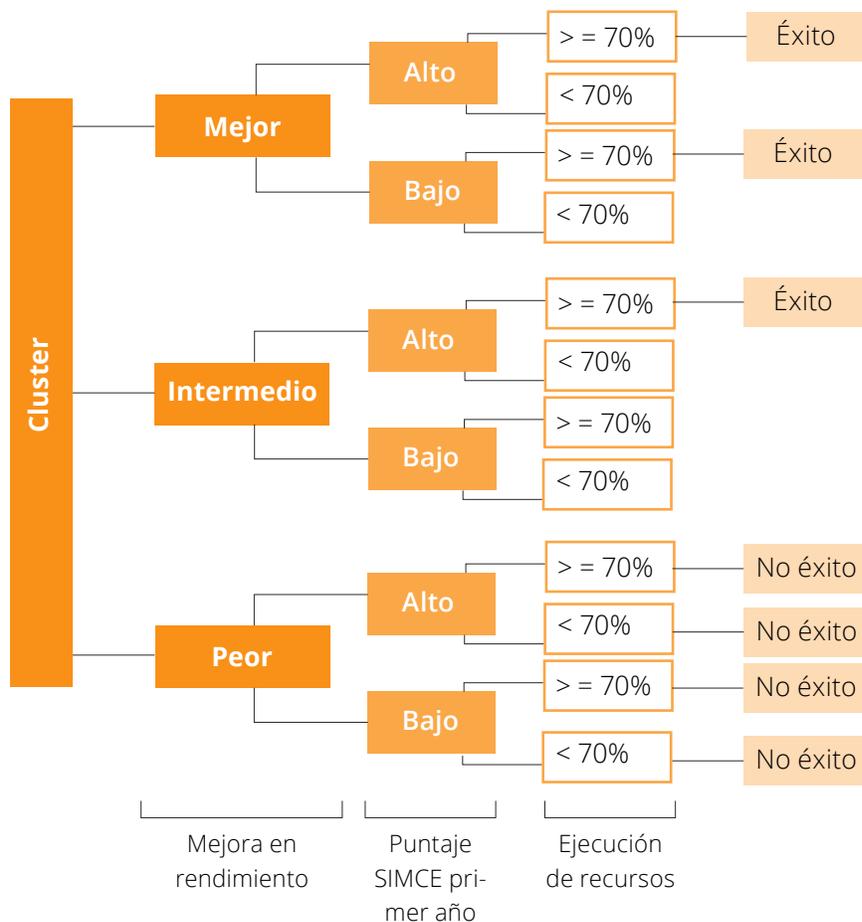
Para determinar las escuelas a visitar se utilizaron insumos generados en los capítulos anteriores. Específicamente, del Capítulo I se utilizó información relativa a la ejecución presupuestaria y del Capítulo II se consideraron los clusters, generados a partir de variables de mejora y del puntaje inicial en el SIMCE de matemáticas, entre 2008 y 2017.

Con los datos mencionados se generó un árbol de criterios (Figura 7), donde se consideró la mejora en rendimiento SIMCE, cómo fue su arranque en rendimiento SIMCE en la serie analizada<sup>39</sup> y su porcentaje de ejecución promedio entre 2008 y 2017. Así, el grupo con trayectoria creciente en su rendimiento académico, y que denominaremos casos de “éxito”, se compone tanto por establecimientos del cluster de mejor rendimiento, que tienen una ejecución sobre el 70%; como por escuelas del cluster de rendimiento intermedio, cuyo desempeño inicial en el SIMCE es alto y su ejecución presupuestaria es de sobre el 70%. Por su parte, el grupo de casos de “no éxito” se compone de establecimientos provenientes del cluster con deterioro académico en el periodo analizado.

---

39 Las categorías para puntaje inicial SIMCE son “bajo” o “alto”. “Alto” quiere decir que el puntaje SIMCE de matemáticas del primer año disponible en la serie 2008-2017 estuvo en el percentil 70 o superior; “bajo” es un puntaje que está en el percentil 30 o inferior.

Figura 7: Árbol de criterios para selección de casos de estudio.



Fuente: elaboración propia del Centro de Políticas Públicas UC.

De las 4.496 escuelas que siempre han mantenido el convenio SEP durante el periodo que comprende los años 2008 y 2017, se encontraron 409 establecimientos con trayectorias crecientes y 934 de establecimientos con trayectorias decrecientes.

Posteriormente, hubo una segunda etapa de selección que consideró criterios logísticos y de diversidad, relacionados con la dependencia, zona y región del establecimiento. De esta manera, se llegó a una selección final de doce casos, ubicados en las regiones de Valparaíso, Metropolitana, Ñuble, Biobío y La Araucanía. De ellos, ocho pertenecen al primer grupo de "éxito" y cuatro casos al segundo, de "no éxito".

En la Tabla 12 se presentan los promedios obtenidos por ambos grupos en las variables de mejora SIMCE

de matemáticas, que son: (i) "diferencia promedio", que corresponde al promedio de las diferencias de puntaje SIMCE por año; (ii) "ratio promedio", es decir, el porcentaje de mejora SIMCE año tras año; (iii) "ratio mejora" o porcentaje de mejora entre los años 2017 y 2008; (iv) "diferencia absoluta", que es la diferencia entre el puntaje 2017 y 2008; y (v) "diferencia percentil", que corresponde al cambio de percentil de rendimiento SIMCE entre 2017 y 2008. Posteriormente, se muestran características de los establecimientos, como matrícula y concentración de alumnos prioritarios promedio de cada grupo, entre 2008 y 2017 (Gráfico 30) y distribución por dependencia administrativa y zona rural/urbana (Tabla 13). Por último, se muestran los promedios por grupo de ejecución presupuestaria de la Ley SEP y tipos de gastos realizados desde 2008 a 2017 (Gráficos 31 – 34).

**Tabla 12:** Promedio variables de mejora para casos de estudio.

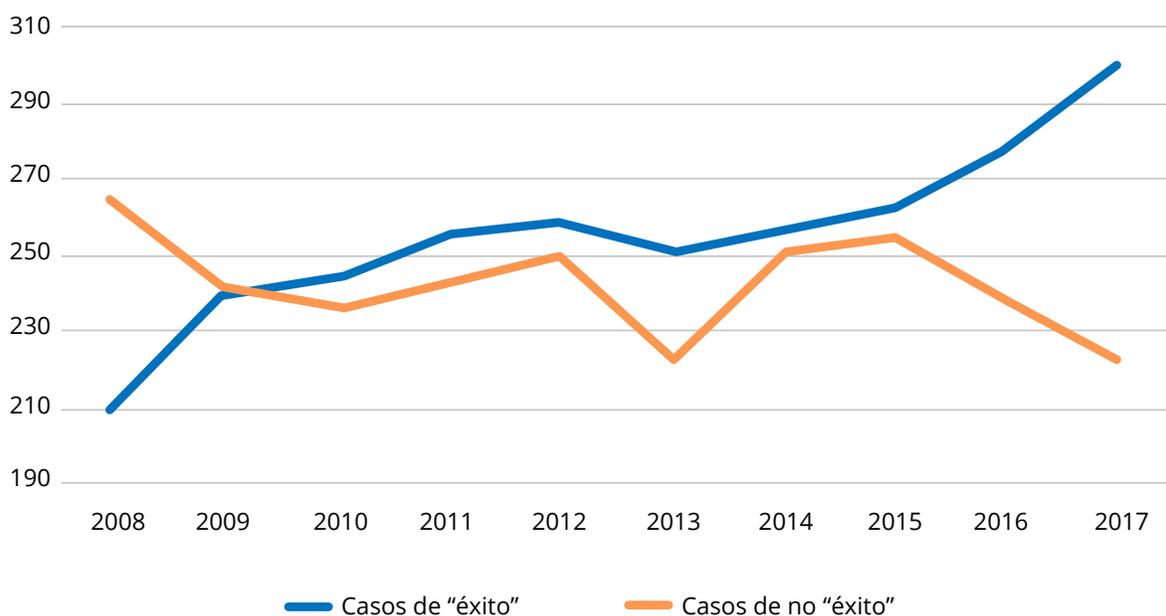
VARIABLES DE MEJORA	CASOS DE "ÉXITO"	CASOS DE "NO ÉXITO"
Diferencia promedio en Simce de 4° básico (anual)	6,85	0,64
Ratio promedio (anual)	3%	1,8%
Ratio mejora último y primer año	46%	-16%
Diferencia absoluta entre último y primer año	90,5	-44
Diferencia percentil entre el último y primer año	68	-55

**Fuente:** elaboración propia en base a datos SIMCE 2008 -2017 de la Agencia de Calidad de la Educación.

En los casos de “éxito” se observa una mejora sostenida del rendimiento a lo largo del tiempo, lo que se explica por la forma en la que fueron seleccionados. Específicamente, los establecimientos de este grupo aumentan en promedio casi siete puntos en el SIMCE de matemáticas entre los años 2008 y 2017; en porcentaje, el crecimiento es del 3% año tras año, en promedio. Por otro lado, el cambio entre el primer y

último año de la serie es de 46% de incremento en rendimiento SIMCE, lo que en términos de puntaje corresponde a un salto de 90,5 puntos en promedio. Por último, el cambio en percentil en estos establecimientos fue de 68 puntos, en promedio, lo cual implica un aumento considerable respecto a su posición inicial, ya que, en la actualidad, la mayoría de estos establecimientos se encuentra en la zona de mejores puntajes SIMCE.

**Gráfico 29:** SIMCE matemáticas promedio para casos de estudio 2008 – 2017.



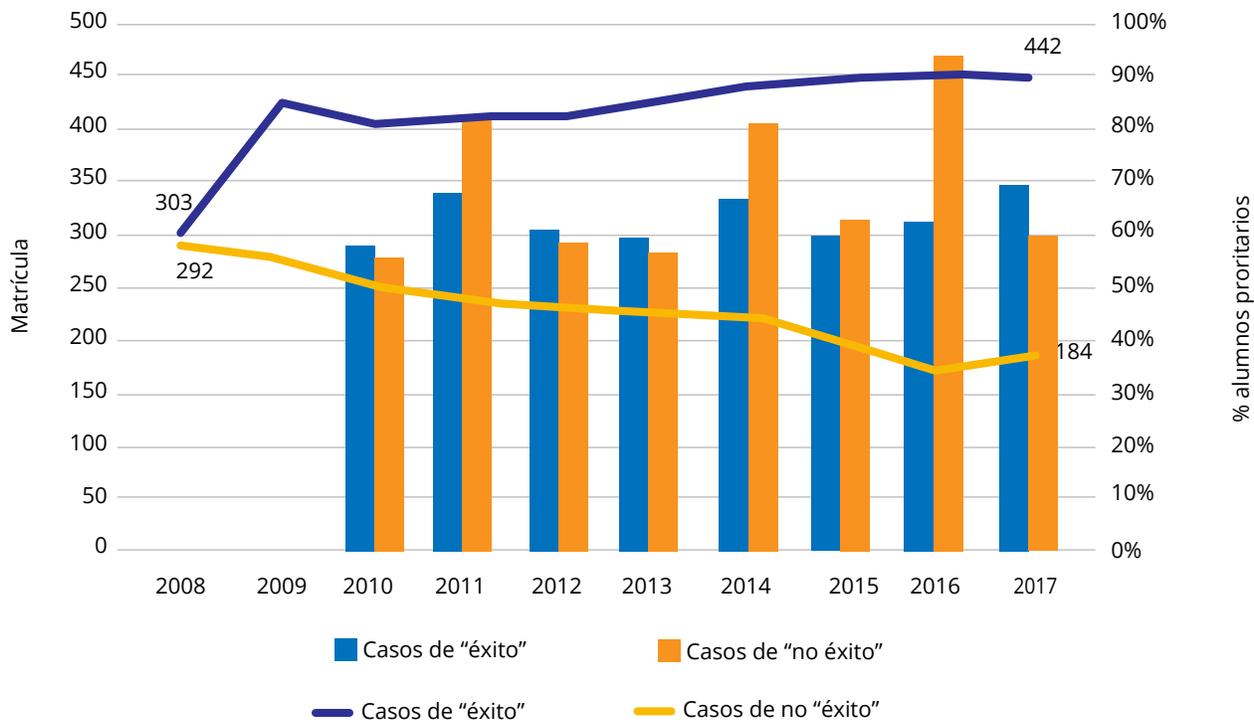
**Fuente:** elaboración propia en base a datos SIMCE 2008 – 2017 de la Agencia de Calidad de la Educación.

Por el contrario, los casos de “no éxito” lograron un aumento, de sólo 0,64 puntos en el puntaje SIMCE anual desde 2008 a 2017, mientras que se observa una caída en el rendimiento al comparar los años extremos del periodo. A 2017, este grupo cayó en 44 puntos, lo que representa una disminución del 16% en sus resultados SIMCE, respecto a 2008. Esta caída posicionó a estos establecimientos en la zona de

menores puntajes en 2017, debido al descenso en 55 percentiles promedio.

Los resultados anteriores muestran una clara diferencia de trayectorias de mejora en el SIMCE entre ambos grupos, lo que enriquece el estudio de casos, ya que indaga en la realidad de establecimientos que, pese a ser objeto de una misma política, tienen diferencias de rendimiento.

**Gráfico 30:** Matrícula y concentración de alumnos prioritarios promedio para casos de estudio.



**Fuente:** elaboración propia en base a datos abiertos del Mineduc.

Se observa que los establecimientos de "no éxito" poseen una matrícula menor a la de aquellos con mejor trayectoria en su rendimiento. A esto cabe agregar que el grupo de "éxito", experimenta una tendencia al alza en su matrícula, situación inversa para el otro

grupo. Por otra parte, los establecimientos de "no éxito" tienen, en promedio, una mayor concentración de alumnos prioritarios, aunque esto puede explicarse debido a la alta variabilidad de la muestra y a una menor base porcentual (matrícula).

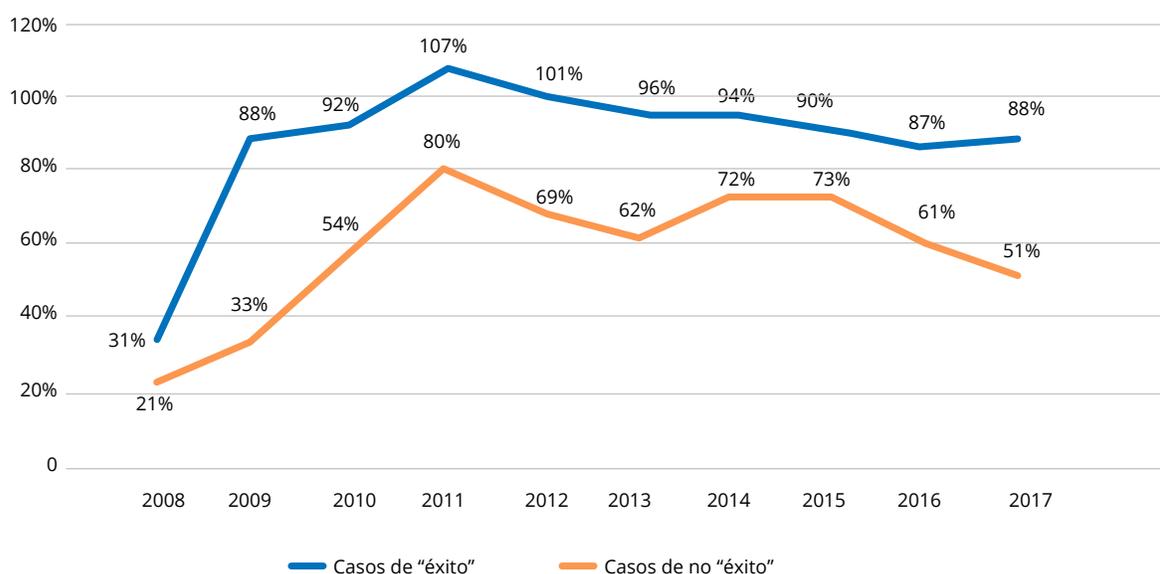
**Tabla 13:** Número de establecimientos por dependencia y zona.

Dependencia	"Éxito"	"No éxito"	Total
Part. Subvencionados	2	0	2
Municipal	6	4	10
Zona	"Éxito"	"No éxito"	Total
Rural	1	1	2
Urbano	7	3	10
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	<b>12</b>

**Fuente:** elaboración propia en base a datos abiertos del Mineduc.

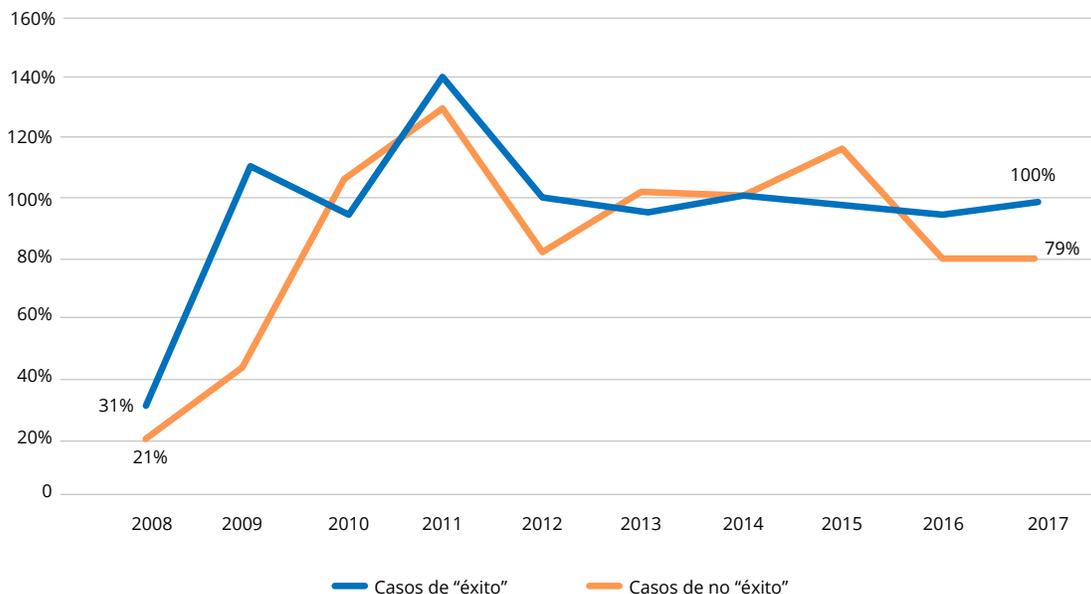
La distribución por dependencia administrativa y zona geográfica de los establecimientos seleccionados muestra que la mayoría son establecimientos munici-

pales (83%) y urbanos (83%). Si bien se intentó escoger casos que pudiesen contraponerse entre sí, se dieron restricciones logísticas a la hora de contactar a todos los establecimientos.

**Gráfico 31:** Ejecución con saldos promedio para los casos de estudio.

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

**Gráfico 32:** Ejecución sin saldos promedio para los casos de estudio.

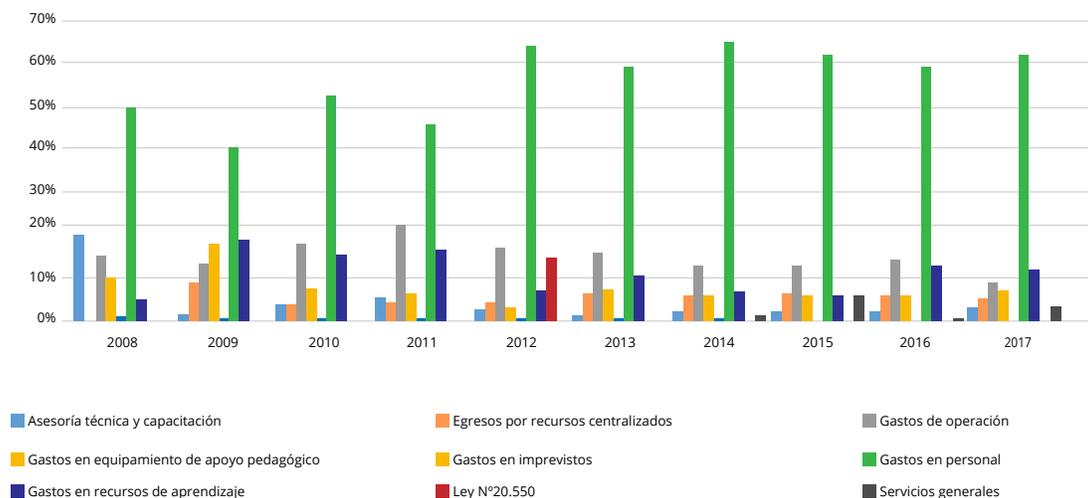


**Fuente:** elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Educación.

La ejecución presupuestaria de la SEP ha sido distinta en los casos de estudio. Los casos de "éxito" han tenido una ejecución más constante y mayor en porcentaje, que los casos de "no éxito". La mayor diferencia se observa en la ejecución con saldos acumulados (Grá-

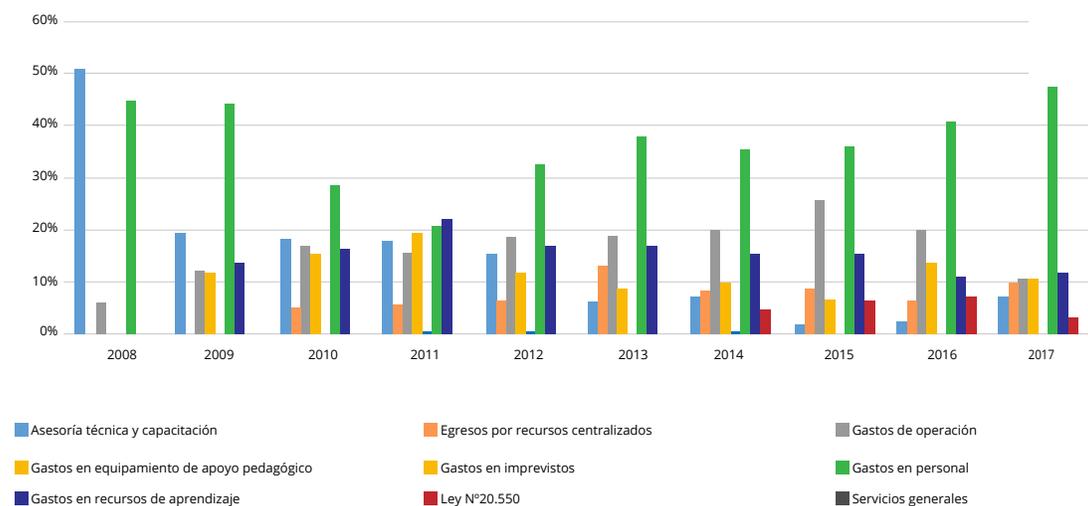
fico 31), dato que considera el excedente de la SEP no utilizado el año anterior. Al observar la ejecución sin considerar los saldos (Gráfico 32), se evidencia que los casos de "éxito" tienen una menor variabilidad y una ejecución más cercana al 100% en comparación con las otras escuelas.

**Gráfico 33:** Tipo de gastos casos de “éxito”.<sup>40</sup>



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

**Gráfico 34:** Tipo de gastos casos de “no éxito” .<sup>41</sup>



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

40 Se muestran los porcentajes de gasto en personal, equipamiento y apoyo pedagógico, y gastos operacionales.

41 Se muestran los porcentajes de gasto para asesoría técnica y capacitación y gastos en personal.

El porcentaje de gasto en personal es mayor en los casos de “éxito”, considerando todos los años analizados, salvo en 2009. Esto se podría explicar por una mayor contratación de asistentes de la educación (asistentes de sala, técnicos, duplas psicosociales, fonoaudiólogos, entre otros) en los establecimientos de este grupo. Por otro lado, los establecimientos de “no éxito” han utilizado en mayor medida sus recursos en la contratación de Asistencias Técnicas Pedagógicas (ATEs).

En síntesis, ambos grupos estudiados son distintos en sus trayectorias de mejora en SIMCE de matemáticas, en el nivel de matrícula y concentración de alumnos prioritarios, en el grado de ejecución y en el tipo de uso que dan a los recursos.

### 3.3.2. Recolección de información y análisis de los casos

Una vez seleccionados los establecimientos, se procedió a contactarlos para agendar una entrevista con el director(a) o, en su defecto, con alguna autoridad que cumpliera funciones de gestión directiva en la escuela. Al mismo tiempo, se contactó a sostenedores y, cuando fue factible, se agendó una entrevista con algún funcionario de la entidad sostenedora correspondiente a los casos de estudio. Adicionalmente, se contactó a un supervisor de un Deprov, en la medida que diversos estudios destacaron el rol de este tipo de actores en los procesos de diseño e implementación del PME (Ministerio de Educación, 2017; Ministerio de Educación & UNESCO, 2017; Agencia de Calidad de la Educación, 2017).

De esta manera, se realizaron un total de nueve entrevistas semiestructuradas y tres focus group con directivos de distintos establecimientos, además de

cuatro entrevistas con funcionarios de entidades sostenedoras (DAEM y Corporaciones Educativas). La razón por la que se optó por utilizar estas técnicas de recolección de información radica en la posibilidad de recoger la perspectiva de estos actores a partir de los discursos emitidos por éstos (Flores, 2009). De esta forma, los focus group y entrevistas permitieron obtener evidencia en relación con la valoración de la SEP que tenían estos actores, la formulación e implementación del PME, la gestión financiera realizada por los establecimientos e instituciones sostenedoras y los principales resultados observados en las escuelas a partir de la implementación de la Ley SEP.

Una vez recogida la información se analizaron las entrevistas y focus group a través de un proceso de codificación catalogada por Gibbs (2012) como codificación guiada por conceptos, donde el investigador elabora, a partir de la literatura, un listado de temas claves que se transforman en los códigos a aplicar en los textos. La ventaja de este tipo de codificación es que considera la evidencia levantada por otros estudios, pero también permite la generación de nuevos códigos que puedan surgir a partir de las transcripciones, notas de campo, grupos de discusión y documentos escritos.

Luego, la información recolectada es ordenada y presentada en función de las claves de mejoramiento encontradas, tanto en la literatura como aquellas surgidas del análisis de los casos de estudio.

### 3.3.3. Limitaciones

Una de las principales limitaciones en este capítulo es que la metodología mixta utilizada no permite realizar una evaluación de impacto de la SEP. La consecuencia

de esta limitación es que no es posible atribuir los resultados percibidos por los distintos actores entrevistados a la implementación de esta subvención.

Pese a que no es viable realizar una generalización empírica de los resultados, sí existe evidencia que permite hacer una generalización teórica. En este sentido, la investigación busca expandir la teoría existente en torno a las escuelas efectivas y el mejoramiento escolar, al vincular los estudios en el área con la evidencia levantada del análisis de casos múltiple (Creswell, 2014).

Otra limitación tiene relación con la dificultad de capturar los cambios en las metas, objetivos y acciones implementadas por los establecimientos desde los inicios de la SEP. Esto se debe en gran parte a que la mayoría de los directivos entrevistados llevaban pocos años desempeñándose en su cargo. En este sentido, los relatos recogidos con relación a los cambios que han vivido las escuelas, se basan en la percepción e interpretación de los entrevistados a partir de la información entregada por otros actores de la escuela.

### 3.4. Resultados cualitativos

Como se ha mencionado previamente, el principal foco del presente capítulo son las claves de mejora de los establecimientos que se suscribieron a la Ley SEP desde sus inicios. De esta manera, la investigación está orientada a entender los tipos de acciones ejecutadas por las escuelas para lograr un mejor aprendizaje en sus estudiantes o, por el contrario, las razones detrás de la disminución del rendimiento académico en estos establecimientos. La idea es entender las prácticas y actividades aquí presentadas no como recetas que pueden aplicarse a todos los establecimientos, sino como acciones que pueden servir de ejemplos a otras escuelas que están pasando por procesos semejantes y que tienen la SEP y a su instrumento de gestión, el PME, como uno de los principales apoyos para iniciar o continuar procesos de mejora.

Los resultados son presentados en función de distintos grupos, los cuales comparten ciertas características, tal como lo sintetiza la siguiente tabla:

**Tabla 14:** Presentación de los casos de estudio.

Nombre del grupo	Características
Grupo 1	Establecimientos municipales urbanos de "éxito"
Grupo 2	Establecimientos municipales rurales de "éxito"
Grupo 3	Establecimientos particulares subvencionados urbanos de "éxito"
Grupo 4	Establecimientos municipales urbanos de "no éxito"
Grupo 5	Establecimientos municipales rurales de "no éxito"

**Fuente:** elaboración propia del Centro de Políticas Públicas UC.

### 3.4.1. Factores contextuales

- **Contexto socioeconómico**

Los establecimientos que formaron parte del estudio se caracterizan por tener un alto porcentaje

de alumnos prioritarios, donde incluso la vulnerabilidad se ha ido incrementando con el paso de los años. De esta manera, los recursos que ha introducido la SEP han permitido a estos establecimientos suplir necesidades asociadas al nivel socioeconómico de los alumnos.



*“Cada vez más nuestros Índices de Vulnerabilidad están más altos, y es independiente de la SEP, es un tema nacional, el IVE de nuestros colegios es alto, la concentración de alumnos prioritarios es alta en un gran porcentaje de nuestros establecimientos. Y nosotros atendemos, había una jefa que decía, a los más vulnerables de los vulnerables. Por lo tanto, para nosotros el contar con un recurso que nos permita poder decirle al niño o poder presentarle condiciones de calidad que me permitan retener la matrícula, para nosotros es importante”.*

(Entrevista a funcionario de corporación de educación municipal).

En este sentido, además de contar con acciones enfocadas en el ámbito pedagógico, en este tipo de establecimientos se invierte en insumos que pueden catalogarse como básicos, pero con los

que no suelen contar los alumnos de estas escuelas, por ejemplo, uniforme, libros o útiles escolares. En palabras de la directora de uno de los establecimientos:



*“Yo he cuidado mucho la presentación personal porque creo que mirarse en las mañanas, el niño, igual al de al lado, es impagable. No porque la mamá está sin sueldo o sin trabajo no puedo comprar el uniforme del colegio, no puedo no usar uniforme, no debo verme menoscabado frente a otro... Mi colegio invirtió muchas lucas en la entrega de uniformes para todos los niños, de pre-kínder a octavo”.*

(Entrevista a directora de establecimiento del Grupo 1).

El dar solución a estas necesidades socioeconómicas se presentó como una práctica transversal en los establecimientos analizados, independiente de

otras características contextuales como la dependencia, zona o cambios en el desempeño de sus estudiantes a lo largo del tiempo:



*“Por ejemplo, nosotros el año pasado (tenemos niños aquí que son de bajos recursos) dijimos ¿qué podemos hacer por estos niños?, porque les pedimos para materiales y no los tienen ¿qué optamos? Pero si la Ley SEP a nosotros nos está dando para los niños ¿qué hicimos? Compramos materiales para los niños, les hicimos una lista de útiles escolares y se los entregamos en la actividad que hacemos a final de año a los niños, para que las mamás supieran lo que se les había pasado, que había cuadernos, de todo, les compramos de todo, porque sí nos alcanzaba”.*

(Entrevista a directora de establecimiento del Grupo 5).

Con este tipo de acciones, los establecimientos que trabajan con alumnos de nivel socioeconómico bajo buscan “normalizar” o “neutralizar” las diferentes situaciones que enfrentan los estudiantes que asisten a la escuela, de manera que el foco sea puesto netamente en lo pedagógico (Agencia de Calidad de la Educación, 2018). Así, en los establecimientos analizados se tiene en cuenta el contexto socioeconómico de los alumnos en la definición de estrategias y prácticas específicas, lo que viene a contradecir la postura crítica de algunos autores que hablan de una cierta inacción por parte de las escuelas frente a las dificultades socioeconómicas de los estudiantes (Bourdieu, 2011). Por el contrario, lo evidenciado en las entrevistas con los distintos actores educativos muestra un deseo de los establecimientos por dar respuestas a las problemáticas que enfrentan los estudiantes vulnerables.

#### • Apoyo de actores externos

Uno de los ámbitos a los que se han abocado ciertas instituciones -como los departamentos provinciales, las ATE y la Agencia de Calidad- es al apoyo en la elaboración del PME, en la medida que es entendido como el instrumento de planificación estratégica orientado a la mejora con el que cuentan los establecimientos (Treviño, Órdenes & Treviño, 2009).

En esta línea, una de las entidades que ha apoyado los procesos de mejora que enfrentan los establecimientos, de acuerdo con los actores entrevistados, es el Deprov a través de sus supervisores. Este apoyo se da en dos modalidades, tal como se señaló anteriormente: las Redes de Mejoramiento Escolar y las visitas directas (Ministerio de Educación & UNESCO, 2017). Estas dos modalidades son descritas por una de las supervisoras de las redes:



*“Nosotros, por un tema de recursos humanos, no tenemos la capacidad para estar yendo a los colegios que ingresan al primer año, por lo tanto, se tomó un conjunto y se trabajó con ellos desde el 2008 (yo ingresé el 2013) y siempre se ha ido trabajando con los colegios que ingresan por primer año a SEP y hasta tres años, porque en realidad hemos trabajado hasta tres años continuos con ellos. Ese es el trabajo en red. Y respecto al trabajo en desarrollo, tiene que ver con las visitas directas que hacemos a las escuelas y que son establecimientos focalizados, que están focalizados por lo que es la categorización de la Agencia de Calidad. Estamos trabajando con los colegios insuficientes, ya con un proceso de trabajo de 14 sesiones al año”.*

(Entrevista a supervisora del Deprov.).

Por tanto, la única diferencia que existe entre los establecimientos que han presentado una mejora en su rendimiento y aquellos que han enfrentado un deterioro en el tiempo, es que estos últimos reciben visitas de apoyo de los supervisores de la

Deprov hasta que se presente una mejora significativa en el rendimiento de sus estudiantes, en términos de un cambio en la categoría de desempeño establecida por la Agencia de Calidad:



*“Tenemos las dos. Viene un supervisor acá, porque nosotros, hasta el año pasado, estábamos en insuficiente, ahora estamos en medio-bajo, y hasta que no estemos en medio, ahí ya se termina esta visita que es exclusiva y nos concentramos en la red, pero hoy en día estamos en los dos”.*

(Entrevista al director de establecimiento del Grupo 4).

La mayor parte de los directivos encuestados valoraron positivamente el apoyo entregado por los supervisores, lo que puede explicarse en la medida que estos actores entregan orientaciones sobre las distintas normativas que existen y que van surgiendo, incluyendo la SEP, además de hacer un monitoreo del cumplimiento de las acciones definidas en el PME.

Sin embargo, las entidades sostenedoras, como los DAEM y las corporaciones presentan ciertas resistencias frente al apoyo brindado por el Deprov, ya que las orientaciones entregadas solo van dirigidas a los directivos de los establecimientos, no existiendo un vínculo de los Deprov con las instituciones sostenedoras municipales:



*“Si hablamos de PME, el Ministerio baja la información a través de los Deprov, nosotros somos (nombre del DAEM), y no es tan sólida, pero a lo menos ellos nos llaman por teléfono y nos dicen: “¿cómo van en esto?”. Ellos no hacen, a nivel comunal, por ejemplo, nosotros tenemos encargado de convivencia aquí comunal, y Coordinador SEP, entonces nosotros hacemos talleres con los profesores sobre las temáticas, pero el Deprov no hace eso con nosotros”.*

(Entrevista a funcionaria del DAEM).

Por su parte, las entidades sostenedoras también brindan un apoyo técnico-pedagógico a los esta-

blecimientos, lo que viene a reforzar el soporte brindado por los Deprov:



*“De los supervisores de Deprov, la Señora (nombre) ha sido un gran apoyo de Deprov, departamento del Ministerio de Educación. Yo te digo que ella es muy clara para explicar, nos enseña mucho y está siempre encima: “¿qué necesitan? ¿cómo van? ¿han hecho esto?” siempre está guiándonos, y la Corporación también, tenemos ahí a la (nombre)”.*

(Entrevista a directora de establecimiento del Grupo 1).

En síntesis, tanto el Departamento Provincial de Educación como las entidades sostenedoras brindan apoyo a los directivos de los establecimientos entregándoles orientaciones normativas y prácticas en torno a la elaboración e implementación del PME. Ambas organizaciones prestan un servicio de monitoreo de las acciones del plan de mejora complementario al monitoreo interno que realizan los colegios.

Cuando no se cuenta con el apoyo de las instituciones del SAC, adquiere suma relevancia el soporte entregado por otras instituciones externas, como las entidades de Asistencia Técnica-Pedagógica (ATEs). Esto se puede explicar porque las ATEs han apoyado a algunos

de los establecimientos que participaron del estudio en etapas concretas del PME, como la implementación de capacitaciones dirigidas a docentes o en el análisis de la cobertura curricular de las escuelas.

Por último, cabe destacar que instituciones como la Agencia de Calidad o la Superintendencia de Educación prácticamente no fueron catalogadas como organizaciones que brindan algún tipo de apoyo a los establecimientos.

En el caso de la Agencia, esta situación puede explicarse porque se considera que la entidad sólo apoya los establecimientos que están en la categoría de desempeño insuficiente, situación contraria a la de varias de las escuelas que participaron del estudio.



*“Ellos vinieron por tres días, hicieron la visita, la evaluación, estuvieron acá instalados, después nos hicieron unas observaciones preliminares y luego un informe bien detallado con todas las fortalezas y debilidades que ellos vieron en el colegio. Y para finalizar después hicieron un taller donde quedamos con unos compromisos por cumplir y la tarea nuestra es que todo lo que quedó en el informe ir tratándolo de cumplir, esas tareas que quedaron ahí pendientes”.*

(Entrevista a directora de establecimiento del Grupo 4).

En este sentido, la Agencia realiza la visita de orientación y evaluación del desempeño a los establecimientos que han presentado mayores dificultades de rendimiento, entregando una retroalimentación preliminar a la escuela que, posteriormente, es plasmada en un informe con recomendaciones para iniciar procesos de mejora.

Por su parte, algunos de los entrevistados consideran que la Superintendencia es una institución cuyo foco está puesto más en la fiscalización que en la orientación. Por lo tanto, el rol cumplido por esta entidad del SAC es diferente al de otras instituciones que sí brindarían un apoyo técnico-pedagógico.

- **Fluidez de la relación con el sostenedor**

Tal como se mencionó anteriormente, los establecimientos se relacionan fundamentalmente con el sostenedor por dos razones. Primero, porque les brinda asistencia técnico-pedagógica, tal como se evidenció

en la sección anterior y segundo, porque la entidad sostenedora es la principal responsable y administradora de los recursos. En ambos ámbitos se presentan diferencias importantes en la relación entre sostenedor y establecimiento, según la dependencia de este (Bellei, Morawietz, Valenzuela & Vanni, 2015).

Considerando la realidad de los establecimientos municipales, se ve una amplia variedad de situaciones en la relación que tienen los establecimientos con el sostenedor. Por una parte, existen establecimientos cuya relación es fluida. Esto se plasma en que las escuelas mantienen reuniones periódicas con la entidad sostenedora e incluso algunos funcionarios de la entidad visitan a las escuelas con el objetivo de apoyar la fase de planificación estratégica del PME. Además, el DAEM o corporación educacional se preocupa de monitorear el cumplimiento de las acciones del PME, lo que corresponde a una forma de responsabilizarse de los resultados por parte del sostenedor (Agencia de Calidad de la Educación, 2017):



*“Al menos en la comuna, a nosotros nos acompaña la coordinadora comunal, que viene una semana acá y trabaja junto con el grupo de gestión, y en conjunto vamos elaborando. Nosotros nos reunimos a principio de marzo y nos plantea cuáles son las políticas comunales. Por ejemplo, está el plan de inglés... hay ciertas políticas que son comunales y esas deben ser insertas dentro del PME”.*

(Entrevista a director de establecimiento del Grupo 4).

La fluidez no solo se observa en lo pedagógico, sino también en la gestión de recursos, ya que los directivos de estos establecimientos conocen el monto entregado por SEP, lo que les permite planificar el gasto

de cada una de las acciones a implementar. Además, se les entrega periódicamente el balance financiero de los recursos, tal como lo comenta un funcionario de una entidad sostenedora:

“

*“Nosotros al principio de cada año, cuando vamos a hacer esta planificación, nos coordinamos con la División de Finanzas que tenemos allí y tenemos los saldos del año anterior y hacemos una proyección, en función de la matrícula y de los alumnos prioritarios, de los recursos que el establecimiento va a contar durante el año. Entonces nosotros hacemos una planificación financiera con los directores, ellos saben cuánto dinero van a recibir, hacemos separación del 10% de la administración central, aseguramos el 50% del gasto en recurso humano que ellos podrían solicitar, y el otro 40% es de absoluto uso de su Plan de Mejoramiento, para la gestión del PME. Por lo tanto, los directores conocen sus recursos, saben cuánto pueden gastar, y la distribución que ellos hacen es autonomía de ellos”.*

(Entrevista a funcionario de la Corporación de Educación Municipal).

En los establecimientos visitados para este estudio, la entrega de información por parte del sostenedor sobre los recursos disponibles no es una práctica transversal y tampoco lleva un número importante de años siendo realizada.

Por otro lado, algunos de los establecimientos que participaron del estudio enfrentaron dificultades en la

relación con el sostenedor, los que pueden ser sintetizados en tres grandes problemáticas. La primera de ellas hace referencia a la imposición de metas y/o acciones por parte de la entidad sostenedora, algunas de las cuales están lejos de responder a la realidad del establecimiento. Mientras algunos DAEM y corporaciones definen las acciones sin la colaboración de los establecimientos, otras realizan un diagnóstico consultando a los directivos de las escuelas, lo que repercute en una mayor alineación en las acciones de ambos actores:

“

*“Una de la esencia de la SEP es que fue creada para el apoyo de los estudiantes, para una cierta cantidad de recursos humanos a contratar que los colegios necesitábamos en pos de apoyo pedagógico para los chiquillos, siempre el foco es el logro de los aprendizajes... Pero como uno no administra directamente esta gestión, es a través del departamento de educación, el sostenedor es el alcalde, entonces ha tomado una línea distinta porque están pagando, por decir, el ‘favor político’. Entonces de repente te encuentras con la sorpresa que te dicen ‘Llegó esta persona...’ yo tengo personas acá que no sé qué hacer con ellas, porque no sé qué función darles”.*

(Entrevista a director de establecimiento del Grupo 4).

Cuando se dan estas discrepancias entre lo requerido por el establecimiento y lo impuesto por la entidad sostenedora, algunos directores deciden manifestar su rechazo, lo que implica que el DAEM o corporación no puede hacer uso de los recursos SEP<sup>42</sup>. Sin embargo, esta negativa resiente las relaciones entre directores y sostenedores, por lo que algunas escuelas terminan aceptando la inclusión de las acciones comunales pese a que no responden a sus requerimientos.

Los problemas de alineación entre las actividades determinadas por el establecimiento y las definidas a nivel comunal, tendieron a darse más recurrentemente en los establecimientos de “no éxito” que en el otro grupo de escuelas, lo que genera el riesgo de que los recursos SEP se utilicen para la implementación de

acciones que no responden a las necesidades reales de los colegios. En este sentido, el rol de la entidad sostenedora sería de crucial importancia para darle continuidad a los procesos de mejora, tal como lo han mostrado otras investigaciones a nivel nacional (Bellei, Morawietz, Valenzuela & Vanni, 2015). Sin embargo, es necesario interpretar estos resultados con cautela debido a la imposibilidad de establecer causalidad entre la falta de alineación de los instrumentos de gestión y el rendimiento de los colegios.

Un segundo problema que tensiona la relación director-sostenedor es el carácter político de esta autoridad comunal. Los establecimientos se ven inmersos en disputas políticas que terminan influyendo la compra o no de ciertos recursos necesarios para la implementación de las acciones del PME:



*“Los recursos son discutidos y autorizados a nivel del Concejo Municipal, y en los concejos municipales está el alcalde y hay seis concejales que no siempre son de la misma línea política y empiezan con un juego ridículo y estúpido de que: ‘el alcalde es de derecha, nosotros somos de la izquierda y tenemos que supervisar porque quizá nos está pasando gato por liebre, y no sé qué, y no sé cuánto...’ y se demoran mucho, a veces hay muchas reuniones para ponerse de acuerdo en recursos, recursos que empiezan a atrasar todos los procesos”.*

(Entrevista a funcionaria del DAEM).

42 Esto puede hacerse efectivo a través de la negativa del director/a a firmar el PME, algo que se exige desde el Mineduc. De todas formas, este es un mecanismo débil para darle algún grado de atribución al director/a.

Un último problema hace referencia al mecanismo que hoy en día utilizan algunas entidades sostenedoras para comprar, puesto que dicho proceso se burocratizó al punto de generar retrasos en la compra de los materiales e incluso rechazos en solicitudes

de recursos. Así, en primera instancia se escucha la solicitud del establecimiento, pero solo se le da cumplimiento si hay otros establecimientos de la comuna que tienen la misma inquietud:

“

*“El año pasado, nos decían, a ver, queremos esto, ‘no, porque no les alcanza, es poco’. (Por) el hecho de tener pocos alumnos, nosotros, por ejemplo, pedimos que queríamos cierta cantidad de libros, textos que queríamos para los niños, ‘no, porque son muy pocos, el proveedor no los quiere vender porque son muy pocos, no le conviene, para venir a dejarlos’ y así, los peros siempre han sido esos”.*

(Entrevista a directora de establecimiento del Grupo 5).

Esta dificultad es especialmente crítica en los establecimientos municipales rurales, ya que al ser menor el número de estudiantes, menor es también el número de los recursos con los que cuentan. Ahí entonces la articulación con otros establecimientos de la zona resulta fundamental para lograr cumplir con las acciones formuladas y de esta manera, dar respuesta a sus necesidades.

Estos problemas no fueron evidenciados en los establecimientos particulares subvencionados que participaron del estudio. Específicamente, la relación entre los directivos y el sostenedor en este tipo de escuelas se describió como fluida y de colaboración permanente:

“

*“Lo que pasa es que nosotros tenemos una figura re-loca, porque el sostenedor está con nosotros, está todos los días acá, porque es un hermano marista. Entonces nosotros no tenemos la traba que tienen los otros colegios, que yo como rector tengo que, no sé, ir donde el sostenedor que está en otra ciudad para decirle ‘necesitamos gastar 500 mil pesos para...’; fluye bastante.”*

(Entrevista a director de establecimiento del Grupo 3).

En síntesis, la relación director-sostenedor resulta más heterogénea en los establecimientos municipales que en las escuelas particulares subvencionadas, lo que ya ha sido evidenciado por otras investigaciones nacionales (Raczynski & Muñoz, 2005). En este sentido, existen establecimientos municipales que tienen una relación fluida con los sostenedores a través de

reuniones, visitas y la entrega de información, mientras que otros enfrentan dificultades en la definición de sus acciones del PME y en el uso que le pueden dar a los recursos SEP. Estas problemáticas pueden tener implicancias en los establecimientos que las viven en la medida que se retrasa la implementación del PME y no se responde a las necesidades concretas de la escuela.

### 3.4.2. Liderazgo educativo

- **Desarrollo de una carrera directiva**

En general, los procesos de mejora se inician a nivel del equipo directivo y/o de gestión del establecimiento (Bellei, Morawietz, Valenzuela & Vanni,

2015). Por eso no es de extrañar que en la mayor parte de las entidades sostenedoras que participaron del estudio, se haya buscado fortalecer el rol de los equipos directivos, ya sea aumentando el número de directores asignados por Alta Dirección Pública y/o instalando capacidades de gestión a través de capacitaciones.



*“Lo primero que hicimos cuando empezamos a generar el modelo de gestión, les hicimos un diplomado a todos –directores, inspectores generales, jefes técnicos, encargados de convivencia- los equipos más importantes de cada colegio, y ese diplomado después continuó con un magíster en gestión.”*

(Entrevista a funcionario de corporación educacional (sostenedor privado)).

Al mismo tiempo, varios de los directores, por su propia cuenta, comenzaron a formarse y capacitar-

se, tanto en el ámbito pedagógico como de gestión, para iniciar o fortalecer los procesos de mejora en el establecimiento:



*“(nombre de la directora) es líder, ella vive en internet viendo lo que se está aprendiendo de estrategias, metodologías, un montón de cosas. Entonces cuando ella va al aula, aplica nuevas estrategias de aprendizaje, entonces pasa que los demás profesores ven qué está pasando con la tía, van verla y dicen ‘Si la tía está haciendo esto y tiene a todos los niños tranquilos ¿qué hizo la tía?’. Ella es la líder de los profesores, todos quieren seguirla a ella. Entonces eso es importante, que los docentes, las personas que están debajo de ella puedan decir ‘Ah, la directora lo hace todo, confío en ella, lo que hace ella es sagrado porque eso está bien hecho’. Es muy importante el liderazgo de la directora, muy importante”.*

(Focus group en establecimiento del Grupo 3).

Por tanto, un líder escolar efectivo, además de tener el foco centrado en lo pedagógico (Raczynski & Muñoz, 2005), debe contar con ciertas capacidades de gestión que le permitan plasmar su visión en la definición de metas, objetivos y acciones concretas. Considerando este escenario, el sostenedor cumple un rol primordial en la medida que es uno de los responsables de asegurar que los directivos de las escuelas cuenten con los conocimientos necesarios para cumplir con las labores propias de su cargo.

- **Liderazgo distribuido**

En el caso de los establecimientos analizados, el liderazgo distribuido se traduce en un liderazgo mediador y con el foco en lo pedagógico, donde todos los actores de la comunidad educativa asumen ciertas responsabilidades (incluyendo apoderados y estudiantes). Este tipo de liderazgo permite la instalación de capacidades en varios de los actores educativos

de la escuela, de manera que los procesos de mejora no se vean interrumpidos por cambios que ocurran dentro del establecimiento.

En la elaboración del PME los colegios suelen considerar la perspectiva de los diferentes actores de la comunidad educativa. Es posible identificar dos mecanismos de participación que tienen los docentes en la construcción del PME. El primero consiste en que directivos y docentes definen las metas, objetivos y acciones a partir de las necesidades presentadas por la comunidad educativa en su conjunto. Es decir, en el diagnóstico institucional participa gran parte de la comunidad educativa, pero en la elaboración se restringe la participación a directivos y docentes.

La segunda forma consiste en que el equipo de gestión defina las metas, objetivos y acciones del PME a partir de un análisis previo con la comunidad educativa y posteriormente se valide el plan con los docentes, tal como lo señala una directora:



*“El colegio tiene un equipo de gestión compuesto más o menos por siete personas. Nosotros para la elaboración del Plan de Mejoramiento, primero, lo trabajamos en el equipo de gestión y luego hacemos la propuesta a los docentes. Y ahí vamos agregando acciones, viendo de qué manera distribuir los recursos.”*

(Entrevista a directora de establecimiento del Grupo 4).

Independiente del mecanismo adoptado, es común que directivos, docentes e incluso en algunas ocasiones apoderados y estudiantes, cuenten con instancias para plantear sus necesidades e inquietudes, las que más adelante se traducen en acciones concretas a implementar. También existen establecimientos que han ido más allá, y han involucrado a estos actores en los procesos de planificación del presupuesto y en el monitoreo y seguimiento de las acciones definidas previamente. De esta manera, se genera un mayor

compromiso de la comunidad con las metas y orientaciones institucionales (Agencia de Calidad de la Educación, 2017).

Algunos sostenedores han identificado las ventajas de la colaboración al interior de las escuelas, promoviendo el liderazgo distribuido a través de acciones específicas definidas en el PADEM y de obligaciones en los Convenios de Desempeño Directivo, como una forma de asegurar que el trabajo colaborativo se implemente en los establecimientos.

### 3.4.3. Convivencia escolar

- **Involucramiento de los apoderados**

Una de las preocupaciones que tienen directivos y docentes de las escuelas es la falta de involucramiento y participación de los apoderados en las diferentes actividades que se desarrollan en el establecimiento (Agencia de Calidad de la Educación, 2017). Lo anterior

puede explicarse en la medida que la participación de los padres facilita los procesos de aprendizaje de los estudiantes, existiendo una mayor continuidad entre lo enseñado en el establecimiento y la formación valórica y académica presente en los hogares (Bender Sebring, Allensworth, Bryk, Easton & Luppescu, 2006). Es por esta razón que, en los establecimientos que participaron del estudio, se desarrollan diferentes actividades orientadas a fortalecer el vínculo familia-escuela.

**Imagen 1:** Actividad de conmemoración del día de la madre.



**Fuente:** material entregado por establecimiento del Grupo 3.

En primer lugar, los establecimientos invitan, tanto a apoderados como a la comunidad en general, a participar de actividades recreativas como ferias, festivales y conmemoración de fechas relevantes a nivel local y nacional.



*“Ayer, por ejemplo, teníamos muchos apoderados, lleno de apoderados. En esta fiesta que hacemos para las fiestas patrias, es cuando más apoderados vienen y además es una fiesta para la comunidad”.*

(Focus group en establecimiento del Grupo 1).

Además de generar instancias donde se comparte con los apoderados, los establecimientos constantemente le están informado a las familias de las acciones pedagógicas y de nuevos acontecimientos que ocurren en el establecimiento. Para esto se elaboran boletines, circulares, talleres y presentaciones que muestran los avances que ha tenido la escuela:



*“Yo te voy a presentar lo que nosotros tenemos acá. En cada reunión el docente, a través de un Power, presenta la circular la cual se le entrega al apoderado donde se le manifiesta todo lo que se hace: área de liderazgo, área de recursos, área de salud, todo, aquí nada es al azar”.*

(Entrevista a directora de establecimiento del Grupo 1).

Una tercera actividad de involucramiento con los apoderados son las visitas domiciliarias que algunos establecimientos han implementado, donde normalmente un profesional acude al hogar de la familia. Esto tiene como objetivo obtener un conocimiento más acabado de la realidad socioeconómica del estudiante y/o conversar con los apoderados sobre algún problema que pueda estar enfrentando el alumno.

Por último, cabe destacar una iniciativa específica de uno de los establecimientos que ha desarrollado una política de puertas abiertas con los apoderados del establecimiento. En concreto, se da la posibilidad de que éstos asistan a alguna de las clases de sus pupilos para que puedan observar el trabajo que está desarrollando la escuela:



*“Ahora nos abrimos al apoderado. Yo tengo un grupo denominado Apoderados Operadores donde nuestras aulas están abiertas: llama la mamá de la Francisca ‘Sabe, yo quiero entrar al aula...’ ‘Pase por mi oficina, tome su pechera’ y entra como la tía Marisol ¿Por qué? porque no es la mamá de la Francisca, es la tía Marisol porque ella atiende a todos. Y esa fue la manera de ir mejorando, de ir mejorando en base a estímulos, del cariño”.*

(Entrevista a directora de establecimiento del Grupo 1).

Los establecimientos han ido avanzando en transparentar los procesos que desarrollan entregando más información a los apoderados e invitándolos a participar en actividades tanto dentro como fuera de la sala de clases. Con esto se pretende dejar de lado cierta apatía de algunos apoderados, que por razones socioeconómicas y culturales no incentivan a sus hijos a participar de las actividades escolares.

- **Preocupación afectiva y emocional por los estudiantes**

Tal como lo evidencia la investigación desarrollada por la Agencia de Calidad (2017) sobre el panorama de la gestión escolar, los estudiantes que provienen de contextos de pobreza suelen presentar necesidades afectivas y emocionales que los establecimientos buscan subsanar a través de distintas estrategias. Esto se realiza no sólo para solucionar eventuales problemas de convivencia, sino también porque se tiene consciencia de la necesidad de generar lazos con los estudiantes para que éstos no abandonen el sistema escolar producto de su vulnerabilidad:



*“Lo otro es la motivación, el afecto que se les da también es tremendamente importante porque nosotros tenemos muchos niños que vienen del Sename entonces tenemos que contener a estos niños, enseñarles que ellos son capaces, que pueden hacerlo y ellos se creen el cuento también. Entonces eso lleva a que ellos se sientan bien, cómodos y sentirse que ellos pueden elaborar un... Pueden desarrollar los ejercicios, las actividades... Las conductas, también. Eso, recibimiento y acogimiento de niños que llegan, también es importante porque anteriormente los niños llegaban y les hacían el vacío y esos niños después se iban. Ahora no, son niños que llegan y es un amigo”.*

(Focus group en establecimiento del Grupo 3).

La vinculación con el estudiante se realiza fundamentalmente de dos maneras. En primer lugar, tal como se menciona en la cita anterior, los profesores desarrollan una relación personal-afectiva con cada alumno a partir de ciertas demostraciones de cariño y preocupación. Incluso en algunas escuelas la preocupación por el estudiante se ha institucionalizado en prácticas como el apadrinamiento, donde cada docente toma un grupo de alumnos y conversa con

ellos fuera del horario de clases para identificar posibles problemas personales o de autoestima que pueda tener un estudiante.

En segundo lugar, la orgánica de los establecimientos se ha complejizado durante los últimos años, integrándose una serie de profesionales a la escuela, con el objetivo de enfrentar ciertas problemáticas de manera multidimensional. En palabra de una directora:

“

*“Primero que nada vamos a empezar con los profesionales de la educación, ahí yo contraté: nutricionista, trabajadora social, que es fundamental para el niño que por qué falta a clases, qué le pasó, la trabajadora social va a las casas, ve qué es lo que pasa; la nutricionista, ver por qué ese niño está obeso, cuál es su alimentación, preocuparse que el kiosco sea saludable, de cuidar la alimentación, de estar informándoles, llamar al apoderado; la psicóloga, qué pasa con ese niño en su estado emocional, por qué está así. Y así. Y el profesional que se ha ido contratando es por las necesidades que han aparecido”.*

(Entrevista a directora de establecimiento del Grupo 1).

Sin embargo, no todos los establecimientos cuentan con esta variedad de profesionales, ya que al ser asignados los recursos SEP según la asistencia de los estudiantes, los establecimientos con un número reducido de alumnos cuentan con menos recursos para contratar psicólogos y/o trabajadores sociales. Entonces, mientras las escuelas más pequeñas suelen apelar a la cercanía con los estudiantes a través de la formación de relaciones afectivas, en los establecimientos con un mayor número de alumnos, ante la dificultad de generar una relación cercana con cada uno de ellos, se contrata a profesionales que desde su experticia pueden trabajar la parte emocional y afectiva de los estudiantes.

#### • Salidas a terreno

De manera cada vez más creciente los establecimientos están implementando salidas a terreno, pedagógicas y recreativas, las que parten de la premisa que los estudiantes con los que trabajan, en su mayoría vulnerables, tienen un capital cultural diferente, por lo que necesitan conocer otras realidades ajenas a lo que ocurre en su contexto social. Es por esta razón que la mayor parte de las salidas y giras se realizan a otras ciudades, donde se visitan museos y edificios históricos.

“

*“Enfatizamos harto eso, las salidas pedagógicas también que va incluido con el asunto de salir a otros lugares, a otras partes, a edificios, a centros, etc. Para que los niños aprendan a que no existe solamente una (nombre del barrio), sino que existen otras partes y que vivimos en la misma ciudad, y hay otras cosas que ver, hay otra cultura, otra forma de gente que habla distinto a lo que hablan ellos, ese capital cultural que les fomentamos”.*

(Entrevista a director de establecimiento del Grupo 1).

También se realizan salidas con fines recreativos, pero de otra manera no podrían visitar por restricciones socioeconómicas que permiten a los estudiantes conocer lugares que

**Imagen 2:** Viaje educativo a balneario de Pucón.



**Fuente:** material facilitado por establecimiento del Grupo 3.

En síntesis, las salidas pedagógicas son vistas como uno de los mecanismos que tienen los estudiantes para salir del contexto en el que viven y adquirir un cierto capital cultural distinto del impuesto por su

contexto social (Bourdieu, 2011). Por otro lado, las salidas además sirven como una práctica regulatoria del desempeño académico y disciplinar de los alumnos, en la medida que son ofrecidas a los alumnos como incentivo (Agencia de Calidad de la Educación, 2018).

### Plan Luz Verde: Ejemplo de un programa de regulación de la convivencia escolar

El equipo de uno de los establecimientos con trayectoria de mejora comprendió que una de las claves para mejorar el rendimiento de sus estudiantes era dar solución a los problemas de comportamiento que tenían sus alumnos. De esta manera, elaboraron un plan denominado Luz Verde que asume como premisa que los estudiantes pueden autorregular su conducta si se establecen los mecanismos adecuados para hacerlo.

El Plan Luz Verde funciona a través de asambleas mensuales en cada uno de los cursos, donde son los propios estudiantes quienes evalúan a sus compañeros, asignándoles uno de los colores del semáforo a la conducta de sus pares. Con este plan el establecimiento ha visto una reducción de los conflictos y peleas entre los alumnos.

#### 3.4.4. Gestión pedagógica

- **Acompañamiento en el aula**

Diversos instrumentos, entre los que se encuentra el “Marco para la Buena Dirección y el Liderazgo Escolar” (2015), plantean que una buena gestión directiva es aquella donde el liderazgo está centrado en el ámbito pedagógico, lo que a su vez va de la mano con una buena gestión en lo administrativo. Por tanto, no es de extrañar que el director y jefe UTP contemplen dentro de sus funciones el acompañamiento en el aula para

orientar de mejor manera el trabajo de los docentes (Agencia de Calidad de la Educación, 2018).

Existen distintas formas en las que se puede llevar a cabo el acompañamiento en el aula, pero es posible distinguir tres etapas: monitoreo, retroalimentación y modelamiento (Solar, Treviño, San Martín & Ayala, 2018).

En los colegios de trayectoria exitosa se manifestó esta práctica de manera generalizada, particularmente en las dos primeras etapas. En palabras de una directora:



*“Nosotros acá en los trabajos colaborativos, una vez a la semana un profe se filma, la clase, el encargado se la filma y qué estamos viendo: los equipos de aula, los trabajos, las mejoras... Estamos mejorando entre todos. El encargado lo edita, pero ese día no estaba editado y nos demoramos caleta porque tú cachai que en una clase de 90 minutos: la motivación, el desarrollo... Entonces no, ¿qué hicimos? Puntear, eso se hace. Llegamos al otro día, martes ¿Tienes ordenadito? entregamos pauta, retroalimentación de lo que trabajábamos, etc.”*

(Entrevista a directora de establecimiento del Grupo 1).

Al monitoreo le sigue un proceso de retroalimentación donde se le entregan comentarios a los docentes sobre sus prácticas pedagógicas y la alineación de estas con los objetivos de la clase.

Por último, una práctica que se da en menor medida en los establecimientos analizados es el modelamiento, donde el director, jefe UTP u otros docentes muestran ciertas prácticas a sus pares para que estos las puedan implementar en el aula.



*“Y son avances, avances de mucho tiempo, así como nosotros fuimos de los primeros equipos directivos en entrar al aula, pero ¿saben cómo entramos? ¿se acuerdan, que empezó (esto) de que había que estar en aula? Hicimos una clase con el (nombre del jefe técnico), que es mi jefe técnico, y pusimos a los profes que nos evaluarán”.*

(Entrevista a directora de establecimiento del Grupo 1).

La ventaja del modelamiento es que genera una legitimación de los directivos como líderes pedagógicos del establecimiento, ya que muestran ciertas prácticas pedagógicas que permiten una mejora de los aprendizajes de los estudiantes.

- **Comunidades de aprendizaje**

Como se mencionó previamente, uno de los ejes del trabajo colaborativo es la implementación de un liderazgo distribuido, donde se entregan responsabilidades de gestión a diversos actores de la comunidad escolar. Un segundo eje, es la colaboración en el ámbito pedagógico a través de las denominadas comunidades de aprendizaje, donde profesores y otros profesionales de la educación abordan temas como el avance curricular, estrategias efectivas de enseñanza, evaluaciones formativas, entre otros asuntos vinculados al quehacer pedagógico del establecimiento (Shannon & Bylisma, 2007).

En los colegios visitados para esta investigación, se identifican principalmente tres instancias de colabo-

ración: Consejo de profesores, consejo de reflexión y articulación con otros profesionales de la educación. En el consejo de profesores se tratan temas como la elaboración e implementación del Plan de Mejoramiento Educativo y del Proyecto Educativo Institucional, y otros temas administrativos que atañen a docentes y directivos del establecimiento.

En el consejo de reflexión pueden participar todos los docentes, o un grupo específico de ellos, que trabaja con estudiantes de un mismo ciclo educativo o que imparten una misma asignatura. En esta instancia, se comparten prácticas de enseñanza y metodologías, se realizan planificaciones en conjunto (trabajo colaborativo) y se discuten ciertos problemas de algunos estudiantes.

Por último, en las articulaciones entre docentes y otros profesionales de la educación como psicopedagogos y fonoaudiólogos, los docentes adaptan sus contenidos y metodologías considerando la realidad de los niños con necesidades educativas especiales. Las tres instancias suelen ser realizadas en conjunto, tal como lo refleja la siguiente cita:



*“Entre ellos sí, entre párvulos se reúnen; se reúnen además en ese trabajo colaborativo por sección, que la sección es más técnica; está el Consejo de Profesores General, que ahí uno ve el PME a nivel colegial, proyecto educativo, socializar el proyecto educativo; y con el PIE trabajo la co-docencia principalmente enfocada a los niños con necesidades educativas especiales. Y eso se trata de articular de la mejor manera”.*

(Entrevista a director de establecimiento del Grupo 3).

Uno de los principales requisitos para que se desarrollen este tipo de instancias es que los docentes cuenten con el tiempo suficiente para reunirse con el equipo directivo y sus pares:



*“Por ejemplo, te cuento: nosotros el jueves presentamos una práctica exitosa ¿Y cuál vamos a presentar? El trabajo colaborativo porque mis pares, los 14, no podían creer que se puede lograr que nosotros, tres docentes, hubiésemos logrado un horario en común para trabajar por nuestros estudiantes en planificación, preparación de material, en el trabajo colaborativo”.*

(Entrevista a directora de establecimiento del Grupo 1).

- **Aumento de las horas no lectivas**

El aumento de las horas no lectivas ha significado un aporte importante para la planificación y gestión pedagógica de los equipos que trabajan en la escuela, porque los docentes cuentan con más horas que pueden dedicar al trabajo colaborativo con sus pares y directivos. Antes del aumento de las horas no lectivas —

que se logró con la creación del Sistema de Desarrollo Profesional Docente (Elige Educar, 2016) —, varios de los establecimientos que participaron del estudio ya habían reducido el número de horas utilizadas por sus docentes para impartir clases. En este escenario, la SEP fue fundamental, ya que una parte importante de los recursos fueron utilizados para la contratación de un número mayor de profesores, algunos de los cuales fueron destinados a cubrir las horas que dejaron libres sus colegas:



*“Lo otro, la planificación de la enseñanza en esos años, los profesores, por ejemplo, del primer ciclo tenían horas extra con la SEP, entonces ellos podían planificar mejor sus clases, preparar las clases y ahí se ven los resultados. Un profesor que tiene más tiempo para planificar va a hacer mejor la calidad de sus clases.”*

(Focus group en establecimiento del Grupo 1).

No obstante, esta medida no pudo ser implementada en otros establecimientos, como aquellos rurales y unidocentes, porque la lógica de financiamiento por

alumno implica para estas escuelas contar con una menor cantidad de recursos que pueden ser destinados a la contratación de personal:



*“Y ella me preguntaba, si tú tuvieras que retirarte en este momento de ser profesora encargada ¿lo haría? Sí, con gusto, le dije yo ¿por qué? Porque un profesor viene y hace su trabajo y no están presionados, en cambio nosotros tenemos que estar... yo, por lo menos, me quedo hasta las 12 ¿por qué? Porque aquí no alcanzo, como no tengo otro profesor, yo estoy haciendo 36 horas en aula y tengo 44.”*

(Entrevista a directora de establecimiento del Grupo 5).

Por tanto, si bien en un establecimiento rural de estas características el docente no tiene la necesidad de colaborar con otros actores educativos de la escuela, sí existe un deseo por aumentar el número de horas no lectivas con el objetivo de incrementar el tiempo que se dispone para la planificación de las clases (Agencia de Calidad de la Educación, 2017).

### 3.4.5. Gestión de recursos

- **Control sobre el uso de los recursos**

En los colegios de trayectoria exitosa el control sobre el uso de los recursos se lleva a cabo al inicio del año con la definición del plan de compra, y esto se ajus-

ta una vez que llega información sobre los recursos al establecimiento mediante informes financieros. En el caso de los colegios con trayectoria no-exitosa se encontró un escaso control del uso de recursos. En la mayoría no tenían conocimiento de cuántos recursos les llegaban mes a mes por concepto de la SEP e incluso no sabían que estaban sub-ejecutando parte de la subvención.

La definición del presupuesto es obligación del sostenedor, no obstante, el contenido de este, en general, es una tarea que queda en manos de las escuelas, ya que los equipos de gestión elaboran un plan de compra, el cual establece los artículos que serán adquiridos a lo largo del año en función de los recursos disponibles y las acciones contenidas en el PME:



*“Persona 1: El plan de compras se hace, por lo general, anual. Entonces, uno va distribuyendo, insumos computacionales, material tangible, personal...”*

*Persona 2: Personal es en lo que más se gasta.*

*Persona 1: Claro, en lo que más se gasta es en personal. Y ahí uno va viendo, en este mes queda tanto dinero, eso se va a distribuir para qué. También está el bienestar de los estudiantes, locomoción, todo ese tema, calefacción, en este tiempo de invierno”.*

(Focus group en establecimiento del Grupo 1).

Posteriormente, durante el año, el equipo de gestión del establecimiento (exitoso) lleva un balance de los recursos gastados en el marco de la SEP, como una forma de garantizar el buen uso de los recursos y asegurar la implementación de las acciones que aún no han sido realizadas.

Por último, también existe un control por parte del establecimiento (exitoso) cuando se rinden los recursos, ya que se comparan los gastos señalados por el sostenedor con los gastos que efectivamente realizó la escuela:



*“Sí, todos lo hacemos: verificamos, que lo que declaró la dama se ajuste a la realidad. Y contrastamos lo que yo gasté, lo que ella declaró y de ahí recién se firma y se timbra.”*

(Entrevista a directora de establecimiento del Grupo 1).

Entonces, el hecho de que los directores tengan que firmar la rendición y, por lo tanto, sean también responsables del proceso de rendición de cuentas ante la Superintendencia, genera una mayor supervisión y control de parte de estos actores sobre el DAEM o corporación educacional en relación con la forma cómo estas entidades usan los recursos.

La implementación de mecanismos de control en la definición del presupuesto, uso de los recursos y procesos de rendición de cuentas han generado en los establecimientos un mayor sentido de autonomía relacionados con la manera en cómo se manejan los recursos. Esta autonomía va en la línea de lo ocurrido a nivel in-

ternacional, donde la descentralización de la gestión de recursos se ha impuesto sobre otros esquemas centralizados de administración (OECD, 2017).

#### • **Monitoreo de las acciones y resultados**

Una de las formas que tienen los establecimientos de asegurar el cumplimiento de las acciones y la pertinencia de éstas en el logro de las metas y objetivos señalados en el PME, es través de instrumentos de monitoreo y evaluación.

El monitoreo se realiza a través de la medición de indicadores y el uso de pautas de cotejo, que permiten a los directivos conocer el nivel de implementación de las actividades:



*“Lo vemos en el Consejo Directivo, tratamos de que varios miembros del Consejo Directivo puedan ojalá focalizar un área y vamos revisando cómo van las acciones. No sé, miramos las acciones a julio y miramos que del 100% de las acciones que teníamos que tener a julio, un 85% o 90% teníamos de cobertura promedio. Vemos en septiembre, acotamos la brecha de tiempo, a la vuelta de vacaciones para ver cómo vamos, y después en diciembre”.*

(Entrevista a director de establecimiento del Grupo 3).

En los casos de éxito para la correcta realización del monitoreo se solicita la participación de un conjunto de actores, quienes colaboran entregando información sobre el nivel de avance de las acciones del PME que estaban a su cargo.

Además de la entrega de información para encauzar el ciclo de mejora, otra de las utilidades de realizar este proceso de monitoreo interno radica en que los establecimientos reúnen evidencia que después presentan en los procesos de monitoreo realizados por organis-

mos intermedios como DAEM, corporaciones educacionales o el Deprov.

Por otro lado, la evaluación involucra la medición del desempeño de docentes o estudiantes a través de diversos instrumentos como una forma de asegurar que las acciones implementadas han surtido un efecto en el aprendizaje de los alumnos. Por lo tanto, es común que los establecimientos soliciten a una entidad externa que construya evaluaciones que permitan medir constantemente el progreso de los estudiantes:



*“Tenemos pruebas institucionales también como parte del PME donde se va monitoreando el aprendizaje de los estudiantes tres o cuatro veces al año.”*

(Entrevista a directora de establecimiento del Grupo 1).

En síntesis, tanto el monitoreo como la evaluación interna permiten a los establecimientos asegurar la implementación de las acciones del PME y la alineación de estas con la realidad de la escuela. Esto, sumado al monitoreo y evaluación de entidades externas, permiten a los establecimientos contar con una gran cantidad de información que pueden utilizar para guiar el proceso de mejora. En cuanto a su modo de elaboración, ambos procesos se desarrollan de manera colaborativa al involucrar a docentes, estudiantes y apoderados, lo que permite recoger distintas perspectivas y hacer de estos procesos un insumo más preciso ante la ausencia de evaluaciones de impacto en los establecimientos.

- **Aprovechamiento de los recursos materiales disponibles**

Con la implementación de la SEP, los establecimientos han invertido una parte importante de sus recursos en la compra de material pedagógico y educativo que se utiliza en la sala de clases. En concreto, en el caso de los establecimientos que participaron del estudio, un 11% del monto total entregado por concepto de SEP fue utilizado en la compra de materiales que van en directo apoyo de los aprendizajes de los estudiantes.

**Imagen 3:** Material escolar comprado con recursos SEP.



**Fuente:** registro visual de la visita en terreno del Centro de Políticas Públicas UC, en establecimiento del Grupo 1.

Algunos de los materiales comprados fueron útiles escolares y dispositivos tecnológicos, como pizarras

interactivas, insumos aprovechados ampliamente en el grupo de “éxito”, donde inclusive se capacitó a los docentes en el uso de los nuevos recursos adquiridos.



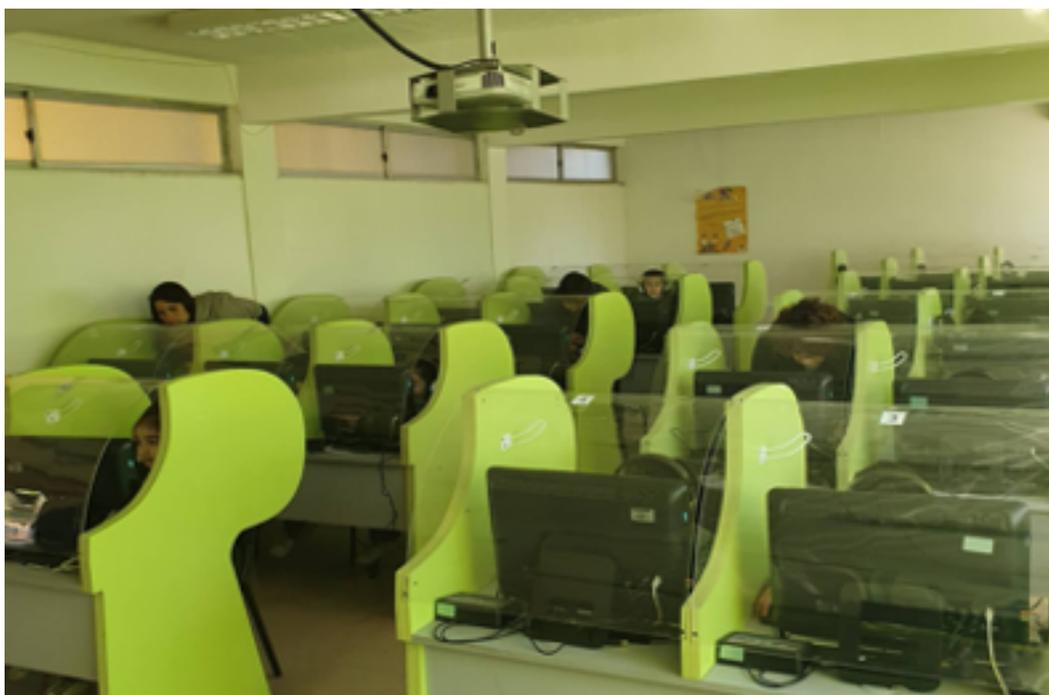
*“Primero con la Ley SEP se han comprado recursos, que eso ayuda también, porque tú comprenderás que una clase que se realizaba en la época de uno que era pizarra y tiza, era totalmente poco innovadora, pero aquí el niño entra con una pizarra interactiva con un Power, o un PPT como le llaman ahora; con recursos donde el niño maneja, manipula, las fracciones las puede llevar a tal material concreto, el uso del diccionario que es una maravilla que tienen ahora, una biblioteca con una gama de libros. Entonces la Ley SEP, lo sigo diciendo, es una ley bendita y que aquí se ha utilizado bien”.*

(Entrevista a directora de establecimiento del Grupo 1).

Con la compra de material, los establecimientos buscan responder a las actuales necesidades de los estudiantes, considerando que éstos nacen en una era di-

gital donde se requiere que los alumnos desarrollen la creatividad, la innovación, la resolución de problemas y la toma de decisiones, entre otras habilidades del siglo XXI (Instituto de Tecnologías Educativas, 2010).

**Imagen 4:** Recursos tecnológicos financiados con SEP.



**Fuente:** registro visual de la visita en terreno del Centro de Políticas Públicas UC, en establecimiento del Grupo 1.

Al mismo tiempo, la SEP ha permitido a los establecimientos cubrir ciertos gastos que con otras subven-

ciones no es posible cubrir, lo que ha sido de gran ayuda para las escuelas que trabajan en contextos de pobreza:



*“Lo primero, que son dineros extras que llegan a las escuelas y que se pueden hacer otras cosas que con la subvención normal no alcanzamos a cubrir, ya sea a nivel personal, profesionales y el curso, materiales también; por ejemplo, antes no había fotocopiadora, la fotocopiadora se paga con eso, como por ejemplo, notebook, data, etc., que nos ayudan realmente, o sea, si no está, estaríamos en la prehistoria. Porque sí que le sacamos provecho al dinero SEP. Nosotros por la vulnerabilidad tenemos la mayoría de los alumnos. Casi el 98% es prioritario”.*

(Entrevista a director de establecimiento del Grupo 1).

Por tanto, en el caso de los establecimientos que formaron parte del estudio, todos aprovecharon los recursos SEP con los que contaban para apoyar los procesos de aprendizaje de los estudiantes. Pero, se dieron diferencias entre los establecimientos de “éxi-

to” y “no éxito” relacionados con problemas en el uso de los recursos SEP. En este sentido, los establecimientos del segundo grupo no pudieron hacer uso de la totalidad de los recursos porque enfrentaron procesos de gastos rechazados que obligaron al sostenedor a hacer devolución de una parte de la subvención:



*“La Contraloría dice: ‘sí, pueden quedarse usando los recursos SEP para traslado de estudiantes en zonas rurales y que hayan estado permanente desde el año 2012 hacia adelante’ y esa no era la condición de (nombre del establecimiento), la escuela había dejado de pagar, y después vuelve. Y lo otro fue un error así como garrafal cometido el 2015, parece que fue, por lo que yo indagué, pagaron una profesora de apoyo todo el año y no estaba en el PME, no estaba contemplada. Entonces esos millones que se le restó, porque es todo el año, llevaron a que (nombre del establecimiento) quedara bajo el 70 por gastos rechazados, entonces ese gasto no está hecho”.*

(Entrevista a funcionaria del DAEM).

También colegios con menor ejecución de la SEP manifestaron un desconocimiento de la cantidad de recursos disponibles y, por ende, llevaban un menor control de las actividades y resultados de su PME.

### 3.5. Resumen factores de éxito y hallazgos

En base a los resultados de la sección anterior, a continuación, en la Tabla 15 se hace un breve resumen de los factores de éxito desde las perspectivas de escuelas efectivas y mejoramiento escolar.

**Tabla 15:** Resumen de factores de éxito en escuelas con convenio SEP.

<b>Factores contextuales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Contexto socioeconómico:</b> las escuelas brindan un soporte amplio a las necesidades de los estudiantes con vulnerabilidad socioeconómica con el objetivo de que no dejen de asistir a clases. Algunas de estas acciones incluyen, por ejemplo, compra de libros, útiles, transporte, alimentación, ropa y calzado.</li> <li>• <b>Apoyo de actores externos:</b> las escuelas obtienen asesoría en la formulación e implementación de sus PME por parte de las autoridades centrales, regionales y sostenedores.</li> <li>• <b>Fluidez relación con sostenedor:</b> existe un flujo comunicacional expedito y fluido entre las instituciones, favoreciendo una toma de decisiones informada por parte del director, y una coordinación en las acciones a implementar a nivel comunal o de red, así como también un apoyo técnico a las escuelas.</li> </ul>
<b>Liderazgo educativo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Carrera directiva:</b> implementación del sistema de Alta Dirección Pública y capacitaciones en ámbitos como la planificación estratégica para nivelar conocimientos en directivos. Esto sumado al esfuerzo en el que incurren los directivos en formación académica, con financiamiento propio o del sostenedor.</li> <li>• <b>Liderazgo distribuido:</b> este tipo de liderazgo que ostenta el director fue un hallazgo recurrente. Sus características de mayor co-responsabilidad y horizontalidad fomenta el trabajo colaborativo en los docentes y además facilita la participación en redes más amplias de establecimientos.</li> </ul>
<b>Convivencia escolar</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Involucramiento de apoderados:</b> se desarrollan diversos tipos de actividades informativas, culturales y recreativas abiertas a la comunidad para fortalecer el vínculo familia-escuela. Gracias al financiamiento adicional, es posible contar con trabajadores(as) sociales, quienes visitan a las familias que requieren apoyo adicional.</li> <li>• <b>Preocupación afectiva y emocional:</b> los profesores desarrollan una relación personal-afectiva con cada alumno, institucionalizada con el nombre de “apadrinamiento”, donde cada docente toma un grupo de alumnos y conversa con ellos fuera del horario de clases para identificar posibles problemas personales o de autoestima.</li> <li>• <b>Salidas a terreno:</b> en vista del menor capital cultural de los estudiantes vulnerables, las escuelas organizan salidas a terreno pedagógicas y recreativas para ampliar dicho capital y visitar lugares que no sería posible sin el apoyo del establecimiento.</li> </ul>
<b>Gestión pedagógica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Acompañamiento de aula:</b> el acompañamiento se basa fundamentalmente en tres prácticas que son complementarias y que ayudan a mejorar el trabajo realizado por docentes: monitoreo, retroalimentación y modelamiento.</li> <li>• <b>Comunidades de aprendizaje:</b> se generan gracias a distintas instancias de colaboración como consejos de profesores, consejos de reflexión y articulación con otros profesionales asistentes de la educación. Un requisito fundamental es que los docentes cuenten con tiempo para organizarse y colaborar.</li> <li>• <b>Aumento de horas no lectivas:</b> con el aumento de horas no lectivas la SEP permitió financiar los nuevos requerimientos de personal.</li> </ul>
<b>Gestión de recursos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Control sobre el uso de recursos:</b> el PME guía la elaboración del plan de compras. La escuela lleva registro interno de cuánto se ha ejecutado del plan de compras y así va controlando el uso de recursos. El hecho de que los directores deban firmar la rendición de cuentas promueve un gasto más ajustado a las necesidades reales de la escuela.</li> <li>• <b>Monitoreo de acciones y resultados:</b> se realiza a través de indicadores y pautas de cotejo. Además, se solicita la participación de un conjunto de actores de la comunidad educativa, entregando información sobre el nivel de avance en la implementación del PME. Existe participación de entidades externas en algunos procesos de evaluación de desempeño docente y estudiantil.</li> <li>• <b>Aprovechamiento de los recursos materiales disponibles:</b> la adquisición de nuevas herramientas pedagógicas tecnológicas, ha sido acompañada de un uso eficaz, por medio de capacitaciones a los docentes; evitando el problema de “no uso”.</li> </ul>

**Fuente:** elaboración propia Centro de Políticas Públicas UC.

### 3.6. Conclusión

En este capítulo, se realizó un análisis de la implementación de la Subvención Escolar Preferencial, tanto en establecimientos que han evidenciado una trayectoria académica de mejora, como en aquellos que han visto deteriorado su rendimiento, en el periodo 2008-2017. El objetivo de esta sección era dar cuenta de ciertas claves de mejora escolar en función de los nuevos recursos y lógicas que introdujo esta subvención en el quehacer cotidiano de las escuelas. Para cumplir con este propósito se analizó información cualitativa y cuantitativa de manera de construir un análisis de caso múltiple, que permitió dar cuenta de las prácticas institucionales que habían desarrollado las escuelas con trayectorias de mejora y ver si existían diferencias entre estos establecimientos y las escuelas que presentaron mayores dificultades de desempeño. El análisis se hizo en función del modelo de mejora educativa definido por la Agencia de Calidad de la Educación que considera las dimensiones de liderazgo educativo, convivencia escolar, gestión pedagógica y gestión de recursos.

En el ámbito de liderazgo educativo, las entidades sostenedoras han buscado fortalecer las competencias de sus directivos al valerse del sistema de Alta Dirección Pública y al implementar capacitaciones en ámbitos como la planificación estratégica para nivelar el conocimiento de directores y jefes UTP en el área de gestión. Esto sumado al esfuerzo en el que incurren los directivos al formarse continuamente, ha permitido a las escuelas responder

de mejor manera a labores de gestión institucional y específicamente, a la construcción e implementación del PME. En paralelo, las capacidades y responsabilidades en el ámbito de la gestión se han expandido a docentes y otros actores de la comunidad escolar, de manera de garantizar la sostenibilidad de los procesos de mejora.

En el área de convivencia, los establecimientos han desarrollado estrategias para involucrar a los apoderados, invitándolos a participar en actividades y entregándoles información sobre el trabajo que desarrolla la escuela. Además, los establecimientos consideran como uno de sus principios el desarrollo integral de los estudiantes, para lo cual implementan prácticas como el apadrinamiento de alumnos por parte de un profesor y la contratación de nuevos profesionales que atienden las necesidades emocionales y afectivas de los estudiantes. A esto cabe agregar el reconocimiento que se hace de los alumnos que se esforzaron durante el año, los que son invitados a salidas pedagógicas y recreativas, donde los estudiantes tienen la posibilidad de conocer otras realidades más allá de su contexto social.

En el ámbito de la gestión pedagógica, los establecimientos han implementado acompañamientos al aula, a través de procesos de monitoreo, retroalimentación y modelamiento dirigidos a los docentes, y han promovido la conformación de comunidades de aprendizaje mediante un trabajo colaborativo entre profesores y otros profesionales de la educación. La colaboración entre pares ha significado una

fuerte inversión de tiempo por parte de la comunidad educativa, para lo cual ha sido sumamente relevante la contratación de más personal que permita cubrir la reducción del número de horas no lectivas de los docentes.

Respecto a la gestión de recursos, los establecimientos analizados han ganado autonomía y control en su administración en la medida que tienen una mayor influencia en la definición del presupuesto y que verifican periódicamente el uso que el sostenedor le ha dado a los recursos. Esto ha permitido invertir en recursos tecnológicos y material didáctico que han ido en directo apoyo de los estudiantes más vulnerables. La idea es que estos insumos respondan a las necesidades de los establecimientos, por lo que las escuelas han desarrollado mecanismos de monitoreo y evaluación como pautas de cotejo, encuestas y evaluaciones curriculares que les permiten conocer la pertinencia de las acciones implementadas.

Donde se observan las mayores diferencias entre los grupos de “éxito” y “no éxito” es en los factores externos al establecimiento, tales como el nivel de fluidez en la relación entre directivos y sostenedores — donde se observa una falta de alineación entre los instrumentos de gestión comunal y los elaborados por las escuelas de “no éxito” —, y el apoyo entregado por entidades externas, lo que es lógico considerando las mayores dificultades que presentan los establecimientos que han visto reducido su rendimiento académico. En la organización interna solo se ven diferencias en una menor ejecución de los recur-

sos de parte de los establecimientos de “no éxito”, lo cual radica fundamentalmente en el desconocimiento de la escuela y de la entidad sostenedora sobre los ítems en los que se pueden usar los recursos y que ha derivado en la existencia de gastos rechazados.

Por lo tanto, es interesante notar que varios de los factores que Fullan (2001) caracteriza como catalizadores del cambio se dan con la implementación de la SEP, lo que fue complementado con la instauración de otros programas y políticas como el de Redes de Mejoramiento Escolar, que permitió a los establecimientos compartir prácticas innovadoras, y el PIE, que introdujo nuevos recursos para atender la diversidad al interior de los establecimientos.

## CONCLUSIONES FINALES

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. Hoy es la segunda subvención más cuantiosa, después de la subvención regular. 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. En este contexto, y considerando que la SEP cuenta ya con diez años desde que comenzó, se realizó este estudio que analiza la implementación de esta política, teniendo en consideración la participación de actores clave como el Ministerio de Educación y los mismos establecimientos.

Tal como se mencionó en el Capítulo I, uno de los principales hallazgos de esta investigación da cuenta de los bajos niveles de ejecución de los recursos entregados por la SEP. A lo largo del estudio se encontraron tres factores que contribuyen a esta sub-ejecución. El primero de ellos tiene relación con una deficiencia en la implementación por parte del Mineduc, sobre todo en un principio donde hubo problemas con procesos claves como son la rendición de cuentas, la elaboración del PME y la definición de criterios claros sobre qué se podía gastar.

Un segundo factor tiene relación con una debilidad en los equipos directivos de los establecimientos y sostenedores para poder hacer una buena gestión de recursos. En este caso, se vio (Capítulo III) que establecimientos con baja ejecución y trayectoria negativa en sus rendimientos no tenían las habilidades y capacidades de hacer un buen seguimiento a los recursos que ingresaban, ni tampoco del gasto, incluso en algunos casos no tenían conocimiento de la sub-ejecución que estaban teniendo.

Un tercer elemento son las restricciones que la SEP establecía en el uso de recursos, sobre todo en un principio. Sin embargo, se mostró que durante los diez años de implementación estas restricciones se han ido flexibilizando. La preocupación aumenta cuando se observa que dicha sub-ejecución es mayor en establecimientos pequeños, rurales y de peor desempeño académico, siendo que deberían ser las escuelas que mayor necesidad tienen de hacer uso de estos recursos. Dado este escenario, el cuestionamiento sobre la conveniencia de flexibilizar aún más el uso de los recursos SEP ha sido parte importante del debate desde un principio. 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 existe actualmente. Cuando se implementó la SEP 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 entendía por financiamiento para fines educativos y existía el lucro en el sistema subvencionado.

El proyecto de ley enviado al Congreso<sup>43</sup>, que busca expandir y modernizar la SEP, 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, sumadas al nuevo marco regulatorio que inaugura la Ley de Inclusión, requiere que los establecimientos cuenten con un mínimo de capacidades técnicas para hacer una buena gestión de los recursos, cuestión que no estaría asentada en los colegios. Otro ejemplo de ello es lo que señala el informe de Contraloría del año 2017<sup>44</sup>, donde se constata la existencia de escuelas que, tras recibir la SEP por diez años, aún no cuentan con un sistema de contabilidad, lo que impide no sólo llevar a cabo una rendición de cuentas, sino que también genera claras limitaciones a la gestión que se hace de los recursos otorgados por el Estado.

Para profundizar en la problemática anterior, en el Capítulo II de esta investigación se buscó contribuir en el entendimiento y estudio de la relación entre el uso de recursos entregados por la SEP y las mejoras académicas de los estudiantes. Diversos estudios han intentado establecer una relación entre la SEP y la mejora de aprendizaje o el impacto en brechas socioeconómicas de origen de los estudiantes (Murnane, Waldman, Willet, Bos & Vegas, 2017; Mizala & Torche, 2013; Valenzuela, 2015; Neilson, 2013).

En el presente estudio, se logran identificar tres grupos de establecimientos que han recibido recursos SEP entre los años 2008 y 2017, con niveles de mejora notoriamente distintos entre sí, lo que permite indagar en qué otros elementos podrían diferenciar a estos grupos. Respecto de las características sociodemográficas estudiadas, se detecta que el grupo con mejor trayectoria académica es el que, en promedio, tiene menor matrícula y, al mismo tiempo, cuenta con mayor nivel de concentración de alumnos prioritarios. Por otra parte, la dependencia de los establecimientos no parece ser una característica diferenciadora relevante, mientras que en el grupo de mayor mejora se observa un aumento importante en el número de establecimientos autónomos. Lo anterior sugiere que la Subvención Escolar Preferencial cumple con su objetivo, contribuyendo a mejorar el rendimiento académico de establecimientos en contextos más vulnerables (Neilson, 2013).

---

43 N° Boletín 12979-04. <https://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=13300&prmTIPO=INICIATIVA>

44 Presenta los resultados de la auditoría de recursos SEP entregados a una muestra de establecimientos particulares subvencionados de la Región Metropolitana.

Al analizar el uso de recursos y el tipo de gastos realizados no se observan diferencias importantes entre los distintos grupos estudiados. Lo mismo ocurre al comparar las funciones de gestiones pedagógicas y de recursos propuestas, lo que invita a relevar la importancia que tiene la forma en cómo se utilizan los recursos, más que el nivel de recursos en sí mismo. Las últimas recomendaciones generadas por la Agencia de Calidad de la Educación (2018) apuntan principalmente a mejorar la manera de ejecutar los procesos de la gestión escolar para generar avances en el rendimiento y desarrollo de los estudiantes.

En contraste, el nivel de cumplimiento de los PME muestra diferencias significativas por grupo. Probablemente este hallazgo da cuenta del otro elemento innovador de la SEP: el sistema de ordenamiento (*accountability*) que introdujo en los establecimientos educacionales. El PME es, en esencia, un plan de acción específico con objetivos e indicadores claramente definidos y, en el caso de esta investigación, se observa que el grupo de establecimientos de mejor trayectoria en su rendimiento académico tiene asociado un mayor cumplimiento de su propio PME. Este hallazgo, así como lo observado en cuanto a la gestión pedagógica y de recursos de los establecimientos, da cuenta de la importancia de cómo se utilizan y gestionan estratégicamente los recursos y como esto, finalmente, contribuye a la mejora continua de los establecimientos.

Para profundizar en la tesis mencionada en el párrafo anterior, en el Capítulo III se realizó un análisis de la implementación de la SEP, tanto en establecimientos que han evidenciado una trayectoria de mejora, así como en aquellos que han visto deteriorado su rendimiento académico. El objetivo fue dar cuenta de ciertas claves de mejora escolar en función de los nuevos recursos y lógicas que introdujo esta subvención en el quehacer cotidiano que habían desarrollado las escuelas con trayectorias de mejora, y ver si existían diferencias entre estos establecimientos y los que presentaron mayores dificultades de desempeño. El análisis se hizo en función del modelo de mejora educativa definido por el SNAC (Ministerio de Educación, 2014) que considera las dimensiones de liderazgo educativo, convivencia escolar, gestión pedagógica y gestión de recursos.

Los factores que fueron más frecuentes en colegios con trayectorias exitosas se dieron, primero, en el ámbito de liderazgo educativo. En este caso, las entidades sostenedoras han buscado fortalecer las competencias de sus directivos, al valerse del sistema de Alta Dirección Pública y al implementar capacitaciones en ámbitos como la planificación estratégica, para nivelar el conocimiento de directores y jefes UTP en el área de gestión. Esto sumado al esfuerzo en el que incurrir los propios directivos al formarse continuamente, ha permitido a las escuelas responder de mejor manera a labores de gestión institucional y específicamente, a la construcción e implementación del PME. En paralelo las capacidades y responsabilidades en el ámbito de la

gestión se han expandido a docentes y otros actores de la comunidad escolar, de manera de garantizar la sostenibilidad de los procesos de mejora.

Otro ámbito destacado fue en la gestión de recursos. Los establecimientos analizados han ganado autonomía y control en la administración de los recursos en la medida que tienen una mayor influencia en la definición del presupuesto y que verifican periódicamente el uso que el sostenedor le ha dado a los recursos. Esto ha permitido a los establecimientos invertir en recursos tecnológicos y material didáctico que ha ido en directo apoyo de los estudiantes más vulnerables. La idea es que estos insumos respondan a las necesidades de los establecimientos, por lo que las escuelas han desarrollado mecanismos de monitoreo y evaluación como pautas de cotejo, encuestas y evaluaciones curriculares que les permiten conocer la pertinencia de las acciones implementadas.

Donde se observan las mayores diferencias entre los casos de “éxito” y “no éxito” es en relación a los factores externos al establecimiento, tales como: el nivel de fluidez en la relación entre directivos y sostenedores, donde se observa una falta de alineación entre los instrumentos de gestión comunal y los elaborados por las escuelas de “no éxito”; y el apoyo entregado por entidades externas. En la organización interna, sólo se ven diferencias en una menor ejecución de los recursos de parte de los establecimientos de “no éxito”, lo cual radica, además de en la falta de capacidad de gestionar los recursos, en el desconocimiento de la escuela y de la entidad sostenedora sobre los ítems en los que se pueden usar los recursos y que ha derivado en la existencia de gastos rechazados.

La SEP se ha evaluado en varias oportunidades y ha mostrado un impacto positivo tanto en calidad como en equidad, lo que le ha dado una aceptación y validez transversal respecto del rol que cumple en el sistema escolar chileno (Nielson, 2013; Murnane, Waldman, Willet, Bos & Vegas, 2017). Aun así está lejos de un funcionamiento óptimo. De acuerdo a la evidencia encontrada en esta investigación, se observa que durante la implementación de la SEP ha existido sub-ejecución presupuestaria, establecimientos que bajan su rendimiento, falta de herramientas de gestión directiva y diseño de la política que no logra responder a la diversidad de realidades de los establecimientos educacionales, como baja matrícula o ruralidad, entre otros. Con el paso de los años algunos de estos problemas se han ido resolviendo, pero no desde la política pública necesariamente, por lo que se hace evidente que aún hay espacio de mejora en la gestión institucional de la Subvención Escolar Preferencial que posibilitaría aumentar su impacto en la calidad y equidad de la educación escolar. En conclusión, pese a ser una de las políticas más robustas en la contribución para mejorar la calidad y equidad del sistema escolar, la SEP debe seguir modernizándose no solo en su normativa, sino que también en su implementación, coordinación y apoyo a la gestión de los establecimientos.

## RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

En función de los resultados encontrados durante esta investigación y de lo evidenciado por otros estudios a nivel nacional e internacional, es que se proponen las siguientes recomendaciones:

(i) Mayor apoyo a establecimientos con una sub-ejecución de recursos que sea significativa y constante en el tiempo. La Superintendencia de Educación, en conjunto con el Mineduc, podrían desarrollar un programa especial de apoyo a los equipos directivos y sostenedores de los establecimientos que sistemáticamente, en el periodo analizado, muestran una baja ejecución presupuestaria. El problema de saldos acumulados, evidenciado en el Capítulo I, no debiese continuar, porque los mayores afectados son los alumnos prioritarios y preferentes que no reciben recursos que están disponibles para ellos. La Superintendencia, como organismo fiscalizador, debería apoyar de manera presencial a los establecimientos con baja ejecución, de esa forma podrían recopilar información sobre las causas de este problema e implementar mejores protocolos y normativas que faciliten la ejecución de las subvenciones entregadas. Además, podría retroalimentar, desde la perspectiva de las escuelas, al Congreso y el Mineduc en la formulación de nuevas subvenciones.

(ii) Establecer un mecanismo de restitución de saldos no utilizados. Respecto a los saldos acumulados de la SEP (sub-ejecución), se sugiere un plan para ordenar dicha situación. Este problema se puede descomponer en dos partes. Primero, ver cómo resolver el problema de los saldos actualmente acumulados que llegan a más de 435 mil millones de pesos. Esto puede descomponerse, a su vez, en un plan de gasto o eventual devolución de la parte de esta cifra que está acreditada por los sostenedores (55% del monto total). Y para lo no acreditado (45% restante), se puede hacer un seguimiento profundo en conjunto a otras entidades como la Contraloría General de la República, que como se mostró en esta investigación ya ha estado haciendo este trabajo. La segunda parte del problema es más simple de resolver, y consiste en definir un mecanismo de restitución de los recursos que en un determinado periodo<sup>45</sup> no se gasten, tal cual ocurre con la mayoría de los recursos públicos. Esto, además, introduciría un mayor incentivo a la utilización de los recursos SEP.

---

45 De cuánto sea este periodo es algo a definir, a priori, debiera ser mayor a un año, pero menor a cuatro años. Esto tomando en consideración que los establecimientos educacionales realizan inversiones que muchas veces superan un año contable.

(iii) Mayor coordinación del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad. La implementación del SNAC en educación escolar ha sido un avance importante en el sistema educativo chileno. Hoy se distinguen roles y atribuciones entre distintas instituciones para poder abordar tanto la labor de monitoreo, apoyo y supervisión de las escuelas en nuestro país. La gran deuda pendiente es una coordinación efectiva entre las instituciones que la componen. Hoy existe un protocolo de trabajo conjunto entre la Agencia de la Calidad y el Mineduc. Esto va en la línea correcta, pero se debe avanzar mucho más en que esto pueda implementarse correctamente y también en incluir a la Superintendencia de Educación. Lo anterior puede traducirse, por un lado, en menor burocracia para la escuela, dado que hoy muchas veces deben responder a más de una de estas instituciones por separado en periodos cortos de tiempo. Por otro lado, igual de relevante es la visión y coordinación que tengan estas tres instituciones respecto de políticas como la SEP. Un ejemplo concreto es el hecho de que exista una interpretación común de lo que significa una herramienta como el PME, y que a su vez todos compartan dicha información y puedan usarla en el rol que cada uno tiene. Esto tendría como consecuencia una mayor efectividad de esta herramienta en la mejora educativa y planificación dentro de la escuela. Lo mismo respecto del uso de recursos y rendimiento escolar, esto debiera ser una información compartida que permita focalizar el trabajo de todo el SNAC en aquellos establecimientos que están consistentemente sub-ejecutando la SEP o que han tenido sostenidamente un bajo rendimiento. Tal como se estableció en este estudio muchas veces los colegios que sub-ejecutan son, además, quienes presentan menor rendimiento y se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad. El poder dar respuesta a esta problemática requiere del trabajo de todo el Sistema de Aseguramiento de la Calidad, efectuándolo de manera coordinada y complementaria.

(iv) Crear una carrera directiva docente<sup>46</sup> que incentive la atracción de buenos profesionales de la educación a desempeñarse en esta área y que además haga seguimiento y promueva el buen desempeño con foco en una correcta utilización de recursos. Dicha carrera debe considerar la formación y evaluación en torno a la gestión estratégica, financiera y de recursos dentro de la escuela, esto entendiendo que

---

46 Esto ha sido promovido por otros actores como el Centro de Desarrollo de Liderazgo Educativo (CEDLE), Educación 2020, e incluso el Mineduc (2019) anunció que se estaba trabajando en una iniciativa en esta línea.

un pilar fundamental en el buen liderazgo escolar pasa por un buen uso de recursos. Lo anterior es justamente una de las debilidades importantes del sistema que fue observada en este estudio.

Las políticas de fortalecimiento directivo en Chile se han enfocado en el desarrollo de habilidades blandas de liderazgos, centrándose siempre en potenciar los aprendizajes de los estudiantes, más que en el desarrollo de competencias financieras (Ministerio de Educación, 2018). El Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP), desde 2015 está encargado del programa de formación directiva, así como otras iniciativas relacionadas con potenciar las habilidades y competencias de los equipos directivos. En este sentido se recomienda ampliar significativamente la cobertura de este programa y evaluar su diseño y efectividad. Otro espacio relevante donde esto se puede abordar es en las escuelas de pedagogía de las universidades, ya sea a nivel de pregrado donde se puedan incluir componentes sobre gestión organizacional y detalles sobre cómo se financia el sistema escolar en Chile. Quizás más relevante puede ser abordar esto en los postgrados de liderazgo educativo, donde teóricamente asisten profesionales que tienen la intención de desarrollar una carrera directiva. Hoy los establecimientos subvencionados en Chile reciben una importante cantidad de recursos para los cuales se requieren ciertas capacidades mínimas instaladas tanto en los equipos directivos de las escuelas como en los equipos sostenedores, para que de esta forma estos mayores recursos se traduzcan en mejoras en los aprendizajes y funcionamiento de los colegios.

(v) Establecer orientaciones para el diseño e implementación del Plan de Mejoramiento Educativo a largo plazo y que estén alineadas con el calendario escolar. La introducción de los PME fue un cambio importante para la gestión escolar en las escuelas del país. Se considera una modificación profunda en la cultura organizacional de las escuelas. Por eso es importante mantener una visión de largo plazo del instrumento, evitando cambios constantes en sus orientaciones, para consolidar una metodología de gestión escolar. Desde la implementación de la SEP el diseño de los PME ha ido cambiando, no siempre en la misma dirección (PME a cuatro años, luego a un año, después se

volvió a cuatro años) o con el cuidado suficiente, lo que genera confusiones, costos administrativos e ineficiencias en las escuelas. Además, otro de los problemas con relación al PME es el escaso tiempo de implementación de las acciones de la fase anual. Normalmente, su puesta en marcha se extiende de junio a noviembre, lo que hace más difícil observar resultados e impactos de esta política en los establecimientos. Una solución a esta problemática es reajustar los plazos del PME de manera que la planificación estratégica y la fase anual sean realizadas el año anterior. Esto permitiría destinar el año siguiente exclusivamente a la implementación y evaluación de las acciones. El reajuste de los plazos implica cambiar los tiempos de la plataforma de modo que se ajuste a la gestión real de la escuela. Por último, en dichas orientaciones se debe tener en cuenta la heterogeneidad del sistema, y considerar que las necesidades y PME de un establecimiento pequeño, rural, con difícil acceso, pueden ser muy distintos a la realidad de una escuela pública grande y urbana. Estas orientaciones y apoyo deben dar una respuesta eficaz a esta realidad.

Seguir estas recomendaciones permitirá potenciar la Subvención Escolar Preferencial, con el objetivo de que su impacto en mejorar la calidad y equidad del sistema de educación escolar chileno sea aún mayor del que ha tenido hasta el día de hoy.

## BIBLIOGRAFÍA

Agencia de Calidad de la Educación. (2017). *Panorama de la Gestión Escolar. ¿Cómo avanzamos en calidad en las escuelas que más apoyo requieren?* Santiago de Chile: Agencia de Calidad de la Educación.

Agencia de Calidad de la Educación. (2018). *Claves para el mejoramiento escolar*. Santiago.

Agencia de Calidad de la Educación. (2018). *Claves para el mejoramiento escolar*. Santiago de Chile: Agencia de Calidad de la Educación.

Barra, D. (2013). *Evaluación del proceso de implementación de la Subvención Escolar Preferencial*. Santiago.

BCN. (2017). *Historia de la Ley N° 21.006*. Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/historia-de-la-ley/vista-expandida/6169/>

Bellei, C., Morawietz, L., Valenzuela, J. P. & Vanni, X. (2015). *Nadie dijo que era fácil. Escuelas efectivas en sectores de pobreza, diez años después*. Santiago de Chile: LOM.

Bender Sebring, P., Allensworth, E., Bryk, A. S., Easton, J. Q. & Luppescu, S. (2006). *The Essential Supports for School Improvement*. CCSR.

BID. (2016). *Financiamiento de la educación en Chile*.

Bourdieu, P. (2011). *Las estrategias de la reproducción social*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.

Branch, G. F., Hanushek, E. A. & Rivkin, S. G. (2012). *Estimating the Effect of Leaders on Public Sector Productivity: The Case of School Principals*. National Bureau of Economic Research.

Centro de Políticas Públicas. (2012). *Evaluación de los primeros años de implementación del Programa de Subvención Escolar Preferencial, de la Subsecretaría de Educación*. Santiago de Chile.

Centro de Políticas Públicas UC. (2012). *Evaluación de los primeros años de implementación del programa de subvención escolar preferencial, de la Subsecretaría de Educación*. Santiago.

Coleman, J. S. (1966). *Equality of educational opportunity*. Washington: Government Printing Office.

Creswell, J. W. (2014). *Research Design*. Los Angeles: SAGE.

Dirección Nacional del Servicio Civil. (s.f). *Sistema de Alta Dirección Pública*. Obtenido de Servicio Civil: <https://www.serviciocivil.cl/sistema-de-alta-direccion-publica-2/>

Edecsa. (2018). *Estudio sobre percepción del nuevo enfoque de mejoramiento educativo del PME en el contexto de la reforma educacional*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación.

Educación 2020. (s.f). *Directores de excelencia*. Santiago de Chile: Educación 2020.

Elacqua, G., Mosqueira, U. & Santos, H. (2009). *La toma de decisiones de un sostenedor: Análisis a partir de la Ley SEP*. Santiago.

Elige Educar. (14 de noviembre de 2016). *Mineduc publica informativo sobre incremento de las horas no lectivas*. Obtenido de Elige Educar: <https://elige-educar.cl/informativo-mineduc-horas-no-lectivas>

Flores, R. (2009). *Observando observadores: Una introducción a las técnicas cualitativas de investigación social*. Santiago: Ediciones UC.

Focus. (2016). *Estudio de caracterización de los equipos directivos escolares de establecimientos educacionales subvencionados urbanos de Chile*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación.

Fryer, R. G. (2017). *Management and Student Achievement: Evidence from a Randomized Field Experiment*. National Bureau of Economic Research.

Fullan, M. (2001). *The New Meaning of Educational Change*. Londres: RoutledgeFalmer.

Gatica, F. (2016). Las intervenciones psicosociales en establecimientos educacionales municipales vulnerables bajo el marco de la Ley SEP. *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 105-119.

Gibbs, G. (2012). *El análisis de datos cualitativos en investigación cualitativa*. Madrid: Ediciones Morata.

Gironés, J. (2017). *Minería de datos: modelos y algoritmos*. Editorial UOC. ProQuest Ebook Central.

González, P., Mizala, A. & Romaguera, P. (2004). *Vouchers, inequalities and de chilean experience*. CEA. Universidad de Chile.

Hennig, C., Meila, M., Murtagh, F. & Rocci, R. (2016). *Handbook of cluster analysis*. CRC Press.

Instituto de Tecnologías Educativas. (2010). *Habilidades y competencias del siglo XXI para los aprendices del nuevo milenio en los países de la OCDE*. Instituto de Tecnologías Educativas.

Lavy, V. & Boiko, A. (2017). *Management Quality in Public Education: Superintendent Value-Added, Student Outcomes and Mechanism*. National Bureau of Economic Research.

Ministerio de Educación. (2012). *Impacto de la Ley SEP en SIMCE: una mirada a 4 años de su implementación. Serie Evidencias*. Año 1, N°8.

Ministerio de Educación & UNESCO. (2017). *Estudio sobre la implementación de las Redes de Mejoramiento Escolar*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación.

Ministerio de Educación. (2012). *Orientaciones técnicas para la elaboración del Plan de Mejoramiento Educativo*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación.

Ministerio de Educación. (2014). *Estándares indicativos de desempeño para los establecimientos educacionales y sus sostenedores*.

Ministerio de Educación. (2015). *Marco para la buena dirección y el liderazgo escolar*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación.

Ministerio de Educación. (2015). *Orientaciones técnicas para sostenedores y directivos escolares. Plan de Mejoramiento Educativo. Nuevo enfoque a 4 años*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación.

Ministerio de Educación. (2016). *Plan de Mejoramiento Educativo en el marco de la Reforma Educacional: Más oportunidades para todas y todos los estudiantes*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación.

Ministerio de Educación. (2017). *Percepción del impacto del trabajo de redes de mejoramiento escolar en la gestión de los equipos directivos*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación.

Ministerio de Educación. (2017). *Reporte para orientar el diseño de un Sistema de Desarrollo Profesional Directivo para Chile*. Santiago: Mineduc.

Ministerio de Educación. (2018). *Ley N° 21.040. Crea el Sistema de Educación Pública y modifica diversos cuerpos legales*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación.

Ministerio de Educación. (2018). *Política de fortalecimiento del liderazgo directivo escolar 2014 -2017*. Santiago: División de Educación General, Mineduc.

Ministerio de Educación. (s.f). *Plan de Mejoramiento Educativo PME*. Obtenido de Ayuda Mineduc: <https://www.ayudamineduc.cl/ficha/plan-de-mejoramiento-educativo-pme>

Ministerio de Educación. (s.f). *Presentación SEP*. Obtenido de Ministerio de Educación: <https://sep.mineduc.cl/sep/presentacion/>

Mizala, A. & Torche, F. (2013). *¿Logra la subvención escolar preferencial igualar los resultados educativos?* Santiago: Espacio Público.

Mizala, A. & Torche, F. (2013). *¿Logra la subvención escolar preferencial igualar los resultados educativos?* Santiago: Espacio Público.

Muñoz, G. (2010). *Planes de mejoramiento SEP: Sistematización, análisis y aprendizaje de política*. Santiago: Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación.

Muñoz, G., Marfán, J. & Pascual, J. (2010). *Planes de Mejoramiento SEP: Sistematización, análisis y aprendizajes de política*. Santiago de Chile: CEPPE.

Murillo, J. (2007). *Investigación iberoamericana sobre eficacia escolar*. Bogotá: Convenio Andrés Bello.

Murnane, R., Waldman, M., Willet J., Bos M. & Vegas, E. (2017). *The Consequences of Educational Voucher Reform in Chile*. Working paper 23550 NBER.

Murnane, R., Waldman, M., Willett, J., Bos, M. S. & Vegas, E. (2017). *The Consequences of educational voucher reform in Chile*. Cambridge.

Nielson, C. (2013). *Targeted Vouchers, Competition Among Schools, and the Academic Achievement of Poor Students*.

OECD. (2017). *OECD Reviews of School Resources: Chile 2017*. Santiago de Chile: OECD.

OECD. (2017). *The Funding of School Education: Connecting Resources and Learning*. Paris: OECD Publishing.

Park, S., Hironaka, S., Carver, P., Nordstrum & Lee. (2014). *Continuous Improvement in Education*. Stanford: Carnegie Foundation.

Raczynski, D. & Muñoz, G. (2005). *Efectividad escolar y cambio educativo en condiciones de pobreza en Chile*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile. Ministerio de Educación.

Sapelli, C. (2006). *Desafíos del sistema educativo: la subvención preferencial*. Temas de agenda pública.

Scheerens, J. (2000). *Improving school effectiveness*. Paris: UNESCO.

Shannon, G. S. & Bylsma, P. (2007). *Nine Characteristics of High-Performing Schools: A research-based resource for schools and districts to assist with improving student learning*.

Solar, H., Treviño, E., San Martín, E. & Ayala, P. (2018). Modelo de apoyo para el desarrollo profesional docente para estructuras de gobierno municipal y Servicios Locales de Educación (SLE). En C. d. UC, *Propuestas para Chile 2017* (págs. 75-104). Santiago de Chile: Centro de Políticas Públicas UC.

Treviño, E., Ordenes, M. & Treviño, K. (2009). *¿Cómo los Planes de Mejora Educativo SEP pueden ayudar a mejorar los aprendizajes?* Santiago: Centro de Políticas Comparadas de Educación. UDP.

Treviño, E., Órdenes, M. & Treviño, K. (2009). *¿Cómo los Planes de Mejoramiento Educativo SEP pueden ayudar a mejorar los aprendizajes?* Santiago de Chile: Expansiva UDP-CPCE.

Valenzuela, J. P. (2015). *El efecto de la SEP en la reducción de la segregación socioeconómica del sistema escolar chileno. Primeros resultados.* Santiago: CIAE-Universidad de Chile.

Valenzuela, J. P. (2015). *El efecto de la SEP en la reducción de la segregación del sistema escolar chileno. Primeros resultados.* Santiago: CIAE Universidad de Chile.

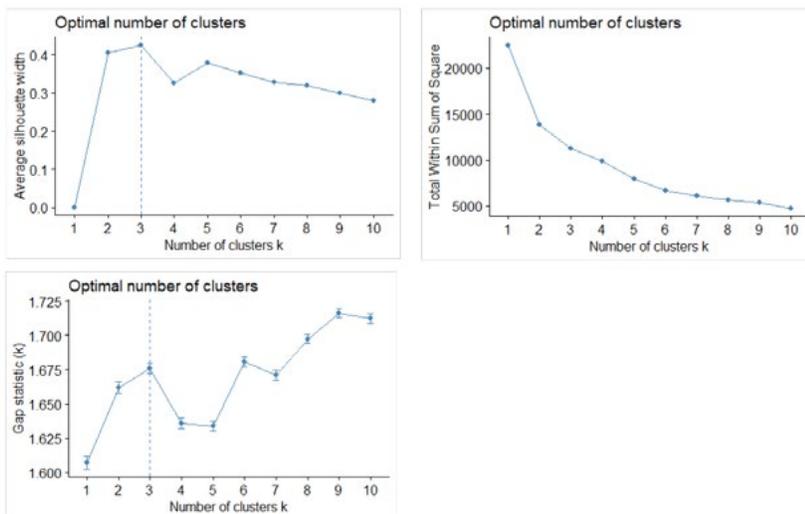
Weber, G. (1971). *Inner-City Children Can Be Taught to Read: Four Successful Schools.* Washington, DC: Council for Basic Education.

Weinstein, J., Fuenzalida, A. & Muñoz, G. (2010). *La subvención preferencial: desde una difícil instalación hacia su institucionalización.* Santiago.

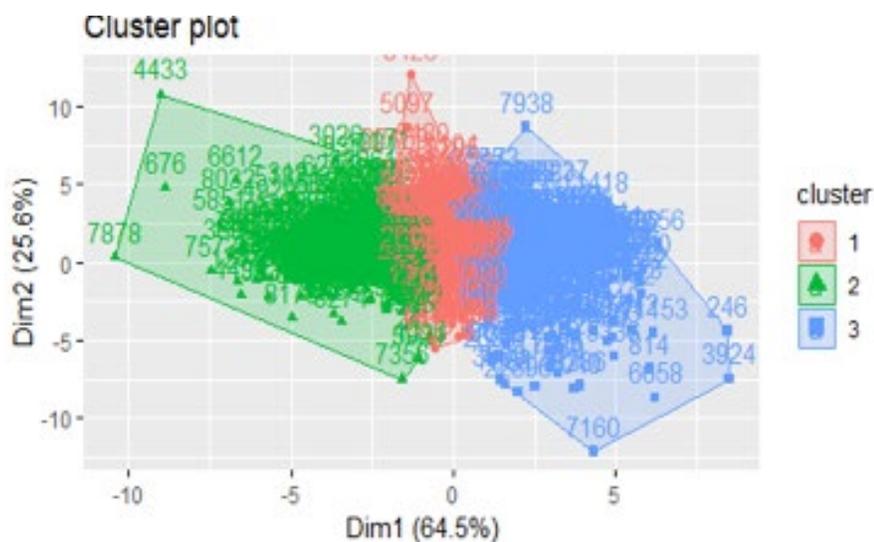
Weinstein, J., Fuenzalida, A. & Muñoz, G. (2010). La subvención preferencial: desde una difícil instalación hacia su institucionalización. En S. Martinic & G. Elacqua, *Fin de ciclo* (págs. 161-182). Santiago de Chile: UNESCO.

# ANEXOS

## Anexo 1: Número óptimo de clusters, distintos métodos.



### Cluster plot<sup>47</sup> (k=3)

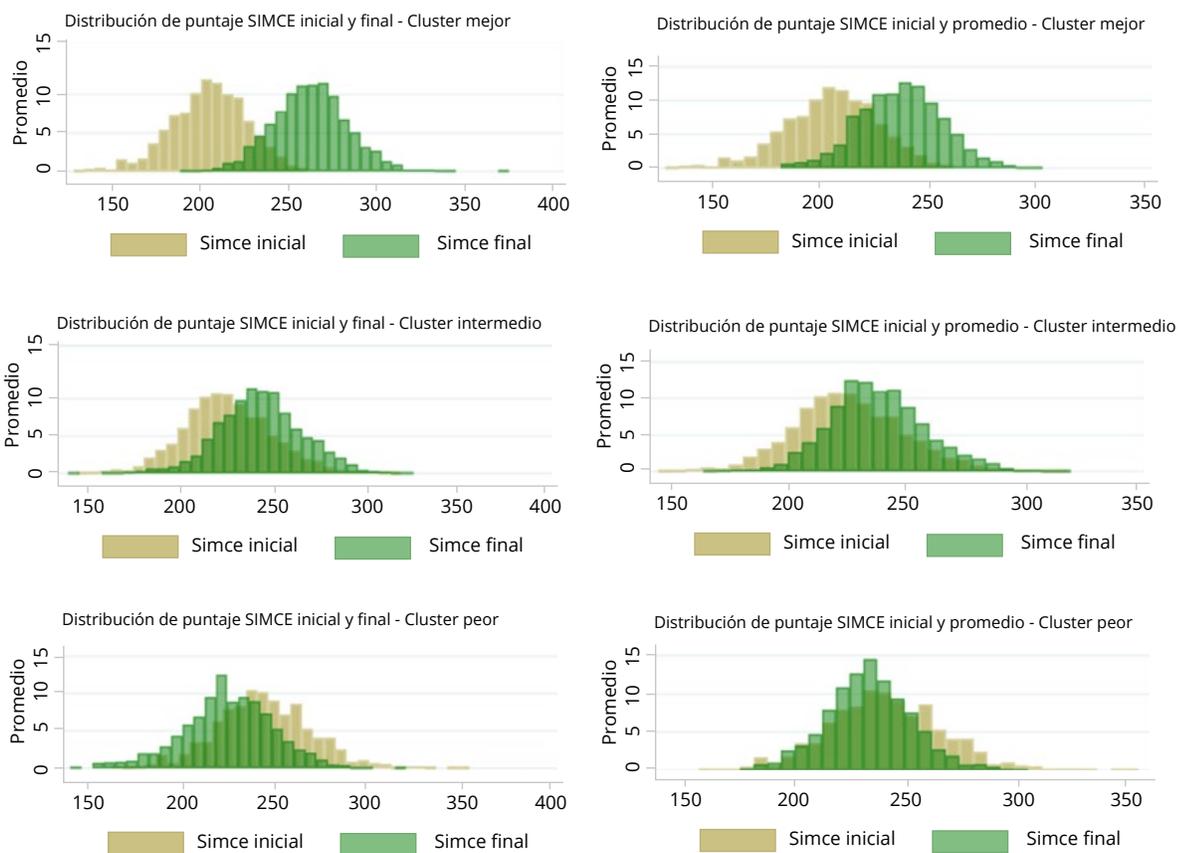


<sup>47</sup> Dado que se agrupan los datos considerando más de una variable, se reduce la dimensionalidad de los datos a través de componentes principales, obteniendo dos dimensiones.

**Anexo 2:** Estadísticas descriptivas de variables de agrupación, total.

	Diferencia promedio	Ratio promedio	Ratio mejora	Diferencia absoluta	Diferencia percentil
Promedio	0,53	1,01	1,07	14,2	3,74
Máximo	65,5	1,38	2,17	203	97
Mínimo	-108,67	0,78	0,58	-124	-93
Desviación estándar	9,19	0,03	0,15	32	30
Número de observaciones	4496	4496	4496	4496	4496

**Fuente:** elaboración propia en base a datos de la Agencia de la Calidad y la Superintendencia de Educación.

**Anexo 3:** Distribución de puntajes SIMCE (inicial, final y promedio) por cluster.

**Fuente:** elaboración propia en base a puntajes SIMCE de matemática, 2008-2017.

**Anexo 4:** Definición de variables de gestión de recursos y gestión pedagógica.

Otra arista importante que podría relacionarse con la mejora de los establecimientos tiene relación con la gestión de recursos y gestión pedagógica que se realice. Por lo anterior, resulta importante identificar empíricamente el nivel en habilidades de gestión y administración de los establecimientos SEP, pues la movilización y utilización de recursos es parte de la función de educación de los estudiantes.

A continuación, se definen variables que podrían ser aproximaciones de variables de gestión.

$F_i$  = nivel de gestión de recursos (calidad) en el colegio "i".

$P_i$  = nivel de gestión de pedagógicas (calidad) en el colegio "i".

Dada la dificultad de identificar el nivel "verdadero" de  $F_i$  y  $P_i$ , utilizaremos variables proxy, que son parte de la función de producción de la gestión de recursos y pedagógica. Entonces, sean:

$F_i = F_i(j_i, ES_i, EE_i, PLD_i, HPD_i, \text{"otros"})$

$P_i = P_i(\text{expp}_i, HDA_i, HAE_i, HAEP_i, PAE_i, PAEP_i, \text{"otros"})$

Las variables empíricas medibles que forman parte de los argumentos en la función de gestión de recursos,  $F_i$ , son las siguientes:

$j_i$  = Dummy, indica si el sostenedor del establecimiento "i" tiene personalidad jurídica.

$ES_i$  = Porcentaje de establecimientos funcionando del sostenedor del colegio "i".

$EE_i$  = Número de establecimientos funcionando del sostenedor del colegio "i".

$PLD_i$  = Dummy, indica la polifuncionalidad del director en el establecimiento "i".

$HPD_i$  = Porcentaje de horas de contrato destinado a funciones directivas planta directiva del establecimiento "i".

Por su parte, las variables empíricas medibles que forman parte de los argumentos en la función de gestión pedagógica,  $P_i$ , son las siguientes:

$\text{expp}_i$  = Experiencia promedio en el sistema escolar de los docentes en el colegio "i".

$HDA_i$  = Porcentaje de horas de docencia en aula contratadas en el colegio "i".

$HAE_i$  = Horas/jornada de asistentes de la educación contratadas en el colegio "i".

$PAE_i$  = Personal asistente de la educación contratadas en el colegio "i".

$HAEP_i$  = Horas/jornada de asistentes de la educación profesionales contratadas en el colegio "i".

$PAEP_i$  = Personal asistente de la educación profesionales contratadas en el colegio "i".

El objetivo en esta etapa de la investigación es relacionar la gestión de los colegios SEP con su rendimiento SIMCE, por lo que no se consideran variables asociadas al resultado de la labor de un establecimiento (reprobación, ausentismo, entre otras), considerando además que dichas variables podrían relacionarse con otros factores, no solo por la gestión medida, como se menciona en este trabajo. Así, con los datos disponibles se intenta comprender patrones de uso de recursos en los establecimientos, dando cuenta de cómo se configuran algunos elementos de gestión de acuerdo a determinados grupos de mejora.

**Anexo 5:** Actividades del Plan de Mejoramiento Educativo por cluster.

#### Actividades promedio del PME planificadas por establecimiento, según cluster

Cluster	2015	2016	2017
Cluster mejor	70	71	26
Cluster intermedio	77	75	27
Cluster peor	71	71	26

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

#### Actividades promedio del PME implementadas por establecimiento, según cluster

Cluster	2015	2016	2017
Cluster mejor	56	52	22
Cluster intermedio	59	53	23
Cluster peor	54	48	21

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

**Anexo 6:** Fichas por establecimiento.**Establecimiento 1: Características generales**

<b>Región</b>	Región de Valparaíso
<b>Zona</b>	Urbano
<b>Diferencia promedio</b>	9,1 puntos
<b>Ratio promedio</b>	4%
<b>Ratio de mejora</b>	76%
<b>Diferencia absoluta</b>	134 puntos
<b>Cluster asignado</b>	Mejor
<b>SIMCE promedio</b>	234
<b>Matrícula promedio</b>	279
<b>Concentración AP promedio</b>	56,4%
<b>Dependencia 2017</b>	Municipal
<b>Ejecución promedio (con saldos)</b>	80,9%
<b>Ejecución promedio (sin saldos)</b>	96,5%
<b>Tramo ejecución</b>	Mayor o igual a 70%
<b>Condición</b>	Caso de "éxito"

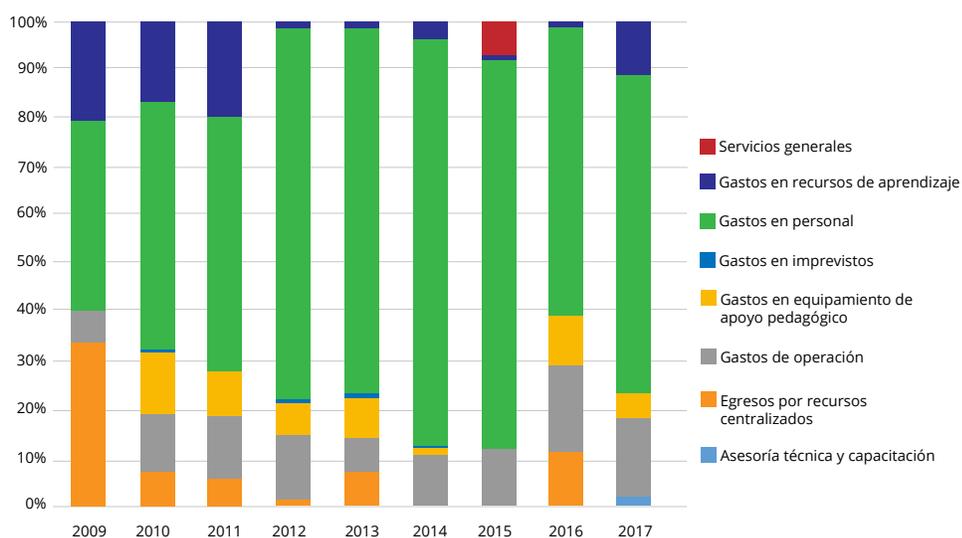
**Fuente:** elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Educación y la Agencia de la Calidad de la Educación.

### Establecimiento 1: Información adicional

Año	Indicadores de desarrollo personal, autoestima, académico y motivación escolar	Número de establecimientos por sostenedor	Porcentaje horas docentes de aula	Asistentes de la educación contratados
2008	-	-	83,0%	11
2009	-	-	87,9%	10
2010	-	-	89,1%	15
2011	-	-	64,7%	10
2012	-	-	59,6%	12
2013	-	15	65,7%	12
2014	71	15	55,5%	14
2015	78	14	64,8%	18
2016	77	14	61,6%	19
2017	77	14	56,1%	27

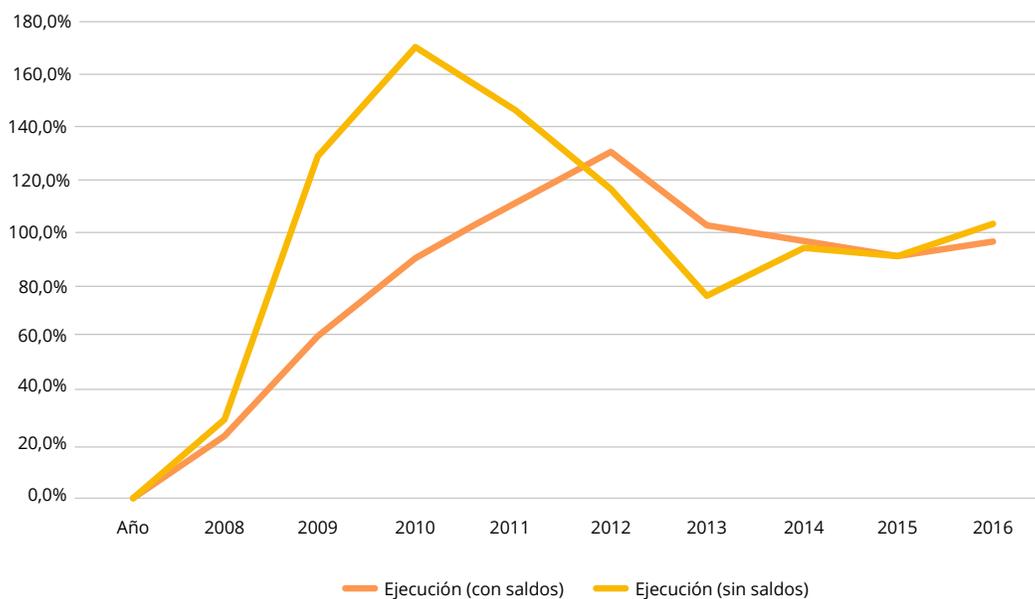
**Fuente:** elaboración propia en base a datos del Centro de Estudios del Ministerio de Educación y de la Agencia de la Calidad de la Educación.

### Establecimiento 1: Estructura de gastos SEP



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

### Establecimiento 1: Ejecución de recursos SEP (con y sin saldos)



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

### Establecimiento 2: Características generales

Región	Región de Valparaíso
Zona	Urbano
Diferencia promedio	8,3 puntos
Ratio promedio	3,6%
Ratio de mejora	36,4%
Diferencia absoluta	78 puntos
Cluster asignado	Mejor
SIMCE promedio	252
Matrícula promedio	241
Concentración AP promedio	67,8%
Dependencia 2017	Municipal
Ejecución promedio (con saldos)	81,7%
Ejecución promedio (sin saldos)	98,8%
Tramo ejecución	Mayor o igual a 70%
Condición	Caso de "éxito"

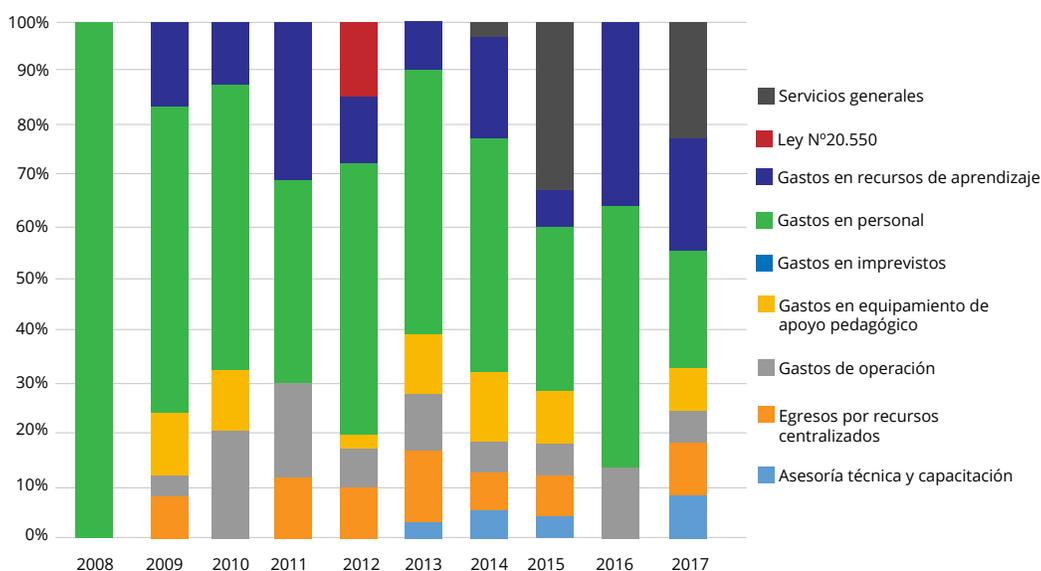
**Fuente:** elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Educación y la Agencia de la Calidad de la Educación.

## Establecimiento 2: Información adicional

Año	Indicadores de desarrollo personal, autoestima, académico y motivación escolar	Número de establecimientos sostenedor	Porcentaje de horas docentes de aula	Asistentes de la educación contratados
2008	-	-	76,4%	8
2009	-	-	70,8%	7
2010	-	-	71,7%	9
2011	-	-	86,2%	8
2012	-	-	83,2%	7
2013	-	16	71,9%	11
2014	82	16	71,8%	9
2015	79	16	72,1%	10
2016	79	16	74,9%	18
2017	75	16	77,6%	14

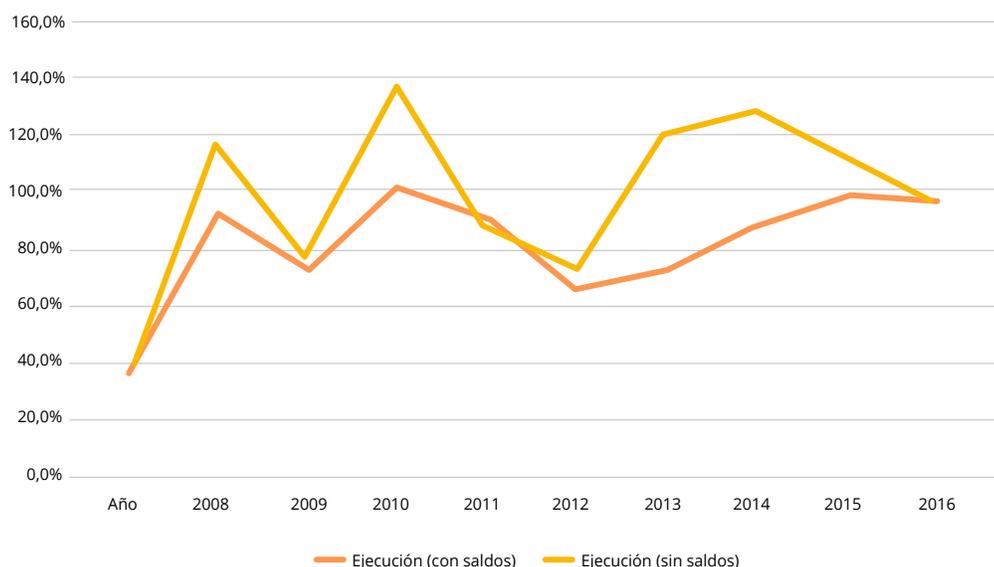
**Fuente:** elaboración propia en base a datos del Centro de Estudios del Ministerio de Educación y de la Agencia de la Calidad de la Educación.

## Establecimiento 2: Estructura de gastos SEP



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

### Establecimiento 2: Ejecución de recursos SEP (con y sin saldos)



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

### Establecimiento 3: Características generales

<b>Región</b>	Región del Libertador General Bernardo O'Higgins
<b>Zona</b>	Urbano
<b>Diferencia promedio</b>	11 puntos
<b>Ratio promedio</b>	4,9%
<b>Ratio de mejora</b>	49%
<b>Diferencia absoluta</b>	101 puntos
<b>Cluster asignado</b>	Mejor
<b>SIMCE promedio</b>	272
<b>Matrícula promedio</b>	648
<b>Concentración AP promedio</b>	57,9%
<b>Dependencia 2017</b>	Municipal
<b>Ejecución promedio (con saldos)</b>	71,9%
<b>Ejecución promedio (sin saldos)</b>	90,5%
<b>Tramo ejecución</b>	Mayor o igual a 70%
<b>Condición</b>	Caso de "éxito"

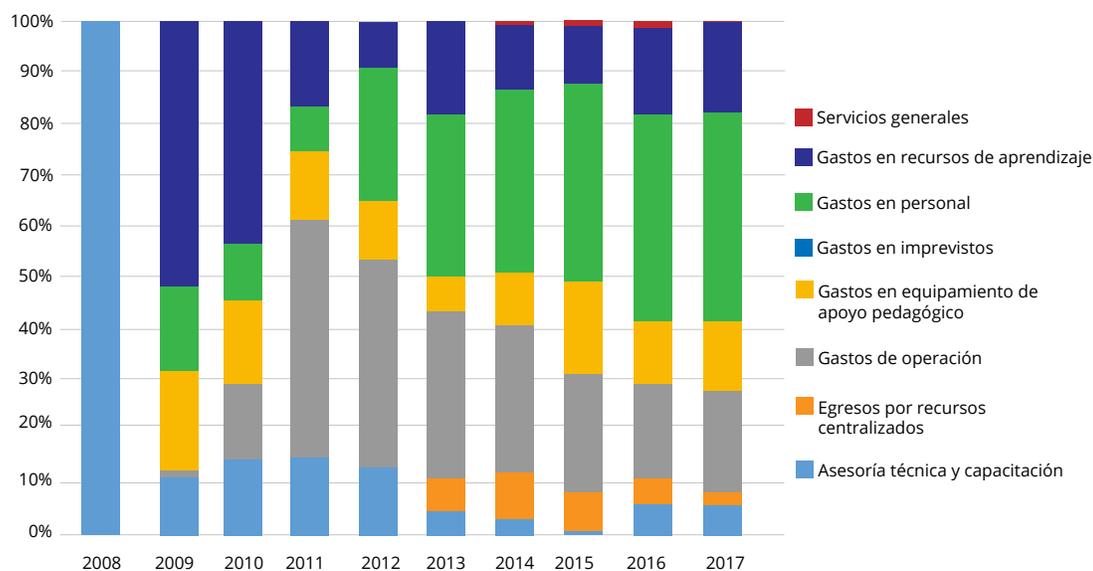
**Fuente:** elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Educación y Agencia de la Calidad de la Educación.

### Establecimiento 3: Información adicional

Año	Indicadores de desarrollo personal, autoestima, académico y motivación escolar	Número de establecimientos sostenedor	Porcentaje de docentes de aula	horas Asistentes de la educación contratados
2008	-	-	90,2%	10
2009	-	-	87,5%	12
2010	-	-	87,0%	12
2011	-	-	85,1%	14
2012	-	-	87,5%	15
2013	-	36	87,8%	18
2014	78	36	88,7%	17
2015	79	36	84,8%	22
2016	74	36	85,9%	32
2017	74	36	86,1%	46

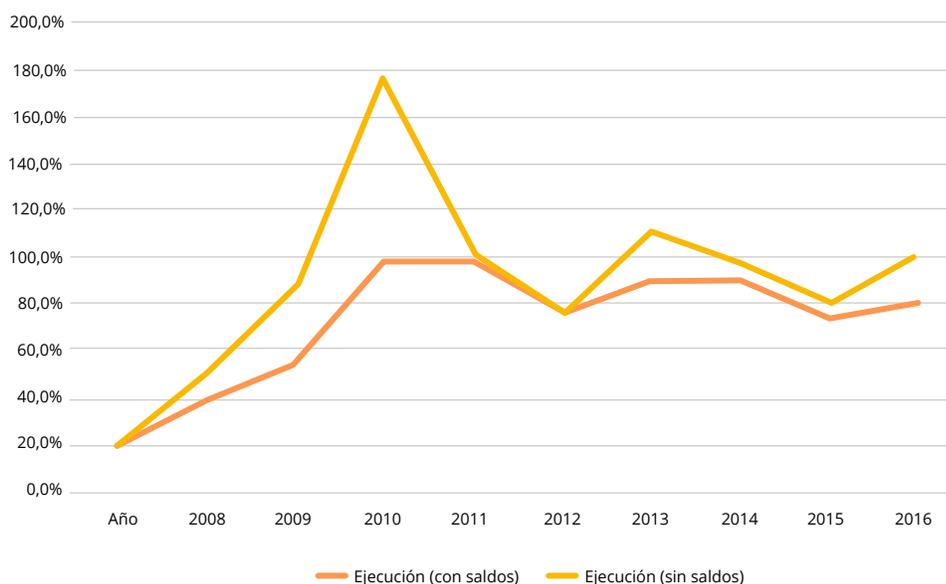
**Fuente:** elaboración propia en base a datos del Centro de Estudios del Ministerio de Educación y de la Agencia de la Calidad de la Educación.

### Establecimiento 3: Estructura de gastos SEP



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

### Establecimiento 3: Ejecución de recursos SEP (con y sin saldos)



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

### Establecimiento 4: Características generales

<b>Región</b>	Región del Libertador General Bernardo O'Higgins
<b>Zona</b>	Urbano
<b>Diferencia promedio</b>	-1 puntos
<b>Ratio promedio</b>	0,3%
<b>Ratio de mejora</b>	-8,9%
<b>Diferencia absoluta</b>	-22 puntos
<b>Cluster asignado</b>	Peor
<b>SIMCE promedio</b>	223
<b>Matrícula promedio</b>	384
<b>Concentración AP promedio</b>	68,5
<b>Dependencia 2017</b>	Municipal
<b>Ejecución promedio (con saldos)</b>	54,2%
<b>Ejecución promedio (sin saldos)</b>	84,6%
<b>Tramo ejecución</b>	Menor a 70%
<b>Condición</b>	Caso de "no éxito"

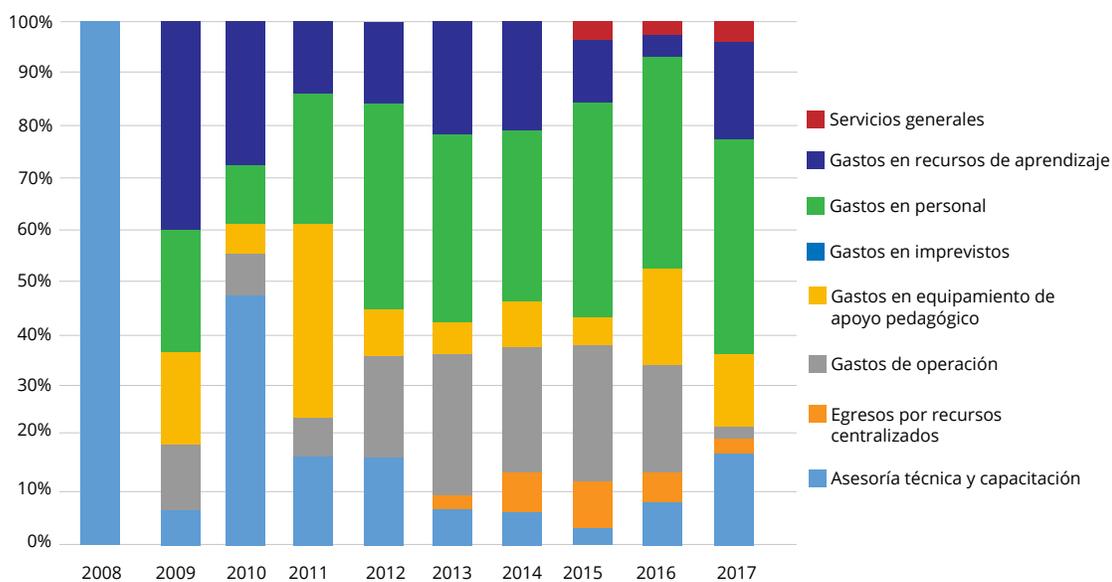
**Fuente:** elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Educación y Agencia de la Calidad de la Educación.

#### Establecimiento 4: Información adicional

Año	Indicadores de desarrollo personal, autoestima, académico y motivación escolar	Número de establecimientos sostenedor	Porcentaje de docentes de aula	horas Asistentes de la educación contratados
2008	-	-	87,0%	10
2009	-	-	85,2%	10
2010	-	-	83,6%	12
2011	-	-	81,8%	18
2012	-	-	80,0%	18
2013	-	36	78,1%	26
2014	72	36	73,6%	15
2015	80	36	78,5%	10
2016	66	36	76,0%	17
2017	85	36	77,8%	18

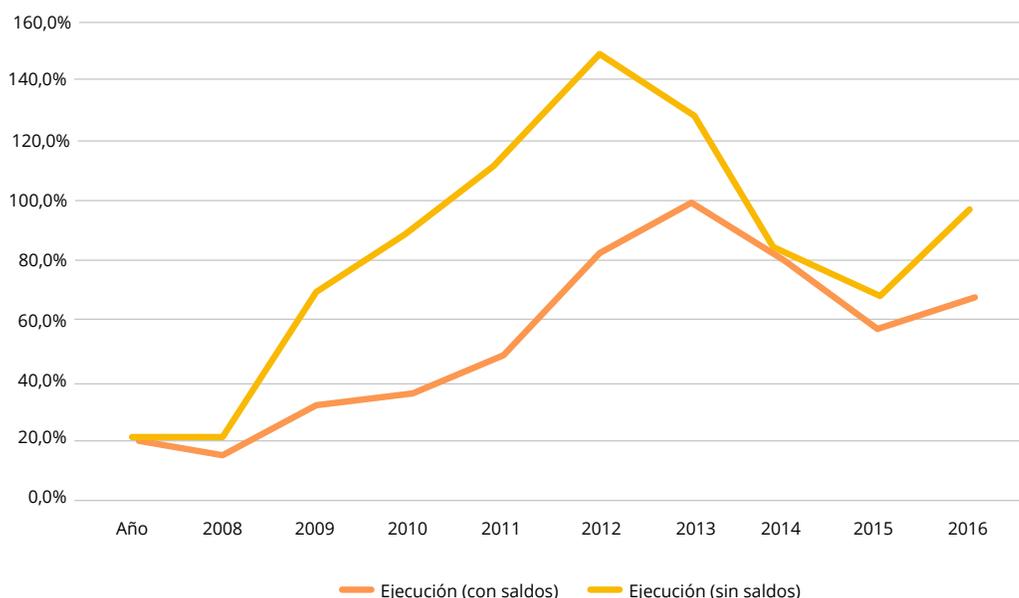
**Fuente:** elaboración propia en base a datos del Centro de Estudios del Ministerio de Educación y de la Agencia de la Calidad de la Educación.

#### Establecimiento 4: Estructura de gastos SEP



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

### Establecimiento 4: Ejecución de recursos SEP (con y sin saldos)



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

### Establecimiento 5: Características generales

<b>Región</b>	Región Metropolitana
<b>Zona</b>	Rural
<b>Diferencia promedio</b>	15,2 puntos
<b>Ratio promedio</b>	10%
<b>Ratio de mejora</b>	-14,6%
<b>Diferencia absoluta</b>	-37 puntos
<b>Cluster asignado</b>	Peor
<b>SIMCE promedio</b>	242
<b>Matrícula promedio</b>	26
<b>Concentración AP promedio</b>	71%
<b>Dependencia 2017</b>	Municipal
<b>Ejecución promedio (con saldos)</b>	44,0%
<b>Ejecución promedio (sin saldos)</b>	85,4%
<b>Tramo ejecución</b>	Menor a 70%
<b>Condición</b>	Caso de "no éxito"

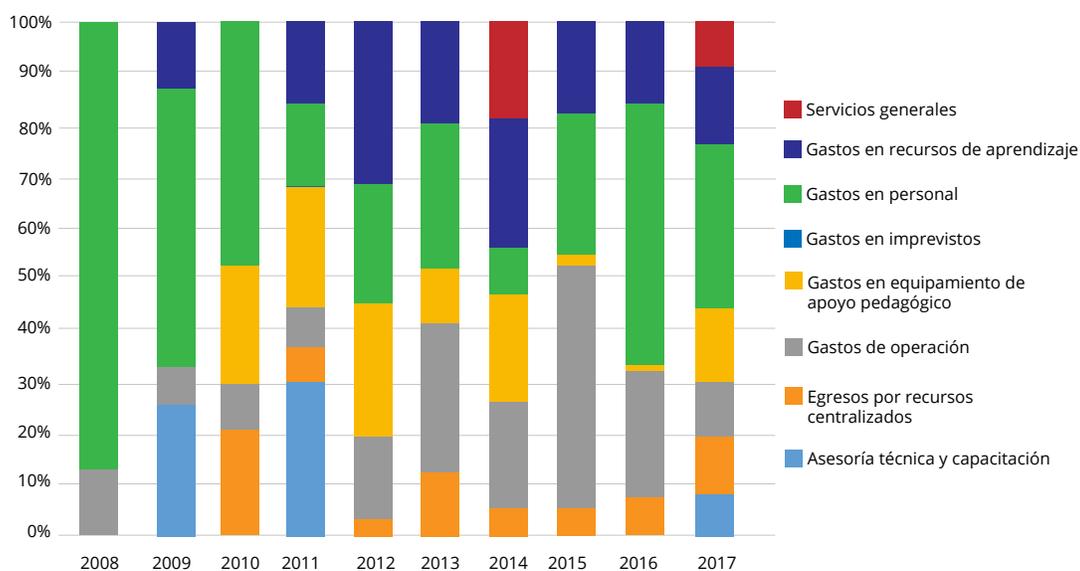
**Fuente:** elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Educación y Agencia de la Calidad de la Educación.

### Establecimiento 5: Información adicional

Año	Indicadores de desarrollo personal, autoestima, académico y motivación escolar	Número de establecimientos sostenedor	Porcentaje horas docentes de aula	Asistentes de la educación contratados
2008	-	-	47,6%	1
2009	-	-	47,6%	1
2010	-	-	46,3%	1
2011	-	-	63,3%	1
2012	-	-	67,6%	1
2013	-	11	100,0%	1
2014	85	11	100,0%	2
2015	-	11	64,5%	1
2016	75	11	59,3%	2
2017	79	11	60,2%	3

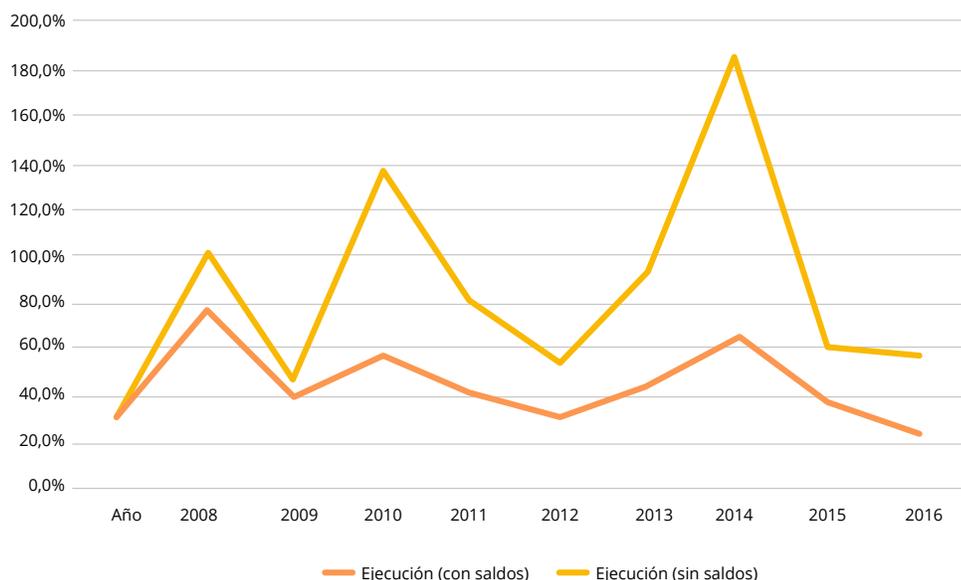
**Fuente:** elaboración propia en base a datos del Centro de Estudios del Ministerio de Educación y de la Agencia de la Calidad de la Educación.

### Establecimiento 5: Estructura de gastos SEP



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

### Establecimiento 5: Ejecución de recursos SEP (con y sin saldos)



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

### Establecimiento 6: Características generales

<b>Región</b>	Región del Bío-Bío
<b>Zona</b>	Urbano
<b>Diferencia promedio</b>	5 puntos
<b>Ratio promedio</b>	2,3%
<b>Ratio de mejora</b>	81,3%
<b>Diferencia absoluta</b>	135 puntos
<b>Cluster asignado</b>	Mejor
<b>SIMCE promedio</b>	255
<b>Matrícula promedio</b>	123
<b>Concentración AP promedio</b>	87,6%
<b>Dependencia 2017</b>	Part. Subvencionado
<b>Ejecución promedio (con saldos)</b>	132,9%
<b>Ejecución promedio (sin saldos)</b>	109,8%
<b>Tramo ejecución</b>	Mayor o igual a 70%
<b>Condición</b>	Caso de "éxito"

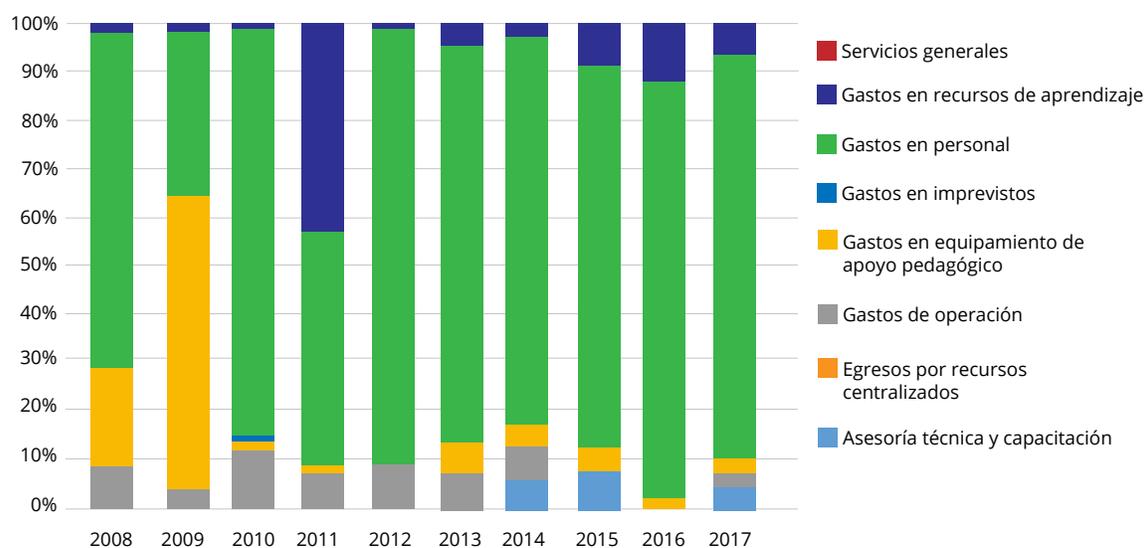
**Fuente:** elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Educación y Agencia de la Calidad de la Educación.

### Establecimiento 6: Información adicional

Año	Indicadores de desarrollo personal, autoestima, académico y motivación escolar	Número de establecimientos sostenedor	Porcentaje de docentes de aula	horas por	Asistentes de la educación contratados
2008	-	-	100,0%		3
2009	-	-	100,0%		2
2010	-	-	100,0%		4
2011	-	-	91,8%		5
2012	-	-	87,5%		4
2013	-	1	87,3%		3
2014	72	1	92,1%		7
2015	86	1	92,2%		7
2016	80	1	85,2%		8
2017	69	1	80,8%		9

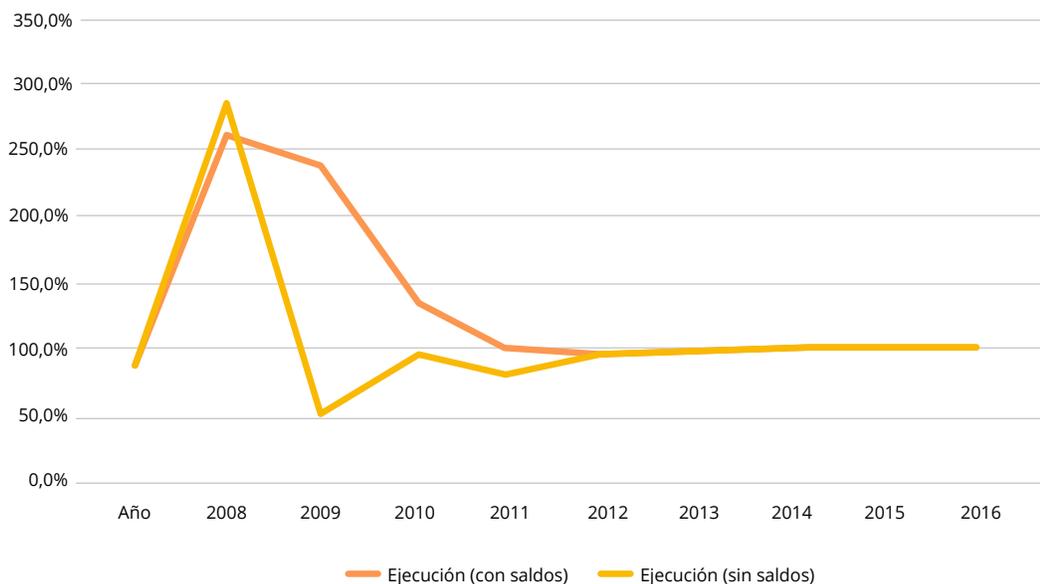
**Fuente:** elaboración propia en base a datos del Centro de Estudios del Ministerio de Educación y de la Agencia de la Calidad de la Educación.

### Establecimiento 6: Estructura de gastos SEP



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

### Establecimiento 6: Ejecución de recursos SEP (con y sin saldos)



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

### Establecimiento 7: Características generales

<b>Región</b>	Región de Coquimbo
<b>Zona</b>	Urbano
<b>Diferencia promedio</b>	4,9 puntos
<b>Ratio promedio</b>	2,1%
<b>Ratio de mejora</b>	32,1%
<b>Diferencia absoluta</b>	69 puntos
<b>Cluster asignado</b>	Mejor
<b>SIMCE promedio</b>	254
<b>Matrícula promedio</b>	1.190
<b>Concentración AP promedio</b>	61,7%
<b>Dependencia 2017</b>	Part. Subvencionado
<b>Ejecución promedio (con saldos)</b>	97,9%
<b>Ejecución promedio (sin saldos)</b>	96,8%
<b>Tramo ejecución</b>	Mayor o igual a 70%
<b>Condición</b>	Caso de "éxito"

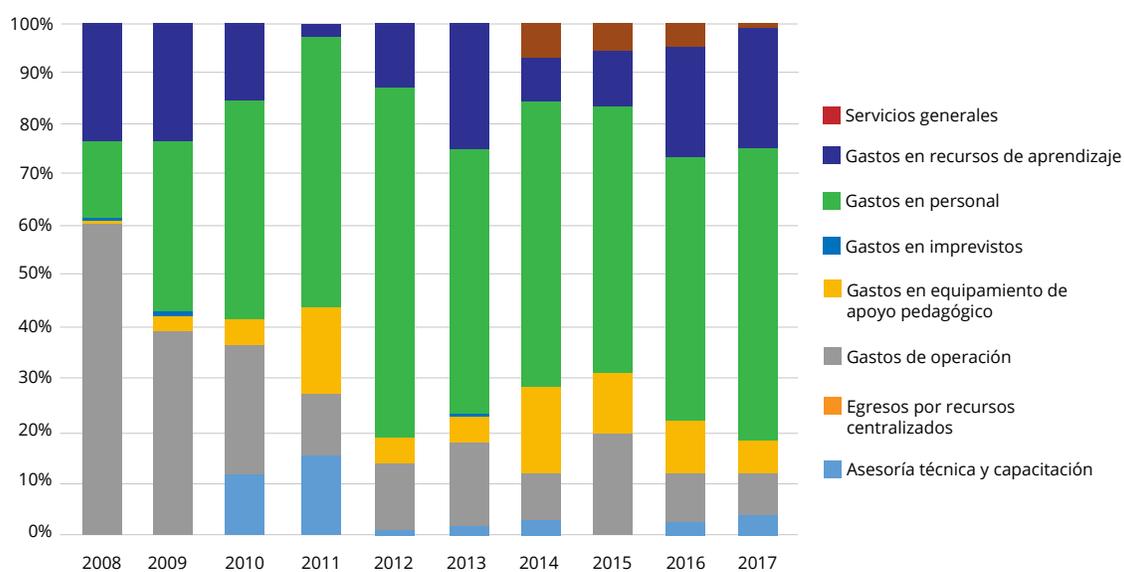
**Fuente:** elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Educación y Agencia de la Calidad de la Educación.

### Establecimiento 7: Información adicional

Año	Indicadores de desarrollo personal, autoestima, académico y motivación escolar	Número de establecimientos sostenedor	Porcentaje horas docentes de aula	Asistentes de la educación contratados
2008	-	-	87,7%	38
2009	-	-	88,5%	37
2010	-	-	89,7%	50
2011	-	-	84,6%	47
2012	-	-	62,6%	49
2013	-	1	67,0%	50
2014	73	1	70,1%	49
2015	69	1	62,3%	48
2016	74	1	62,6%	51
2017	78	1	59,1%	54

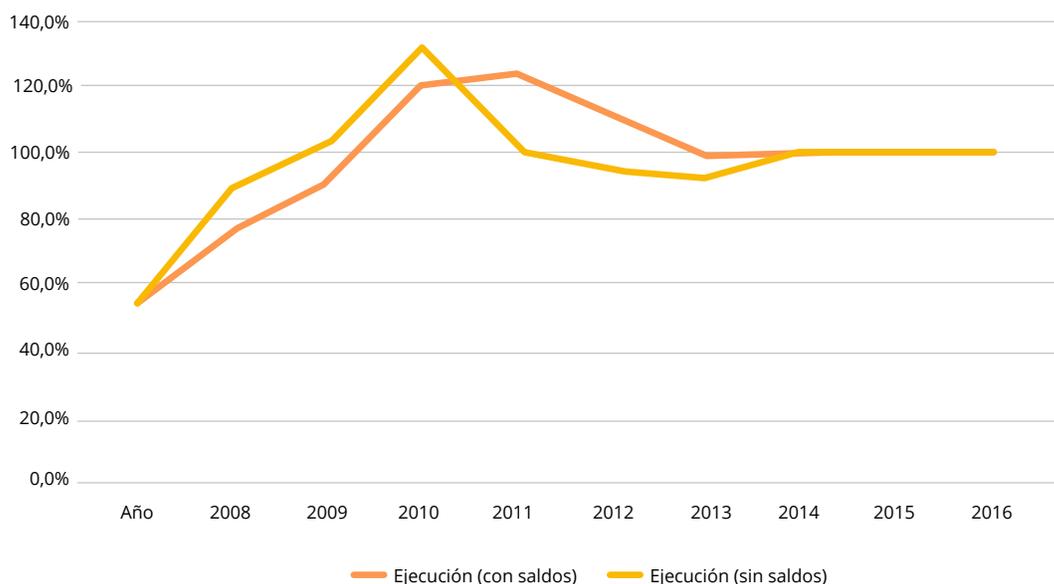
**Fuente:** elaboración propia en base a datos del Centro de Estudios del Ministerio de Educación y de la Agencia de la Calidad de la Educación.

### Establecimiento 7: Estructura de gastos SEP



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

### Establecimiento 7: Ejecución de recursos SEP (con y sin saldos)



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

### Establecimiento 8: Características generales

<b>Región</b>	Región del Bío-Bío
<b>Zona</b>	Urbano
<b>Diferencia promedio</b>	9 puntos
<b>Ratio promedio</b>	4%
<b>Ratio de mejora</b>	53,1%
<b>Diferencia absoluta</b>	110 puntos
<b>Cluster asignado</b>	Mejor
<b>SIMCE promedio</b>	256
<b>Matrícula promedio</b>	328
<b>Concentración AP promedio</b>	89,4%
<b>Dependencia 2017</b>	Municipal
<b>Ejecución promedio (con saldos)</b>	86,4%
<b>Ejecución promedio (sin saldos)</b>	97,3%
<b>Tramo ejecución</b>	Mayor o igual a 70%
<b>Condición</b>	Caso de "éxito"

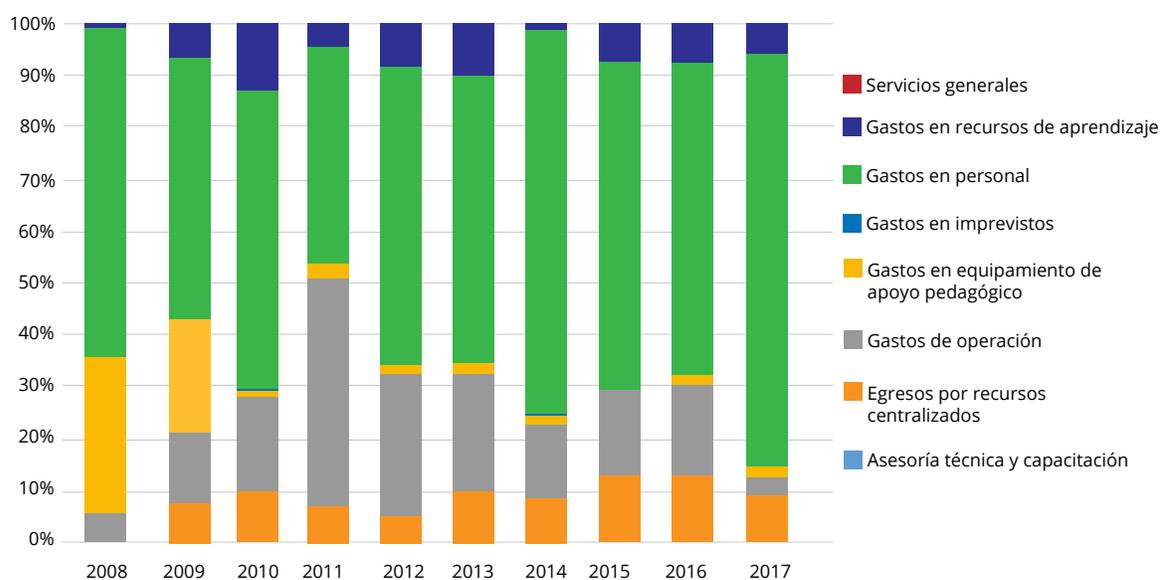
**Fuente:** elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Educación y Agencia de la Calidad de la Educación.

### Establecimiento 8: Información adicional

Año	Indicadores de desarrollo personal, autoestima, académico y motivación escolar	Número de establecimientos sostenedor	Porcentaje de docentes de aula	horas Asistentes de la educación contratados
2008	-	-	82,6%	9
2009	-	-	82,9%	12
2010	-	-	73,8%	13
2011	-	-	49,1%	13
2012	-	-	49,7%	25
2013	-	31	62,5%	30
2014	74	30	60,7%	32
2015	72	29	65,9%	22
2016	77	29	81,5%	30
2017	87	29	79,3%	34

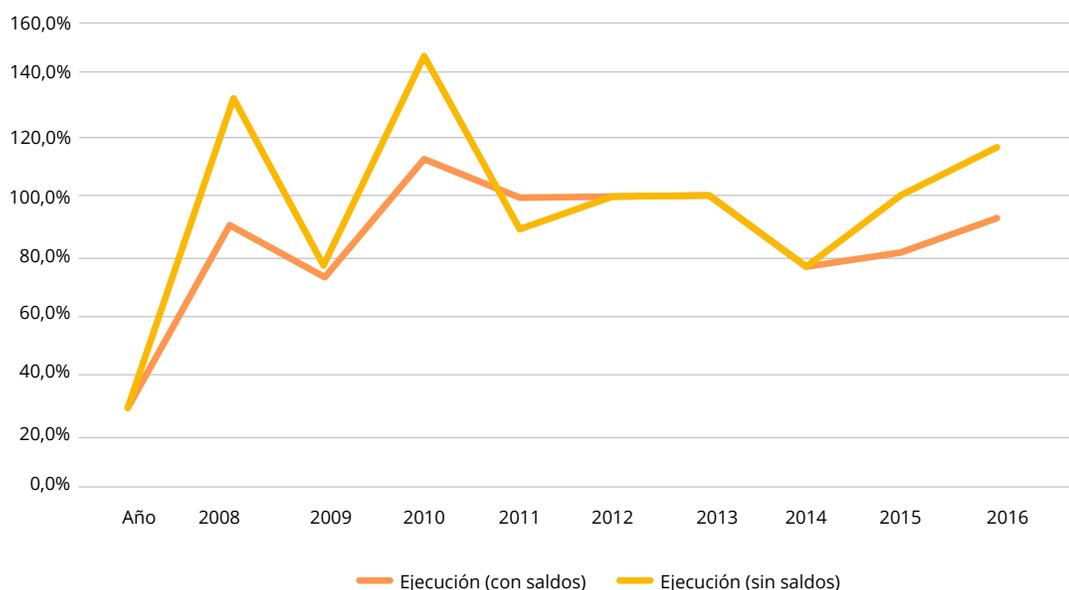
**Fuente:** elaboración propia en base a datos del Centro de Estudios del Ministerio de Educación y de la Agencia de la Calidad de la Educación.

### Establecimiento 8: Estructura de gastos SEP



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

### Establecimiento 8: Ejecución de recursos SEP (con y sin saldos)



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

### Establecimiento 9: Características generales

<b>Región</b>	Región del Bío-Bío
<b>Zona</b>	Urbano
<b>Diferencia promedio</b>	4,7 puntos
<b>Ratio promedio</b>	2%
<b>Ratio de mejora</b>	19,7%
<b>Diferencia absoluta</b>	48 puntos
<b>Cluster asignado</b>	Mejor
<b>SIMCE promedio</b>	258
<b>Matrícula promedio</b>	343
<b>Concentración AP promedio</b>	83,4%
<b>Dependencia 2017</b>	Municipal
<b>Ejecución promedio (con saldos)</b>	70,9%
<b>Ejecución promedio (sin saldos)</b>	89,2%
<b>Tramo ejecución</b>	Mayor o igual a 70%
<b>Condición</b>	Caso de "éxito"

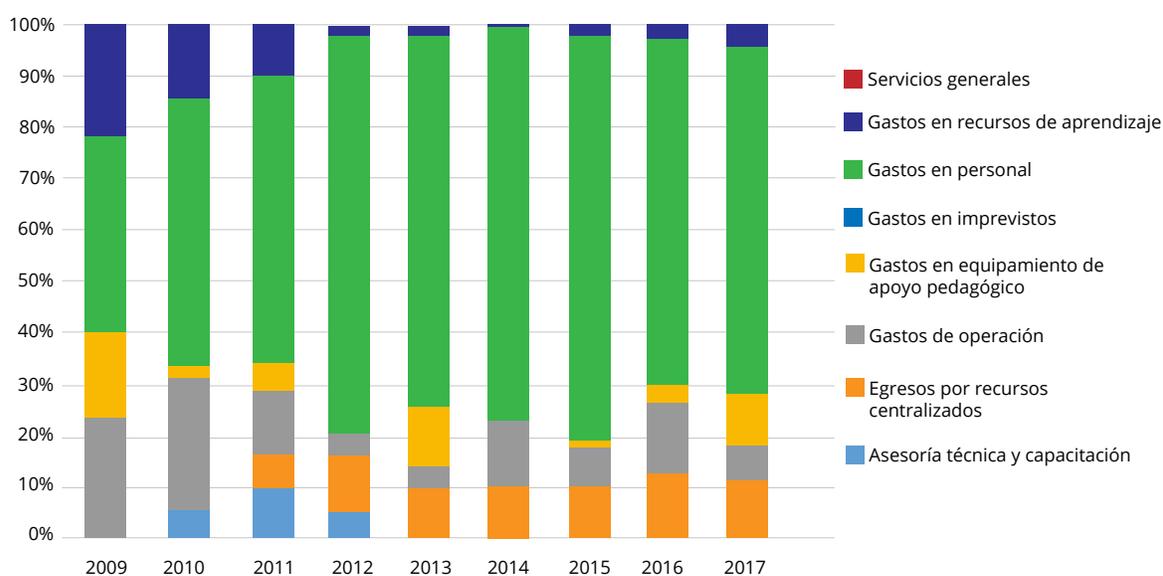
**Fuente:** elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Educación y Agencia de la Calidad de la Educación.

### Establecimiento 9: Información adicional

Año	Indicadores de desarrollo personal, autoestima, académico y motivación escolar	Número de establecimientos sostenedor	Porcentaje de docentes de aula	horas Asistentes de la educación contratados
2008	-	-	93,4%	11
2009	-	-	92,8%	11
2010	-	-	92,3%	9
2011	-	-	87,4%	16
2012	-	-	87,1%	16
2013	-	18	87,4%	17
2014	75	13	88,0%	27
2015	73	11	84,1%	26
2016	76	9	85,0%	29
2017	80	9	90,3%	32

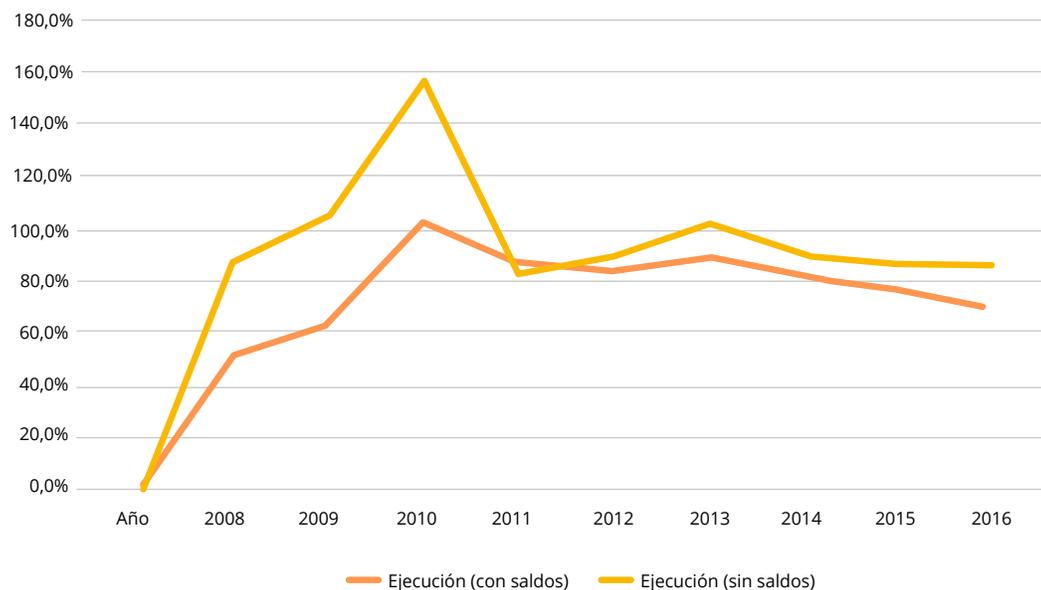
**Fuente:** elaboración propia en base a datos del Centro de Estudios del Ministerio de Educación y de la Agencia de la Calidad de la Educación.

### Establecimiento 9: Estructura de gastos SEP



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

### Establecimiento 9: Ejecución de recursos SEP (con y sin saldos)



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

### Establecimiento 10: Características generales

<b>Región</b>	Región del Bío-Bío
<b>Zona</b>	Rural
<b>Diferencia promedio</b>	3 puntos
<b>Ratio promedio</b>	1,5%
<b>Ratio de mejora</b>	20%
<b>Diferencia absoluta</b>	49 puntos
<b>Cluster asignado</b>	Mejor
<b>SIMCE promedio</b>	266
<b>Matrícula promedio</b>	168
<b>Concentración AP promedio</b>	83,4%
<b>Dependencia 2017</b>	Municipal
<b>Ejecución promedio (con saldos)</b>	77,7%
<b>Ejecución promedio (sin saldos)</b>	88,9%
<b>Tramo ejecución</b>	Mayor o igual a 70%
<b>Condición</b>	Caso de "éxito"

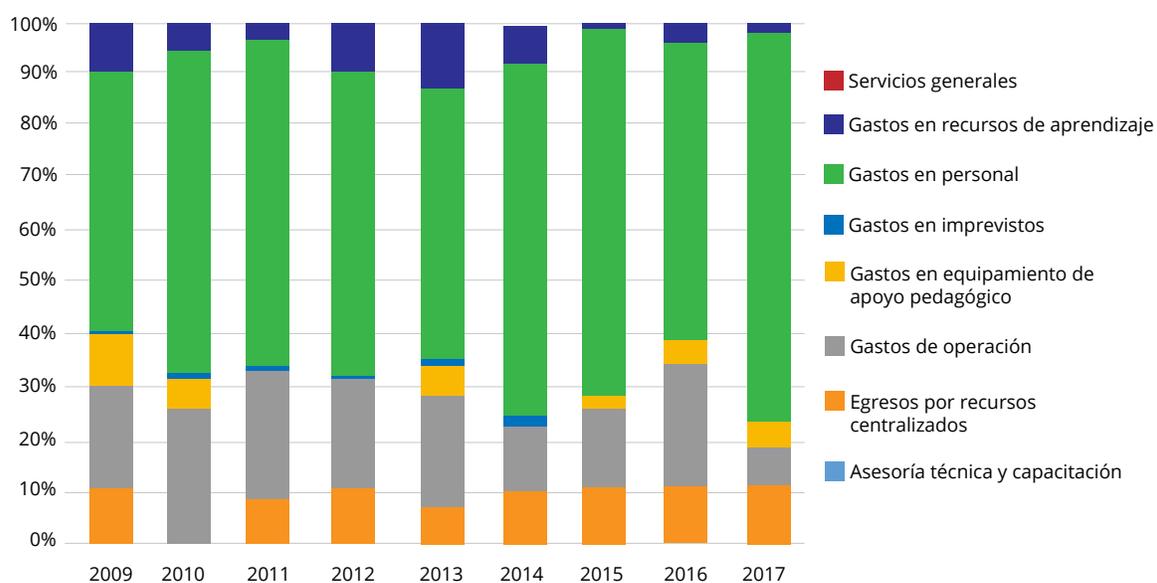
**Fuente:** elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Educación y Agencia de la Calidad de la Educación.

### Establecimiento 10: Información adicional

Año	Indicadores de desarrollo personal, autoestima, académico y motivación escolar	Número de establecimientos sostenedor	Porcentaje de docentes de aula	horas contratados	Asistentes de la educación contratados
2008	-	-	88,4%	4	
2009	-	-	90,7%	4	
2010	-	-	86,2%	4	
2011	-	-	74,7%	3	
2012	-	-	70,6%	7	
2013	-	31	78,4%	7	
2014	78	30	84,9%	10	
2015	68	29	90,0%	11	
2016	78	29	95,4%	17	
2017	82	29	95,1%	17	

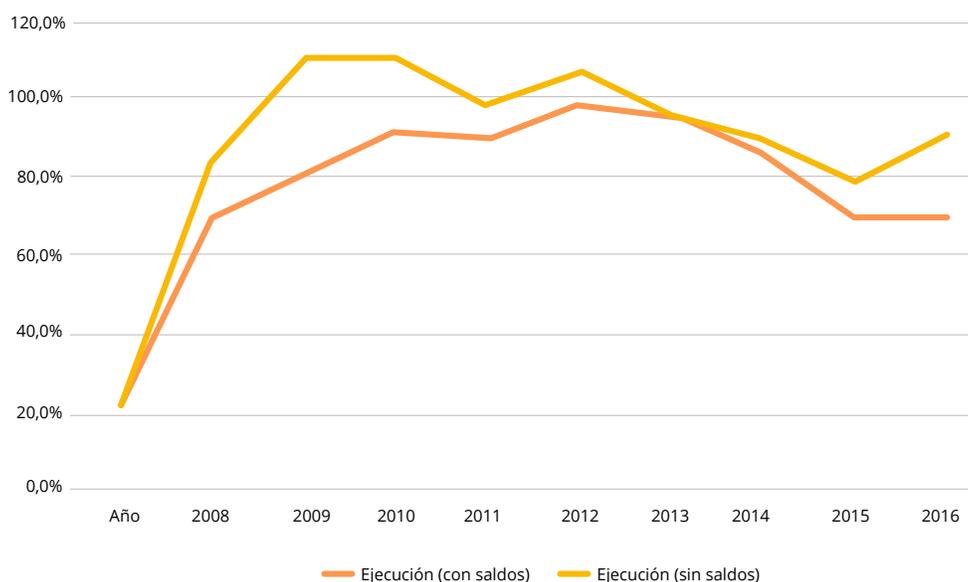
**Fuente:** elaboración propia en base a datos del Centro de Estudios del Ministerio de Educación y de la Agencia de la Calidad de la Educación.

### Establecimiento 10: Estructura de gastos SEP



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

### Establecimiento 10: Ejecución de recursos SEP (con y sin saldos)



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

### Establecimiento 11: Características generales

Región	Región de la Araucanía
Zona	Urbano
Diferencia promedio	-7 puntos
Ratio promedio	-2,2%
Ratio de mejora	-16%
Diferencia absoluta	-45 puntos
Cluster asignado	Peor
SIMCE promedio	260
Matrícula promedio	276
Concentración AP promedio	82,3%
Dependencia 2017	Municipal
Ejecución promedio (con saldos)	66,3%
Ejecución promedio (sin saldos)	88,6%
Tramo ejecución	Menor a 70%
Condición	Caso de "no éxito"

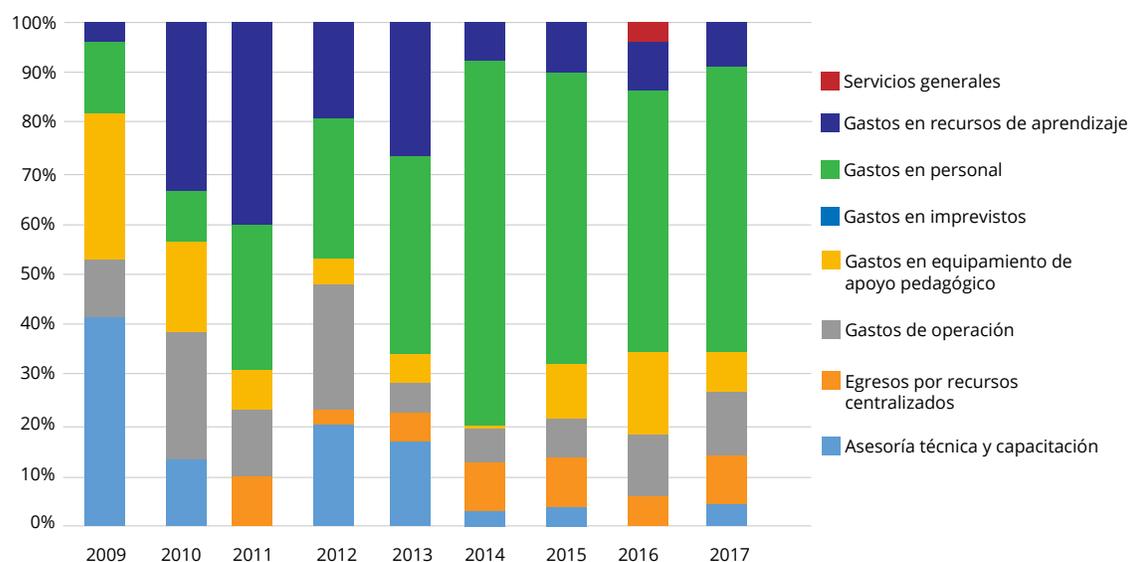
**Fuente:** elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Educación y Agencia de la Calidad de la Educación.

### Establecimiento 11: Información adicional

Año	Indicadores de desarrollo personal, autoestima, académico y motivación escolar	Número de establecimientos sostenedor	Porcentaje horas docentes de aula	Asistentes de la educación contratados
2008	-	-	85,2%	15
2009	-	-	84,6%	13
2010	-	-	85,5%	15
2011	-	-	83,1%	13
2012	-	-	83,4%	14
2013	-	16	84,2%	14
2014	74	14	78,9%	17
2015	73	14	83,4%	25
2016	73	14	85,0%	23
2017	66	14	83,8%	26

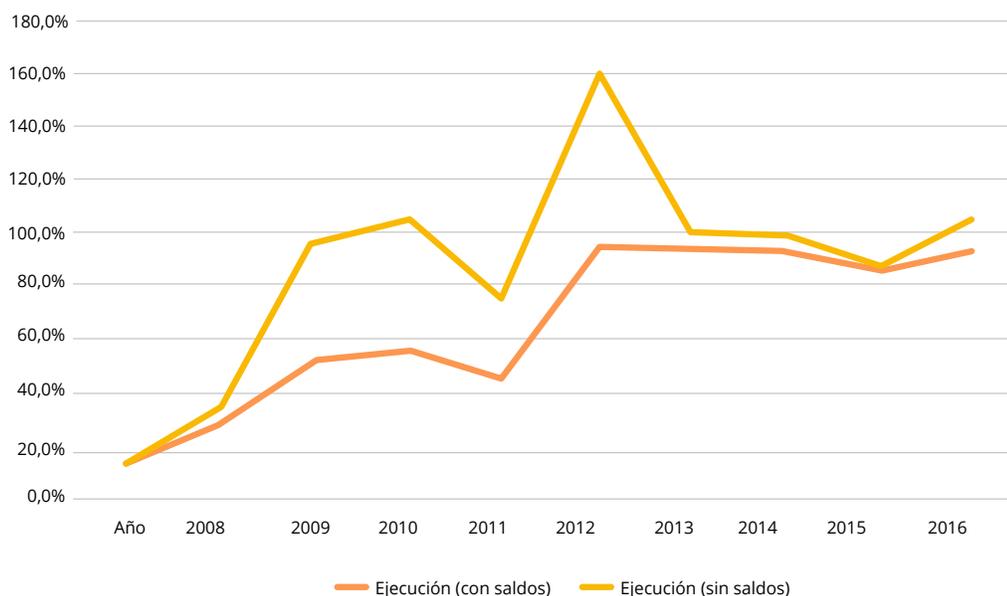
**Fuente:** elaboración propia en base a datos del Centro de Estudios del Ministerio de Educación y de la Agencia de la Calidad de la Educación.

### Establecimiento 11: Estructura de gastos SEP



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

### Establecimiento 11: Ejecución de recursos SEP (con y sin saldos)



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

### Establecimiento 12: Características generales

<b>Región</b>	Región de la Araucanía
<b>Zona</b>	Urbano
<b>Diferencia promedio</b>	-4 puntos
<b>Ratio promedio</b>	-0,8%
<b>Ratio de mejora</b>	-26,2%
<b>Diferencia absoluta</b>	-72 puntos
<b>Cluster asignado</b>	Peor
<b>SIMCE promedio</b>	243
<b>Matrícula promedio</b>	231
<b>Concentración AP promedio</b>	83,6%
<b>Dependencia 2017</b>	Municipal
<b>Ejecución promedio (con saldos)</b>	65,3%
<b>Ejecución promedio (sin saldos)</b>	84,0%
<b>Tramo ejecución</b>	Menor a 70%
<b>Condición</b>	Caso de "no éxito"

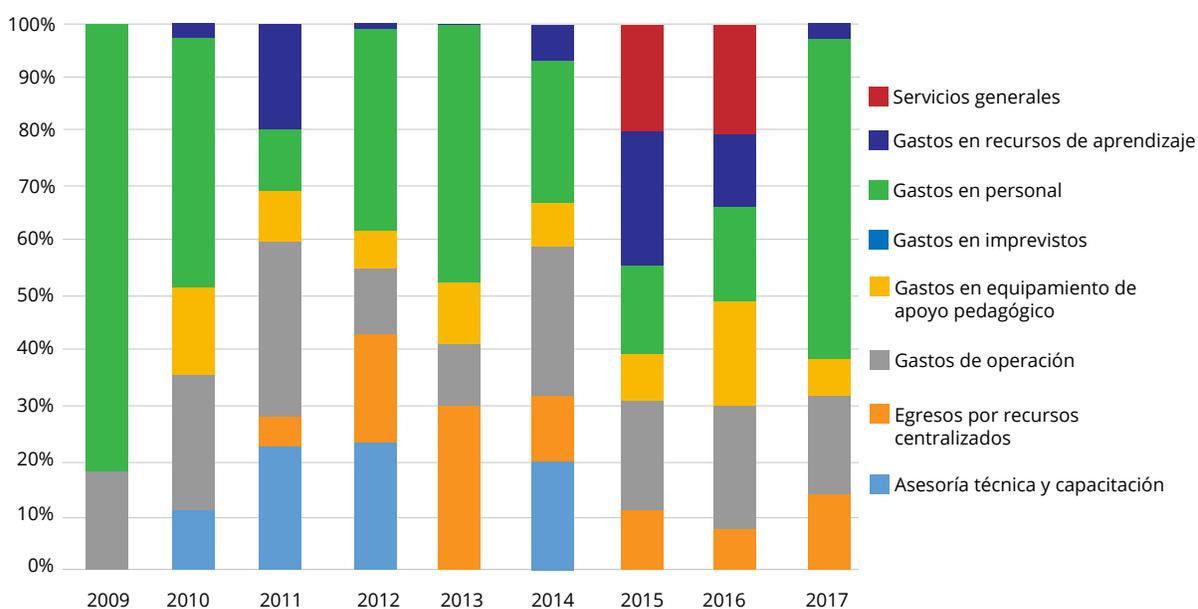
**Fuente:** elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Educación y Agencia de la Calidad de la Educación.

## Establecimiento 12: Información adicional

Año	Indicadores de desarrollo personal, autoestima, académico y motivación escolar	Número de establecimientos sostenedor	Porcentaje de docentes de aula	horas Asistentes de la educación contratados
2008	-	-	100,0%	-
2009	-	-	100,0%	6
2010	-	-	100,0%	-
2011	-	-	92,8%	8
2012	-	-	86,6%	8
2013	-	15	86,9%	8
2014	80	14	79,0%	8
2015	74	14	84,9%	8
2016	77	14	76,7%	12
2017	73	13	72,6%	15

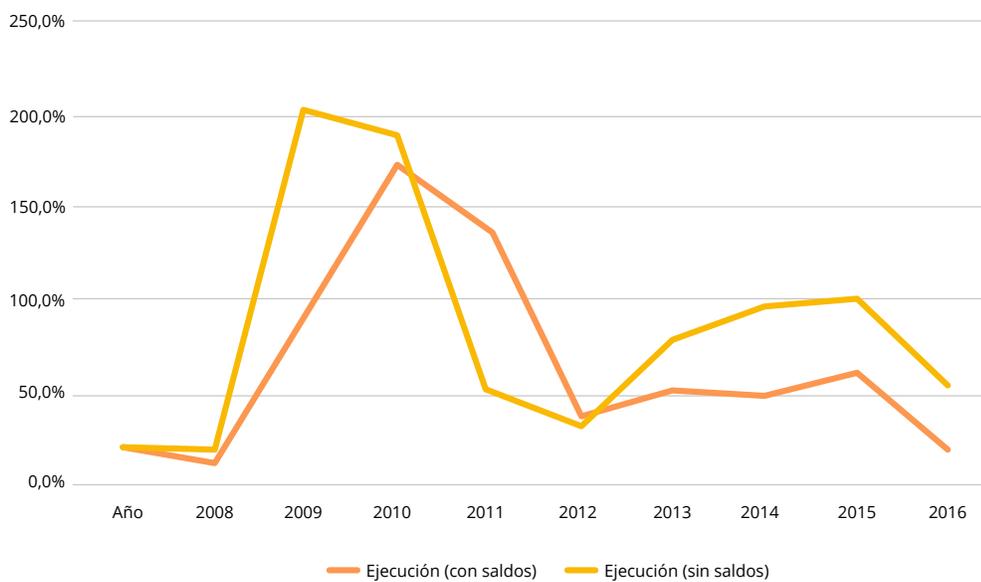
**Fuente:** elaboración propia en base a datos del Centro de Estudios del Ministerio de Educación y de la Agencia de la Calidad de la Educación.

## Establecimiento 12: Estructura de gastos SEP



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

### Establecimiento 12: Ejecución de recursos SEP (con y sin saldos)



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

## MINUTA: EJECUCIÓN DE RECURSOS DE ESTABLECIMIENTOS SEP

La Subvención Escolar Preferencial (SEP) es una de las políticas educativas más importantes de la última década, entregando recursos a los establecimientos con el objetivo de mejorar la calidad de los alumnos más vulnerables del país. En este contexto, uno de los aspectos relevantes a estudiar y evaluar es la eficiencia en el uso de recursos por parte de los establecimientos y en particular, las posibles razones de la baja ejecución de los recursos SEP (Centro de Políticas Públicas, 2019). De acuerdo a un estudio del Centro de Políticas Públicas, al año 2017 se registraba un saldo acumulado de aportes SEP de \$435.126.802.383, equivalente al 44,7% del presupuesto de la SEP para ese año, luego de aumentos progresivos de estos saldos sin ejecutar desde el año 2013. Entre los establecimientos que registran una menor ejecución de recursos SEP, destacan los colegios municipales, con matrícula inferior a 100 alumnos y de desempeño insuficiente. Además, al año 2017 casi un cuarto de los establecimientos ejecutó menos del 50% de estos recursos.

Con el objetivo de ahondar en posibles razones de la subejecución de recursos por parte de los establecimientos SEP, en esta minuta se analiza una encuesta realizada por el Centro de Políticas Públicas a equipos directivos de 259 establecimientos del país enfatizando en posibles problemas relacionados con el Plan de Mejoramiento Escolar (PME) y uso de recursos SEP.

La encuesta correspondió a un levantamiento online cuyo marco muestral correspondió a la totalidad de colegios municipales y particulares subvencionados con convenio SEP. Se obtuvieron 259 respuestas, de las que el 63,3% son establecimientos municipales; 193

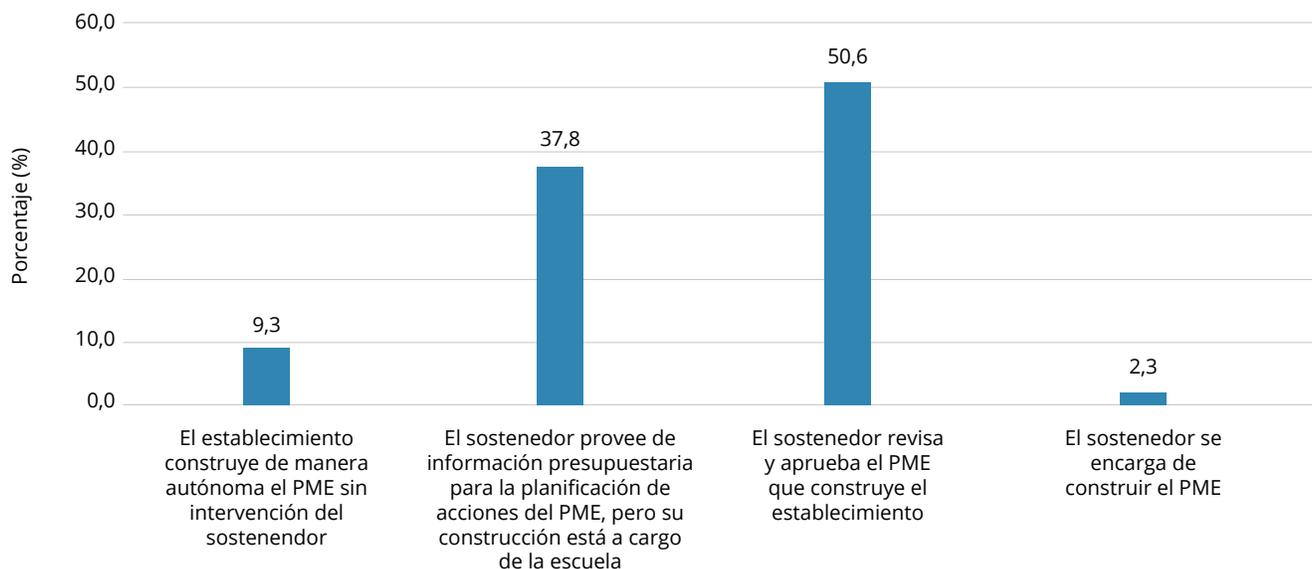
colegios se encuentran en zonas urbanas (74,4%) y mayoritariamente tienen entre 100 y 499 alumnos (49,5% del total de establecimientos). En cuanto al rendimiento, del total de escuelas el 80,1% corresponde a establecimientos clasificados como emergentes, es decir, con desempeño medio alto y medio bajo. Finalmente, la ejecución de recursos promedio de los establecimientos analizados es de 67% al año 2017 y 63 de ellos (24,6%) presenta una ejecución menor al 50%.

Dadas las características de la encuesta, no es posible obtener resultados representativos de los colegios del país, pero de todas formas, los resultados expuestos constituyen luces sobre las brechas que enfrentan los establecimientos y sus equipos directivos para realizar gestión de los recursos que reciben, especialmente de la SEP.

### Planes de Mejoramiento Escolar (PME)

Al analizar aspectos relativos al Plan de Mejoramiento Escolar (PME), los establecimientos encuestados mayoritariamente sostienen que “El sostenedor revisa y aprueba el PME que construye el establecimiento”, con un 50,6% de las preferencias. De manera importante, destaca también la afirmación que da cuenta de una provisión de información presupuestaria por parte del sostenedor para la construcción del PME, siendo este construido por la escuela (37,8%). Lo anterior indica una participación pasiva por parte de los sostenedores en el proceso de construcción del PME, lo que se complementa además con que en casi el 10% de los establecimientos encuestados el sostenedor no tiene ninguna participación.

**Gráfico 35:** ¿Qué afirmación se ajusta mejor a la participación del sostenedor en la construcción del Plan de Mejoramiento Educativo en su establecimiento?

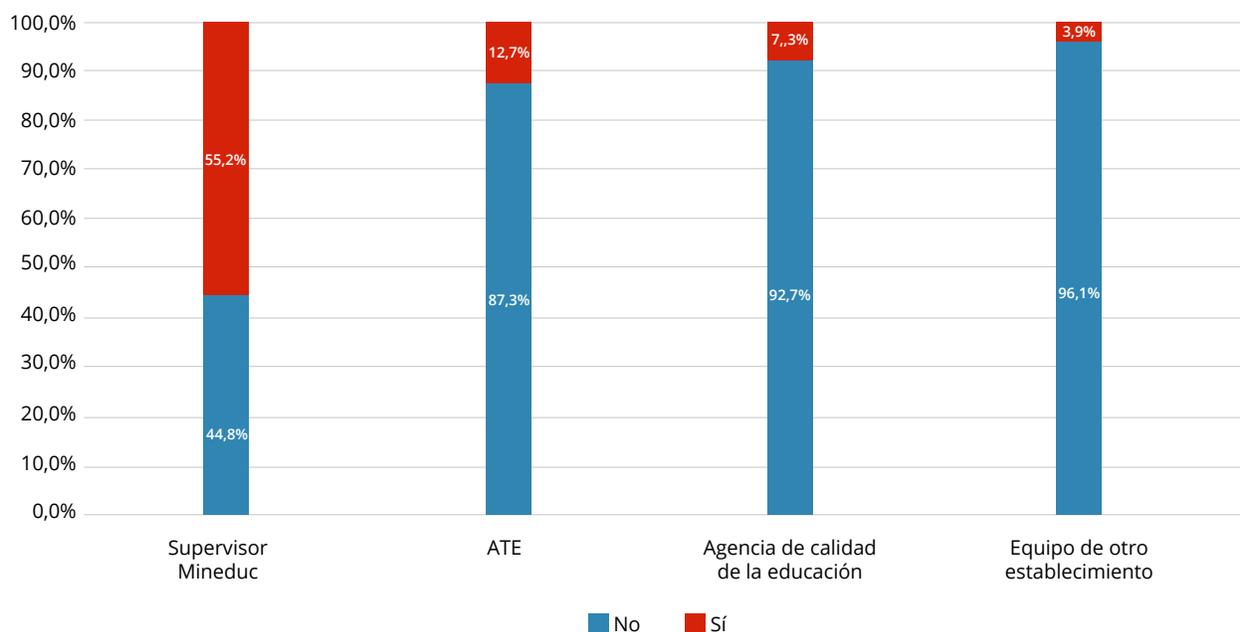


**Fuente:** elaboración propia en base a encuesta de establecimientos CPP 2019.

Distinguiendo entre dependencia de los establecimientos y clasificación, no se observan diferencias importantes respecto a los resultados expuestos en el gráfico 1. Al analizar el apoyo que perciben los establecimientos por parte de distintos actores del sistema educacional, destaca que el 55,2% de los encuestados reconoce un apoyo por parte de supervisores del Mineduc en la elab-

boración, implementación, monitoreo y/o seguimiento del PME, siendo el actor como mayor reconocimiento en esta tarea. Le siguen las ATE, esto pues un 12,7% de los establecimientos indican haber recibido su apoyo. Luego, se indica apoyo por parte de la Agencia de calidad de la educación y de un equipo de otro establecimiento solo en el 7,3% y 3,9%, respectivamente.

**Gráfico 36:** Señale cuál de los siguientes actores externos al establecimiento han apoyado la elaboración, implementación, monitoreo y/o seguimiento del Plan de Mejoramiento Escolar

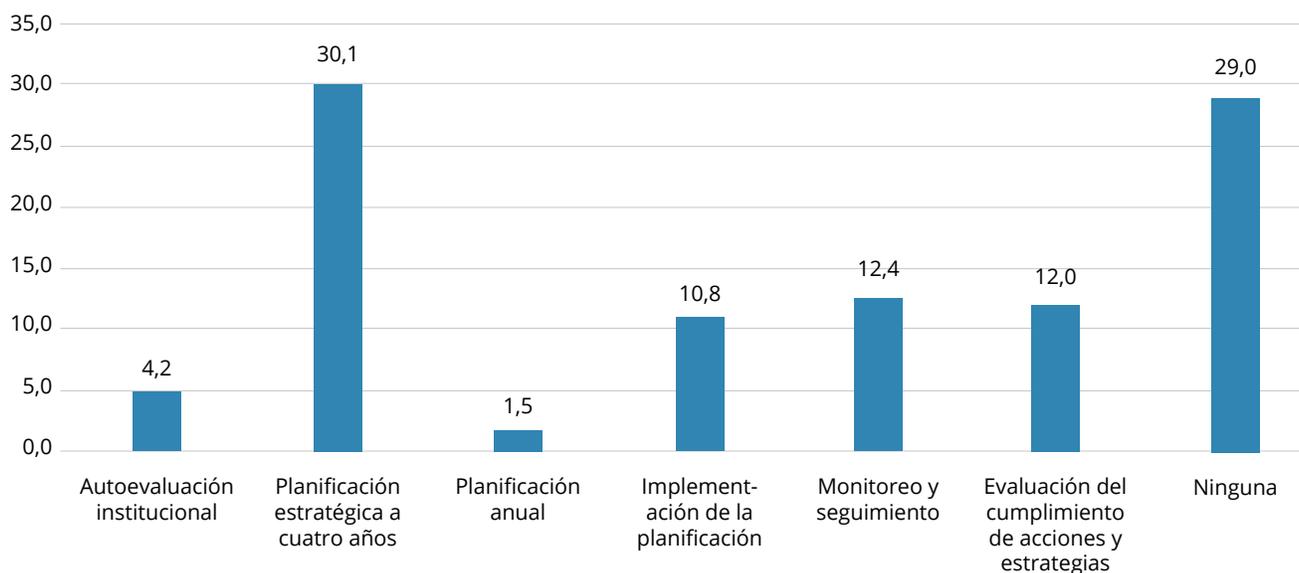


**Fuente:** elaboración propia en base a encuesta de establecimientos CPP 2019.

Para la gestión del PME, los establecimientos también reconocen ciertas exigencias por parte del Mineduc que les cuesta más (o menos) cumplir. En el gráfico 3 se presentan las principales dificultades que enfrentan. En primer lugar, destaca que para la mayoría de establecimientos existen dificultades

para cumplir “Planificación estratégica a cuatro años” (30,1%). Destacan además actividades de monitoreo, seguimiento y evaluación de acciones y estrategias, mientras que el 29% de los establecimientos indica que no hay ninguna exigencia que les dificulte.

**Gráfico 37:** ¿Cuál de las siguientes exigencias, establecidas por el MINEDUC, para la gestión del Plan de Mejoramiento Educativo representa mayor dificultad para ser cumplida por el establecimiento?



**Fuente:** elaboración propia en base a encuesta de establecimientos CPP 2019.

Distinguiendo por dependencia de los establecimientos, se observa igual forma que la planificación estratégica a cuatro años y el monitoreo, seguimiento y evaluación de acciones y estrategias son los principales aspectos en que existen dificultades tanto para establecimientos municipales

como particulares subvencionado. Sin embargo, destaca que el 13% de los establecimientos municipales tienen dificultades en la implementación de la planificación, mientras que sus pares particulares subvencionado solo mencionan en un 7,5% dicha exigencia.

**Tabla 16:** Exigencias con mayor dificultad para establecimientos, por dependencia (%)

Dimensión de dificultad	Municipal	Particular Subvencionado
Autoevaluación institucional	4,9	3,2
Planificación estratégica a cuatro años	27,2	35,1
Planificación anual	1,9	1,1
Implementación de la planificación	13,0	7,5
Monitoreo y seguimiento	14,2	9,6
Evaluación del cumplimiento de acciones y estrategias	9,9	14,9
Ninguna	29,0	28,7

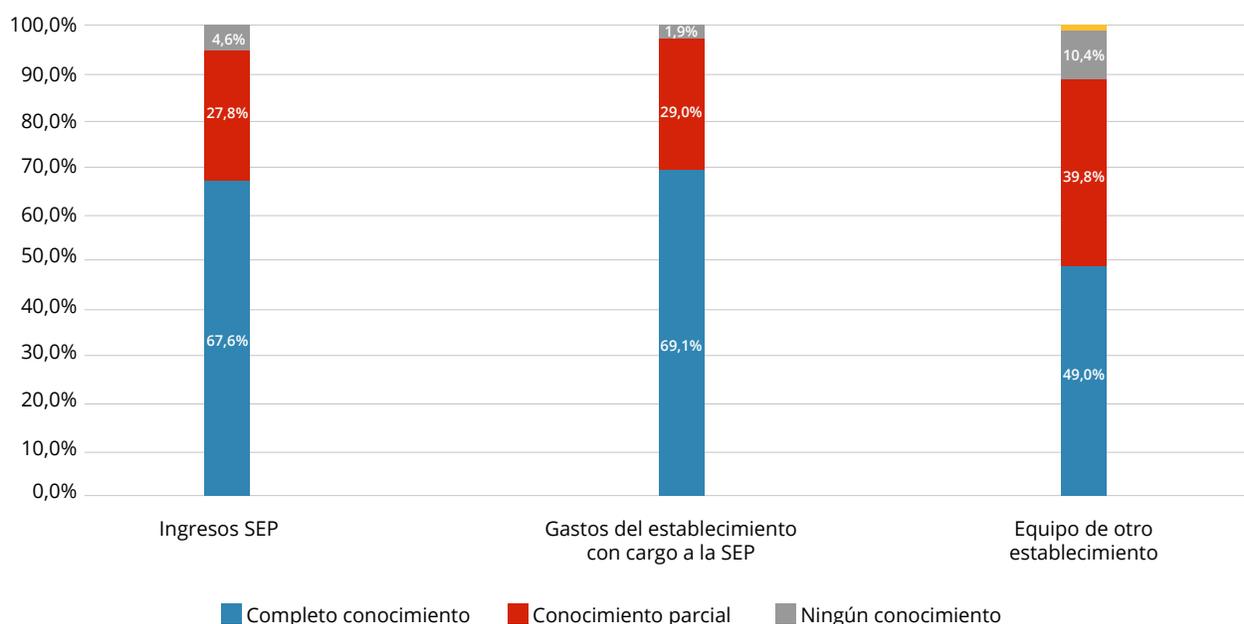
**Fuente:** elaboración propia en base a encuesta de establecimientos CPP 2019.

### Uso de recursos

Uno de los aspectos relevantes que posiblemente se relacione con la subejecución de recursos SEP es justamente el conocimiento por parte de los equipos directivos sobre la gestión de estos recursos. En ese sentido, el gráfico 4 muestra la autopercepción por parte de los equipos directivos de los establecimientos encuestados. En cuanto a los ingresos SEP, se ob-

serva que el 67,6% de los encuestados declara tener completo conocimiento, mientras que un 27,8% indica tener un conocimiento parcial. Situación similar se presenta al analizar los gastos del establecimiento con cargo a la SEP, casi el 70% indica tener completo conocimiento. Sin embargo, llama la atención que solo el 49% de los establecimientos tiene completo conocimiento del proceso de rendición de cuentas que se hace a la superintendencia.

**Gráfico 38:** ¿Cómo califica su conocimiento sobre los aportes que la SEP entrega a su establecimiento en torno a los siguientes ítems?



**Fuente:** elaboración propia en base a encuesta de establecimientos CPP 2019.

Tanto la dependencia de los establecimientos como su clasificación, parecen ser características diferenciadoras a la hora de analizar la ejecución de recursos SEP (Centro de Políticas Públicas, 2019). Lo anterior podría explicarse, en parte, por el conocimiento y capacidad de los equipos directivos para gestionar estos

recursos<sup>1</sup>. Como se observa en la tabla 2, los equipos directivos de los establecimientos municipales tienen menor proporción de “Completo conocimiento” tanto en ingresos, gastos y rendición de cuentas, aspecto en el que existe más de 20 puntos porcentuales de diferencia entre ambas dependencias.

**Tabla 17:** Grado de conocimiento de recursos SEP, por dependencia (%)

Grado de conocimiento	Ingresos SEP		Gastos del establecimiento con cargo a la SEP		Rendición de cuentas que se hace a la Superintendencia	
	Municipal	Particular subvencionado	Municipal	Particular subvencionado	Municipal	Particular subvencionado
Completo conocimiento	61,1	79,8	64,2	77,7	40,1	66,0
Conocimiento parcial	34,0	16,0	33,3	21,3	44,4	30,9
Ningún conocimiento	4,9	4,3	2,5	1,1	14,2	3,2
No sabe/no recuerda	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	0,0

**Fuente:** elaboración propia en base a encuesta de establecimientos CPP 2019.

Distinguiendo por clasificación de los establecimientos se constatan diferencias importantes. Similar a lo observado al diferenciar por dependencia, en la tabla 3 es posible distinguir situaciones similares en cuanto al conocimiento de ingresos, gastos y rendición de

cuentas SEP. En el caso de ingresos, mientras que los establecimientos autónomos declaran tener completo conocimiento en un 80%, los clasificados como emergentes indican un conocimiento completo en el 64% de los casos.

**Tabla 18:** Grado de conocimiento de recursos SEP, por clasificación (%)

Grado de conocimiento	Ingresos SEP		Gastos del establecimiento con cargo a la SEP		Rendición de cuentas que se hace a la Superintendencia	
	Autónomo	Emergente	Autónomo	Emergente	Autónomo	Emergente
Completo conocimiento	80,4	64,4	73,9	67,8	63,0	46,3
Conocimiento parcial	15,2	30,7	23,9	30,2	26,1	42,4
Ningún conocimiento	4,4	4,9	2,2	2,0	10,9	10,2
No sabe/no recuerda	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0

**Fuente:** elaboración propia en base a encuesta de establecimientos CPP 2019.

48 De todas formas, un aspecto a considerar es el número de establecimientos que tiene a cargo cada sostenedor, esto pues podría ser un obstáculo para un correcto flujo de información hacia los establecimientos.

De acuerdo al grado de ejecución de recursos de los establecimientos existen también diferencias. En la tabla 4 se muestra el conocimiento el conocimiento respecto a ingresos, gastos y rendición de cuentas según la clasificación mencionada. Destaca que en los tres ámbitos de análisis existe un mayor conocimiento en aquellos establecimientos que ejecutan más del

70% de los recursos SEP. Además, en el caso de la rendición de cuentas que se hace a la Superintendencia, solo el 41,3% de los establecimientos que ejecutan menos del 50% de declaran tener completo conocimiento, mientras que dicha proporción alcanza el 38% en establecimientos que ejecutan entre el 50% y 69% de los recursos SEP.

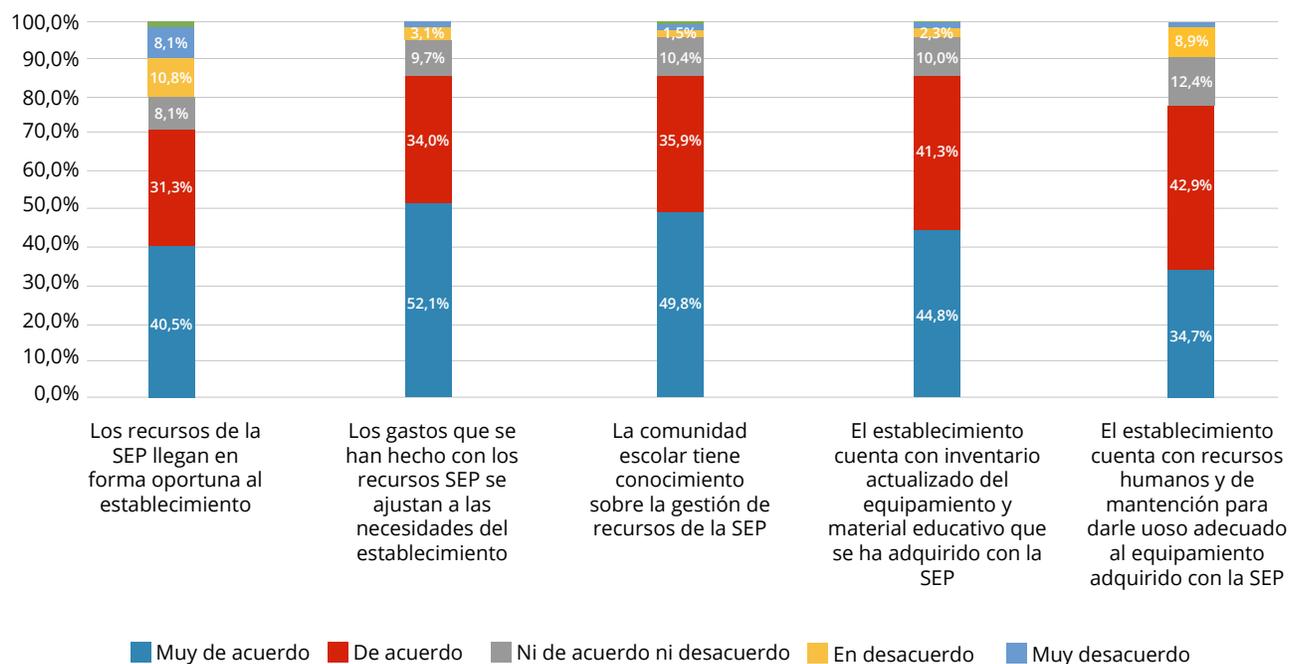
**Tabla 19:** Grado de conocimiento de recursos SEP, por tramo de ejecución de recursos SEP (%)

Grado de conocimiento	Ingresos SEP				Gastos del establecimiento con cargo a la SEP				Rendición de cuentas que se hace a la Superintendencia			
	Menos del 50%	Entre 50% y 69%	Entre 70% y 99%	100% o más	Menos del 50%	Entre 50% y 69%	Entre 70% y 99%	100% o más	Menos del 50%	Entre 50% y 69%	Entre 70% y 99%	100% o más
Completo conocimiento	58,7	64,6	77,7	65,0	61,9	63,3	78,7	70,0	41,3	38,0	62,8	60,0
Conocimiento parcial	34,9	32,9	21,3	10,0	34,9	35,4	21,3	20,0	46,0	46,8	31,9	25,0
Ningún conocimiento	6,4	2,5	1,1	25,0	34,9	1,3	0,0	10,0	12,7	13,9	4,3	15,0
No sabe/no recuerda	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,3	1,1	0,0

**Fuente:** elaboración propia en base a encuesta de establecimientos CPP 2019.

El gráfico 5 da cuenta de distintas situaciones que enfrentan los establecimientos respecto a la gestión de recursos SEP. Como se observa, cerca del 70% de los establecimientos indica que los recursos de la SEP llegan en forma oportuna, mientras que casi un 20% está en desacuerdo con dicha afirmación. Por otra parte, el 75% de los establecimientos mencionan estar de acuerdo con que los gastos hechos con los recursos SEP se ajustan a las necesidades

del establecimiento. Situación similar se observa en el caso de establecimientos que consideran que la comunidad escolar tiene conocimiento sobre la gestión de recursos de la SEP. Finalmente, destaca que casi un 10% de los establecimientos mencionan estar en desacuerdo con la afirmación de que cuentan con recursos humanos y de mantención para el uso adecuado del equipamiento adquirido con recursos de la SEP.

**Gráfico 39:** ¿Qué tan de acuerdo se encuentra con las siguientes afirmaciones? (%)

**Fuente:** elaboración propia en base a encuesta de establecimientos CPP 2019.

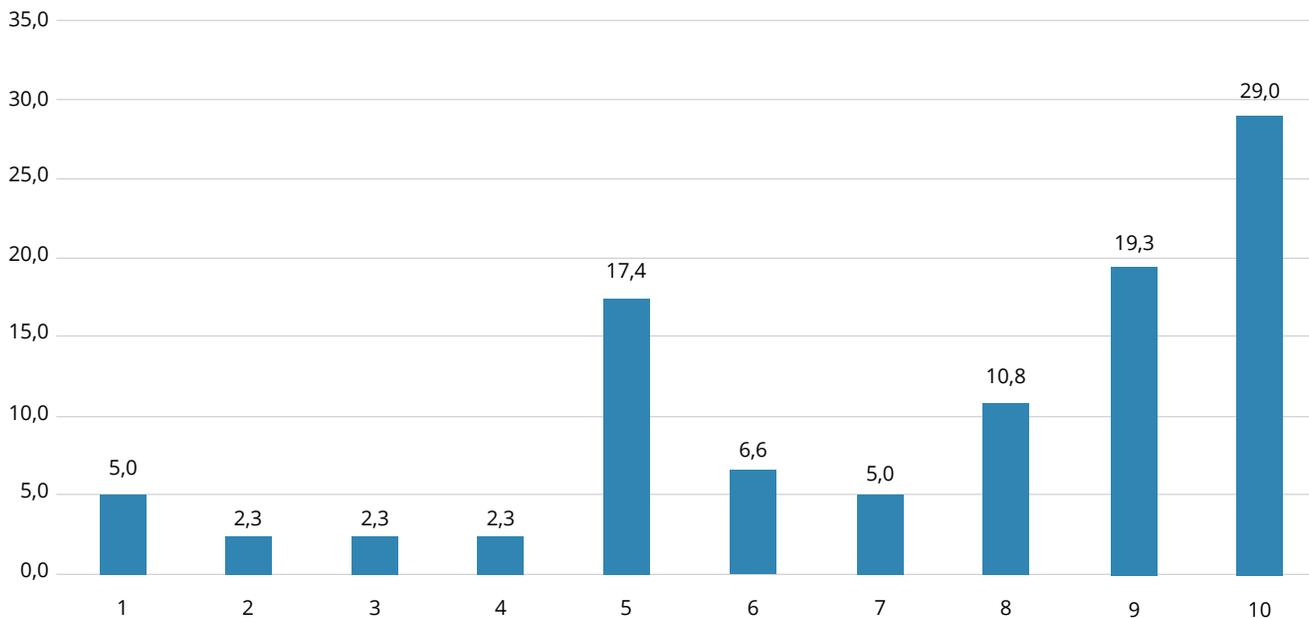
Algunos elementos expuestos anteriormente difieren considerablemente al distinguir la dependencia de los establecimientos y el tramo de ejecución de recursos SEP. Así, por ejemplo, mientras que entre el 75,5% de los establecimientos particulares subvencionados está muy de acuerdo con que los recursos de la SEP lleguen de forma oportuna, solo el 38,3% de los establecimientos municipales declara lo mismo. Algo similar ocurre al preguntar si los gastos hechos con recursos SEP se ajustan a las necesidades del establecimiento, esto pues el 81% de los establecimientos municipales están muy de acuerdo o de acuerdo con dicha afirmación, proporción que supera el 90% en el caso de los particulares subvencionados.

Por tramo de ejecución de recursos, llama la atención que el 20,6% de los establecimientos que ejecutan menos del 50% de los recursos SEP está en desacuerdo con que los recursos lleguen de forma oportuna, proporción que solo alcanza el 4,3% en establecimientos con ejecución de recursos entre 70% y 100%.

Situación similar se observa al analizar el conocimiento de la comunidad escolar sobre la gestión de recursos SEP, esto pues en aquellos establecimientos con menor ejecución de recursos existe también menor conocimiento de dicha gestión.

Finalmente, el gráfico 6 da cuenta de los resultados de la pregunta de posicionamiento sobre quien decide sobre la inversión de los recursos de la SEP, encontrando en el extremo izquierdo (valor 1) la afirmación “es el sostenedor el que decide de forma autónoma los gastos que se hacen con los recursos de la SEP”, y en extremo derecho (valor 10) la afirmación “el director/equipo directivo es el que decide que se hacen con los recursos de la SEP”. Llama la atención que menos del 15% de los encuestados menciona respuestas que indiquen una decisión de gastos SEP de forma autónoma por parte del sostenedor, por el contrario, la mayoría de los establecimientos de la encuesta indican que son los directores y equipos directivos los que deciden sobre qué gastos se realizan con los recursos SEP.

**Gráfico 40:** El sostenedor es el que decide de forma autónoma los gastos que se hacen con los recursos de la SEP VS El director/equipo directivo, es el que decide en qué se gastan los recursos de la SEP (%)



**Fuente:** elaboración propia en base a encuesta de establecimientos CPP 2019.

### Comentarios finales

A modo de síntesis, a continuación, se presentan los principales resultados expuestos en esta minuta:

1. El objetivo principal de la Subvención Escolar Preferencial es el mejoramiento en la calidad de la educación de los establecimientos que reciben estos recursos, poniendo foco en los alumnos más vulnerables y su proceso educativo. Así, la utilización y gestión de recursos por parte de los establecimientos es un objeto de estudio y evaluación fundamental para relevar la importancia de esta política.
2. Considerando la baja ejecución de recursos SEP, y con el objetivo de entender situación, se analiza una encuesta aplicada por el Centro de Políticas Públicas a equipos directivos de establecimiento que reciben recursos de la SEP.
3. Los resultados aportados por la encuesta dan cuenta de que existe un alto involucramiento de los equipos directivos en la formulación de los PME y la gestión de los recursos de la SEP, a la vez

que existe un espacio de trabajo en conjunto con los sostenedores.

4. Sin embargo, se evidencian importantes diferencias según dependencia y porcentaje de ejecución de los recursos SEP. Se da cuenta de un menor involucramiento por parte de los equipos directivos los colegios municipales en la gestión de recursos, a la vez que los establecimientos que tienen un menor porcentaje de ejecución de los ingresos que aporta la SEP conocen en menor medida lo que se hace con los recursos que aporta esta subvención.
5. En conclusión, estos hallazgos se complementan con las conclusiones del estudio. En ambos casos es posible establecer que tanto el nivel de conocimiento del flujo de recursos SEP como la falta de capacidad por parte de los equipos directivos de hacer un gasto eficiente y ajustado a las necesidades reales de los establecimientos confluyen en que, para una cantidad considerable de colegios que reciben esta subvención, no logran ejecutar dichos recursos de la forma que se espera.