

*acción***Educar**

**PROYECTO DE LEY QUE  
EXTIENDE Y  
MODERNIZA LA  
SUBVENCION ESCOLAR  
PREFERENCIAL (SEP)  
(BOLETÍN 12.979-04)**

MARZO 2021  
Comisión de Educación y  
Cultura del Senado

Tania Villarroel  
Directora de Estudios

## 1. Panorama Subvenciones

## 2. Problemas de la SEP y propuestas

- **Complejidad del sistema**
- **Cobertura limitada**
- **Desnaturalización del Plan de Mejoramiento Educativo (PME)**

## 3. Sugerencias

## 4. Conclusiones

## 1. Panorama Subvenciones

## 2. Problemas de la SEP y propuestas

- **Complejidad del sistema**
- **Cobertura limitada**
- **Desnaturalización del Plan de Mejoramiento Educativo (PME)**

## 3. Sugerencias

## 4. Conclusiones

# 1. Panorama subvenciones

Subvención en establecimiento Jornada Escolar Completa (JEC) para alumnos de 4 básico (incluyendo el factor Ley N° 19.933 para remuneraciones a docentes).

	Subvención	Monto (USE 2019 = 25.440,361)	Monto (\$)
	Subvención general – Gasto en Fines Educativos	2,99777	\$76.264
	SEP – Gasto en PME y alumnos prioritarios	2,0328 / 1,0328 Concentración: 0,118 a 0,302	\$51.715 /\$25.858 \$3.002 a \$7.683
	Localidad – Escuelas rurales.	Multiplica subvención general por 2,1 a 1,0165 de 1 a 90 alumnos.	\$83.890 a \$1.258 extra
	Ruralidad – Menos de 17 alumnos	61,10443 subvención base	\$1.554.519
	Desempeño de Excelencia – Gasto en profesionales de la educación	0,0768 mensual por alumno	\$1.954
	Aporte Gratuidad	0,45 mensual por alumno	\$11.448

## 1. Panorama Subvenciones

## 2. Problemas de la SEP y propuestas

- **Complejidad del sistema**
- **Cobertura limitada**
- **Desnaturalización del Plan de Mejoramiento Educativo (PME)**

## 3. Sugerencias

## 4. Conclusiones

## 2. Problemas de la SEP y propuestas

Problema	Propuesta
2.1 Complejidad del sistema	Flexibilización
2.2 Cobertura limitada	Eliminación del Convenio
2.3 Desnaturalización del PME	Desvinculación de los recursos SEP del PME

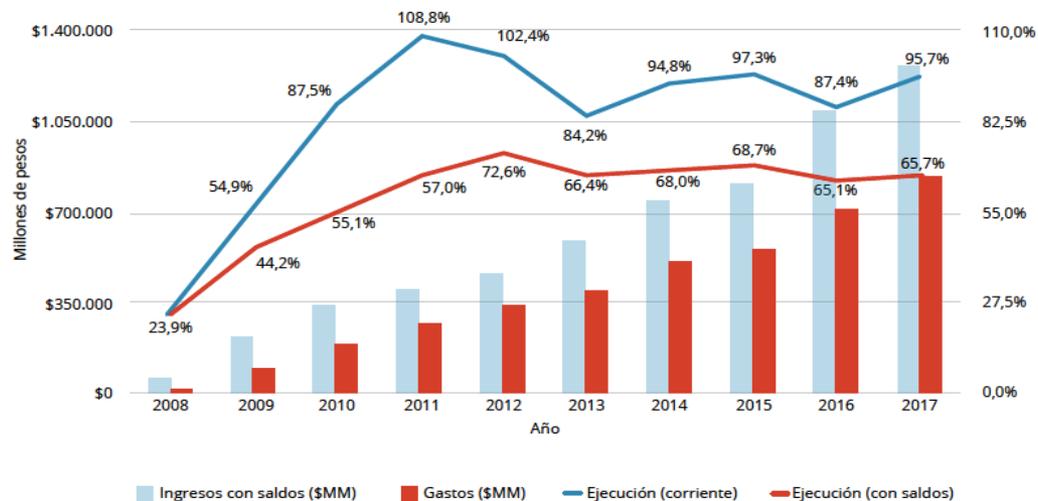
## 2.1 Complejidad del sistema

- El sistema es demasiado complejo y no funciona como fue pensado:
  - **Teoría original:** la escuela reflexiona y establece un plan de mejoramiento educativo para el cual se reservan recursos que solo pueden ser gastados en calidad enfocado en alumnos prioritarios.
    - ▶ En el proyecto original los recursos no debían gastarse en el PME y se otorgaba completa autonomía a los establecimientos con alto desempeño.
  - **Evaluación:**
    - ▶ Subejecución.
    - ▶ Sensación de injusticia:
      - Diferentes criterios de fiscalizadores (BID, 2018).
      - ¿Qué es calidad? ¿Quién determina qué es calidad?

## 2.1 Complejidad del sistema

- **Subejecución:** no se condice con déficit en subvención general de municipalidades.

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

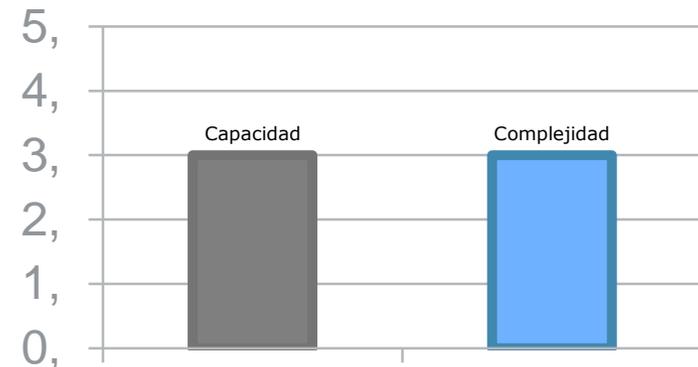
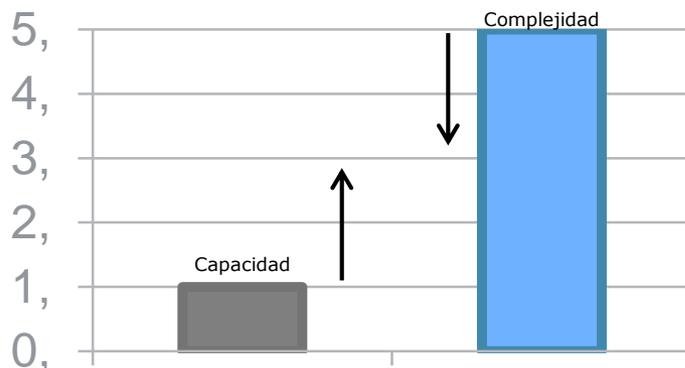


Fuente: Centro UC de Políticas Públicas (2018)

- **Causas:** falta de flexibilidad y falta de capacidades.

## 2.1 Complejidad del sistema

- Flexibilizar implica simplificar:
  - “Para entender bien la SEP se necesita un doctorado”.
- Se requiere acortar la brecha entre las capacidades y la complejidad del sistema para hacerlo más equitativo:
  - Sostenedores más capacitados pueden hacer una mejor gestión de sus recursos (BID, 2018).



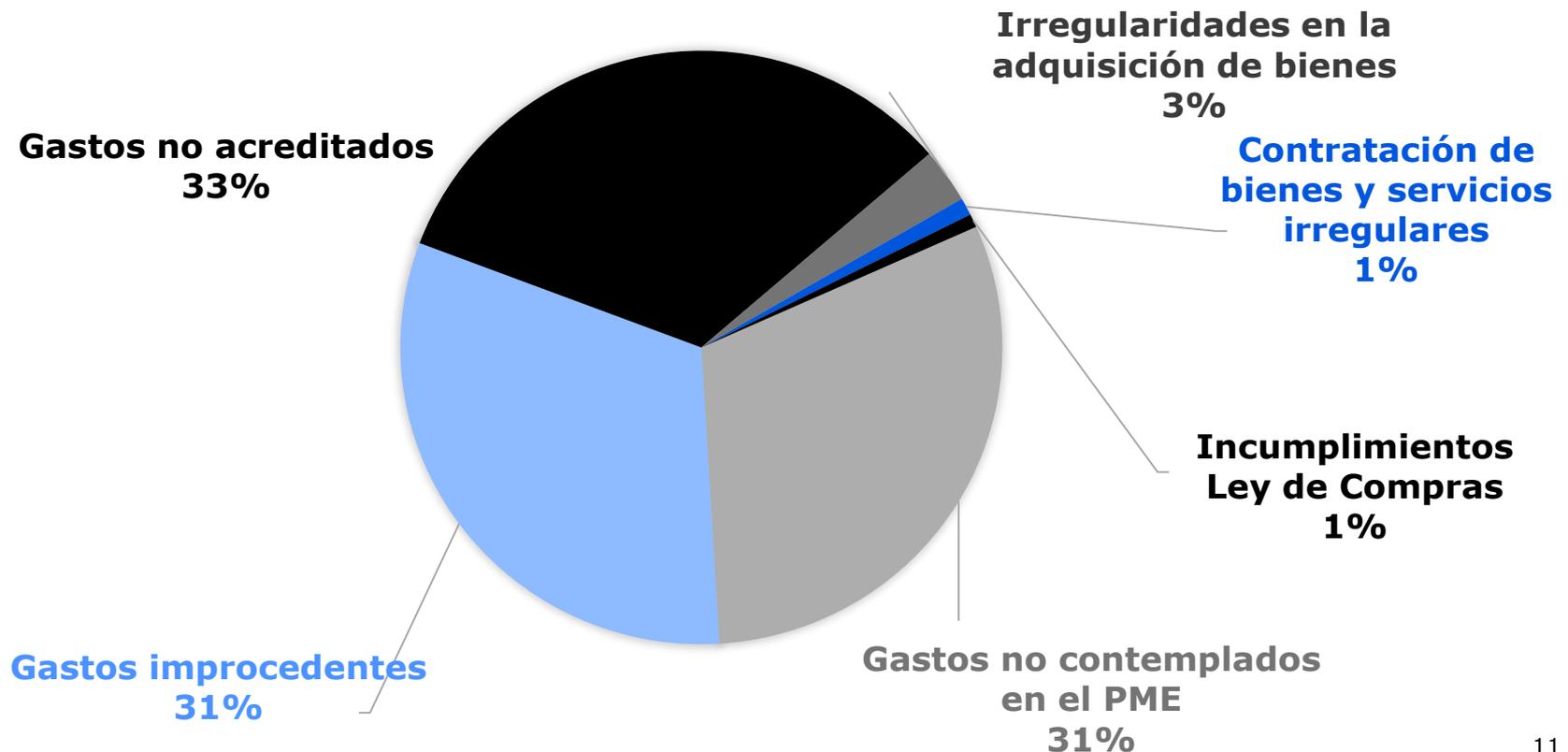
- Solución: que la SEP se pueda gastar en fines educativos.

## 2.1 Complejidad del sistema

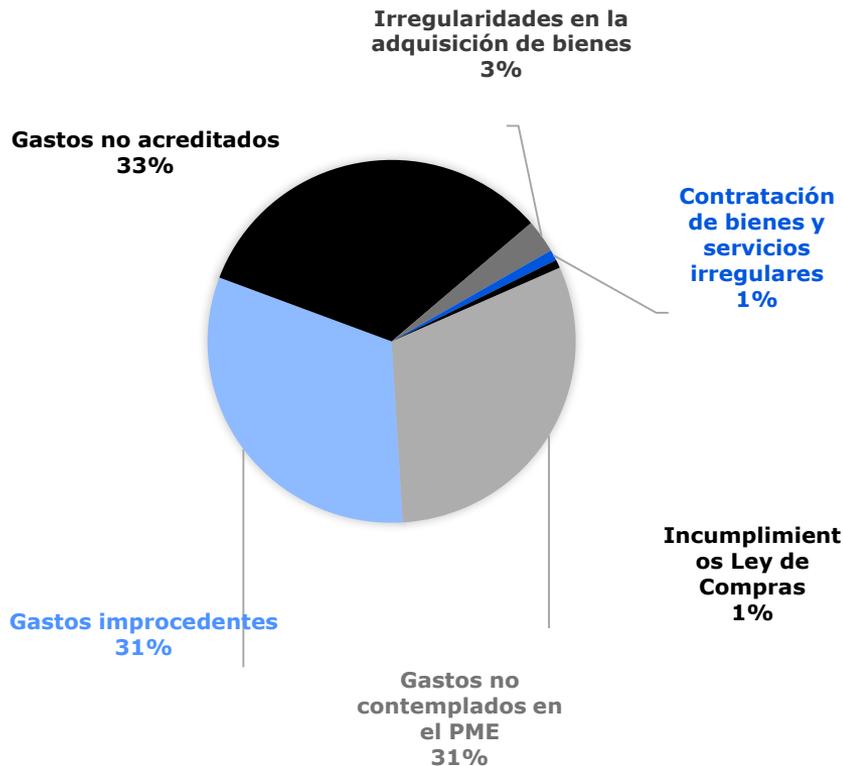
- Fines Educativos:
  - Remuneraciones.
  - Administración.
  - Adquisición de servicios, materiales e insumos.
  - Inversión en activos financieros y no financieros.
  - Gastos mantención y reparación.
  - Gastos para mejora de calidad y proyecto educativo.

## 2.1 Complejidad del sistema

- Sensación de injusticia: Un 7% de los gastos revisados por la Contraloría fueron objetados, quizás un 62% de ellos podría solucionarse con este proyecto de ley (PdL).



# 2.1 Complejidad del sistema



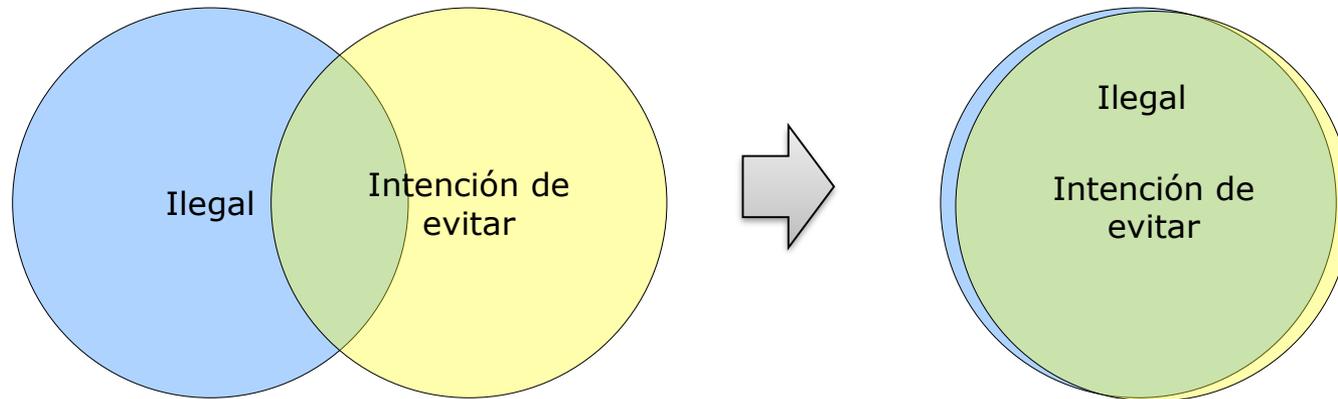
- 1** Gastos no contemplados en el PME (31%)  
Arriendo de fotocopiadoras, materiales de oficina y de papelería, sin que conste que se utilizó en el PME.  
Contratación de directores de ciclo que superen el 50% de la SEP.
- 2** Gastos improcedentes (31%)  
No se relacionan con alumnos prioritarios. Adquisición de pasto sintético, contratación de preuniversitario, compra de impresora, equipos de aire acondicionado.
- 3** Falta de acreditación (33%)  
Liquidaciones de sueldo no firmadas, falta de antecedentes de realización de actividades (autorización de padres para paseos).
- 4** Irregularidad en la adquisición de bienes (3%)  
Inexistencia de los bienes adquiridos, uso de bienes no se relacionan con la SEP, bienes adquiridos sin uso.
- 5** Contratación de bienes y servicios irregulares (1%)  
Contratación con proveedores inhabilitados por parentesco, contratación con ATEs no inscritas en el registro.
- 6** Incumplimientos ley de compras (1%)  
Multa no cursada porque 3 de los 5 profesionales que llevaron a cabo la asesoría no se encontraban en la oferta.

## 2.1 Complejidad del sistema

- Decisiones de la Superintendencia sobre Gastos No Aceptados:
  - Inversión en renta fija está permitida solo si es el último año del Convenio y se utiliza al año inmediatamente posterior (49/2019).
  - Adquirir software o hardware para administración está permitido solo si está relacionado con el PME. Es gasto No Aceptado la compra de mobiliario que se requiera para el reconocimiento oficial (47/2018 – 41/2018).
  - Climatización básica y combustible. Solo está permitida la que va más allá de lo exigido para el reconocimiento oficial y en ningún caso combustible para ella (45/2018).
  - Compra de vehículos o arriendo de transporte permanente solo está permitido si no se obtuvo financiamiento por TER o para solventar la diferencia, quienes lo contrataron siguiendo el manual Mineduc que contenía un criterio distinto a la Superintendencia, o en caso de ruralidad extrema (42/2018 – 22/2016).
  - Publicidad no está permitido, aunque se trate de parte de un plan para mejorar la identificación de los alumnos con el establecimiento, cuestión que la evidencia muestra que tiene efectos positivos (Bellei et al, 2014) (19/2015).
  - Indemnizaciones. Solo si los trabajadores trabajan para el PME y en la proporción que trabajan para ello (5/2014).

## 2.1 Complejidad del sistema

- Complejidad del sistema puede llevar a sensación de injusticias:
  - Situación en La Araucanía.
- Se debe eliminar la brecha entre lo ilegal y lo que se pretende evitar:
  - Solución: flexibilizar el uso de recursos.



## 2.1 Complejidad del sistema

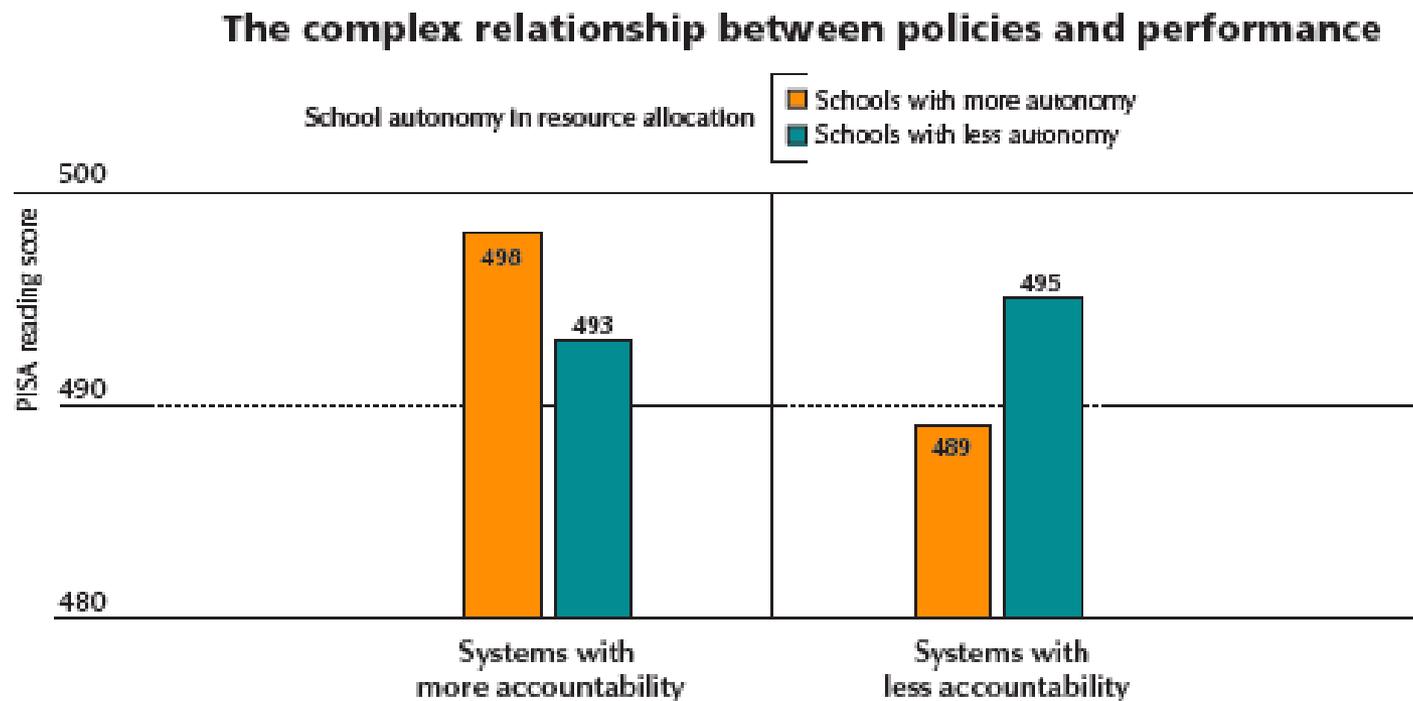
- ¿Qué es calidad? ¿Quién debe decidirlo?
  - Tensión sostenedor-director. Nivel de autonomía heterogeneo.
    - ▶ El 3,3% de los directores de establecimientos públicos reporta tener alta incidencia en “definir el presupuesto anual del establecimiento”, un 9,2% en “gastar recursos aprobados” y un 10% en “inversiones en infraestructura y equipamiento” (CEPPE, 2010).
  - El PdL soluciona la tensión legislador-sostenedor/director permitiendo a la escuela determinar qué es calidad en su contexto.

## 2.1 Complejidad del sistema

Gobierno Central	Sostenedor
Recursos se utilizan en lo planificado por quien diseñó la política pública (desarrollo pedagógico)	Utilización de recursos se adapta a las necesidades particulares de cada escuela
	Disminuye incertidumbre para la escuela
	Disminuye riesgo de Gastos No Aceptados

“La mayoría de los países que utilizan subvención basada en fórmula también delegan un amplio espectro de decisiones a sus escuelas.” (OCDE, 2012)

## 2.1 Complejidad del sistema



Fuente: PISA IN FOCUS 2011/9

“Autonomía y rendición de cuentas van juntas: mayor autonomía en decisiones respecto currículo, evaluación y asignación de recursos tiende a estar asociado con mejor rendimiento de los estudiantes, particularmente, cuando las escuelas operan en una cultura de responsabilidad (*accountability*).” (PISA IN FOCUS 2011/9)

## 2.1 Complejidad del sistema

- Flexibilizar implica más control:
  - Simplificar las fórmulas mejora la transparencia y rendición de cuentas.
    - ▶ La complejidad de las fórmulas tienen un costo en transparencia y en *accountability*. Es más complejo de fiscalizar (OCDE, 2012).
  - Simplificar el sistema simplifica la fiscalización y libera recursos para mayor fiscalización.

## 2.2 Cobertura limitada

- La voluntariedad de la SEP a través del Convenio ya no tiene sentido ya que las obligaciones que impone se encuentran contempladas en leyes posteriores (art. 6º)
  - Gratuidad.
  - No selección.
  - Rendición de cuentas.
  - Información a la comunidad educativa.
  - Etc.

## 2.2 Cobertura limitada

- Eliminación del convenio convierte la SEP de voluntaria a automática, permitiendo que se llegue a más estudiantes prioritarios y preferentes.
  - Actualmente 700 escuelas no han firmado el Convenio, 200.000 estudiantes prioritarios y preferentes no reciben la subvención (Mensaje). En 2013, un 40% de los establecimientos no habían adscrito a la SEP (Elacqua, 2013).
  - La voluntariedad afecta la reducción de la segregación.
    - ▶ “Parte de los estudiantes de familias de mayor NSE están retirándose no solo de los colegios municipales sino que ahora de los particulares subvencionados con SEP, lo cual es factible que suceda debido a que es voluntaria la firma de la SEP y no obligatoria para todas las escuelas con financiamiento compartido” (Valenzuela, 2015).

## 2.2 Cobertura limitada

- No se encontró evidencia de que las obligaciones del Convenio hayan traído beneficios por sí mismos.
- Los directores utilizan una gran parte de su tiempo en labores administrativas.
  - Se suman a las ya 2.800 obligaciones que tienen las escuelas.
- Eliminarlo también libera recursos de fiscalización.

## 2.3 Desnaturalización del PME

- Se desvirtúa el PME al convertirlo en un instrumento de rendición de gastos:
  - “Yo tengo mi plan estratégico a parte”.
  - Lo relevante termina siendo que la acción permita realizar el gasto que se quiere realizar.
- Solución:
  - Desvincular el PME de los recursos para que tenga efectivamente un fin estratégico.
  - Ampliar lo que es posible incluir en un PME.

## 1. Panorama Subvenciones

## 2. Problemas de la SEP y propuestas

- **Complejidad del sistema**
- **Cobertura limitada**
- **Desnaturalización del Plan de Mejoramiento Educativo (PME)**

## 3. Sugerencias

## 4. Conclusiones

### 3. Sugerencias

- Art. 26 Ley 20.529. “Este plan deberá contener, a lo menos, los objetivos, estrategias, actividades, metas y recursos asociados a su cumplimiento, **los que deberán enmarcarse** en los estándares indicativos de desempeño a que se refiere el artículo 6 de esta ley.”
  - La redacción es demasiado dura lo que limita, en vez de guiar, el contenido del PME.
- Art. 26 Ley 20.529. “El Plan de Mejoramiento Educativo **será de público conocimiento** y deberá estar a disposición de la comunidad educativa.”
  - Contiene información sensible como remuneraciones.

# 3. Sugerencias

- Art. 26 Ley 20.529. “El Plan de Mejoramiento Educativo deberá ser consultado **previamente** al Consejo Escolar”.
  - Los plazos implican que el PME no pueda estar listo antes del comienzo del año escolar.
- No se modifica el art. 6 de la Ley N° 20.248:
  - Se mantienen las repeticiones de obligaciones legales que actualmente son universales (eliminación del copago y selección).
  - Se mantiene que los recursos deben utilizarse en el PME.
- Falta derogar arts. 18 al 28 ya que utiliza una clasificación que ha quedado obsoleta con la clasificación que hace la Agencia de Calidad de la Educación.

# 3. Sugerencias

- Art. 7º trae complejidades:
  - El párrafo III de la Ley N° 20.529 se aplica en cualquier caso. “Los sostenedores de establecimientos educacionales subvencionados o que reciban aportes regulares del Estado”. Explicitar que se aplica el art. 54 de la Ley N° 20.529 puede traer problemas de interpretación.

## 1. Panorama Subvenciones

## 2. Problemas de la SEP y propuestas

- **Complejidad del sistema**
- **Cobertura limitada**
- **Desnaturalización del Plan de Mejoramiento Educativo (PME)**

## 3. Sugerencias

## 4. Conclusiones

## 4. Conclusiones

- La SEP ha sido positiva (Mizala y Torche, 2013; Correa et al, 2014), pero tiene ciertos problemas que deben ser corregidos por medio de una modificación legal.
- Este PdL soluciona problemas urgentes de la SEP por medio de ampliar el uso aceptado de los recursos SEP:
  - Acorta la brecha entre capacidades y complejidad del sistema.
  - Acorta la brecha entre lo ilegal y lo que se pretendió evitar disminuyendo la sensación de injusticia.
  - Facilita y mejora la fiscalización del uso de los recursos.

## 4. Conclusiones

- El PdL debe ser coherente.
  - Si se desvincula el PME del gasto SEP –que es lo ideal- puede regularse con mayor detención el PME.
  - Si no se desvincula, debe liberarse el contenido del PME y solo guiar a las escuelas en su confección.
- La eliminación del Convenio aumenta la cobertura.
- La desvinculación del PME y los recursos permite que el PME se transforme realmente en una herramienta de planificación estratégica.

# Bibliografía

- Agencia de Calidad de la Educación (2017). Panorama De La Gestión Escolar ¿Cómo avanzamos en calidad en las escuelas que más apoyo requieren? Primer informe 2014 – 2015.
- Bellei, C., Valenzuela, J.P., Vanni, X. Contreras, D. (2014). Lo aprendí en la escuela ¿Cómo se logran procesos de mejoramiento escolar?
- BID (2018). Financiamiento de la Educación en Chile. Informe Final.
- Burns, T., F. Köster and M. Fuster (2016), Education Governance in Action: Lessons from Case Studies, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264262829-en>
- Centro UC Políticas Públicas (2019). Boletín N°1. Subvención Escolar Preferencial: gestión y uso de los recursos en sus 10 años de implementación.
- CEPPE (2010). Liderazgo Directivo y Calidad de la Educación en Chile.
- Contraloría General de la Republica (2018). Informe Consolidado N°504/2018.
- Correa, J., Parro, F. y Reyes, L. (2014). "The Effects of Vouchers on School Results: Evidence from Chile's Targeted Voucher Program," Journal of Human Capital 8, no. 4 (Winter 2014): 351-398. <https://doi.org/10.1086/679282>
- Elacqua, G. y Santos, H. (2013). Preferencias reveladas de los proveedores de educación privada en ChileEl caso de la Ley de Subvención Escolar Preferencial. Gestión y Política Pública 85, V. XXII, N°1, 1er semestre, 2013 (85-129)
- Mizala, A. y Torche, F. (2013). ¿Logra la subvención escolar preferencial igualar los resultados educativos? Espacio Público. Documento de referencia N°09.
- OCDE (2012). Fazekas. M. School Funding Formulas - Review Of Main Characteristics And Impacts OECD. Education Working Paper No. 74.
- Valenzuela, J., Villarroel, G., & Villalobos, C.(2013). Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP): algunos resultados preliminares de su implementación. *Pensamiento Educativo. Revista de Investigación Educativa Latinoamericana*, 50(2), 113-131.

# *acción***Educar**



[www.accioneducar.cl](http://www.accioneducar.cl)



[@accioneducar](https://twitter.com/@accioneducar)



[accioneducar](https://www.facebook.com/accioneducar)



[@accioneducar](https://www.instagram.com/@accioneducar)



[Acción Educar](https://www.linkedin.com/company/Acción+Educar)