



SUBVENCIÓN ESCOLAR PREFERENCIAL (SEP) EN CHILE: UN INTENTO POR EQUILIBRAR LA MACRO Y MICRO POLÍTICA ESCOLAR

Dagmar Raczyński, Gonzalo Muñoz, José Weinstein y Javier Pascual

Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación
(2013) - Volumen 11, Número 2

<http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol11num2/art8.pdf>



Un artículo anterior en esta misma revista (Raczynski y Muñoz, 2007) hizo un recorrido crítico de la reforma educacional chilena, sus logros y desafíos pendientes, desde la perspectiva de la efectividad y el mejoramiento escolar. El trabajo concluía que la reforma no había incidido casi en las prácticas de trabajo asentadas en las escuelas y el aula, y que por tanto, el desafío de la política educativa chilena era combinar medidas y decisiones dirigidas a fortalecer lo que ocurre en el *microcosmos* de cada escuela, reconociendo y abordando al mismo tiempo las restricciones a su desarrollo que derivan de factores estructurales, fuera del control de la escuela, que ponían techo a sus posibilidades de acercarse a la efectividad escolar. En este marco el artículo identificaba seis desafíos para la política educativa futura: acercar la política educativa a la escuela: de la macropolítica a la política desde las escuelas; fortalecer y apostar por los actores principales en el cambio educativo: los directivos y docentes; fortalecer el rol y las capacidades de los sostenedores de educación; pasar de un ministerio ejecutor a uno que regula, evalúa y ofrece estrategias de apoyo diferenciadas; fortalecer la responsabilización por resultados y la rendición de cuentas; favorecer una mayor equidad asignando más recursos a la escuelas que atienden a estudiantes en situación de mayor vulnerabilidad social y apostar a escuelas socialmente más diversas (menos segregadas).

Han transcurrido 5 años desde la publicación del trabajo mencionado y la política educativa del país ha avanzado en algunas de las direcciones señaladas. Este artículo analiza la iniciativa más trascendente en este período: la aprobación e implementación, a partir del año 2008, de la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP). Las hipótesis que orientan el trabajo son cuatro: i) la SEP es una nueva forma de entender las políticas de mejoramiento escolar y cambia la relación entre dichas políticas y la escuela; ii) la fuerza y forma con que esta ley “interviene” en el sistema educativo está modificando la gestión del trabajo educativo en los centros escolares; iii) el cambio acontecido con la Ley SEP crea nuevos “actores” en el sistema escolar y de paso modifica roles y relaciones entre los actores pre-existentes; y finalmente iv) la SEP anticipa un nuevo ordenamiento institucional y es preludio a la instalación de un nuevo sistema de rendición de cuentas (*accountability*) en la educación escolar chilena que hoy está en curso.

El artículo se estructura en cuatro secciones. La primera describe la SEP y desarrolla las innovaciones que introduce en la política educativa comparativamente con la que había imperado en Chile en los últimos 25 años. La segunda entrega evidencia sobre la implementación de la SEP, los efectos que ha tenido en los establecimientos escolares y los resultados de aprendizaje de los estudiantes. La tercera se detiene en tres actores del contexto de las escuelas, críticos para el desarrollo de la SEP y de cualquier mejora escolar, pues se espera que constituyan su “infraestructura de apoyo”: las instituciones de asistencia técnica (ATE), el Ministerio de Educación y los sostenedores de establecimientos escolares. La cuarta sección concluye abordando el futuro y los “pendientes” de la SEP en un escenario de fortalecimiento de esta política y en el marco de la creación de un sistema de aseguramiento de la calidad que está comenzando a implementarse en Chile y que en la práctica institucionaliza mucho de los componentes que pioneramente instaló la Ley SEP.

1. LA SUBVENCIÓN ESCOLAR PREFERENCIAL: UN CAMBIO DE PARADIGMA

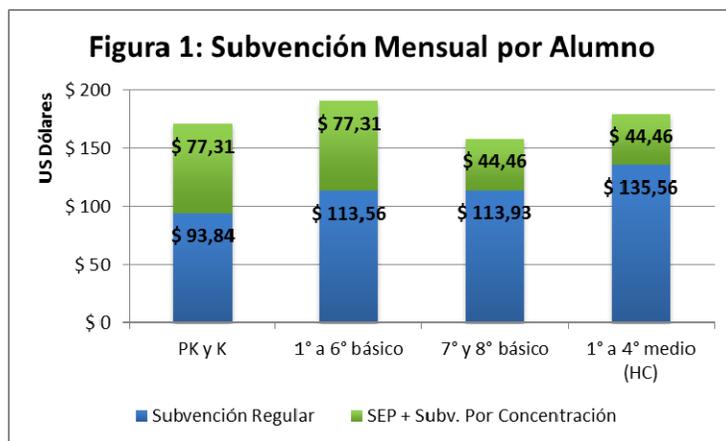
1.1. Más recursos a los establecimientos que acogen estudiantes más vulnerables

Tal como establece la propia ley, promulgada en enero del 2008, el objetivo de la Subvención Escolar Preferencial es “compensar las desigualdades sociales de origen que afectan a los niños y niñas de los

sectores más modestos, entregando un aporte adicional a los establecimientos que los acogen y comprometiendo con ellos una estrategia de mejoramiento educativo”. La SEP responde así al prolongado anhelo de corregir el sistema de financiamiento de la educación en Chile, caracterizado – desde su creación en los años 80 – por entregar un monto de recursos monetarios homogéneo a escuelas que atienden a alumnos de condición social y económica marcadamente desigual. La ley SEP modifica esta “subvención plana”, reconociendo que educar niños y niñas en contextos de mayor vulnerabilidad socioeconómica es más complejo y más caro (Mizala, 2008), y asumiendo en consecuencia que el Estado debe poner más recursos ahí donde más se necesita¹.

En concreto, el Estado entrega cerca de un 60% de aumento a la subvención regular promedio por cada alumno prioritario, lo que se traduce en unos US\$ 65 dólares adicionales por estudiante al mes en el caso de los niveles de educación parvularia y hasta sexto año de primaria y en cerca de US\$ 45 dólares en los niveles superiores (hasta cuarto año de educación secundaria). A este monto por alumno se le suma un monto adicional diferenciado según el porcentaje de alumnos prioritarios que presente la escuela². Todo esto implica un monto nuevo de recursos muy significativo para la escuela. Este monto se entrega al sostenedor (municipal o privado) bajo el supuesto que este lo maneja de manera diferenciada a la subvención regular (que por definición es de libre disposición, realidad distinta a lo que ocurre con la SEP, que debe ser invertida en la mejora de cada una de las escuelas). La figura 1 muestra la magnitud de este aporte para una escuela promedio en Chile.

FIGURA 1. MONTOS CONSIDERANDO UN ESTABLECIMIENTO CON JORNADA ESCOLAR COMPLETA (EXCEPTO PK Y K) Y UN 45% DE ALUMNOS PRIORITARIOS



FUENTE: MINEDUC, 2012

De esta forma, la SEP tiene el propósito de mejorar los niveles de *equidad* del sistema escolar, entregando mayores recursos a las escuelas que atienden a esos niños. El Estado entrega esta nueva subvención a aproximadamente un tercio del alumnado, corrigiendo, al menos en parte, las desigualdades de origen.

¹ La Ley define operativamente quienes de los alumnos califican como “prioritarios” y por esta condición son meritorios de la subvención preferencial. Son alumnos prioritarios aquellos cuya familia pertenece al Sistema de Protección Social *Chile Solidario* o está dentro del tercio más vulnerable según la Ficha de Protección Social o pertenece al tramo A (más bajo) del Fondo Nacional de Salud. A los anteriores pueden añadirse otros indicadores como ingreso familiar, escolaridad de los padres, ruralidad y pobreza de la comuna.

² La implementación de esta Ley se planteó como un proceso gradual: inicialmente, la enseñanza pre básica y el primer ciclo de la básica o primaria, avanzando gradualmente a 5-6° y 7-8° básico y luego enseñanza media o secundaria. Durante los últimos años, la ley se ha perfeccionado y expandido, aumentando en cerca de un 20% la subvención, alcanzando los valores ya descritos.

De paso esto implica un fortalecimiento financiero de la educación municipal, que atiende a 2 de cada 3 de estos alumnos prioritarios (Mineduc, 2012).

1.2. Una nueva manera de entender la política pública de mejoramiento escolar

La principal novedad de la SEP no es la introducción del principio de discriminación positiva en la asignación de los recursos que de hecho en alguna medida ya estaba presente en la política de asistencialidad estudiantil y en parte importante de los sucesivos programas de apoyo educativo que se implementaron desde 1990 en adelante. Lo novedoso de la SEP es la asociación que se establece entre dichos recursos financieros y la exigencia por una mayor *calidad* del servicio educativo (Marcel y Raczynski, 2009), estableciéndose compromisos de igualdad de oportunidades y excelencia con sus sostenedores y especialmente, procurando que cada escuela, junto a su comunidad educativa, establezca planes de mejora que fortalezcan los procesos de enseñanza y permitan elevar los aprendizajes de todos los alumnos. Subyace así a la SEP una apuesta que, coherente con el conocimiento acumulado sobre el tópico, acepta que para una mejora sostenible de los resultados escolares se requiere que las unidades asuman la tarea y fortalezcan sus capacidades de gestión (institucional y pedagógica) y plantea que el rol del Estado es crear las condiciones y asegurar los apoyos para que sostenedores de establecimientos escolares y directivos y docentes de las escuelas colaborativamente definan e implementen su trayectoria de mejoramiento (Hopkins, 2008; Elmore, 2010).

La SEP se construye así sobre un modelo de mejoramiento educativo que se distancia del paradigma sobre el cual se habían diseñado e implementado tradicionalmente las políticas educativas en Chile (Weinstein et al., 2010). El tránsito es desde un paradigma bajo el cual las iniciativas de mejoramiento escolar se expresaban en programas diseñados centralmente que bajaban a las escuelas y liceos con el apoyo de los *brazos* territoriales del ministerio (Departamentos Provinciales de Educación) hacia otro en que la definición del camino específico de mejoramiento a seguir recae en los establecimientos y su sostenedor, y son ellos los responsables finales de los resultados. Bajo el nuevo paradigma corresponde al ministerio definir la normativa técnica, asignar los recursos (subvención preferencial, en este caso), asegurar el soporte técnico que requieren los establecimientos, normar estándares técnicos y monitorear el avance de las escuelas. La SEP reemplaza la “lógica arriba-abajo” de programas estandarizados que provenían del Ministerio de Educación, como los programas P-900, parte de los programas MECE, Liceo para Todos, escuelas críticas, escuelas y liceos prioritarios, LEM (Lectura, Escritura y Matemáticas) (Nuñez y Weinstein, 2009), por una estrategia que promueve el protagonismo de cada escuela en el diseño e implementación de su plan de mejoramiento.

Los pilares o ideas-fuerza en que posa la SEP son los siguientes (Weinstein et al., 2010):

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

El instrumento clave que se espera movilice a las escuelas es el diseño y posterior ejecución de su plan de mejoramiento, cuyo punto de partida es una auto-diagnóstico, que debiera realizarse participativamente con la comunidad escolar.

El plan de mejoramiento establece compromisos de metas de aprendizaje (medibles y públicas) a alcanzar en un plazo establecido de 4 años. Estas metas son sugeridas por el Ministerio y, luego, negociadas con la escuela y convenidas entre ambas partes. Así, los resultados previstos (las metas) son estandarizados, mientras que las estrategias de mejora son flexibles y contextualizadas.

Se establece así un mínimo de calidad (aprendizaje, sumado a los compromisos de mejora en el funcionamiento del establecimiento) que cada establecimiento escolar debe alcanzar. Se entiende que este mínimo de calidad es un deber de cada establecimiento-sostenedor y un derecho exigible para el alumno-familia. Los establecimientos que en el plazo establecido –cuatro años – no logran el mínimo de calidad exigido podrían salir del sistema.

La SEP acepta y estimula a que los establecimientos escolares busquen, decidan y se apoyen en distintas tecnologías y metodologías para lograr los resultados de calidad convenidos. El supuesto es que cuentan con adecuadas competencias para seleccionar el camino de mejoramiento más pertinente a su realidad específica y con suficiente información sobre las ofertas de asistencia técnica para elegir entre ellas.

Los establecimientos escolares reciben un trato diferenciado de acuerdo a su capacidad de alcanzar el estándar de calidad exigido: los que no lo han logrado cuentan obligadamente con un monitoreo cercano y exigente de parte del MINEDUC, mientras que los que lo cumplen disponen de mayor libertad de acción y flexibilidad en el uso de los recursos. Se produce, entonces, una *autonomía diferenciada* según calidad (Hopkins, 2008). La ley establece 3 categorías de escuelas según sus tendencias en puntaje SIMCE en los años anteriores a las que asocia crecientes grados de autonomía: en recuperación, emergentes y autónomas³.

Bajo el supuesto que los establecimientos más débiles, aún cuando tengan más recursos, no son capaces de mejorar por sí mismos (falta de competencias y *know how*), se activa una oferta de asistencia técnica educativa (ATE). Esta oferta se hará cargo de apoyar a los establecimientos, pudiendo ser tanto de personas naturales (expertos) como de instituciones (Universidades, Fundaciones, empresas, etc.)⁴. Se reconoce que dicha oferta ATE puede no ser suficiente inicialmente. Se confía en una expansión de este “mercado” en respuesta a los recursos disponibles y que la regulación del MINEDUC al ingreso de estas instituciones al mercado establecerá un filtro que asegurará su calidad.

La ley supone también un cambio importante en las funciones del MINEDUC: desde jugar un rol activo como experto en materia de mejoramiento de la calidad de las escuelas asume un rol regulador en un sistema descentralizado de mejoramiento escolar, donde su responsabilidad es que el sistema opere adecuadamente, asegurar que los establecimientos escolares estén bien clasificados, entregar herramientas comunes para presentar el plan de mejoramiento, realizar un seguimiento y

³ Esta clasificación se realiza considerando básicamente los resultados académicos (medidos por la prueba nacional de aprendizajes, SIMCE) de las escuelas durante los últimos años, controlando por el nivel socioeconómico de los niños y sus familias. La definición de los “puntos de corte” es necesariamente discrecional e implicó que cerca del 15% de las escuelas fuera definida como autónoma, mientras que solo un 5% como “en recuperación”.

⁴ Esta no es una tendencia del todo nueva en Chile. La trayectoria de la reforma educacional se caracteriza por un protagonismo creciente de la ATE en las políticas de mejoramiento nacionales, proceso en paralelo al cuestionamiento también creciente de la real capacidad del MINEDUC para aportar directamente a los procesos de mejora de las escuelas (Muñoz y Vanni, 2008).

retroalimentación oportuna a éstos, diseñar un registro de ATE, monitorear la labor de las ATE, y cuidar el uso adecuado de los recursos SEP. Solo subsidiariamente, en situaciones excepcionales y ojala transitorias, el ministerio debiera intervenir como apoyo técnico directo.

El cuadro 1 tipifica la manera de entender las políticas de mejoramiento escolar bajo el paradigma anterior y el paradigma SEP, diferenciando cuatro ámbitos: apuesta sobre lo que *mueve* el mejoramiento educativo; marco normativo referido a los compromisos que asumen los establecimientos y las consecuencias en caso de no cumplir con ellos; la modalidad de asignación de recursos financieros y no monetarios; y el rol técnico del MINEDUC.

CUADRO 1. CAMBIO DE "PARADIGMA" EN LA POLÍTICA DE MEJORAMIENTO ESCOLAR EN CHILE

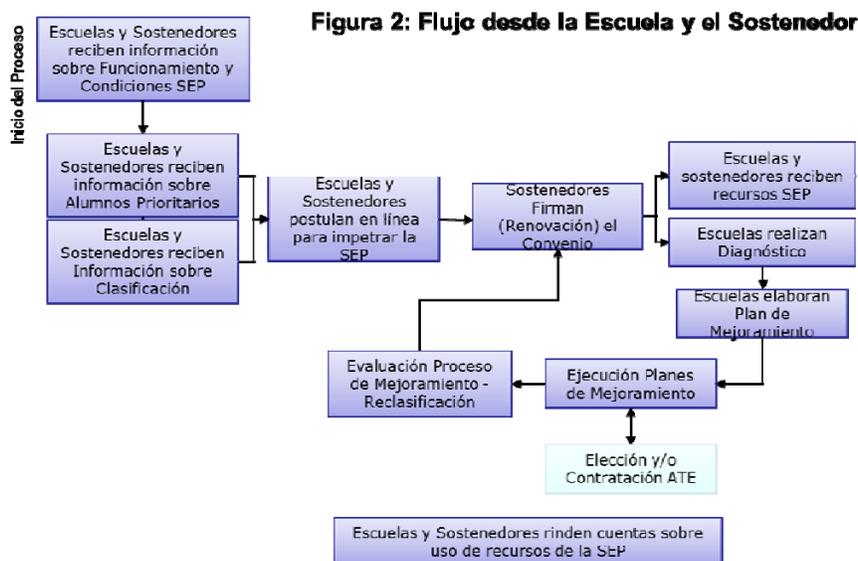
| | PROGRAMAS | SEP |
|---|---|---|
| Apuesta de mejoramiento en los establecimientos deficitarios (resultados de aprendizaje bajos y estancados) | Mejora se producirá por acción de programas de intervención generados desde MINEDUC, con apoyo de algunas instituciones especializadas externas, y que apuntan hacia realidades educativas delimitadas (P-900, LPT, rural, etc.) o más amplias (MECE Básica y Media). | Mejora se producirá por acción de cada establecimiento y su sostenedor, en base a un diagnóstico detallado de su realidad, ante la cual deberá definir un plan de mejora y poner en marcha acciones remediales, decidiendo en qué, cómo y con quién gastar los recursos SEP, respetando la normativa al respecto. Como apoyo en estas tareas visualiza el desarrollo de asistencia técnica externa (ATE). |
| Recursos financieros y no monetarios | Subvención escolar plana, pero los proveedores que atienden alumnos vulnerables reciben apoyos adicionales en bienes y servicios (programas) –sea para los alumnos (alimentación, becas), sea para los docentes (capacitación, materiales) o para su funcionamiento mismo. | Subvención escolar pareja se complementa con subvención preferencial, recursos que sólo pueden destinarse para diseñar e implementar planes de mejora. Se mantienen apoyos sociales a alumnos, instancias de capacitación para docentes y se interrumpen programas de mejoramiento definidos centralmente. |
| Marco normativo: Estándares, metas y compromisos | Mejora es un bien deseado pero no exigible. No se penaliza la mala calidad prolongada, sino que se "invita" a salir de ella mediante apoyos y refuerzos estandarizados y centralmente definidos. No hay metas ni sanciones. Avances se reconocen y estimulan con incentivos (como SNED). | Existen estándares mínimos de calidad que todos los establecimientos escolares deben cumplir para poder seguir operando como servicio educativo. Finalización de "tiempo posible de mejora" sin resultados, puede implicar salida del sistema. El establecimiento y su sostenedor se responsabilizan por cumplir metas de calidad convenidas (SIMCE y de procesos) en el plazo establecido. Avances se reconocen por la adquisición de "más autonomía" para decidir sobre plan de mejora y asignación de recursos. Se mantiene incentivos SNED. Se define filtro para entrar al "mercado ATE" y se aspira a un sistema de acreditación de ATE |
| Rol técnico del MINEDUC | Profesionales del MINEDUC, del nivel central, regional y provincial, ejecutan los programas, siendo co-responsables de los resultados alcanzados. A veces, MINEDUC se apoya en instituciones especializadas o "expertos" para dar servicios específicos, pero siempre bajo su conducción técnica general. | MINEDUC debe asegurar que procesos de mejora se ponen en marcha por parte de propios sostenedores y escuelas, y debe monitorear resultados. Debe organizar y regular procesos de intercambio entre los establecimientos escolares y servicios ATE. Solo debe apoyar directa y transitoriamente en situación de escasez ATE el mejoramiento de escuelas específicas. |

FUENTE: ADAPTACIÓN DE WEINSTEIN ET AL. (2010)

Lo interesante es que la SEP ofrece una oportunidad a las políticas educativas de culminar el proceso de descentralización, saliendo de la situación híbrida en la que los establecimientos escolares son administrados legalmente por los sostenedores municipales y particulares, pero dónde el MINEDUC diseña e implementa directamente iniciativas de intervención educativas (Román, 2006), situación que no

se condice con la literatura sobre sistemas descentralizados de educación (Delannoy y Guzmán, 2009; Hopkins, 2008). En este nuevo escenario, las iniciativas de apoyo estandarizadas, poco flexibles y generadas por los niveles centrales de la institucionalidad pública, tienen cada vez menos sentido. La Subvención Preferencial, al modificar la manera en que el MINEDUC apoya los procesos de mejoramiento escolar, crea las condiciones para terminar con dichas ambigüedades en los roles y consiguientemente en las responsabilidades. A la base de esta ley está que si bien el Estado central fija los estándares a alcanzar, entrega los recursos que permitan financiar el proceso de mejora y pone a disposición de las escuelas los agentes expertos de apoyo para sus proyectos, son los sostenedores y las escuelas los que finalmente – como ocurre en todo sistema de *accountability* (Elmore, 2010) – deben responder en caso de no alcanzar los resultados exigidos. De ahí que son las escuelas y sus sostenedores los que definen el itinerario de mejoramiento según sus características y necesidades particulares.

1.3. Funcionamiento de la Subvención Escolar Preferencial



FUENTE: MINEDUC 2007.

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

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

2. LA SUBVENCIÓN PREFERENCIAL Y SUS EFECTOS EN LAS ESCUELAS

La hipótesis central de este trabajo, como ya se dijo, es que la subvención preferencial, a cuatro años de haber iniciado su implementación, ha provocado cambios sustantivos en el sistema educativo chileno. Este capítulo busca describir dichos resultados y también los procesos más importantes que se relacionan con la puesta en marcha de esta ley, utilizando para eso evidencia que proviene de diversas fuentes⁵.

A pesar de los logros obtenidos, es relevante puntualizar acá que los primeros años de esta ley estuvieron marcados por un conjunto de problemas de implementación, propios de la magnitud de un cambio como éste y de un sistema con capacidades débiles en su base (Fundación Chile, 2010). Los problemas más relevantes han sido los continuos cambios en la información y exigencias que el Ministerio ha hecho a las escuelas y sostenedores, la poca pertinencia de varios de los dispositivos de esta ley para las escuelas rurales y pequeñas, la incapacidad de entregar información clara a la base del sistema en un contexto de cambios rápidos, la escasa capacidad del mismo Ministerio para definir su rol en este nuevo marco de mejoramiento, y la fijación de metas – sugeridas por la autoridad – excesivas e inalcanzables .

Aun así, la aceptación e interés que ha ido provocando en los sostenedores y sus escuelas es destacable. Al tratarse de un sistema voluntario, que liga el financiamiento adicional con algunas consecuencias importantes que ya se han descrito, una primera pregunta que debe responderse tiene que ver con qué parte del sistema se ha ido sumando a esta nueva manera de entender la mejora escolar. Como muestra el cuadro siguiente, la mayoría de las escuelas chilenas ya han ingresado al sistema, lo que se traduce en un porcentaje importante de estudiantes que está recibiendo esta subvención adicional y en una gran mayoría de establecimientos educacionales que están implementando planes de mejoramiento con estos recursos.

CUADRO 2. DATOS DE INGRESO A SEP

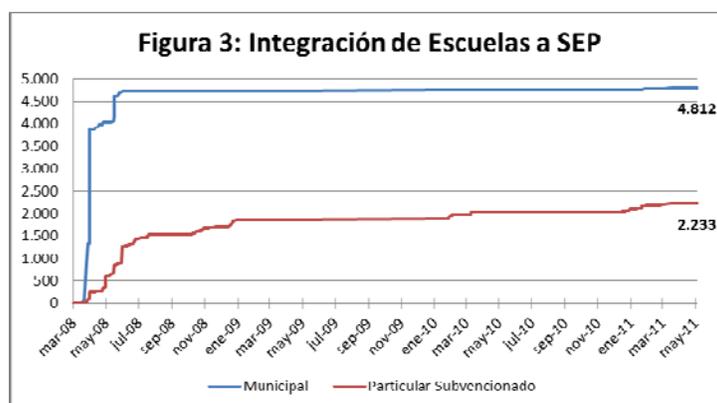
| Escuelas que ingresan al sistema | Niños y niñas beneficiados | Sostenedores |
|--|---|---|
| De poco más de 9 mil establecimientos educacionales en condiciones de ingresar a la SEP, 7.369 escuelas han firmado voluntariamente el Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa que exige la ley, y cuentan con un plan de mejoramiento educativo. 4.903 son establecimientos municipales y 2.466 particulares subvencionados. | La subvención benefició el año 2011 a 1.481.582 alumnos, de los cuales 785.264 son considerados prioritarios. | De 4.773 sostenedores en Chile, 2.146 tienen al menos un establecimiento en este régimen. De ellos, 1.801 son sostenedores particulares, mientras que 345 corresponden a municipios o corporaciones municipales (sólo un municipio está fuera de la subvención) |

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A DATOS MINEDUC.

⁵ investigaciones en las que los autores hemos participado directamente, análisis de datos secundarios y estudios realizados por distintas instituciones que han abordado este tema.

Son varios los factores que están detrás de esta buena recepción inicial. En primer lugar, la magnitud de recursos motivó fuertemente a sostenedores y escuelas – sobre todo a aquellos que concentran a una mayor proporción de estudiantes prioritarios – a ingresar al sistema. La SEP aumenta el aporte por alumno en cerca de un 60%, lo que significa un salto sustantivo y único en la historia de nuestras políticas educativas, sobre todo para el sector municipal (Marcel y Raczynski, 2009)⁶. Sin embargo, esta “motivación financiera” no es la única que incidió en el ingreso masivo a la SEP de los sostenedores y escuelas. Un estudio que observó el proceso de implementación inicial (Fundación Chile, 2010), mostró que existían – en sostenedores, directivos y docentes – altas expectativas respecto a esta ley, al protagonismo que le daba a las comunidades educativas en las decisiones de mejora escolar y al impacto que estos recursos podrían provocar en los resultados de los estudiantes.

La gran mayoría de los establecimientos que hoy están en SEP ingresaron el año 2008, apenas comenzó a funcionar el sistema. Ese mismo año se incorporaron casi la totalidad de las escuelas públicas. Al año 2011, el 99% de los establecimientos municipales y el 73% de los particulares subvencionados se encuentra en régimen SEP. Esta menor participación de la educación privada se debe a que, para un grupo de sostenedores, el costo asociado al ingreso (cuyas componentes ya han sido descritas anteriormente) fue en muchos casos entendido como más alto que el beneficio (Elacqua et al, 2009), por lo que, como muestra la figura 3, sigue quedando más de un cuarto de sus escuelas fuera del sistema. Estos establecimientos tienden a ser aquellos que concentran una menor proporción de alumnos prioritarios, que cobran financiamiento compartido (lo que suele coincidir con aquellas unidades con fines de lucro), y que no pertenecen a una red de establecimientos⁷.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A DATOS MINEDUC (2012)

El alto grado de aceptación e ingreso a este nuevo sistema es sólo el primer eslabón de sus resultados. Los cambios y procesos que ha comenzado a provocar la SEP en Chile tienen varios niveles y cubren a distintos actores.

Como ya se ha dicho en este artículo, la SEP en su diseño aspira a provocar un mejoramiento en los resultados educacionales, entregando condiciones para esa mejora (recursos) y al mismo tiempo

⁶ Según datos del MINEDUC (2012), los recursos invertidos en SEP durante los primeros cuatro años (2008-2011) suman un monto superior a los \$720.000 millones de pesos (cerca de 1.500 millones de dólares). Desde el año 2012, el presupuesto anual destinado a esta subvención llegará a los 500 millones de dólares. El crecimiento se explica fundamentalmente por la incorporación progresiva de los niveles educativos de básica, el aumento del más del 20% del monto de esta subvención aprobado durante el 2012 y la llegada de esta política a la enseñanza media.

⁷ En el caso de la educación municipal, varias de las exigencias que la SEP impuso a los sostenedores – como el no cobro a alumnos prioritarios y la no selección de estudiantes – eran ya cumplidas por el sector, no constituyéndose en impedimento para ingresar al sistema.

“presionando” en esa dirección al introducir la rendición de cuentas por resultados. El supuesto en la base de la SEP es que, fruto de este nuevo enfoque del mejoramiento educativo, las escuelas irán mejorando sus prácticas y procesos clave para de esta manera obtener los resultados esperados.

Pero, ¿han cambiado efectivamente las escuelas en estos primeros cuatro años? ¿Es posible identificar algunas prácticas que se relacionen directamente con lo que esta ley ha intencionado? ¿Se ha traducido alguna de estas prácticas en mejores resultados? A partir de la evidencia disponible, se puede afirmar que existen varios procesos en curso, por cierto todavía en proceso de consolidación, pero que comienzan a mostrar cuáles son los efectos que esta política ha tenido en la vida cotidiana de las escuelas chilenas en situación de desventaja.

2.1. El foco en el aprendizaje: una nueva manera de enfrentar la tarea educativa

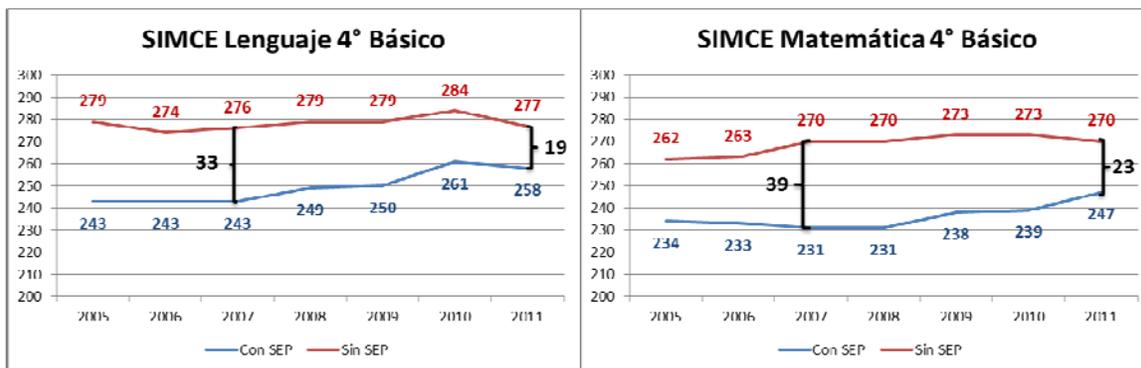
El primer cambio importante a nivel de procesos ha sido, según permite constatar la evidencia, el hecho de que las escuelas hayan puesto un foco mayor y creciente en los resultados de aprendizaje de los estudiantes. La SEP inauguró en el sistema educativo chileno la existencia de metas de aprendizaje que debían cumplirse en un determinado período de tiempo (medibles a través de test estandarizados y también de pruebas internas). Las escuelas, como los propios actores reconocen, “comenzaron a hablar con mucha más frecuencia sobre las estrategias para responder al desafío de la mejora en los resultados de aprendizaje”. Así, esta política generó un “sentido de urgencia”, que se fue expandiendo a todo el sistema y que a su vez provocó un cambio de *foco* – obtener resultados deficitarios “ya no da lo mismo” – pero también de *ritmo* – pues se deben lograr resultados en tiempos acotados, rompiéndose con una temporalidad larga e invariable- en las escuelas (Weinstein et al, 2010).

Esta mayor exigencia y necesidad de poner foco no solo implicó una presión desde el exterior, sino que también se ha ido transformando en un mecanismo de *accountability interno* (Elmore, 2010), en el cual los docentes y directivos han ido adquiriendo una responsabilidad mayor por los resultados frente a sus propias comunidades escolares. Esta presión – ahora ya no solo externa – ha generado que establecimientos que tenían una orientación poco definida y sin prioridades claras comenzaran a focalizar sus acciones en el mejoramiento de aprendizajes y en los resultados académicos (CEPPE, 2012). En el sistema escolar hoy por ejemplo es mucho más común que antes la existencia de metas aprendizaje acordadas entre docentes y directivos, así como entre estos últimos y los sostenedores.

2.2. Efectos de la SEP en los resultados de aprendizaje: evidencia inicial

Este cambio ya ha comenzado a dar los primeros frutos, aunque de manera más lenta de lo esperado inicialmente. De hecho, el avance observado en la prueba SIMCE en los últimos años a nivel nacional y el progresivo cierre de brechas entre los niveles socioeconómicos alto y bajo se han atribuido en parte a la Subvención Escolar Preferencial, desde las autoridades nacionales hasta las mismas escuelas. PUC (2012) muestra que poco más de la mitad de docentes y directores de escuelas en SEP afirman que sus resultados en lenguaje y matemática han aumentado, y el 92% de ellos afirma que la Subvención Escolar Preferencial ha influido en esta mejora. Algunos análisis preliminares además muestran que efectivamente las escuelas con SEP han mejorado más aceleradamente que aquellas sin ella, reduciéndose la brecha entre ambos grupos de escuelas de 33 a 19 puntos en lenguaje, y de 39 a 23 puntos en matemática (Figura 4), mientras que el Centro de Estudios de Mineduc (2012) indica que si una escuela está en SEP y ha cumplido el 100% de las metas de procesos propuestas, su puntaje promedio SIMCE debiera incrementarse en casi 8 puntos en matemática y casi 5 puntos en Lectura adicionales al final del ciclo.

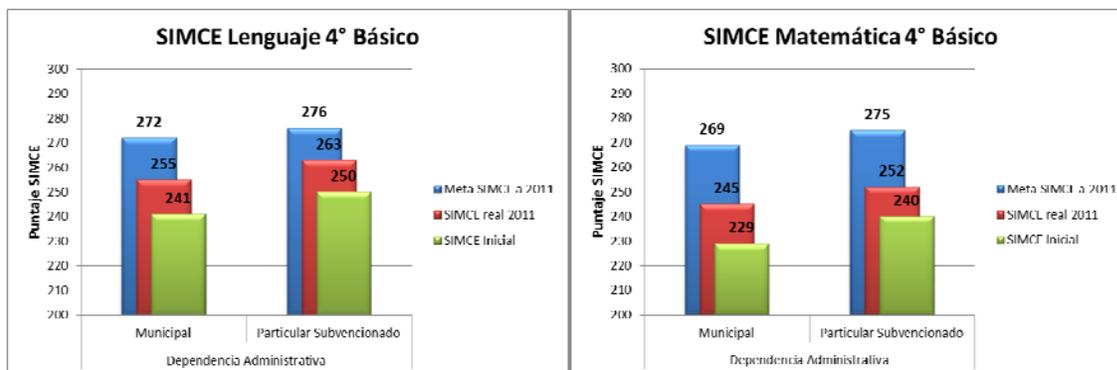
FIGURA 4. EVOLUCIÓN DE RESULTADOS DE ESCUELAS CON Y SIN SEP



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS SIMCE Y MINEDUC (2012)

Aun así, se debe reconocer que este aumento en los resultados no coincide con las metas propuestas en los planes de mejoramiento. Un estudio realizado por Fundación Chile (2010) ya había advertido en ese entonces que las metas fijadas por las escuelas a sugerencia del MINEDUC eran demasiado altas e irreales. De hecho, el grupo de escuelas que ingresó el año 2008 fijó sus metas en esta prueba en alrededor de 272 puntos promedio, desde un punto de partida bastante inferior. Los resultados de la prueba SIMCE 2011 finalmente muestran una brecha importante entre estas metas propuestas y los puntajes reales, a pesar de un aumento significativo en estos resultados (Figura 5).

FIGURA 5. CONTRASTE DE METAS Y RESULTADOS SIMCE



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS SIMCE Y MINEDUC

Uno de los efectos “no deseados” de esta presión por resultados es que parte del sistema ha reaccionado concentrando sus energías casi únicamente en la mejora de las mediciones estandarizadas (*teaching to the test*), pues las metas asociadas a esta política consideran fundamentalmente este tipo de objetivos. Este cambio, que la literatura conceptualiza como “mejoramiento táctico” (MacBeath, 2011; Darling-Hammond, 2012), puede traducirse en una tendencia favorable en los resultados académicos, pero que no necesariamente es sustentable debido a que los esfuerzos se ponen marginalmente en generar capacidades que permitan mantener estos resultados a lo largo del tiempo.

2.3. Fortalecimiento de los procesos pedagógicos y de implementación curricular

La literatura sobre escuelas efectivas destaca que el “foco en lo pedagógico” necesariamente requiere de un proceso de enseñanza e implementación curricular que traduzca esta prioridad en prácticas concretas, fuera y dentro de la sala de clases. Las escuelas en SEP, según rescata la evidencia y fruto de este mayor

foco en los resultados, han comenzado a fortalecer algunos procesos críticos para el mejoramiento escolar. Es así como se ha identificado una mayor frecuencia y profundidad de los procesos de planificación curricular (Fundación Chile, 2010), una creciente sistematicidad en la observación de aula por parte de los directivos, una mayor presencia y apoyo de los jefes técnicos (que cuentan con más tiempo dedicado a su tarea de supervisión y asistencia pedagógica)⁸, y una mejora sustantiva en ciertas condiciones clave para el buen trabajo en la sala de clases, como la dotación de recursos tecnológicos, que favorece la creación de un clima propicio para el aprendizaje (PUC, 2012). Destaca el cambio que se ha ido produciendo en el plano de la planificación curricular, cuya mayor frecuencia y estructuración ha formado parte central de los planes de mejoramiento que las escuelas se han propuesto cumplir (Fundación Chile, 2010), así como también de los apoyos externos a los que estas escuelas han acudido. Si bien se trata de procesos todavía en consolidación, esta mejora en la implementación curricular ha comenzado a rendir sus primeros frutos en la sala de clases. Los docentes están llamados a responder a la exigencia explícita de metas de aprendizaje lo que se traduce en una revisión de sus propias prácticas en función de la realidad diagnosticada de sus alumnos. Este "*accountability interno*" tiene como correlato una necesaria exposición y evaluación del trabajo docente en la escuela, lo que a su vez se traduce en una mayor socialización de sus prácticas y en una cada vez más frecuente conversación pedagógica con el resto de los profesores (Weinstein et al., 2010).

2.4. El trabajo sobre la base de evidencia: pilar para la mejora

La tercera transformación que ha traído consigo la SEP al interior de las escuelas tiene relación con lo que la literatura denomina "uso de datos" para el mejoramiento escolar. Las escuelas chilenas han vivido un proceso de cambio dramático en términos de la información con la que cuentan para tomar decisiones y del uso que pueden darle para proyectar la mejora escolar.

La subvención preferencial ha conducido al sistema escolar a trabajar crecientemente sobre la base de evidencia. Para ello, una herramienta fundamental ha sido el diagnóstico institucional y pedagógico, paso previo del plan de mejoramiento que esta política exige. Este diagnóstico ha permitido, por una parte, que la mayoría de los establecimientos escolares realicen procesos de auto observación – identificando así fortalezas y sobre todo debilidades –, claves para cualquier iniciativa de mejoramiento (MacBeath, 2011). Por otra parte, las escuelas han debido iniciar el ejercicio de aplicar – a través de sí mismas o de terceros – un conjunto de pruebas de aprendizaje complementarias a los test nacionales, condición para dar cuenta de las metas de resultado comprometidas. Fruto de esta nueva información, las escuelas cuentan más que nunca con un claro panorama de la situación de cada uno de sus estudiantes en los subsectores clave. Ambos "inputs", institucional y pedagógico, han sido la base sobre la cual las escuelas y sus sostenedores han construido sus planes de mejoramiento.

La evidencia disponible indica que este es uno de los cambios mejor recibidos por las escuelas, que valoran contar con esta información y reconocen en estos diagnósticos permanentes un insumo fundamental para el trabajo docente (Fundación Chile, 2010). Esta mecánica favorece la mejora continua, pudiendo servir para diseñar y ejecutar progresivos ciclos de avance de las escuelas sobre su situación, así como para monitorear y retro-alimentar los procesos y resultados de aprendizaje alcanzados.

⁸ Uno de los destinos cada vez más frecuentes de la SEP es la inversión en "horas de apoyo" para los directivos, que permiten liberar a esto de tareas administrativas y concentrarse prioritariamente en el "núcleo pedagógico" de sus establecimientos.

La oportunidad que representa esta abundante información muchas veces colisiona con las débiles capacidades con las que cuentan las escuelas para procesar y analizar eficazmente estos datos. Este es un desafío que suelen enfrentar los sistemas escolares que han apostado por un uso intensivo de datos e información para la mejora (Earl, 2005), no solo por la incapacidad técnica de parte importante de los docentes y directivos para usar bien esta información, sino que también por la escasez de tiempo que existen en países como el nuestro para que estos profesionales puedan trabajar sobre la base de estos insumos (Fundación Chile, 2010).

2.5. Apoyo a los estudiantes y atención a la diversidad: prioridad clara en el uso de recursos

Uno de los ámbitos que más se ha visto fortalecido por la subvención preferencial es el de los recursos de apoyo a los estudiantes, sobre todo para quienes requieren una atención preferente.

En contextos de desventaja social – que coincide con la mayoría de las escuelas en SEP – la atención especializada y prioritaria a los estudiantes que presentan necesidades educativas especiales, en un sentido amplio, ha sido históricamente un aspecto de difícil abordaje en nuestro país, tanto por la escasez de recursos como de personal dedicado a esta tarea. Como reconocen los propios directivos y docentes (PUC, 2012), es en este plano donde mejor se nota el cambio favorable que la SEP ha producido. Las escuelas hoy cuentan con estrategias para atender la diversidad, en parte importante porque cuentan con los recursos para hacer esto de manera adecuada, lo que hasta hace muy poco tiempo no ocurría.

Son varias las vías que han usado los establecimientos para ir en busca de un apoyo especial a los estudiantes que más lo requieren. Uno de los caminos más frecuentes ha sido la contratación de especialistas (psicólogos, educadores diferenciales, psicopedagogos), tanto a nivel agregado del sostenedor – frecuente en el sistema municipal – como de los propios establecimientos. Este apoyo especializado en general es complementado con la figura de ayudantes de aula⁹, que apoyan la labor del docente con un énfasis especial en algunos estudiantes, y con el reforzamiento que los propios profesores realizan a los alumnos que lo requieren, y que con la SEP es posible financiar (Araya y Ramírez, 2012).

Este “recurso humano” adicional que se ha ido instalando en las escuelas gracias a la SEP, en general ha sido fuertemente complementado con la inversión en recursos materiales, pedagógicos y tecnológicos (pizarras interactivas, proyectores, computadores, libros) que representan una condición fundamental para un buen trabajo con los estudiantes que requieren apoyo especial. Es interesante ver cómo a medida que ha ido avanzando la implementación de la SEP, se ha ido haciendo cada vez más frecuente la práctica de contratar apoyos especializados para los estudiantes, lo que ha va de la mano con un gasto inédito en los recursos materiales ad hoc para esta atención prioritaria.

2.6. Segregación y matrícula: pocos resultados favorables

Si bien la mejora en los resultados académicos es foco principal de la Subvención Escolar Preferencial, es cierto que en Chile enfrenta desafíos importantes cuando se habla de la composición socio-económica y cultural de las escuelas. Chile tiene, en materia socioeconómica, los niveles más altos de segregación de los 65 países que rindieron PISA 2009, y uno de los más altos del mundo (OECD, 2010; Dupriez, 2010).

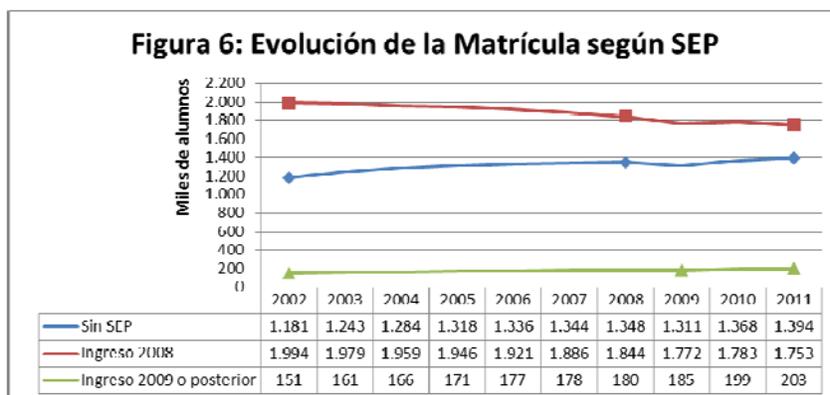
⁹ Ayudante de aula se denomina a aquellas personas que apoyan la labor docente en la sala de clases, en general en los cursos más pequeños (parvularia y primer ciclo básico). Fruto de la experiencia del programa P-900, tiende a asociarse a la labor que pueden cumplir estudiantes de pedagogía o monitores de la comunidad, aunque crecientemente participan en estas tareas los apoderados e incluso estudiantes de los cursos mayores.

Estos altos niveles de segregación tienen consecuencias importantes en el sistema educativo, y se han convertido en uno de los problemas más recurrentes de la agenda pública los últimos años.

Al inicio de la ley SEP hubo algunos sectores académicos que pronosticaban un posible impacto de la política en la segregación, aunque no había acuerdo en la dirección misma de este impacto. Por un lado, algunos indicaban que la ley motivaría a los establecimientos menos vulnerables a recibir una mayor cantidad de alumnos prioritarios, gracias de los recursos que este reportaría a la escuela. Desde otro lado, se mencionaba que el carácter voluntario de la subvención y sus costos asociados haría que la segregación aumentara, dado que los alumnos más vulnerables irían a escuelas con SEP, mientras que los no vulnerables irían a escuelas sin SEP.

Valenzuela et al., (2012) intentan comprobar estas hipótesis en base al índice de disimilitud de Duncan. Sin embargo, sus resultados concluyen que la SEP no tiene ningún efecto –al menos en el corto plazo – en la segregación escolar, la cuál se mantiene prácticamente igual entre 2007 y 2011.

Por otro lado, como muestra la figura 6, en los grandes números, las escuelas con SEP siguen una tendencia a la reducción de su matrícula, mientras que las escuelas sin SEP siguen llenando sus cupos sin problemas. Lo anterior indica que la SEP no basta para revertir tendencias mayores, asociadas con la disminución demográfica de alumnos y con la pérdida de prestigio simbólico de la educación municipal, en Chile al mismo tiempo que crece la aspiración de los grupos medios por matricularse en las escuelas privadas subvencionadas y con financiamiento compartido.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SEGÚN DATOS MINEDUC

3. ACTORES EN EL CONTEXTO DE LAS ESCUELAS QUE SON CRÍTICOS PARA EL DESARROLLO DE LA SEP

Esta sección se centra en lo ocurrido con tres actores del contexto de las escuelas – Asistencia Técnica externa, Ministerio de Educación y sostenedores – que son críticos para el desarrollo de la SEP y para el mejoramiento escolar en general, puesto que se espera que sean su “infraestructura de apoyo”. Esta infraestructura se ha visto además fuertemente impactada por la implementación de la SEP. La evidencia que existe sobre este tópico si bien es incompleta y dispareja entre cada uno de los niveles, revela importantes debilidades en estos soportes y tensiones entre los tres actores a cargo de ella.

3.1. Asistencia técnica externa (ATE): en rápida expansión y de calidad dispar

La asistencia técnica externa refiere a la contratación de un servicio orientado al mejoramiento escolar con entes privados, que pueden ser personas naturales o jurídicas (empresas, fundaciones, universidades), temporalmente acotadas (no necesariamente breve), que implican un trabajo en terreno, directamente con actores de la escuela o con el sostenedor y una adaptación a la realidad y desafíos concretos de la escuela y su equipo docente o del sostenedor (Bellei et al, 2010)¹⁰. La Ley SEP establece que la decisión de contratar o no asistencia técnica externa y elegir una ATE recae sobre la escuela y su sostenedor.

Un punto crítico al iniciarse la SEP era la escasa disponibilidad de ATE y su concentración en la Región Metropolitana de Santiago (Bellei et al. 2010). La apuesta de la Ley SEP es que la disponibilidad de recursos para contratar ATE presionaría una ampliación de la oferta ATE. Consciente de la necesidad de regular el emergente mercado ATE y asegurar la calidad de los servicios ofertados, la Ley SEP obliga a las instituciones que ofrecen asesoría a incorporarse a un Registro Nacional de Asistencia Técnica Educativa¹¹.

A continuación se entrega evidencia sobre el desarrollo del mercado ATE, su distribución territorial; su uso por parte de las escuelas; su calidad. La información proviene del registro ATE, de estudios de caso de servicios ATE, y de algunos estudios que indagan en el tema.

3.1.1. Oferta de ATE: Crecimiento explosivo, distribución geográfica y servicios ofrecidos

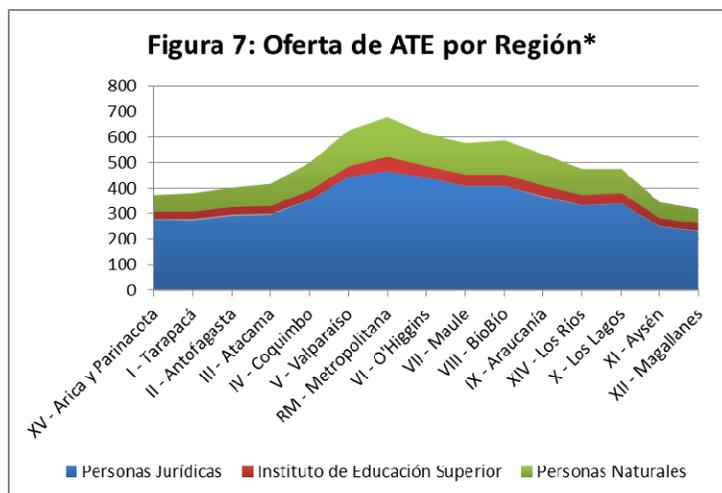
Con la Ley SEP la oferta de ATE creció explosivamente. En septiembre de 2008, eran 91 las ATE registradas; en diciembre del mismo año la cifra se elevaba a 190; en año 2009 se eleva a 400 (Bellei et al., 2010) y en el 2011 a 955. En esta última fecha el 61% de las ATE correspondían a personas jurídicas, el 31% a personas naturales y un 8% a universidades. Dos años antes esta distribución era 45, 46 y 8%, respectivamente, lo que indica una expansión más fuerte de las ATE institucionales que la ofertada por personas naturales.

Después de 4 años de operación de la SEP, la oferta de servicios ATE está presente en todas las regiones, con una concentración en la región metropolitana. El 70% de las ATE declara estar dispuesta a trabajar en la Región Metropolitana; entre 60-65% en Valparaíso, O'Higgins, Maule y Bio Bio y entre 52-56 % en Coquimbo y La Araucanía; mientras en el resto de las regiones esta disposición fluctúa entre un 30 y un 50% (Figura 7).

¹⁰ Antes de la SEP ya existían en el país experiencias de asesoría externa en los términos señalados. Esta era acotada y ocurría en el marco de algunos programas centralizados del MINEDUC cuya ejecución en las escuelas era subcontratada con una o más ATE (Bellei et al. 2010; PNUD-Asesorías para el Desarrollo, 2004, 2008, 2010).

¹¹ Este Registro se instala tempranamente, opera en línea y se ha ido perfeccionando año a año. Actualmente contiene información registrada y validada por el MINEDUC sobre la ATE, los servicios ofertados, la evaluación – satisfacción y reclamos – que han recibido de parte del contratante (escuela-sostenedor) e incluye documentos de soporte que explicitan al marco teórico que subyace a la Asistencia Técnica Educativa Externa y el sentido y resultados esperados del trabajo ATE y las razones para crear el registro.

FIGURA 7. NÚMERO DE ATE QUE DECLARAN OFRECER SUS SERVICIOS EN CADA REGIÓN



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS EN [HTTP://WWW.REGISTROATE.CL](http://www.registroate.cl)

Una parte de la oferta ATE contaba con experiencia previa en capacitación de docentes, otra en oferta y venta de equipamiento y recursos didácticos, otra en la colaboración como ejecutores de programas ministeriales y otros sólo en la formación y perfeccionamiento de profesores. Pocas contaban con experiencia concreta de asesoría a escuelas. Ante la disponibilidad de recursos asociados a la SEP, la mayoría de ellas amplían sus servicios, siendo uno de los más frecuentes el apoyo a los diagnósticos institucionales y pedagógicos, a la elaboración de planes de mejora, su implementación y seguimiento (Bellei et al, 2010).

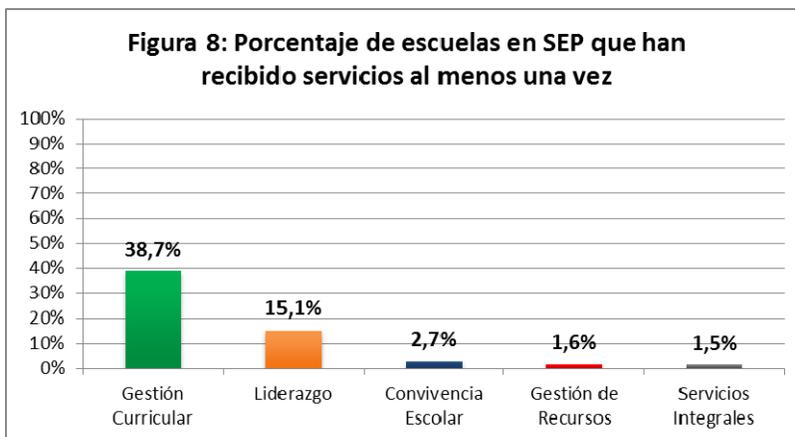
El Registro ATE contabiliza la oferta de más de 5.500 servicios, el 54% corresponden al área de gestión escolar; 25% a la de liderazgo directivo; 16% a la de convivencia y clima escolar; y 4% a gestión de recursos. Menos de un 1% corresponde a una "asesoría integral" a los establecimientos, lo que implica que son muy pocas las asistencias técnicas que se orientan a generar capacidades institucionales en las escuelas por medio de un apoyo de mediano o largo plazo (más de un año de duración) y trabajando con más de un actor de la comunidad escolar.

3.1.2. Baja demanda y uso de servicios ATE

Una de las incógnitas al iniciarse la SEP refería a la disposición de las escuelas y sostenedores a contratar ATE, junto con la capacidad de estos actores de expresar adecuadamente su demanda. No hay estudios sobre como en la práctica las escuelas y sus sostenedor han enfrentado el tema, y la información que existe al respecto todavía es incompleta. La figura 8 muestra en número absolutos el número de escuelas que han tomado al menos un servicio ATE en un área de las 4 que define el Registro. Como ya se dijo, el servicio más solicitado corresponde al área gestión curricular. En esta área, a nivel nacional, el 39%¹² de

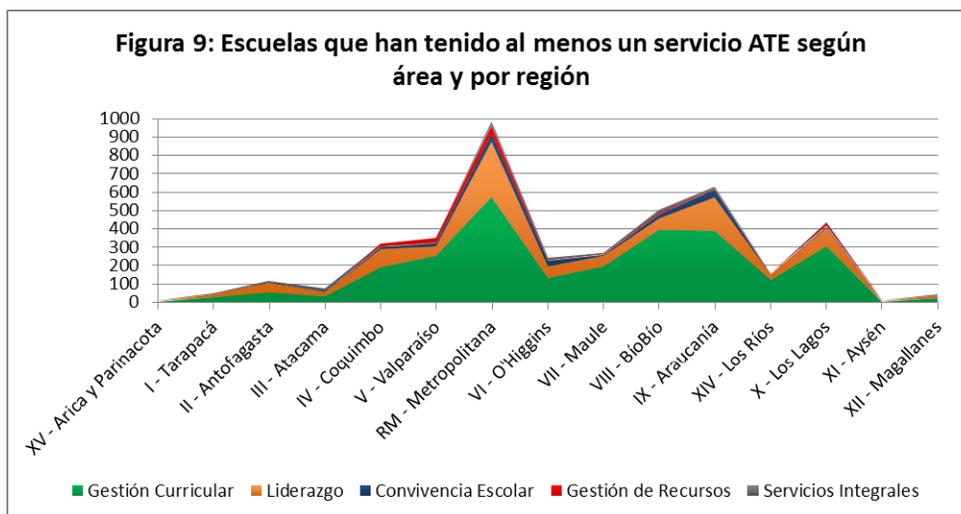
¹² Este porcentaje es similar al que registra PUC (2012) a partir de una encuesta a directivos de escuelas SEP en el 2011 en dos regiones (Metropolitana y Bio-Bio, con una oferta fuerte de ATE) que alcanza al 40% (43% en escuelas municipales y 34% en particulares subvencionadas).

los establecimientos ha recibido apoyo técnico al menos una vez. En las restantes áreas los porcentajes son decididamente más bajos¹³.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS EN [HTTP://WWW.REGISTROATE.CL](http://www.registroate.cl)

La distribución regional de los establecimientos apoyados al menos una vez por una ATE en cada área revela una importante concentración de estos servicios en algunas regiones de Chile: Metropolitana, Bío-Bío, Araucanía y Los Lagos (Figura 9).

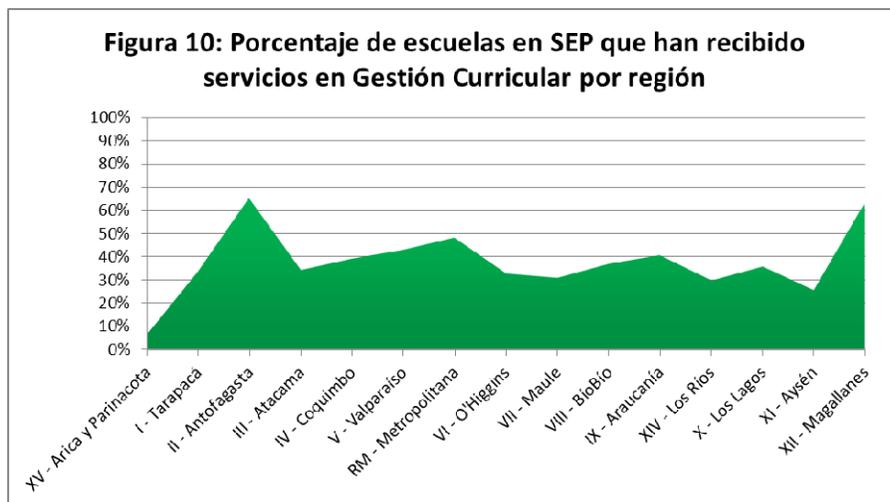


FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS EN [HTTP://WWW.REGISTROATE.CL](http://www.registroate.cl)

Esta concentración responde en gran parte al número de escuelas de estas regiones. Si se utiliza como indicador el porcentaje de escuelas que ha ingresado a la SEP y que cuenta con asesoría ATE al menos una vez, se muestra una distribución regional mucho más plana (Figura 10). Las escuelas de la Región Metropolitana, pese a tener una oferta ATE mayor y más diversificada, no son las que contratan este servicio con mayor frecuencia. Las regiones en las cuales las escuelas mayoritariamente han contratado ATE son lejanas al centro: Antofagasta y Magallanes (alrededor de 60%). En el resto de las regiones, la contratación de ATE es menor (inferior al 50 %), siendo particularmente baja en Arica-Parinacota y

¹³ La base de datos registra al menos un servicio ATE por área por lo que no corresponde sumar los servicios por área ya que se contabilizarían más de una vez a algunas escuelas.

Aysén, lo que seguramente se relaciona con la también bajísima disposición de las ATE a entregar sus servicios en estas zonas de Chile.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS EN [HTTP://WWW.REGISTROATE.CL](http://www.registroate.cl)

En síntesis, el desarrollo explosivo de servicios ATE no se ha traducido todavía en Chile en una demanda generalizada por ATE desde que se está implementando la Subvención Preferencial; en efecto, la mayor disponibilidad de ATE en una región no significa una mayor contratación del servicio. Los factores tras estas situaciones posiblemente se asocian tanto a características de las escuelas y su sostenedor como de las ATE (servicios que ofrecen y su calidad, información y publicidad, prestigio) y también del apoyo que en el pasado y presente el Ministerio de Educación ha entregado a las escuelas¹⁴.

3.1.3. Calidad dispar y precariedad de los servicios ATE

El tema de la calidad de los servicios ofertados por las ATE hasta la fecha ha sido abordado solo muy parcialmente por medio del filtro que establece el Registro Nacional de ATE, que define mínimos formales y de experiencia para quienes prestan estos servicios en el sistema educativo chileno.

Encuestas de satisfacción de los directivos de escuelas con el servicio de ATE recibido da cuenta de opiniones relativamente favorables¹⁵. Sin embargo, algunos cualitativos revelan una actitud más crítica frente a las ATE: poco conocimiento del marco normativo, dificultades para instalar capacidades en los establecimientos y para adecuar su oferta a la realidad de éstos (PUC, 2012).

Por otro lado, si bien todavía es temprano para evaluar el impacto que las ATE han tenido en el mejoramiento de los resultados en las escuelas, algunos estudios preliminares (Rojas, 2010) muestran que los "programas" de asistencia técnica – aquellos de más de un año y entregados por instituciones – no tienen en promedio un efecto significativo en los resultados de aprendizaje de los estudiantes, y

¹⁴ Evidencia proveniente de dos regiones revela que los establecimientos escolares, tanto municipales como particulares subvencionados, han accedido al apoyo técnico del MINEDUC en mayor proporción que al de una ATE y que el 23% de los establecimientos ha recurrido a ambas instancias. La opción MINEDUC es más frecuente en la elaboración del Plan de Mejoramiento mientras que la opción ATE lo es en la de ejecución de este Plan (PUC, 2012). El estudio no explora en las razones que motivan una u otra alternativa o el uso de ambas.

¹⁵ En 2009, poco más de un 30% de los directores calificaron el servicio recibido como muy bueno, un 50% como bueno y un 20% como malo o regular (Bellei et al, 2010). PUC (2012) concluye que los directivos califican al apoyo técnico recibido desde una ATE con notas que fluctúan entre 4,5 y 6,0 (en una escala de 1 a 7, donde 7 es excelente), dependiendo del ítem específico que se pide calificar y de la dependencia municipal o particular de la escuela. En general, los directivos de escuelas particulares subvencionados evalúan mejor a la ATE que los municipales.

cuando lo tienen, tienden a ser de una magnitud muy pequeña. Este mismo análisis sin embargo entrega algunas pistas interesantes: los efectos tienden a ser positivos y significativos para las escuelas que llevan más tiempo de trabajo con las ATE¹⁶ y dichos efectos son mayores en el área de Matemática que en Lenguaje.

Cuando se ha estudiado los factores que contribuyen a un proceso efectivo de asistencia técnica, los actores escolares recalcan la importancia del “profesionalismo” y responsabilidad en el trabajo y la experiencia práctica en el aula de los asesores, su empatía y facilidad para entablar relaciones interpersonales, para escuchar y ponerse al mismo nivel del docente, con una actitud horizontal y de servicio, la entrega de sugerencias concretas para fortalecer el trabajo institucional y de aula. Otros elementos valorados positivamente son la entrega de material a docentes y alumnos (textos, guías, planificaciones, etc.); el modelamiento de clases; la observación de prácticas de aula -previa explicación de su sentido y revisión conjunta de la o las pautas que se aplican-, retroalimentando oportunamente, de modo concreto y útil al docente (Bellei et al., 2010; Raczynski et al., 2010). Estas características, de acuerdo a la evidencia disponible, son más bien escasas en los servicios de ATE disponibles en Chile.

En síntesis, la SEP creó un mercado frondoso de ATE, que ha crecido año a año y está hoy presente en todas las regiones. El sistema ATE, no obstante, es evidentemente frágil y en muchos casos inefectivo, sobre todo si se considera la alta expectativa que el sistema educativo ha puesto en él como promotor de la mejora escolar (Muñoz y Vanni, 2008).

3.2. Soportes técnicos al mejoramiento escolar desde el MINEDUC: ¿en la misma dirección de la SEP?

Como ya se ha dicho, la SEP ha promovido la creación de un mercado de servicios ATE privados, incorporando y estimulando el protagonismo de la escuela y su sostenedor en la definición e implementación de su plan de mejoramiento escolar. Esta lógica, sin embargo, sigue conviviendo con algunos programas e iniciativas que operan de manera vertical (de arriba hacia abajo), ofreciendo servicios y asesorías que a diferencia de las ATE privadas son libres de costo para las escuelas (no hay pago de por medio, sólo exigen tiempo y compromiso de los directivos y docentes). El ejemplo más evidente es el Programa de Apoyo Compartido (PAC), que representa una de las iniciativas de mejora más relevantes implementadas en los últimos años en Chile.

El PAC en sus dos años de vida ha apoyado a algo más de 1000 escuelas (68% municipales y 32% particulares subvencionadas). Una encuesta de satisfacción aplicadas en su inicio (primer semestre 2011) arroja resultados muy positivos con porcentajes favorables superiores al 93% y una nota general promedio de 6,0 (MINEDUC, 2012). Por su parte, la comparación de puntajes SIMCE en matemáticas 2010-2011 en establecimientos “con” y “sin” PAC revela una mejora levemente más favorable en los establecimientos “con” que en los “sin” PAC¹⁷. Complementariamente, trabajos de campo en escuelas específicas con PAC arrojan resultados dispares en el sentido que las opiniones son positivas o negativas dependiendo de las características particulares de las escuelas. Los antecedentes sugieren la siguiente hipótesis: las escuelas que cuentan con más capacidad de operar autónomamente (cuentan con proyecto

¹⁶ Un análisis del Programa Mejor Escuela de Fundación Chile (Henríquez, 2012) confirma esta misma tendencia, aclarando en este caso que los resultados son positivos y significativos solo después del tercer año de asistencia técnica.

¹⁷ En lenguaje las diferencias no son estadísticamente significativas (MINEDUC, 2012). Lamentablemente las cifras no controlan la adscripción de las escuelas con PAC y sin PAC según su adscripción a SEP, tampoco controlan por el GSE de las escuelas. Contar con esta información permitiría tener mayor certeza en cuanto a los resultados de corto plazo sobre SIMCE de PAC y de SEP.

educativo propio compartido, con liderazgo directivo, con trabajo colaborativo sistemático de reflexión pedagógica entre docentes, etc.) reaccionan negativamente al PAC por su carácter prescriptivo y porque interfiere con su proyecto y líneas de trabajo. En el otro extremo, los establecimientos con más bajas capacidades institucionales y pedagógicas ven en el PAC una posibilidad de ordenar y simplificar su trabajo (Araya y Ramírez, 2012; Retamal y Santelices, 2012). Interesante apreciar como en el primer grupo, hay una evidente contradicción entre la lógica de la política SEP con su fomento al protagonismo y la autonomía de las escuelas y la estrategia que sigue el PAC que pone “su esperanza en un programa centralizado de intervención pedagógica, donde los colegios participantes se someten a un intenso proceso de estandarización del trabajo docente, de estructuración de sus prácticas, periódicos exámenes externos” (Brunner, 2011).

DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA DE APOYO COMPARTIDO PAC

En este programa, que inicia su implementación en marzo de 2011, el Ministerio de Educación entrega directamente herramientas pedagógicas, metodologías de enseñanza y asesoría técnica a escuelas relativamente grandes (con cursos de al menos 20 alumnos en enseñanza básica y primer ciclo de la básica) y con resultados de aprendizaje inferiores al promedio nacional en los últimos 5 años. En estas escuelas, el PAC busca potenciar el desarrollo de capacidades de implementación efectiva del currículum, fomento de clima y cultura escolar favorable para el aprendizaje, optimización del uso del tiempo de aprendizaje, monitoreo del logro de los estudiantes y desarrollo profesional docente. Su meta es, en el plazo de 2-3 años (2013), subir en 10 puntos el promedio SIMCE en las escuelas que lo aceptan.

El programa se plantea como voluntario para la escuela¹⁸ y se concretiza en una “intervención” 100% estandarizada que incluye la entrega de materiales (plan de clase diario, cuadernos de trabajo para los alumnos, pruebas periódicas a los estudiantes, pautas de observación de clases, insumos para el desarrollo de reuniones técnico pedagógicas) y el apoyo de tres asesores técnico pedagógicos (ATP) del Ministerio, especialmente seleccionados y capacitados para esta labor. El requisito para acceder, además de cumplir con las características ya señaladas, es que la escuela se comprometa a constituir en su interior un equipo de liderazgo compuesto por el director, jefe UTP y dos profesores competentes. El equipo asesor del Ministerio (ATP) trabaja colaborativamente con este equipo de la escuela para implementar la estrategia. (MINEDUC, 2012)

La Ley SEP plantea que subsidiariamente el MINEDUC puede ofrecer asesoría ahí donde no existe suficiente oferta en cantidad y calidad de ATE. EL PAC no responde a esta definición en la medida que va dirigido a establecimientos más bien grandes (con cursos de al menos 20 alumnos), y de todas las regiones. Adicionalmente, al ser el PAC gratuito para las escuelas crea una grave desincentivo a la contratación de ATE que por definición es pagada. Al mismo tiempo, el PAC expone al MINEDUC a una crítica de larga data en la institucionalidad educativa del país – Ministerio que es “juez y parte” en los procesos de mejoramiento escolar –, que se estaba extinguiendo con la Ley SEP, al delinear ésta un cambio en las funciones del Ministerio.

¹⁸ Desde el Ministerio se plantea que el mismo puede complementarse con otras iniciativas que se estén llevando a cabo actualmente en los establecimientos por entidades públicas o privadas.

3.3. Nivel intermedio (sostenedores): apoyo en general débil para impulsar la mejora escolar en las escuelas

Con la SEP, por primera vez, desde que el sistema escolar chileno se descentralizó hacia los municipios y hacia el sector privado en 1981, la política educativa reconoce explícitamente al sostenedor de educación como un actor clave con responsabilidad en el ámbito técnico-pedagógico y curricular¹⁹. Es así como exige de él la firma del Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia, que incluye hacer cumplir determinados procesos (no selección, eximición de copago a alumnos prioritarios, etc.) y metas medibles y públicas de aprendizaje en un plazo de cuatro años (puntajes SIMCE por establecimiento). De esta forma con la SEP, la política educativa presiona al sostenedor a sumar a su responsabilidad administrativa en la gestión recursos monetarios, materiales y humanos, las responsabilidades pedagógicas y curriculares, decisiones sobre asesoría técnica externa, sobre monitoreo y evaluación, sobre generación y uso de información²⁰. No obstante, este vuelco o presión contenido en la SEP es ambiguo en la medida que la legislación SEP responsabiliza a la escuela y su sostenedor y define consecuencias para la escuela y no para el sostenedor. Adicionalmente, señala que la escuela es la responsable de formular y ejecutar su plan de mejoramiento, siendo el sostenedor el responsable de la asignación de recursos. Queda así abierta la puerta para una disputa de competencias entre estos dos actores.

La SEP es una nueva fuente de ingresos para la educación municipal que se suma a la subvención regular, a los recursos provenientes del Fondo de Mejoramiento de la Gestión Municipal de la Educación²¹, a los fondos de mantención de la infraestructura escolar que asigna el MINEDUC y a los aportes que los municipios realizan a la educación desde sus ingresos propios. Estos últimos, a nivel nacional, antes de la SEP en promedio representaban un 13% del total de recursos en educación que manejan los municipios. El año 2008 en que se inicia la SEP, este porcentaje cae a un 9,3 %, recuperándose en los años siguientes, llegando a casi 12% en 2011. Bajo esta mirada de cuatro años, es posible concluir que los recursos SEP no ha sustituido el aporte municipal, sino que constituyen recursos y herramientas complementarias y nuevas para el sistema escolar.

En lo que tiene que ver con el uso que los municipios hacen de los recursos SEP la Contraloría General de República (2012) en un reciente informe establece que la mitad de los municipios registra un uso problemático y en algunos casos cuestionable de estos recursos²². Posiblemente sea resultado de una mezcla de distintos factores, sobre todo si se considera que la SEP se implanta sobre un sistema municipal precarizado y desfinanciado en educación, lo que en alguna medida pone en riesgo un buen uso de los recursos (Muñoz, 2012). La situación financiera del sector particular subvencionado es menos apremiante porque puede recurrir al mecanismo de co-financiamiento de la familia y opera con una

¹⁹ Hasta antes de la SEP, la política educativa, salvo contadas excepciones, reducía el rol de sostenedores de establecimientos escolares al plano de la gestión administrativa y financiera, la administración de los recursos que recibían del estado, el cumplimiento con la normativa vigente en cuanto a infraestructura, contratos de trabajo, matrícula y asistencia escolar de los estudiantes. La responsabilidad por la mejora escolar recaía en el Ministerio de Educación y los colegios (Raczynski, 2012).

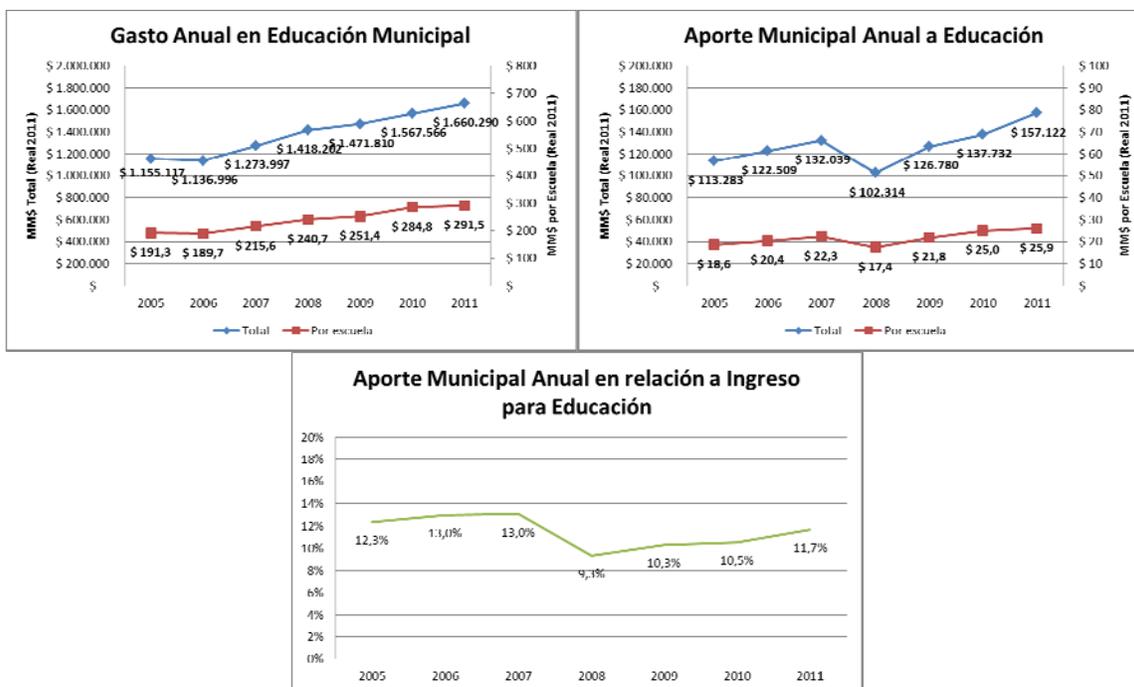
²⁰ La promulgación en febrero de 2011 de la Ley de Calidad y Equidad de la Educación (Ley 20.501) refuerza el giro de política que representa la SEP en cuanto al rol del sostenedor. Entre otros, establece requerimientos técnicos más exigentes a quienes ejerzan la función de sostenedores, en particular los municipales.

²¹ Desde el año 2007, los municipios postulan a este Fondo con arreglo a un plan concreto de mejora para sus colegios que se elabora ajustado al marco presupuestario definido centralmente y se concretiza en un convenio de hasta dos años de duración entre la municipalidad, la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) y el MINEDUC.

²² El informe se basa en una muestra aleatoria de 77 municipios y 28 Corporaciones que representan el 30% de los gobiernos locales del país. Los problemas más frecuentes son de recursos no rendidos, ítems de gasto no alineados con lo que la ley plantea y de un fuerte desorden en la gestión de estos recursos adicionales.

normativa más flexible en lo que concierne la gestión de sus recursos humanos docentes (Marcel y Raczynski, 2009).

FIGURA 11. GASTO Y APORTE MUNICIPAL ANUAL EN EDUCACIÓN PÚBLICA.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS SINIM

La evidencia sobre los efectos de la SEP en las prácticas de trabajo del sostenedor es inexistente. Lo que existe son estudios sobre la realidad de los sostenedores de educación municipales y particulares subvencionados (Marcel y Raczynski, 2009; Corvalán et al, 2009). La revisión de los servicios que ofertan las ATE revela que pocas trabajan para fortalecer las competencias y capacidades de gestión escolar de los sostenedores y que cuando lo hacen se trata de apoyos en el plano administrativo, financiero y la entrega o desarrollo de sistemas informáticos sobre alumnos, docentes, infraestructura y equipamiento.

Los escasos antecedentes disponibles sobre cuáles son los municipios que usando los recursos SEP de acuerdo a la normativa los aprovechan bien, llevan a la siguiente hipótesis: para los sostenedores municipales que al iniciarse la SEP eran gestores de la educación en su comuna en el sentido de que contaban con un plan estratégico para la educación en su territorio y apoyaban en el plano técnico pedagógico a sus establecimientos, la SEP fue y es una gran oportunidad para hacer más y mejor lo que venían haciendo. Esta hipótesis se refleja con fuerza en la reflexión y análisis de la experiencia que realizó el equipo de la Corporación Municipal de Educación (CODEDUC, 2012) de Maipú. Siguiendo a Marcel y Raczynski (2009) en 2007-08 no más del 20% de los municipios del país contaban con una gestión de su educación centrada en la gestión técnico-pedagógica de sus escuelas y el aprendizaje de los alumnos²³ y tenían una situación financiera relativamente ordenada y equilibrada.

²³En el sector particular la realidad es distinta. Muchos sostenedores son también directores, siendo más probable que el foco de la atención recaiga directamente en la mejora de la escuela, siempre que tengan la mejora continua de la escuela y no el negocio como su norte.

En síntesis, no existe evidencia actual sobre los efectos de la SEP sobre los sostenedores de educación y sus capacidades para efectivamente gestionar y apoyar en el plano técnico pedagógico a sus escuelas. La evidencia presentada sugiere que unos pocos aprovecharon bien las oportunidades de mejoramiento escolar que ofrece la SEP y muchos no contaban con las capacidades necesarias para hacerlo. Un pendiente de la SEP es entonces no haber estimulado por el camino de las ATE u otra alternativa, el desarrollo de capacidades y de los instrumentos de trabajo necesarios en los sostenedores, en particular los municipales.

Concluyendo, si bien la información empírica que existe sobre la situación de los soportes al mejoramiento escolar que contiene la SEP es débil e incompleta, es posible afirmar que aún no ha madurado suficientemente, por distintos motivos, un entorno que genere condiciones favorables para la mejora interna a las escuelas que promueve la SEP. Las ATE son muchas y pocas las de calidad, no ha habido una política orientada a fortalecer este soporte central para la mejora de las escuelas. Adicionalmente, se ha iniciado un nuevo programa público, el PAC, que alcanza a un número muy significativo de escuelas, y rema en sentido contrario a la Ley SEP, representando un retroceso en cuanto a la lógica de mejoramiento escolar en la que el país intenta avanzar. Si bien la Ley SEP llama a los sostenedores a involucrarse en la gestión técnico-pedagógica de sus escuelas, la definición de su responsabilidad y la de la escuela en el mejoramiento educativo de esta últimas permanece ambigua y todavía débil en el plano de sus capacidades. Es importante alinear y fortalecer estos actores en cuanto a su posibilidad de entregar soporte al mejoramiento escolar.

4. EL FUTURO DE LA SEP: HACIA SU CONSOLIDACIÓN Y AMPLIACIÓN EN EL SISTEMA EDUCATIVO CHILENO

Este artículo ha puesto el énfasis en los logros y problemas que la Subvención Preferencial, una política educativa que intenta equilibrar la micro y macro política, ha tenido en el sistema educativo chileno. El objetivo de esta sección final es poner sobre la mesa lo que a nuestro juicio son los desafíos de futuro que enfrenta esta política y que, de abordarse seriamente, pueden contribuir a la mejora sostenida de la calidad de la educación en las escuelas chilenas.

Como ha quedado en evidencia, luego de cuatro años de implementación, la validez de la SEP como política no ha hecho más que potenciarse. Saliendo al paso de las dudas iniciales, la posición mayoritaria dentro del sistema educativo valora marcadamente su aporte. En términos generales, se reconoce que esta importante inyección de recursos ha estado bien focalizada y que ha introducido una positiva presión hacia el logro de mejores resultados en escuelas y sostenedores. Sin embargo, los desafíos de esta política son tanto o más grandes que sus primeros resultados y una visión clara de estos desafíos debiera contribuir a diseñar medidas que permitan que su impacto sea mayor y se mantenga en el tiempo.

La discusión sobre el futuro y sobre los “pendientes” de la SEP es relevante en un escenario de fortalecimiento de esta política²⁴, pero es particularmente relevante en el marco de la creación de un sistema de aseguramiento de la calidad²⁵ que está comenzando a implementarse en Chile y que en la

²⁴ El gobierno de Piñera, como ya se explicó, decidió aumentar los montos de esta subvención en cerca de un 50% en algunos grados y de un 100% en otros. Además, anticipó la llegada de este sistema a la enseñanza media, lo que ocurrirá desde el 2013.

²⁵ La Ley General de Educación, promulgada en Chile el año 2009, crea una nueva institucionalidad para la educación escolar, entrega un espacio mayor de regulación al estado frente a los proveedores educacionales y consolida un sistema de rendición de cuentas basado en resultados. Varios de

práctica institucionaliza mucho de los componentes que pioneramente instaló en Chile la SEP en una modalidad en que la adscripción es voluntaria para la escuela y su sostenedor. La SEP es entonces un espacio privilegiado para aprender sobre cómo abordar la mejora educativa en Chile, ahora en un nuevo escenario institucional de mayor regulación estatal a la provisión educativa, que necesariamente debe “empalmarse” con el camino que la SEP ha recorrido. En cualquier caso, conviene no olvidar que la SEP misma puede avanzar en su efectividad como política de mejoramiento de la calidad de la educación que se brinda a los alumnos más desaventajados.

Así un primer tema a considerar tiene que ver con la necesidad de mejorar la implementación misma de la Subvención Preferencial. Como ya anunciamos, la ejecución deficiente de los primeros años seguramente aminoró el efecto positivo que esta política está teniendo en el sistema. Por lo mismo, es clave avanzar en orientaciones más claras para la definición de metas que sean exigentes pero al mismo tiempo alcanzables para las escuelas; evitar los ya frecuentes cambios en las reglas del juego, exigencias y formatos de plan de mejora que el Ministerio pide a los establecimientos; mejorar los sistemas de información y comunicación hacia las escuelas y sostenedores; impedir las filtraciones y mal uso de los recursos; propiciar una mayor pertinencia de varios de los dispositivos de esta ley para las escuelas rurales y pequeñas, entre otras prioridades.

Clave para el futuro de la SEP será la manera a través del cual se abordará el todavía insuficiente desarrollo de capacidades. Como hemos mostrado, la ley SEP ha sido bien recibida en las escuelas y sostenedores. Ha modificado la manera en que escuelas y sostenedores viven, proyectan y visualizan la mejora escolar y su responsabilidad en ésta. Al mismo tiempo ha generado cambios en la gestión a nivel de directivos y también docentes. Sin embargo, se trata de un proceso en curso, todavía inmaduro, en parte porque sigue conviviendo con otras políticas de arriba hacia abajo, y en parte también porque, como indica la evidencia internacional los procesos de reforma y cambio educativo como estos toman tiempo y no son lineales (Elmore, 2010). Las escuelas chilenas que han sido parte de la SEP siguen teniendo debilidades importantes: atomización de la organización, fragilidad de capacidades instaladas, dificultades para diagnosticar sus debilidades y fortalezas y definir un plan de mejora alineado, de formular una demanda de asistencia técnica pertinente a su situación y ser contraparte exigente frente ésta, entre otros problemas.

Para verdaderamente dar un salto perdurable en las capacidades de las escuelas y sus actores internos, es indispensable – y esta debiera ser una segunda prioridad para los próximos años de la SEP – dar al sostenedor un lugar mucho más central y claro en las políticas de mejoramiento educativo. El nivel intermedio de los sostenedores, tanto públicos como privados, ha sido permanentemente invisibilizado por las políticas en Chile. La SEP, con algunos matices, no ha sido una excepción. El sistema escolar chileno ha ido avanzando hacia una mayor responsabilización del “nivel escuela” (lo que se consolida aún más con la entrada en vigencia del sistema de aseguramiento de la calidad), descuidando el fortalecimiento de este nivel intermedio, olvidando que también para ellos es necesario definir estándares de calidad y estableciendo una débil línea divisoria entre los aspectos que son de responsabilidad de éste actor y/o sus escuelas. Para avanzar en este *nuevo trato* con los proveedores educacionales, uno de los

estos elementos ya estaban incluidos en la ley que crea la SEP. En el año 2012 se encuentran en proceso de instalación las nuevas instituciones que este sistema de aseguramiento define: la Superintendencia de Educación, la Agencia de Calidad de la Educación y el Consejo Nacional de Educación. Todas ellas acompañan y complementan la labor del Ministerio de Educación en el objetivo de mejorar la calidad y equidad de la educación. Para más detalles sobre este diseño institucional, se sugiere revisar Bravo y Vanni (2010).

aspectos claves a resolver es cómo se apoya técnicamente desde el gobierno central a los propios sostenedores, y qué rol también les da el sistema a ellos como proveedores de apoyo técnico a las escuelas²⁶.

Un tercer elemento pendiente es justamente perseverar en la instalación del modelo de apoyo al mejoramiento educativo que se ha venido desarrollando con la subvención preferencial, ámbito en el cual se han dado señales erráticas y con algunos retrocesos en el último tiempo. La creación de la SEP avanzó en la línea de crear un espacio en el cual distintos oferentes de Asistencia Técnica contribuyen al desafío de la mejora de acuerdo a las necesidades de las escuelas y sus sostenedores, dejando además en este nivel local la definición de la estrategia de cambio educativo a seguir y rompiendo con ello una tradición de programas prescriptivos que demostraron ser poco efectivos en la generación de capacidades en las escuelas. Esto sin embargo, fruto de la presión por la obtención de mejores resultados en períodos cortos de tiempo, en los últimos años, ha comenzado a convivir nuevamente con programas de apoyo centralizados, estandarizados y con una lógica de “arriba hacia abajo”, generando tensiones y confusión en el sistema.

Lo anterior – el retroceso en la lógica de mejora que está en la base de la SEP – trae consigo varios problemas asociados. Uno de los más importantes es que pone al Estado como un competidor más en el espacio de la asistencia técnica, dejando de lado la que debiera ser una de sus funciones centrales: la regulación de la calidad de las ATE y el desarrollo de capacidades de asistencia técnica sobre todo en las zonas donde más se requiere. La evidencia que este artículo ha resumido indica que este “mundo” de la Asistencia Técnica Educativa se caracteriza en Chile por su precariedad e inmadurez, lo que amerita una efectiva acción para fortalecerla si se quiere que exista un sistema de apoyo con cobertura nacional y de calidad. Esta acción de desarrollo de proveedores pasa, primero que todo, por contar con estándares de calidad claros y medibles que permitan “filtrar” y evaluar el desempeño de las instituciones y personas naturales que pretenden operar como ATE. Estos estándares debieran además constituirse en un insumo para el desarrollo de capacidades de apoyo a lo largo del país. Se trata de un desafío complejo y de largo aliento, que además debe resolverse con el fortalecimiento de la capacidad técnica e institucional de los sostenedores, que como ya vimos son piedra angular de la mejora (o no mejora) del sistema.

Otro desafío que la SEP enfrentará en los próximos es su capacidad para llegar eficazmente a aquellos espacios a los que hoy no llega o lo hace muy débilmente. En este sentido, una clara prioridad debiera ser la nivelación de los recursos financieros que se entregan a las escuelas, que hoy difieren entre niveles y ciclos escolares. El desafío del segundo ciclo (que recibe solo el 60% de los recursos del primero) es tanto o más relevante que el del resto, y a medida que la SEP se vaya implementando en la educación media, se irá haciendo evidente que esta diferencia al interior de los establecimientos no es consistente con cómo las escuelas enfrentan el proceso de mejora (mucho más sistémicamente). A esta nivelación de recursos por grado debiera sumarse una evaluación integral de la llegada y el significado financiero y sustantivo que la ley SEP tiene en escuelas rurales y pequeñas, identificando alternativas (insertas, complementarias o alternativas a la SEP) que permitan catalizar la mejora escolar en estos contextos.

²⁶ No puede dejar de mencionarse, la situación de incertidumbre en que se encuentran actualmente los sostenedores municipales de la educación desde hace algunos años en Chile, al plantearse desde la sociedad (básicamente el movimiento estudiantil) una demanda de más calidad de la educación en general y de la municipal en particular. Pese a sucesivas comisiones y propuestas de proyecto de Ley sobre el futuro de la educación municipal, heredera de la educación fiscal del pasado, no se ha logrado definir un nuevo modelo institucional. Esta situación de incertidumbre sin duda ha frenado a más de algún sostenedor municipal de educación a involucrarse en la gestión de la educación de su comuna dirigida a apoyar su mejoramiento, pese a la presión que la SEP le impone en este plano.

Sin duda el desafío más importante tiene que ver con cómo la SEP se articula con la creación del sistema de aseguramiento de la calidad y con la inauguración de un nuevo modelo de accountability²⁷ que comienza a formarse en Chile. Como ya hemos dicho, la SEP en varios componentes se adelanta a un modo de organización y gestión de la mejora escolar que desde el 2012 está comenzando a operar para todo el sistema escolar. Ejemplos de estos componentes son el contar con un mecanismo de clasificación u ordenación de las escuelas de acuerdo a sus resultados, el establecimiento de un conjunto de consecuencias asociadas a estos resultados, la elaboración de planes de mejoramiento como un aspecto central y obligatorio del trabajo de las escuelas y sus sostenedores, la rendición de cuentas del uso de los recursos y resultados educativos que se obtienen, y sobre todo una lógica de mejora que prioriza las necesidades y definiciones que hace la propia escuela.

Dado que la nueva institucionalidad comienza desplegarse justo en un momento en que la SEP ha alcanzado un funcionamiento regular en el sistema educativo chileno, es indispensable hacer un trabajo serio en materia de armonización y coordinación entre estos dos procesos. Lo anterior requiere de una visión clara sobre cómo aprovechar el camino recorrido por las escuelas y sobre todo los aprendizajes que se derivan de la implementación de esta política en los últimos 5 años y cómo las nuevas instituciones – Agencia de Calidad y Superintendencia- van a asumir parte de las tareas críticas que la SEP requiere para su éxito (Weinstein et al, 2010).

En un escenario de discusión sobre el rol que debe cumplir la SEP en este nuevo marco institucional lo importante a tener en cuenta es que la creación del sistema de aseguramiento de la calidad en Chile no puede significar perder tres elementos centrales que son particulares y únicos en la SEP:

Condiciones de equidad. La ley SEP obliga a los establecimientos escolares a no seleccionar estudiantes de acuerdo a sus características socioeconómicas o rendimiento previo, a no cobrar a las familias de los niños que son beneficiarios de esta política, y a trabajar/invertir especialmente por aquellos estudiantes que más apoyo requieren. Todas estas condiciones son fundamentales para avanzar en la equidad del sistema educativo chileno y deben hacerse cumplir con firmeza en los próximos años.

Recursos destinados a la mejora escolar. La SEP ha permitido romper con una de las principales debilidades que tiene la figura del voucher como se ha entendido en Chile desde los 80: recursos de libre disposición del sostenedor e imposibilidad desde el Estado por cautelar su buen uso. Los recursos de esta política por ley deben invertirse en la mejora escolar de los establecimientos y en el apoyo extra a sus estudiantes. Esto es lo que finalmente ha hecho la diferencia y lo que ha permitido que la SEP tenga un impacto directo en las escuelas, por lo cual este es un elemento que debe mantenerse en el tiempo, lo que debe ir acompañado de un esfuerzo más enérgico de fiscalización de su cumplimiento.

Oportunidad para organizar el apoyo y la asistencia técnica coherente. La SEP también ofrece la posibilidad de construir en Chile una nueva forma de enfrentar y organizar el apoyo y soporte que potencie la mejora de las escuelas y sostenedores. Si bien como hemos visto este sigue siendo un

²⁷ Si bien los sistemas de accountability, así como los fundamentos que están a la base de su instalación, pueden variar sustancialmente de una realidad educativa a otra (Darling-Hammond, 2012), éste suele significar un cambio relevante respecto de una situación previa de menor control y responsabilización hacia las comunidades escolares.

pendiente, lo cierto es que no puede descuidarse la urgencia de contar con un sistema de apoyo efectivo que se encargue de desarrollar las capacidades en la base del sistema.

La Subvención Preferencial representa un giro fundamental en la manera de hacer política educacional en Chile y debiera ser una fuente importante de aprendizaje para otros países acerca de cómo abordar la mejora escolar, sobre todo en contextos de desventaja social. Como evidencian varios de los pasajes de este artículo, la puesta en marcha de la SEP en sus primeros años ha demostrado que es posible diseñar e implementar políticas que, con un origen y liderazgo inicial en el nivel macro (Ministerio de Educación) logren movilizar y en parte modificar la realidad del nivel micro (escuelas y sus sostenedores). Es indispensable perseverar en esta dirección, equilibrando la presión por resultados con los apoyos y recursos pertinentes, y ante todo transformando a las escuelas en protagonistas – y no en espectadores ni beneficiarias – del cambio educativo que se requiere para avanzar en calidad y equidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acevedo y Valenzuela, J.P. (2011). La Ley de subvención escolar preferencial ¿Más oportunidades para estudiantes vulnerables? Presentación en CIAE- CEPPE, Disponible en: <http://www.slideshare.net/ceppechile/presentacion-acevedo-valenzuela-ciae>
- Araya, M. y Ramírez, S. (2012). *Reconstrucción de Procesos de Mejoramiento Escolar en Escuelas Vulnerables. Cuatro Estudios de Caso*, [Tesis de Pregrado]. Instituto de Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
- Bellei, C. y González, C. (2010). La asistencia técnica educativa en Chile y sus factores de calidad. Una revisión de la literatura. En C. Bellei et al. (Eds.), *Asistencia Técnica Educativa: De la Intuición a la Evidencia* (pp. 45-79). Santiago: Editorial Ocho libros.
- Bellei, C. et al. (2010a) *Asistencia Técnica Educativa: De la Intuición a la Evidencia*. Santiago: Editorial Ocho libros:.
- Bellei, C. et al. (2010b) *Asistencia Educativa en Chile: ¿Aporte al mejoramiento Escolar?* Editorial Ocho libros: Santiago
- Bravo, J. y Vanni, X. (2010). En Búsqueda de una Educación de Calidad Para Todos: El Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad. En S. Martinic, y G. Elacqua, (Eds.) *¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo*, (pp. 161-282) Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile – Unesco.
- Brunner, J.J. (2011). *El vuelco ideológico, Revista Que Pasa*. Disponible en: www.quepasa.cl/.../1-5442-9-el-vuelco-ideologico.
- CEPPE (2012). *Liderazgo directivo y Calidad de la Educación en Chile. Reporte de Fase Cualitativa de Investigación*. Santiago: CEPPE.
- CODEDUC- Corporación Municipal de Educación de Maipú (2012). *La movilización de Maipú. Aprendizajes para una educación pública de calidad*. Publicado por la Corporación. Disponible en: www.codeduc/publicaciones
- Contraloría General de la República, Área de Municipalidades (2012). *Consolidado Subvención Escolar Preferencial. Informe* Número: 912012. Disponible en:

http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA%20Repository/Merged/2012/ARCHIVOS/20120510_Informe_Final_9_2012

- Corvalán, J. et al. (2009). *El sector particular subvencionado en Chile. Tipologización y perspectivas frente a las nuevas regulaciones*. Fonide, Dept. de Estudios, Ministerio de Educación. Disponible en: <http://biblioteca.uahurtado.cl/ujah/reduc/pdf/pdf/mfn341.pdf>
- Cox, C. (2003). *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Ministerio de Educación (2012). *Plan de Apoyo compartido*. Disponible en: http://adminpac.mineduc.cl/Repositorio/Material_Apoyo/MA_129791419633712448_Plan%20Apoyo%20Compartido.pdf
- Darling Hammond, L. (2010). *Preparing principals for a changing world: lessons from effective school leadership programs*. San Francisco, USA: Jossey-Bass.
- Delannoy, F. y Guzmán, M. (2009). Experiencias Internacionales en Gestión Descentralizada de la Educación Pública. En M. Marcel, y D. Raczynski, (Coord.) *La Asignatura Pendiente. Claves para la Revalidación de la Educación Pública de Gestión Local* (pp. 225-278). Santiago Uqbar Editores: .
- Dupriez, V. (2010) *Methods of Grouping Learners at school*. Fundamentals of Educational Planning 93. París: UNESCO.
- Earl, L. (2005). *From accounting to ccountability: Harnessing data or school improvement. In Usingata to support learning: Conference proceedings*. Melbourne: Australian Council for Education. Disponible en: http://www.acer.edu.au/documents/RC2005_Earl.pdf
- Elacqua, G. et al. (2010). *La toma de decisiones de un sostenedor. Análisis a partir de la Ley SEP. En Foco Educación*. Santiago: CPCE, Universidad Diego Portales.
- Elmore, R. (2010). *Mejorando la escuela desde la Sala de Clases*. Santiago: Fundación CAP y Fundación Chile.
- Fundación Chile (2010). *Planes de Mejoramiento SEP: Sistematización, análisis y aprendizajes de política*. Disponible en: <http://www.educacionfch.cl/secciones/directorio-de-recursos.html?task=download.file&fid=70.132&sid=115>
- Hopkins, D. (2008). *Hacia una Buena Escuela: experiencias y lecciones*. Santiago: Fundación CAP y Fundación Chile.
- Larroulet, C. y Montt P. (2010). Políticas Educativas de Largo Plazo y Acuerdo Amplio en Educación. El Caso Chileno. En S. Martinic y G. Elacqua, (ed.) *¿Fin de Ciclo? Cambios en la Gobernanza del Sistema Educativo*, (pp. 19-54) Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC), Facultad de Educación – UNESCO, Oficina Santiago.
- MacBeath, J. (2011) *Liderar el Aprendizaje dentro y fuera de la Escuela*. Santiago: Centro de Innovación en Educación, Fundación Chile.
- Marcel, M y Raczynski, D. (coords.) (2009) *La Asignatura Pendiente. Claves para la Revalidación de la Educación Pública de Gestión Local*. Santiago: Uqbar Editores.
- Mineduc (2012). *Proyecto de ley que aumenta las subvenciones del Estado a los establecimientos educacionales*. Presentación para el Senado.
- Mineduc (2007). *Presentación Proyecto Subvención Escolar Preferencial*. Presentación para SEREMIS.

- Mizala, A. (2008). La subvención escolar diferenciada por nivel socioeconómico en Chile en C. Bellei, D. Contreras y J. P. Valenzuela (Eds.), *La Agenda Pendiente en Educación en Chile*, (pp- 205-219) Santiago: Programa de Investigación de la Universidad de Chile y UNICEF, Ocho libros Ed.
- Muñoz, G. (2012) *¿Sirve o no sirve la Ley SEP?, Opinión*, Disponible en: <http://ciperchile/2012/05/31/sirve-o-no-sirve-la-ley-sep/>
- Muñoz, G., Vanni, X., (2008). Rol del Estado y de los Agentes Externos en el Mejoramiento de las Escuelas: Análisis en torno a la Experiencia Chilena. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 6(4), 48-68.
- Núñez, I. y Weinstein, J. (2008). *El caso de Chile: una reforma educacional ¿sin reforma del ministerio? (1990-2007). Serie rethinking capacity development*. París: UNESCO-IIPE.
- OECD (2010). *PISA 2009 Results, Overcoming Social Background - Equity in learning opportunities and outcomes, (Volume I)*. París: OECD.
- PNUD y Asesorías para el Desarrollo (2004). *Plan de Asistencia Técnica para las Escuelas Críticas de la Región Metropolitana. Estudio de Seguimiento del Primer Año de Implementación*. Informe Final para MINEDUC, Circulación Restringida, no publicado.
- PNUD y Asesorías para el Desarrollo (2008). *Seguimiento y evaluación de la estrategia de apoyo a establecimientos prioritarios*. Informe final revisado para MINEDUC, octubre.
- PNUD-Asesorías para el Desarrollo (2011). *Seguimiento y evaluación de la estrategia de apoyo a liceos prioritarios*. Informe Final revisado para MINEDUC.
- PUC (2012). *Evaluación de los primeros años de implementación del programa de Subvención Escolar Preferencial, de la Subsecretaría de Educación. Informe final preparado para DIPRES*. Disponible en: http://www.dipres.gob.cl/572/articles-88067_doc_2pdf.pdf
- Raczynski, D. (2012). Realidad de la Educación Municipal en Chile. En J. Weinstein, y G. Muñoz, (Eds) *¿Qué sabemos sobre los directores de escuela en Chile?* (pp 181-217). Santiago: CEPPE - Pontificia Universidad Católica de Chile y Centro de Innovación en educación - Fundación Chile.
- Raczynski, D. y Muñoz, G. (2007). Reforma Educacional Chilena: El Difícil Equilibrio entre la Macro y la Micro Política. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 5(3), 40-83.
- Raczynski, D. et al. (2010). *Asistencia técnica educativa: Análisis transversal estudios de casos año 2009*, Informe de investigación, CIAE, Universidad de Chile, FONDEF D06i1038, documento de trabajo.
- Retamal, M. y Santelices, M.J. (2012). *Asistencia Técnica Educativa: Sostenibilidad de prácticas en pos de mejoras. Estudios de Casos del Programa Mejor Escuela*, [Tesis de Pregrado], Instituto de Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile: Santiago.
- Román, M. (2006). *Un Sistema Educativo con dos Cabezas: ¿quién responde por las Escuelas Públicas en Chile?* Buenos Aires: AIQUE.
- Simonsen, E. (2012). *Mala Educación: Historia de la Revolución Estudiantil*. Santiago: Editorial Debate.
- Valenzuela, J.P. y Abufhele, V. (2010). Sistemas de Acreditación basados en Estándares en el Sistema Educativo. Mejorando la Efectividad de los Servicios ATE. En C. Bellei, et al. (Eds.), *Asistencia Técnica Educativa: De la Intuición a la Evidencia* (pp. 129-161). Santiago: FONDEF-CONICYT y Universidad de Chile.

- Valenzuela, J.P. et al. (2010). Segregación Escolar en Chile. En S. Martinic y G. Elacqua (Eds.), *¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo* (pp. 209-231). Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile – Unesco.
- Weinstein, J. y Muñoz, G. (2009). Calidad para Todos. La Reforma Educacional en el punto de quiebre, en Bascuñán et al. (Eds.), *Más acá de los sueños, más allá de lo posible: la Concertación en Chile*. LOM: Santiago.
- Weinstein, J. et al. (2010). La subvención preferencial: Desde una difícil instalación hacia su institucionalización. En S. Martinic y G. Elacqua (Eds.), *¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo*, (pp. 161-282) Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile/Unesco.