

Comentario

al Proyecto de Ley que flexibiliza la Subvención Escolar Preferencial

Gonzalo Muñoz

Facultad de Educación - Universidad Diego Portales

Diciembre, 2019

Agenda

1. Antecedentes de la Subvención Escolar Preferencial
2. Implementación y resultados generales de esta política
3. Proyecto de ley: un avance y un gran riesgo/problema
4. Recomendaciones para mejorar el PDL

1. Antecedentes: el sentido de la SEP

- Profundización y "complejización" (2008) del mecanismo de subsidio a la demanda para financiar la educación general. Origen controversial.
- Subvención especial que entrega más recursos a establecimientos de mayor desventaja socioeconómica, asociando a esto i) cumplimiento de ciertas condiciones/requisitos y ii) un tipo específico de gasto (que se rendiría detalladamente)
- Hoy cerca de 8.000 establecimientos adscritos a esta política. 10% de "colegios elegibles" fuera del sistema. Más de 1.500 millones de dólares anuales de inversión pública.
- Educativamente, principal novedad (con varios antecedentes desde los 90): institucionalización del plan y ciclo de mejoramiento educativo (PME), que se transformaría en piedra angular de esta política

1. Antecedentes: SEP como parte de un ciclo de políticas

Evolución de diseños institucionales y políticas educacionales en Chile

El estado nacional es el principal proveedor de educación; el sector privado "coopera" con el estado subordinadamente	Educación pública administrada por municipios compite con educación privada: vouchers universales, elección escolar y privatización son promovidas	Mercado opera autónomamente con altos niveles de privatización y "en paralelo" el estado promueve políticas de mejoramiento de la calidad y equidad	Estado busca "asegurar calidad" del mercado vía reforma basada en estándares: rendición de cuentas, incentivos y sanciones basados en tests de logro	Control de "efectos perversos" del mercado, educación privada regulada para fines públicos y prioridad parcial para Nueva Educación Pública (desmunicipalización vía Servicios Locales)
<i>Hasta 1980</i>	<i>1980 - 1990</i>	<i>1990 - 2006</i>	<i>2006 - 2014</i>	<i>2014 hasta hoy</i>
Estado Docente	Mercado desregulado	Mercado + Estado compensatorio	Estado evaluador incrustado en el mercado educacional	Mercado regulado + Estado proveedor, "guiados" por un Estado evaluador

Fuente: Bellei y Muñoz, en prensa

2. Implementación y resultados de esta política

- Resultados mixtos: “salto” incuestionable en las condiciones de escuelas y liceos + valoración positiva en el sistema escolar + PME como base para mejora sustentable de la calidad (ver artículo anexo)
- A pesar de esto, calidad educativa en sentido amplio no ha mejorado en la mayoría de escuelas con SEP, tampoco se ha reducido significativamente la segregación y hay evidencia de algunas “distorsiones” introducidas por la SEP al proceso educativo (extendidas ahora con ley SAC).
- Problemas de implementación importantes, como niveles de ejecución y mal uso de los recursos asociados a esta ley (CPP UC, 2019)
- Efectivamente Ley de Inclusión hace indispensable modificar SEP para simplificar y facilitar su ejecución en este nuevo contexto. SEP en alguna medida queda obsoleta.

2. Implementación y resultados de esta política

Estudio “Liderazgo directivo y Calidad de la Educación” (CEDLE, 2019). ¿Cuánto han aportado estas políticas a la mejora de la calidad de su establecimiento?. N=380 directores de escuelas urbanas.

Políticas Educativas recientes	Total	Dependencia administrativa			
		MUN	PS	PP	
Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP)	Nada	10,0	0,7	15,4	
	Bastante	74,7	81,9	70,6	
Programa de Integración Escolar (PIE) (Decreto 170)	Nada	27,7	2,6	42,2	
	Bastante	57,2	78,3	45,1	
Ley de Calidad y Equidad (selección y aumento de atribuciones para directores del sector municipal)	Nada	6,6	6,6	0,0	
	Bastante	44,0	44,0	0,0	
Ley de Violencia Escolar (reglamentos, planes y encargados de convivencia escolar)	Nada	7,3	3,9	9,5	6,1
	Bastante	60,4	61,4	61,2	54,5
Creación del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad (Superintendencia de Educación, Agencia de la Calidad y Consejo Nacional de Educación)	Nada	5,8	3,3	6,4	9,2
	Bastante	50,7	47,2	51,5	56,5
Ley de Inclusión Escolar (fin del lucro, copago y selección)	Nada	11,5	3,8	12,0	29,5
	Bastante	51,6	59,7	50,5	35,5
Sistema de Desarrollo Profesional Docente (Carrera Docente)	Nada	23,6	2,7	35,7	
	Bastante	38,4	43,2	35,6	
Nueva Educación Pública (Desmunicipalización y creación de SLEP)	Nada	33,0	33,0		
	Bastante	19,3	19,3		
Ley de Formación Ciudadana (planes y asignatura)	Nada	7,4	5,2	9,1	5,9
	Bastante	44,1	45,1	44,9	38,3
Ley Aula Segura (expulsión de estudiantes y medidas disciplinarias)	Nada	28,9	30,4	26,8	34,3
	Bastante	26,8	21,7	31,7	17,7

3. Proyecto de ley: un avance y un (gran) problema

Cambio legal	Sentido	Opinión
Fin del convenio SEP (artículo 2, que modifica ley 20.248)	Se eliminan las “barreras de entrada” a los sostenedores, <u>asociando esta subvención adicional solamente al carácter de alumno prioritario o preferente</u> y ya no a la firma de un convenio (lo que provoca una “extensión” del beneficio de la SEP). La SEP se transforma así en un “derecho” del estudiante. Estos recursos deben invertirse en los “fines educativos” establecidos en la ley de inclusión, manteniendo además como exigencia la gratuidad (debido a transición de la ley de inclusión), retención y medidas especiales para estudiantes prioritarios y de bajo rendimiento.	Este cambio es razonable y permite que todas las escuelas reciban los recursos de esta subvención que reconozca su nivel de vulnerabilidad. Tiene sentido siempre y cuando se resguarde Plan de Mejoramiento.
Plan de mejoramiento deja de contar con recursos y se restringe a un grupo de escuelas (Art. 1, que modifica ley 20.529)	Se propone un cambio que le da al PME un rol de planificación estratégica, pero ahora <u>sin recursos para la mejora escolar</u> . Se define lo que será este nuevo plan. Además, <u>se establece como una exigencia solamente para los establecimientos que se encuentran en las categorías inferiores</u> de la clasificación de la Agencia de Calidad. Esos establecimientos además deben considerar las recomendaciones de la Agencia en la elaboración de sus nuevos planes.	Este cambio debilita a una herramienta central del sistema escolar y puede implicar un retroceso en materia de condiciones para la calidad. Importante modificar completamente sentido del PDL.

3. Riesgos de debilitar al PME

- Este cambio puede implicar un retroceso importante debido a que una parte sustantiva del enriquecimiento pedagógico y de recursos humanos de los centros educativos se ha producido a través del PME-SEP. Eliminar completamente su dimensión financiera puede tener un efecto negativo en la calidad.
- Además, dado que las decisiones de gasto del PME habían pasado en parte importante desde los sostenedores a las escuelas, este cambio desempodera a comunidades educativas y sus equipos directivos. Inconsistencia con ley NEP.
- Elaborar el PME, por lo demás, debiera ser una obligación para todo el sistema y no solo para las escuelas de bajo desempeño (de hecho, el MINEDUC se supone que tendrá que disponer buenos ejemplos de PME).

4. Recomendaciones para mejorar PDL

- 1) No “desanclar” completamente el PME de los recursos de la SEP, dejando una proporción del aporte SEP (30%) para definición de la escuela, a través de su plan. 70% restante para “fines educativos”
- 2) Fortalecer al PME en vez de debilitarlo: asegurar su obligatoriedad y algunas características básicas por ley (vinculación con PEI, plan a 4 años, construcción participativa, etc.)
- 3) Evaluar posibilidad de implementación gradual, para probar efectos de este cambio antes de modificación y puesta en marcha universal. ¿Una región completa el 2021?
- 4) En síntesis, es relevante avanzar en flexibilización gradual de esta subvención, pero sin abandonar debate de fondo sobre problemas y necesaria reforma al sistema de financiamiento a la educación escolar (voucher).

Comentario

al Proyecto de Ley que flexibiliza la Subvención Escolar Preferencial

Gonzalo Muñoz

Facultad de Educación - Universidad Diego Portales

Diciembre, 2019