



Fondo de Investigación y Desarrollo en Educación - FONIDE
Departamento de Estudios y Desarrollo.
División de Planificación y Presupuesto.
Ministerio de Educación.

USO DE LOS RECURSOS DE LA LEY SEP Y SU EFECTO EN LOS RESULTADOS SIMCE

Investigador Principal: Marcela Román C.

Investigadores Secundarios: Marcela Peticara y Javiera Selman

Analistas Cualitativos:
Francisco Álvarez, Álvaro Carrasco y Cecilia Cardemil

Institución Adjudicataria: Universidad Alberto Hurtado
Proyecto FONIDE N°: F611118-2011

Enero 2013

Información: Secretaría Técnica FONIDE. Departamento de Estudios y Desarrollo - DIPLAP. Alameda 1371, Piso 8, MINEDUC.
Fono: 406 6073. E-mail: fonide@mineduc.cl

INFORMACIÓN SOBRE LA INVESTIGACIÓN:

Inicio del Proyecto: Marzo 2012
Término del Proyecto: Marzo 2013

Equipo Investigación:

Investigador Principal: Marcela Román C.

Investigadores Secundarios: Marcela Peticará y Javiera Selman

Analistas Cualitativos: Francisco Álvarez; Álvaro Carrasco y Cecilia Cardemil

Monto adjudicado por FONIDE: \$24.328.800

Presupuesto total del proyecto: \$24.328.800

Incorporación o no de enfoque de género: No

Comentaristas del proyecto: Dagmar Raczynski

“Las opiniones que se presentan en esta publicación, así como los análisis e interpretaciones, son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista del MINEDUC”.

Las informaciones contenidas en el presente documento pueden ser utilizadas total o parcialmente mientras se cite la fuente.

Esta publicación está disponible en www.fonide.cl

INDICE

1. Introducción.....	7
2. Antecedentes.....	8
2.1. La Ley SEP.....	9
Investigación relacionada	15
3. El problema de investigación	18
3.1. Objetivos del Estudio.....	19
4. Marco Conceptual / Perspectiva Analítica.....	20
4.1. Eficacia escolar: factores asociados al aprendizaje escolar.....	21
Principales factores asociados al rendimiento escolar	22
4.2. Cambio y Mejora Escolar.....	26
El rol de la autoridad del nivel intermedio: El sostenedor como agente clave del cambio y la mejora.....	28
El rol del sostenedor en Chile	30
4.3. La evidencia desde la revisión de la literatura.....	32
5. Metodología.....	39
5.1. Fase 1: Tipología uso recursos SEP y comportamiento SIMCE.....	40
5.2. Fase 2: Estudio de Casos: ¿Quiénes, sobre qué y cómo deciden?	43
Los Actores y Técnicas utilizadas	45
Plan de Análisis de la información	47
Análisis integrado	49
6. Resultados Fase Cuantitativa	49
6.1. Análisis descriptivo	49
Sistema Educacional Chileno	49
Uso de los Recursos de la Ley de Subvención Escolar Preferencial.....	63
Resultados SIMCE	72
6.2. Evolución del SIMCE en colegios SEP y no SEP	77
6.3. Gasto SEP y SIMCE.....	80
6.4. Resultados Académicos y recursos SEP. A modo de conclusión	86
7. Resultados Fase 2: Estudio de Casos: ¿Quiénes, sobre qué y cómo deciden?.....	87
7.1. Síntesis de los casos exitosos	87
Los sostenedores municipales exitosos.....	88

Los sostenedores particulares exitosos	105
7.2. Síntesis de los casos no exitosos	117
Los sostenedores municipales no exitosos	117
Los sostenedores privados no exitosos	127
7.3. Lo común y lo diverso entre los casos exitosos y no exitosos.....	132
Sostenedores públicos y privados exitosos.....	132
Sostenedores públicos y privados no exitosos.....	139
8. Conclusiones	142
9. Recomendaciones para la formulación de políticas públicas	155
Bibliografía.....	159
Anexo I: Especificaciones sobre los modelos econométricos y selección de casos para el análisis cualitativo	170
Anexo II: Pautas Entrevistas y Grupos Focales	174
Anexo III: Sistematización y pre análisis discurso sostenedores, directores y docentes	175
Anexo Estadístico	176

INDICE DE CUADROS Y GRAFICOS EN EL TEXTO

Cuadro 1: Monto subvención según tipo de establecimiento vigentes hasta 2011	13
Cuadro 2: Monto subvención según tipo de establecimiento vigente desde Octubre de 2011	14
Cuadro 3: Monto subvención por alumno prioritario según tramo de concentración vigente hasta Febrero de 2011	14
Cuadro 4: Monto subvención por alumno prioritario según tramo de concentración vigente desde Octubre de 2012.....	14
Cuadro 6: Factores de Entrada/insumos asociados a los aprendizajes y rendimientos escolares, según nivel.....	24
Cuadro 7: Factores de Proceso asociados a los aprendizajes y rendimientos escolares, según nivel.....	25
Cuadro 8: Total de casos fase cualitativa	45
Cuadro 9: Técnicas y actores implicados en la fase cualitativa.	46
Cuadro 10: Identificación Casos Fase Cualitativa.	46
Cuadro 11: Distribución de establecimientos.....	50
Cuadro 12: Distribución de establecimientos que imparten educación básica	50
Gráfico 1: Matrícula establecimientos educacionales	51
Gráfico 2: Matrícula establecimientos que imparten educación básica	51
Gráfico 3: Zona de establecimientos educacionales.....	52
Gráfico 4: Resultados SIMCE Matemáticas, Zona.....	52
Gráfico 5: Resultados SIMCE Matemáticas, Dependencia	53
Gráfico 6: Resultados SIMCE Matemáticas, Grupo Socioeconómico	54
Cuadro 13: Tasa alumno/profesor	54
Gráfico 7: Tasa alumno/profesor establecimientos SEP y no SEP	55
Cuadro 14: Establecimientos incorporados a la Ley SEP entre 2008 y 2011.....	55
Cuadro 15: Estadísticas descriptivas de los establecimientos	56
Cuadro 16: Evolución Aplicación Financiamiento Compartido en Escuelas SEP (Convenio 2008).....	59
Cuadro 17: Clasificación de establecimientos SEP	60
Cuadro 18: Caracterización escuelas que descienden de Autónomas a Emergentes ..	61
Cuadro 19: Caracterización escuelas que ascienden de Emergentes a Autónomas	62

Cuadro 20: Distribución de los establecimientos según estado del PME y año del convenio.....	63
Cuadro 21: Número de alumnos prioritarios promedio según vulnerabilidad	63
Cuadro 22: Categorías de uso de recursos SEP	65
Cuadro 23: Distribución de recursos SEP entregados entre marzo 2008 y mayo 2011	66
Cuadro 24: Descripción del gasto de los recursos entregados en la Ley SEP entre 2008 y 2010	68
Gráfico 8: SIMCE Lenguaje establecimientos SEP y No SEP, Convenio 2008.....	73
Gráfico 9: SIMCE Matemáticas establecimientos SEP y No SEP, Convenio 2008	73
Gráfico 10: Brecha SIMCE Lenguaje Establecimientos SEP y No SEP, Convenio 2008	74
Gráfico 11: Brecha Puntajes SIMCE Matemáticas Establecimientos SEP y No SEP, Convenio 2008	74
Cuadro 25: Clasificación de Establecimientos por Intensidad de Gasto, Convenio 2008	75
Gráfico 12: SIMCE Lenguaje establecimientos con distinta intensidad de gasto Total, Convenio 2008	75
Gráfico 13: SIMCE Lenguaje establecimientos con distinta intensidad de gasto en Artículos y Especies, Convenio 2008	76
Gráfico 14: SIMCE Lenguaje establecimientos con distinta intensidad de gasto en Contratación de Servicios, Convenio 2008.....	76
Cuadro 26. Colegios Municipales. Variables instrumentales, incluye efectos fijos (a nivel de sostenedor)	79
Cuadro 27. Colegios Particulares Subvencionados. Variables instrumentales, incluye efectos fijos (a nivel de sostenedor)	81
Cuadro 28. Colegios Municipales SEP. Incidencia de gastos. Variables instrumentales, incluye efectos fijos	83
Cuadro 29. Colegios PS Urbanos SEP. Incidencia de gastos. Variables instrumentales, incluye efectos fijos	84

1. Introducción

La investigación, cuyos resultados finales se presentan en este informe, tiene como propósito entregar evidencia válida y relevante referida al tipo de uso que los sostenedores, públicos y privados, han dado a los recursos provistos a través de la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP). Evidencia que se analiza desde las consecuencias y efectos que tal uso ha tenido en los desempeños el rendimiento escolar (SIMCE) de las escuelas adscritas a dicha ley y, que se complementa y enriquece mediante la profundización en la dinámica y lógica de la toma de decisión para el uso de tales recursos en los niveles intermedios. Específicamente, se indaga en los roles ejercidos por los sostenedores públicos y privados en la decisión de la inversión de los recursos SEP, buscando conocer de los criterios y argumentos que sostienen tales decisiones, así como de los roles que han jugado en dichas dinámicas, los directores y docentes de las escuelas a su cargo.

Corresponde a un estudio de diseño mixto, que en su primera etapa *analiza información secundaria oficial* con el objeto de indagar si existe evidencia del efecto de la Ley SEP y evaluar en qué medida las distintas acciones realizadas en el marco de esta ley pueden haber incidido sobre el desempeño de los colegios (medido éste por SIMCE de 4 básico) y establecer también una tipología de sostenedores en función de las características de las acciones priorizadas y emprendidas con los recursos recibidos, para posteriormente analizar su relación con los rendimientos que alcanzan los estudiantes de las escuelas implicadas. Posteriormente, mediante un *Estudio de Casos*, se profundiza en los procesos y prácticas a través de los cuales se decide el uso de los recursos recibidos en los niveles intermedios, buscando aspectos comunes y diversos entre sostenedores cuyas escuelas han incrementado sus puntajes SIMCE por sobre lo esperado en el período en estudio y quienes no lo han logrado.

El estudio levanta información sustantiva respecto de los recursos transferidos a los sostenedores durante el período de vigencia de la Ley así como del gasto realizado por ellos en tal período, identificando grandes rubros. Sin embargo, la calidad de las bases de datos oficiales, así como la forma de acopio respecto del destino dado a los recursos recibidos, pone límites al estudio, especialmente respecto de mayor fineza en tipos de uso y por tanto de eventuales asociaciones o relaciones con los rendimientos escolares de las escuelas implicadas. Por otra parte, la casi universalidad del ingreso de los establecimientos municipales al régimen SEP en el mismo momento, impide poder atribuir a dicha acción eventuales cambios o mejoras en los rendimientos, ya que no se dispone de establecimientos control que lo hagan posible (los poco que no lo hicieron tienen características muy especiales y están lejos de poder actuar como buenos controles). Esta necesaria mirada sólo fue posible para los centros de administración privada, cuyas características son del todo diferentes a los de administración municipal y por tanto, las recomendaciones y hallazgos no pueden ser extrapolables a sostenedores y escuelas municipales. Pendiente queda por lo tanto, poder avanzar en mayores distinciones, que asumiendo los factores de eficacia escolar, permitan asociar claramente tipos de usos e incremento en el rendimiento.

El presente texto corresponde al Informe Final del Proyecto FONIDE N°: F611118-2011: ***Uso de los recursos de la Ley SEP y su efecto en los resultados SIMCE***, cuyo propósito principal es entregar los principales resultados de ambas fases del estudio, así como las conclusiones y recomendaciones que de ello emerge.

El documento se estructura en 9 grandes capítulos y cuatro anexos. Un primer apartado contextualiza el estudio, describiendo el escenario educativo en donde se inserta la Ley SEP, así como los objetivos e hipótesis de la investigación misma. Un segundo capítulo ofrece el marco conceptual desde donde se abordan los objetivos y análisis de estudio, dando cuenta al mismo tiempo de las principales evidencias a través de la revisión de la literatura internacional y para Chile. En un tercer punto, se detalla la estrategia metodológica seguida en sus dos fases y componentes, tanto para el levantamiento como para el análisis de la información recogida y utilizada. Los capítulos 4 y 5, entregan los resultados logrados en las fases cuantitativa y cualitativa respectivamente. El sexto capítulo recoge -en función de los objetivos del estudio- las principales conclusiones que emergen de tales resultados, para posteriormente y a partir de allí, ofrecen un conjunto de sugerencias que permitan orientar un mejor uso de los recursos, que afecte positivamente los aprendizajes y el logro escolar buscados. Cierran este informe, la bibliografía referida, y un conjunto de anexos que son insumos de los análisis y resultados presentados.

2. Antecedentes

Enmarcadas en los procesos de Reformas Educativas de inicios de los noventa, se desarrollaron en Chile importantes políticas tendientes a incrementar la calidad y equidad de la educación a nivel del sistema. Así, sostenidas en dichos pilares, el campo educativo nacional albergó por cerca de dos décadas importantes políticas que, atendiendo a la desigualdad de escuelas y estudiantes, buscaban igualar no sólo el acceso al conocimiento, sino que la calidad de las trayectorias y resultados escolares (Cox, 2003, García-Huidobro y Cox, 1999; Roman 2008). En este escenario, el sistema educativo chileno operó durante los años noventa y parte de los dos mil, con un criterio de discriminación positiva mediante la implementación de programas focalizados, que buscaban desarrollar procesos educativos pertinentes y relevantes en las escuelas y liceos que atienden a niños y jóvenes con mayores carencias y menores recursos de todo tipo para aprender (PNUD, 1998; García Huidobro, 1999; UNESCO, 2004; Román, 2008-2009). Esta estrategia de apoyo centralizado, sistemático e integral, fue la gran apuesta para disminuir las desigualdades y brechas entre escuelas y estudiantes. La lógica detrás de esta política, asume la intervención sobre la escuela en su conjunto, específicamente sobre aquellos establecimientos que debido a la fuerte segmentación del sistema, se ubican casi exclusivamente en los sectores más pobres y vulnerables.

En los primeros años, la política fue diseñada e implementada directamente desde el Ministerio de Educación con sus equipos y estructuras. Tal es el caso de los reconocidos Programa de Las Novecientas Escuelas, P900 y del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Rural (P Rural), estrategias importantísimas de focalización en escuelas urbanas y rurales respectivamente (Cox y González, 1997). Sólo la evaluación de sus avances y pendientes fue externalizada en centros de investigación educativos y universidades. A inicios de los años dos mil, cambia la estrategia de focalización en una doble condición: i) se externalizan los diseños, enfoques y estrategias en un grupo selecto de organismos y centros educativos y, ii) se prioriza a aquellas escuelas que no lograron avanzar o mejorar sus prácticas y condiciones durante los varios años de focalización. Se trata así de una re focalización mediante apoyo y asistencia técnica externa. Este período está reflejado en el Programa de Asistencia Técnica a Escuelas Críticas desarrollado entre el 2002 y el 2006. Posteriormente y de acuerdo a las evaluaciones realizadas, se mantiene la externalización, pero con un diseño, dirección y orientación emanada del

Ministerio de Educación. Corresponde a los Programas de Asesoría Externa a Escuelas Prioritarias (2006-2007) y Liceos Prioritarios (2007 al 2010).

La evidencia referida al incremento de calidad educativa y de la justa distribución de ella en el sistema chileno sigue mostrando aspectos débiles y avances menores a lo deseado, a pesar de los importantes esfuerzos y estrategias desplegadas. Los diagnósticos realizados luego de décadas de políticas focalizadas, dan muestra de ello al constatar que se mantienen problemas de calidad a nivel de los rendimientos escolares y que nuestro sistema cuenta con una alta brecha entre los estudiantes de sectores más pobres y vulnerables y quienes pertenecen a las clases sociales y sectores con mayores recursos. Diferencias que se reflejan principalmente en la fuerte correlación entre aprendizajes y desempeños escolares y el nivel socioeconómico de los estudiantes (SIMCE, 2003- 2006-2008- 2009-2010). Aprenden y rinden más quienes cuentan con mayores recursos y capitales sociales y culturales (García-Huidobro y Bellei, 2003, Carnoy, 2005). Dicha inequidad se ve también reflejada en las características y distribución del fracaso escolar. Siete de cada diez estudiantes que suspenden definitivamente sus estudios en el nivel secundario, pertenecen al segmento más pobre de la población, concentrándose tal deserción, principalmente entre séptimo básico y primero medio (CASEN, 2006; Román, 2009).

De acuerdo a los diversos análisis y evaluaciones desarrollados desde los inicios de la Reforma (1990) y hasta mediados de la década del 2000, concurren en esta problemática, las casi nulas atribuciones con que contaba el Estado para controlar el uso de recursos transferidos y la calidad del servicio educativo. Atribuciones que cambian de manera importante a partir de la entrada en vigencia de la Ley SEP (2008) y que se ratifican con la nueva Ley de Educación del 2009. En efecto, con anterioridad a dichas Leyes, el aparato estatal no disponía de regulaciones, mecanismos o procedimientos que obligaran a los distintos actores a responder y rendir cuentas por los aprendizajes y desempeños escolares (Beyer, Eyzaguirre y Fontaine; 2001; González, 2005). Por su parte, la evidencia fruto de largos períodos de focalización, mostraba muy poca autonomía de las escuelas para iniciar y sostener procesos de mejoramiento, debido a prácticas y dinámicas centralizadas y a la inexistencia de recursos para invertir en mejoramiento educativo según sus propias decisiones y realidades. El involucramiento de los sostenedores (administradores) en los asuntos propiamente educacionales era muy débil y escaso (Espínola, Chaparro y Lazcano, 1997; Raczynski y Salinas, 2007, Espínola y otros, 2008), desligándose así de las responsabilidades de la calidad del servicio educativo ofrecido en sus escuelas.

2.1. La Ley SEP

Desde la evidencia anterior y con el desafío de atender de manera pertinente esta problemática y, afectar positivamente tal desigualdad, se promulga en el año 2008 la Ley de Subvención Escolar Preferencial, SEP, que transfiere nuevos recursos al sistema reconociendo el mayor costo de educar a los niños más vulnerables e introduciendo un nuevo vínculo entre escuelas, sostenedores, comunidad educativa, agentes externos y MINEDUC. Se busca así, mejorar la calidad y equidad de la educación en Chile a través del incremento en un 60% del valor de la subvención por alumno prioritario de educación parvularia y educación general básica, monto que se ha destinar exclusivamente al

mejoramiento de la calidad de la educación de los establecimientos educacionales subvencionados (Ley SEP, 2008).

Por primera vez se conecta el sistema de financiamiento con los resultados educativos: *más recursos, pero a cambio de calidad*, explicitando una serie de requisitos para el uso de estos insumos e incorporando consecuencias para los distintos actores (frente a logros y también a incumplimientos). Desde esta nueva institucionalidad, el Ministerio de Educación aparece principalmente concentrado en las tareas de diseño de políticas, financiamiento y apoyo para el mejoramiento, mientras que los sostenedores, públicos y privados, emergen más empoderados en su función educativa para lo cual cuentan con recursos adicionales. El desafío tras esta ley, es lograr que todos los niños y niñas que ingresan al sistema escolar aprendan, en especial los estudiantes provenientes de sectores sociales de menores ingresos y mayor vulnerabilidad social. Se espera que dicha ley impacte no sólo en las prácticas y dinámicas al interior de las escuelas, sino que afecte positivamente el quehacer y prácticas de los actores intermedios, especialmente de los sostenedores (Espínola y Silva, 2010) y con ello, mejoren los indicadores a nivel del sistema.

La Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP) otorga más recursos a aquellos establecimientos que imparten enseñanza regular diurna y tienen matrícula prioritaria. Las escuelas beneficiarias reciben dos subvenciones. La primera es la subvención escolar preferencial por alumno prioritario y la segunda, un monto adicional por concentración de alumnos prioritarios, medida esta última como porcentaje de la matrícula total en los niveles incorporados en la ley.

La Subvención Escolar Preferencial establece que cada año se incorpore un nivel de enseñanza para identificar a los alumnos prioritarios de cada establecimiento. El primer año de implementación, el 2008, la ley SEP consideró en el cálculo de la subvención a los alumnos prioritarios de educación parvularia a 4º básico y actualmente la subvención comprende la cantidad de alumnos prioritarios hasta 8º básico. En un acto posterior, en febrero de 2011, se modificó la ley y se incluyó a los alumnos de enseñanza media, estipulando que a partir de 2014 el cálculo de los recursos incluirá a los estudiantes de 1º medio, y ya en 2017 se cubrirá a la totalidad de la matrícula de los establecimientos.

Los alumnos prioritarios son definidos por el Ministerio de Educación aplicando las siguientes reglas de selección:

1. Alumnos cuyas familias pertenecen al Programa Chile Solidario.
2. Alumnos cuyas familias pertenecen al tercio más vulnerable según la Ficha de Protección Social.
3. Alumnos cuyos padres o apoderados pertenecen al tramo A del Fondo Nacional de Salud (FONASA).

De no contar con la información suficiente para aplicar estos criterios, se considera, en orden sucesivo, si los ingresos familiares son menores a la línea de indigencia urbana o rural, según corresponda; si la escolaridad de la madre, o en su defecto del padre o

apoderado, es inferior o igual a 4 años; la condición de ruralidad de su hogar¹; y si la comuna de residencia tiene un nivel de pobreza mayor o igual al doble del índice nacional.

Los sostenedores son quienes postulan² y reciben los recursos, para lo cual deben suscribir y firmar el *Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa* (Art. 7º, Ley 20.248) que se extiende por un período de 4 años, luego del cual puede renovarse o revocarse en caso de que no se hayan cumplido las exigencias requeridas.

A través del convenio, los sostenedores se comprometen a desarrollar e implementar un *Plan de Mejoramiento Educativo (PME)* en cada una de las escuelas que reciban la subvención. Estos planes deben abordar las áreas de gestión del currículum, liderazgo escolar, convivencia escolar y/o gestión de recursos en la escuela, con el fin último de mejorar el rendimiento académico de los estudiantes, especialmente de los prioritarios y de más bajo desempeño. Además, deben incluir un diagnóstico de la situación inicial del establecimiento respecto a la disposición de recursos humanos, técnicos y materiales; un conjunto de metas de rendimiento académico; acciones para detectar y tratar problemas psicológicos, sociales y necesidades educativas especiales de los alumnos prioritarios; y establecer actividades docentes complementarias a los procesos de enseñanza y aprendizaje de los alumnos prioritarios para mejorar su rendimiento.

Al suscribirse a la subvención, los sostenedores adquieren obligaciones con el Ministerio de Educación. En primer lugar, deberán eximir a los alumnos prioritarios de los cobros asociados a la postulación, ingreso o permanencia en el establecimiento, incluido el financiamiento compartido. Tampoco podrán seleccionar entre quienes postulen a algún nivel entre educación parvularia y 6º básico, y además deberán retener a los alumnos prioritarios de bajo rendimiento en estos niveles. Adicionalmente, los sostenedores tendrán la obligación de destinar todos los recursos que contempla la ley a las medidas establecidas en el Plan de Mejoramiento Educativo (con especial énfasis en los alumnos prioritarios) y a la asistencia técnico pedagógica para mejorar el rendimiento escolar de alumnos con bajo desempeño.

Con el objetivo de regularizar la asistencia técnico pedagógica, la ley establece la creación de un Registro Público de Personas o Entidades Pedagógicas y Técnicas de Apoyo. El registro se hace a través de www.registroate.cl y así las escuelas seleccionan instituciones de Asistencia Técnica Educativa (ATE) que las apoyan en la elaboración e implementación del PME, y también en la generación de informes de calidad educativa y en llevar a cabo actividades de reestructuración cuando sea necesario.

Un aspecto central de esta ley es que, a través de una serie de compromisos que quedan establecidos en el convenio, restringe y supervisa el accionar de los sostenedores. Entre los compromisos establecidos destacan los siguientes: i) presentar anualmente a la Superintendencia de Educación³ un informe del uso de los recursos recibidos, el cual deberá ser de acceso público; ii) señalar en el convenio y actualizar anualmente los recursos públicos que recibe para los establecimientos a su cargo; iii) mantener por un

¹ Definida como tal si más del 80% de la comuna de residencia del alumno es considerada rural.

² Las postulaciones se hacen en agosto de cada año y el convenio comienza a regir el primer día del siguiente año escolar, o el primer día del mes siguiente de la fecha de aprobación si esta fuese posterior.

³ Antes de la creación de la Superintendencia de Educación y de la Agencia de Calidad, era el Ministerio de Educación el que debía realizar todas las actividades relacionadas a la ley.

mínimo de cinco años a disposición del Ministerio de Educación un estado de resultados que de cuenta de todos los ingresos provenientes del sector público y de los gastos⁴; iv) establecer metas de efectividad del rendimiento académico de sus alumnos a través de indicadores de calidad estandarizados; y v) entregar información a la comunidad escolar, especialmente a padres y apoderados, del proyecto educativo, las metas de rendimiento académico y de la existencia de este convenio. Adicionalmente, el sostenedor requiere la aprobación del informe de uso de recursos por parte del director del establecimiento y respecto a las actividades pedagógicas, la ley establece que la malla curricular debe contar con actividades artísticas y/o culturales y deportivas, y los docentes deben entregar al director una planificación educativa de los contenidos del año.

El Ministerio de Educación clasifica a las escuelas beneficiarias de la ley SEP como Autónomas, Emergentes y En Recuperación⁵. Esta clasificación aplica a escuelas cuya matrícula sea superior a 20 alumnos y que tengan al menos dos de las últimas tres mediciones de pruebas SIMCE de 4º y 8º básico aplicadas a nivel nacional. Establecimientos que no cumplen estas características, incluidos aquellos nuevos o que sólo posean cursos inferiores a 4º básico, son clasificados como emergentes, pudiendo actualizar su condición a partir de los resultados en próximas evaluaciones. La condición de En Recuperación aplica a partir del segundo año de participación, siendo al comienzo todas las escuelas autónomas o emergentes.

Si bien aun no están definidos los indicadores de calidad que utilizará la Agencia de Calidad para clasificar a las escuelas, hasta la fecha la ley establece que las escuelas Autónomas son aquellas que han tenido sistemáticamente buen desempeño en las últimas tres mediciones de la prueba SIMCE de 4º y 8º básico, los establecimientos Emergentes agrupan a los que no han mostrado sostenidamente buenos resultados y los establecimientos En Recuperación representan a los que han obtenido puntajes deficientes⁶.

Adicionalmente, se utilizan algunos indicadores complementarios con distintas ponderaciones para el sector municipal y no municipal, como la tasa de aprobación, la tasa de retención, mejoramiento, integración, iniciativa y evaluación docente. En la evaluación final, los resultados de la prueba SIMCE constituyen el 70% y los indicadores complementarios el 30%.

Esta clasificación, que deberá ser revisada al menos cada cuatro años para las escuelas Autónomas, determina los montos de la subvención, el uso de los recursos, la elaboración de un PME, y la evaluación y fiscalización que realizará el Ministerio de Educación.

⁴ Las escuelas Emergentes y En recuperación deben enviar esta información al Ministerio de Educación anualmente.

⁵ La nueva ley 20.529, en 2012, que establece el aseguramiento de la calidad de la educación, señala que todas las escuelas serán clasificadas por la Agencia de Calidad como Establecimientos Educativos de Desempeño Alto, Medio, Medio-Bajo e Insuficiente. La última modificación a la ley SEP en octubre de 2012 indica que utilizará la clasificación de la ley 20.529, no obstante, en la descripción y reglamento se mantiene la clasificación original.

⁶ Específicamente, las escuelas Autónomas son aquellas que, respecto al establecimiento en la mediana de rendimiento de las escuelas de su mismo grupo socioeconómico, tengan un puntaje promedio mayor y una mayor proporción de alumnos con puntajes por sobre 250 y 300 puntos. Por su parte, los establecimientos En Recuperación son los que han tenido un puntaje promedio inferior a los 220 puntos y una proporción de alumnos con puntaje superior a 250 puntos menor al 20%.

Las escuelas Autónomas no requieren la aprobación de un PME y son evaluadas cada cuatro años en función de la retención de alumnos prioritarios con dificultad académica, sus resultados en la prueba SIMCE y otros indicadores de calidad definidos por la Agencia de Calidad. Los establecimientos Emergentes deben elaborar un PME exigente y son evaluados anualmente según su implementación, pudiendo ser ascendidos o descendidos de categoría. Las escuelas En Recuperación recibirán un monto exclusivo para la implementación del PME, dejando de recibir la subvención por alumno, y deben cumplir con una serie de actividades que en un plazo de cuatro años les permita ser clasificadas como Emergentes.

Las escuelas Emergentes y En Recuperación tiene derecho a recibir recursos adicionales. Las primeras deberán utilizar estos montos en el financiamiento del diseño e implementación del PME, y las segundas en actividades de restructuración que les permitan ascender de categoría. La suma anual de estos aportes extras y las subvenciones por concentración y alumnos prioritarios debe ser equivalente a lo que recibiría la escuela en cuestión en caso de ser autónoma⁷.

La subvención mensual que reciben los establecimiento adscritos a la ley se calcula en base a la Unidad de Subvención Educacional (USE), que en 2011 era \$ 18.190, 928 pesos. Los cuadros 2 y 4 muestran el valor del subsidio por alumno que corresponde según el tipo de establecimiento y concentración de alumnos prioritarios respectivamente. El monto total se determina multiplicando este valor por la asistencia promedio de los alumnos prioritarios durante los últimos tres meses precedentes al pago.

Las subvenciones son mayores para las escuelas Autónomas y son decrecientes con el nivel de enseñanza de los alumnos. En la última modificación, realizada en octubre de 2011, los valores se emparejaron con respecto a 4º básico, lo que significó que en algunos niveles los montos se duplicaran (ver cuadros 1 y 2) y que el crecimiento de la subvención para el primer ciclo básico fuese sustancialmente menor: 20% respecto a un 140% para 7º y 8º básico y enseñanza media.

Cuadro 1: Monto subvención según tipo de establecimiento vigentes hasta 2011

Clasificación	Parvularia a 4º Básico		5º y 6º Básico		7º y 8º Básico		Desde 1º a 4º Medio	
	USE	2011	USE	2011	USE	2011	USE	2011
Autónomos	1,4	25.467	0,93	16.918	0,47	8.550	0,47	8.550
Emergentes	0,7	12.734	0,47	8.550	0,24	4.366	0,24	4.366

Fuente: Elaboración propia en base a Ley N°20248 (Versión 27-08-2011)

⁷ El Aporte adicional se define en USE por alumno: 0,847 desde parvularia a 6º año de educación básica; 0,5645 en 7º y 8º; y 0,5645 entre 1º y 4º medio. Durante el primer año de vigencia se entregará un tercio del monto adicional a los establecimientos que no tengan el PME.

Cuadro 2: Monto subvención según tipo de establecimiento vigente desde Octubre de 2011

Clasificación	Parvularia a 4º Básico		5º y 6º Básico		7º y 8º Básico		Desde 1º a 4º Medio	
	USE	2011	USE	2011	USE	2011	USE	2011
Autónomos	1,694	30.815	1,694	30.815	1,129	20.538	1,129	20.538
Emergentes	0,847	15.408	0,847	15.408	0,5645	10.269	0,5645	10.269

Fuente: Elaboración propia en base a Ley N°20248 (Versión 26-10-2011)

El valor de la subvención por alumno según el nivel de concentración de alumnos prioritarios también ha aumentado en el tiempo. Los cuadros 3 y 4 muestran los cambios que se han realizado. Nuevamente se observa que los incrementos han estado focalizados en niveles de educación más avanzados, principalmente en 7º y 8º básico.

Cuadro 3: Monto subvención por alumno prioritario según tramo de concentración vigente hasta Febrero de 2011

Tramos según Concentración	Parvularia a 4º Básico		5º y 6º Básico		7º y 8º Básico	
	USE	2011	USE	2011	USE	2011
60% o más	0,252	4.584	0,168	3.056	0,084	1.528
Entre 45% y 60%	0,224	4.075	0,149	2.710	0,075	1.364
Entre 30% y 45%	0,168	3.056	0,112	2.037	0,056	1.019
Entre 15% y 30%	0,098	1.783	0,065	1.182	0,033	600

Fuente: Elaboración propia en base a Ley N°20248 (Versión 26-02-2011)

Cuadro 4: Monto subvención por alumno prioritario según tramo de concentración vigente desde Octubre de 2012

Tramos según Concentración	Parvularia a 4º Básico		5º y 6º Básico		7º y 8º Básico		Desde 1º a 4º Medio	
	USE	2011	USE	2011	USE	2011	USE	2011
60% o más	0,302	5.494	0,302	5.494	0,202	3.675	0,202	3.675
Entre 45% y 60%	0,269	4.893	0,269	4.893	0,179	3.256	0,179	3.256
Entre 30% y 45%	0,202	3.675	0,202	3.675	0,134	2.438	0,134	2.438
Entre 15% y 30%	0,118	2.147	0,118	2.147	0,078	1.419	0,078	1.419

Fuente: Elaboración propia en base a Ley N°20248 (Versión 26-10-2012)

Para tener un orden de magnitud de los montos descritos es relevante tener en cuenta los valores de la subvención tradicional por alumno, sobre los cuales se entregan adicionalmente los recursos de la Subvención Escolar Preferencial.

Cuadro 5: Monto subvención tradicional del Estado por alumno

Enseñanza que imparte el establecimiento	Subvención	
	USE	2011
Educación general básica ^{3º a 8º años}	2,77105	50.408
Educación Media Humanístico- Científica	3,30862	60.187
Educación Media Técnico Profesional Agrícola Marítima	4,46684	81.256
Educación Media Técnico Profesional Industrial	3,49354	63.551
Educación Media Técnico Profesional Comercial y Técnica	3,30862	60.187

Fuente: Elaboración propia en base a Ley N°20.367(Versión 26-10-2012)

De lo anterior se extrae que un alumno en 4º básico de una escuela autónoma con una concentración de 60% en 2011, está asociado a una subvención mensual de \$30.051 pesos para el establecimiento, lo que sumado a la subvención tradicional que recibe la escuela, resulta en \$80.440 pesos al mes. Estos valores representan un aumento de 50% a 60% por sobre la subvención escolar que regían previo a la ley SEP.

Respecto al uso de los recursos, la ley exige una rendición de cuentas anual de todos los gastos, no obstante, no establece expresamente la forma en que se debe gastar la subvención más allá de señalar que el monto debe utilizarse en un 100% en las actividades descritas en el PME, que transcurridos cuatro años la renovación del convenio exige al establecimiento haber gastado más del 70% del monto entregado⁸, que las contrataciones, incrementos y aumentos de horas de personal docente no pueden exceder el 50% de los recursos SEP, a menos que en el PME se fundamente un porcentaje mayor, y que los gastos en personal en honorarios no pueden exceder el 15%. Estas últimas dos indicaciones fueron incorporadas en la modificación de octubre de 2011.

Es importante mencionar que debido al terremoto de febrero de 2010, se hizo una modificación a la ley señalando que aquellos sostenedores de establecimientos de las regiones de Valparaíso, Libertador Bernardo O'Higgins, del Maule, del Bío Bío, de la Araucanía y de la Región Metropolitana, podían aplicar durante los años escolares 2010 y 2011 la subvención y los aportes que contempla la ley SEP a la reparación y construcción de infraestructura y reposición de equipamiento y mobiliario.

Investigación relacionada

Previo a su implementación ya había estudios que buscaban predecir los resultados y analizar las características de la Subvención Escolar Preferencial.

⁸ Los recursos que no haya utilizado una escuela en un período se acumularán para el siguiente.

Un estudio interesante al respecto es el de Larrañaga y Peirano (2006), quienes a través de un modelo de impacto distributivo de la política fiscal cuantificaron los efectos que tendría la ley en la distribución de los recursos educacionales entre alumnos de enseñanza básica. Lo primero que señalan es que el sistema de subvención a la escolaridad existente, sobre el cual los recursos SEP son adicionales, no contribuye a la igualdad de oportunidades, ya que estos crecen de acuerdo al nivel socioeconómico de los estudiantes. En este contexto, la SEP reduciría la desigualdad observada y la magnitud depende de la forma en que se gasten los recursos. Los autores distinguen el gasto focalizado del gasto uniforme. En el primero, los recursos SEP se utilizan exclusivamente en la población prioritaria, y en el segundo, los ingresos se gastan uniformemente en toda la matrícula de los establecimientos. Los resultados muestran que la desigualdad se reduce a través del gasto uniforme pero sólo se revierte si el gasto es focalizado.

Una vez implementada la ley SEP se han realizado diversos estudios que buscan por un lado analizar el proceso de implementación, identificando los aspectos positivos y negativos de su entrada en vigencia (Weinstein, Fuenzalida y Muñoz, 2010; Irarrázabal et al, 2011), y por otro, estudiar características particulares del programa, como la ejecución de planes de mejoramiento educativo (CEPPE, 2010), el funcionamiento de las instituciones de Asistencia Técnica Educativa (ATE) (Bellei, Raczynski y Osses, 2009), o el proceso de decisión de los sostenedores (Elacqua, 2010).

El proceso de implementación de la ley SEP ha sido descrito como positivo, con alta aceptación por parte de las escuelas y eficacia de las instituciones en la clasificación de estas, evaluación de alumnos, elaboración de plataformas tecnológicas, y gestión de apoyo efectivo a las escuelas para la elaboración de los PME (Weinstein, Fuenzalida y Muñoz, 2010).

A pesar de la buena recepción de la ley SEP en las escuelas, y de la alta tasa de adhesión, existe entre las autoridades y profesores una mala percepción de la captación y retención de matrícula prioritaria, ya que muchas veces estos alumnos tienen problemas de conducta y de rendimiento que les parece que entorpecen el proceso educativo del resto de los alumnos (Irarrázabal et al, 2011).

La gestión de los colegios ha cambiado con la ley SEP. El rol del sostenedor, dedicado a actividades administrativas, ahora se ve obligado a participar de la elaboración del PME, lo que aumenta el compromiso de las escuelas con las metas que se proponen en el marco de la ley (Weinstein, Fuenzalida y Muñoz, 2010). Al mismo tiempo, la ley ha introducido mejores prácticas de organización curricular como la calendarización o la definición de metas concretas de resultado, cambiando la forma de planificar la actividad educativa y haciéndola acorde a las metas fijadas en el PME (Irarrázabal et al, 2011).

También ha cambiado la gestión de los recursos, incrementándose el gasto en personal y mejorando las competencias de los docentes, por ejemplo en el manejo de tecnologías de información (Irarrázabal et al, 2011).

Los estudios han detectado algunos problemas de diseño e implementación del programa. Los primeros se refieren a la ambigüedad de las responsabilidades del establecimientos y del sostenedor, lo que genera confusión; la falta de consideración de la desigual oferta geográfica de las agencias ATE; la inadecuación de la ley para las escuelas y sostenedores más vulnerables, así como para las pequeñas y rurales. En estas dos

últimas, la insuficiente matrícula no permite a la SEP ser una verdadera alternativa para mejorar el servicio educacional ofrecido.

Los problemas de implementación han estado marcados por la cantidad de cambios en criterios o reglas que dificultan el cumplimiento de la ley por parte de los establecimientos. Además se detectan problemas de fluidez y claridad en el proceso de información y comunicación entre la autoridad y las escuelas SEP (CEPPE- Fundación Chile, 2010).

Las agencias ATE aparecen como el punto más débil del programa ya que no han logrado desarrollar programas de buena calidad, sustentables y coherentes con la realidad de las escuelas. Esto está en línea con las deficiencias observadas al analizar distintos PME, que tienen, entre otras cosas, incoherencias entre el diagnóstico y las acciones propuestas y metas y acciones mal formuladas respecto de alumnos prioritarios (Irrarrázabal et al, 2011).

La ley SEP establece responsabilidades y requisitos sobre las escuelas beneficiarias que determinan la decisión de inscribirse o no al programa. Elacqua et al (2010)⁹ describen los elementos que se espera que afecten esta decisión y predicen que habrá más disposición a participar en escuelas con mayor matrícula de alumnos prioritarios, y no necesariamente con alta concentración, ya que el monto es linealmente creciente con el número de alumnos vulnerables. Por su parte, será menor la propensión a participar de aquellos establecimientos con buena reputación pero que no puedan ingresar como autónomos (pueden preferir esperar a mejorar sus resultados antes de entrar). Las escuelas con desempeño insuficiente y con poca capacidad de gestión o que sean muy pequeñas, y que puedan caer en recuperación al poco tiempo, tampoco tendrán incentivos a la entrada ya que no podrán cumplir con las exigencias de la ley y finalmente pueden afectar su reputación. La prohibición de seleccionar alumnos también afectaría la decisión de participación, ya que establecimientos con criterios más rígidos de selección (valóricos o académicos) pueden resistirse a entrar.

De lo anterior se desprende que, escuelas que se encuentran en la parte más alta y más baja de la distribución de los resultados de la prueba SIMCE tienen menores incentivos a no participar en la ley SEP. Los primeros pueden no querer perder el derecho de seleccionar alumnos, y los segundos pueden no poder cumplir las exigencias de la ley y ser finalmente perjudicados.

Han transcurrido más de cuatro años desde la implementación de la ley SEP y ya se encuentran disponibles algunos estudios que han intentado identificar el efecto de la participación en el programa en el rendimiento académico de los establecimientos beneficiarios.

Romaguera y Gallegos (2010) con datos de panel estiman distintas especificaciones de funciones de producción para las escuelas particulares subvencionadas y encuentran que inicialmente los establecimientos No SEP tienen mejores puntajes SIMCE (4º básico), pero que al controlar por distintas variables, este efecto se vuelve positivo, aunque de baja magnitud (la participación aumentaría en 2 puntos el puntaje de matemáticas). Para las escuelas municipales, el hecho de haber entrado casi en su totalidad en 2008 requiere la utilización de otra estrategia de estimación, ya que no tienen grupo de control. Para

⁹ Los autores estudian la probabilidad de participación según características de los establecimientos. Para esto, primero describen el sistema de incentivos tras la decisión de participación en la Ley SEP.

esto, se estimaron modelos separados acorde a la intensidad de la SEP, definida como el cambio por sobre los recursos de la subvención de escolaridad que significa la SEP, y se obtuvo así el efecto asociado a la cantidad de recursos adicionales que reciben las escuelas y se encuentra que es mayor entre quienes fueron más intensas, es decir, entre quienes tiene una mayor concentración de alumnos prioritarios.

En otro estudio, Valenzuela y Villarroel (2010)¹⁰ implementan distintas metodologías (semiparamétricas y cuasi-experimentales) para identificar el efecto de la ley SEP en los resultados SIMCE de 4º básico de los establecimientos particulares subvencionados¹¹. Los autores destacan que el incremento en los puntajes SIMCE ha sido transversal al sistema educacional, es decir, no sólo se observa esta tendencia en las escuelas que participan en el programa. Sin embargo, señalan que las escuelas particulares subvencionadas han incrementado en promedio 12 y 2 puntos en el SIMCE de lenguaje y matemáticas respectivamente entre 2007 y 2010, de los cuales la participación en la ley SEP explica entre 2 y 4 puntos en ambas mediciones. Los autores destacan la heterogeneidad de los resultados: escuelas en el quintil 5 de la distribución de concentración de alumnos prioritarios obtienen resultados de mayor magnitud que el resto, entre 3 y 4 puntos, y escuelas autónomas que llevan 3 años en la SEP revelan un aumento sostenido en los puntajes - 6 puntos en lenguaje y 9 en matemáticas- que se incrementa entre aquellas que tienen más alta concentración.

El presente estudio cuenta con una base de datos más rica para estudiar la relación entre los recursos SEP y los puntajes SIMCE, ya que dispone de información de gasto desagregado, lo que permite analizar los tipos de usos de recursos que pudieran ser más efectivos en aumentar los puntajes SIMCE. Los resultados de este análisis econométrico se presentan más adelante.

3. El problema de investigación

El estudio que se presenta, asume la estrecha relación entre uso y gestión de los recursos y la mejora de la calidad educativa ofrecida en las escuelas. Indaga así, en el tipo de acciones, servicios y asistencias técnicas en las cuales han invertido los sostenedores los recursos recibidos, para poder estudiar su relación con los resultados SIMCE obtenidos. Interesa al mismo tiempo, profundizar en los criterios y elementos a través de los cuales los sostenedores y agentes educativos toman decisiones tendientes a impactar en la calidad y equidad de la educación a nivel de la escuela y la comuna. Con todo se estará en condiciones de aportar con una sólida y rigurosa evidencia respecto del tipo de acciones que se muestren más relevantes y efectivas, al tiempo que estimar rangos de los costos implicados en dar una educación de calidad en contextos de pobreza y a estudiantes vulnerables.

El estudio presentará evidencia tendiente a determinar si la Ley SEP ha generado acciones que han contribuido a mejorar de manera sustancial el desempeño educacional

¹⁰ Este documento es una tesis para optar al grado de magíster en economía en la Universidad de Chile y será próximamente enviado a alguna revista.

¹¹ La entrada masiva de establecimientos municipales no les permite construir un grupo de control para estas escuelas y así no es posible aplicar las metodologías utilizadas por los autores. No obstante, se señala que los resultados son extrapolables a escuelas municipales después de analizar características de ambas escuelas.

de escuelas y estudiantes prioritarios y del papel que en ello han jugado los recursos transferidos. Se busca evaluar cuáles de estas acciones han sido las más efectivas y dar cuenta de los principales nudos o problemas en aquellos casos donde no se ha logrado lo esperado. De la misma forma, será posible identificar actores y procedimientos implicados en la toma de decisión a nivel local, que se muestran relevantes para mejorar y sostener la calidad y equidad educativa buscada

De esta forma, la investigación ilumina los procesos e innovaciones detrás de los mejoramientos de aprendizajes y logros en los rendimientos escolares: qué, cómo hacer y proceder para mejorar la calidad, permitiendo así validar o ajustar el conocimiento disponible respecto de escuelas efectivas y procesos de cambio y mejora. Desde allí aportará criterios y elementos que permitirán orientar y dar mayor foco al uso (inversión) que los sostenedores debieran dar a los recursos recibidos desde la SEP, para afectar mejorar los aprendizajes y el rendimiento escolar de los alumnos.

Diversas son las posibilidades de uso de la información y hallazgos de este estudio. Por una parte, permitirá contar con distinciones detrás del uso de los recursos, entre sostenedores privados y municipales. Del mismo modo, ofrecerá información sustantiva que permite comparar no sólo los resultados de la gestión de sostenedores privados y públicos, sino que una mayor fineza en su interior. Por ejemplo, respecto de los resultados que alcanzan, según el porcentaje de estudiantes prioritarios que conforman su matrícula (concentración). Junto con ello, permite un mejor conocimiento y comprensión de las dinámicas y lógicas detrás de la decisión de la inversión de los recursos SEP y con ello, identificar eventuales tensiones y desencuentros entre una política que entrega importante recursos para atender la calidad y equidad educativa y agentes con atribuciones y capacidad para decidir en qué y cómo usar dichos recursos

3.1. Objetivos del Estudio

Considerando los antecedentes descritos y la naturaleza de la problemática en cuestión, la investigación profundiza en la relación entre desempeños (rendimiento) escolares y uso de recursos destinados al mejoramiento de los aprendizajes en las escuelas SEP. En tal marco, su objetivo general es:

Analizar los efectos en los aprendizajes y rendimiento escolar, del uso dado por sostenedores públicos y privados, a los recursos provistos por la Ley de Subvención Escolar (SEP), durante los años de vigencia de dicha la Ley (2008-2011).

La hipótesis tras este objetivo, sostiene que el incremento o mejoramiento de los resultados escolares (medidos a través del SIMCE), aparece relacionado con ciertos tipos de uso de los recursos en los cuales se priorizan acciones que atienden y actúan directamente, sobre los principales factores de eficacia (escuelas efectivas) que emergen de la literatura y evidencia empírica. Se busca así, relacionar el comportamiento del SIMCE con tipos de acciones, estudios y asistencias técnicas implementados por los sostenedores responsables con los recursos provistos por la Ley SEP desde su puesta en marcha.

Consecuentemente los objetivos específicos del estudio son:

1. Sistematizar y caracterizar el tipo de acciones y estudios implementados por los sostenedores con recursos de la ley SEP (2008 – 2001), según cobertura, monto implicado, categoría del gasto, focos o ejes prioritarios de la acción, organismos ejecutores; duración, entre otros.
2. Estimar y comparar la relación entre el uso dado a los recursos SEP y los resultados SIMCE que alcanzan las escuelas adscritas a dicha ley, en el período en cuestión.
3. Describir y comparar los procesos y prácticas de decisión respecto del uso de los recursos SEP, según el comportamiento SIMCE de las escuelas (por sostenedor) en el período señalado.
4. Aportar criterios y elementos que permitan canalizar los recursos SEP, hacia acciones, asistencias y estudios que se muestran más efectivos respecto de su aporte al mejoramiento de los desempeños escolares.

4. Marco Conceptual / Perspectiva Analítica

No es posible estudiar los posibles impactos de la Ley SEP, sin detenerse en la pertinencia y relevancia de los Planes de Mejoramiento que han diseñado e implementado los sostenedores y directivos para sus escuelas. Planes que a su vez, no sólo dan estructura y foco a las iniciativas de mejora que han de contribuir a mejorar los aprendizajes de los estudiantes, sino que enmarcan el uso y destino de los recursos recibidos a través de esta subvención.

Las propuestas de cambio que subyacen a los planes, han de estar inmersas en una mirada global y comprensiva que busque hacer de cada escuela, una escuela eficaz. Esto es, un espacio formal socioeducativo que consigue un desarrollo integral de todos y cada uno de sus alumnos mayor de lo que sería esperable teniendo en cuenta su rendimiento previo y la situación social, económica y cultural de las familias (Murillo, 2007). Para ello, no sólo han de poder identificar cuáles son los principales factores asociados al aprendizaje que se deben abordar, sino que definir e implementar una estrategia viable y sustentable para dicha innovación y cambio. Cambio que para ser significativo e impactar en los ámbitos señalados, supone transformaciones sustantivas en prácticas y procesos fuertemente arraigados e institucionalizados.

En otras palabras, lograr lo anterior exige que las escuelas y sus actores identifiquen qué es aquello que deberán modificar al mismo tiempo, que visibilicen el camino o trayecto que lo hará posible (Bolívar, 2005; Murillo, 2003, 2004; Román, 2003 y 2005). Nos referimos al hecho de poder sostener e insertar estos Planes de Mejoramiento Educativo en la perspectiva conceptual de la “Mejora de la Eficacia Escolar”. Dicha perspectiva, teórica-práctica, ofrece conocimientos y estrategias que junto con señalar qué debe cambiar una escuela para incrementar el desempeño escolar y asegurar el desarrollo integral de cada estudiante, entrega claras orientaciones respecto de cómo hacerlo. Así, se trata de un enfoque que señala a las escuelas y sus actores el “donde ir”, junto al “cómo ir” (Muñoz-Repiso y Murillo, 2003; Murillo, 2004-2007; Reynolds et al., 1996). Se nutre y alimenta del conocimiento y experiencia acumulada desde dos grandes e influyentes movimientos educativos: Eficacia Escolar y Mejora de la Escuela.

Este apartado recorre así, tres marcos o literaturas que le dan sustento conceptual al análisis del uso de los recursos SEP: i) Factores asociados al aprendizaje escolar (Escuela Eficaz), ii) Cambio y Mejora Escolar y iii) Función de producción educacional. La primera se concentra en identificar factores o elementos de las escuelas relacionados a un mejor proceso de enseñanza y aprendizaje. La segunda busca comprender qué requieren las instituciones para mejorar y cómo se produce este cambio en el tiempo, deteniéndose especialmente en el rol y papel del sostenedor educativo. Por último, se identifican, desde una perspectiva económica, aquellos insumos (personales, familiares y de las escuelas) que la evidencia ha mostrado inciden en el rendimiento o logro escolar de los alumnos. Todas ellas, resultan pertinentes y aportadoras a la hora de buscar relaciones que expliquen, el tipo de uso dado a los recursos SEP y el incremento en los rendimientos escolares.

4.1. Eficacia escolar: factores asociados al aprendizaje escolar

Desde la perspectiva teórico práctica de *Eficacia Escolar*, se busca identificar aquellos factores propios de los establecimientos, del aula escolar y del contexto en que éstos se insertan, que favorecen y posibilitan que las escuelas construyan y ofrezcan una educación de calidad a su población estudiantil. La hipótesis que subyace a este movimiento supone que la identificación y comprensión de estos factores permite la intervención para su modificación, lo que tendría un efecto positivo en los aprendizajes y el logro escolar a nivel de los establecimientos, impactando así en la calidad educativa de los sistemas.

Dos han sido los ejes fundamentales del citado movimiento de investigación: i) aislar y dimensionar la influencia de la escuela en el rendimiento escolar que alcanzan sus alumnos, y ii) comprender la generación de diferencias entre escuelas (Murillo, 2007; Román, 2004).

Desde el primer eje, se trata de estimar la magnitud de los efectos escolares, en tanto capacidad de los centros para influir en el rendimiento académico de sus alumnos, medido mediante el porcentaje de la varianza de este rendimiento explicado por las características procesuales del centro al que asisten dichos estudiantes (Murillo, 2005). Así, el efecto escolar es una estimación de la responsabilidad de la escuela en el rendimiento de los alumnos, es decir una medida de cuánto importa la escuela (Murillo y Román, 2012). Desde el segundo eje, indaga en los factores intraescuela y del contexto institucional que hacen eficaz una escuela.

Asumimos acá, la conceptualización de escuela efectiva o eficaz, según sea, la corriente o escuela investigativa, como aquel espacio formal socioeducativo que consigue un desarrollo integral de todos y cada uno de sus alumnos mayor de lo que sería esperable teniendo en cuenta su rendimiento previo y la situación social, económica y cultural de las familias (Murillo, 2007). Gracias a este tipo de estudios, hoy es posible conocer, qué parte del desempeño de los alumnos es responsabilidad de la escuela donde estudia y qué parte es responsabilidad de sus características personales y familiares, o del contexto local y nacional en el cual se inserta dicha escuela.

Los aportes del movimiento y perspectiva de la eficacia escolar han sido especialmente relevantes en demostrar que la escuela aporta significativamente al desarrollo y

aprendizaje de los estudiantes y ofrecer evidencia contundente respecto de procesos y factores escolares, tanto internos como externos que permiten que los estudiantes aprendan y desarrollen el máximo de capacidades, destrezas y actitudes ciudadanas, considerando las características y situación social, cultural y económica de sus familias. Desde esta perspectiva el aprendizaje y el desempeño escolar asociado, se entienden como consecuencia de la articulación e interdependencia de factores y variables propios del estudiante (incluido su hogar y familia), del Aula, de la institución escolar y del Sistema Educativo (Murillo, 2007; Román, 2008b).

Así por ejemplo, existe consenso en las diferentes investigaciones que identifican factores asociados al logro escolar en estudiantes de América Latina, en otorgar un papel preponderante a la situación socio-económica y cultural de las familias de los alumnos y del entorno donde se desarrollan (Vélez, Schiefelbein y Valenzuela, 1994; Murillo, 2005; Murillo y Román, 2012). Tras la influencia del nivel socio-económico y cultural de las familias, la escuela juega un papel fundamental en el desarrollo de los alumnos. Los hallazgos muestran que en América Latina la incidencia de la escuela es mayor que en los países más desarrollados; que aporta más a los aprendizajes en Matemática que en Lenguaje y, que este aporte es mayor para los estudiantes de Primaria que para los de Secundaria. Concretamente se ha estimado que la magnitud del efecto escolar está entre un 25% y 30%; es decir, estudiar en una escuela u otra hace que el rendimiento de un alumno puede variar hasta un 30% (Fletcher, 1997; Barbosa y otros, 2001; Lastra, 2001; Benavides, 2000; Ferrão, Beltrão y Fernandes, 2003; Fernández y Blanco, 2004; Ferrão, 2003; Murillo, 2007). Un estudio reciente sobre efectos escolares en escuela latinoamericanas (Murillo y Román, 2012), estima tal efecto entre un 18% y 22%, con grandes diferencias entre países.

Pero, tanto o más importante que llegar a estimar tal aporte, es la visibilización de las dimensiones y factores propios de las escuelas, de sus dinámicas y prácticas, que explican los aprendizajes y rendimientos que alcanzan los estudiantes. El cambio que la escuela ha de emprender para maximizar su efecto en los aprendizajes y el logro de los estudiantes, requiere saber cuáles son las dimensiones necesarias de ser intervenidas y, en su interior reconocer los factores que aparecen directamente comprometidos y directamente implicados para esa escuela en concreto. En síntesis, desde este movimiento se hace posible tener claridad sobre qué saben y aprenden los niños y las niñas en la escuela, al mismo tiempo que identificar factores propios de los estudiantes y sus familias, del aula, la escuela y el contexto que lo explican (Román, 2008a- 2011). Desde ella, se hace evidente que la escuela es un espacio relevante para que los niños, niñas y jóvenes aprendan y se desarrollen en plenitud. Que ellas y la comunidad educativa tienen una responsabilidad fundamental para que los niños y las niñas - independientemente de las características económicas y socioculturales de sus padres- accedan al conocimiento, aprendan y alcancen resultados que les permitan igualdad de oportunidades y movilidad social (Román, 2011; Murillo y Román 2012)

Principales factores asociados al rendimiento escolar

La identificación y comprensión de la manera en que la escuela se debe organizar y disponer para garantizar a todos sus estudiantes las adquisiciones y las competencias claves o básicas que le aseguran el éxito escolar y posibilidades futuras, se constituye en foco y propósito fundamental de los estudios de factores asociados. Aunque la eficacia

escolar se ha desarrollado buscando respuestas relevantes a interrogantes como las planteadas, no ha sido sino hasta en los últimos años que gracias a los modelos multinivel se ha podido dar una mejor imagen de qué es aquello que hace que una escuela logre aportar integralmente a la formación de los estudiantes (Murillo, 2008; Murillo y Román, 2007)

En los últimos treinta años, la investigación sobre factores asociados, ha entregado sólida evidencia que muestra cómo los conocimientos, actitudes y subjetividad de los docentes, su formación y práctica pedagógica, la pertinencia y relevancia de contenidos curriculares implementados, la utilización del tiempo, la preparación y organización de la enseñanza, la motivación y actitud de los alumnos, o el clima en que ocurra la enseñanza -entre otros factores- aparecen fuertemente asociados a los aprendizajes que alcanzan los estudiantes (Soares, 2004; Himmel, Maltes, y Majluf, 1984; Vélez, Schiefelbein y Valenzuela, 1994; Slavin, 1996; Arancibia y Álvarez, 1994; Arancibia 1996, Román y Cardemil, 2001; LLECE_UNESCO, 2002; Kaplan y Owings, 2002; Anderson 2004; Murillo, 2006, 2007; Killen, 2006; Román, 2008a- 2008b; Little, Goe y Bell, 2009; Orlich et al., 2010; Murillo, Martínez y Hernández, 2011, Román, 2011) .

En coherencia con estos hallazgos, se ha desarrollado y potenciado internacionalmente la investigación sobre Enseñanza Eficaz (*Effective teaching*), línea de indagación empírica que busca identificar, cuáles son los factores de aula que contribuyen más eficazmente a que los alumnos aprendan y en determinar, para distintos contextos y poblaciones escolares, cuánto explican del desempeño alcanzado por ellas. Sus hallazgos y resultados aportan información sustantiva respecto de cómo tiene que desarrollarse la acción educativa en el aula para que ésta consiga sus objetivos (Reynolds, 1994; Slavin, 1996; Creemers, 1996-1999; Darling-Hammond, 2000; Wenglinsky, 2002; Borich, 2003; Marzano, 2003; Reimers, 2003; Scheerens, 2004; Kaplan y Owings, 2002; Gordon, Kane, y Staiger, 2006; Murillo, 2007; Posner 2004, Gurney, 2007; Román, 2008a; Adegbile y Adeyemi, 2008).

Es necesario señalar también, la estrecha relación de estos factores propios de la enseñanza y el trabajo en el aula, con factores propios del liderazgo, del clima institucional, de la participación e implicación de los padres, el acceso y disponibilidad de recursos e infraestructura, entre otros (Leithwood y Riehl, 2005; Cotton, 1995; Waters, Marzano y McNulty, 2003; Witziers, Bosker y Kruger, 2003; Leithwood, Louis, Anderson y Wahlstrom, 2004; Bell, Bolam y Cubillo, 2003; Nettles y Herrington, 2007, Murillo y Román, 2011). Esta importancia y dinámica de relación, se ratifica y constata desde la casi totalidad de los estudios que abordan la eficacia escolar, a nivel internacional y regional (Sammons, Hillman y Mortimore, 1995; Teddlie y Reynolds, 2000; Scheerens y Bosker, 1997; Murillo, 2003-2007; Bellei y otros, 2003; Scheerens, 1992; Mortimore, 1993; Creemers, 1994; Brunner y Elacqua, 2004; Román, 2008a; Hill y Hawk, 2000; Murillo, Martínez y Hernández; 2011; Murillo y Román, 2010). Es más, para que una escuela sea eficaz es necesario que en todas sus aulas se desarrollen procesos de enseñanza eficaces.

Por último, es adecuado hacer una breve mención al hecho de que estos factores pueden ser de contexto (estructurales; nivel de riqueza/pobreza, grado de desigualdad, entre otros), de insumo (bienes, servicios, recursos disponibles), o de proceso (generados por la dinámica y prácticas internas a los centros). Gracias al desarrollo de las técnicas de evaluación y de los modelos multinivel, hoy es posible no sólo conocer qué factores propios de los estudiantes, sus familias, de las escuelas, del liderazgo o del trabajo en el

aula, tienen efectos importantes en el rendimiento de los alumnos, sino que también identificar aquellos factores de insumo y de proceso que aparecen asociados a dicho logro. Esta visibilización y articulación de los factores respecto de su naturaleza y nivel, en la dinámica cotidiana de la enseñanza y el aprendizaje, aporta significativamente en la toma de decisiones requeridas a nivel del aula, la escuela y el sistema educativo para el desarrollo integral de los sujetos.

Los siguientes cuadros resumen los factores de eficacia que se levantan a partir de la evidencia que entrega la investigación y experiencia tanto nacional, como internacional de Escuelas y Aulas Efectivas revisada y comentada anteriormente, especialmente referidos a logros y desempeños cognitivos de los estudiantes. Dichos factores se presentan siguiendo la lógica de su naturaleza (factores de entrada/insumo o de procesos), y el nivel educativo en que ellos se ubican (Escuela, Aula, estudiante).

**Cuadro 6:
Factores de Entrada/insumos asociados a los aprendizajes y rendimientos
escolares, según nivel**

Entrada		
Nivel Escuela	Nivel Aula	Nivel Alumno
<p>Características de la escuela:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Contexto geográfico (urbano/rural) 2. NSE comunidad/barrio 3. Dependencia (pública/privada) 4. Tamaño 5. Infraestructura y equipamiento /servicios básicos 6. Recursos materiales y didácticos disponibles* <p>Características del director y equipos docentes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 7. Edad, género, Formación (Ecuación entre profesionales de distintas edades, género y con formación especializada para el rol/cargo) 8. Experiencia laboral (Tiempo dedicado a la profesión) 9. Concentración en la docencia/dirección (Dedicación exclusiva a la docencia/enseñanza y rol de dirección y en un solo centro) 10. Expectativas sobre estudiantes (altas expectativa sobre capacidades y futuro estudiantes) 11. Condiciones laborales del profesorado (estabilidad, ingreso, apoyos) 	<p>Características/condiciones del aula:</p> <ol style="list-style-type: none"> 12. Condiciones físicas/ medioambientales (luz, ruido, temperatura, espacio.) 13. Recursos y materiales didácticos 14. Acceso a TIC <p>Características del docente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 15. Edad, género, Formación (formación pedagógica especializada, mayormente jóvenes y mayoritariamente mujeres) 16. Experiencia laboral (tiempo en el ejercicio) 17. Expectativas sobre estudiantes (Altas expectativas sobre las capacidades cognitivas de sus alumnos y futuro y, las hace explícita de manera frecuente y durante el proceso de E-A). 	<p>Características del alumno:</p> <ol style="list-style-type: none"> 18. Edad; género, lengua materna (desventaja de quienes hablan una lengua distinta al español/portugués) 19. NSE familiar/recursos 20. Trabajo infantil (doméstico y externo) 21. Valoración, expectativas educativas familias 22. Escolaridad madre/padre 23. Pre-escolarización (experiencia de asistencia pre escolar) 24. Distancia hogar- escuela 25. Repitencia

Fuente: Fuente: Román Marcela, 2011.

Cuadro 7:
Factores de Proceso asociados a los aprendizajes y rendimientos escolares, según nivel

Procesos		
Nivel Escuela	Nivel Aula	Nivel Alumno
<p>26. Escuela atiende la formación integral de los alumnos (misión social)</p> <p>27. Liderazgo educacional fuerte y validado (director/a, líderes administrativos y pedagógicos)</p> <p>28. Gestión compartida y centrada en la enseñanza y el aprendizaje</p> <p>29. Tiempo del director dedicado tareas de gestión pedagógica (gestión curricular, asesoramiento, monitoreo y supervisión de la E_A)</p> <p>30. Visión y metas compartidas (Objetivos claros y compartidos, agenda consensuada)</p> <p>31. Existencia y manejo de instrumentos de planificación estratégica (Planes de mejoramiento, centrado en aprendizajes)</p> <p>32. Sistemas de seguimiento y evaluación (aprendizajes de los estudiantes y acción docente)</p> <p>33. Buen manejo de recursos (financieros-humanos)</p> <p>34. Roles y funciones claros</p> <p>35. Incorporación y relación con la familia en el ámbito educativo (apertura de la escuela a la incorporación de los padres en aspectos referidos a lo propiamente educativo/formativo)</p> <p>36. Participación padres (de colaboración y deliberación)</p> <p>37. Participación en redes educativas y sociales (escuelas en redes muestran mayor sustentabilidad de la mejora y su eficacia)</p> <p>Clima escolar</p> <p>38. Convivencia y clima escuela (ambiente grado, de confianza, con buenas y positivas relaciones entre actores, compromiso y conocimiento reglas de convivencia)</p> <p>39. Violencia escolar (bajos niveles de violencia entre escolares)</p> <p>40. Compromiso y Trabajo en equipo (especialmente entre los docentes y en espacios directivos, compromiso y responsabilidad con la escuela, la educación y los estudiantes)</p> <p>41. Estabilidad docente y directiva</p> <p>42. Satisfacción docentes con pares y escuela</p>	<p>43. Manejo curricular y didáctico del docente (Dominio de conceptos y contenidos de la materia que enseña, así como de las estrategias para su adecuada transmisión y apropiación por parte de los estudiantes)</p> <p>44. Metodología docente (significativa y contextualizada; con actividades diversas, según ritmos y saberes de los alumnos, articulan uso de recurso tradicionales con TIC; diversa, manejo de los desafíos y grados de complejidad)</p> <p>45. Planificación y organización enseñanza (clases estructuradas y preparadas en función del currículo aprendizajes a lograr y habilidades a fortalecer)</p> <p>46. Gestión del tiempo (tiempo efectivo y a ritmo sostenido y exigente; sin interrupciones externas)</p> <p>47. Clima aula (relaciones, orden, confianza, humor, respeto, retroalimentación positiva, desafíos interesantes, motivadora, sin ridiculizar el error....)</p> <p>48. Representaciones sociales del docente respecto de capacidades cognitivas de los alumnos (tenerlas y decir las constantemente; . refuerzo positivo explícito; manifestar los avances y logros de cada uno)</p> <p>49. Relación/articulación familia (creer en las capacidades educadoras de las familias y darles un claro rol allí)</p> <p>50. Seguimiento del progreso de los alumnos y su uso (estrategias y mecanismo oportunos para conocer de logros y dificultades del proceso de aprender... clase a clase.)</p> <p>51. Refuerzo y retroalimentación (respecto de lo tratado)</p> <p>52. Manejo heterogeneidad /Atención diferenciada (mediación pedagógica que atiende la diversidad de interés, capacidades y saberes de sus estudiantes y retroalimenta en consecuencia)</p> <p>53. Compromiso y motivación del docente (con su labor docente, la escuela (rol), y sus estudiantes)</p> <p>54. Uso de recursos y materiales didácticos (TIC y tradicionales) (Uso pedagógico en función de los aprendizajes. No sólo acceso a ellos)</p> <p>55. Tamaño curso (curso de tamaño medio.. entre 20-30 en promedio; no cursos pequeños , ni grandes)</p>	<p>56. Hábitos lectores (experiencia temprana y frecuente de lectura)</p> <p>57. Actitudes /Motivación (Interés y compromiso por la escuela y sus estudios</p> <p>58. Expectativas futuro (altas expectativas y aspiraciones presente y futuro)</p> <p>59. Relación y apoyo familiar (recursos y condiciones familiares para apoyar y monitorear. Tareas, deberes y el proceso escolar)</p> <p>60. Asistencia clases/ Compromiso (buena y permanente asistencia clases (diaria)</p> <p>61. Saberes previos</p> <p>62. Seguridad, confianza (niveles de autoestima y aspectos socio afectivos)</p> <p>63. Tiempo dedicado al estudio/tareas en casa (que al menos exista la dedicación de revisar y realizar los deberes.. no tanto en cuanto a números de horas)</p> <p>64. Victima /testigo violencia escolar (rinden menos quienes son víctimas directas y quienes asisten a aulas violentas)</p>

Fuente: Román, Marcela 2011.

Junto con incluir a aquellos que concitan el mayor consenso, se destacan en negritas, los que reportan un mayor “peso”, al efecto escolar. Esto es, factores/variables, que se muestran más significativos respecto de los aprendizajes y rendimientos cognitivos de los estudiantes. Por último, junto con el factor, se intenta describir el criterio o característica que lo hace “eficaz”, a fin de orientar y apoyar los análisis referidos al uso dado a los recursos SEP.

Por razones de extensión y foco del estudio, los cuadros no incluyen los factores asociados propio del país y sistemas, los que sin embargo son del todo relevantes, ya que entregan el marco de posibilidad para que tanto el sistema, como las escuelas logren sus propósitos con mayor o menor éxito.

4.2. Cambio y Mejora Escolar

La Mejora de la Escuela expresa la búsqueda de un cambio educativo llevado a cabo mediante un proceso sistemático y planificado en el que la institución educativa va modificando sus procesos de enseñanza y aprendizaje, su organización y cultura con la finalidad de mejorar los aprendizajes y resultados que alcanzan los estudiantes. Así, gran parte de los estudios que abordan la Mejora de la Escuela, se ha preocupado de comprender qué requieren las instituciones para mejorar y cómo se produce este cambio. Gracias al conocimiento acumulado desde dicho movimiento, disponemos de interesantes pistas respecto de cómo deben cambiar las instituciones para ofrecer una educación de calidad que impacte realmente en los aprendizajes y desempeños de sus estudiantes. En esa línea, la evidencia entregada por diversos estudios e investigaciones (Bolívar, 2005-2005; Fullan, 1972 -1991- 1998; Hopkins, 1987-1996; Hopkins y Lagerweij, 1997; Murillo, 2003-2004; Román, 2003-2004-2005) sostiene que:

- **La escuela debe ser el centro del cambio.** La adopción de la innovación que implica el cambio, debe reconocer que la escuela es una institución dinámica; que la subjetividad de sus actores construye y valida la necesidad del cambio y legítima o no resultados y procesos. Es la escuela, en tanto estructura y cultura quien inicia y construye el cambio.
- **El cambio que mejora calidad pone el foco en los aprendizajes de los estudiantes, la escuela y el aula.**
- **El cambio requiere de tiempo y recursos y debe ser consecuencia de procesos internos.** El cambio siempre afecta procesos y prácticas institucionalizados y legitimados. Producir cambios en tal sentido, necesita de tiempo para lograr el consenso interno y la apropiación de la innovación implicada, así como de recursos y condiciones para que ello ocurra. Nada impuesto desde fuera resulta ni eficaz ni estable.
- Las comunidades educativas que han logrado tener éxito en los cambios emprendidos, **reconocen con claridad aquello que se debe cambiar y comparten la necesidad de hacerlo.** Desde este marco común y validado entre todos, se organizan, planifican y priorizan los cambios en función de las mejoras a lograr.

- ***El cambio más importante que ha de producirse para la mejora escolar, es de tipo cultural. Ha de cambiar la trama de sentidos y prácticas a partir de los cuales se entiende y asume el papel de la escuela en los aprendizajes de cada niño y joven.***
- ***Una escuela cambia efectivamente cuando cambia la práctica y la perspectiva docente. Mejorar la enseñanza requiere un doble esfuerzo desde los profesores: creer en las capacidades de sus alumnos y asumir que ellos en tanto maestros, tienen un papel esencial e insustituible en lo que aprendan o dejen de aprender todos y cada uno de sus estudiantes.***
- ***El cambio que busca la mejora, ha de afectar la forma y dinámica de la participación de la comunidad educativa, especialmente de las familias y los alumnos.***
- ***La conducción y gestión directiva institucional adquiere centralidad y total relevancia para el cambio y la mejora.*** El cambio significativo y estable se sostiene en un liderazgo democrático y desafiante. Conducción que orienta y promueve el cambio en tanto responsabilidad y posibilidad de todos y, que al hacerlo fortalece la práctica de todos. Es una tarea posible de lograr con éxito cuando se trabaja en equipo y entre todos.
- ***La posibilidad y sustentabilidad de los cambios, requiere de procesos y mecanismos sistemáticos de apoyo y supervisión interna y externa.*** Esto releva la importancia de la conducción y papel que juegan los administradores, sostenedores y supervisores de las escuelas.

Se trata así, de un proceso integral y complejo que integra decisión, voluntad, compromiso con acción pertinente y responsabilidad compartida. Que afecta saberes, prácticas, juicios y prejuicios, expectativas y rutinas, y ha de movilizar coordinadamente a estudiantes, padres, docentes, directores, directivos y administradores, así como a supervisores, y actores técnicos y políticos de los niveles intermedios de los sistemas educativos. La innovación a introducir ha de permitir que las escuelas se constituyan en verdaderas comunidades de aprendizaje sostenidas en una sólida autonomía pedagógica y de gestión que les permita mejorar y sostener la calidad educativa. La mejora de la escuela supone dejar de mirar cada ámbito y actor por separado, asumir que la magnitud y relevancia del cambio a lograr no se sostiene exclusivamente en contar con buenos programas o proyectos de mejoramiento. Este tipo de cambio no será posible sin el acuerdo y consenso de todos; sin la participación activa y comprometida de cada uno; sin que exista la decisión de mejorar la práctica profesional y velar por ello; sin la voluntad de querer reconocer las fortalezas y debilidades propias así como las ajenas y sin la validación de los sistemas y mecanismos (internos y externos) para resguardar y sostener el cambio alcanzado.

Lo presentado y analizado en los puntos anteriores, muestra que el cambio es posible, pero que los esfuerzos que ha de realizar la escuela para producir aquellas innovaciones que mejoren significativamente la educación ofrecida en ella, son de una tremenda envergadura. Por una parte comprometen a toda la comunidad educativa (actores internos y externos a la escuela) y, se debe afectar al conjunto de factores que aparecen implicados desde la eficacia ya que se requiere de la presencia conjunta y articulada de la mayoría de ellos para lograrla efectivamente (Román, 2004). Así, el movimiento de Mejora

de la Eficacia Escolar, muestra que se pueden mejorar significativamente los procesos de enseñanza aprendizaje, a condición que exista consenso y validación respecto de qué se debe cambiar; se crea que ello es posible; se reconozca el papel y responsabilidad de cada actor en la innovación y cambio buscada; se cuente con una conducción y adecuada gestión del cambio, que ofrezca recursos pertinentes, integre y articule acciones y sistemas de apoyo, supervisión y control para fortalecer los principales factores vinculados con la calidad y equidad educativa comprometidos en el cambio.

El rol de la autoridad del nivel intermedio: El sostenedor como agente clave del cambio y la mejora

El nivel meso o intermedio, corresponde a aquellas estructuras del sistema educativo que conectan técnica y administrativamente el nivel central (macro) con el nivel micro constituido por los establecimientos educativos (escuelas y liceos). Nivel de intermediación que en ningún caso, puede ser considerado un mero ejecutor y trasmisor de las distintas iniciativas, proyectos y programas diseñados en los niveles superiores. Su posición estratégica entre el gobierno central y las escuelas, convierte a quienes detentan autoridad en estos niveles, no sólo en ejecutores o supervisores, sino que en intérpretes y recontextualizadores de las políticas educativas que emanan del nivel central y buscan concretizarse en los establecimientos educativos. Es en este espacio y sus dinámicas donde, entre otras cosas, ocurre la apropiación y recreación de los discursos que se producen en los niveles centrales, generando así (o no), legitimidad y validación a las acciones y políticas que se busca implementar. Los actores y autoridades de estos niveles intermedios se constituyen así, en verdaderos mediadores entre los planos de la producción-reproducción del discurso y las prácticas escolares propiamente tales (*Jephcote y Davies, 2004*).

Las políticas siendo acciones, son al mismo tiempo procesos, construcciones sociales, que implican codificaciones y decodificaciones en base a las ideas y a las diferentes representaciones de los distintos actores involucrados. Numerosas investigaciones (Tyack y Cuban 1995; Viñao, 1994) dan cuenta de cómo las políticas, las reformas y los cambios que se diseñan en el nivel macro (desde los gobiernos centrales), con frecuencia, no producen los efectos esperados en el sistema educativo, evidenciando así que la relación entre el nivel central y las escuelas nunca es lineal. En efecto, entre el diseño, la planificación y formulación de una política en el nivel central y su implementación en las escuelas hay una racionalidad, un conjunto de ideas que sustentan la subjetividad de quienes detentan autoridad en estos niveles y, desde donde se traducen, se seleccionan, se interpretan y se transforman las políticas, generándose adhesiones, resistencias y/o conflictos.

La importancia de estos niveles y de quienes tienen atribuciones y poder de decisión en ellos, ha ocupado el interés y atención de las investigaciones y estudios de las dos últimas décadas en el campo educativo. Muy probablemente, movidos por la urgencia de encontrar mejores respuestas a la necesidad de generar cambios e innovaciones de mejora escolar en los centros educativos, que además de eficaces, sean viables y sustentables en el tiempo. En efecto, a nivel internacional, el inicio de la década de los dos mil estuvo marcado por una interesante discusión acerca de la importancia de estos niveles en las innovaciones y procesos de mejora escolar. Así por ejemplo, en Estados Unidos hubo un intenso debate acerca del rol que tiene y que ha de asumir el distrito en

las innovaciones educativas, producto de la evidencia mostrada respecto de un positivo efecto de determinadas estrategias utilizadas por los niveles intermedios, en los procesos de mejoramiento escolar (Anderson, 2003; Tagneri y Anderson, 2003a; Tagneri y Anderson, 2003b). Casi simultáneamente, Maclver y Farley-Ripple (2003), publican el resultado de una extensa revisión de literatura que examina el papel de los distritos escolares en la enseñanza y logro escolar en el sistema de Estados Unidos. Ellos encuentran que los distritos que se han comprometido y dado ayuda en estos temas han logrado mejoras importantes en ambos ámbitos. Esto es especialmente importante para escuelas con poblaciones de bajo recursos, quienes claramente necesitan de este apoyo externo para producir cambios. Específicamente se destaca que estos niveles han ayudado a las escuelas a desarrollar capacidades entregándoles asesoramiento sobre un buen currículo, focos y estrategias para la instrucción y la enseñanza, en el reclutamiento de directores y docentes y en analizar los datos para decidir qué cambios deben hacerse, como también en proporcionar las condiciones y apoyo administrativo para que pueda desarrollarse una buena instrucción.

Las investigaciones sobre roles y funciones de las LEAs (Local Educational Authority) en Inglaterra, constituyeron otro antecedente a tener en cuenta. Sus resultados mostraban el peso e impacto de estos niveles en la dinámica y funcionamiento de las escuelas, independientemente de los cambios y modificaciones en sus roles, atribuciones y funciones (Withbourn, 2000; Derrington, 2000). Davies y Hentschke (2003) al analizar el papel de las LEAs como un medio para mejorar el rendimiento escolar, destacan que la capacidad del personal de estos niveles para tomar un papel activo en la mejora de la escuela, resulta ser un elemento clave de liderazgo efectivo en ellos.

Por su parte, en Canadá, la experiencia muestra que junto con la necesidad de profundizar en estudios que siguieran abordando estos niveles (distritos), se propone y promueve la incorporación directa de ellos en los programas de mejoramiento educativo (Hannay, 2002). Investigaciones posteriores (Campbell, Fullan, & Glaze, 2006), encuentran una serie de características compartida en los supervisores (superintendentes) de aquellos distritos escolares que resultan ser más eficaces. Entre tales atributos se señalan: ser responsables del logro de todos los estudiantes; centrar la atención en la equidad de los resultados; preocuparse de medir y monitorear la efectividad de liderazgo a través de los logros de los estudiantes; atender y apoyar objetivos de mejora de los aprendizajes; han alineado los objetivos de la escuela con los del distrito; usar datos e información del sistema y de la escuela para la toma de decisiones referidos a la instrucción (enseñanza); ser competentes en pedagogía efectiva y evaluación; participar e intercambiar con directores y docentes en temas de aprendizaje profesional; mantener una frecuente y eficaz comunicación con las escuelas y las comunidades y compartir el liderazgo para la mejora escolar. Por su parte, en los Estados Unidos, un importante estudio de mediados de los dos mil (Wallace Foundation; 2006), destaca la necesidad de promover y asegurar un mayor liderazgo dentro de los distritos escolares a fin de poder alinear sus estrategias de manera que ellas se centren en el aprendizaje de los estudiantes en el aula. El importante meta-análisis de décadas de investigación sobre los distritos escolares de Waters y Marzano (2006), muestra una relación significativa entre el liderazgo que asumen los distritos y el rendimiento escolar.

El análisis de estos espacios intermedios, estudiado desde el punto de vista de la forma de gobierno y su incidencia en temas de calidad y o equidad, tiene escasos antecedentes en los países latinoamericanos en los que ni siquiera se conoce mucho respecto de las diferentes formas en que este nivel se operacionaliza (distritos, provincias, regiones,

municipios o simplemente actores, según sea la realidad nacional). Una interesante investigación comparativa (quizás la única que se haya realizado a la fecha para la región), profundizó en el rol que juegan y las posibilidades que tienen los niveles intermedios en Argentina, Chile, Colombia y Perú, para implementar estrategias a favor de la equidad educativa de sus sistemas (Gvirtz, 2008). Chile muestra claramente el nivel intermedio más complejo y atípico de los cuatro países analizados. Esto no sólo porque dicho nivel contiene espacios territoriales distintos (local y provincial), sino también porque separa competencias administrativas y técnicas en ambos espacios, dotando de poder y atribuciones a actores que no dialogan ni interactúan en conjunto, pero que al hacerlo desde sus esferas propias, afectan a las mismas escuelas y actores en ellas. Lo que en palabras de la investigadora a cargo del estudio chileno, es un claro reflejo de la bicefalia del sistema educativo, explicativo de muchos de sus problemas (Román, 2007b- 2008)

Del todo relevante resulta ser el hecho de que, independientemente de la estructura política –administrativa del país, así como de la regulación y tipo de gobierno de sus sistemas educativos, las autoridades de los niveles intermedios se mostraban determinantes a efectos de la calidad y equidad de la educación ofrecida en las escuelas bajo su administración y responsabilidad (Gvirtz, 2008). De manera particular, el estudio para Chile (Román y Carrasco, 2007a; Román, 2007b-2008), levanta importantes evidencias que muestran cómo, enmarcados por las regulaciones y atribuciones propias de su cargo, las autoridades con capacidad de decisión, ya sean públicas o privadas, juegan un papel relevante tanto para promover y apoyar procesos de mejora, como para resguardar prácticas que apoyan la equidad e igualdad al interior de los centros escolares. En particular, se profundizó en el rol que jugaban los propios sostenedores de los establecimientos educativos: Directores de Educación Municipal (DEM O DAEM, según estructura del municipio), en el caso de centros de gestión pública y, administradores, dueños o simplemente sostenedores en el caso de los establecimientos de gestión privada.

Por más que el intercambio y discusión educativa se dé al interior de un mismo campo cultural y temático, los actores que participan no siempre coinciden en sus ideas y expectativas respecto de lo que allí ocurre y se discute. Es del todo probable que haya distinciones o discrepancias entre estas autoridades intermedias, los directores o profesores de las escuelas bajo su responsabilidad, respecto del sentido de la educación o lo que significa educar con calidad y equidad. Como también en aspectos más técnicos, tales como, en qué o cómo invertir para mejorar los aprendizajes y desempeños de los estudiantes.

Sin duda que la posibilidad de mejorar la calidad y equidad educativa, incrementarla y sostenerla en el tiempo, pasa y se juega inevitablemente por lo que hacen o dejan de hacer las autoridades (públicas o privadas) de estos niveles intermedios. Sus roles, atribuciones, subjetividades y dinámicas de acción con las escuelas y sus procesos, resultan así del todo relevante a efectos de mejorar aprendizaje y el desempeños de los niños y jóvenes a nivel de los sistemas

El rol del sostenedor en Chile

La evidencia y resultados de investigaciones y estudios, sobre escuelas efectivas, cambio y mejora que hemos reseñado en apartados anteriores, ha sido esencial para mostrar la

necesidad de fortalecer el rol de los actores de nivel intermedio. En el caso de Chile se evidencia especialmente en la figura del sostenedor, actor que estuvo prácticamente olvidada y relegada a tareas administrativa durante la década de los noventa (Espínola y Silva, 2009) y sobre cuyo desempeño no se tenía casi ningún control ni atribución desde el Estado, a pesar del financiamiento público que ellos recibían para la gestión y funcionamiento de sus establecimientos, fueran estos públicos o privados. Nulo era el control o demanda de rendición de cuentas, respecto del rendimiento que lograban sus estudiantes.

Estos cambios se han visto plasmado en la nueva estructura institucional del sistema chileno, así como en sus políticas y regulaciones. En efecto, en la nueva Ley General de Educación (2009), se explicitan ciertos deberes y acciones técnico pedagógicas que ha de cumplir este actor y que antes no eran ámbitos o tareas propias de su accionar. Entre ellos, la rendición pública de los resultados académicos que logran los estudiantes que asisten a sus escuelas; asegurar una educación de acuerdo con las bases curriculares y, comprometerse a cumplir los estándares de aprendizajes oficiales, así como instalar en dichas escuelas, procesos de aseguramiento de calidad. Desde allí, se ha apostado a que esta figura, se implique directamente en aspectos de mejora de los aprendizajes, ejerciendo así un liderazgo que priorice los resultados escolares y despliegue las estrategias administrativas y de supervisión en función de alcanzar dichos resultados.

Por su parte, la ley SEP introduce también cambios sustantivos en el nivel intermedio, al modificar la relación entre los sostenedores y las escuelas, dejando bajo el ámbito de responsabilidad del sostenedor, acciones técnicas y pedagógicas que radicaban históricamente en la supervisión y apoyo que entregaba el Ministerio de Educación, a través de las Direcciones de Educación Provinciales (Román 2008). Se le confiere así, un mayor poder a esta figura, siendo quienes han de orientar, revisar y aprobar diagnósticos y planes de mejoramiento, seleccionar y contratar asistencias técnicas para alguna o todas sus escuelas, supervisar y monitorear el desarrollo de los planes y cumplimiento de sus metas, entre otros (Espínola y Silva, 2009).

Respecto del uso de los recursos SEP, el rol de los sostenedores resulta ser claramente determinante y estratégico, toda vez, que ellos además de ser quienes firman el *Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa* con el Ministerio, son los responsables de hacer llegar los recursos a las escuelas y rendir cuenta de su adecuado y buen uso, cuyo fin último es el mejoramiento de los aprendizajes y el rendimiento escolar. El sostenedor tiene así, la posibilidad y mandato de recrear y generar acciones distintas y acordes a las realidades socioeducativas, que enmarcadas en los Planes de Mejoramiento Educativo, puedan producir cambios y transformaciones que permitan mejores aprendizajes y el incremento de los desempeños y resultados académicos de las distintas poblaciones escolares.

No obstante estas mayores atribuciones, demandas y expectativas puestas en los sostenedores, no hay por qué suponer que ellos, de manera inmediata, cambiarán sus habituales prácticas y rutinas, como tampoco que cuenten o desarrollen rápidamente con estas nuevas competencias que se les exige desde este nuevo rol. Por tal motivo resulta relevante reconstruir desde el sostenedor y las escuelas, los criterios y el proceso de toma de decisión del uso dado a los recursos. Conocer desde ellos y comunidades escolares, cómo se han organizado para responder a estos nuevos requerimientos, en quiénes y cómo se apoyan para tomar decisiones y orientar a sus escuelas. Para tal efecto resulta central los mecanismos o estrategias mediante las cuales estos sostenedores apoyan,

supervisan y retroalimentan los procesos de mejora de sus escuelas y en tal caso, modifican, ajustan o redireccionan los focos o ejes de la inversión. Importa también comprender desde ellos, las limitaciones o posibilidades que les confiere la ley SEP, para efectos del desempeño de su rol y tareas respecto de la mejora demandada.

4.3. La evidencia desde la revisión de la literatura

Una particularidad del proceso educativo es su rasgo acumulativo e interdependiente: el rendimiento de un estudiante en un momento del tiempo dependerá de los antecedentes familiares, personales y de la escuela, acumulados hasta ese momento. Todos estos factores más las habilidades propias del alumno interactúan entre sí y determinan el potencial de aprendizaje de los mismos (Mizala y Romaguera, 2000).

Para capturar lo anterior, desde la Economía de la Educación los estudios se han centrado en modelar la función de producción del desempeño escolar de los alumnos. El objetivo es comprender cómo distintas combinaciones de recursos o insumos (la "tecnología") generan *outcomes* (resultados) educacionales diferentes. Esta literatura se entrecruza con aquella que indaga en los determinantes de la calidad de la educación, ya que serán aquellos elementos que promueven el proceso de aprendizaje y el desarrollo cognitivo, los que deberán ser reforzados desde las políticas públicas.

El Reporte Coleman de 1966 en Estados Unidos fue uno de los trabajos pioneros en esta materia. Los resultados mostraban una correlación sorprendentemente pequeña entre los recursos de una escuela y el puntaje obtenido por los alumnos en pruebas estandarizadas, atribuyendo el desempeño en gran parte a los antecedentes familiares y personales del niño o niña y también a aspectos no observables de los mismos docentes (Coleman et al., 1966).

Este informe estuvo sujeto a muchas críticas debido a los problemas que podían tener las estimaciones, que estarían sesgadas, entre otras cosas, por el hecho de que los recursos públicos muchas veces se asignan de acuerdo a las características de los alumnos de los establecimientos. Así, se desencadenó una extensa literatura que ha intentado resolver estos problemas para dar señales de hacia dónde deben ir dirigidos los esfuerzos. El objetivo es conocer cuánto influye la escuela en el rendimiento de los estudiantes, el llamado "efecto escuela", que corresponde a la identificación del grado de variación "entre escuelas" dentro del total de la variación de las puntuaciones obtenidas por sus alumnos en una prueba o test de rendimiento. Es decir, el porcentaje de variación en el rendimiento de los alumnos debido a las características procesuales del centro en el que están escolarizados (Murillo, 2005). Así, el efecto escolar es una estimación de la responsabilidad de la escuela en el rendimiento de los alumnos: una medida de cuánto importa la escuela.

Una de las tónicas de esos estudios es la gran disparidad de resultados. Así, por ejemplo los estudios más clásicos como los de Sammons, Thomas y Mortimore (1997) encontraron efectos de entre 6% y 20%, dependiendo de la disciplina; Smith y Tomlinson (1989) señalan cifras cercanas al 10%; Fitz-Gibbon (1991) estimó el efecto en torno al 15%, mientras que Tymms (1993) alrededor del 7%. No obstante ello, el meta-análisis desarrollado por Bosker y Witziers (1996) encuentra ciertos consensos, tales como que los efectos escolares son superiores en centros de Educación Primaria respecto de escuelas Secundaria, mayores en Matemática que en Lengua, y en los países en vías en

desarrollo que en los desarrollados (excluyendo Países Bajos, y América del Norte). Con el tiempo, la literatura internacional defiende cada vez más que la magnitud de los efectos escolares es menor a un 20-25% de la varianza del rendimiento de los alumnos (Sammons, 2007), en áreas tales como Lengua, Matemáticas, Lengua extranjera o Ciencias.

La evidencia más reciente ha sido clara en que la disparidad de resultados se debe a que estos dependen en gran medida de la metodología que se utilice (Todd y Wolpin, 2003; Behrman, 2010). Al comienzo predominaron los modelos de corte transversal, posteriormente se incorporaron estudios de valor agregado, el uso de datos de panel y más recientemente experimentos y cuasi experimentos¹².

Se reconocen dos tipos de insumos en la literatura de función de producción. El primer grupo son aquellos sobre los cuales los *policy makers* pueden incidir directamente y están relacionados al sistema educacional, es decir, a la cantidad de recursos, infraestructura de las escuelas, calidad de los profesores, malla curricular, etc. El segundo grupo, sobre el cual es menor el alcance desde la política pública, considera aquellos aspectos propios del alumno, como su ambiente familiar, amigos, capacidades y habilidades innatas que determinan su aprendizaje (Hanushek, 2007). Esto explica lo controversial de los resultados de Coleman (1966), que sugerían que eran pocas las posibilidades de incidir desde las políticas públicas en el aprendizaje de los alumnos.

La evidencia empírica se divide entre quienes han estudiado el efecto de ciertos insumos específicos como, por ejemplo, la calidad de los profesores y el tamaño de los cursos; y otros que han analizado el efecto que tiene sobre el desempeño educacional la cantidad de recursos de los que disponen los establecimientos. Dos problemas fundamentales pueden explicar la gran diversidad de resultados encontrados a la fecha: la dificultad de enfrentar los problemas econométricos de las estimaciones y la escasa disposición de bases de datos que contengan antecedentes familiares, características de la escuela y del alumno.

Referido al tema en estudio de este FONIDE, es interesante señalar que muchos de los estudios disponibles encuentran que el aumento en el gasto por alumno de las escuelas tiene un efecto muy pequeño o nulo sobre el desempeño escolar. Un trabajo reciente en Inglaterra, país donde los recursos públicos se distribuyen con la misma lógica que en Chile¹³, analiza y corrige muchos de los sesgos a los que hace referencia la literatura. Los resultados indican que existe un efecto positivo, aunque pequeño, del gasto por alumno de educación media. Específicamente, la investigación concluye que al aumentar anualmente £1.000 libras por niño (cuando el gasto promedio por alumno en 2010 era £5.750 libras) se genera un incremento en los puntajes en matemáticas de 0.036 desviaciones estándar; 0.028 en inglés y 0.018 en ciencias (Nicoletti y Rabe, 2011). Por su parte, Holmlund et al (2010) haciendo este análisis para niños de educación básica, encuentran mejores resultados: 0.051 desviaciones estándar en matemáticas; 0.04 en inglés y 0.05 en ciencias. A pesar de que las estimaciones favorecen a los niños de más temprana edad, estos resultados siguen siendo pequeños.

¹² Si bien el uso de experimentos y cuasi experimentos permite obtener resultados más certeros, a través de estos se estima el efecto de la aplicación de una política específica en un contexto particular, y no se recuperan los parámetros de la función de producción. Esto debe ser considerado en la interpretación y comparación de los estudios (Todd y Wolpin, 2003).

¹³ Con objetivos distributivos se otorga un subsidio por alumno vulnerable a los establecimientos.

Gibbons et al (2012), en otro estudio para Inglaterra, muestran que en localidades urbanas un aumento de £400 libras por alumno al año, que representa un incremento promedio en el gasto per cápita de 12.3%, puede mejorar los puntajes de los alumnos en 0.1 desviaciones estándar. Si bien este resultado es más auspicioso que el anterior, sigue pareciendo muy costoso impactar el desempeño escolar de los niños.

Entre las explicaciones, la literatura reconoce un posible problema de descoordinación de incentivos: sostenedores¹⁴, personal administrativo y profesores tienen distintos objetivos, que a su vez, pueden no tener relación alguna con mejorar el desempeño de los alumnos por lo que no habría que esperar mayor impacto de los recursos en esta variable (Hanushek, 2006). Otra explicación, relacionada a la anterior, se basa en las preferencias de los administradores de los recursos, quienes típicamente priorizan el gasto en actividades no relacionadas a instrucción, que pueden reflejar intereses personales e incluso falta de conocimiento respecto a lo que promueve el aprendizaje de los estudiantes (Dee, 2005).

Lo anterior supone que será el gasto en aprendizaje el que impacte los resultados académicos de los alumnos. Sin embargo, la mayoría de la evidencia se basa en datos de gasto agregado, y no es posible identificar el efecto de los recursos destinados a aprendizaje sobre el desempeño de los estudiantes, que son, finalmente, los que realmente se usan con el objetivo de aumentar el desarrollo cognitivo de los alumnos.

La escasa evidencia empírica en base a estudios que han tenido la posibilidad de diferenciar por tipo de gasto es efectivamente más auspiciosa y robusta, e ilustra que el gasto en aprendizaje sí impacta positivamente el desempeño educacional. Por ejemplo, Flaherty (2012) utiliza información del estado de Pennsylvania, USA, y encuentra que aquellos distritos que experimentaron un mayor crecimiento en los recursos de instrucción por alumno, obtuvieron mayores cambios en la proporción de alumnos con resultados buenos en pruebas estandarizadas: un aumento del 10% en la tasa de crecimiento de los recursos incrementa la proporción de alumnos de enseñanza básica con buenos puntajes en 3% y 3.5% en lenguaje y matemáticas respectivamente. Estos resultados son inferiores para cohortes de enseñanza media (1.4% y 2.7% respectivamente) y muy superiores entre los más desventajados económicamente en enseñanza básica (5.7% y 6% respectivamente). Adicionalmente, los coeficientes caen fuertemente cuando se utilizan partidas de gasto más grandes, que incluyen gasto en infraestructura y otros servicios complementarios al aprendizaje.

En relación a países en desarrollo, una reciente investigación (Murillo y Román, 2011), determina la incidencia de la infraestructura y los recursos escolares en el desempeño académico de los estudiantes de educación primaria de América Latina¹⁵. Los autores encuentran que la existencia de infraestructura y servicios básicos (agua, luz, desagües, otros) y de instalaciones didácticas (cancha de deporte, laboratorios, biblioteca), así como el número de libros de la biblioteca escolar y de computadoras en la escuela, inciden en el desempeño de los estudiantes de primaria en América Latina, aunque su peso varía de forma importante entre países.

¹⁴ En Estados Unidos los administradores de distritos educacionales son equivalentes a los sostenedores.

¹⁵ Los autores utilizaron un Modelo Multinivel de 4 niveles con los datos del Segundo Estudio Comparativo y Explicativo (SERCE) de la UNESCO (unos 180.00 alumnos de tercero y sexto de primaria en 3.000 escuelas de 15 países de América Latina).

El contraste observado entre los datos para Estados Unidos, donde el gasto en infraestructura aparece como irrelevante, y lo ocurrido en América Latina, señala la importancia de las condiciones iniciales de los establecimientos educacionales. Ya que en países donde estas son las adecuadas para el aprendizaje, serán los recursos destinados directamente a instrucción los relevantes. Esta idea se refuerza al mirar los resultados del estudio de Murillo y Román (2011) entre países latinoamericanos con distintos niveles de desarrollo, ya que fueron justamente países como Bolivia, Nicaragua y Paraguay, que tienen condiciones más precarias, los que tuvieron mayores repercusiones en los efectos del desempeño, producto de la infraestructura.

Algunos autores, buscando el efecto causal entre cantidad de recursos y aprendizaje, han puesto su atención en los incentivos y estructuras institucionales, como la autonomía y la competencia entre establecimientos educacionales. Esto es pertinente en Chile, donde existen mecanismos que generan una fuerte competencia entre colegios. Por un lado, la presencia de establecimientos privados subvencionados que reciben un subsidio condicional en la matrícula, y por otro, un Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño (SNED) que establece un esquema por el cual se otorgan incentivos monetarios a profesores de escuelas que logren mejorar sus resultados en las pruebas SIMCE.

Thomas S. Dee (2005) utiliza datos de 47 distritos educacionales en Estados Unidos y encuentra que en aquellos donde es más fuerte la competencia¹⁶ es mayor el gasto en recursos de aprendizaje, y es precisamente este tipo de gasto el que impacta el desempeño de los alumnos. Este autor demuestra que existen preferencias por gastar en ítems no relacionados al aprendizaje por parte de los administradores de los colegios y es por esto que cuando la competencia aumenta, se ven obligados a mejorar las condiciones para el aprendizaje de manera de retener y captar más alumnos.

Es importante destacar que este tipo de hallazgos, como lo menciona el autor, incide en el tipo de política pública que se requiere implementar, y señala que para reducir la ineficiencia productiva de los establecimientos, basada en el buen desempeño de los alumnos, son preferibles las reformas que limitan la discreción administrativa de las escuelas, en vez de políticas que explícitamente buscan homogenizar el objetivo de distintos agentes y mejorar los resultados educacionales¹⁷.

Otra fracción importante de la literatura se ha concentrado en estudiar el efecto de factores específicos relacionados al aprendizaje. Como fue mencionado anteriormente, los principales insumos se refieren a los antecedentes familiares y a características de las escuelas. Los primeros han sido típicamente medidos a través de variables sociodemográficas como la educación y habilidad de los padres, ingreso y tamaño del hogar. Por su parte, las características de las escuelas han sido medidas a partir de atributos de los docentes (nivel de educación, experiencia, etc.) y de la organización (tamaño de los cursos, gastos en profesores, etc.). En algunos casos también se ha considerado el efecto pares (medido con variables socio demográficas agregadas de los alumnos del establecimiento o curso) y otras variables de la unidad geográfica en que se encuentra la escuela, como el gasto público de la comuna (Hanushek, 2007).

¹⁶ Definida como la cantidad de establecimientos privados en un distrito.

¹⁷ Esto es especialmente importante en el contexto de No Child Left Behind, programa implementado en 2001 en Estados Unidos con el objetivo de mejorar los resultados educacionales de niños vulnerables en pruebas estandarizadas.

A través de la variable ingreso familiar se busca incluir en las estimaciones el tiempo y dedicación de los padres en el aprendizaje de los niños. Esto, bajo el supuesto de que padres con más recursos tendrán más preocupación por el desarrollo cognitivo de sus hijos. A pesar de ser un aspecto importante a tener en cuenta, y es por eso que la variable ingreso del hogar ha sido ampliamente utilizada, incluirla introduce un sesgo importante en las estimaciones, ya que está altamente correlacionada con la calidad de la escuela (Dewey, Husted y Kenny, 2000). Desde otra literatura es posible encontrar evidencia de que el ingreso familiar tiene un efecto significativo en el acceso a educación y el desempeño escolar de los niños, principalmente a través de la mayor inversión que hacen los padres en aprendizaje y salud de los hijos (Dahl y Lochner, 2012; Meghir et al, 2011).

Estudios más recientes han redirigido su atención hacia las habilidades de los padres, y no al ingreso. Todd y Wolpin (2007) a través de distintas especificaciones de la función de producción educacional, demuestran que los puntajes alcanzados en pruebas de matemáticas y lenguaje de los niños son determinados de manera importante por las habilidades de la madre. Adicionalmente, los autores encuentran evidencia de que el ambiente del hogar donde se desarrolla el niño¹⁸ también tiene un efecto significativo en su desempeño escolar.

Entre los estudios disponibles para América Latina, Murillo y Román (2011) estiman la magnitud del efecto escolar o efecto escuela en el rendimiento en matemáticas y lectura de estudiantes latinoamericanos de tercer y sexto grado de educación primaria, y lo comparan con el efecto del nivel cultural y socio-económico de las familias¹⁹. Los autores encuentran que del total de variación en los puntajes de los niños, el efecto escolar neto para el conjunto de países latinoamericanos está entre 17,6% y 22,3%, con diferencias entre países; y que el efecto del nivel cultural y socio-económico se encuentra entre el 10,8% y el 14,0%.

En la literatura que estudia el efecto de distintas características de las escuelas en el aprendizaje, los esfuerzos se han puesto principalmente en identificar la incidencia que tienen los docentes en el rendimiento escolar de los alumnos. Los estudios más recientes, que utilizan mejores especificaciones, han encontrado consistentemente que la calidad de los profesores es un factor importante del desempeño escolar de los estudiantes, dejando bastante obsoleta la literatura previa que utilizaba datos de corte transversal, donde los resultados no respaldaban la creencia de que era fundamental contar con profesores de excelencia para mejorar la educación de los niños.

Muchos de los trabajos recientes utilizan modelos de panel y/o datos provenientes de experimentos o cuasi experimentos. Las variables que típicamente se utilizan para identificar la calidad de los docentes son la experiencia profesional y el nivel de educación del profesor. A partir de estos análisis, los efectos encontrados de las distintas variables cambian según la materia evaluada y la etapa escolar de los estudiantes. En educación primaria la experiencia del profesor tiene asociado resultados positivos o nulos en pruebas de matemáticas y en su mayoría positivos en pruebas de lectura. De forma

¹⁸ Medido a través de un set de preguntas relacionadas en su mayoría a actividades de desarrollo cognitivo de los niños. Por ejemplo, si la madre le lee cuentos al niño, lo ayuda a aprender los números, el abecedario, los colores, etc., cuántos libros hay en el hogar, si se incentiva al niño a tener hobbies, hay acceso a un instrumento musical, etc.

¹⁹ Para ello se realiza una explotación especial de los datos del Segundo Estudio Comparativo y Explicativo (SERCE) de la OREALC/UNESCO con Modelos Multinivel de tres niveles.

contraria, en educación secundaria se encuentran resultados principalmente positivos en matemáticas (Harris y Sass, 2011).

Rivkin et al. (2005) con datos para Texas, Estados Unidos, encuentra que la proporción de profesores nuevos en un colegio, entendido como profesores con cero años de experiencia, disminuye en alrededor de 0.1 desviaciones estándar el rendimiento escolar en matemáticas y lenguaje, siendo más importante el deterioro que se produce en la primera. Además, el hecho de que los profesores tengan o no un título de magíster no afectan los resultados de los alumnos²⁰. Con datos para Florida, Estados Unidos, Harris y Sass (2011) encuentran que la productividad de los profesores aumenta con las horas en aula, especialmente en los primeros años de experiencia en educación básica. En educación secundaria los resultados son inversos, y son mayores los retornos que se observan de profesores recién graduados²¹.

En otro estudio reciente, Boyd et al. (2008), presenta evidencia de que la formación docente es muy heterogénea en Estados Unidos, y esto debe incorporarse en los modelos. Los autores concluyen que los docentes que provienen de programas que incluyen actividades prácticas en aulas son más efectivos en su primer año de ejercicio, lo cual, siguiendo los resultados de Rivkin et al (2005), podría reducir el nocivo efecto que tienen los profesores nuevos en el aprendizaje de los alumnos en educación básica.

Algunos estudios han utilizado medidas más sofisticadas de habilidad de los docentes. Un ejemplo es el trabajo de Rockoff et al. (2008) que caracteriza a los profesores con variables que indican el conocimiento específico en ciertas materias, rasgos de la personalidad, habilidad cognitiva, una auto evaluación y un test de selección de los docentes. Los resultados revelan que de forma individual el efecto de estas variables es modesto, no obstante, en el agregado la calidad del profesor es un determinante muy importante del rendimiento de los alumnos.

Un aspecto más novedoso que ha sido estudiado en los últimos años se refiere a los incentivos monetarios que pudieran hacer que los profesores mejoren el desempeño de sus alumnos. En esto, Chile es pionero en la implementación del SNED, que premia a los profesores según sus logros en la prueba SIMCE. El ganador se define entre grupos de escuelas con características similares y el premio se entrega al establecimiento, que luego lo distribuye equitativamente entre los docentes. Contreras y Rau (2011) estudian el efecto del esquema aplicado sobre el desempeño escolar y observan que existe un efecto significativo del uso de mecanismos de incentivos, reflejados en un incremento de 0.1 y 0.29 desviaciones estándar en las pruebas SIMCE de matemáticas y lenguaje respectivamente²².

Finalmente, el tamaño de los cursos también ha sido ampliamente estudiado y existe bastante evidencia a favor de que aprender en aulas con menos alumnos tiene un impacto importante en los resultados educacionales, aunque este efecto no es lineal a lo largo de los años de educación (Krueger, 1999; Rivkin et al, 2005).

²⁰ Véase también Betts et al (2003) y Aaronson et al (2007).

²¹ Véase también Clotfelter et al. (2007).

²² Los autores utilizan datos de panel y un método *double robust*, que consiste en la estimación de una regresión ponderada por la probabilidad de participar en el programa.

Para resumir, aún no existe consenso sobre qué es lo que más “importa” en la determinación de outcomes educacionales. A partir de la literatura revisada, se puede destacar la importancia de retener y captar a profesores con experiencia en aquellos sectores donde es más precaria la educación, sobre todo en educación básica. Igualmente importante es fomentar las prácticas en aula en la formación docente, mejorar la selección de docentes en base a habilidades cognitivas y no cognitivas y tener un número de alumnos por sala de clase adecuado.

Gran parte de esta literatura se basa en datos de países desarrollados. No obstante, en países donde la cantidad de recursos, la calidad de los profesores y el nivel de educación de los padres pudiera ser inferior, los resultados no son directamente extrapolables.

Un trabajo reciente de Behrman (2010) hace una revisión de los estudios realizados en países en desarrollo y extrae algunos resultados entre los pocos trabajos que utilizan bases de datos y metodologías de estimación más confiables: existen efectos positivos significativos de aumentar el conocimiento de los profesores en Perú; en China se encuentran efectos pares importantes sobre el aprendizaje; y los retornos de incrementar la calidad de escuelas primarias es mayor al retorno de hacerlo en etapas de educación posteriores en zonas rurales de bajos recursos en Pakistán. Este último resultado es consistente con lo encontrado anteriormente, donde aumentos de la cantidad de recursos o profesores con más experiencia en educación básica tienen asociados mejores resultados de aprendizaje que sus equivalentes en educación media.

Adicionalmente, Behrman muestra un número creciente de estudios que sugieren que aumentar la calidad de los servicios educacionales en determinados grupos etarios (pre y post escolar; niveles específicos) tiene potenciales impactos significativos en el desarrollo cognitivo de los niños. Algunos ejemplos de este tipo de intervenciones se refieren al trabajo conjunto con padres en programas preescolares, aumentos del ratio profesor-alumno, y la generación de incentivos y monitoreo para reducir las ausencias de profesores a las aulas.

Berhman (2010) destaca algunos aspectos importantes de literatura: (i) no se ha llegado a consensos importantes, (ii) las medidas evaluadas no permiten reconocer los efectos de largo plazo, ya que generalmente las evaluaciones se hacen en un horizonte corto, y (iii) los trabajos no han mirado las posibles interacciones entre insumos que puedan estar explicando la efectividad o ineffectividad de los distintos factores estudiados. El mejoramiento de la información disponible y los avances en la identificación y corrección de sesgos metodológicos van a ser claves en las posibilidades futuras de enriquecer esta literatura.

A pesar de la gran cantidad de estudios realizados en Chile sobre función de producción educacional, y de que Chile tiene características únicas, como el sistema de vouchers y el SNED, que han generado el interés de muchos académicos, Berhman (2010) señala que estos tienen restricciones importantes por los datos que han utilizado y que no controlan por los problemas de selección existentes en la elección de establecimiento educacional.

Un aspecto que ha sido ampliamente estudiado en Chile es la incidencia de la competencia entre establecimientos en los resultados educacionales. Esto, ya que a raíz de la implementación del sistema de vouchers, las escuelas deben competir por los alumnos. Entre la evidencia disponible se encuentran variados resultados según la metodología utilizada. A través de variables instrumentales, Auguste y Valenzuela (2004)

encontraron que producto de la mayor competencia mejoró el rendimiento académico. Por su parte, Urquiola (2003), a partir de datos comunales no encuentra efecto alguno.

Si bien el estudio mencionado anteriormente de Contreras y Rau (2011) se basa en la implementación del SNED y no en la introducción del sistema de vouchers, tiene una metodología más confiable y encuentra resultados positivos de la competencia entre establecimientos sobre el desempeño educacional de los estudiantes.

Respecto a las diferencias entre establecimientos de distintas dependencias, se ha señalado que, controlando por características socioeconómicas y de localización geográfica, la brecha entre establecimientos particulares subvencionados y municipales se reduce o incluso desaparece (Bravo, Contreras y Sanhueza, 1999; Tokman, 2002). Adicionalmente, se han encontrado diferencias significativas para establecimientos particulares subvencionados de administración católica, apareciendo estos con resultados mejores que las escuelas municipales, aunque de pequeña magnitud (McEwan 2000 y 2001).

Un estudio destacado por Behrman es el de Bravo, Mukhopathhyay y Todd (2008). Los autores utilizan la Encuesta de Protección Social para estudiar a individuos que siendo de edades similares, estuvieron expuestos de distinta forma al sistema de voucher ya que algunos terminaron su escolaridad antes del inicio de la reforma y otros pudieron utilizar el sistema en los años que les quedaban. Los resultados muestran que la introducción de establecimientos particulares subvencionados fue positiva tanto en los resultados académicos como posteriormente en el mercado laboral, y esto se acentúa en el grupo más vulnerable.

Otros estudios para Chile que estiman funciones de producción educacional son los de Rodríguez (1988), Aedo y Larrañaga (1994), Aedo (1997), Carnoy y McEwan (1997) y Mizala y Romaguera (1998). Estos trabajos coinciden en mostrar que las características socioeconómicas de las familias tienen incidencia directa en el desempeño de los alumnos. No obstante, tienen asociados los problemas descritos previamente.

5. Metodología

El estudio se sostiene en un diseño descriptivo y explicativo de carácter mixto, a fin de informar y dar cuenta de los aspectos cuantitativos y cualitativos implicados en la problemática estudiada (Reichardt y Cook, 1986). Esto supone la sistematización y análisis de información secundaria a nivel censal para escuelas y sostenedores y, de un estudio de casos en comunas que -a partir de lo anterior- muestren particularidades y relevancia para efectos de los objetivos e hipótesis de la investigación. Así, el estudio se estructura en dos fases secuenciales e interrelacionadas que describen y analizan variables y factores de distinta naturaleza relativos al uso de los recursos SEP, en relación con SIMCE que alcanzan los estudiantes en las escuelas adscritas a dicha ley, los agentes implicados en la decisión de tal uso y la dinámica en que ello ocurre.

5.1. Fase 1: Tipología uso recursos SEP y comportamiento SIMCE

Esta primera fase del proyecto tiene dos objetivos. Primero, evaluar después de 4 años de iniciado el programa, en qué medida puede encontrarse alguna correlación (óptimamente un efecto causal) entre la participación en el programa y el cambio en los puntajes SIMCE nivel de escuela. Y en este sentido, tal como se explicará más adelante, se buscará si existe algún patrón de mejora en los resultados SIMCE que pudiera asociarse al programa SEP. Segundo, se buscará establecer si existe alguna relación entre el desempeño en el SIMCE a nivel de colegio y el tipo de usos de los recursos que han dado los colegios. Esta indagación está estrechamente relacionada a los objetivos de la fase 2, en la que se quiere indagar de manera cualitativa (y con mayor profundidad) los factores de éxito y fracaso asociados al programa.

La evaluación del potencial efecto que hubiera tenido la SEP sobre el rendimiento educacional de los niños se enmarca en la idea de que la adquisición de conocimientos por parte de los niños puede pensarse como el producto de un proceso de producción, en el colegio cuenta con un conjunto de recursos materiales y humanos, y es la cantidad y el tipo de uso dado a estos recursos lo que determina en qué medida el niño tiene un mayor o menor rendimiento. Lamentablemente, no es trivial evaluar el efecto que la cantidad y uso de recursos tienen sobre el desempeño escolar de los niños cuando la cantidad y el uso de estos recursos están correlacionados con otros potenciales determinantes de la función de producción.

Idealmente uno tiene en mente un modelo de función de producción o valor agregado a nivel de niño en el que los outcomes del alumno están determinados por

$$Y_{ict}^* = f(I_{it}^F, I_{ct}^E, Y_{ic\ t-p}^*, X_{ic}, \mu_{ic}) \quad (1)$$

Donde Y_{ict}^* y $Y_{ic\ t-p}^*$ son variables no observables que reflejan habilidades cognitivas del alumno i , que asiste al colegio c en el momento t y $t-p$.; I_{it}^F y I_{ct}^E son cantidad y tipos de recursos invertidos por las familia del alumno i y por la escuela c ; X_{ic} pueden ser otras características del alumno que pudieran impactar sobre sus habilidades cognitivas, mientras que μ_{it} es la habilidad cognitiva innata del niño (que no varía en el tiempo). Al menos dos circunstancias dificultan la estimación directa del modelo (1).

Primero, las variables Y_{iht}^* y $Y_{ih\ t-p}^*$ no son observadas, sino que el policy marker observa el desempeño del alumno en algún test. Esto es, se observa genéricamente la variable $Y_{ihj}^s = Y_{ihj}^* + e_{ihj}^s$, donde el subíndice s refleja que la variable Y_{ihj}^s es el puntaje en la prueba de una cierta asignatura (s). El error e_{ihj}^s es el error de medida, que como bien sabemos no generará mayores problemas si está presente en la variable dependiente pero genera problemas para estimar efectos causales si es que está presente en una variable explicativa. Una versión lineal del modelo, podría ser fácilmente estimable por Mínimos Cuadrados Ordinarios o con un modelo de efectos fijos (a nivel de niño) si es que no se tuviera error de medida en la variable explicativa $Y_{ih\ t-p}^*$. En este caso, MCO no proporciona estimadores consistentes para el efecto causal de los distintos componentes de la función de producción.

La literatura es explícita en reconocer la dificultad en estimar efectos causales en este tipo de modelos. Y por esta razón, vamos a interpretar nuestros resultados emergentes de los modelos estimados por MCO (tanto los que incorporan efectos fijos como los que no)

como correlaciones, y en algunas circunstancias vamos a hipotetizar potenciales efectos causales, dando los argumentos para esto. Se presentan también estimaciones por variables instrumentales, en las que siguiendo a Ladd y Walsh (2002) y a Andrabi et al. (2011) se utiliza como instrumento del test rezagado el resultado obtenido por el sujeto (en nuestro caso el establecimiento) en un test alternativo.

Segundo, si bien nosotros contamos con datos a nivel de niño, no tenemos muestras repetidas de los puntajes de los niños en los test para el período de interés. Si observamos los puntajes año a año, del mismo curso en cada colegio (por ejemplo, 4º básico). Y por esta razón se opta por estimar modelos a nivel de colegio.

Como medida de desempeño, entonces, utilizaremos los resultados pruebas estandarizadas SIMCE. En particular nosotros estamos interesados en evaluar si la entrada al programa (SEP) puede haber cambiado significativamente el path de desempeño de los colegios participantes. Lo óptimo es estimar modelos de valor agregado, como el descrito por (1) en el que se incluyen controles a nivel de colegio, sostenedor, y se evalúa la evolución del SIMCE para los colegios fuera y dentro del programa. Para esto es necesario contar con establecimientos participantes y no participantes en distintos años. Idealmente querríamos estimar un modelo como

$$y_{ct} = X_{ct}\beta + \rho y_{c,t-1} + \sum_{t=2008}^{2011} \delta_t D_t + \gamma_t D_t S_t + \varepsilon_i \quad (2)$$

Donde X_{ct} es un vector de características del establecimiento, D y S son las dummies (asumen el valor 1) que registran el año de la observación y si el establecimiento está o no está participando del programa. Los coeficientes asociados a las dummies temporales nos indican cómo ha evolucionado el SIMCE en el grupo de establecimientos sin programa. Los coeficientes asociados a la interacción, nos debieran indicar si hay un desempeño más alto o más bajo en los colegios participantes. La variable y_{ct} es la variable dependiente en un período anterior a la introducción del programa (año 2006).

El punto esencial es en qué medida el comportamiento del grupo sin programa refleja adecuadamente lo que hubiera pasado a los colegios participantes de no haberse integrado al Programa. Si el escenario contrafactual está bien representado por los no participantes, los coeficientes γ debieran reflejar el efecto del programa.

Y aquí tenemos el problema que los colegios no fueron seleccionados aleatoriamente para participar del programa, sino que ellos optaron por integrarse. Es más, en el caso de los establecimientos municipales, la mayoría de los que cuentan con información SIMCE están en el programa, y entran en el año 2008. En estricto rigor, adjudicar al programa todo el cambio en los puntajes SIMCE que estos colegios tienen en el período considerado, no es correcto. En el caso de los colegios municipales no tenemos más opción que describir, entonces, el comportamiento de sus puntajes SIMCE, sin poder adjudicar este efecto al programa SEP²³. Se distinguen si, entre colegios clasificados como autónomos o emergentes al inicio del programa.

En el caso de los colegios particulares subvencionados, si pueden tenerse en distintos momentos del tiempo colegios dentro y fuera del programa, y por esta razón podría en principio evaluarse si los colegios dentro del programa han tenido un mejor o peor

²³ En este caso no podemos identificar los coeficientes γ sino que sólo podemos medir la evolución del SIMCE en todos los municipales.

desempeño en los distintos años. La interpretación causal de estos hallazgos es de todas maneras cuestionable, por cuanto la pertenencia al programa (o inclusive el momento de entrada) no es aleatoria, y puede estar potencialmente correlacionada con variables omitidas, y no estaremos estimando correctamente el efecto causal del programa.

En cualquier caso, no hay primer mejor y entonces, se estimarán modelos por separado para colegios municipales y particulares subvencionados. Las estimaciones también se segmentarán por condición de ruralidad del establecimiento, con el objeto de controlar por potenciales diferencias intrínsecas en las funciones de producción de establecimientos rurales y urbanos. Se estiman los modelos por MCO (mínimos cuadrados ordinarios) y por variables instrumentales, con y sin efectos fijos a nivel de sostenedor. Se incluyen dummies anuales, y cuando es posible la interacción de estas dummies por la pertenencia al programa (se distingue entre colegios SEP-autónomos y SEP-emergentes). Otras variables incluidas dependiendo de la especificación seleccionada son: grupo económico del establecimiento (bajo, medio bajo, medio, algo, medio alto); dummies regionales (para identificar regiones particularmente afectadas por el terremoto del año 2010), concentración de niños prioritarios en el establecimiento (indica vulnerabilidad, pero también recursos obtenidos), si el establecimiento recibe cofinanciación de las familias, si ofrece educación parvularia, tamaño del establecimiento, desempeño del establecimiento en pruebas estandarizadas antes del inicio del programa, cantidad de establecimientos que conforman la red (del sostenedor), cantidad de alumnos en relación al total del profesores, y dos variables adicionales que reflejan el grado de competencia que el establecimiento enfrenta en su comuna (cantidad de colegios PS y PP en la comuna). En los modelos con efectos fijos a nivel de sostenedor algunas de estas variables invariantes en el tiempo, no pueden incluirse. En una de las versiones se incluye como variable explicativa el SIMCE en el año 2006 (previo a la implementación de la SEP).

Este modelo también se estima, estratificando la estimación por esta misma variable (SIMCE año 2006), con el objeto de evaluar si la tendencia creciente o decreciente en el SIMCE ha sido distinta para establecimientos de muy bajo desempeño versus establecimiento de desempeño más alto. Para esto, se toma la base completa de colegios y se los clasifica de acuerdo desde el 20% con peor desempeño hasta el 20% con mejor desempeño de acuerdo al SIMCE del año 2006.

Todos estos modelos también se estiman por variables instrumentales, instrumentando el SIMCE rezagado en la prueba estandarizada (matemática o lenguaje) con el test rezagado obtenido por el establecimiento en la otra prueba. Potencialmente subsisten en la ecuación a estimar, variables correlacionadas con el término de error que pueden de todas maneras darnos estimadores inconsistentes de los parámetros y de los efectos causales de interés.

Finalmente, para los colegios SEP existe información relativamente detallada sobre los recursos que estos colegios han desembolsado para el pago de personal adicional, recursos educativos, compra de materiales y equipamiento y para la contratación de asesoría técnicas (ATE). Se estiman entonces también modelos de valor agregado en los que se busca evaluar si existen correlaciones entre el tipo de gasto ejecutado y el desempeño en el SIMCE. Como se incluye como control el SIMCE en años anteriores, en ausencia de endogeneidad el coeficiente asociado a las distintas variables de gasto reflejaría en cuantos puntos ha contribuido este gasto a aumentar el SIMCE con respecto al año base. En presencia de endogeneidad este coeficiente sólo puede interpretarse como una correlación. La información de gastos sólo está disponible para los años 2008-

2010. Como nos interesa ver el efecto acumulativo, se incluyen como variables explicativas el gasto acumulado hasta cada año. No se utiliza el año 2008, y se controla por el nivel de SIMCE en los años 2006-2007 (promedio). Los modelos se estiman por separado para establecimientos municipales y particulares subvencionados y para establecimientos rurales y urbanos, por MCO y por variables instrumentales y con y sin efectos fijos a nivel de sostenedor. Al comienzo de la sección 3.2 se especifican los modelos a estimar con mayor detalle.

5.2. Fase 2: Estudio de Casos: ¿Quiénes, sobre qué y cómo deciden?

La segunda fase eminentemente cualitativa, profundiza en la dinámica de la toma de decisión referida al uso y destino de los recursos SEP en los niveles intermedios del sistema. Dando cuenta así, de quiénes toman las decisiones, sobre qué criterios o evidencias lo hacen y, cuál es la práctica o dinámica mediante la cual se deciden tales inversiones en “casos” que difieren en el comportamiento SIMCE que alcanzan las escuelas en el tiempo en cuestión. Es necesario entonces identificar “casos tipos” para fragmentar y reconstruir desde la propia interpretación que hacen los actores y autoridades implicadas, el proceso y procedimiento mediante el cual se han priorizado y desarrollado acciones que a su juicio, se muestran pertinentes y relevantes en términos del incremento de los aprendizajes y de su efecto a nivel de los rendimientos SIMCE de las escuelas. La perspectiva que guiará el análisis cualitativo será la teoría fundamentada (Glaser y Strauss, 1967; Creswell, 1998) que a través de un proceso interpretativo, flexible y abierto a escuchar la realidad, permite construir y delinear el fenómeno en estudio en el marco de la cotidianidad de los actores.

Se espera así, identificar los principales agentes decisores respecto del uso o destino dado a los recursos que cada escuela recibe desde la SEP, profundizando respecto de qué criterios usan para tales fines; que información o evidencia utilizan para ello; con quiénes discuten, analizan y planifican el destino de tales recursos y la oportunidad en que llegarán a las escuelas y sus comunidades. En estos aspectos que aparecen centrales al destino y prioridad del gasto, aparece relevante conocer de la forma en que implican y participan los directores y docentes, ya sea en la discusión, intercambio o decisión del destino que deben tener los recursos SEP, a fin de mejorar los rendimientos de los estudiantes en sus escuelas. Junto con ello, interesa conocer los argumentos y razones que tales actores entregan respecto del “no uso” de los recursos SEP.

La Muestra cualitativa²⁴

Para seleccionar los casos a estudiar se segmenta la muestra en ocho grupos, distinguiendo la dependencia del sostenedor y si los establecimientos que poseen el sostenedor son todos urbanos o todos rurales, o si el sostenedor tiene mayoritariamente (más del 50%) establecimientos rurales o urbanos. Dentro de cada uno de estos subgrupos se estima un modelo en el que el SIMCE es modelado en función de un conjunto de variables que incluyen características del colegio (docentes en básica, alumnos por profesor, orientación religiosa o laica), del sostenedor (números de establecimientos que tiene el sostenedor) y variables que recogen el tipo de gasto que

²⁴ En el Anexo I se explica en detalle el procedimiento para obtener la muestra cualitativa.

han hecho los distintos establecimientos en recursos SEP. Se desagregan los gastos en cuatro categorías:

- Gastos de operación (bienes y servicios): material de oficina, insumos computacionales, colaciones y comidas, reproducción de documentos, arriendo de oficinas, instalaciones y mobiliario, entre otros.
- Gastos en recursos de aprendizaje: implementación de biblioteca, libros y revistas, material didáctico, audiovisual, TIC (software, recursos audiovisuales, software educativo, etc.)
- Gastos en equipamiento de apoyo pedagógico: equipos de amplificación, multcopiadoras, cámaras fotográficas y/o filmadora, etc.
- Gastos en Personal: ampliación de horas a personas contratadas, contratación de horas a personal nuevo, contratación de servicios a honorarios (no ATE), viáticos y pasajes.
- Gastos Asesorías Técnicas y Capacitación: ATE: asesoría y servicios pedagógicos y técnicos de apoyo, asesoría administrativa y gestión; cursos, talleres o tutorías.

En el modelo también se incluyen dummies anuales y dummies que recogen la cantidad de años que el establecimiento ha estado en la SEP (ver Anexo I). Se estima el modelo por OLS y por efectos fijos. En el primer caso se clasifica a los colegios según el tamaño de su residuo (este mide qué tan por arriba o por debajo están del promedio condicional para toda la muestra). El modelo de efectos fijos, permite estimar un “efecto individual” que recoge si en promedio el colegio está por arriba o por debajo del promedio condicional estimado para el total del grupo, dejando de lado desviaciones anuales que pueden deberse a “ruido” en el SIMCE ajeno a cualquier acción del sostenedor o del colegio.

Luego estos residuos (los residuos OLS y los efectos individuales de los colegios estimados por el modelo de efectos fijos) se promedian a nivel de sostenedor y se procede a clasificar a los sostenedores en tres grupos: aquellos con residuo promedio en el intervalo [promedio+/- 0.75 desviación estándar] y aquellos por arriba o por debajo.

El estimador de efectos fijos y el estimador OLS, dan por supuesto origen a dos clasificaciones distintas. El primero recoge sostenedores que “en promedio” están por arriba o por debajo de la “norma”; el segundo, originalmente define desviaciones de la norma año a año, pero luego nosotros promediamos estas desviaciones a nivel de sostenedor. El 80% de los sostenedores queda clasificado en la misma celda según se uno u otro método. Y sobre esta muestra seleccionamos los casos.

La selección final de los casos de estudio se hace en los grupos de sostenedores Municipales, sólo con establecimientos urbanos y sólo con establecimientos rurales; y en el grupo de sostenedores particulares subvencionados con colegios sólo urbanos (el grupo con sólo rurales es muy pequeño). Y dentro de estos tres grupos se seleccionan aleatoriamente cinco casos que están muy por debajo de la norma y cinco casos que están por encima de la norma, quedándonos con una base de datos que contiene 30 sostenedores.

De acuerdo con la contraparte y considerando los atrasos en el acceso a las bases de datos, esenciales para la etapa cuantitativa desde la cual surgen los criterios para seleccionar los casos a profundizar durante esta segunda fase, se acordó reducir a ocho en total de casos a incluir en esta fase. El tiempo y naturaleza de la recogida y análisis de la información, hace que la selección de la muestra se limite a la Región Metropolitana (6) y VIII región (2), en atención a su representatividad nacional y concentración de casos tipos interesantes de abordar.

Se trata así de una selección de ocho sostenedores (5 públicos y 3 privados), que presentan una tendencia en su SIMCE muy por debajo o muy por arriba del promedio. Concretamente, sostenedores que muestran para el conjunto de sus escuelas, incrementos significativos (por sobre la media) en sus puntajes SIMCE, respecto de otros, en donde este indicador no ha tenido una variación positiva en el tiempo. En cada uno de los casos seleccionados y de contar con más de una escuela, se seleccionó aquella escuela urbana que resultó ser la más representativa; es decir, si se elige un municipio con un aumento en el rendimiento se selecciona, en su interior se selecciona aquella escuela que muestre la mejor tendencia al respecto. Por el contrario, si se trata de un sostenedor cuyas escuelas, en promedio, no han mostrado aumentos o comportamientos significativos en el tiempo, se escoge la de peor tendencia o comportamiento en el SIMCE (cuadro 8).

Cuadro 8: Total de casos fase cualitativa

Tipo Casos	Mejora SIMCE (tipo 3)	No Mejora SIMCE (Tipo 1)	Total
Sostenedores Escuelas Municipales	3	2	5
Sostenedores Escuelas P. Subvencionadas	2	1	3
Total	5	3	8

Los Actores y Técnicas utilizadas

En todos los casos, se recogió la información mediante entrevistas en profundidad a Sostenedores y Directores escuelas seleccionadas, y grupos focales en el caso de los docentes de dichas escuelas.

- A nivel municipal: DEM /DAEM (o quienes estén directamente relacionados con el uso de los recursos)
- Sostenedores privados: Sostenedor responsable o quien esté encargado del uso de los recurso SEP
- A nivel de los establecimientos: Directores y docentes

El detalle de actores y técnicas se muestra en el cuadro 9.

Cuadro 9: Técnicas y actores implicados en la fase cualitativa.

	Actores entrevistados				Total
	Sostenedor público DEM/DAEM	Sostenedor Privado	Directores Escuelas	Docentes Escuelas	
Entrevistas	4*	3	8	-	15
Grupos Focales	-	-	-	8	8

*Uno de los Directores de Educación Municipal, aceptó participar, pero posteriormente no fue posible acordar con el la entrevista

La identificación de sostenedores y escuelas se ofrece en el cuadro 10

Cuadro 10: Identificación Casos Fase Cualitativa.

Región	Sostenedor	COMUNA	Dependencia	Nº ESC	Categoría Tipología	RBD escuela	Nombre escuela CASO
RM	Municipalidad La Pintana/DEM	La Pintana	Municipal	12	1	9620-2	Juan de Dios Aldea
RM	Municipalidad El Bosque /DEM	El Bosque	Municipal	18	1	9717	Escuela Ciudad De Lyon
VIII	Municipalidad Lota /DEM	Lota	Municipal	10	3	4960	Ángel De Peredo
VIII	Municipalidad Chiguayante/DEM	Chiguayante	Municipal	7	3	4591	Escuela Básica Republica De Grecia
RM	Corporación Desarrollo Social /DAEM	San Joaquín	Municipal	8	3	9414	Escuela Ciudad De Frankfort
RM	Soc. Escuela Educadora Laudelina Araneda Ltda.	San Bernardo	Particular Subvencionado.	1	1	25954	Escuela. Básica y Esp. Ntra. Sra. de Las Nieves
RM	Fundación Marcelo Astoreca	Renca	Particular Subvencionado	2	3	24498	Colegio San Joaquín
RM	Fundación de Escuelas Católicas Santo Tomás de Aquino.	Quilicura	Particular Subvencionado	4	3	8645-2	Liceo José Domingo Cañas

Tal como se aprecia en el cuadro, de los cinco casos de sostenedores municipales, 3 se ubican en la Región Metropolitana y dos en la octava región. En cuatro de ellos, el sostenedor es la Ilustre Municipal en cuestión, representada a través del Director de

Educación Municipal (DEM), mientras que en una (San Joaquín), el sostenedor es la Corporación de Desarrollo Social, quien actúa desde el Director o Jefe del Departamento de Administración y Educación (DAEM).

Entre los sostenedores particulares subvencionados, hay diversidad respecto del número de establecimientos a su cargo. En uno de los casos se trata de cuatro establecimientos, mientras que en el otro son dos y en el tercero, se trata de un sostenedor que administra un solo establecimiento. Es este último, el que se ubica entre los sostenedores que no avanzan por sobre lo esperado en el tiempo y en relación a los recursos recibidos.

Plan de Análisis de la información

El Análisis de Contenido del Discurso, será la estrategia metodológica para analizar la información recogida a través de las entrevistas y grupos focales. En esta perspectiva, el objeto de estudio es el discurso de los sujetos²⁵. La comprensión del sentido que tiene para los sujetos una realidad y fenómeno particular, se constituye en su foco y alude a los significados más profundos que cada actor/sujeto produce de acuerdo a su contexto, experiencia y pautas culturales. De esta forma, el discurso se analizará en tanto expresión y percepciones propias de la intersubjetividad develada en la conversación con otros (Canales, 2006). Para efectos del ordenamiento y análisis de la información en esta etapa de la investigación, se utiliza el software Nvivo especialmente diseñado para esta metodología.

Este estudio se estructura en torno a seis ejes que guían el levantamiento y análisis de la información recogida desde los actores implicados²⁶.

1. Toma de decisión uso recursos SEP, en el Nivel Intermedio. Se busca reconstruir el proceso que define el uso de los recursos SEP a nivel intermedio: Quiénes deciden, quién autoriza y quienes participan en dichas decisiones. Indagar respecto de ámbitos de responsabilidades: ¿Qué decisiones toma el sostenedor y cuáles el establecimiento? Identificar criterios o principios a la base de tal toma de decisión y cuan alineados o no están los distintos actores. Especial atención de otorga al rol que juega acá el Plan de Mejoramiento Educativo, en tanto instrumento que ha de guiar la mejora en cada escuela SEP.
2. Foco o prioridad de la inversión. Desde este eje, se busca conocer en qué ámbitos, acciones o bienes se han gastado fundamentalmente los recursos SEP en estos años (condiciones para aprender, recursos materiales, capacitaciones, horas profesionales, equipamiento, actividades extracurriculares, entre otros). Saber desde los actores las razones que se han tenido en consideración para tal prioridad y si en el transcurso de estos años, ha habido algún cambio en dichas prioridades.
3. Monitoreo y evaluación uso recursos. Desde este eje, importa saber de sistemas o mecanismos sostenidos y/o formalizados de monitoreo respecto del uso de los recursos asignados y recibidos. Identificar quien/es asumen este control y apoyo

²⁵ De acuerdo a J. Ibáñez, el discurso social refiere a los textos producidos por los sujetos, en comunicación interpersonal

²⁶ Las pautas que orientan las entrevistas con sostenedores y directores, así como los grupos focales con docentes, se entregan en el Anexo II.

tanto interna como externamente a la escuela; cada cuanto tiempo se realiza, cómo y a quiénes se informa.

4. Impactos en aprendizajes y rendimientos escolares. Del todo relevante_ es indagar en el juicio y mirada de los diferentes actores, respecto del aporte de la SEP al mejoramiento de los aprendizajes y logro escolar: ¿qué se ha logrado? , ¿cuáles han sido los principales efectos de la SEP?, ¿ha sido suficiente el dinero provisto por la SEP para implementar las acciones de mejoramiento?
5. Rol jugado por las ATE, expectativas y opinión al respecto. Dado las atribuciones, rol y protagonismo que pueden jugar en los procesos de mejora, las instituciones que ofrecen Asistencia Técnica a las escuelas, importa comprender las lógicas y criterios implicados en la decisión de contratar o no tales apoyos. Saber también, quiénes y en base a qué deciden la contratación de asistencia técnica externa. Se indaga al mismo tiempo, en el grado de satisfacción con el trabajo realizado desde las ATE, en los casos donde se ha usado esta opción.
6. Áreas no cubiertas por la SEP, sugerencia actores. Por último, interesa conocer si para estos actores hay ámbitos o aspectos no cubiertos por la SEP necesarios de considerar a fin de impactar de mejor manera en los aprendizajes y el rendimiento escolar. Conocer, por ejemplo, cuáles han sido las limitaciones para usar los recursos SEP, de sus peticiones y sugerencias al respecto.

La metodología empleada para el análisis del discurso recogido desde estos actores, se enuncia en los siguientes pasos:

- Ordenamiento y análisis preliminares del contenido del discurso de actores implicados, a partir de las transcripciones de las entrevistas en profundidad y grupos focales de cada uno de ellos y *según las dimensiones incluidas en las pautas que orientaron las conversaciones.*
- Estos primeros análisis permiten identificar ejes de sentido y destacar los párrafos que por su representatividad temática, fueron incluidos en el análisis posterior consolidado por tipología de actor. Estos ordenamientos y análisis preliminares se entregan en detalle en el Anexo III.
- Síntesis analítica por cada caso seleccionado. Teniendo en cuenta los análisis preliminares de cada actor implicado en los distintos casos, se procede a hacer una síntesis que permita levantar aquellos aspectos más relevantes que concitan el consenso de los actores y aquellos en los que se observa algún tipo de tensión o que reflejan elementos interesantes relacionados con el éxito de la experiencia o problemas y limitaciones experimentados. Se trata así de realizar una síntesis del caso que integre la voz y posición de todos los actores respecto de los ejes de análisis detallados anteriormente.
- Las síntesis han sido organizadas en función de su inclusión como caso exitoso o no exitoso. En su interior se diferencian respecto de su naturaleza municipal o particular subvencionada. Se trata así de dos grandes categorías en estas síntesis: i) Sostenedores exitosos (municipales y particulares subvencionados), ii) Sostenedores no exitosos (municipales y particulares subvencionados)

- Finalmente y desde una mirada transversal a los casos incluidos en ambos tipos de síntesis, se entregan una serie de conclusiones que se enmarcan en los mismos ejes analíticos, base de este estudio.

Análisis integrado

Los resultados y hallazgos de ambas fases, se integrarán en una etapa final, en la cual se espera concluir respecto de la consecuencia de la toma de decisión educativa a nivel municipal y privado (uso de los recursos), en las prácticas y dinámicas de las escuelas que avanzan respecto del mejoramiento de los aprendizajes y desempeños escolares en ellas. Desde allí, se espera ofrecer criterios y elementos que identifiquen eventuales tensiones y desencuentros entre una política que entrega importante recursos para atender la calidad y equidad educativa y agentes con atribuciones y capacidad para decidir en qué y cómo usar dichos recursos.

6. Resultados Fase Cuantitativa

6.1. Análisis descriptivo

Esta sección comienza con la presentación de algunas estadísticas descriptivas generales del sistema de educación chileno. Luego, se caracteriza a las escuelas beneficiarias de la Subvención Escolar Preferencial y el uso que estas han dado a los recursos recibidos. Por último, se describe la evolución de los resultados SIMCE que han tenido establecimientos SEP y No SEP en el período 2006-2011.

Sistema Educacional Chileno

Con la implementación de la ley SEP se generan una serie de incentivos sobre el sistema de educación chileno. Entre otras cosas, la mayor disposición de recursos fomenta la creación de establecimientos educacionales, se promueve la extensión y retención de matrícula prioritaria, y se incentiva el gasto en ítems que pudieran mejorar la calidad de la educación.

El cuadro 11 muestra el número de establecimientos por dependencia en Chile. La distribución no ha variado mucho en el tiempo: la proporción de escuelas municipales y particulares subvencionadas es respectivamente 47%, los establecimientos particulares pagados representan el 5% y aquellos de administración delegada, el 1%.

Cuadro 11: Distribución de establecimientos

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Municipal	6.053	6.052	6.052	6.052	6.052	6.052
Particular Subvencionado	6.120	6.066	6.014	5.972	5.946	5.910
Particular Pagado	711	713	708	678	676	662
Administración Delegada	70	70	70	70	70	70
Total	12.954	12.901	12.844	12.772	12.744	12.694

Fuente: Elaboración propia.

Si bien el 2014 se incorporará la educación media a la ley SEP, en el período de tiempo acá analizado los incentivos son específicos a establecimientos que imparten educación básica regular. A partir del cuadro 12 se extrae que entre estos últimos tampoco ha cambiado la distribución por dependencia en el tiempo, sin embargo, es más importante la presencia de establecimientos municipales: el 58% de las escuelas son municipales, el 38% particulares subvencionadas, y el 5% particulares pagadas.

Cuadro 12: Distribución de establecimientos que imparten educación básica

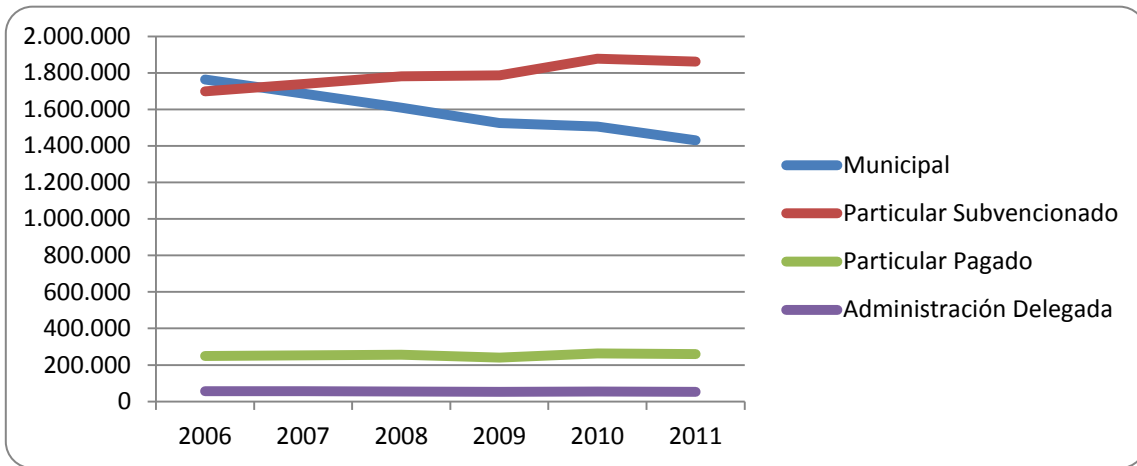
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Municipal	5.275	5.275	5.275	5.275	5.275	5.275
Particular Subvencionado	3.440	3.412	3.381	3.364	3.355	3.343
Particular Pagado	431	436	432	436	434	428
Total	9.146	9.123	9.088	9.075	9.064	9.046

Fuente: Elaboración propia.

No obstante lo anterior, la cantidad de matrícula que atienden estos establecimientos sí ha experimentado cambios desde 2006. Ese año había 3.768.363 estudiantes (niños y jóvenes) y era mayor la matrícula en establecimientos municipales (47%) que en particulares subvencionados (45%). Cinco años después, el número de escolares se redujo a 3.605.475 y los establecimientos municipales pasaron a cubrir un menor porcentaje de la matrícula que los particulares subvencionados, 40% y 52% respectivamente (gráfico 1).

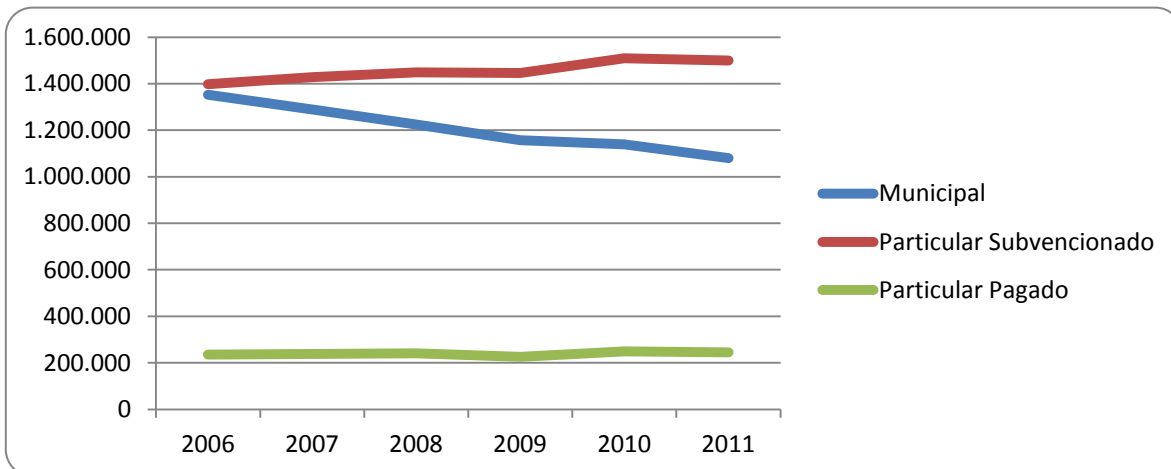
El gráfico 2 muestra lo ocurrido en la matrícula de los establecimientos que imparten educación básica. Los datos reflejan que en todo el período ha sido mayor la cantidad de alumnos de los establecimientos particulares subvencionados, aunque con el tiempo estas diferencias se han acentuado: en 2006 los establecimientos municipales y particulares subvencionados atendían al 45% y 47% de los estudiantes respectivamente, luego, en 2011, los primeros cubrían el 38% y los segundos el 53%.

Gráfico 1: Matrícula establecimientos educacionales



Fuente: Elaboración propia.

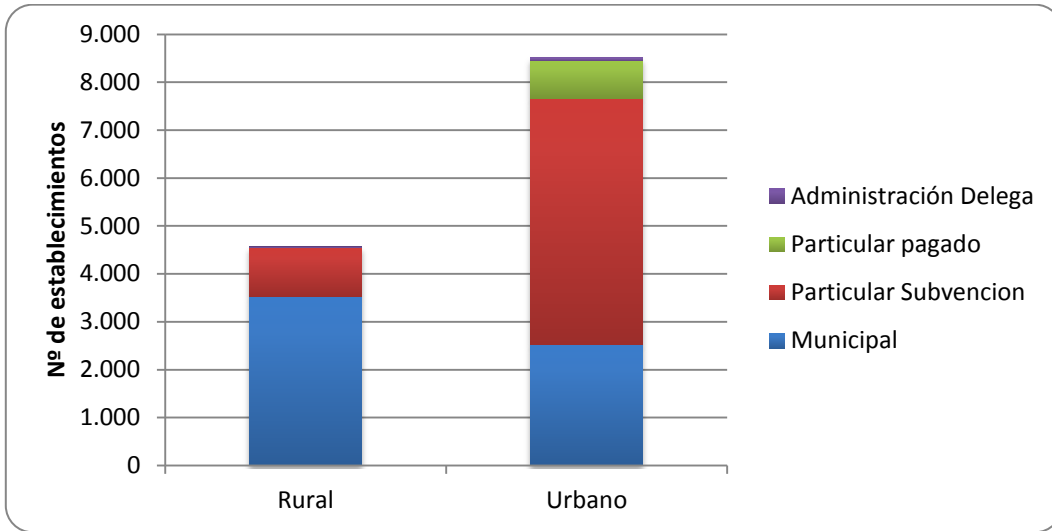
Gráfico 2: Matrícula establecimientos que imparten educación básica



Fuente: Elaboración propia.

Estos resultados son relevantes y deben ser considerados en la implementación de una ley que otorga una subvención por alumno, ya que los establecimientos municipales, que suelen ser más precarios que los particulares subvencionados, al ver reducida su matrícula también ven afectada la cantidad potencial de recursos a los que pueden acceder. Luego, estos números podrían limitar en el futuro el alcance del programa para mejorar la calidad de la educación pública.

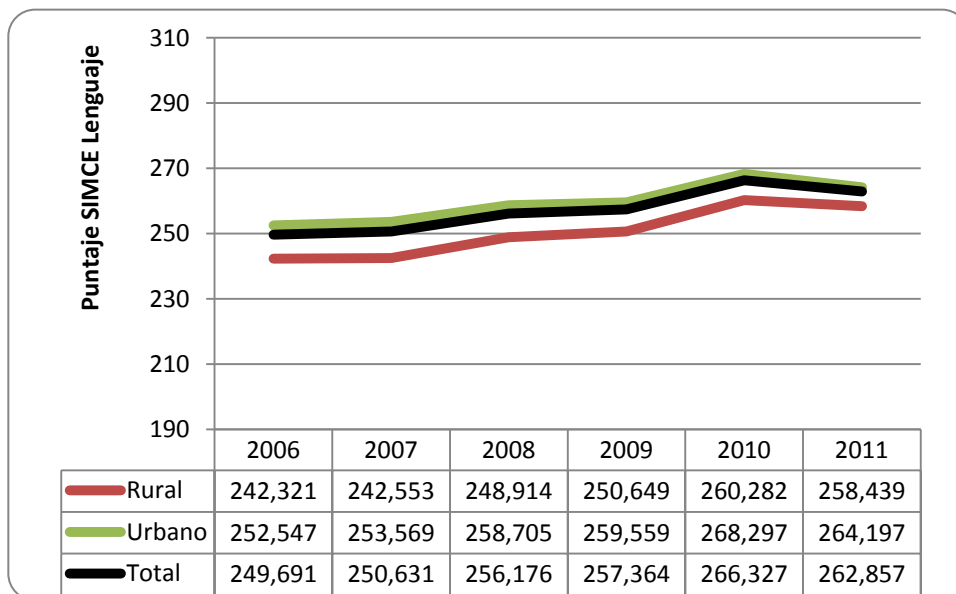
Gráfico 3: Zona de establecimientos educacionales



Fuente: Elaboración propia.

La infraestructura, disponibilidad de profesores, acceso a tecnología, etc. pueden variar considerablemente según la zona geográfica en la que se encuentre un establecimiento educacional. Las áreas rurales suelen tener menos recursos, peor conectividad y atienden a una menor cantidad de alumnos. Como se observa en el siguiente gráfico, entre los establecimientos rurales es casi nula la proporción de establecimientos particulares pagados (son 16 en total mientras en las zonas urbanas hay 784) y como se ilustra en el gráfico 4 son escuelas que tienen peor desempeño en la prueba SIMCE.

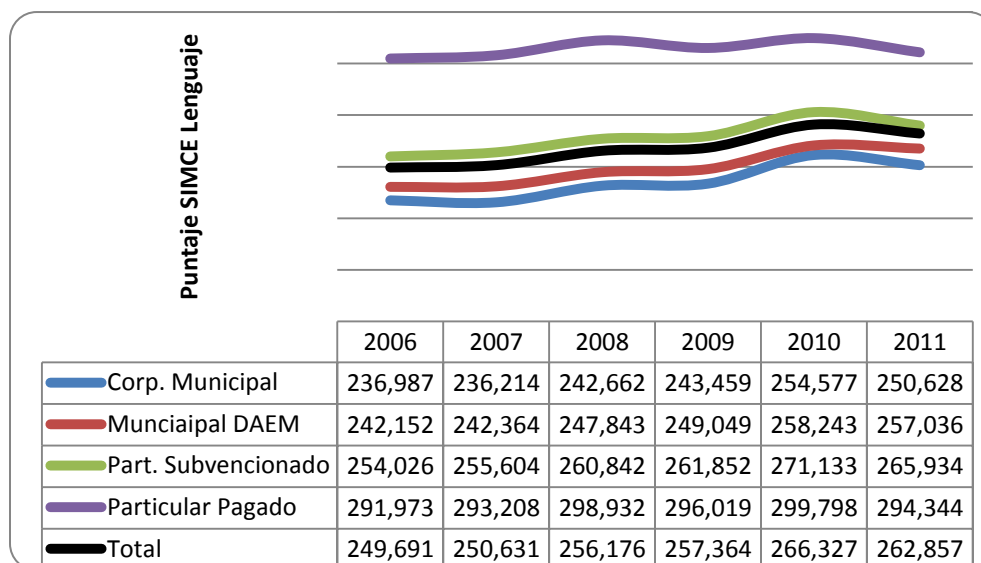
Gráfico 4: Resultados SIMCE Matemáticas, Zona



Fuente: Elaboración propia.

El desempeño educacional de los establecimientos en Chile se mide comúnmente con los puntajes en las pruebas SIMCE de lenguaje y matemáticas. El siguiente gráfico muestra el puntaje promedio en lenguaje que obtienen anualmente distintos tipo de establecimientos en la medición de 4^o básico²⁷.

Gráfico 5: Resultados SIMCE Matemáticas, Dependencia



Fuente: Elaboración propia.

Los gráficos muestran sistemáticamente diferencias importantes entre establecimientos con más y menos recursos, reflejando la segregación y heterogeneidad de alumnos de distintos tipos de escuela, que se han mantenido en el tiempo²⁸. Estas diferencias previas a la implementación de la ley SEP son un tema clave que será abordado más adelante en los modelos econométricos, ya que estas características distintas a priori sesgan las estimaciones del impacto del programa.

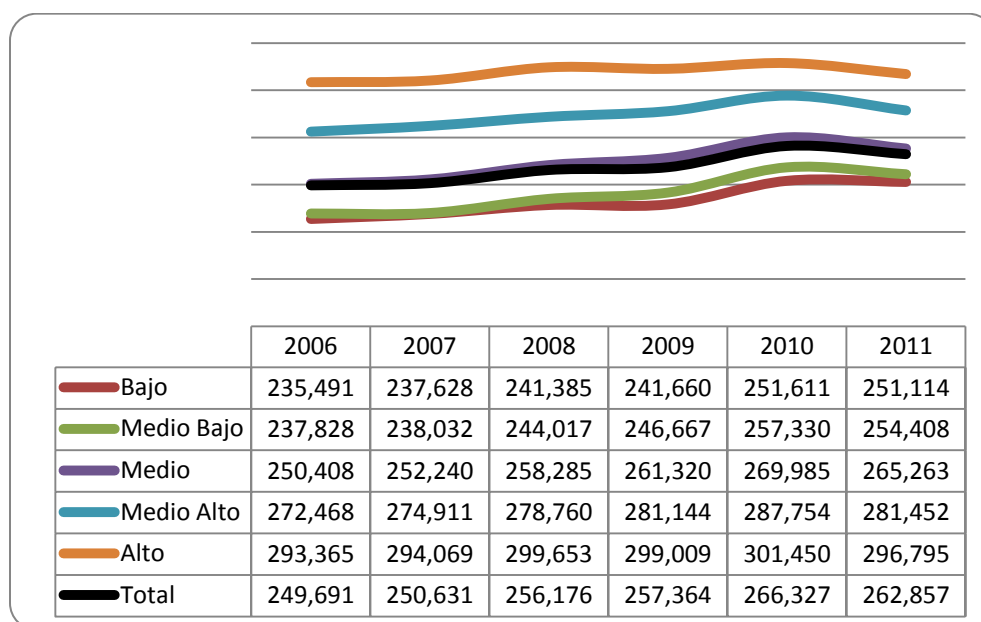
Otro indicador comúnmente usado para medir calidad de la educación es la tasa de alumnos por profesor. Al observar los datos para Chile entre 2007 y 2011²⁹ en el cuadro 13, se percibe que este indicador ha caído en establecimientos municipales y particulares subvencionados, y aumentado en aquellos particulares pagados y de administración delegada.

²⁷ Estos resultados se basan en la submuestra de establecimientos con educación básica.

²⁸ Los resultados de la medición de matemáticas son similares aunque presentan una particularidad (ver gráfico X y cuadro X en Anexo): los establecimientos rurales, que entre 2006 y 2009 obtenían peores resultados, en 2010 y 2011 alcanzaban puntajes superiores a sus pares de zonas urbanas.

²⁹ No se dispone de información para el 2006.

Gráfico 6: Resultados SIMCE Matemáticas, Grupo Socioeconómico³⁰



Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 13: Tasa alumno/profesor

	2007	2008	2009	2010	2011
Municipal	17,91	17,25	16,13	16,08	15,53
Particular Subvencionado	23,03	22,70	21,82	22,46	21,22
Particular Pagado	14,45	14,80	13,74	14,27	15,06
Administración Delegada	23,11	22,97	22,00	23,21	23,44
Total	19,62	19,43	18,42	19,00	18,81

Fuente: Elaboración propia.

Estos resultados pudieran estar relacionados con la implementación de la ley en 2008, que aumentó los recursos disponibles en escuelas municipales y particulares subvencionadas, las cuales gastaron una fracción importante en la contratación y ampliación de horas de personal. No obstante, para los establecimientos municipales también es posible que estos números reflejen la caída en la matrícula que han experimentado en los últimos años.

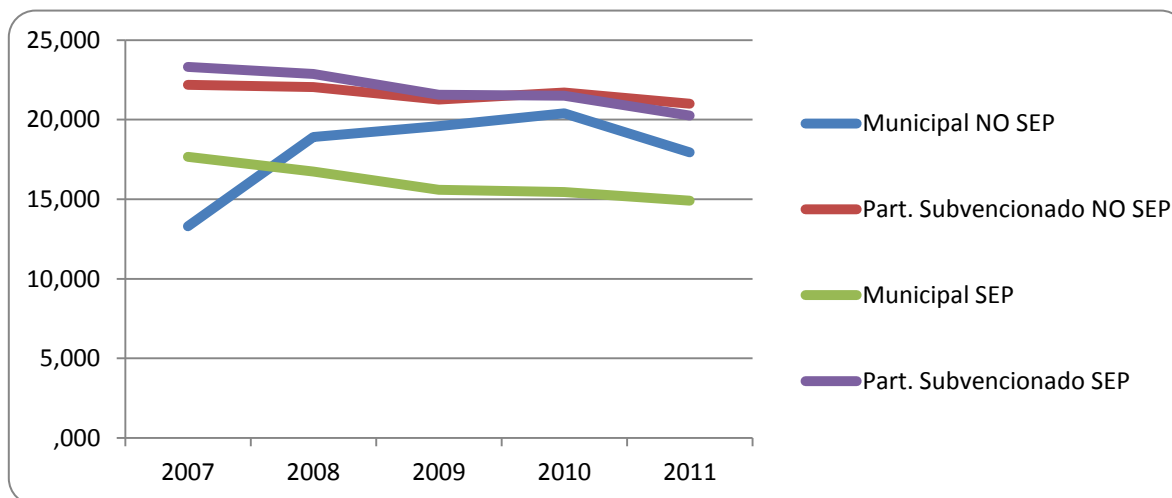
Con el objetivo de profundizar en diferencias que pudiera haber entre establecimientos SEP y No SEP, se comparan beneficiarios y no beneficiarios del programa identificando como SEP a todos los establecimientos que en cada año tienen el convenio firmado, y como No SEP a los que en 2011 aparecen sin convenio. El siguiente gráfico (7) muestra los resultados. El dato 2007 se obtiene de aquellos establecimientos que son SEP y No SEP en 2011.

Las escuelas beneficiarias han disminuido el número de alumnos por profesor, mientras que los que no participan han mantenido o aumentado este indicador. Es importante

³⁰ Esta clasificación es definida por el Ministerio de Educación y se utiliza para reportar los resultados SIMCE anualmente.

destacar que en 2011 eran muy pocas las escuelas municipales que no formaban parte del programa, además, las diferencias iniciales en 2007, sugieren la no aleatoriedad de la participación o autoselección que ocurre entre las escuelas que firman el convenio.

Gráfico 7: Tasa alumno/profesor establecimientos SEP y no SEP



Fuente: Elaboración propia.

Escuelas beneficiarias de la ley SEP

Entre marzo de 2008 y mayo de 2011, 7.699 escuelas firmaron el Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Académica. A nivel de sostenedores, el año 2011 eran 345 sostenedores públicos y 2.018 particulares subvencionados adscritos a la Ley. El cuadro 14 muestra la cantidad anual de establecimientos según su dependencia que se han adherido a la ley. El estado "No Vigente" se refiere a establecimientos que en alguno de los años firmaron el convenio y aparecen con dineros asignados el 2008 o 2009, pero el 2010 no recibieron recursos de la ley SEP.

Cuadro 14: Establecimientos incorporados a la Ley SEP entre 2008 y 2011

Año	Municipal	Particular Subvencionado	Total
2008	5.007	1.681	6.688
2009	18	385	403
2010	19	197	216
2011	49	236	285
No Vigente	61	46	107
Total	5.154	2.545	7.699

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 15: Estadísticas descriptivas de los establecimientos

	2008		2009		2010		2011		2011 No SEP	
	(Obs. 6.688)		(Obs. 403)		(Obs. 216)		(Obs. 285)		(Obs. 4263)	
	Media	Std. Dv.	Media	Std. Dv.	Media	Std. Dv.	Media	Std. Dv.	Media	Std. Dv.
Corporación Municipal	14%	35%	1%	9%	2%	15%	5%	22%	5%	22%
Municipal DAEM	61%	49%	4%	19%	6%	25%	12%	33%	16%	37%
Particular Subvencionado	25%	43%	96%	21%	91%	28%	83%	38%	79%	41%
Región de Tarapacá	1%	11%	3%	18%	0%	7%	1%	12%	3%	16%
Región de Antofagasta	2%	12%	1%	12%	0%	0%	0%	6%	2%	15%
Región de Atacama	2%	12%	0%	5%	0%	7%	1%	8%	2%	12%
Región de Coquimbo	7%	26%	4%	21%	2%	15%	3%	18%	6%	24%
Región de Valparaíso	8%	28%	12%	33%	8%	28%	9%	28%	12%	32%
Región de O'Higgins	6%	24%	2%	15%	6%	25%	2%	16%	6%	23%
Región del Maule	10%	29%	4%	20%	9%	29%	5%	22%	5%	23%
Región del Bío Bío	16%	37%	4%	20%	9%	29%	7%	26%	11%	31%
Región de la Araucanía	13%	33%	24%	43%	15%	36%	16%	37%	8%	27%
Región de Los Lagos	13%	33%	7%	25%	10%	30%	6%	23%	6%	23%
Región de Aysen	1%	9%	1%	9%	1%	10%	3%	17%	0%	7%
Región de Magallanes	1%	8%	0%	0%	0%	0%	0%	6%	1%	10%
Región Metropolitana	15%	35%	26%	44%	29%	46%	37%	48%	35%	48%
Región de los Ríos	6%	23%	9%	28%	6%	25%	7%	26%	3%	17%
Región de Arica y Parinacota	1%	11%	2%	13%	2%	14%	1%	8%	1%	11%
Zona (1= Urbano)	43%	50%	65%	48%	69%	46%	79%	41%	91%	28%
Matrícula	266,5	350,4	339,7	466,9	375,1	486,5	429,1	567,1	326,5	418,6
Tamaño: Pequeño (<60 alum)	39%	49%	35%	48%	28%	45%	22%	42%	24%	43%
Tamaño: Mediano (>60, <350 alum)	33%	47%	32%	47%	38%	49%	38%	49%	46%	50%
Tamaño: Grande (>350 alum)	28%	45%	32%	47%	34%	47%	40%	49%	31%	46%

(Continúa)

Cuadro 15 (continuación): Estadísticas descriptivas de los establecimientos

	2008		2009		2010		2011		2011 No SEP	
	(Obs. 6.688)		(Obs. 403)		(Obs. 216)		(Obs. 285)		(Obs. 4263)	
	Media	Std. Dv.	Media	Std. Dv.	Media	Std. Dv.	Media	Std. Dv.	Media	Std. Dv.
Nº de escuelas por sostenedor	24,6	23,6	5,1	18,6	9,6	26,2	8,7	18,1	8,9	16,1
Financiamiento compartido 2008	9%	29%	37%	48%	42%	49%	37%	48%	29%	45%
Financiamiento compartido 2009	9%	29%	38%	49%	43%	50%	41%	49%	30%	46%
Financiamiento compartido 2010	9%	29%	38%	49%	44%	50%	43%	50%	30%	46%
Grupo Bajo	41%	49%	33%	47%	21%	41%	24%	43%	7%	25%
Grupo Medio Bajo	39%	49%	23%	42%	33%	47%	18%	39%	6%	24%
Grupo Medio	17%	38%	35%	48%	39%	49%	43%	50%	36%	48%
Grupo Medio Alto	3%	18%	9%	29%	7%	25%	14%	35%	49%	50%
Grupo Alto	0%	3%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	2%	14%
Razón Nº alumnos/profesores	18,7	9,0	22,3	11,6	21,8	11,2	21,8	9,8	20,8	9,3
Puntaje Prom. SIMCE matemáticas	231,1	25,6	243,2	28,3	245,7	27,7	246,9	26,1	264,3	24,4
Puntaje Prom. SIMCE lenguaje	248,7	23,2	254,5	24,9	265,6	22,7	258,7	21,7	273,2	20,4
Clasificación Inicial: Autónoma	12%	33%	11%	31%	13%	34%	10%	30%		
Clasificación Inicial: Emergente	88%	33%	89%	31%	87%	34%	90%	30%		
Número de alumnos prioritarios	109,4	122,8	117,2	146,4	120,4	148,2	87,3	94,0		
Concentración	0,7	0,2	58,8	25,2	53,9	22,5	47,2	24,7		

Fuente: Elaboración propia.

El 87% de los establecimientos se adhirieron a la ley en su primer año de implementación, sobre todo los municipales, que en 2011 representaban el 67% de las escuelas SEP. Los establecimientos particulares subvencionados han tenido un proceso de entrada más paulatino a pesar de que la mayoría (67%) se incorporó en 2008.

El 1,3% de las escuelas que firmaron el acuerdo estaban no vigentes en 2011, por lo que los resultados que se presentan a continuación se refieren a los 7.592 establecimientos vigentes en la ley SEP (cuadro 15 y siguientes).

La participación en el programa es voluntaria y exige un compromiso de los sostenedores, que deben cumplir con una serie de responsabilidades. Esto produce diversos incentivos que pudieran influir en la decisión de participar y generar una autoselección por parte de los establecimientos según sus características. El siguiente cuadro describe a las escuelas que firmaron el convenio cada año. La última columna contiene información de las escuelas que hasta 2011 no habían firmado el convenio, es decir, las escuelas municipales y particulares subvencionadas No SEP.

El primer año de implementación de la Subvención Escolar Preferencial estuvo marcado por el ingreso de escuelas municipales, quedando tan sólo 899 establecimientos de este tipo no inscritos el año 2011³¹. Por su parte, ese mismo año 3.365 colegios particulares subvencionados no se habían incorporado al programa.

La focalización ha estado concentrada entre las regiones de Coquimbo y Los Lagos, principalmente en la región Metropolitana, Bío Bío, la Araucanía y Los Lagos. Durante el primer año de implementación el 57% de los establecimientos eran de áreas rurales del país, y en 2011, para el total de establecimientos SEP, representaban el 53% (ver cuadro 14).

Con los años han ido ingresando establecimientos cada vez más grandes, lo que es también consistente con la mayor proporción de escuelas urbanas que entraron en una fecha posterior a 2008.

Una característica particular de los establecimientos que se incorporaron a la ley en 2008 es que son administrados por sostenedores que tienen más colegios a su cargo, lo que se explica en parte por la entrada de establecimientos municipales, aunque se mantiene al analizar exclusivamente la entrada de establecimientos particulares subvencionados. Una interpretación posible se relaciona al alto costo administrativo que puede representar la incorporación a la ley, y así quienes tienen más de un colegio enfrentan un costo marginal por establecimiento cada vez menor.

Las variables de financiamiento compartido, matrícula, grupo socioeconómico y concentración, muestran que el primer año ingresaron escuelas con menos recursos y que atienden a una población más vulnerable. Con los años se han ido asociando más escuelas de nivel socioeconómico medio y entre las que no participaban en la ley SEP en 2011, el 51% corresponden al grupo medio alto o alto. Esto también se refleja en los puntajes promedio en las pruebas SIMCE de lenguaje y matemáticas, que incrementan a

³¹ En esta sección se distinguen los establecimientos de Corporación Municipal de aquellos Municipales DAEM debido a sus diferencias administrativas, ya que estas pudieran afectar el uso de los recursos y el efecto de la ley SEP en las escuelas.

lo largo de las cohortes de ingreso y eran bastante superiores entre los que no estaban en el programa en 2011.

Es importante destacar que a pesar de que la ley establece la prohibición del cobro de financiamiento compartido a los alumnos prioritarios, los montos totales que recaudan las escuelas SEP (que firmaron convenio el año 2008) por este concepto han aumentado entre 2008 y 2010. El año 2010 eran 987 las escuelas SEP con financiamiento compartido de las cuales 599 firmaron convenio el año 2008.

El cuadro 16 muestra para las escuelas que firmaron convenio el año 2008 el tamaño de la matrícula, número de alumnos prioritarios, monto total anual de financiamiento compartido, el promedio mensual, el cobro promedio por alumno y el número de alumnos que se considera para este cálculo. Se observa que si bien el primer año de participación en la ley SEP cayó la recaudación total por financiamiento compartido, entre 2008 y 2010 este aumentó. Además, no se aprecia que haya caído la cantidad de alumnos que pagan financiamiento compartido y se ha mantenido relativamente constante el número de alumnos prioritarios, no obstante, la matrícula (potencialmente de alumnos no prioritarios) presenta un pequeño incremento.

Cuadro 16: Evolución Aplicación Financiamiento Compartido en Escuelas SEP (Convenio 2008)

Año	Obs.	Matrícula Miles	Nº Alumnos prioritarios Miles	Total anual	Prom. mensual	Cobro mensual alum. (prom.)	Nº Alum. para cálculo
2006	580	610,3	181,2	\$63.877.464	\$5.323.122	\$10.237	525,0
2007	571	601,7	178,8	\$61.932.500	\$5.161.042	\$9.793	515,3
2008	611	606,1	180,9	\$59.326.548	\$4.943.879	\$9.210	518,5
2009	606	606,4	182,2	\$59.800.836	\$4.983.403	\$8.912	528,1
2010	599	635,0	181,1	\$62.006.060	\$5.167.172	\$8.747	544,2

Nota: Todos los montos están en pesos del año 2011. Fuente: Elaboración propia. Datos de financiamiento compartido corresponde a base entregada por el Ministerio de Educación.

La clasificación inicial de los establecimientos arroja resultados homogéneos entre las cohortes, quedando anualmente entre 10% y 15% de escuelas como Autónomas y el resto como Emergentes. No obstante, transcurridos más de cuatro años desde la implementación de la ley, muchos de los establecimientos han sido evaluados y se les ha ascendido, mantenido o descendido de clasificación. El cuadro 17 muestra la categoría inicial de las escuelas y el resultado de la evaluación 2012.

Cuadro 17: Clasificación de establecimientos SEP

Clasificación 2012								
Clasificación Inicial	Autónoma		Emergente		En Recuperación		Total	
	Obs	%	Obs	%	Obs	%	Obs	%
Autónoma	530	59%	371	41%	3	0,3%	904	100%
Emergente	503	8%	5723	89%	240	4%	6466	100%
Total	1.033	14%	6094	83%	243	3%	7370	100%

Fuente: Elaboración propia.

Al ingresar a la Subvención Escolar Preferencial el 88% de las escuelas fueron clasificadas como emergentes y el 12% como autónomas. En la evaluación posterior, el 41% de las que eran autónomas fueron descendidas a emergentes, incluso hay tres casos que pasaron a la categoría en recuperación. Los establecimientos emergentes presentan menor movilidad y dos tercios de esta fue hacia la clasificación de autónoma.

Resulta relevante caracterizar a los establecimientos que subieron/bajaron de categoría ante una buena/mala evaluación. Para esto, el cuadro 16 compara algunas características de escuelas que inicialmente eran autónomas y que en 2012 pasaron a ser emergentes con aquellas que se mantuvieron como autónomas. Posteriormente, en el cuadro 18 se caracteriza a los establecimientos que pasaron de emergentes a autónomos con los que permanecieron como emergentes. A través de un test de diferencia de medias se constató si las divergencias encontradas eran estadísticamente significativas o no.

Las escuelas autónomas mal evaluadas son principalmente de dependencia municipal, de zonas rurales, con menor matrícula total - y en todos los niveles de enseñanza incorporados a la ley SEP-, pertenecen mayoritariamente a un nivel socioeconómico bajo o medio bajo, son administradas por sostenedores que tienen más establecimientos a su cargo, tienen menos alumnos por profesor e inferiores puntajes en el SIMCE de lenguaje y matemáticas. Además, quienes descendieron de categoría tienen menor número de alumnos prioritarios pero una mayor concentración, recibieron montos más pequeños por concepto de la ley y llevaban relativamente una mayor cantidad de años en el programa que aquellas que siendo inicialmente catalogadas como autónomas, mantuvieron su clasificación en 2012. Entre estas últimas, además de recibir una mayor cantidad de recursos SEP, una fracción importante tiene financiamiento compartido.

Por su parte, aquellas escuelas que ascendieron de emergentes a autónomas son mayoritariamente particulares subvencionadas, de zonas urbanas, de grupo socioeconómico medio o medio bajo, con financiamiento compartido, con una mayor cantidad de alumnos por profesor y con sostenedores que tienen menos establecimientos a su cargo. Adicionalmente, tienen una matrícula más grande, atienden a más alumnos prioritarios, aunque tienen una menor concentración, y por consiguiente recibieron recursos SEP superiores a los experimentados por las escuelas que permanecieron como Emergentes (cuadro 19).

Cuadro 18: Caracterización escuelas que descienden de Autónomas a Emergentes

	Autónoma- Emergente	Autónoma- Autónoma	Dif.	Test t
Corporación Municipal	17,3%	9,4%	7,8%	8,56
Municipal Daem	53,9%	41,7%	12,2%	8,92
Particular Subvencionado	28,8%	48,9%	-20,0%	-15,06
Zona (1=Urbano)	82,2%	86,2%	-4,0%	-4,03
Matrícula total	583,20	724,33	-141,13	-11,04
Matrícula Educ. Parvularia- 4º Básico	273,57	345,56	-71,99	-13,28
Matrícula 5º y 6º Básico	118,28	140,36	-22,08	-10,12
Matrícula 7º y 8º Básico	123,62	140,84	-17,22	-7,94
Nº establecimientos de sostenedor	25,18	20,41	4,77	7,11
Financiamiento compartido	20,5%	34,2%	-13,7%	-11,07
Grupo Bajo	10,7%	6,8%	3,9%	5,09
Grupo Medio Bajo	47,2%	38,0%	9,2%	6,76
Grupo Medio	34,9%	44,6%	-9,7%	-7,16
Grupo Medio Alto	7,1%	10,3%	-3,1%	-3,95
Grupo Alto	0,0%	0,3%	-0,3%	-2,51
Razón Matrícula/Profesores	22,88	25,16	-2,27	-12,29
Promedio SIMCE Matemática	243,35	261,14	-17,80	-30,20
Promedio SIMCE Lenguaje	255,82	270,02	-14,20	-27,87
Nº de alumnos prioritarios	208,79	265,64	-56,86	-14,58
Concentración alumnos prioritarios	56,0%	52,7%	3,3%	6,25
Pago SEP promedio	43.571.132	54.098.980	-10.527.848	-6,91
Convenio 2008	91,6%	87,4%	4,3%	4,99
Convenio 2009	3,2%	5,5%	-2,2%	-3,89
Convenio 2010	2,4%	3,6%	-1,2%	-2,42
Convenio 2011	2,7%	3,6%	-0,9%	-1,82

Nota: Si el test en valor absoluto es mayor a 1,96, entonces hay significancia estadística.
Fuente: Elaboración propia.

De lo anterior es posible concluir que fueron los establecimientos particulares subvencionados, de zonas urbanas, con mayor número de alumnos prioritarios aunque con menor concentración, las que fueron exitosas en ascender o mantenerse como autónomas. Otra particularidad de estas escuelas es que además de recibir más recursos SEP en el período, percibían el pago de financiamiento compartido y tenían menos profesores por alumno.

Una preocupación natural a raíz de lo anterior está relacionada a problemas en la clasificación inicial. En este sentido, al contrastar a las escuelas que ascendieron de emergentes a autónomas con aquellas que se mantuvieron como autónomas, o a las autónomas que descendieron de categoría con las que permanecieron emergentes, se observa que si bien se reducen, existen importantes diferencias entre las escuelas comparadas, sobre todo en el caso de las autónomas que bajan a emergentes con las

emergentes que mantuvieron su categoría (ver cuadros en Anexo Estadístico), indicando que no hubo un problema en la clasificación.

Los establecimientos disponen de un año para entregar el Plan de Mejoramiento Educativo (PME) en el que se detallan las acciones que serán realizadas para alcanzar las metas que se propone cada escuela. El cuadro 20 muestra el estado de los PME, según el año en que se firma el convenio. La gran mayoría de los establecimientos han cumplido con la elaboración del plan, y quienes no lo han entregado son mayoritariamente aquellos que firmaron el año 2011, último año para el cual se disponen datos.

Cuadro 19: Caracterización escuelas que ascienden de Emergentes a Autónomas

	Emergente- Autónoma	Emergente- Emergente	Dif.	Test t
Corporación Municipal	13,5%	12,3%	1,2%	1,95
Municipal Daem	34,6%	57,5%	-22,9%	-24,45
Particular Subvencionado	51,9%	30,2%	21,7%	24,66
Zona (1=Urbano)	87,7%	35,8%	51,9%	58,22
Matrícula total	587,34	190,64	396,69	68,07
Matrícula Educ. Parvularia- 4º Básico	281,60	88,68	192,91	78,74
Matrícula 5º y 6º Básico	110,81	36,45	74,37	70,47
Matrícula 7º y 8º Básico	109,69	37,01	72,68	59,57
Nº establecimientos de sostenedor	16,86	22,94	-6,07	-13,47
Financiamiento compartido	32,0%	8,7%	23,3%	40,66
Grupo Bajo	9,8%	46,9%	-37,0%	-39,67
Grupo Medio Bajo	45,7%	36,1%	9,6%	10,28
Grupo Medio	36,6%	14,1%	22,5%	32,03
Grupo Medio Alto	7,8%	2,8%	5,0%	14,49
Grupo Alto	0,1%	0,1%	0,0%	0,15
Razón Matrícula/Profesores	23,86	16,84	7,02	37,31
Promedio SIMCE Matemática	249,77	231,00	18,78	37,57
Promedio SIMCE Lenguaje	260,97	246,70	14,27	31,58
Nº de alumnos prioritarios	232,73	74,70	158,03	84,76
Concentración alumnos prioritarios	56,6%	69,9%	-13,3%	-32,15
Pago SEP promedio	46.875.112	15.311.426	31.563.686	46,08
Convenio 2008	87,9%	88,0%	-0,2%	-0,28
Convenio 2009	6,0%	5,2%	0,7%	1,70
Convenio 2010	4,2%	2,5%	1,7%	5,44
Convenio 2011	2,0%	4,2%	-2,2%	-5,92

Nota: Si el test en valor absoluto es mayor a 1,96, entonces hay significancia estadística.
Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 20: Distribución de los establecimientos según estado del PME y año del convenio

Estado PME	Año del Convenio				Total
	2008	2009	2010	2011	
Autónomas					
Entregado	752	34	21	3	810
No entregado	54	7	7	26	94
Emergentes					
Aprobado	5.621	313	124	1	6.059
Devuelto	22	19	14	0	55
Entregado	11	7	29	16	63
No entregado	21	9	20	239	289
Total	6.481	389	215	285	7.370

Fuente: Elaboración propia.

La concentración es una función del número de alumnos prioritarios y de la matrícula total del establecimiento, por lo que no es directa la relación entre la matrícula prioritaria y la vulnerabilidad del establecimiento. La ley establece distintos tramos de concentración para otorgar la subvención, a partir de los cuales se identificaron cinco niveles de vulnerabilidad: Baja, Media, Media Alta, Alta, y para escuelas con menos de 15% de matrícula prioritaria, se asignó la categoría No Aplica.

El siguiente cuadro (21) muestra el número de alumnos prioritarios según el nivel de vulnerabilidad de los establecimientos. Los datos indican que la mayoría tiene más del 60% de alumnos prioritarios, es decir son de alta vulnerabilidad. No obstante, es menor el promedio de alumnos prioritarios en estos establecimientos, lo que sugiere que, consistente con la caracterización previa, los establecimientos más chicos son más vulnerables.

Cuadro 21: Número de alumnos prioritarios promedio según vulnerabilidad

Vulnerabilidad	Número de alumnos prioritarios			
	Obs	Promedio	Min	Max
No aplica	312	49,1	1	229
Baja	1998	101,4	1	757
Media	5310	145,9	1	771
Media Alta	9372	157,5	1	1294
Alta	26310	86,9	1	1036

Fuente: Elaboración propia.

Uso de los Recursos de la Ley de Subvención Escolar Preferencial

Entre las responsabilidades de los sostenedores establecidas en el Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Académica se incluye la rendición anual del uso de recursos recibidos. Los sostenedores deben ingresar a la plataforma www.comunidadescolar.cl y completar la información solicitada acerca de los gastos de cada período.

Se rinden gastos relacionados al Diagnóstico y Elaboración, y a la Ejecución del PME. En ambos casos, los sostenedores deben indicar los recursos destinados a artículos y especies y a la contratación de servicios. Las categorías y subcategorías de cada una de estas partidas se muestran en el cuadro 22.

Los datos utilizados en esta sección provienen de cuatro bases de datos. La primera contiene información general de la clasificación, fecha de convenio, concentración, estado del PME, etc. de 7.370 establecimientos adscritos a la ley SEP. La segunda, con datos para 7.385 escuelas, describe los recursos entregados a cada establecimiento anualmente entre 2008 y 2010 y el gasto anual agregado en servicios, artículos y especies, administración central³² y en la contratación de agencias ATE. Por último, se dispone de dos bases de datos con la rendición detallada de los establecimientos, donde se distinguen las categorías y subcategorías de gasto señaladas en el cuadro 20 en artículos y especies y contratación de servicio respectivamente. No obstante, no se detalla si los gastos corresponden a la elaboración o implementación del PME. La base de artículos y especies tiene datos de 7.223 escuelas y la base de contratación de servicios de 6.514 establecimientos. En lo referente a gasto se optó por utilizar las últimas dos bases descritas, ya que contienen información más detallada del uso de los recursos.

Con la información disponible es posible analizar los recursos recibidos y rendidos anualmente entre 2008 y 2010. No se tienen registros del año 2011 porque la rendición correspondiente todavía se está implementando. No obstante, está disponible el monto agregado que recibió cada escuela entre marzo de 2008 y mayo de 2011. Es importante considerar que los recursos son acumulativos de un año a otro, y los establecimientos pueden mantener un saldo positivo en la cuenta SEP e ir rindiendo a medida que efectúan los gastos. Adicionalmente, el Ministerio de Educación puede rechazar partidas de gasto, y esos montos aparecen como saldo positivo.

A partir del monto recibido por las escuelas entre marzo de 2008 y mayo de 2011 es posible identificar la participación en los recursos de distintos tipos de establecimientos. Los resultados se muestran en el cuadro 23. Las primeras dos columnas presentan la distribución de escuelas SEP, la tercera y cuarta respectivamente describen el monto promedio por establecimiento y por alumno prioritario, la quinta columna contiene la suma del monto entregado a todas las escuelas, y la sexta presenta la participación sobre el monto total (cuarta columna) de los distintos tipos de establecimientos.

Se observan grandes diferencias en la proporción de los recursos que han utilizado los distintos tipos de escuelas analizadas, aunque al mirar la subvención promedio por alumno prioritario se reduce considerablemente la varianza.

³² Esta categoría adicional, en la que sostenedores que tienen más de un establecimiento rinden los montos utilizados en la administración conjunta de ellos, no aparece en la base de datos que tiene el detalle de los gastos y tampoco se menciona en el reglamento del portal www.comunidadescolar.cl. En este último se señala que este tipo de gastos debe prorratearse en las categorías de artículos y especies y contratación de servicios.

Cuadro 22: Categorías de uso de recursos SEP

Artículos y Especies	Contratación de Servicios
Gastos de operación (bienes y servicios)	Gastos en Personal
Material de oficina	Ampliación de horas a personas contratadas
Insumos computacionales	Contratación de horas a personal nuevo
Colaciones y comidas	Contratación de servicios a honorarios (no ATE)
Reproducción de documentos	Viáticos y pasajes
Arriendo de oficinas	Otros
Arriendo de instalaciones operativas	Gastos Asesorías Técnicas y Capacitación
Arriendo de mobiliario	ATE – asesoría y servicios pedagógicos y técnicos de apoyo
Arriendo de máquinas y equipos	ATE – asesoría administrativa y gestión
Arriendo de vehículos	Cursos, talleres o tutorías
Arriendo de equipos informáticos	Gastos en imprevistos
Combustible	Horas extraordinarias
Otros	Otros (no gastos en personal u honorarios)
Gastos en recursos de aprendizaje	
Implementación de biblioteca, libros y revistas	
Material didáctico	
Recursos audiovisuales	
Software educativo	
Instrumentos musicales y artísticos	
Implementos deportivos	
Implementación de laboratorios: set química, set física, otros.	
Otros	
Gastos en equipamiento de apoyo pedagógico	
Equipos de amplificación	
Multicopiadoras	
Cámaras fotográficas y/o filmadora	
Televisores	
Reproductor de DVD y de audio	
Computadores	
Impresoras	
Scanner	
Proyectores Multimedia (Data show)	
Pizarras interactivas	
Dispositivos portátiles educacionales	
Otros	
Gastos en imprevistos	
Caja chica	
Varios	

Fuente: Elaboración propia en base a información de sitio Web http://www.comunidadescolar.cl/documentacion/Tutorial%20Rendicion%20de%20Cuentas/rendicion_de_cuentas.htm

Cuadro 23: Distribución de recursos SEP entregados entre marzo 2008 y mayo 2011

	Escuelas SEP 2011		Recursos entregados 2008-2011			
	Nº	%	Promedio por alumno prioritario	Promedio establecimiento	Monto total	%
Total	7.368	100%	904.792	89.379.944	658.551.406.592	100%
Corporación Municipal	941	13%	922.123	128.130.272	120.570.585.088	18%
Municipal DAEM	3.962	54%	977.510	76.785.960	304.225.976.320	46%
Particular Subvencionado	2.465	33%	782.319	94.829.560	233.754.869.760	35%
Zona Urbana	3.466	47%	814.829	152.923.504	530.032.852.992	80%
Zona Rural	3.902	53%	985.945	32.936.592	128.518.578.176	20%
Tamaño: Pequeño (<60 alum)	2.601	37%	1.043.928	12.025.927	31.279.435.776	5%
Tamaño: Mediano (>60, <350 alum)	2.320	33%	861.005	72.502.000	168.204.632.064	26%
Tamaño: Grande (>350 alum)	2.203	31%	826.984	201.655.456	444.246.949.888	69%
Grupo Bajo	2.283	38%	981.243	37.740.248	86.160.990.208	14%
Grupo Medio Bajo	2.116	35%	909.935	129.676.712	274.395.922.432	44%
Grupo Medio	1.258	21%	832.366	184.862.992	232.557.641.728	37%
Grupo Medio Alto	315	5%	685.940	100.768.784	31.742.167.040	5%
Grupo Alto	5	0%	440.464	15.889.868	79.449.344	0%
Autónoma- Autónoma	530	7%	818.561	218.547.584	115.830.218.752	18%
Autónoma- Emergente	371	5%	849.240	175.593.504	65.145.188.352	10%
Autónoma- En Recuperación	3	0%	950.348	176.262.304	528.786.912	0%
Emergente- Emergente	5.723	78%	926.984	60.774.148	347.810.463.744	53%
Emergente Autónoma	501	7%	830.315	191.398.992	95.890.898.944	15%
Emergente- En Recuperación	240	3%	812.297	138.941.168	33.345.880.064	5%
Vulnerabilidad: No aplica	124	2%	368.876	10.545.295	1.307.616.512	0%
Vulnerabilidad: Baja	336	5%	691.972	66.509.880	22.347.319.296	3%
Vulnerabilidad: Media	889	12%	782.908	110.038.272	97.824.022.528	15%
Vulnerabilidad: Media Alta	1.577	21%	894.146	128.516.800	202.670.997.504	31%
Vulnerabilidad: Alta	4.437	60%	961.731	75.363.584	334.388.232.192	51%

Fuente: Elaboración propia

Si bien es importante el monto por alumno prioritario también lo es el monto absoluto que reciben los establecimientos, ya que existen costos fijos asociados a la administración y a la implementación de programas pedagógicos, y una matrícula prioritaria reducida se traduce en montos insuficientes para poder mejorar las condiciones mínimas de un establecimiento escolar. Esto es especialmente importante cuando los recintos de menor tamaño y mayor vulnerabilidad están en zonas rurales, donde además hay menos acceso y pudiera ser más caro impartir educación de buena calidad.

El cuadro 24 muestra que en promedio los establecimientos beneficiarios de la Subvención Escolar Preferencial recibieron \$89.4 millones (un promedio de 2,3 millones en los 39 meses analizados) lo que se traduce en transferencias del gobierno por un total de \$658.5 mil millones de pesos. El monto promedio por alumno prioritario en el período fue de \$904.792 pesos.

El 20% de las escuelas públicas son administradas por corporaciones municipales, las que además representan el 13% del total de escuelas adscritas a la ley SEP. A pesar de ser pocas, recibieron en promedio montos muy superiores a las escuelas municipales DAEM e incluso mayores a lo experimentado por los establecimientos particulares subvencionados, aunque entre estos últimos el monto máximo de recursos entregados alcanzó los \$950 millones de pesos, mientras entre las corporaciones municipales y municipales DAEM el máximo fue de \$703 y \$688 millones de pesos respectivamente. Analizando el monto promedio por alumno prioritario entre escuelas de distintas dependencia se observa una relación inversa, ya que los establecimientos municipales DAEM tienen el mayor subsidio per cápita y el más bajo está asociado a escuelas particulares subvencionadas.

Los establecimientos rurales, que representaban el 53% de las escuelas SEP en 2011, tenían asignado el 20% de los recursos y un monto promedio por establecimiento equivalente a un quinto de lo calculado en escuelas urbanas en el período. Esto se relaciona directamente con el tamaño de la matrícula, ya que la cantidad promedio de alumnos de escuelas rurales es un séptimo de la matrícula urbana, aunque estos representan un porcentaje superior de la matrícula total, lo que se refleja en el mayor monto por alumno prioritario.

Consistente con lo anterior, los establecimientos con menos de 60 alumnos, que en 2011 representaban el 37% del total de escuelas SEP, tenían una participación de 5% en el total de los recursos entregados, mientras aquellos con más de 350 alumnos, correspondientes al 29% de las escuelas SEP, tenían asignado el 67% del monto total. No obstante, es posible ver que el monto por alumno prioritario es decreciente con el tamaño del colegio: escuelas pequeñas recibieron \$1.043.92 pesos por alumno prioritario en el período y aquellas con más de 350 estudiantes obtuvieron \$826.984 pesos.

Cuadro 24: Descripción del gasto de los recursos entregados en la Ley SEP entre 2008 y 2010

	2008		2009		2010		Acumulado	
	Monto Total	% Gasto	Monto Total	% Gasto	Monto Total	% Gasto	Monto Total	% Gasto
Recursos entregados	56.289.157.120	22%	180.419.395.584	50%	224.177.668.096	80%	460.886.220.800	61%
Gasto Total (1)+(2)+(3)+(4)+(5)+(6)+(7)	12.659.614.536	100%	90.701.660.896	100%	178.822.689.392	100%	282.183.964.824	100%
Personal (1)	5.239.485.440	41%	33.660.862.464	37%	79.068.307.456	44%	117.968.655.360	42%
1.1 Ampliación de horas a personas contratadas	2.382.712.576	45%	10.717.907.968	32%	22.924.693.504	29%	36.025.314.048	31%
1.2 Contratación de horas a personal nuevo	1.684.713.472	32%	14.067.203.072	42%	30.559.516.672	39%	46.311.433.216	39%
1.3 Contratación de servicios a honor. (no ATE)	440.959.008	8%	5.496.196.096	16%	17.329.414.144	22%	23.266.569.248	20%
1.4 Viáticos y pasajes	15.382.764	0%	59.833.780	0%	127.186.128	0%	202.402.672	0%
1.5 Otros gastos en personal	715.717.696	14%	3.319.722.240	10%	8.127.495.680	10%	12.162.935.616	10%
Asesorías Técnicas y Capacitación (2)	1.390.256.768	11%	9.302.360.064	10%	15.377.425.408	9%	26.070.042.240	9%
2.1 ATE- servicios pedag. y técnicos de apoyo	1.074.616.960	77%	7.340.824.064	79%	12.227.969.024	80%	20.643.410.048	79%
2.2 ATE- administración y gestión	164.733.760	12%	1.319.747.584	14%	1.615.377.280	11%	3.099.858.624	12%
2.3 Cursos, talleres o tutorías	150.905.936	11%	641.788.480	7%	1.534.079.104	10%	2.326.773.520	9%
Operación (bienes y servicios) (3)	2.285.848.832	18%	14.117.434.368	16%	32.188.354.560	18%	48.591.637.760	17%
Recursos de Aprendizaje (4)	2.244.977.152	18%	23.932.657.664	26%	38.718.664.704	22%	64.896.299.520	23%
Equipamiento de Apoyo Pedagógico (5)	1.434.760.704	11%	8.897.090.560	10%	10.626.437.120	6%	20.958.288.384	7%
Imprevistos (6)	64.285.640	1%	791.255.776	1%	1.552.011.296	1%	2.407.552.712	1%
Proyectos (Reconstrucción) (7)	-	0%	-	0%	1.291.488.848	1%	1.291.488.848	0%

Fuente: Elaboración propia.

Según la clasificación inicial y 2012 de las escuelas, la tabla muestra los montos correspondientes a aquellas que se mantuvieron, ascendieron o descendieron de categoría. Las escuelas autónomas, ya sea en su clasificación inicial o 2012, son las que captaron la mayor proporción del total de recursos en el período analizado; escuelas que se mantuvieron autónomas recibieron en promedio \$218.5 millones de pesos, \$27 millones más que las emergentes que ascendieron a autónomas. Por su parte, las clasificadas como emergentes en ambas oportunidades están asociadas a montos menores a un tercio de lo asignado a escuelas Autónomas. Nuevamente, esto se contradice con los montos promedio por alumno prioritario, que son mayores para las escuelas que se mantuvieron como emergentes o descendieron de autónomas a emergentes o a en recuperación, aunque inferiores para las escuelas emergentes que fueron mal evaluadas en 2012.

Establecimientos de nivel socioeconómico bajo, que representaban casi el 40% de las escuelas SEP en 2011, percibieron el 14% de los recursos y el monto por establecimiento fue un tercio de lo asignado a establecimientos de nivel medio-bajo. Esto se explica únicamente a través del menor tamaño de las escuelas, ya que el monto por alumno prioritario en estos recintos es muy superior.

Una conclusión que se extrae de este análisis es que desde el punto de vista del gasto por alumno prioritario, las diferencias parecieran reflejar la mayor concentración de alumnos vulnerables por lo que el sistema es progresivo, es decir, las escuelas más precarias reciben un mayor subsidio por alumno prioritario. Sin embargo, esto cambia al observar la participación relativa sobre el total de los recursos de establecimientos con peores condiciones, tanto económicas como pedagógicas. Desde esta perspectiva, el sistema aparece como regresivo, y son las escuelas más exitosas y con mejor situación económica, que representan una baja fracción del total de las escuelas, las que están capturando una mayor proporción de los recursos públicos.

Es muy importante notar también que la relación entre tamaño de la matrícula y el monto total de la subvención perjudica a las escuelas más vulnerables, ya que son justo estas las que atienden a un menor número de alumnos, y a pesar de tener una mayor concentración, los recursos pueden no ser suficientes para cubrir gastos mínimos asociados a entregar una buena educación o mejorar el servicio existente, el cual varía de acuerdo a las condiciones iniciales de los establecimientos, y será más elevado en términos absolutos en aquellas más vulnerables.

A partir de la rendición de cuentas que han hecho anualmente las escuelas es posible entender dónde estuvieron puestos los énfasis en los primeros tres años de implementación de la ley SEP. El siguiente cuadro describe los recursos entregados anualmente, el gasto total y el gasto en las distintas categorías del cuadro 18. Los gastos en personal y asesorías técnicas y capacitación se desagregaron para mostrar la distribución interna del uso de los recursos. El gasto en computadores, pizarras interactivas y dispositivos portátiles educativos fueron traspasados a la categoría de recursos de aprendizaje.

En el período analizado se entregaron alrededor de \$461 mil millones de pesos, de los cuales los establecimientos gastaron el 61%. Los datos del cuadro 23 muestran que el gasto fue distribuido equitativamente entre artículos y especies y contratación de servicios, y que fue más conservador al inicio del programa: el 2008 se utilizó el 22% de los dineros entregados, y en 2009 y 2010 se gastó el 50% y 80% respectivamente. Entre otras cosas, esto puede ser porque los establecimientos debían preparar sus Planes de Mejoramiento

Educativo durante el primer año o también por un proceso de adaptación a la ley, que establece procedimientos administrativos nuevos para las escuelas, exige detalladas rendiciones de cuentas y además, debido a rigideces del sistema en sus inicios, era alta la posibilidad de que les rechazaran gastos realizados, aunque fueran acordes al PME.

Dos quintos de los recursos fueron utilizados en gasto en personal. El primer año estos dineros se gastaron principalmente en la ampliación de horas de personas que ya estaban contratadas, y en 2009 y 2010 se produjo un aumento de la contratación de personal nuevo. Considerando que una persona nueva tiene un costo superior para la escuela que la ampliación de horas de personal antiguo, se infiere que ha sido muy importante el gasto de los establecimientos en personal que ya estaba contratado.

Los recursos utilizados en asesorías técnicas y capacitación, que fue el 9% del gasto total del período, se concentran en la contratación de instituciones de Asistencia Técnica Educativa (ATE) para la provisión de servicios de apoyo técnicos y pedagógicos, lo que además fue creciendo en el tiempo.

Alrededor de un quinto de los recursos fueron destinados a recursos de aprendizaje, lo cual representa un poco menos de la mitad de lo gastado en personal. En términos agregados, entre 2008 y 2010 el 70% de los recursos de aprendizajes fueron invertidos en la implementación de bibliotecas (23%), material didáctico (17%), computadores (18%), pizarras interactivas (10%)³³. Lo anterior señala, de alguna forma que, durante este primer período de implementación de la ley, los establecimientos no priorizaron en la inversión en actividades que pudieran aumentar el desempeño académico de sus alumnos, sino en mejorar las condiciones de quienes trabajan en las escuelas. Es de esperar que esto sea parte de una estrategia que pretenda finalmente impartir mejor educación, para lo cual se deben ir supliendo progresivamente las carencias, y no sea parte de lo que la literatura describe como problemas de descoordinación de incentivos o preferencias de los sostenedores que poco tienen que ver con dar una buena educación.

En el anexo estadístico se presenta la descripción del gasto desagregado para establecimientos de distintas dependencias (corporación municipal, municipal DAEM, particular subvencionado), clasificación inicial y 2012 (autónoma- autónoma, autónoma-emergente, emergente-emergente, emergente-autónoma, emergente-en recuperación), y zona (rural, urbano).

La forma en que escuelas rurales y urbanas han gastado los recursos del período no tiene grandes diferencias. Contrario a lo esperado, las escuelas urbanas no tuvieron un gasto mucho más importante en servicios ATE, lo que se justificaba por la escasa oferta en zonas rurales. Sin embargo, entre los servicios contratados, si bien ambas se han focalizado en la asesoría en temas técnicos y pedagógicos, las escuelas rurales han gastado muy poco en asesorías administrativas en relación a las escuelas urbanas.

El gasto realizado el primer año de implementación de la ley, en el cual la gran mayoría de los establecimientos municipales firmaron el convenio, estuvo marcado por la baja tasa de gasto en relación a los recursos entregados. El 22% de gasto promedio de la totalidad de los establecimientos se explica por el bajo gasto de los establecimientos municipales DAEM,

³³ El 13% del gasto en recursos de aprendizaje está clasificado como Otro Gasto, lo que apunta a la importancia de la definición y actualización de las subcategorías para la mejor interpretación de la información.

que utilizaron tan sólo el 14% de los dineros recibidos. Esto fue muy inferior a lo ocurrido entre los establecimientos particulares subvencionados, que gastaron el 43% de los ingresos SEP, e incluso que las escuelas de corporaciones municipales, donde se utilizaron el 26% de los recursos. El año 2009 las escuelas municipales aumentaron considerablemente el gasto y para la totalidad del período 2008-2010 igualaron a las escuelas de corporaciones municipales.

Durante el 2008 los colegios particulares subvencionados adscritos a la ley gastaron el 25% de los dineros en recursos de aprendizaje, esto dista bastante del 12% observado en ambos tipos de establecimientos de administración pública. Por su parte, las corporaciones municipales gastaron el doble que el resto de las escuelas en asesorías y capacitación, fundamentalmente en asesorías ATE en servicios de apoyo técnico y pedagógicos.

La principal diferencia entre las escuelas que se mantuvieron como autónomas y las que descendieron a emergentes fue el gasto ejecutado, sobre todo en el primer año de implementación de la ley SEP, en el que estas últimas utilizaron una menor proporción de los recursos, especialmente en lo referente a recursos de aprendizaje. En los años siguientes aquellas escuelas que descendieron de clasificación aumentaron su gasto, convergiendo a lo realizado por las escuelas que se mantuvieron como autónomas, con la excepción de que en 2009, las primeras tuvieron un mayor aumento en el gasto en asesorías técnicas y capacitación, gastando el 12% de los recursos disponibles en este ítem.

Los establecimientos emergentes que se mantuvieron como tales en la evaluación 2012, utilizaron el 59% de los recursos del período, mientras que aquellos que ascendieron a autónomas gastaron el 64% de los recursos. En el primer año de implementación los establecimientos que permanecieron como emergentes tuvieron un gasto en personal elevado y gastaron en recursos de aprendizaje dos tercios de lo observado para aquellas escuelas que lograron ascender a autónomas.

Entre los establecimientos que descendieron de emergentes a en recuperación, el gasto fue más conservador aun y los desembolsos en recursos de aprendizaje fueron un tercio del gasto en personal, además, hubo mayor participación del gasto en asesorías y capacitación en este tipo de escuelas.

Estos resultados son orientadores en el sentido de que es importante que las escuelas gasten los recursos recibidos, al mismo tiempo que el mayor gasto en recursos de aprendizaje es un patrón entre las escuelas que fueron exitosas en la evaluación 2012. Esto será posteriormente analizado en los modelos econométricos, donde se podrá controlar por otras características de las escuelas, que pudiera sesgar estos resultados. Por ejemplo, escuelas que gastan más en recursos de aprendizaje podrían tener profesores, sostenedores y directores más comprometidos, o mejores condiciones iniciales que les permiten gastar más en este ítem. Así, estas escuelas tenían previo a la ley SEP, más posibilidades de ser exitosas y no es posible atribuirlo directamente a la mayor cantidad de recursos recibidos.

Resultados SIMCE

Los puntajes SIMCE se utilizan para clasificar a los establecimientos al inicio del programa en autónomos, emergentes o en recuperación, y además, mejorar estos puntajes es uno de los objetivos centrales de la ley. Los gráficos que se muestran a continuación buscan ilustrar el comportamiento de los puntajes del SIMCE a través de los años entre los establecimientos SEP y No SEP. En lo que sigue se utilizan sólo establecimientos que imparten educación básica.

Se incluyen los resultados 2006 y 2007, que son anteriores a la implementación de la ley, para tener una suerte de línea base de los establecimientos. Es importante tener en cuenta que el punto inicial correcto para cada establecimiento es 1 ó 2 años previos a la firma del convenio. Y siendo más específicos aun, se esperaría que hubieran resultados una vez establecido el PME, es decir, al inicio de la implementación de las acciones especificadas en el plan, no obstante, esta fecha no está disponible en los datos.

Las escuelas que entraron el 2008 a la ley SEP han tenido más tiempo para desarrollar las actividades establecidas en el PME. Por esta razón, la siguiente comparación entre establecimientos SEP y No SEP se basa en aquellas que ingresaron al programa en su primer año de implementación³⁴. Es importante tener presente que estos establecimientos son más precarios, y aquellos que en 2011 no habían firmado el convenio (No SEP) eran escuelas grandes, con mejores puntajes en el SIMCE y de un nivel socioeconómico mayor que las que participaban en la Subvención Escolar Preferencial (ver cuadro 15).

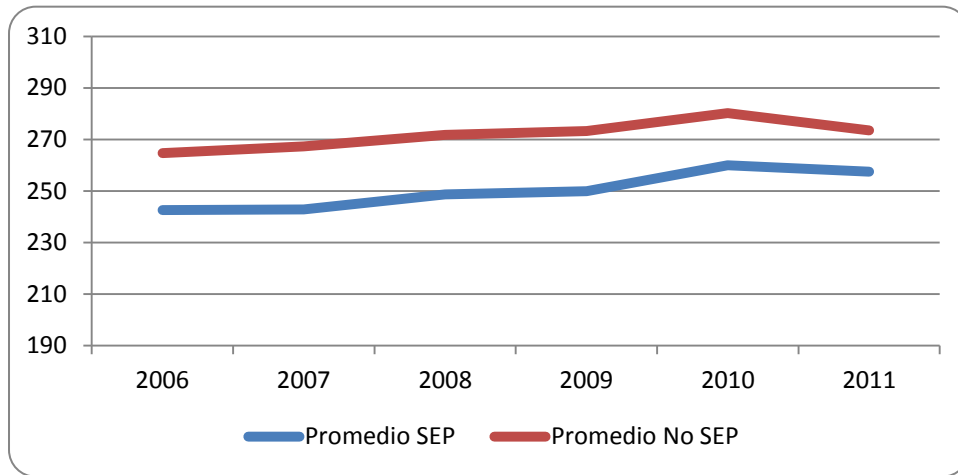
Lo anterior se refleja en los gráficos 8 y 9 donde los establecimientos No SEP tienen mejor rendimiento que los SEP durante todo el período. Entonces, resulta más interesante estudiar la brecha entre colegios, medida como la resta entre el puntaje de las escuelas No SEP y SEP. El gráfico 10 presenta la brecha total, y aquella entre establecimientos urbanos, rurales y particulares subvencionados No SEP y SEP. No se incluye a las escuelas municipales porque, además de ser muy pocas las que no entraron al programa en 2008, no se tienen suficientes datos de puntaje SIMCE de los establecimientos municipales No SEP.

Los gráficos 10 y 11 muestran que a partir de 2009 comienza una pronunciada caída de la brecha entre establecimientos No SEP y SEP. En el caso de las escuelas rurales, las SEP llegan a superar a las No SEP en la prueba SIMCE de lenguaje, y en matemáticas se reduce casi al mínimo.

Las diferencias eran inicialmente más importantes en la medición de matemáticas. Sin embargo, ha sido en esta prueba que se observan reducciones más grandes, disminuyendo las diferencias entre las brechas finales de ambas mediciones.

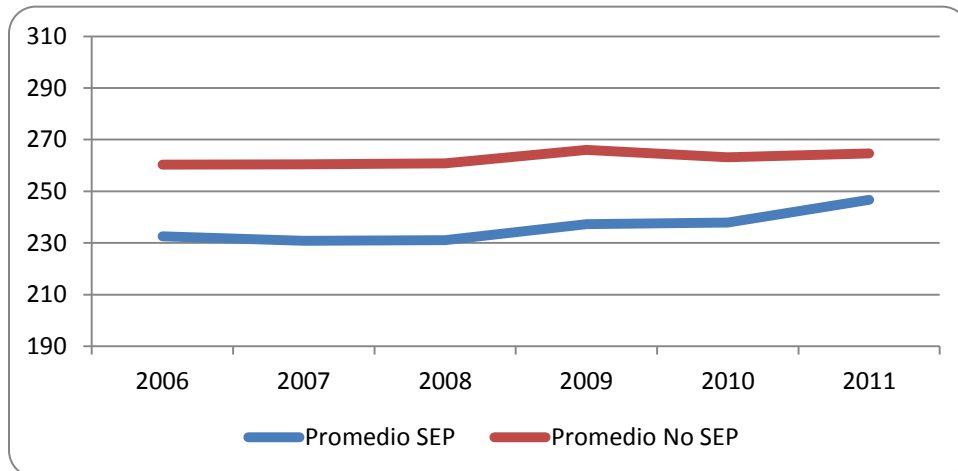
³⁴ Los gráficos que comparan la totalidad de establecimientos SEP y No SEP se presentan en el Anexo. A partir de estos, se extrae que los cambios en los puntajes SIMCE se han producido en los establecimientos que entraron en 2008 y es por eso que se optó por mostrarlos en el documento. Para reforzar este punto, se presentan también en el anexo los gráficos correspondientes a establecimientos SEP que entraron en una fecha posterior a 2008.

Gráfico 8: SIMCE Lenguaje establecimientos SEP y No SEP, Convenio 2008



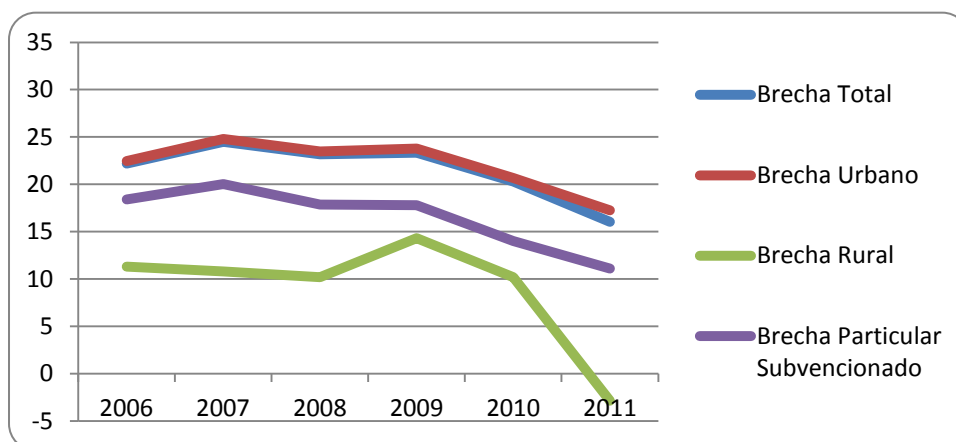
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 9: SIMCE Matemáticas establecimientos SEP y No SEP, Convenio 2008



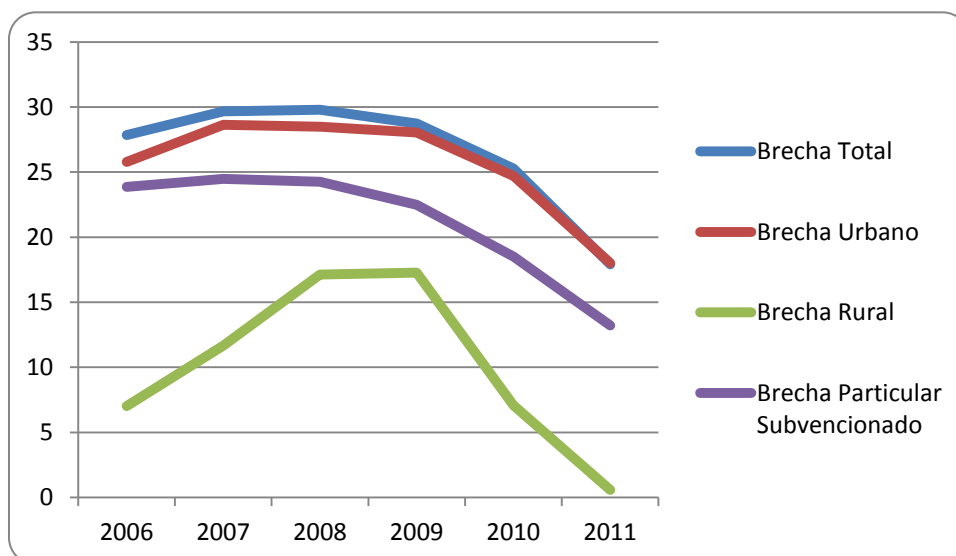
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 10: Brecha SIMCE Lenguaje Establecimientos SEP y No SEP, Convenio 2008



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 11: Brecha Puntajes SIMCE Matemáticas Establecimientos SEP y No SEP, Convenio 2008



Fuente: Elaboración propia.

Acorde a lo visto antes sobre el uso de recursos SEP, pudieran haber diferencias en el desempeño educacional de los establecimientos según la forma en que hayan gastado los dineros recibidos. Por lo tanto, se clasificó a las escuelas según intensidad de gasto total, gasto en artículos y especies y gasto en contratación de servicios. La primera se construye sobre el total de pagos SEP, las segunda y la tercera se basan en el total de gasto realizado. Esta clasificación se hizo de acuerdo a los tramos establecidos en el cuadro 25 construidos por el equipo de investigación³⁵.

³⁵ El criterio para elaborar la clasificación se basó en la información del análisis descriptivo, que señala que el porcentaje de gasto ha sido conservador a pesar de que ha aumentado en el tiempo.

Cuadro 25: Clasificación de Establecimientos por Intensidad de Gasto, Convenio 2008

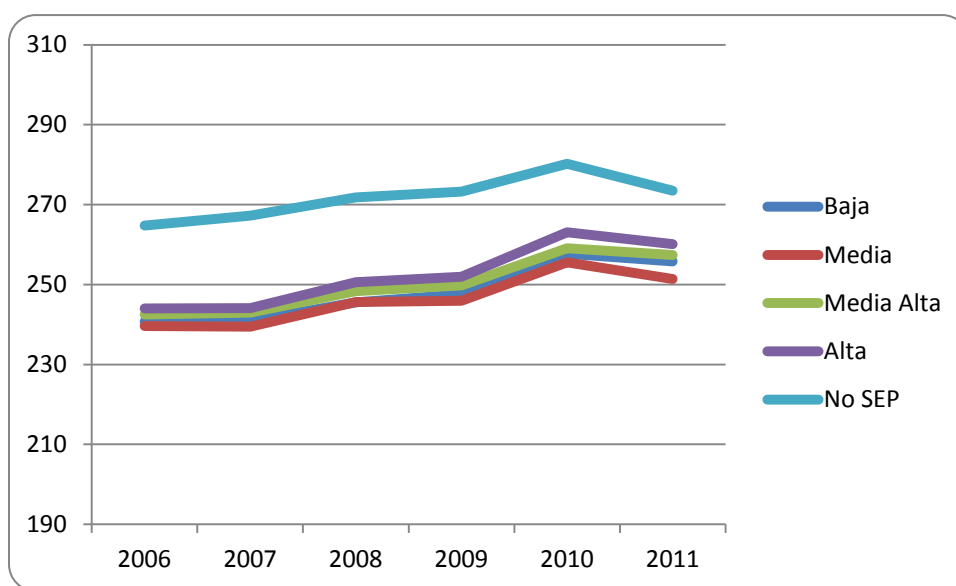
Intensidad	Gasto					
	Total		Artículos y Especies		Contratación de Servicios	
	Obs.	%	Obs.	%	Obs.	%
Baja (<20%)	431	7%	469	7%	1.720	27%
Media (>20%, <40%)	1.181	18%	1.229	19%	1.438	22%
Media Alta (>40%, <70%)	2.772	43%	2.371	37%	2.303	36%
Alta (>70%)	2.102	32%	2.381	37%	989	15%
Total	6.486	100%	6.450	100%	6.450	100%

Fuente: Elaboración propia.

El 32% de las escuelas SEP que firmaron el convenio en 2008 gastaron más del 70% de los recursos recibidos, siendo muy pocas las que gastaron menos del 20% de lo asignado. En general, las escuelas fueron más intensas en gastar en artículos y especies que en contratación de servicios.

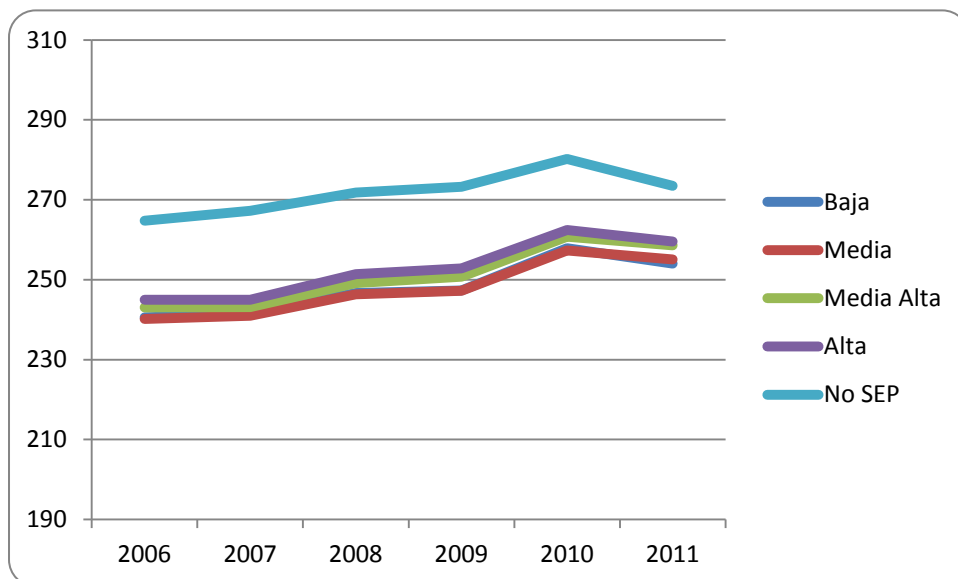
Con esta clasificación es posible analizar potenciales diferencias en los puntajes SIMCE de acuerdo a la estrategia de gasto que tuvieron las escuelas que firmaron el convenio en 2008. Los siguientes gráficos muestran los puntajes en la medición de lenguaje de escuelas con distinta intensidad de gasto y se compara con los establecimientos que en 2011 no habían firmado el convenio, es decir, los No SEP. Los resultados de la medición de matemáticas se presentan en el anexo.

Gráfico 12: SIMCE Lenguaje establecimientos con distinta intensidad de gasto Total, Convenio 2008



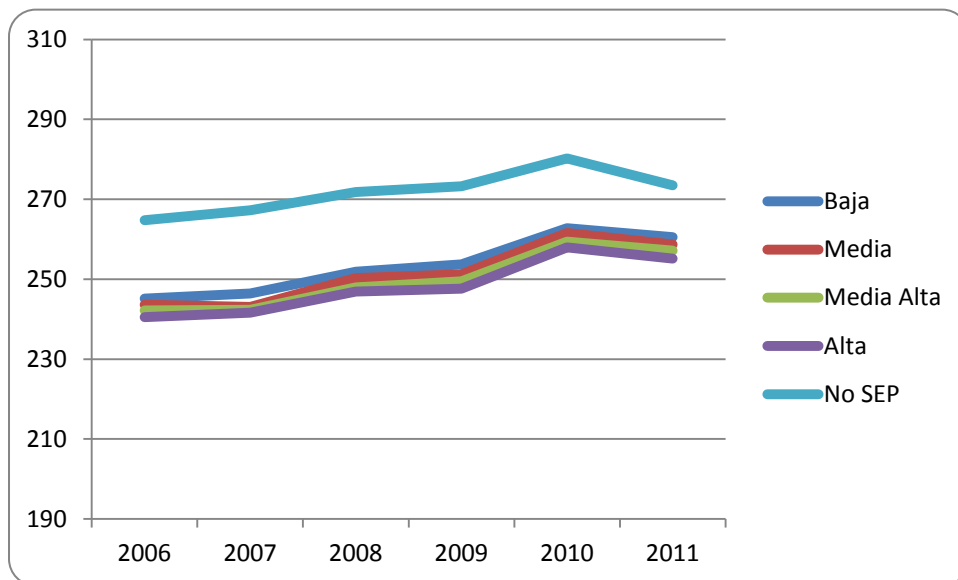
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 13: SIMCE Lenguaje establecimientos con distinta intensidad de gasto en Artículos y Especies, Convenio 2008



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 14: SIMCE Lenguaje establecimientos con distinta intensidad de gasto en Contratación de Servicios, Convenio 2008



Fuente: Elaboración propia.

No se observan grandes diferencias entre los establecimientos que, habiendo entrado en 2008 a la SEP, hayan sido más o menos intensos en gastar los recursos percibidos. De todas formas, aunque sea pequeña la magnitud, sistemáticamente aparecen con mayores puntajes las escuelas con mayor intensidad de gasto total y en artículos y especies, y aparecen con peores resultados las que gastaron más en contratación de servicio. Lo que refuerza indirectamente la idea ya señalada de que es importante que las escuelas gasten y que lo hagan principalmente en recursos de aprendizaje y no en contratación de personal.

6.2. Evolución del SIMCE en colegios SEP y no SEP

En el Anexo se presentan todas las estimaciones realizadas. Tal como se explicara en la sección 5.1 los modelos se estiman por separado para municipales y particulares subvencionados, y para establecimientos rurales y urbanos. En todos los casos se informan las estimaciones tanto para el SIMCE de lenguaje como para el SIMCE de matemática. En los modelos (según las diferentes versiones se incluyen las siguientes variables:

- Dummies anuales: la categoría base es el año 2007.
- Dummies que reflejan si el colegio es clasificado como emergente o autónomo al inicio del programa.
- Dummies anuales interactuadas con dummies que capturan colegios SEP según su clasificación inicial en emergente y autónoma.
- Cantidad de establecimientos que administra el sostenedor
- Dummies para capturar nivel socioeconómico del establecimiento: bajo, medio bajo, medio, medio alto-alto. Se deja como categoría base a establecimientos de nivel bajo.
- Tasa de alumnos por profesores
- Cantidad de establecimientos particulares subvencionados y privados en la comuna, como una medida del tipo de competencia que enfrenta cada colegio
- Dummies regionales, para regiones particularmente afectadas por el terremoto del año 2010 (región V, VI, VII, VIII, IX y RM).
- Grado de concentración de niños prioritarios en el establecimiento en porcentaje de los alumnos totales.
- Dummy que refleja si el establecimiento tiene educación parvularia (es más probable que los niños en 4 básico hayan asistido al preescolar)
- Dummies para controlar por el tamaño del colegio: menos de 20 alumnos en cada grado; 20-39 alumnos; 40-59 alumnos; más de 60 alumnos. Se deja como categoría base a los colegios más grandes.
- Simce en la prueba correspondiente en el año 2006.

Se estiman versiones distintas de los modelos, que difieren en las variables incluidas, en el método de estimación y/o en la estratificación de la estimación por el desempeño inicial del establecimiento.

Modelo (1): Se incluyen todos los controles antes mencionados, pero no se incluye prueba rezagada. Puede tomarse como una versión reducida. Para los establecimientos rurales no se incluye el tamaño, ya que la mayoría son pequeños. Se estima con y sin efectos fijos. Se estima por MCO y por variables instrumentales.

Modelo (2): incluye prueba rezagada. Se estima con y sin efectos fijos. Se estima por MCO y por variables instrumentales.

Modelo (3): se estratifica la estimación en (2) de acuerdo al quintil de desempeño en la prueba estandarizada en el año 2006. Se estima con y sin efectos fijos. Se estima por MCO. Estos modelos no se estiman para colegios rurales particulares subvencionados al no tenerse suficientes observaciones en esta categoría para inclusive segmentarla en cinco grupos más. No se estiman por variables instrumentales porque estaríamos estratificando en la misma variable que necesitamos instrumentar.

Todos estos resultados se presentan como cuadros anexos. En el texto se presentan algunas de las estimaciones hechas para el modelo 2 (extrayéndose algunos coeficientes de interés), y se comenta el resto de las estimaciones. Hay pocas diferencias para los coeficientes de interés (dummies temporales e interacciones de éstas con las variables de pertenencia al programa) entre los distintos métodos de estimación (con y sin efectos fijos estimados por MCO o por variables instrumentales). Hay si, algunas diferencias importante en los coeficientes de las variables dummy por tamaño y en el coeficiente de la variable endógena en si. En 10 de los 16 modelos estimados en común entre VI y MCO (el modelo (3) no se estima por VI) rechazamos que las variables explicativas sean exógenas. Por eso discutimos mayormente las estimaciones hechas por VI, y en algunos casos nos referimos a las de MCO. De todas maneras, como ya se enfatizara antes, no hay diferencias importantes en los coeficientes estimados de las variables dummies temporales y de pertenencia al programa entre los distintos modelos.

En los colegios municipales (urbanos y rurales) se observa una tendencia ascendente tanto en el SIMCE de matemática como en el de lenguaje (ver cuadro 26). Los colegios clasificados como autónomos tienen un SIMCE más alto en el año 2008 (obviamente eran en promedio mejores que los clasificados como emergentes), pero no hay evidencia de que hubieran tenido una tendencia distinta entre colegios emergentes (que aquí son la categoría base) y los colegios autónomos. Hay diferencias importantes entre colegios clasificados como de nivel socioeconómico alto y los de nivel socioeconómico bajo, que ronda los 10 en los municipales urbanos y 20 puntos entre los establecimientos municipales rurales. El efecto de la razón alumnos profesores es positivo, aunque no siempre estadísticamente distinto de cero. Pero efectivamente a mayor concentración de niños prioritarios, menor puntaje SIMCE: un aumento en un punto porcentual en esta relación reduce el puntaje SIMCE en 0,08-0,25 puntos. Este efecto es siempre negativo, altamente heterogéneo en las distintas especificaciones, pero su magnitud no es en términos prácticos importantes. Esto no extraño, ya que estamos controlando por muchas otras variables que están altamente correlacionadas con este indicador. En general colegios municipales más pequeños tienen mejor desempeño (efecto pequeño, pero estadísticamente significativo). Todos estos resultados son relativamente robustos a la especificación seleccionada y también al método de estimación (MCO, efectos fijos, variables instrumentales).

Cuadro 26. Colegios Municipales. Variables instrumentales, incluye efectos fijos (a nivel de sostenedor)

	Modelo (2)							
	Rurales				Urbanos			
	Lenguaje		Matemática		Lenguaje		Matemática	
	Coef	ES	Coef	ES	Coef	ES	Coef	ES
SIMCE 2006	0,263***	(0,020)	0,277***	(0,020)	0,283***	(0,017)	0,294***	(0,016)
Año 2008	6,121***	(0,977)	0,593	(1,083)	5,986***	(0,634)	0,787	(0,708)
Año 2009	6,496***	(1,004)	6,510***	(1,116)	7,430***	(0,653)	5,979***	(0,728)
Año 2010	16,756***	(1,001)	7,047***	(1,109)	17,866***	(0,642)	7,533***	(0,716)
Año 2011	15,775***	(1,030)	17,675***	(1,143)	15,479***	(0,656)	16,725***	(0,732)
Si tiene clasificación autónomo en 2008	4,266**	(2,108)	8,790***	(2,340)	6,362***	(0,984)	7,414***	(1,100)
Interacción dummy año 2008 y dummy autónomo	0,428	(2,803)	1,834	(3,107)	-0,789	(1,265)	-1,694	(1,411)
Interacción dummy año 2009 y dummy autónomo	3,143	(2,817)	0,088	(3,123)	-2,382*	(1,284)	-1,742	(1,432)
Interacción dummy año 2010 y dummy autónomo	-1,176	(2,809)	-2,337	(3,112)	-3,856***	(1,269)	-3,635**	(1,415)
Interacción dummy año 2011 y dummy autónomo	-3,977	(2,822)	-5,884*	(3,135)	-4,154***	(1,273)	-5,148***	(1,419)
Grupo socioeconómico Medio Bajo	-2,000**	(0,834)	-1,447	(0,926)	1,407	(0,950)	0,496	(1,061)
Grupo socioeconómico Medio	1,534	(2,732)	-0,457	(3,031)	3,607***	(1,157)	2,233*	(1,295)
Grupo socioeconómico Medio Alto y Alto	21,419***	(8,127)	23,803***	(9,047)	9,740***	(1,872)	8,723***	(2,081)
Alumnos por profesor	-0,129*	(0,078)	-0,276***	(0,086)	0,141***	(0,050)	0,162***	(0,056)
Concentración de Niños Prioritarios	-0,254***	(0,039)	-0,289***	(0,043)	-0,343***	(0,026)	-0,384***	(0,029)
Menos de 20 alum prom grado					2,908***	(0,925)	2,644**	(1,032)
20-39 alum prom grado					-0,857	(0,653)	-1,252*	(0,728)
40-59 alum prom grado					-0,889	(0,591)	-1,108*	(0,660)
Constante	199,562***	(6,139)	189,641***	(5,900)	185,604***	(4,831)	177,591***	(4,757)
Observaciones	4722		4711		8090		8086	

Fuente: Elaboración propia.

No hay un patrón definido de cambio en SIMCE en los colegios particulares subvencionados, tanto los no participantes como los participantes (emergentes y autónomos). Aquí es relevante diferenciar entre colegios urbanos y rurales, aunque estos últimos son un número muy pequeño de establecimientos (ver Cuadro 27).

Entre los establecimientos rurales, sólo se evidencia un aumento en lenguaje en el año 2010. En el resto de los años, el SIMCE se mantiene relativamente constante con respecto al año 2007. Efectivamente, los emergentes tienen un desempeño muy bajo con respecto al resto al año 2007. Son 40 puntos de diferencia en lenguaje y más de 65 puntos en matemática. Pero es el grupo de emergentes el único que experimenta importantes aumentos a partir del año 2010, con ganancias de 12 puntos en lenguaje o matemática en el año 2010 y 20 puntos en lenguaje y 15 en matemática en el año 2011 (todo con respecto al año 2007). Es complejo adjudicar todo este aumento al programa, pero claramente por dos años hay un quiebre en la brecha entre colegios emergentes y el resto.

En los particulares subvencionados urbanos, la tendencia común es aumentos moderados en matemática en el período 2008-2010, pero sin cambios estadísticamente significativos en lenguaje. Los establecimientos autónomos presentan ganancias en los años 2010 y 2011 de dos puntos por arriba del promedio en el año 2007, mientras que nuevamente los emergentes aumentan sus puntajes en matemática y lenguaje: en relación al año 2007 6 puntos más en el año 2010 y 7 puntos más en el año 2011 en matemática. Los aumentos en lenguaje son 4 y 10 puntos respectivamente. Para realmente hablar de una tendencia en el acortamiento de la brecha entre emergentes y el resto, necesitaríamos más observaciones, pero claramente el aumento luce como promisorio.

6.3. Gasto SEP y SIMCE

Los mismos modelos ya explicados en la sección 6.2 se estiman nuevamente sólo para el establecimiento SEP (con convenio firmado en el año 2008) incluyendo además variables de gasto, con el objeto de evaluar el potencial rol que pudieran haber tenido los desembolsos SEP sobre el desempeño de los establecimientos. Se usan sólo datos para el año 2009 y 2010. En principio no son esperables impactos importantes de estas variables, ya que los desembolsos SEP se han dado mayoritariamente en el año 2009, por lo que uno recién pudiera esperar efectos importantes en las cohortes que entraron con el programa y que se han beneficiado de este aumento de recursos desde sus primeros años de escolaridad.

Aún con esto en mente, se ensayan las siguientes especificaciones.

Modelo (2a): modelo igual al ya descrito en la sección anterior, pero ahora se incluyen además categorías de gasto SEP. Se estima con y sin efectos fijos. Se estima por MCO y por variables instrumentales.

Modelo (4): se estratifica la estimación en (2a) de acuerdo al nivel de concentración de alumnos prioritarios que tienen los establecimientos. Son cuatro grupos: menos 50%, 50-69%, 70-89% y 90% o más. Se estima con y sin efectos fijos, por MCO y por variables instrumentales. Estos modelos no se estiman para colegios rurales particulares subvencionados al no tenerse suficientes observaciones si se quiere partir la muestra en cuatro grupos.

Cuadro 27. Colegios Particulares Subvencionados. Variables instrumentales, incluye efectos fijos (a nivel de sostenedor)

	Rurales				Urbanos			
	Lenguaje		Matemática		Lenguaje		Matemática	
	Coef	ES	Coef	ES	Coef	ES	Coef	ES
SIMCE 2006	0,142*	(0,077)	0,225***	(0,079)	0,455***	(0,031)	0,466***	(0,028)
Año 2008	6,585	(5,929)	5,808	(6,389)	3,047***	(0,660)	-1,232*	(0,719)
Año 2009	8,555	(6,124)	7,967	(6,599)	3,683***	(0,662)	2,904***	(0,722)
Año 2010	13,197**	(6,005)	1,113	(6,472)	10,910***	(0,663)	0,698	(0,722)
Año 2011	-1,657	(6,073)	1,046	(6,545)	4,114***	(0,665)	1,674**	(0,725)
Si tiene clasificación autónomo en 2008	-24,659	(23,249)	-53,066**	(25,861)	-0,014	(1,835)	0,098	(2,003)
Interacción dummy año 2008 y dummy autónomo	-2,680	(8,614)	-9,527	(9,283)	3,425***	(1,199)	2,555*	(1,306)
Interacción dummy año 2009 y dummy autónomo	-0,683	(8,750)	3,140	(9,430)	0,872	(1,200)	1,221	(1,307)
Interacción dummy año 2010 y dummy autónomo	-3,358	(8,658)	-5,892	(9,331)	2,572**	(1,201)	2,869**	(1,308)
Interacción dummy año 2011 y dummy autónomo	12,564	(8,687)	8,827	(9,362)	2,805**	(1,204)	4,964***	(1,313)
Si tiene clasificación emergente en 2008	-40,075*	(23,552)	-67,381***	(25,958)	-4,611***	(1,748)	-3,669*	(1,901)
Interacción dummy año 2008 y dummy emergente	1,201	(6,253)	-5,482	(6,741)	1,874**	(0,917)	0,752	(0,999)
Interacción dummy año 2009 y dummy emergente	2,003	(6,436)	0,657	(6,932)	2,361**	(0,919)	2,072**	(1,001)
Interacción dummy año 2010 y dummy emergente	12,216*	(6,334)	12,086*	(6,832)	6,006***	(0,920)	4,871***	(1,002)
Interacción dummy año 2011 y dummy emergente	20,991***	(6,390)	15,433**	(6,887)	8,438***	(0,925)	10,064***	(1,007)
Grupo socioeconómico Medio Bajo	0,726	(4,109)	2,770	(4,428)	-3,842	(3,008)	-2,560	(3,278)
Grupo socioeconómico Medio	-24,482**	(12,426)	-52,939***	(13,323)	-2,262	(3,173)	-2,332	(3,479)
Grupo socioeconómico Medio Alto y Alto	,	,	,	,	3,201	(3,396)	4,269	(3,708)
Concentración de Niños Prioritarios	-0,388**	(0,151)	-0,496***	(0,162)	-0,061**	(0,029)	-0,093***	(0,031)
Si el establec. Reciben fondos cofinanc.	36,067**	(15,098)	54,575***	(16,792)	2,325*	(1,210)	3,160**	(1,318)
Menos de 20 alum prom grado					0,199	(1,157)	-2,053	(1,265)
20-39 alum prom grado					-0,374	(0,824)	-1,072	(0,900)
40-59 alum prom grado					-1,416**	(0,695)	-1,516**	(0,758)
Constante	260,282***	(25,649)	261,005***	(25,021)	146,309***	(8,016)	139,067***	(7,179)
Observaciones	1060		1059		9974		9968	

Se discrimina según clasificación inicial y en este caso, se deja como categoría base a los establecimientos autónomos. Se incluyen las siguientes variables de gasto: gastos de operación, gastos en recursos de aprendizaje, gastos en equipamiento de apoyo pedagógico, contrataciones de personal nuevo, ampliación de horas al personal ya existente, contratación de personas a honorarios (no ATE). Dentro de los gastos ATE se distingue entre pagos por asesorías y servicios pedagógicos y personal técnico de apoyo; pagos para asesoría administrativa y de gestión y pagos para cursos talleres y tutorías. Una descripción más detallada de qué incluye cada una de estas categorías puede encontrarse en el anexo metodológico. Estos gastos están a precios constantes del año 2011, y como variable explicativa se incluye este gasto acumulado a cada año y expresado en términos per cápita. Luego la variable se expresa en logaritmos con el objeto de facilitar la interpretación de los coeficientes. Un coeficiente de 0,5 se interpreta como que aumentos del 1% en los gastos per cápita generan un cambio de medio punto en el SIMCE promedio del colegio (o alternativamente un cambio del 10% generará un aumento de 5 puntos).

Es importante desde ya mencionar que no parecen haber correlaciones fuertes entre el tipo de recurso gastado y SIMCE. Aun cuando algunos coeficientes son positivos y estadísticamente significativos, en la mayoría de los casos son relativamente pequeños.

En el anexo estadístico se incluyen todas las estimaciones realizadas. En el texto sólo se discuten los hallazgos en base a las estimaciones por variables instrumentales. Se presentan sólo los coeficientes asociados a las variables de gasto y dummies relevantes con el objeto de reducir el tamaño de las tablas en el texto. Las especificaciones completas están en el anexo.

En establecimientos municipales (ver cuadro 28), en esta submuestra hay una mejora tanto en urbanos como en rurales entre año 2009 y 2010 en el SIMCE de lenguaje (9 puntos). Pero no hay un efecto diferencial entre autónomos y emergentes. La mayoría de las variables de gastos no son significativas. Tanto en establecimientos rurales como urbanos el gasto en recursos de aprendizaje está correlacionado positivamente con mejores resultados SIMCE. Los coeficientes van desde 0,032 hasta 0,064. Estos valores son pequeños, ya que aumentos del 10% en estos ítems generarán menos un punto de aumento en los resultados de la prueba. En los urbanos, los gastos en operación (material de oficina; insumos computacionales; colaciones y comidas; reproducción de documentos; arriendo de oficinas, instalaciones y maquinarias, entre otros) también están positivamente correlacionados con el desempeño en lenguaje y matemática. Siempre los efectos sobre matemática son inferiores. En colegios urbanos, también hay un efecto positivo de la contratación de personal nuevo. Sólo en el ámbito rural y para matemática, hay también una correlación positiva entre la contratación de servicios de asesorías pedagógicas y tutorías y el SIMCE.

Para los colegios particulares subvencionados (urbanos) se repiten algunos de los resultados encontrados para los colegios municipales urbanos: El gasto en recursos de aprendizaje y el gasto en personal nuevo impactan positivamente. Los coeficientes se mantienen pequeños, y aumentos del 10% en estas glosas aumentan entre 0,4 y 0,6 puntos el resultado SIMCE. Dos nuevas partidas parecen como relevantes en estos colegios: contratación de personal a honorarios (en lenguaje) y contratación de servicios de asesoría y servicios pedagógicos ATE (matemática). Esta última variable tiene un coeficiente que casi duplica los otros coeficientes ya mencionados (ver cuadro 29).

Cuadro 28. Colegios Municipales SEP. Incidencia de gastos. Variables instrumentales, incluye efectos fijos

	Modelo (2a)							
	Rurales				Urbanos			
	Lenguaje		Matemática		Lenguaje		Matemática	
	Coef	ES	Coef	ES	Coef	ES	Coef	ES
SIMCE 2006	0,227***	(0,032)	0,241***	(0,032)	0,275***	(0,027)	0,280***	(0,015)
Año 2010	8,257***	(1,485)	-1,558	(1,667)	8,605***	(0,945)	-0,465	(1,054)
Si tiene clasificación autónomo en 2008	6,329***	(2,253)	7,988***	(2,535)	2,972***	(1,148)	4,645***	(1,280)
Interacción dummy año 2010 y dummy autónomo	-4,094	(2,783)	-1,937	(3,120)	-1,557	(1,291)	-1,958	(1,435)
Gastos de operación (SEP)	-0,007	(0,025)	0,015	(0,028)	0,054**	(0,023)	0,045*	(0,026)
Gastos en recursos de aprendizaje	0,064***	(0,022)	0,048**	(0,025)	0,034**	(0,015)	0,032*	(0,017)
Gastos en equipamiento de apoyo pedagógico	0,033	(0,044)	0,021	(0,049)	-0,003	(0,035)	-0,038	(0,039)
Gastos Personal - Ampl hrs de pers ya contratadas	-0,012	(0,019)	0,010	(0,021)	-0,009	(0,019)	0,006	(0,022)
Gastos Personal - Personal nuevo	-0,001	(0,021)	0,032	(0,023)	0,035**	(0,016)	0,027	(0,018)
Gastos Personal - Servicios honorarios no ATE	-0,003	(0,027)	0,066**	(0,030)	-0,012	(0,023)	0,016	(0,026)
ATE - Asesoría y ser pedagógicos o tec de apoyo	0,057	(0,049)	0,018	(0,055)	0,001	(0,022)	0,024	(0,024)
ATE - Asesoría adm y de gestión	0,277	(0,329)	0,042	(0,369)	-0,058	(0,074)	-0,049	(0,082)
Cursos-talleres y tutorías	0,106	(0,129)	0,148	(0,144)	-0,127	(0,090)	-0,131	(0,100)
Gastos imprevistos en horas extraordinarias	-0,039	(0,372)	0,119	(0,417)	0,138	(0,277)	0,040	(0,308)
Constante	218,572***	(9,782)	208,600***	(9,571)	205,004***	(8,128)	195,708***	(8,993)
Observaciones	1852		1846		3145		3142	

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Incluye también como controles nivel socioeconómico del establecimiento, tamaño, alumnos sobre profesores, concentración de alumnos prioritarios, si el establecimiento recibe cofinanciamiento, si el establecimiento imparte educación parvularia.

Cuadro 29. Colegios PS Urbanos SEP. Incidencia de gastos. Variables instrumentales, incluye efectos fijos

	Urbanos			
	Lenguaje		Matemática	
	Coef	ES	Coef	ES
SIMCE 2006	0,447***	(0,079)	0,488***	(0,069)
Año 2010	8,511***	(1,288)	-1,121	(1,397)
Si tiene clasificación autónomo en 2008	2,405	(2,237)	2,128	(2,417)
Interacción dummy año 2010 y dummy autónomo	-2,762*	(1,443)	-1,529	(1,562)
Gastos de operación (SEP)	0,001	(0,030)	0,017	(0,032)
Gastos en recursos de aprendizaje	0,045*	(0,023)	0,030	(0,025)
Gastos en equipamiento de apoyo pedagógico	-0,022	(0,068)	-0,014	(0,074)
Gastos Personal - Ampl hrs de pers ya contratadas	0,013	(0,028)	0,000	(0,031)
Gastos Personal - Personal nuevo	0,057**	(0,026)	0,028	(0,028)
Gastos Personal - Servicios honorarios no ATE	0,083**	(0,041)	0,041	(0,045)
ATE - Asesoría y ser pedagógicos o tec de apoyo	0,051	(0,051)	0,111**	(0,056)
ATE - Asesoría adm y de gestión	-0,177	(0,144)	0,012	(0,156)
Cursos-talleres y tutorías	0,204	(0,174)	0,259	(0,187)
Gastos imprevistos en horas extraordinarias	-0,335	(0,724)	0,302	(0,784)
Si el establec tiene educ parvularia	1,665	(2,340)	-1,371	(2,531)
Constante	148,749***	(20,130)	136,842***	(17,761)
Observaciones	1789		1787	

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Incluye también como controles nivel socioeconómico del establecimiento, tamaño, alumnos sobre profesores, concentración de alumnos prioritarios, si el establecimiento recibe cofinanciamiento, si el establecimiento imparte educación parvularia.

Podría existir una alta heterogeneidad de la efectividad del gasto dependiendo de la concentración de alumnos prioritarios que hay en el establecimiento. A mayor proporción de alumnos prioritarios, menor SIMCE inicial, pero también hay más margen para mejorar y adicionalmente el establecimiento recibe más recursos. Los resultados se presentan en el Cuadro 30; se suprimen los errores estándares para reducir el tamaño de la tabla. Solo se presenta la estimación para los urbanos, ya que el tamaño de la muestra de rurales no permite hacer esta desagregación.

Cuadro 30. Colegios PS Urbanos SEP. Incidencia de gastos. Variables instrumentales, incluye efectos fijos

	Lenguaje			Matemática		
	Menos 50%	50-69%	70-89%	Menos 50%	50-69%	70-89%
Municipales						
Gastos de operación (SEP)	0,188**	0,052	0,013	0,188**	0,057	-0,006
Gastos en recursos de aprendizaje	0,074	0,036	0,031	0,053	0,034	0,017
Gastos en equipamiento de apoyo pedagógico	-0,048	-0,039	0,049	-0,104	-0,047	-0,004
Gastos Personal - Ampl hrs de pers ya contratadas	-0,125**	-0,041	0,032	-0,144**	-0,001	0,038
Gastos Personal - Personal nuevo	-0,042	0,017	0,076**	0,005	-0,007	0,083**
Gastos Personal - Servicios honorarios no ATE	-0,062	-0,008	0,007	-0,010	0,022	0,048
ATE - Asesoría y ser pedagógicos o tec de apoyo	-0,047	0,003	0,009	-0,035	0,032	0,027
ATE - Asesoría adm y de gestión	0,124	-0,064	-0,122	0,116	0,095	-0,176
Cursos-talleres y tutorías	-0,175	-0,048	-0,203	-0,533	0,040	0,354**
Gastos imprevistos en horas extraordinarias	0,011	-0,043	0,313	-0,101	0,295	-0,109
Particulares Subvencionados						
Gastos de operación (SEP)	-0,065	0,018	-0,045	-0,132*	-0,029	0,025
Gastos en recursos de aprendizaje	-0,013	0,140***	-0,009	-0,030	0,169***	-0,071
Gastos en equipamiento de apoyo pedagógico	0,038	-0,233	-0,041	0,020	-0,340**	-0,092
Gastos Personal - Ampl hrs de pers ya contratadas	0,013	0,030	-0,064	-0,038	-0,018	-0,073
Gastos Personal - Personal nuevo	-0,014	0,149***	-0,008	0,038	0,098**	-0,103
Gastos Personal - Servicios honorarios no ATE	0,096	0,032	0,126	0,115	-0,043	0,066
ATE - Asesoría y ser pedagógicos o tec de apoyo	0,216***	-0,187	0,110	0,312***	-0,195	0,356**
ATE - Asesoría adm y de gestión	-0,188	-0,088	-0,535	-0,274	0,063	-0,117
Cursos-talleres y tutorías	0,259	0,461*	-0,002	-0,262	0,694***	0,397
Gastos imprevistos en horas extraordinarias	0,417	0,759	-1,519	0,463	0,980	0,168

Entre los establecimientos municipales, con baja concentración de prioritarios los gastos más efectivos son gastos operacionales; en los establecimientos con concentración media, no hay ninguna variable estadísticamente significativa. En los establecimientos con alta concentración, el gasto en personal nuevo tiene un impacto positivo tanto sobre los resultados en matemática como de lenguaje. Y en estos mismos establecimientos son también significativos los gastos en talleres y tutorías. En los establecimientos particulares subvencionados, aparecen como efectivas las asesorías y servicios pedagógicos ATE (para los establecimientos de alta y baja concentración de prioritarios), mientras que en los establecimientos con concentración media son los recursos pedagógicos, la contratación de personal nuevo y los talleres y tutorías la que está más correlacionada con el desempeño SIMCE.

6.4. Resultados Académicos y recursos SEP. A modo de conclusión

Entre los colegios Municipales existe una tendencia ascendente en el SIMCE de lenguaje y matemática, tanto en colegios rurales como urbanos. El aumento en el SIMCE de lenguaje comienza ya en el año 2008, por lo que es poco factible pensar que este aumento puede ser producto de la SEP (recién durante este año comienzan a desembolsarse recursos en el marco de esta ley). En los colegios municipales, el gasto en recursos de aprendizaje consistentemente aparece como una variable relevante para explicar mejores puntajes (condicional en el puntaje obtenido pre-sep, por lo que estos coeficientes positivos pueden interpretarse como el valor agregado que obtienen colegios que gastan más en este tipo de recursos). Entre los colegios urbanos también tiene un impacto positivo el mayor gasto en operación. En todos los casos la magnitud de los coeficientes es pequeña: cambios en las categorías de gasto del 10% generan a lo más medio punto en aumento SIMCE.

Entre los colegios particulares subvencionados no existe una tendencia clara en el aumento del SIMCE. Si hay aumentos se producen a partir del año 2010, y los aumentos son claramente mayores para los establecimientos rurales y para los establecimientos clasificados originalmente como emergentes. Entre los rurales, los mayores aumentos son para emergentes y en lenguaje. En los urbanos se encuentran mayores aumentos en matemática que en lenguaje. La incidencia del gasto SEP sobre el SIMCE parece ser también modesta, aun cuando levemente superior a la encontrada en los colegios municipales. Nuevamente las categorías de gasto relevantes para lenguaje son gasto en recursos de aprendizaje y gasto en personal nuevo (tanto permanente como a honorarios). En matemática ninguna categoría de gasto parece importar, excepto por asesoría y servicios de apoyo ATE: colegios que gastan más en esta categoría tienen un SIMCE más alto (por cada 10% de aumento, el SIMCE aumenta en un punto).

En resumen, la evidencia encontrada es débil. No es posible aún concluir que efectivamente la SEP está contribuyendo al aumento en los puntajes SIMCE. Para evaluar el efecto del gasto sólo se cuentan con dos años de datos: 2009 y 2010. Esto claramente dificulta el encontrar efectos de la ley SEP. Pero si muestra la necesidad de monitorear con mayor detalle los desembolsos imputables al programa, y evaluar su potencial impacto en una ventana de dos o tres años más.

7. Resultados Fase 2: Estudio de Casos: ¿Quiénes, sobre qué y cómo deciden?

Tal como fue señalado, la segunda fase del estudio profundiza en la dinámica de la toma de decisión referida al uso y destino de los recursos SEP. Dando cuenta así, de quiénes toman las decisiones, sobre qué criterios o evidencias lo hacen y, cuál es la práctica o dinámica mediante la cual se deciden tales inversiones en “casos” que difieren en el comportamiento SIMCE que alcanzan las escuelas en el tiempo en cuestión. El propósito detrás de esta selección, es poder reconstruir desde la propia interpretación que hacen los actores y autoridades implicadas, el proceso y procedimiento mediante el cual se han priorizado y desarrollado acciones que a su juicio, se muestran pertinentes y relevantes en términos del incremento de la calidad y equidad educativa.

Cabe recordar que esta fase, es de naturaleza exploratoria y busca comprender y delinear el fenómeno en estudio en el marco de la cotidianidad de los actores implicados en él. Poniendo especial atención en el rol y criterios que ponen en juego hoy los sostenedores, para decidir y actuar en el marco de la ley SEP que les confiere una serie de atribuciones y les demanda dar muestras de que los desempeños escolares mejoran en sus escuelas. Así, y tal como se señaló, los casos seleccionados no constituyen un muestreo aleatorio. Ellos sirven al propósito de ampliar el abanico de posibilidades en la lógica y dinámica de la toma de decisión respecto del uso y destino de los recursos SEP, en casos que se muestran más o menos exitosos, al analizarlos desde el comportamiento o tendencia SIMCE en el tiempo y en donde, el gasto y su distribución se muestra también diferente.

Los resultados a presentar mantienen la lógica de indagación presentada en el apartado metodológico; esto es, se estructuran en los seis principales ejes de indagación: i) Toma de decisión uso recursos SEP, en el Nivel Intermedio; ii) Foco o prioridad de la inversión; iii) monitoreo y evaluación de su uso; iv) Impactos en aprendizajes y rendimientos escolares; v) Rol jugado por las ATE, expectativas y opinión al respecto y, vi) Áreas no cubiertas por la SEP, sugerencia actores.

Los resultados se presentan a partir de las síntesis analítica de cada caso seleccionado en donde se han tenido en cuenta los análisis preliminares de cada actor implicado (sostenedor, director y docentes de la escuela seleccionada). Desde el análisis conjunto, se procede a hacer una síntesis que permita levantar aquellos aspectos más relevantes que concitan el consenso de los actores y aquellos en los que se observa algún tipo de tensión o que reflejan elementos interesantes relacionados con el éxito de la experiencia o problemas y limitaciones experimentados. Es importante recordar que las síntesis han sido organizadas en función de su inclusión como caso exitoso o no exitoso, en función de los criterios SIMCE y gasto de los recursos. En su interior se diferencian respecto de su naturaleza municipal o particular subvencionada. Se establece así dos grandes categorías en estas síntesis: i) Sostenedores exitosos (municipales y particulares subvencionados), ii) Sostenedores no exitosos (municipales y particulares subvencionados). Finalmente, y desde una mirada transversal a los casos incluidos en ambos tipos de síntesis, se entrega una serie de conclusiones que se enmarcan en los mismos ejes analíticos, base de este estudio

7.1. Síntesis de los casos exitosos

En este apartado se entregan los análisis cualitativos que condensan las opiniones de todos los actores implicados en cada uno de los casos considerados. En este caso, corresponden a aquellos sostenedores cuyas escuelas, en conjunto, han mostrado un desempeño SIMCE por sobre el promedio durante el período estudiado. Tal como se ha señalado, se recogen

las voces de los sostenedores (o quien asume la responsabilidad por el uso de los recursos SEP) y, del director/a y docentes de la escuela que muestra los mejores resultados SIMCE en el período en cuestión. Los ordenamientos preliminares por cada actor (entrevista sostenedor/a y director/a, más grupo focal de docentes), que sustentan estas síntesis, se entregan en el Anexo III.

Los sostenedores municipales exitosos

Caso 1: DEM_ Lota; Escuela Ángel de Peredo

1. Toma de decisión uso recursos SEP

El DAEM señala que es en las reuniones permanentes que sostiene con los directores y en las visitas a las escuelas donde obtiene información que les permite detectar áreas de posible inversión para los fondos SEP. Sobre la base de esta información el DAEM discute con los directores ciertos énfasis a tener en cuentas por todas las escuelas en los planes de mejora.

“DAEM: Nosotros, la política que tenemos es que, primero, cada director está enterado de sus recursos. Se los comunicamos por lo menos dos veces en el año. Vamos también haciendo reunión mensual, con los directores que están en la SEP, las 10 escuelas básicas y ahí vamos discutiendo el énfasis que vamos poniendo. O sea, tratamos también de formular algunos planes en conjunto. Nos reunimos también con el personal de la SEP en las escuelas, por ejemplo: asistentes sociales, para que hagamos una labor comunal en el tema de la deserción escolar, en el tema de la retención de las escuelas. Por lo tanto, los recursos allá los tratamos de direccionar, desde el punto de él, pero con acuerdos de la escuela.”

Existe en el DAEM un coordinador pedagógico SEP que trabaja potenciando los planes de mejoramiento en las escuelas, representando los intereses pedagógicos de las escuelas en la DAEM y que se vincula con la unidad de finanzas.

El proceso de elaboración del Plan comenzó con la reflexión del equipo directivo de la escuela y luego con el consejo de profesores, donde se analizaron los resultados que se estaban obteniendo en términos de aprendizajes y en relación al SIMCE. Además el diagnóstico se hizo considerando a los estudiantes, profesores y directivos. Se han formado equipos por áreas dentro del mismo colegio y los profesores han estado completamente involucrados, desde el inicio, en la definición de los planes de mejora. El equipo directivo es el encargado de integrar las propuestas de los equipos por áreas y luego presentarlo al consejo de profesores. Se destacó el liderazgo del director. Se ha contratado apoyo externo para ayudar en tareas del diagnóstico, como por ejemplo la tabulación de datos. Las necesidades e intereses de las familias se obtienen en el trabajo regular y se consideran al momento de la planificación. Además se ha informado a los apoderados con la intención de tratar de comprometerlos para que, por ejemplo, mejorara la asistencia de los estudiantes. Se le presentan los planes de mejora a la DAEM para que los valide antes de presentarlo para aprobación del Ministerio de Educación.

“E: hacemos un diagnóstico, tenemos gente y con recurso SEP se contrata gente que viene de afuera y que ayuda en este trabajo que es tan grande como tomar evaluaciones, tabular evaluaciones, registrar el análisis se hace entre todos y después se hace un consejo y en consejo se plantean los resultados y los análisis y se van viendo cómo van progresando los aprendizajes y entre todos se toman las decisiones porque todos están viendo sus resultados y eso se hace comúnmente en consejo de profesores...”

...todos, distintos departamentos y asignaturas y participamos en el sentido de que hacemos nuestras propuestas y trabajamos en grupos y departamento de primer ciclo, segundo ciclo, básica y orientación y todos los departamentos del colegio ya...

...y lo otro que se conforma por áreas que vamos definiendo lo que cada área necesita y con cada propuesta comenzamos a ordenar....gestión, liderazgo, convivencia y recursos

...nosotros recibimos las propuestas de otras áreas que por ejemplo le ponen extraescolar y la parte de segundo ciclo, primer ciclo y necesidades educativas y el mismo equipo lo revisa y lo ordenamos...

...entonces lo presentamos, una vez que está todo analizado, lo presentamos a consejo para que los colegas conozcan todo, porque cuando se está haciendo nadie sabe lo que se está haciendo en el área extraescolar y así yo presenté todo lo que se está haciendo y el segundo ciclo presenta todo lo que está haciendo y lo que necesita y así llegamos a consenso”

El director menciona que el Plan de Mejora fue un instrumento innovador, el cual no se sabía bien como formular. El director cuenta que en el primer Plan se formularon muchas acciones que no se pudieron cumplir por lo que luego lo reformularon definiendo menos acciones.

2. Áreas de inversión que se han priorizados

El DAEM indica que las áreas a las que se han orientado los recursos son lenguaje y matemáticas y partir del 2012 se ha enfatizado ciencias y convivencia.

En la escuela se reconocen acciones o compra de recursos pedagógicos financiados con los dineros SEP comunes a todas las escuelas. Los profesores mencionaron que algunos de estos recursos comunes no responden bien a las características de los procesos pedagógicos de esa escuela en particular y en ese sentido estos recursos no han sido útiles.

“Profesor...y que llega un proyecto a nivel comunal que se tiene que hacer historia por nivel con un libro con una guía hecha, que viene de la comuna hasta cuarto y nos echa a perder de manera inmediata el plan de mejora nuestro, porque está imponiendo algo que a nosotros no nos sirve...y estamos perdiendo plata... porque resulta que si soy un especialista en historia y estoy haciendo nuestro manual para cuarto y llega un manual y además nos entorpece a nosotros”

El director del colegio estudiado señala que han enfatizado los aspectos pedagógicos en los Planes de Mejoramiento. Pero también hay un porcentaje importante de los recursos invertidos en software y equipo informático, complementario al entregado por otros programas ministeriales. También se adquirió una fotocopidora.

Es muy valorada la inversión en recursos humanos para contratar psicólogos, asistentes sociales, asistentes de aula, monitores, profesores y para pagar extensiones horarias a profesores ya contratados. En la escuela visitada se reporta haber contratado profesores asistentes para apoyar el trabajo en lenguaje y matemáticas; además de fortalecer la unidad técnica al contratar a un orientador y a un evaluador. También se pudo pagar 2 horas a los profesores destinadas a trabajar en la reflexión pedagógica, planificación y preparación de material. También se contrató personal para monitorear los aprendizajes así como profesoras diferenciales para atender a los estudiantes con problemas de aprendizaje. El equipo psico-social en este colegio incluyó a una asistente social y a una psicóloga.

“DAEM: Nos permiten cubrir las necesidades de la escuela, en cuanto a instalar equipos de trabajo con psicólogos, asistentes social, que van en ayuda de la labor de la escuela y también contratar asistente de aula, algunos profesores que refuerzan contenidos en lenguaje, matemáticas. También nos ha permitido contratar monitores en el ámbito de lo extraescolar en el tema musical, en el tema del teatro, en la cosa de deporte. En ese ámbito nos ha reforzado bastante.”

También se mencionó la contratación de una profesional para que hiciera capacitación sobre evaluación de aprendizajes.

Igualmente se han destinado algunos recursos a talleres de arte a los apoderados y, atendiendo a las necesidades planteadas por los apoderados, fue posible proveer a los niños de ropa deportiva.

En el ámbito de la convivencia se han instalado los recreos entretenidos para lo que se han comprado recursos tales como: Hulas Hulas, cordeles cortos, largos, taca –taca, ajedrez, ludo, hartos libros para la biblioteca.

3. Impactos y /o logros en los aprendizajes

De acuerdo a lo expresado por el DAEM aún no han hecho una evaluación del impacto de los recursos SEP. Pero este año están creando un sistema que les permitirá reportar los logros. A pesar de esto el DAEM afirma que la mayoría de las escuelas subieron su puntaje en el SIMCE. También reportó que tienen un problema de disminución de matrícula.

“DAEM: La mayoría de las escuelas subieron su puntaje en el SIMCE, si mal no recuerdo, el SIMCE anterior, este año fueron 5 puntos y tantos subimos en promedio. Creo que dos escuelas tuvieron una baja en su desempeño anterior. En relación a la matrícula, el problema nacional, hay problema de matrícula en todas partes y en cuanto a una acción ya más dirigida en beneficio directo de los estudiantes; las escuelas están tomando ese rumbo ahora”.

La escuela visitada reporta que en el 2007 tenían resultados muy bajos (“tocamos fondo”) pero que desde entonces, fruto de la reorganización y de la inyección de recursos, se han mejorado los resultados de forma sostenida y se ha logrado mejorar la equidad de los aprendizajes. Respecto a la matrícula, reportan que, a pesar de haber sido desplazados a otro colegio por daños a la infraestructura, han logrado mantener a los estudiantes.

En la escuela se señala que existe una buena convivencia en el nivel de los profesores y de los estudiantes. Y se atribuye como consecuencia de esta mejora en la convivencia una mejora en la asistencia de los estudiantes.

De acuerdo a la opinión del director, las acciones de monitoreo en el aprendizaje de lectura y en el acompañamiento pedagógico a los profesores ha generado resultados positivos en los respectivos ámbitos.

4. Monitoreo y evaluación

El requerimiento del MINEDUC de solicitar metas de logro en aprendizajes y gestión ha servido para que los colegios evalúen su progreso año tras año. El director del colegio reconoce ciertas dificultades para formular los indicadores de logro necesarios en el Plan de Mejora para evaluar los logros.

Con vistas a una evaluación crítica del aporte de psicólogos y asistentes sociales al trabajo de la escuela se han establecido reuniones mensuales con el DAEM para supervisar el trabajo de dichos profesionales. Desde el DAEM se ha promovido también evaluaciones de aprendizajes externas con pruebas propias y, al mismo tiempo, se han objetado las acciones que tienen un aporte marginal o muy indirecto en relación al aprendizaje de los niños. Este monitoreo desde el DAEM lo realiza el jefe técnico quien revisa los planes y ha visitado los colegios, al menos, dos veces año, para monitorear el progreso y los registros.

“Profesor: el DAEM también tiene su jefe técnico del departamento y él está también revisando los planes de mejora y está visitando los colegios periódicamente por lo menos dos veces al año y revisa los planes SEP”

En la escuela visitada se reporta que se han creado instrumentos nuevos para monitorear el progreso de los aprendizajes en lectura en términos de velocidad y calidad lectora. Esto permitía identificar a los estudiantes que se estaban quedando atrás para darle un reforzamiento de forma individual. Se contrató a dos profesoras para hacer este monitoreo.

“Director: Además que nosotros hicimos un plan de lectura.... Diseñamos un instrumento para seguir eso en la escuela, tres veces a la semana hacíamos eso. Entonces el profesor al día siguiente controlaba eso con instrumento que iba graficando los aprendizajes logrando o los avances que tenía cada niño. Y lo otro que se introdujo en el colegio, cierto, con el plan de mejora fue que empezamos a medir la velocidad y la calidad lectora, cosa que antes no teníamos nosotros. Entonces supimos con claridad cuántas palabras leían los niños por minuto y cuáles eran los que iban avanzando y cuáles se iban quedando atrás y en base a eso, si había algunos que se estaban quedando atrás, contratábamos un profesor y lo colocábamos ahí, sacábamos alumnos de la sala a veces, dos, tres grupos, los tomaba un profesor una o dos semanas y cuando ya se nivelaba, volvía a la sala. En las horas, no en lenguaje o matemática, sino que en las otras horas de tecnológica un ratito, una media hora. Eso al menos nos dio hartos resultados.”

Además se reporta un monitoreo del trabajo de los profesores, en términos de acompañamiento pedagógico que revisa las planificaciones, la preparación de los materiales y que incluye observación de clase. Este acompañamiento es realizado por el director, la jefe técnico y dos profesores destacados en la evaluación docente. En un ámbito más administrativo, también se indicó que el director y otro profesor llevan un registro de los recursos ocupados en la escuela.

5. Las ATE y la capacitación

Desde el DAEM se pide a las ATE que, en la reunión mensual de directores, presenten sus productos, luego los directores definen la que les parece mejor. Se indica que en general se han contratado ATE para apoyar la elaboración del plan de mejora, su puesta en marcha y ahora en fortalecer algunas áreas de aprendizaje. La escuela visitada reportó que si bien en otras escuelas hubo una ATE que las apoyo en la formulación de los planes, ellos no tuvieron asistencia en este proceso.

Director: “yo pienso que una de las cosas buenas que hicimos y lo reconozco a esta altura, que no contratamos ATE nosotros, las otras escuelas contrataron ATE, y nosotros dijimos no, porque nosotros internamente tenemos que potenciarnos nosotros y que las prácticas queden aquí instaladas. Porque qué es lo que pasaba con los otros que venían, cierto, daban cursos de capacitación, estaban una semana o dos, se iban pero la escuela después volvía a lo mismo. Entonces no se dejaban prácticas instaladas al interior de la escuela. Nosotros instalamos algunas prácticas, por ejemplo, de la planificación, de los tiempos de desarrollo de las clases, el buen uso del tiempo de la clase”.

El DEM, el director y los profesores expresaron, en general, una opinión negativa de las ATE. Para el DEM muchas escuelas tienen el potencial para hacer mejoras internas pero no habían tenido los espacios ni el tiempo. Existe la percepción por parte del DAEM que algunas ATE no cumplen con lo que ofrecen. De allí la importancia de destinar recursos al fortalecimiento de las UTP y de aprovechar los recursos humanos valiosos en las mismas escuelas o comunas. Además existen oportunidades para que el sistema se corrompa, por ejemplo, el DAEM dice haber recibido ofertas para recibir un porcentaje si se contrata a una ATE específica.

*“DAEM: Mira, yo tengo una visión crítica de las ATE, yo trabajé para una de ellas....pero no me gustan las ATEs en general....
....la mayoría de las escuelas chilenas tienen las potencialidades para hacer las mejoras internas ellos mismos, pero no se les da el espacio; los directores no creen mucho en eso, los mismos profesores no creen. Porque lo que haces tú con una ATE es hacer lo que las escuelas debería hacer con más horas. Por lo tanto, los recursos deberían ser también en ese sentido, fortalecer una UTP, teniendo ahí 14 horas de evaluación, 14 horas para la dedicación exclusivamente para eso y la escuela podría mejorar mucho....
....Y lo otro, perdón. Yo creo que el tema de las ATE también produce cierta corrupción bastante fuerte.....a mí me han llegado a ofrecer que yo también tenga una parte.”*

Los profesores refirieron que algunas de las ATE contratadas a nivel comunal han traído recursos que no se adaptan a las planificaciones que la escuela ha trabajado; un profesor lo expresó en los siguientes términos “no es que sea malo pero a nosotros no nos sirve”.

El director de la escuela visitada y algunos profesores reportan haber contratado la consultoría de una profesora de la Universidad de Concepción quien hizo una capacitación en el ámbito curricular que fue muy bien evaluada.

6. Áreas no cubiertas por la SEP y sugerencias

El DAEM reconoció algunas dificultades iniciales en los procedimientos para solicitar y hacer llegar oportunamente los recursos, mencionando que ahora los procesos son más ágiles. Además hubo dineros que no se gastaron, lo que se explicaría, en parte, por un retraso en que los dineros llegaran, por una mala gestión y por cierto, temor de los directores. El director también nota que el proceso de licitaciones a veces hace que sea lenta la adquisición de los recursos.

“DAEM: Entonces estamos apurando a los directores que compren todo lo que tengan que comprar y gastemos lo que hay que gastar. Incluso a veces, porque aquí se instaló esta cuestión de la SEP, yo en ese momento era director de escuela y era todo un tramitar para adquirir un lápiz. Y segundo, el miedo también del director, porque hubo cosas que, no se podía en esto, hoy día está un poco más ágil eso y hoy día los recursos se están tratando de invertir todo en todas las áreas que están ausentes. Nosotros estamos despachando muy rápidamente lo que piden los directores”.

Los profesores mencionaron que se hubiese deseado destinar fondos para mejorar la infraestructura de la Escuela.

Nota: Es importante notar que de las entrevistas es posible entender que con la llegada de nuevas acciones, recursos materiales y humanos fue necesario un ordenamiento de los cargos y funciones, un reorganización de la gestión académica que es un resultado directo de la Ley SEP y parece haber contribuido de forma importante en los logros alcanzados, al menos en el colegio visitado.

Caso 2: DEM/Corporación de Desarrollo_ San Joaquín; Escuela Ciudad de Frankfurt

1. Toma de decisión uso recursos SEP

Para la implementación de una ley que otorga recursos a partir de un diagnóstico de necesidades educativas que se realiza en la misma comunidad, el problema de respetar la capacidad de decisión de la comunidad que hace la solicitud es clave. Sin embargo, a partir de las entrevistas realizadas para este caso no parece existir un consenso claro entre todos los actores entrevistados respecto a quién decide, tiene que decidir o debe decidir en qué invertir. Hay cercanía de consenso entre el sostenedor y la directora, pero no tanto entre el sostenedor y los profesores.

Para el sostenedor es claro es claro, de acuerdo lo que él mismo expresa, que la decisión última radica en él mismo, en tanto representante de la corporación, pero en permanente diálogo con el centro educativo que solicita el recurso. Según la entrevista a la directora también se reconoce esta práctica en la toma de decisiones. Pero no ocurre así con los profesores quienes expresan su desconcierto porque creen que les piden hacer un plan orientado a que ellos tomen decisiones, pero luego sienten que sus decisiones no son consideradas.

Desde esta perspectiva el sostenedor es claro cuando señala que si bien se considera el plan elaborado en cada escuela, hay una decisión final que tiene que ver con la gestión que se desarrolla desde la comuna

: "...construcción de su plan de mejoramiento, que considera por un lado los distintos ámbitos de acción, los distintos ámbitos de la gestión, pero esos distintos ámbitos, por decirlo de algún modo, se iluminan respecto de decisiones técnico pedagógico que toma la comuna". "la gestión pedagógica se desarrolla de determinada manera en esta comuna, por lo tanto, se incentiva con los establecimientos las jefaturas de UTP, desarrollar un cierto tipo de acciones que implique determinado tipo de decisiones para el gasto". (sostenedor)

Y desde la dirección de la escuela, si bien se enfatiza que el punto de partida es la decisión de solicitar los recursos expresados y justificados en el plan de mejora, también se reconoce que esto es un punto de partida sobre el que se conversa y que no siente que eso afecte la autonomía personal, ni la de la comunidad escolar.

"...esto parte con que la escuela hace su propio plan de mejora; entonces cada colegio hace su plan de mejora de acuerdo a su realidad".

"...ellos confían en mi gestión, hay una buena autonomía, todo se justifica, o sea, yo no podría hacer algo que no corresponde. Entonces lo estoy permanentemente conversando con mi jefa directa,.."

"Lo que uno se propone siempre es valorado y respetado por la autoridad". (directora)

Sin embargo, ese no es el sentir de los profesores que sienten desconcierto cuando han solicitado determinados recursos fundadamente y reciben algunos de los solicitados junto con otros no solicitados por ellos.

"...a nosotros nos dicen a fines de año –qué necesita Ud. para trabajar; entonces ya, la Mary quiere un taller de ciencias, la teresita puede decir quiero tantos libros, yo como profesora del primer ciclo quiero tal material. Entonces uno envía eso y la Corporación de Educación empieza –esto no se puede, esto no, esto sí. Igual como que nos limitan un poco el trabajo, porque a lo mejor podríamos lograr más cosas en la enseñanza de los alumnos, pero no siempre toman en cuenta lo que uno quiere; sino lo que ellos pueden comprar".

"... lo que les sale más barato, lo más económico parece. Porque a veces nos han mandado cosas que no hemos pedido y no tiene sentido". "... lo que les sale más barato, lo más económico parece. Porque a veces nos han mandado cosas que no hemos pedido y no tiene sentido". (profesores)

No obstante esto, todos los actores entrevistados se consideran estar formando parte de un proceso en el que se sienten partícipes. Especialmente porque se reconocen construyendo

un diagnóstico y plan de mejora para entrar a solicitar recursos para la escuela a fin de que niños y niñas tengan un mayor acceso a una igualdad de oportunidades. Para ello se utilizan instancias existentes en el sistema como reuniones de directores, reuniones de profesores, reuniones de áreas o departamentos en la escuela, etc. Pero llama la atención que ninguno de los actores hace mención respecto la participación de los padres en este proceso. Sólo se señala que a estos se les informa de los beneficios obtenidos y, en algunos casos, se habla de una cuenta a final de año a la que asisten también apoderados de la escuela. No obstante, de parte de la directora se señala que hay actividades del centro que involucran especialmente a los padres con el propósito de que tomen conciencia de la importancia de su participación en los procesos educativos.

“...nos permite hacer acciones con la comunidad, por ejemplo: A mí me interesa hacer una salida pedagógica, que los padres y apoderados puedan funcionar con un taller y yo decirle –mira, aquí están los materiales, haga el taller de arte, yo lo proveo de los materiales y estar adentro de la escuela trabajando, luego ellos lo venden y son recursos para seguir avanzando”. (directora)

“Al término del año escolar hacemos la evaluación; así como cuando yo tengo que hacer la cuenta pública, yo tengo que exponer las cosas que van a quedar y las cosas que se van a innovar y se van a agregar. Y lo conversamos con el equipo, tanto con los padres, con los alumnos, con los profesores”. (directora)

Un punto de quiebre se observa en las entrevistas cuando se aborda el aspecto burocrático-administrativo para la compra de los recursos que se realiza de manera central, es decir desde la misma corporación. Especialmente de parte de los profesores y también de la misma directora. Mientras que desde el punto de vista del sostenedor esto es claro y no encuentra problema en ello. Tanto profesores como directora se refieren a este aspecto señalando que es algo que los debilita en una autonomía escolar para la toma de decisiones.

“...esa limitación encuentro yo, que sería mucho mejor que nosotros gestionáramos algunos elementos básicos. Por ejemplo, los libros, implementar la biblioteca, indirectamente quiero mandar a mi encargada de la biblioteca a buscar software educativos o que vaya a determinado lugar, a la misma feria del libro, cuando se pone la feria del libro, que vaya la profe de lenguaje y diga –ya, estos libros me interesan –directora, me puede ayudar a comprarlos. Esa burocracia, esos trámites – haga el memo, no me obligue dónde, yo elijo”. (directora)

“ya hay escuelas que son autónomas, que les llega el dinero directamente al colegio, no pasa por la corporación. Que en el caso nuestro, a eso queremos llegar. A una mayor autonomía”. (profesores)

2. Áreas de inversión que se han priorizados

Entre las opiniones de los actores que integran esta comunidad educativa se observa una sutil diferencia entre la relacionada con las prioridades y criterios que deben primar en la determinación sobre en qué áreas de recursos hay que invertir. Diferencia que podría justificarse por el rol que cada actor desempeña o cumple. Por una parte el sostenedor, que tiene una mirada desde la globalidad de la comuna, señala que puede observarse en la práctica de implementación de la ley SEP dos momentos, uno primero destinado a la adquisición de materiales y, un segundo momento, con foco en los recursos humanos. Los otros actores entrevistados, que se movilizan permanentemente en el hacer pedagógico,

señalan justificadamente que el área principal a invertir es la pedagógica y eso implica la consideración conjunta de recursos humanos apoyados en recursos materiales.

“el gasto ha tenido una trayectoria que implica el primer año o los primeros años de SEP, comprar así pero del cuanto hay; que la fotocopidora, que el computador, mucha máquina. Y luego ya ese gasto paró, hoy día es mucho más acotado y es mucho más del recurso humano y de la asistencia técnica”.

“entre el 60% y el 80% está en el ámbito de recursos humanos; esto es profesionales del ámbito psicosocial: psicólogos, asistente social, docentes para trabajar, docentes externos ayudantes, monitores que a veces son estudiantes y a veces son profesores. (sostenedor)

Tanto para la directora de la escuela como para los profesores, ambas áreas, los recursos materiales y humanos, parecen estar unidas, pues se requieren mutuamente. De nada serviría un profesor de música sin instrumentos (flauta, guitarra,...) para que los niños aprendan, por ejemplo. En sus opiniones se puede reconocer que el foco está puesto en los recursos humanos porque hay una fuerte mirada desde lo pedagógico o porque los recursos son vistos desde el proyecto pedagógico escolar que orienta todo su accionar como lo expresa la directora

“Tener profesores de arte, profesores de música, profesores de talleres, eso es fabuloso. Tener el especialista para una atención determinada”.

“... hacer apoyo pedagógico, obvio que me voy a gastar más plata en docentes, me entiendes. Yo siento que ahí es donde uno gasta más”. “... es súper importante tener dos personas en el aula en primero básico. Yo diría que se gasta hartoo dinero en docentes de apoyo a la gestión docente y a la gestión pedagógica. Pero eso es bueno”

“...implementar la escuela con especialistas y tener recursos para pagar especialistas. Tener profesores de arte, profesores de música, profesores de talleres, eso es fabuloso. Tener el especialista para una atención determinada. Después, si pienso a nivel de escuela, contar con los insumos que necesita la escuela, tener papel, tener fotocopadoras, tener una pizarra interactiva, tener software educativo, tener elementos para la biblioteca, ...” (directora)

Igualmente los profesores expresan con claridad la importancia de contar con diferentes talleres realizados por profesionales y que ayudan a desarrollar otra dimensión del niño o niña. Talleres que deben ser asumidos por profesionales externos ya que ellos, por su disponibilidad horaria, no pueden asumir. Así como también contar con materiales que facilitan y apoyan la enseñanza que ellos realizan en las clases.

“...reforzamiento pedagógico, en lenguaje, matemáticas o una gama de talleres, polideportivo, danza, donde los niños tengan como otra área de desarrollo. Y ahí se motivan muchísimo los niños y en realidad hay que estarlos echando de la escuela, porque aprovechan los talleres hasta el último. Y ahí con eso se pagan los profesionales que vienen a impartir esos talleres; porque a nosotros no nos dan las horas, no nos alcanza el horario para atenderlos, pero es bueno que vengan otras personas a impartir esos talleres”

“...materiales para trabajar en el aula. Por ejemplo yo, profesora de matemáticas de muchos años, tenía el gran problema de los niños que para hacer un trabajo de geometría, no teníamos los materiales y ahora los niños cuentan con un set de

geometría. Entonces en matemáticas yo mando a pedir los set y todos trabajan con su transportador y con sus materiales; las calculadoras igual”.

Es decir, que el foco está puesto en lo pedagógico, en el desarrollo armónico e integral de niños y niñas, para lo cual se busca establecer aquellas acciones que realmente van a ayudar a conseguir esta meta propuesta. Desde esa perspectiva hay que entender que el plan de mejora es aterrizado

“...ya, vamos a ir al cine, ya, vamos a ir al teatro municipal, vamos a ir a la piscina. Entonces eso yo lo hago, o sea, yo siento que nuestro plan de mejora, está muy aterrizado a la realidad de la escuela”(directora)

3. Impactos y /o logros en los aprendizajes

Sin lugar a dudas que ha habido logros. Según contó la directora, una vez terminada la entrevista, esta escuela estaba destinada a desaparecer cuando ella asumió la dirección. Ahora es una escuela en la que niños y niñas se esfuerzan y trabajan por aprender más, hay un proyecto formativo compartido por el profesorado e informado con claridad a los apoderados, los alumnos cuentan con talleres de deportes, música, arte, entre otros. Sin embargo, en la entrevista misma, tanto la directora como los profesores más que a los logros alcanzados por niños y niñas hacen referencia a aprendizajes de ellos como profesionales, permitiéndoles ubicarse mejor en el sentido del trabajo que realizan

“...ha ido mejorando; no le digo que desde que empezamos es un 7, pero hoy día estamos muy bien. Yo por lo menos estoy conforme, porque puedo tomar decisiones que van en beneficio de mi trabajo”. (directora)

“...Siempre faltan, pero con los que llegan, igual hemos mejorado muchísimo y tenemos muchas cosas que ofrecerles a los niños y en eso estamos, trabajando lo mejor posible”. (profesores)

En cambio, el sostenedor, conocedor de esta realidad escolar, la de la comuna y de las opiniones que profesores y profesoras expresan sobre estas experiencias, señala aspectos claves de los logros en los que se está avanzando, pero reconociendo que aún no se ha realizado un estudio o evaluación de impacto.

“A ver, yo no sería tan prematura y por lo tanto tan excesiva como lo hizo el ministro, en decir que la Ley SEP o los gastos derivados de la ley, son los responsables del éxito último del SIMCE”. Hay que considerar que recién se está empezando la fase más cualitativa”.

“Hay un impacto directo en clima escolar, porque está el material, porque está el espacio, porque ya no lidiamos tanto con la carencia y la precariedad. Y hoy día empezamos a ver, estos son los albores del impacto del plan en lo pedagógico, que va a ir siendo cada vez mayor”. “ahora los niños tienen todos sus cuadernos, tienen todos sus lápices; están haciendo uso de recursos que les permite empezar a realizar un proceso pedagógico más normal. “Hay un impacto directo en clima

escolar, porque está el material, porque está el espacio, porque ya no lidiamos tanto con la carencia y la precariedad. Y hoy día empezamos a ver, estos son los albores del impacto del plan en lo pedagógico, que va a ir siendo cada vez mayor”.

“ahora los niños tienen todos sus cuadernos, tienen todos sus lápices; están haciendo uso de recursos que les permite empezar a realizar un proceso pedagógico más normal”. (sostenedor)

4. Monitoreo y evaluación

El monitoreo se entiende como una acción de vigilancia, de seguimiento, de supervisión de lo que se hace a fin de asegurarse de los resultados de aquello que se busca. Desde esa perspectiva todos los actores expresan que se realiza un monitoreo *“permanente, tanto interno como externo”* y, además se señala que se pueden distinguir diferentes acciones de monitoreo.

La primera se refiere al plan de mejora que puede recibir modificaciones hasta ser “sellado” (aprobado) por el sostenedor. Durante esta etapa se pueden incorporar, por parte de la municipalidad, acciones en el plan que interesan desde la política educativa de la municipalidad. Pero esta incorporación se realiza *“informando debidamente a la escuela que corresponda”*.

Otra acción de monitoreo, externo, desde la municipalidad o corporación, se hace a través de *“reuniones técnicas con directores”* en las que se va dando cuenta mutuamente de las acciones que se van realizando y de la situación financiera en que se encuentra cada centro. Normalmente esto se hace a través de reportes.

“reportes a los directores, a veces directores con jefes técnicos, pero a los directores un reporte y una cuenta de cómo se va comportando su plan, desde el punto de vista financiero y presupuestario y esos son los dispositivos de seguimiento, de monitoreo, tanto en el ámbito técnico, como en el ámbito económico”. (sostenedor)

También la corporación o municipalidad realiza actividades de monitoreo en la escuela misma con el propósito de hacer un seguimiento de las prácticas instaladas en cada centro educativo. Esto se hace mediante un supervisor nombrado por la corporación

“...la corporación tiene un supervisor técnico pedagógico, va monitoreando las prácticas que están instaladas en cada colegio”. (directora)

Además, también existe una cuenta a final de año que la directora debe presentar tanto a la comunidad escolar como a la Corporación. Esta cuenta tiene carácter evaluativo y es a partir de la misma que se presenta una nueva propuesta de plan de mejora para el siguiente periodo. De acuerdo a las informaciones recogidas entre los actores este es un mecanismo clave para la participación en la toma de decisiones.

“Al término del año escolar hacemos la evaluación; así como cuando yo tengo que hacer la cuenta pública, yo tengo que exponer las cosas que van a quedar y las cosas que se van a innovar y se van a agregar. Y lo conversamos con el equipo, tanto con los padres, con los alumnos, con los profesores”. (directora)

Monitoreo, además, que debe ser registrado con las evidencias correspondiente, aspecto que es de especial relevancia según lo expresado por todos los actores

“Hay un encargado en cada una de las áreas: Por ejemplo en computación, en bibliotecas. La de biblioteca es la que se encarga de los materiales y se lleva el registro de las visitas cuando se hace uso de las fotocopias, de las guías de trabajo, de todo eso se lleva registro”. “... como dice la colega, estamos todos claritos en la inversión y todo”. (profesores)

“...por supuesto que tengo que ser ordenada, tengo que tener declarado en las diferentes áreas de la gestión y tengo que tener la justificación, porque tampoco es gastar por gastar. (directora)

Aunque a la vez, a juicio de la directora este control permanente puede constituirse en limitación para algunas acciones, como es el caso de compras directas que la escuela podría realizar.

“...una de las limitaciones es el trámite burocrático que se instala para la compra de materiales. Yo diría a mi sostenedor, que tratara de ser más expedito en la petición de los recursos. Para la compra directa ellos nos piden tres cotizaciones, hay que llamar a tres proveedores; entonces, eso es un desgaste. Yo creo que debiera ser más directo desde el colegio, yo siento que esas son las limitaciones. No es rápido, no es efectivo”.

5. Las ATE y la capacitación

El tema de las ATEs, asociado directamente a la capacitación, aparece como algo negativo tanto en los profesores como en la directora y, por ende, el sostenedor recoge esta no aceptación o no solicitud de parte del centro para trabajar con estas asistencias técnicas.

Los motivos de esta percepción negativa parecieran estar fundados en la experiencia negativa que tuvieron en el primer periodo de la implementación de la Ley SEP en que al parecer la Corporación proponía o invitaba a capacitaciones con alguna ATE contratada desde la misma corporación o municipalidad.

Las razones que los profesores expresan se refieren a que, además de haber sentido impuesta la capacitación, ésta la sintieron inútil en cuanto no les ayudó para enfrentar los problemas y situaciones educativas que ellos viven.

“Un verano hicimos un curso que fue una pérdida de tiempo en realidad, nos habría servido más estar en nuestro colegio”

“...porque a veces nos han hecho capacitaciones en verano y no ha sido la ayuda que esperábamos”.

“...pero cuando viene programada, no de hecho hemos estado a punto de negarnos, pero como nos obligan a asistir, hay que ir, pero no es algo que nos motive”.

Y la directora, más enfáticamente, se expresa diciendo que *“...no creo mucho en las capacitaciones, porque hemos tenido malas experiencia”.* Además, considera que la experiencia con las ATE ha tenido un sesgo fuerte de comercialización y prefiere buscar

para el perfeccionamiento o capacitación docente otros caminos más ligados a instituciones que le ofrezcan garantía académica en lo que ofrecen

“porque esto ha sido una cosa de oferta, pero tremenda; le llegan ofrecimiento de pizarra interactiva, oferta de fotocopiadora, de paseo de fin de año, de cosas que uno ve que hay un deajo comercial. Entonces yo no tengo como prioridad el perfeccionamiento y la capacitación”.

Teniendo en cuenta estas motivaciones que son conocidas por el sostenedor, este agrega un elemento más que influye en esta percepción negativa y que se refiere al hecho de cómo opera una ATE que viene a la escuela durante un tiempo preciso, pero luego desaparece y los profesores al parecer necesitan más un apoyo de acompañamiento que un apoyo “teórico” y momentáneo.

“los directores o los equipos técnicos te dicen que su experiencia con la asistencia técnica no es la mejor. Y no es la mejor porque la asistencia técnica viene, trabaja y se va y cuando se va, lo que ocurría cuando ellos estaban ya no ocurre”.

6. Áreas no cubiertas por la SEP y sugerencias

No hay muchos elementos que se refieran a áreas no cubiertas o sugerencias para la implementación de la ley SEP. Los que hay están referidos, como se ha visto anteriormente, a buscar mecanismos para evitar trámites burocráticos que entorpecen la compra de ciertos materiales que la escuela requiere y que no debe producirse retraso en su entrega. En ese sentido se solicita, de parte de los entrevistados, una mayor autonomía para ciertas compras o para la ejecución de ciertas acciones como podrían ser las salidas pedagógicas.

Caso 3_DEM Chiguayante; Escuela Básica República de Grecia

1. Toma de decisión uso recursos SEP

La definición de los fines de los fondos SEP se hizo de acuerdo al diagnóstico particular de cada escuela y siguiendo dos prioridades definidas desde la DAEM. Durante el primer diagnóstico la DAEM aportó en la definición de instrumentos y, en general, orientando los procesos de evaluación, así como convocando y promoviendo el intercambio de experiencias entre las escuelas de la comuna.

“DAEM: sí, dos líneas de acción comunal que fueron consensuadas con todos, una vez elaborado el proyecto y presentado y la otra respondiendo a lo particular del diagnóstico que elaboraron ellos”.

Además en todos los colegios se implementaron equipos SEP, a los cuáles, con los fondos SEP, se les comenzó a pagar horas extras para que apoyaran la implementación y el monitoreo de los planes de mejoramiento.

En la escuela que se visitó, el proceso de definición del plan de mejoramiento también consideró a las familias, a través de la directiva general de padres y apoderados, informándoles y consultándoles por sus necesidades. También se señaló con todos los profesores participaron activamente en el proceso de diagnóstico y de elaboración del plan

de mejoramiento. El trabajo de los profesores se organizó en subgrupos de trabajo por ciclo y subsectores.

“Profesora: nosotras participamos en todo, en el diagnóstico, participamos en la elaboración del proyecto, participamos en la petición de recursos de lo que nosotros necesitamos para hacer nuestras clases, acá la participación es plena de todos los de todos los profesores”.

2. Áreas de inversión que se han priorizados

Sin duda alguna, para el sostenedor, la inversión en los recursos humanos ha sido de gran relevancia. En la mayoría de las escuelas se contrataron profesores asistentes, psicólogos y trabajadores sociales. Además los fondos SEP permitieron pagar extensiones horarias de profesores para que se dedicaran a las acciones contempladas en los planes de mejoramiento; esa modalidad fue particularmente útil para la conformación de los equipos SEP en los colegios.

“DAEM: dotarle a los profesores de más apoyo profesional, me explico, que en muchas escuelas por lo decir en la mayoría, de muchos cursos tenemos dos profesores trabajando por cada curso, o tres por nivel o dos por nivel según sea la cantidad de cursos por nivel o segundo ciclo y preescolar y también contratamos en cada colegio con equipos psicosociales, psicólogos, trabajadores sociales y en algunos casos sociólogos... ya, y eso en la parte del apoyo profesional y también, a los colegas se les hizo extensiones horarias y armamos mucho equipo bajo SEP”

Los docentes informantes destacaron algunas áreas relacionadas con la convivencia escolar. Uno de las iniciativas más apreciadas, dada los altos índices de vulnerabilidad en la comuna, es el sistema de “monitoría” implementado con los fondos de la ley SEP. Con la ayuda de un equipo multidisciplinario en la escuela y gracias a la asignación de horas extras a algunos profesores ha sido posible implementar un sistema en que se da un seguimiento y orientación individual y sistemática a los estudiantes con mayores dificultades escolares, familiares y/o sociales y a sus apoderados. Esta iniciativa es común en varias de las escuelas.

“Profesora: y algo importante también de decir que no lo hemos dicho es que nos hemos acotado solo en lo académico y es que el aprendizaje de nuestros niños pero también algunos profesores de esta escuela tenemos extensiones en monitoria y eso es para la parte de convivencia y hay profesores que tiene niños a cargo y los vamos entrevistando dentro de la semana para ir viendo sus avances y en la parte convivencia y teníamos niños que eran muy desordenados y un poco agresivos y como mucha familia disfuncional y entrevistamos a sus familias y el apoderado firma un compromiso con la escuela y vamos entrevistando a la familia, apoderado y al niño”

También en el área de la convivencia se mencionó que se destinaron recurso para “recreos educativos”, para lo cual se contrató a un docente y se compraron algunos implementos de juego, de deporte y entretenimiento. En este mismo ámbito, en una de las escuelas se compraron una máquinas estáticas de ejercicio, que en las horas que no hay clases están disponibles para que los apoderados las usen.

Igualmente se destaca la inversión en recursos tecnológicos. En la escuela visitada se mencionó la compra de varias pizarras digitales y equipos de computación que permitieron complementar otros proyectos. A nivel comunal también se mencionó la adquisición de un software para mejorar la capacidad lectora y la compra de fotocopiadoras.

“Directora: la verdad es que lo más duro para esos recursos ha sido la inversión en tecnología porque el primer año invertimos en seis pizarra digitales y hasta el día de ahí estamos por sobre colegios particulares en ese recursos.”

Otra de las actividades financiadas por la SEP han sido las salidas educativas (por ej. viaje de un grupo de estudiantes a un encuentro musical), la compra de instrumentos musicales, libros, material de apoyo al trabajo del aula. Llamó la atención que en la escuela visitada se destinaron fondos al transporte y para comprar los útiles escolares de los estudiantes, al inicio de año.

3. Impactos y /o logros en los aprendizajes

El director del DAEM señala que dos indicadores del impacto de los fondos SEP son el cumplimiento de las metas y los resultados en el SIMCE. Él reporta que en promedio, con excepción del año del terremoto, los resultados en el SIMCE han mostrado un progreso, que si bien no ha sido parejo en todas las escuelas, ha sido sumamente notorio en aquellas que al inicio tenían puntajes más bajos. También reporta bajos niveles de deserción y de repitencia.

DAEM: “...en los últimos años SIMCE, a nivel comunal hemos subido 6,3 puntos. Tuvimos una caída fuerte en el año del terremoto, veníamos bien y se nos cayeron varias escuelas. En algunas escuelas hemos subido 14 puntos y la escuela XYZ se ha mantenido planita y es una escuela autónoma, ahí no hemos tenido un salto y otras escuelas que han tenido menos impacto en recursos humanos y materiales han tenido un salto de mucho más... y eso les ha permitido llegar mucho más arriba. Cuando hables con la escuela XYZ, ellos te darán esos resultados que no están mal... durante el año la cantidad de alumnos que deserta no es mucha, por repitencia o por inasistencia no es mucha porque esta de la mano de asistencia social y este equipo psicosocial está dispuesto a traer alumnos y el resultado académico de fin de año tienden a subir y la media...”

El colegio visitado es autónomo y tenía antes de iniciar la Ley SEP un rendimiento en el SIMCE superior a otros colegios de la comuna. Los puntajes del SIMCE se han mantenido, no ha habido un alza; algunos profesores llamaron la atención a que tienen un 90% de niños “vulnerables”, dijeron creer que de no haber existido recursos adicionales los puntajes hubiesen disminuido o hubiese aumentado la deserción o el traslado a colegios particulares subvencionados. Además los profesores dicen observar el progreso en los aprendizajes en las evaluaciones internas que realizan como parte del monitoreo.

“Profesor: En primer ciclo nos hemos mantenido y mucha gente dice que deberíamos subir y yo creo una cosa muy particular es que al no invertir recursos iríamos a la baja porque el tipo de estudiante que tenemos es un tipo de alumno que se va rápidamente entonces hoy día tenemos recurso en la sala y captamos la atención del estudiante y es por eso que se ha mantenido”.

También se señalan mejoras en otros ámbitos como el de la convivencia. Con la instalación de los “recreos educativos” han disminuido las agresiones y los accidentes. Además, los informantes en el colegio indicaron que notan un mayor compromiso de parte de algunos padres, que reconocen los aportes de la escuela.

Otro indicador positivo mencionado en la escuela por los profesores se refiere al alto porcentaje de aceptación de los estudiantes que postulan a liceos o colegios de prestigio en la región.

En términos generales, todos los entrevistados valoraron altamente los recursos provenientes de la SEP. El Director DAEM indicó que de no haber recibido estos fondos hubiesen tenido muchas dificultades.

“DAEM: sin duda, acá como lo hemos trabajado acá no tengo ninguna duda y si estos fondos yo no los hubiese tenido, habría tenido muchas dificultades, y lo mismo si yo hubiese invertido estos recursos habiéndolos amarrado con ATE no habría ganado mucho, o sea, que la inversión que se hizo fue buena.”

Se señaló que las inversiones son observables en cada escuela y que han podido mejorar de un modo muy importante las condiciones para llevar a cabo los procesos de enseñanza-aprendizaje.

4. Monitoreo y evaluación

Se mencionó que el Ministerio de Educación hace una supervisión anual del uso de los recursos de la SEP. Esto hace que el DAEM se organice y solicite a las escuela una organización que permita entregar al Ministerio de Educación una cuenta adecuadamente. Se refiere que la supervisión implica ámbitos educativos y financieros. Se informó que la comuna ha administrado los recursos sin reparos por parte del Ministerio.

Existe una instancia de monitoreo que reside en la DAEM, un centro de costos que se encarga registrar las solicitudes de cada escuela. De los fondos de la SEP se deja un 10% para fondos comunales, desde donde se paga a un coordinador comunal SEP y para suplementar los aportes en escuelas con baja matrícula. En línea con lo que hace el Ministerio de Educación el monitoreo desde la DAEM implica tanto lo económico como lo educativo. Se realizan al menos dos reuniones anuales con los equipos de las escuelas para monitorear el avance de los planes de mejoramiento.

“DAEM: hay un monitoreo desde el DAEM y nosotros tenemos un centro de costos que se encarga de ir viendo cuales son los materiales que se piden de cada escuela y eso obviamente esta todo archivado.....

.....el monitoreo también lo hacemos periódicamente al estado de avance que van teniendo los planes de mejora y cada cierto tiempo nos reunimos como equipo DAEM con el equipo SEP y de gestión de cada escuela y ellos nos van dando cuenta de lo que van haciendo obviamente con evidencia y es muy similar a como lo hace el ministerio en la parte cuantitativa y nosotros hacemos o cualitativo y lo cuantitativo y miramos las dos cosas, no me interesa si digan si hicieron reuniones afuera o qué cuántos apoderados llegaron más que la cantidad sino que la calidad del proceso y eso lo estamos trabajando constantemente desde que empezamos a trabajar con la

ley SEP y nosotros nos juntamos varias veces en el año, a mediados de primer semestre y del segundo semestre y se va marcando la presencia

....el coordinador comunal SEP es quien tiene el vínculo directo con la escuela y el seguimiento de los planes de mejora, una cosa domestica por ejemplo la escuela X está pidiendo comprar tal cosa y envían la orden de compra y la recibe el coordinador y la secretaria y revisan el plan de mejora y si calza con el plan de mejora se le da el visto bueno de lo contrario se devuelve y cuando corresponde al plan de mejora se elaboran las bases se sube al portal, se compra y se manda a la escuela y en la parte más académica y pedagógica, ellos tiene la responsabilidad de ir haciendo el monitoreo en las escuelas y pedir las evidencias de lo que está ocurriendo en el minuto y participa este equipo DAEM”

Con los recursos de la SEP se pudo pagar extensiones horarias para que algunos profesores (en el colegio visitado son tres profesores SEP) se encargaran de monitorear la implementación y el progreso de los planes de mejoramiento. Según se informó en una de las escuelas, el monitoreo es permanente y considera la revisión de las planificaciones de clases, evaluaciones diagnósticas y de proceso que permiten ver el progreso de los aprendizajes e implementar, de ser necesario, acciones remediales, con los estudiantes o de perfeccionamiento con los docentes. En el plan de mejoramiento se establecen las metas de aprendizajes claves y los indicadores de logro que se monitorean al menos 4 veces al año. Las profesoras SEP también se encargan de monitorear el adecuado uso de los recursos, llevar un registro de ello e informarlo.

“Profesores: con las evaluaciones diagnósticos de proceso y van viendo si los niños han tenido logros o no y si no han tenido logros vamos aplicando estrategias remediales y hacemos un trabajo integrativo entre la profesora de aula y la profesora SEP vamos haciendo un trabajo para sacar adelante a todos los niños....

....con esos dineros de la ley SEP se han hecho extensiones horarias... exclusivamente para trabajar en el monitoreo del aprendizaje de los niños....

....nosotros establecemos metas de cumplimiento, o sea, cuanto nuestros estudiantes tienen que aprender a través de aprendizajes claves que se llaman....esas pruebas se aplican cuatro veces en el año y el año pasado lo incrementamos y esa información se cruzó con el SIMCE y fueron bastante coherente por lo menos los porcentajes.”

5. Las ATE y la capacitación

En esta comuna el proceso de definición de los planes de mejoramiento para acceder a los fondos de la Ley SEP se hizo de forma auto-gestionada, sin la ayuda de Asistencia Técnica Externa (ATE). Se tomó la decisión de no contratar una ATE ya que se estimó que localmente se poseían las capacidades para realizar el diagnóstico, que al convocar la participación de los profesores se estimularía su compromiso con los proyectos y porque se consideró de mayor relevancia reservar los fondos en las actividades del Plan. En general no se reconocen inversiones importantes en la contratación de ATEs. Las capacitaciones que ha habido han estado cubiertas por otros fondos distintos a la SEP.

“DAE: nosotros evitamos contratar ATE porque la gran mayoría de las ATE que se nos ofrecieron nos hipotecaban platas de la SEP en el programa de los cuatro años prácticamente en un 70 ó 80% y nos dejaban un margen que era muy poco y

nosotros entendíamos que esa plata tenía que ser invertida y la inversión para nosotros significaba ahorro....

...por lo tanto el primer año que fue la etapa del diagnóstico trabajaba nuestro equipo se tabularon y se trabajaron después con el colectivo de profesores, se formó un equipo SEP y se les pago a los profesores horas extras con esas platas... “

6. Áreas no cubiertas por la SEP y sugerencias

El director del DAEM indicó que las restricciones porcentuales para destinar en recursos humanos son inconvenientes en algunas situaciones, mientras para algunas escuelas el 50% de los fondos es suficiente. Otras necesitan más apoyo de docentes y otros profesionales. El DAEM indicó que en la mayoría de las escuelas de la comuna la inversión en recursos humano es superior a los límites predefinidos pero ya han recibido indicaciones del Ministerio de Educación de que deben reducir la inversión en este ámbito.

“E: una limitante con los fondos SEP es que tú tienes que destinar el 50% de los montos en contrato con personal, y pueden mejorar es porcentaje si hay un buen respaldo de los planes de mejora y nosotros estamos por sobre el 50% en la mayoría de las escuelas y esa es una restricción y todo se juega en el aula y si en el aula colocamos mayor capacidad de gestión yo entiendo que los resultados tienden a ser mejor, pero igual tu tienes a medir un poco eso, estoy en el 70% y tengo que bajarlo al 58% y tengo el respaldo del plan de mejora, pero nadie me asegura, porque nosotros tenemos supervisiones permanente y nos están diciendo que hay un problemilla, traten de ajustarlo ...

.... que a mí me gustaría que no estuviera regulado porque yo con el 50% estoy bien, pero otra escuela puede estarlo con el 80%...”

Los profesores de la escuela visitada mencionaron que les parece importante que existan fondos disponibles para el auto-cuidado de los docentes. “*La Ley SEP pone más recursos pero también tareas*”, dijeron. También hubo un par de menciones a la posibilidad de destinar recursos a mejorar algunos aspectos de infraestructura escolar.

Se mencionó que una dificultad en la ejecución de los planes de mejoramiento es que los procedimientos administrativos para la adquisición de los recursos son a veces lentos y retrasan la disponibilidad oportuna de los recursos.

Los sostenedores particulares exitosos

Caso 4_ Fundación M. Astoreca; Colegio San Joaquín

Esta Fundación se hizo cargo hace 20 años del Colegio San Joaquín, el cual, si bien es particular-subvencionado, es gratuito para las familias de los estudiantes. Hace tres años la fundación creó un segundo colegio en Lampa.

1. Toma de decisión uso recursos SEP

La Gerente de la Fundación reporta que desde antes de que se hicieran los requerimientos desde el Ministerio de Educación para acceder a los recursos SEP, ellos mantenían buenas prácticas de gestión administrativa y pedagógica que ya les había dado muy buenos resultados. La Ley SEP vino a ordenar y formalizar ciertos procesos de planificación y monitoreo.

“Gerente: ... mira, ya llevamos cuatro años en esto y es finalmente el director quien le dice al administrador académico, mira revisémoslo juntos y son planes y yo creo que el primer año se hizo en conjunto con los colegios pero hoy en día se mantienen por separado porque básicamente son lo mismo la misma idea y el trabajo en los últimos años se ha mantenido y el director le propone a la administración académica, lo revisan y le dice ya ok... mira, es que nosotros tenemos una particularidad y es que nosotros de alguna manera tenemos un plan de mejoramiento previo a la subvención preferencial y siempre fuimos de excelencia y de antes que estamos trabajando en la mejor educación posible y finalmente era llevar hasta el papel y ordenar ante el ministerio lo que siempre hemos hecho, porque siempre hemos gastado por sobre la subvención...”

La Fundación tiene una organización particular en la que existe primero un directorio, una directora académica y una gerente. En cada colegio hay un administrador, un director y un subdirector. Los directores cumplen funciones predominantemente pedagógicas. La elaboración de los planes de mejoramiento ha sido coordinada por la directora académica de la Fundación con los directores de los colegios de forma individual. Los directores han sido los principales responsables de la elaboración de los planes de mejoramiento. Los profesores no han participado en instancias especiales de planificación para la SEP. En el Colegio San Joaquín se informó que dado el rol que aquí se define para el director y el subdirector, estos cumplen la función de trabajar regularmente apoyando y supervisando el trabajo de los docentes. Según se informó en esta colaboración permanente director y subdirector han ido recogiendo las necesidades de los profesores y plasmándolas en los planes de mejoramiento. Estos planes han sido revisados por la directora académica de la Fundación quien en algunas ocasiones ha hecho observaciones y ha dado algunos lineamientos institucionales. Luego los planes de mejoramiento han sido informados al directorio de la Fundación.

“Director: Cuando nosotros pensamos en el plan de mejoramiento educativo, lo hacemos primero teniendo en cuenta y pensando en cuáles son las necesidades que, como colegio, como institución, tenemos, vemos, observamos de un año hacia otro, nosotros tenemos una historia como fundación de buenas prácticas en la sala de clases y en términos de gestión del colegio y gestión asociado a un montón de cosas, curricular, económico, de la dirección misma de los profesores etc., por lo tanto siempre hay una dedicación especial en ir mejorando en todas las prácticas y nosotros cuando pensamos en el plan de mejora, lo hacemos pensando por lo tanto considerando aspectos que son positivos y otros aspectos que son mejorables de captar más recursos y la probabilidad que tenemos con la ley SEP es de utilizar esos recursos y la necesidad surge a partir de lo que vamos viendo con los profesores y el interés que vamos viendo con los profesores de las necesidades que vemos en los niños porque van cambiando en el tiempo y son dinámicas no son estáticas y entonces se recoge información y se ve con la coordinación académica de la fundación y luego mi tarea es plasmar ambas necesidades académicas de los

profesores en un plan de mejoramiento donde creemos abarcamos todos los temas que tenemos como necesidad hoy día y ahí destinamos o asignamos los recursos para llevar a cabo ese plan...”

“Gerente:... parte del éxito y parte de es un trabajo muy en conjunto en el día a día y quizá no formalmente en el plan de mejoramiento con ellos, pero como hay un trabajo constante de comunicación y de visita a las clases de retroalimentación etc., con los profesores y es desde ahí que se va nutriendo las necesidades que se tienen he... entonces finalmente si está incluida la opinión y el trabajo y lo que les está pasando en la sala de clases a ellos”.

2. Áreas de inversión que se han priorizados

De acuerdo a la información recogida se han podido pagar horas extras para profesores que se encargan de los talleres o para atender a apoderados; además se contrataron psicólogas y una bibliotecaria. También se señaló que se ha comprado equipo de fotocopias y computacional. Igualmente se reportó que se ha podido adquirir material de apoyo e invertir en textos educativos. Se dijo que se hizo valiosa inversión en libros para la buena biblioteca que posee el colegio y también se mencionó que se destinaron parte de los recursos para paseos educativos, siendo esta una actividad cultural valiosa que antes no se podía hacer con tanta facilidad como ahora que disponemos de recursos SEP.

“Gerente: contratamos a un par de psicólogas en el otro colegio para que se encargaron hacer un plan de ver como fundamentalmente a los niños con más problemas y siempre son tratados y ver que se hace con el niño y que los profesores sepan que se hace con el niño que grita y que pelea y eso, tener un protocolo claro... ..pues mucho recurso para la biblioteca, ponte tu contratamos una bibliotecaria y es que esto fue hace tres años por eso se me pierde, y eso es extra en la biblioteca para todas las bibliotecas.”

“Director:... la parte académica siempre es un centro de los recursos, pero como te decía, hoy día creemos y hemos hecho, hemos ido incorporando otras áreas que nos han permitido no solo mejorando los resultados, sino que al mismo tiempo ir mejorando la formación y es por eso que hemos dado más recursos para más psicólogas, salidas académicas y nuestros niños no tienen la posibilidad de hacer salidas académicas como los colegios pagados y no tienen la posibilidad de empaparse de un mundo más culto, porque viven en una comuna que tampoco salen mucho de acá y la posibilidad de generar esas acciones nos dan réditos muy importante porque es una visión de mundo más amplia y hemos ido incorporando esas cosas con los recurso de la ley y también, nosotros como colegio hemos centrado y tenemos una visión de excelencia académica y nuestro mayor esfuerzo también está ahí, en ir mejorando los números, los materiales y nuestra biblioteca, es una biblioteca espectacular y la hemos logrado construir gracias a los recursos de la ley y hemos ido ampliando el espectro a mas ámbitos que la del aula y también está el esfuerzo de ir creando cuadernillos de lenguaje y matemática, de crear libros de lenguaje y matemática, de comprensión del medio...”

3. Impactos y /o logros en los aprendizajes

En general la valoración del impacto del uso de los recursos SEP es positiva. Mientras antes que entrara en vigencia la Ley SEP la Fundación debía buscar activamente estos recursos ahora se realizan estos esfuerzos para suplementar la SEP.

“Gerente: la plata es fantástica... imagínate si nosotros insisto nosotros gastamos en promedio una como tres UF más por alumno, más de lo que la subvención nos da y eso lo vamos a buscar a donde donaciones ...cuando no existía la subvención preferencial ese diferencial era aun mayor, así que para nosotros obviamente y en la balanza final”

Según los entrevistados el beneficio de los fondos SEP es directamente observable en el uso que se da a los recursos que se han podido adquirir o crear.

Respecto a los impactos de los recursos SEP en el SIMCE se valoran positivamente pero se reconoce que dado los altos puntajes que ya obtenían previamente es más difícil seguir aumentándolos.

4. Monitoreo y evaluación

Tal como se mencionó se reconoce la supervisión del Ministerio de Educación y se hace una valoración con matices negativos en tanto demanda detallar aspectos que requieren un tiempo que se considera excesivo dado los buenos rendimientos sistemáticos del Colegio San Joaquín.

“Gerente: es el tiempo que hay que dedicarle a esto y es un tiempo que si bien antes lo hacíamos y para nosotros yo creo que es más simple que para otros colegios, tenemos gente muy capaz y muy buenos profesionales y el tiempo que le tiene que dedicar el director a rellenar pautas completar cuestionarios es enorme y es una pérdida de tiempo cuando tienes resultados como el que tenemos y te vengan a fiscalizar si gastaste en el bus lo que dijiste que ibas a gastar, realmente a nosotros nos han hecho perder tiempo a mí y al equipo encargado de ver las platas y al director porque le vienen a ver el plan de mejoramiento y si hizo o no hizo la evaluación que iba a hacer y donde está el documento que demuestra eso, es un dolor de cabeza y no es todo el año pero cuando es... uno se pregunta porque si tenemos los resultados que tenemos si claramente cuando uno entra a este colegio uno dice esto funciona bien, para qué ir al detalle si uno lo que quiere finalmente es que la educación sea buena y acá la estas teniendo y eso es un problema... es más bien una limitación...”

Con el trabajo de acompañamiento permanente del director y del subdirector se hace un monitoreo continuo del trabajo de los profesores y de la implementación de las acciones contempladas en el plan de mejoramiento. Se reporta que desde antes de la vigencia de la SEP se hacían actividades de monitoreo de los aprendizajes que se revisaron, mejoraron y sistematizaron con la inyección de los nuevos recursos. Este año 2102, dada la carga de trabajo que implica, se contrató asistencia externa para evaluar los aprendizajes en leguaje.

“Gerente: la ley SEP incluía lo que debían hacer los colegios como evaluar desde dirección y evaluaciones externas como se llaman para monitorear el aprendizaje y que no es para la evaluación del profesor solamente y eso nosotros lo hacemos desde el primer año, por ejemplo, se hacen evaluación lectora, de matemática y de cálculo mental desde la dirección para llevar el control de que ok los profesores están enseñando y los niños están alcanzando las metas que yo quiero que alcancen y por otro lado también fue el momento para decir ok tengo más recursos y quizás es el momento de revisar esas evaluaciones y monitorear y sistematizar las cosas que se estaban haciendo con los cursos que teníamos no más... por un lado es encausar lo que se estaba haciendo en un formato del ministerio e incluir las cosas para perfeccionar lo que se estaba haciendo, pero claramente, este es un colegio que tiene un promedio SIMCE de 310 puntos y claramente acá se estaban tomando medidas antes de mejoramiento de entregar educación de calidad”

5. Las ATE y la capacitación

En la Fundación no se contrató una ATE externa ya que se priorizó invertir en otros aspectos y porque se sentían confiados en sus capacidades internas, en sus buenas prácticas y resultados previos. La gerente de la Fundación indicó que se han contratado algunas capacitaciones aunque indicó que la mayor parte de este tipo de servicios se paga con el SENCE.

“Gerente: E: el año pasado... antes no habíamos hecho nada, no habíamos gastado plata en las ATE y el año pasado solicitamos que lo hicieran externamente porque significaba mucha carga de trabajoevaluaciones de lenguaje y que nosotros la hacíamos pero solicitamos que la hicieran externamente porque significaba mucha carga de trabajo”.

....casi siempre estos cursos tienen código SENCE y lo pagamos con esas platas si es que hay un diferencial o que no se pague con SENCE lo pagamos con eso”.

6. Áreas no cubiertas por la SEP y sugerencias

No se reconocieron áreas en las que se hubiese deseado invertir pero que no se pudo. Sí se mencionó un aspecto relacionado con los fondos SEP que resulta inconveniente. Se notó que desde el Ministerio de Educación para acceder a los fondos se pide una formalización de la planificación y luego se implementa una supervisión de los gastos que resulta de un detalle excesivo y, sobre todo, que demanda mucho tiempo. Dados los buenos resultados que muestra el colegio se estima que debería una mayor libertad para administrar los recursos en tanto que se mantenga el rendimiento académico o, en el caso de otras escuelas, que se mejore.

“Gerente: me gustaría eso sí que fueran más objetivos y más preocupados realmente de lo esencial, hay más plata para la educación y lo que nos tenemos que preocupar es de que suban los resultados académicos, y un colegio por más que cumpla con el plan de mejoramiento y le hagan ticket a todo y rindan las facturas que correspondan y siguen así más o menos no más, no está cumpliendo el objetivo y si la plata se la gasta en pintar o en arreglar los baños o en pagarle a profesores no debiera importar, no debiera tener menos de 250 puntos porque si no, no tiene subvención y listo... y no debiera haber otras cosas y me imagino que para colegios chiquititos y sostenedores es un mundo y para nosotros la balanza es bueno, pero hay colegios

que yo conozco que han decidido no entrar en la subvención preferencial porque por más que signifique más recursos les significa más tiempo que no van a poder administrar y lo bueno es que la base acá es buena porque tenemos un equipo y un sostenedor bastante grande y además, un trabajo desde antes muy bueno y ha sido positivo en la balanza, pero no sé si para el resto de los colegios es tan positivo esta cantidad de exigencias y lo que significa”.

Caso 5_ Fundación de Escuelas Católicas Santo Tomás de Aquino; Liceo José Domingo Cañas

La escuela visitada está inserta en un sector urbano populoso de la región Metropolitana, donde predomina el nivel socioeconómico bajo y medio bajo. En el entorno de la escuela se ven almacenes, muchos vehículos de comercio y también locomoción colectiva, pequeños negocios (ferretería, mecánica, verdulería). Cuenta con cerca de 1300 estudiantes de los cuales 680 de ellos son prioritarios.

1. Toma de decisión uso recursos SEP

Por el hecho de pertenecer a una Fundación Católica perteneciente al Arzobispado, las decisiones en parte son jerárquicas y discrecionales y en parte son democráticas, incorporando en ellas a quiénes están involucrados en acciones profesionales específicas.

Tal como lo señala el director del Colegio y coordinador de la SEP, las decisiones se realizan en dos líneas. Por un lado el 40% de los recursos SEP es para la institución (Fundación) con el conjunto de colegios que le pertenecen y el 60% restante es para el PME del colegio. Al respecto, la principal responsabilidad sobre la marcha de la SEP recae en el Director del colegio por su doble militancia pedagógica y de gestión de los recursos. Si bien estas decisiones son informadas al equipo de docentes para construir con ellos el Plan de mejora

El Plan se decide con y en el colegio. Con el equipo de profesores se hace el Plan de mejoramiento en Lenguaje y Matemática y con el equipo directivo se hace el plan de gestión y conducción. Todo lo cual se presenta al Consejo de profesores. A partir de allí se definen los recursos a utilizar para cada acción del plan.

El director con el equipo directivo, pero en especial con el coordinador administrativo de la SEP mandamos a hacer las solicitudes de compra y de definir quienes son los proveedores, lo que se va a comprar a partir del 60% que disponemos para compras.

No obstante la injerencia del sostenedor en la distribución de los recursos SEP exige de parte del Director una importante atención para que no le exijan entregar más recursos para áreas que interesan a la institución y están distantes de los efectos que podrían tener para el aprendizaje y desarrollo de los niños

En lo que yo choco es que muchas acciones que quieren implementar no tienen impacto hacia la sala de clases y desde mi visión de colegio yo siento que desde vía sostenedor son aspectos más administrativos, vía funcionamiento de la red que para

el impacto en el colegio y mi sostenedor sabe que esa es una crítica que yo le hago. Se contrata personal que no corresponde al giro del colegio, como para selección de personal, periodistas para la red que por publicar noticias no tienen ningún impacto en los colegios. Para mí lo primordial es lo que da posibilidades a los niños. Y eso es lo que defiendo y se me respeta.

Formas de participación

Claramente se observan diferencias en la participación de los docentes y la familia. Mientras que los primeros tienen derecho a decisión, los segundos sólo reciben información.

Según lo señala el director, los profesores participan en la selección de algunos recursos educativos y de capacitaciones. El sistema implica que ellos conocen la experiencia, entrevistan a los que las ofrecen y luego deciden si ella les conviene. La dirección entonces procede a contratar el servicio o adquirir el recurso.

Por ejemplo, los profesores fueron a ver la metodología del método Singapur, como se desarrollaba y en qué consistía y los materiales que se necesitaban. Ellos hicieron un análisis si el plan era aplicable para otros colegios, tomaron la decisión los del equipo de matemática y pidieron la capacitación. Entonces se contrató la asesoría. Así es como se procede.

A la familia de los estudiantes no se la convoca ni se la incluye en la decisión de recursos, pero se les informa de la inversión general que hace el Colegio para asegurar la propuesta educativa que ofrece.

“La familia tiene poca participación en este tema de los recursos, solo a través del Centro de Padres que a veces nos plantea ciertos requerimientos en algunas áreas puntuales, las cuales tenemos que tratar de satisfacer. Pero saben de los recursos porque en la cuenta pública se les informa de los programas, niveles y materiales que se financia. Ellos reciben todo gratuito y hay que decirles, de donde viene, cómo viene y por qué se orientó hacia esas acciones”.

2. Áreas de inversión que se han priorizados

Tal como lo señala el director y que se corrobora por los profesores, la inversión inicial ha estado dirigida en el primer tiempo a la adquisición de herramientas como laboratorio de computación, computadores, data show, textos, implementación de biblioteca, etc.

Profesores: “También se han adquirido los data show que los utilizamos bastante, especialmente en los ramos más teóricos como historia y comprensión del medio, ahí ven videos, y experimentos. En cuanto a la biblioteca con la SEP, se han aumentado los libros y se cuenta con una asistente que atiende. Los niños usan la biblioteca, nosotros la usamos bastante también. Pero el CRA existía de antes, lo bueno ha sido aumentar los libros y los recursos que allí se tienen, videos, mapas, etc.”.

No obstante, las profesoras estiman que falta mejorar el recurso de computación en el aula y eso ha implicado el uso de sus propios notebooks y el desgaste de ellos.

Profesora: “El problema es que nosotros utilizamos nuestros computadores que ya se han gastado bastante por los cortes de luz, en mi caso, se quebró la pantalla y tuve que reponerla. Yo que no tengo auto tengo que andar con el computador en el micro corriendo riesgos. Nuestros computadores están bien gastados y sería bueno que hubiera un computador en cada sala”.

Sin embargo, se recoge información acerca de que el foco principal de la inversión ha sido la contratación de recursos humanos. El director señala que se ha tratado de proveer de los servicios necesarios para que el sistema pueda operar de manera eficiente. Se ha contratado un especialista en computación y dos psicólogos para la atención de niños, uno de ellos por el Programa de Integración y el otro por la SEP. Así también en el primer ciclo, las profesoras cuentan con asistentes de aula en sus cursos favoreciendo la atención más personalizada al proceso de aprendizaje.

Tratando de entender los efectos de esta estrategia de contar con asistentes, se indagó en el rol que cumplen estos apoyos y la valoración que al respecto, tienen los docentes. Hay un alto reconocimiento por parte de los docentes que cuentan con asistentes, producto que ellos señalan que les “alivia” la parte de disciplina en la clase, atienden a los niños, se preocupan de ellos trabajan y terminan las actividades. Roles que están definidos desde la dirección. Curiosamente, los docentes piden ser ellos quienes definan las tareas que han de cumplir los asistentes de manera más autónoma.

Es el colegio que decide, los recursos principales en nosotras de 4° año han sido las asistentes de aula, que son estudiantes de pedagogía y que nos han servido mucho porque se ocupan de la atención de los alumnos, de la revisión de las actividades y de que los niños puedan trabajar, mantienen a disciplina en la clase. Pero lo que nosotras queremos es tener más autonomía y que sea el profesor quién decida qué tareas darles y manejar este recurso con nuestras decisiones.

Profesora: “los recursos principales en nosotras de 4° año han sido las asistentes de aula, que son estudiantes de pedagogía y que nos han servido mucho porque se ocupan de la atención de los alumnos, de la revisión de las actividades y de que los niños puedan trabajar, mantienen a disciplina en la clase. Pero lo que nosotras queremos es tener más autonomía y que sea el profesor quién decida qué tareas darles y manejar este recurso con nuestras decisiones”.

Existe también un plan de refuerzo educativo con profesores contratados para ello durante todo el año y para dar apoyo educativo a los niños con más dificultades.

El director afirma que el colegio también ha abordado la convivencia como un ámbito más bien preventivo pues tienen buen clima de relaciones entre alumnos, con sus profesores y con los apoderados.

“Hemos hecho estudios de clima escolar para saber donde dirigimos, qué capacitaciones necesitan los niños para trabajar, implementamos un sistema de mediación en el colegio y de quinto a octavo básico tenemos un grupo de mediadores en el colegio y contamos con asistentes de convivencia escolar. El ambiente es tranquilo, sin conflictos”.

Junto con ello, con la SEP se ha podido financiar a un grupo de madres de estudiantes del colegio que son las que toman la velocidad lectora desde kindergarten hasta 2° año medio.

El trabajo de ellas se articula con comprensión lectora dado que los profesores cuentan con horas especiales para trabajar esta dimensión en lenguaje de modo que la inversión ha estado también en horario para los profesores.

Están asociadas dentro del plan Fe y Alegría 7 horas de trabajo de los profesores para lenguaje y hay dos horas asociadas a contenidos, dos a comprensión de lectura y dos horas asociadas a expresión oral, más dos horas de taller que se hacen con otro profesor asociada a temas de gramática y vocabulario. Él profesor del curso trabaja haciendo las relaciones y utilizando algunos tips para que los niños hagan relaciones, inferencias y valoraciones.

3. Impactos y logros en los aprendizajes

El Plan de Mejoramiento es visto por el director como indispensable para ejecutar las acciones de mejora que constituyen posibilidades de mejor calidad educativa para los estudiantes vulnerables que atienden.

Director: “En general todo lo que hemos necesitado tener lo hemos tenido y el 100% de los recursos están asociados al Plan y nosotros nos planteamos planes con el 100% de disposición de los recursos; hay años en donde por alguna disposición no se han implementado acciones y nos han quedado fondos para el año siguiente, pero en general se ocupa el 100% de los recursos”.

El director subraya la relevancia de la SEP como política compensatoria

Director: “Nosotros no podríamos tener un programa de lenguaje y matemática sin los recursos SEP y tendríamos que seguir el currículo tal y cual está y no podríamos hacer mayor innovación. Ella nos permite comprar materiales, utilizar ampliamente recursos simples (fotocopias, anillados, pruebas) para que todos estos chiquillos que ahora están en desventaja estén más alineados”.

Tal como lo señala el director cerca del 45% de sus alumnos están en la clasificación de prioritarios, lo cual asegura que los recursos del Plan son suficientes.

De acuerdo con los profesores, hay aumento en los logros pero no tienen certeza de que esos aumentos se mantengan o acrecienten a pesar que reconocen que de todos los colegios de la Fundación son ellos quienes más han avanzado en sus resultados.

Tanto el director como los profesores reconocen que han ido mejorando los resultados medidos por el SIMCE pero no hay una plena satisfacción porque ello no se ha logrado bien con el 8º básico y porque hay dudas sobre la estabilidad de los logros alcanzados en el primer ciclo.

Director: “en cuarto básico estamos bien, porque estamos en lenguaje en 298 y en matemática con 301 hasta la medición que salió este año. En cuarto básico donde ha sido nuestro principal foco en lenguaje avanzamos 10 puntos y en matemática 21, respecto al resultado anterior. Pero en octavo básico se dio una suerte de retroceso de 5 ó 6 puntos en cada prueba... ahora, hemos llegado en el análisis que todos los apoyos se han dado en un principio para el primer ciclo y estamos recién

comenzando a centrarlos en el segundo ciclo. Por su parte los profesores expresan sus dudas en los resultados que pueden obtener con el SIMCE recién tomado: “Lo que pasa es que venimos saliendo del SIMCE y siempre es una incógnita, dependen de tantos factores los resultados. En el anterior tuvimos 298 puntos en lenguaje y 300 en matemática, pero no sabemos cada vez como van a salir. Los resultados dependen de tantas variable que son siempre podemos manejar”.

Tanto Director como profesores coinciden en señalar que de todas maneras este es el colegio que más avance ha tenido en logros. A juicio del director es el foco el que los distingue de los demás colegios de la red.

Director: “Dentro de su contexto de vulnerabilidad nosotros hemos avanzado más porque se ha definido un camino académico dentro del componente del plan y la gestión del colegio: en algunos de los colegios el foco está más en atención social o formación integral, en cambio y nosotros estamos más orientados a lo cognitivo”.

Por su parte los profesores reiteran también este aspecto señalando que

Profesores: “... en las pruebas interna notamos que hay avances pero siempre es importante tener una mirada externa. En las pruebas de Fe y Alegría nos ha ido bien, de hecho en los resultados tenemos los mejores de los colegios de la fundación”.

No obstante los profesores estiman que hay sólo una visión desde la institución sobre logros a alcanzar y ellos tienen que ser cuantitativos, desestimando otro tipo de resultados para ellos también importantes: *“Lo que pasa es que lo único que importa a la Fundación son los resultados cuantitativos, no si los niños son felices, si se portan bien, si se sienten bien en el colegio. Por eso nos sentimos intranquilos porque lo único que cuenta es el puntaje que vamos a sacar”.*

4. Monitoreo y evaluación

Tanto el director como los profesores reconocen que hay monitoreo de las acciones del plan y recursos de la SEP.

El monitoreo del uso de los recursos de acuerdo al Plan se realiza por dos agentes principales Coordinador Académico de la Fundación que realiza un monitoreo externo y el director del colegio con su equipo administrativo que lo hace de manera interna.

El Coordinador académico de la Fundación es el que monitorea el seguimiento del plan, el desarrollo y cumplimiento de las acciones desde el punto de vista técnico, que se hayan desarrollado, que nivel de eficiencia tienen y que impacto tienen las acciones las cuales se miden cualitativamente desde las apreciaciones.

Por su parte el director del Colegio monitorea el cumplimiento de las acciones del plan y junto con ello, los encargados administrativos SEP, llevan los controles de salida, de ingreso del inventario de la SEP y de las acciones que se han ido desarrollando.

El monitoreo pedagógico y académico lo realiza el director del colegio de manera permanente al estar presente en todas las actividades del colegio. Por su parte las profesoras entrevistadas señalan que también hay monitoreo de las acciones y los recursos por parte de la coordinadora del ciclo. Al respecto destacan la importancia de saber

del costo de la inversión de esos recursos para fortalecer su trabajo en función del aprendizaje de los estudiantes:

Lo bueno es que se nos informa de los costos, los gastos y en qué se ha invertido. Eso es bastante importante porque de esa manera sabemos en lo que el colegio está apoyando para que los niños aprendan y nosotras podamos aprovecharlos.

En cuanto a evaluación hay conciencia en el director y los profesores que lo principal es la evaluación de los aprendizajes de los alumnos.

Existe una práctica de medición de la comprensión lectora y del dominio lector como acción permanente del colegio desde antes de la SEP.

Por otro lado, se toman las pruebas de Fe y Alegría para hacer el seguimiento de los aprendizajes de los estudiantes en todos los colegios de la Fundación y así llevar el registro y control de lo que se está logrando de acuerdo a los PME de cada establecimiento. En cuanto a Evaluación externa contratada por la SEP director y profesores coinciden en haber realizado una experiencia y luego haberla desestimado.

Han venido de MIDE UC pero no nos gustó, porque no quisieron mostrarnos las pruebas y nos dieron los resultados a fin de año, cuando los niños no estaban y cuando no podríamos mejorar lo que estamos haciendo. Eso lo resolvió la institución. Eso no nos gustó y no sacamos beneficio de ello.

5. Las ATE y la capacitación

Para el director, es importante afirmar más a los profesores con capacitaciones para asegurar mejores logros en los estudiantes. Por ello, en el año reciente se ha podido pasar a una etapa de preparación y de ejecución pedagógica más directa destinada a la capacitación de los profesores.

“El año pasado entramos en una etapa ya más académica que era la contratación de programas académicos específicos, en lenguaje, en matemática, en inglés, que eran programas más de preparación, más estructurados hacia lo que es la acción docente.” Y donde ellos han podido decidir qué y porqué van a recibir esa capacitación. En matemáticas tenemos el programa de Singapur desde pre básico a tercero básico y en lenguaje tenemos un programa de comprensión lectora de 3° a 8° básico.

Los criterios utilizados para elegir un tipo de capacitación o asesoría implican según el director un proceso de detección de las necesidades de los docentes, investigación, acerca de las instituciones que están implementando un determinado programa, especialmente conocer experiencias de colegios y sus asesores. Eso es lo que ha ocurrido con matemática y con lenguaje.

“Supimos que el San Luis Beltrán en Pudahuel trabajaba con esta metodología en Básica y empezamos a investigarlos y después conocimos a la USACH con el método Singapur asociado con una editorial que en este caso es CBS, donde ellos ponían los libros y la asesoría técnica la ponía la USACH. La editorial que trabaja con la USACH no tenía para pre básico y Fe y Alegría si lo tenía, así que seguimos con ésta. Eso nos ha permitido ir conociendo las experiencias, vemos cómo se desarrollan e investigamos el proceso de

trabajo. Proponemos a los profesores y ellos exploran en un centro de muestras y después tomamos la decisión en conjunto sobre lo que les conviene recibir.

No obstante, en la entrevista con las profesoras sólo la coordinadora de Educación Parvularia se refiere a capacitaciones en lenguaje y matemática y para trabajar con las familias. Probablemente los profesores entrevistados no estuvieron involucrados en el proyecto aludido por el director.

En mi caso como coordinadora de Parvulario y primer sub ciclo, hemos tenido capacitaciones en lenguaje y en matemática. Han sido contratadas por el colegio y porque veíamos que necesitábamos afirmar a los niños en ello, también hemos tenido capacitación para trabajar con los padres y eso ha sido bien interesante. Se han hecho los días sábados. En el primer ciclo no hemos trabajado con las familias, no se ha hecho acciones especiales con ellas.

6. Áreas no cubiertas por la SEP y sugerencias

El área de inglés y de religión, importantes para el colegio no está cubierta por el SEP, siendo relevantes para la institución, por eso estas áreas las abordan fuera de esta subvención. *“En inglés es cuestionado el uso de los recursos de la SEP, por lo que tenemos una metodología más propia y religión lo tiramos por otra línea”.*

En todo caso esto no constituye una demanda de parte del director o los profesores. Para el director un aspecto a abordar y que no está considerado en este proyecto, consiste en asegurar la asistencia de los estudiantes.

Un tema que juega fuerte en el colegio es el tema de la asistencia y me hubiese gustado hacer acciones o emprender acciones que motivaran la asistencia de los alumnos al colegio, más todavía, por ejemplo encontrar una forma de financiar alguna forma de transporte o traslado de algunos que tengan problemas para llegar al colegio... uno de los temas es la asistencia de los niños que presentan mayores dificultades, pero eso tiene un costo muy alto”.

Por su parte, para los profesores la SEP no cubre ni focaliza el trabajo docente tal como se desarrolla para obtener buenos logros. *“Nos hubiera gustado que dieran alguna asignación para el profesor, como reconocimiento al trabajo realizado, y que nos repusieran los computadores”.*

Claramente hay bastante coherencia en la visión de los integrantes del Colegio, destacándose por su manejo, el conocimiento del director sobre lo que posible emprender para que el Plan pueda cumplirse. Tal vez una clave simple a considerar por la política es la coherencia entre los actores en relación al uso de recursos y las acciones que se realizan con y por ellos.

7.2. Síntesis de los casos no exitosos

En este apartado se entregan los análisis cualitativos que condensan las opiniones de todos los actores de los casos no exitosos. En este caso, corresponden a aquellos sostenedores cuyas escuelas, en conjunto, han mostrado un desempeño SIMCE por debajo del promedio durante el período estudiado. Tal como se ha señalado, se recogen las voces de los sostenedores (o quien asume la responsabilidad por el uso de los recursos SEP) y, del director/a y docentes de la escuela que muestra los mejores resultados SIMCE en el período en cuestión. Los ordenamientos preliminares por cada actor (entrevista sostenedor/a y director/a, más grupo focal de docentes), que sustentan estas síntesis, se entregan en el Anexo III.

Los sostenedores municipales no exitosos

Caso 6_DEM La Pintana; Escuela Juan de Dios Aldea

1. Toma de decisión uso recursos SEP

Sin lugar a dudas, en la información entregada por los diversos actores se observa una contradicción y conflicto bastante radical. Mientras que el sostenedor declara que se ha realizado un trabajo para crecer en la autonomía escolar, de manera que son los directores con sus profesores quienes toman las decisiones, los profesores evidencian, con datos y ejemplos, que no tienen ningún poder de decisión, lo que es avalado también por el director, ni siquiera para determinar cuáles son los recursos que desean o necesitan para su escuela y para el trabajo con los niños y niñas.

“..si, ellos toman las decisiones definitivamente y nosotros como le decía vemos si esto está en el plan de mejora, se control y se revisa y a veces, ellos se quedaban cortos y nosotros, le decíamos que para estas acciones también te van a faltar cosas y acá nosotros pusimos personal que de repente empezó a imponer cosas y lo tuvimos que parar y después dejo de trabajar con nosotros porque eso de imponer las cosas a nosotros no”

“...peso y de repente les llega tanta plata no saben gestionarla... pero la decisión es de ellos y el problema nuestro es que no les respondíamos en el tiempo que necesitaban lo que ellos pedían y es lo que le explicaba antes y esa era nuestra, mi desesperación y mi énfasis y ahora si estamos pensando en que ellos compren es porque yo estoy convencido de que al traspasarle esa responsabilidad a la escuela.. las cosas se van a hacer mucho mejor” (sostenedor)

“...la administración de los recursos es centralizada en el municipio. Entonces eso entorpece, porque retrasa mucho la adquisición de algún tipo de implementación o de material didáctico, contratación de recursos humanos, todo queda como muy desfasado. Que es uno de los principales inconvenientes que veo yo, quizás si tuviéramos la posibilidad de administrar más directamente el uso de los recursos, quizás sería más efectivo”. (director)

“...yo tengo muchos (registros de las solicitudes realizadas) y aquí te voy a hacer la lectura de algunos y de los que hicimos las peticiones, pero nunca llegaron los recursos”.

“Y de lo que no pedimos y que llegó igual, ellos decidieron por nosotros”. (profesores)

No se especifican criterios o bien se expresan criterios dispares a tener en cuenta para decidir en qué recursos invertir. En los profesores y el director estas prioridades, de alguna manera, están vinculadas al diagnóstico; no obstante para los profesores el énfasis debería estar puesto en atender la necesidad de que los alumnos cuenten con los materiales indispensables para el trabajo escolar, mientras que para el director, en cambio, debería ponerse en la contratación de especialistas que trabajen con las familias. Por su parte, para el sostenedor la priorización está vinculada en un primer momento a cierta intuición de cómo resolver los asuntos administrativos o recordatorio de su experiencia profesional como director y, luego, a un plan de mejora solicitado, pero no supervisado

“...se me ocurrió pensar en papel para imprimir pruebas, guías y lo que fuera necesario pensando en que el niño es el foco nuestro y cuanto papel y había que tener un criterio de cuánto papel comprábamos y en esa fecha teníamos 12 ò 13 colegios en la SEP y teníamos mas menos nueve mil alumnos matriculados e hicimos un ejercicio súper básico y digo hicimos porque lo conversamos con los profesores y lo que yo decidí es que compráramos papel... ya...”(sostenedor)

“yo pondría en un proyecto educativo como parte del equipo, así como hay un director, un jefe técnico, un inspector, un trabajador social y un psicólogo permanente. Que se aboque a desarrollar proyectos y trabajos con la familia, con los apoderados, a ver cómo logramos que esa gente le de más relevancia a la educación, entiendan el rol que tiene que tener el papá o la familia en el proceso educativo y que sí es una herramienta de cambio social, que ellos no lo ven así, como no lo logran dimensionar les da lo mismo”. (director)

“en bienes y servicios el primer año, nosotros hicimos una petición para útiles escolares, pusimos las necesidades de los niños, sus cuadernos, sus lápices; aquí lamentablemente son familias con bastantes problemas de ese tipo. Entonces vimos que una manera de poder tener la facilidad de tener la posibilidad de trabajar con los alumnos, era tener un set de cuadernos, de lápices, de reglas, lápices de colores;...”(profesores)

Respecto a qué mecanismos se usan para esta toma de decisiones no hay información. Más aún, para los profesores más bien hay desconocimiento y una percepción de pésima administración y burocracia excesiva por parte de la municipalidad que los lleva, incluso a plantearse la posibilidad de una demanda.

“...uno va y plantea la situación y te dicen –no, no hay plata. Y qué más puede hacer uno, aparte de hacer una demanda, alguna acusación a la contraloría, que seria el paso? Pero el afán no es estar peleando por eso”. (profesores)

A pesar que se intuye que estos alegatos, quejas y/o solicitudes se realizan en instancias participativas, no se dice nada acerca de ellas. No se habla de reuniones formalizadas para la construcción de un plan, o para la determinación de los recursos necesarios, ni siquiera para informar de la cantidad o disponibilidad de recursos. Ni por parte de la municipalidad a las escuelas, tampoco al interior de estas entre los profesores, ni mucho menos para informar a los padres de los posibles recursos a solicitar o recibidos.

En resumen, se observa entre los actores entrevistados que existe desconcierto y descontento, conflictos de poder e incluso desconocimiento de lo que es la Ley SEP.

2. Áreas de inversión que se han priorizados

Si bien hay un aparente consenso respecto a la priorización de las áreas en las que invertir, también aquí se observan discrepancias entre las opiniones de los diferentes actores dependiendo del foco con que se miran estos recursos.

Para el sostenedor, que reconoce que hay que hacer uso de estas platas sin que haya un plan de mejora en cada escuela, el invertir en la compra de papel para asegurar este para todo el año se convierte en prioritario. En cambio los profesores, angustiados por la constatación de alumnos carentes de los elementos más indispensables del hacer escolar, justifican el aseguramiento de un set de material escolar para cada niño y niña como medida orientada hacia la calidad. Pero en ninguno de los actores se observa preocupación por el foco de lo pedagógico, de plantearse condiciones efectivas a generar para asegurar procesos que signifiquen aprendizajes para estos niños y niñas.

No obstante, al final, cuando todos tratan de ordenar en qué áreas se han focalizado los recursos se reconoce que en un primer momento ha estado más referido a recursos materiales y, posteriormente, a la contratación de recursos humanos. Pero en ambos casos con escasa o nula explicitación del foco pedagógico que ayude a entender el para qué de estos recursos.

“esto ha tenido etapas y yo creo que inicialmente se ocuparon más en recursos, porque usted comprenderá que el sistema preferencial que tenemos con la subvención no nos alcanza para nada, entonces se ocupó mucho recurso en tecnológica y después en personas y ahora yo creo que se está ocupando en personas y material absolutamente necesario para hacer clases y también se está ocupando en algo que yo impulse que son estas salidas pedagógica...” (sostenedor)

“...yo en los primeros años ocupé un porcentaje cercano al 60%, 70%, casi más en recursos humanos, en contratación de personal. Yo contraté un profesor ayudante en cada sala de clases para los cursos que estaban adscritos a la Ley SEP, de 1º a 4º. Yo tenía un profesor ayudante en cada sala que trabajaba con el profesor; el profesor trabajaba con los contenidos, con la planificación y el ayudante al lado trabajando con los alumnos prioritarios...” (director)

“El primer año también hicimos salidas culturales con los alumnos, eso si se realizó. Se pagó el transporte escolar, eso sí se cumplió. Se suponía que el segundo año tenían que seguir la acción para poder hacer un monitoreo a ver si tenía algún impacto y no se pudo seguir con la acción, porque no ha habido dinero, según ellos no había dinero. En recursos humanos, ahí si el primer año hubo harto cumplimiento, porque se contrató un equipo coordinador que en este caso era yo y una profesora que está en 2º ahora. Hubo también acompañantes de aula, especialistas en psicopedagogía, en psicología, coordinador de bibliotecas, asistente social y monitoras de patio y se les pagaba a través de boleta de honorario en esa oportunidad. Pero este año tuvimos problemas con la contratación de las personas”.
(profesores)

En ninguno de los actores las áreas de inversión están relacionadas a un plan o proyecto escuela en el que se quiera avanzar. Más bien queda la impresión que se trata de plata que va a llegar y hay que inventarse cómo gastarla.

“...alguien dijo... compremos fotocopiadora y otro dijo que había también que comprar computador e impresora y así fue surgiendo las primeras compras que hicimos y el ejercicio fue con bastante participación y las cantidades las dimos por acá y después, dijimos no compramos fotocopiadora sino que compremos multicopiadora que son más funcionales y nos sirven para imprimir desde el computador y fotocopiar y así partió la primera parte del año y después, ya supimos que podíamos comprar.. porque teníamos hasta fin de año y estábamos asustados porque no sabíamos qué nos podía pasar desde el punto de vista legal en cuanto a los recursos...” (sostenedor)

“El primer año también hicimos salidas culturales con los alumnos, eso si se realizó. Se pagó el transporte escolar, eso sí se cumplió. Se suponía que el segundo año tenían que seguir la acción para poder hacer un monitoreo a ver si tenía algún impacto y no se pudo seguir con la acción, porque no ha habido dinero, según ellos no había dinero. En recursos humanos, ahí sí el primer año hubo harto cumplimiento, porque se contrató un equipo coordinador que en este caso era yo y una profesora que está en 2º ahora. Hubo también acompañantes de aula, especialistas en psicopedagogía, en psicología, coordinador de bibliotecas, asistente social y monitoras de patio y se les pagaba a través de boleta de honorario en esa oportunidad. Pero este año tuvimos problemas con la contratación de las personas”.
(Profesores)

3. Impactos y /o logros en los aprendizajes

De acuerdo a la opinión del sostenedor, el caso de la escuela visitada es uno a los que él se refiere cuando señala que han bajado este año el puntaje SIMCE. Sin embargo, no parece ser esa su mayor preocupación. Desde su punto de vista el logro más significativo del uso de los recursos está en haber logrado mayor autonomía o en la transformación del sistema administrativo centralizado. Sus opiniones no reflejan énfasis en lo referente al aprendizaje de niños y niñas.

“...eso es un logro, que hemos logrado un dialogo bastante horizontal con los colegas y lo otro, es que ellos están aceptando eso de entregarles mayor autonomía...”

“desde el punto de vista de los aprendizajes el año pasado subimos el SIMCE en ocho colegios, en dos bajamos de forma terrible”

“Otro logro que a lo mejor es inconsciente, es que la evaluación de desempeño docente también ha mejorado, antes estábamos porcentualmente bastante alto en los básicos e insatisfactorio y este año tuvimos un solo insatisfactorio...”
(sostenedor)

Desde el punto de vista de los profesores y del director, los logros, al no ser constante la entrega de recursos se han visto minimizados y han generado un desencanto tanto en ellos como en la escuela en general por las expectativas que se crearon en un principio y que ya han desaparecido. Aunque el director mantiene todavía una cierta esperanza de poder convencer a sus profesores en la aventura de crear un proyecto propio. Cabe preguntarse por qué cuando generaron su plan de mejora no lo construyeron, o por qué no ven el plan de mejora como una instancia de explicitación de su propio proyecto escolar.

“...tuvimos algunas mejoras por algunos implementos que llegaron, implementos que nos ayudaron; por ejemplo la fotocopiadora y la cantidad de papel que nos llegó en el primero año, nosotros estuvimos felices porque podíamos trabajar muchas, o sea, hicimos tantas cosas que nunca podíamos hacer antes, pero

una fotocopidora que es fungible que duró un tiempo nomás y de allí se perdió el encanto, ya se echó a perder la fotocopidora y tuvimos cuánto tiempo sin fotocopidora y ya habíamos empezado como a trabajar, a desarrollar material para los alumnos, para nosotros mismos, para la escuela y desapareció ese encanto".
(profesores)

"solicitamos capacitación pero no se concretó. Los años anteriores siempre pusimos sobretodo lo que tiene que ver con habilidades sociales, porque nosotros estamos claros que nosotros somos docentes "académicos", aprendimos de contenidos, de objetivos también, pero de habilidades sociales no aprendimos. Y hoy día, estos niños necesitan más habilidades sociales que otra cosa. O sea, ellos no logran desarrollarse sanamente, ellos por cualquier cosa se agreden, se insultan y son egoístas, son individualistas; y cómo revertimos eso, y esas son herramientas que no tenemos ..." (director)

4. Monitoreo y evaluación

De acuerdo a lo expresado por los actores no hay indicios de la existencia de un monitoreo formalizado. Ni por parte de la municipalidad, ni al interior de la escuela.

Existen ciertas rutinas de revisión, pero más bien relacionadas con la preocupación de que existan registros escritos, vía formularios u otro, sobre la entrega de recursos, las compras realizadas, etc. Preocupación que lleva a la municipalidad a contratar personas para estos trámites. Y en la escuela a asignar horas a algunos profesores para esta tarea. Pero en ningún caso son registros que no están referidos al uso de los recursos en los que se ha invertido

"...que instalar a un par de personas que los vayan a asesorar y controlar no desde el punto de vista negativo, sino desde lo normativo para que no se vayan a equivocar porque después llega contraloría y nos hace pebre a todos..."
(sostenedor)

"Yo tengo el respaldo de muchas de las situaciones de respaldo de muchas de las situaciones en cuanto a peticiones de los llamados decretos de compra, el departamento de educación para poder hacer el trámite expedito y que fuera con un protocolo. Ellos tenían un archivo, todavía lo tienen, pero lo modificaron los protocolos de ventas. Entonces yo tengo muchos y aquí te voy a hacer la lectura de algunos y de los que hicimos las peticiones, pero nunca llegaron los recursos".
(profesores)

"En recursos humanos, ahí si el primer año hubo harto cumplimiento, porque se contrató un equipo coordinador que en este caso era yo y una profesora que está en 2º ahora". (profesores)

Fuera de estos aspectos ningún otro actor hace mención a reuniones o instancias formalizadas para el seguimiento y/o evaluación de uso de los recursos que se están entregando. Ni siquiera mencionan la cuenta que a final de año cada director debe presentar al municipio y a la comunidad escolar de acuerdo a lo establecido por la Ley SEP.

Tampoco hay referencias a aprendizajes que comunidad docente o educativa hayan podido realizar.

Sí hay una insistencia fuerte, especialmente desde el director y los profesores, del funcionamiento burocrático administrativo de la municipalidad como el mayor entrapamiento para la Ley SEP. A los profesores eso los lleva a plantear la necesidad de una autonomía

“...educación tiene mucha plata, pero no llegan aquí, eso queda en el camino, esa cantidad enorme de plata queda en el camino, aquí no llega”.

“ Es que ese es el problema. Sería bueno que nosotros pudiéramos administrar los recursos...” (profesores)

Y según el director este sistema de administración se ve como un gran impedimento para el funcionamiento escolar.

“El control lo hace el nivel central, lo hace el departamento de educación en el caso nuestro. Hasta el año pasado, había contratada una persona externa que tenía optimizado el trámite. Era menos engorroso que ahora, a pesar de que ellos insisten que es menos engorroso y era mucho más fluida la comunicación. Ahora es mucho más lento y la administración está centralizada en el jefe de educación y un coordinador técnico que es también es parte de la planta del departamento. Entonces al ser ellos parte de la planta del departamento, tienen otras obligaciones también; entonces la emisión de los recursos SEP es una más entre muchas. Entonces están delegando en otras personas que han llegado este año, que saben poco menos del manejo de educación, que no son profesores; entonces ellos tienen que ver con lo administrativo, ellos ven cifras y ven órdenes de compra y no logran dimensionar el impacto que ello tiene en los chiquillos”. (director)

5. Las ATE y la capacitación

Para ninguno de actores las ATE tiene relevancia respecto a lo que podrían aportar respecto a sus necesidades y requerimientos como escuela y como profesores. Las razones van desde la consideración de que las ATE son instituciones con mirada más mercantilista que educativa, hasta la consideración de que no tienen la capacidad de responder a requerimientos que se necesitan para trabajar en medios socialmente vulnerables, o que son portadoras de un conocimiento tan básico que no les aporta nada a ellos como profesionales.

“generalmente no les gusta mucho, por una tara nuestra funcionaria, es que a los profesores les gusta trabajar solos y no les gusta que otro funcionario les esté evaluando...”

“... , tomamos una actitud de reserva con las ATE porque venían a puro ganar plata con nosotros. Mira, nos decían que nos iban a hacer el diagnóstico y el plan de mejora, todo por el 50% de los que les llega mensualmente por la SEP, y nos iban a sacar en cuatro meses y nosotros optamos por otras cosas...” (Sostenedor)

“En esa oportunidad decidimos que no era necesario contratar una ATE; primero porque cuando empezaron con este tema de la Ley SEP, los planes de mejoramiento no existían aún –ATES, y no tenemos la certeza de que hay una ATE que tenga las capacidades para trabajar con este tipo de tema. O

sea, yo no sé, yo he escuchado varias ATEs, me he entrevistado con varias, he visto distintos tipos de orientaciones, peor no tengo la certeza de que una ATE, se pueda hacer cargo de este tipo de realidad". (director)

"...realizaron algunas capacitaciones durante el verano, pero eran de acuerdo a sus intereses, de acuerdo a sus posibilidades, a las del departamento, no las que requerían las escuelas y los profesores estaban obligados a ir a esas capacitaciones que eran básicas, súper básicas". (profesores)

6. Áreas no cubiertas por la SEP y sugerencias

No hay, por parte de los actores entrevistados, ningún tipo de sugerencia especial fuera de la insistente demanda en entregar directamente los recursos a la escuela y que ellos, como comunidad escolar, sean los administradores de los mismos. Solo así se aseguraría efectividad, entrega oportuna y respuesta directa a los requerimientos de avanzar en igualdad de oportunidades.

Caso 7_DEM El Bosque; Escuela Ciudad de Lyon

1. Toma de decisión uso recursos SEP

Los actores con los que ha sido posible conversar en esta escuela (director y profesores) coinciden en considerar los recursos SEP como una oportunidad ("histórica" según uno y de derecho para otros) que ayuda a superar la inequidad de oportunidades para que todos los niños y niñas accedan al mundo del conocimiento y desarrollo personal.

"la Ley de Subvención Escolar Preferencial, es una Ley que yo la considero una oportunidad histórica para los maestros. Una oportunidad histórica en el sentido de tratar de terminar, a lo mejor, con la brecha de la equidad en los colegios. Nos abre una puerta muy amplia a todos los profesores y a todas las personas que laboramos en las comunidades educativas, para la adquisición de recursos en pos del mejoramiento de la calidad de la educación" (Director):

Mientras que el director considera que este proceso se ha desarrollado de manera participativa estando presentes los diferentes actores de la comunidad y sintiéndose respetado en los planteamientos formulados en el Plan de Mejora, los profesores se muestran más críticos señalando que es la municipalidad quien toma las decisiones y ellos se sienten siempre en desventaja. Sienten que la escuela debería administrar sus propios recursos, como se hace en el sistema particular. Además insisten o fundamentan que estos son recursos para los niños de la escuela y por eso debe ser administrada desde ahí.

: "...nosotros lo primero que hacemos es elaborar un Plan de Mejoras por un año. Y ese Plan de Mejoras lo elaboramos juntos con toda nuestra unidad educativa. Es decir, preguntamos a cada uno de nuestros profesores, qué es lo que necesitan ellos como profesor en las distintas asignaturas, para mejorar el contenido y, en términos generales, mejorar el tema de la calidad" (Director)

: "...yo pienso que no puede ser tanto, estoy hablando de los espacios municipales, no sé en otros lugares, pero es el director con su equipo directivo y sus profesores los que definen tal como haya dicho qué es lo que se necesita y que no, cómo se le tiene que estar pidiendo

permiso a cada rato en una cantidad enorme de papeles para contratar a este, para contratar esto otro". (Profesores)

De parte de la dirección se reconoce un procedimiento lento, tardío muchas veces, entorpeciendo que los recursos lleguen a tiempo. Los profesores coinciden en esta apreciación, pero van más allá insistiendo en que no se considera lo solicitado por ellos y que en muchas ocasiones hasta se han cambiado los recursos solicitados, decisión que se toma en la municipalidad.

Ambos actores coinciden en que el sistema administrativo y de compra de recursos es lento y encarece los productos adquiridos. Ponen como ejemplo que libros cotizados en un precio, a ellos les aparece en la factura de envío por el doble. Situaciones que llevan a desear una mayor autonomía en la administración de los recursos desde la escuela.

"...la solicitud de compra tanto en contratación de personal, tanto como en tema de infraestructura o equipamiento para la escuela tarda en llegar. Entonces hay que estar constantemente volviendo a solicitar los recursos; de repente han venido con desfase de un año, entonces eso entorpece el funcionamiento lógico y normal de cada escuela". (Director)

".. me dio mucha rabia unos libros cuneteados, con pésimo papel, a 10 mil pesos y tuvimos que aceptar el valor, porque nosotros mandamos el listado al departamento de educación y el departamento de educación a la municipalidad, la municipalidad hace la cotización y nos llega lo que ellos deciden después. Y es diferente a un colegio particular, porque nosotros con Emilia fuimos a una reunión y era totalmente distinto.." (Profesores):

2. Áreas de inversión que se han priorizado

No aparece con claridad en las entrevistas con los actores una focalización de las áreas en que hay que invertir, ni se reportan criterios respecto a los recursos en los que es necesario priorizar. En ambos actores se justifica la necesidad de contar con recursos materiales y recursos humanos. Justificación que se hace señalando las características de vulnerabilidad de la población de niños y niñas atendidos en la escuela.

Para la dirección hay un foco importante que es el proyecto pedagógico, en este caso el huerto escolar, como situación que permite trabajar con niños y niñas diversos ámbitos del desarrollo cognitivo, afectivo y emocional, y adquiriendo una perspectiva de integralidad para la enseñanza. Pero no aparecen evidencias respecto a si la gestión directiva ha sido capaz de traspasar esta preocupación e inquietud a los docentes. Especialmente porque estos no hacen mención a este foco, ni a la experiencia del proyecto ecológico que la dirección tanto resalta.

"Yo creo que han sido como bien equitativas, hemos tratado de distribuir. Para nosotros es súper importante mantener este equipo multidisciplinario que te señalaba yo. Pero también es necesario que nuestros chicos tengan las condiciones mínimas, para que puedan desarrollar bien sus aprendizajes; salas con mayores recursos, textos, libros, enciclopedias, salas adecuadas a las necesidades. Nosotros tenemos un huerto, esta escuela se caracteriza porque tiene un sello ecológico; es una escuela que está certificada a nivel de excelencia por el Ministerio de Medio Ambiente" (Director)

Sin embargo, en ambos actores se reconoce cómo los recursos SEP han permitido implementar la escuela con instrumentales que favorecen los procesos de aprendizaje, tanto

en el área de lenguaje, como en matemáticas y ciencias. Pero reconociendo que la mayor inversión en esta experiencia es en el recurso humano.

“Si no tienes una escuela bien equipada y no tienes profesores que estén capacitados y que van caminando a lo que son las nuevas miradas curriculares, si no tienen gente que reflexione, tiempo para reflexionar, es imposible avanzar. Lo que sí pienso que es una pequeña gota, una pequeña gota, es muy pequeña porque recién viene del año 2008, este análisis tendría que haberse hecho hace mucho tiempo y acompañar en este proceso a estas escuelas que están en una situación de vulnerabilidad educativa mucho más fuerte que otras...” (Profesores)

“...en nuestra escuela se han aumentado los recursos en forma pero considerable. Yo actualmente debo señalar que la escuela cuenta con un mobiliario de lujo; hemos logrado implementar una biblioteca, hemos logrado implementar salas temáticas, que tienen directa relación con mejorar calidad, desde prekínder a 4º medio, cada curso tiene un televisor y tiene un computador y un data, que nos abre las puertas al uso de los recursos tecnológicos en post del mejoramiento de la calidad de la educación”. (Director)

3. Impactos y /o logros en los aprendizajes

Entre los actores visitados no hay acuerdo en cuanto a los logros.

Para la dirección, no hay la menor duda que el mayor impacto con el uso de los recursos que se han podido implementar está en que se ha logrado bajar el nivel de violencia que existía en la escuela, tanto a nivel general, como a nivel curso. Se reconoce en la dirección que en esto juega también un papel el compromiso del profesional que trabaja en la escuela. Y otro logro se refiere al equipamiento del centro y de cada una de las personas: que los niños y niñas cuenten con material, como también los profesores es algo muy importante en un centro de esta naturaleza.

“... es un hecho absolutamente real y comprobado, que los decibeles de agresividad en nuestros alumnos han bajado. Y también como proyecto, uno no ve resultados de inmediato, de un mes a otro, de un año a otro, sino que es un proceso y yo creo que nosotros estamos cimentando paso a paso, con mucha dificultad el tema del mejoramiento de la calidad y aquí históricamente los estándares siempre han sido muy bajos por las condiciones socioeconómicas de mis alumnos, por un tema de patrimonio cultural de los padres, por el tema de la alimentación; que son factores que indudablemente influyen en el SIMCE, por los cuales somos medidos”. (Director)

Por su parte, los profesores resaltan logros más vinculados a los aprendizajes. Específicamente en lenguaje y de manera particular en los avances observados en el desarrollo del proceso de lectura en los alumnos del primer ciclo básico. El otro avance se refiere al desarrollo de la capacidad de argumentación en estos alumnos.

“La biblioteca cuenta con libros, con mobiliario nuevo. En el patio se hizo un circuito de educación física, se compraron asientos, escaños, se hicieron asientos. Entonces bajó el nivel de agresividad en los niños, porque los niños no tenían dónde sentarse o era en el suelo o era en la escala, mientras que todo eso ha ayudado”.

“Contamos con personal ahora en unidad técnica, una experta en lenguaje que apoya todo el primer ciclo”. (Profesores):

“Se necesita una bibliotecaria, se necesita un especialista, se necesita otro especialista, se necesita un equipo potente psicosocial que ayude en estas escuela, o si no cómo se levanta la escuela. Con los propios profesores que están todo el día en la sala, no se puede, si ya está más que comprobado, sobretudo en estos sectores donde hay un 90% de vulnerabilidad; entonces no puede existir ni siquiera ese tópico de –no, es que es mucha gente, entonces estaban todos asustados de que era mucha gente”. (Profesores):

Ningún actor hace referencia al SIMCE.

4. Monitoreo y evaluación

En el aspecto de monitoreo y evaluación no solamente se observa desacuerdo, sino también discrepancias y desconocimiento de cómo se da el seguimiento.

Se habla, desde la dirección de reuniones mensuales en la municipalidad, de supervisión y de encargados de áreas al interior del establecimiento para ir haciendo un seguimiento y evaluación de las acciones realizadas. Nada de eso mencionan los profesores quienes confiesan que “creen que debe haber un monitoreo”, pero ellos asocian el monitoreo e dineros usados o asignados y en eso consideran que hay un desorden en la municipalidad y que ellos en el colegio tampoco tienen la oportunidad de monitorear.

*Director: “... , para poder hacer más fácil el monitoreo, nosotros el Plan de Mejoras lo hemos dividido en cuatro áreas, que son las que establece el Plan de Mejoras, pero cada uno a cargo de las personas, es parte de la dirección del colegio...
... pero normalmente en las reuniones que hacemos una vez al mes y cuando hay una cosa importante que señalarles en nuestro Plan de Mejoras,...*

Profesores: “yo pienso que tiene que haber un monitoreo desde el nivel central, pero no puede ser en función de los resultados, porque los resultados están cruzados por muchas variables”

“...hay un desorden pero increíble y quien lo monitorea, no sabemos, lo hará el DEM. Pero en esos ámbitos donde interviene la dirección de educación, tampoco nosotros tenemos la posibilidad de monitorear el avance cómo se ha ido haciendo”.

Desde la dirección se expresa la importancia de la cuenta pública anual para tener informada a la comunidad y a la Dirección municipal. Sin embargo, los profesores no destacan mayor importancia a este aspecto.

Director: “Nosotros los directores, normalmente tenemos la obligación por Ley, de dar cuenta pública de nuestra gestión y allí nosotros informamos de la cantidad de recursos que nos ingresan año a año y en qué se utilizaron los recursos,

No se hace mención por ninguno de los actores entrevistados respecto a si existe algún mecanismo o persona desde la municipalidad para supervisar el proceso, aunque el director habla de personas que coordinan en la escuela y reúnen las evidencias para cuando hay supervisión.

Director: “...Independientemente de esto, hemos contratado con recursos SEP a una persona que está constantemente haciendo un monitoreo de las acciones, juntando evidencias para cuando viene la supervisión”.

5. Las ATE y la capacitación

Según la opinión de la dirección no se contrató ninguna Ate, como hicieron otras escuelas, para capacitarse en la construcción del Plan de Mejora porque él creía que los integrantes de su comunidad tenían las capacidades para hacerlo sin ayuda. Pero no hace mención alguna a que en este momento han estado tres ATEs trabajando en capacitación con sus profesores. Estos manifiestan descontento del trabajo de estas instituciones porque se llevan mucha plata de lo asignado a su escuela y porque cada Ate entrega orientaciones que ellos sienten contradictoria entre sí y al final, no se atreven a seguirlas.

Director: "...a nivel comunal la gran mayoría de las escuelas pensó que nosotros los profesores, los directores y los equipos docentes directivos, teníamos las competencias necesarias como para elaborar nuestros planes de mejoras, sin contar con la asesoría de una ATE.... nosotros nos sentimos capaces de elaborar nuestro Plan de Mejoras y de hecho la primera oportunidad en que nosotros presentamos nuestro Plan de Mejoras, fue aceptado sin ningún tipo de mejoras. No así otras escuelas que tuvieron asesoramiento de ATE y fueron rechazados o con observaciones".

Los profesores entrevistados expresan abiertamente que consideran en las ATE una cierta incapacidad para trabajar con la problemática que ellos enfrentan.

Profesores: "Nos sacaron una cantidad de millones y contratan una determinada ATE y por ejemplo, el curso de jefes técnicos que a lo mejor con una reunión habría bastado y no una cantidad exorbitante de dinero que no se justifica. Hay tres ATE que en este momento están interviniendo y que nos han dado diferentes líneas".

6. Áreas no cubiertas por la SEP y sugerencias

Aparecen en las entrevistas realizadas algunos aspectos que preocupan, tanto a docentes como al director, y que ellos expresan como sugerencia importante que debería ser acogida por la autoridad. Una tiene referencia a dar mayor autonomía a la escuela para la administración directa de los recursos con que son beneficiados. Otra se refiere a la necesidad de mayores beneficios laborales a los profesionales contratados con recursos SEP. Y, por último, de parte del director hay una queja respecto a que nunca se le ha dicho por qué no tiene la disponibilidad del uso del 5% de libre disposición, de acuerdo a lo contemplado en la ley y que se practica en otras instituciones escolares.

Los sostenedores privados no exitosos

Caso 8_ Soc. Escuela Educadora Laudelina Araneda Ltda; Escuela Básica y Especial, Nuestra Señora de las Nieves

El caso implicado, corresponde a una escuela que, aunque se considera urbana, está inserta en un medio rural y la mayoría de sus estudiantes provienen de distintos sectores más bien rurales (Rio Maipo, Valle lo Herrera, Naranjal, Calera de Tango, Santa Inés, La Borbona, Lo Infante, San Bernardo, el Sector de los Bajo, Nos). Es una escuela de tamaño medio (302), y cerca de un tercio de sus estudiantes son prioritarios

1. Toma de decisiones

De acuerdo a la información recogida en las entrevistas, las decisiones las toma el directorio de la Sociedad, con la participación del jefe UTP y un profesor. El director de la escuela es miembro del directorio, en su calidad de co- sostenedor. El directorio lo constituyen la propia sostenedora, el director (co sostenedor) de la escuela y el coordinador SEP (co- dueño del colegio). Las decisiones referidas al destino de los recursos recibidos, se enmarcan en el Plan de Mejoramiento Educativo elaborado y desarrollado por la escuela

Según la opinión del coordinador de la SEP para el proceso de diagnóstico se ha tomado la opinión a las bases (profesores) sobre el principal problema o debilidad en lenguaje, en velocidad y comprensión lectora, y sobre esa base se ha acordado la adquisición de recursos materiales y la contratación de recursos humanos. Los profesores coinciden en señalar que han participado en señalar necesidades respecto de la escuela y los niños y que eso también lo realizan en los Concejos de manera frecuente.

La implicación o participación de las familias, está limitada a ser informada de que la escuela está en la SEP y a que reciben recursos que invierten en un Plan de Mejoramiento. Los actores dejan claro, que tal información es algo que les obliga la Ley y que ellos cumplen con dicha acción

- *La decisión se tomó a partir del diagnóstico efectuado el 2008 y luego de acuerdo al plan. Deciden sobre los recursos el Directorio de la Sociedad Educativa con la participación del director de la escuela, el jefe de UTP y un representante de los profesores. El directorio está compuesto por la sostenedora, el director co- sostenedor del establecimiento y el coordinador del proyecto SEP codueño del establecimiento.*
- *Toda la comunidad debe estar informada de la propuesta SEP, los recursos que se van a aplicar y cómo van a ser distribuidos y qué profesionales van a trabajar. Según los profesores las familias están conscientes de que la escuela está en la SEP.*

2. Áreas de inversión priorizadas

De acuerdo a la información recogida en las entrevistas realizadas es posible sostener que ha habido dos grandes focos en la decisión de dónde y en qué invertir los recursos recibidos. Se ha priorizado la **dotación de diversos materiales educativos** TIC y Tradicionales y la **contratación de profesionales de apoyo al trabajo docente** especialmente con los estudiantes que se quedan atrás, tales como fonoaudiólogos, psicólogos, encargado de computación. Se ha contratado también a un profesional que apoya la gestión de la SEP, tal como un contador que asume directamente la rendición de gastos. En ambos casos, se ha procurado mejorar las condiciones y apoyo a los estudiantes, a fin de mejorar los aprendizajes y con ello el SIMCE.

a) Recursos materiales.

La escuela ha visto incrementado su disponibilidad de recursos y materiales educativos producto de los dineros recibidos desde la SEP. Entre lo ello se detalla;

- Se ha implementado una buena sala de computación con computadores y medios audiovisuales.
- Se implementó el CRA con recursos de la SEP
- Mas textos, libros y otros en la Biblioteca Escolar
- Adquisición de un furgón para transporte

Se destaca como relevante, el haber podido comprar un furgón para la transporte de niños que tienen dificultad de traslado, especialmente de la comuna de Río Maipo, que tienen problemas de acceso a una buena locomoción. En ese caso el Furgón va a buscarlos y luego los lleva a casa. Se trata de asegurar la asistencia y no tener riesgos de descuento de subvención provocados por la ausencia de estudiantes.

Si un niño no puede venir por problemas de transporte le enviamos el furgón que lo trae y lo lleva, hemos contabilizado hasta 270 visitas en lo que va transcurrido del año.

b). Contratación de recursos humanos

Las exigencias contables y presupuestaria de la SEP, ha hecho necesario la contratación de un contador, que asuma estas tareas, que además de tiempo, supone experiencia y formación específica. Esta tarea antes del 2011, la llevaba un profesor de la misma escuela. Del mismo modo se ha contratado un profesor de computación para asumir el trabajo en la sala de computación que se ha implementado y equipado con recursos SEP

- **Contratación de especialistas**

Sin duda que la contratación de especialistas ha sido el principal foco de inversión de recursos. Profesionales que atiendan directamente aspectos cognitivos y psicosociales de los estudiantes con mayores dificultades para aprender. El proceso de selección es bastante riguroso y es la UTP quien finalmente toma la decisión final. Se han contratado así, dos fonoaudiólogos, una educadora diferencial, dos psicopedagogas y una psicóloga. También se contrató un bibliotecario para apoyar en un taller lecturas asignadas por grado y nivel para fortalecer la lectura en voz alta.

Curiosamente, estos profesionales trabajan con los estudiantes de manera aislada de los docentes. No hay así claridad ninguna por parte de los profesores, respecto de cuáles son los objetivos y criterios de trabajo con ciertos estudiantes. Llama la atención eso sí, que los docentes valoran que estos niños, sean sacados de las clases ya que eso mejora el clima. No se percibe trabajo alguno que articule lo que el docente debe lograr con los niños/as y lo que trabajan y refuerzan estos profesionales. No hay planificación ni evaluación de estos procesos.

Estos profesionales están distribuidos por cursos, pero son transversales, algunos trabajan con el segundo ciclo, otros con todos. Están para todo porque también les pedimos que aborden todo lo que nosotros necesitamos y lo que uno necesita ellos lo trabajan.

- **Contratación de profesores particulares**

Una segunda inversión en especialistas, es la contratación de profesores particulares para asumir la variedad de niveles de aprendizajes de los niños en la escuela, especialmente de los que se incorporan (alumnos nuevos) a los distintos grados.

Por tal razón en el PME del 2011 se postuló y ganó el Proyecto de Refuerzo Educativo, lo que ha permitido contar con 17 profesores particulares de tránsito por algunos días y dentro de especialidades en asignaturas, lenguaje, matemática, castellano, historia y geografía. Ellos vienen a dar apoyos puntuales o específicos a los grupos de niños con más vacíos o retrasos. Se procura que sean profesionales destacados en su área y señalados como tales por la Corporación de Educación de San Bernardo y se los invita a dar apoyos siguiendo objetivos concretos. Como el caso anterior, no se explicita de ningún trabajo articulado de estos especialistas con los docentes que llevan las aulas en esta escuela. No aparece ni la planificación, ni el trabajo conjunto entre ambos tipos de docentes, como una necesaria estrategia pedagógica que permita avances importantes en el proceso de aprender de los niños y niñas con mayores retrasos.

“Para perseverar en el número de alumnos que nos hemos propuesto, hemos aceptado el ingreso de otros niños a los que les hemos medido sus conocimientos que son muy bajos en matemática, son niños normales, pero provienen de escuelas donde no se han nutrido los aprendizajes esperados en el campo de los cursos que ingresan”.

- **Aumento de horas para los profesores de la escuela**

Por último, también se han utilizados los recursos SEP, para aumentar las horas de los profesores de la escuela de manera importante. Se trata de un total de 274 horas, incluyendo mayor horario de la UTP. La importante cantidad de horas incrementada ha requerido que tal inversión sea compartida: entre la SEP y la institución.

- **Capacitación de profesores**

Los profesores han recibido capacitación vía recursos SEP. Esta formación se realiza principalmente dentro de la institución con profesores locales externos invitados. Así, se ha privilegiado la capacitación al interior de la institución. Se relata la participación de profesionales de la Corporación Municipal, así como del Departamento Provincial de Educación, para darles capacitación a los docentes. Han recibido también capacitación para implementar el Programa de Integración (reglamentos, decretos y otros), pero los docentes no saben distinguir si ello ha sido o no con recursos o producto de la SEP.

En cuanto a capacitaciones fuera de la escuela, han sido cuatro los profesores que han ido a capacitarse a Valparaíso por la ley SEP en trastornos de aprendizaje durante 4 días.

a) El Plan de Mejoramiento y la cantidad de recursos

El coordinador SEP señala que el Plan organiza todas las acciones que emprenden, pero dada su focalización en los aprendizajes no han podido iniciar un conjunto de acciones que no están consideradas en la SEP. Señala así, que en la escuela hace falta un programa para prevenir el consumo de drogas y alcohol ya que habría muchos bares, alcoholismo en la población aledaña y consumo de marihuana en la localidad.

Sería muy bueno que el PME pudiera respaldar una atención en el campo de la prevención de drogas, pero como lo principal es la vulnerabilidad eso lo dejamos pasar.

En cuanto a los recursos, claramente para el coordinador son insuficientes para abordar las necesidades que demanda el Plan. La inversión en horas de especialistas de profesores, de profesores particulares y de la escuela, además del transporte supera los aportes de la SEP.

Nosotros asumimos un 30 a 40% de los gastos del SEP y por ello hemos recibido felicitaciones. Por eso nos apoyaron y nos dieron el PAC que funciona muy bien, el que si se pudiera extender daría muy buenos resultados hasta la media.

3. Impactos y logros en los aprendizajes

Los actores esperan que los impactos se vean con más claridad en el año que viene dado que las medidas de apoyo de especialistas y profesores particulares son recientes. La escuela partió con un SIMCE de 209 puntos. En todo caso, a juicio del coordinador los alumnos han progresado en velocidad lectora y hay alumnos que se han convertido en voraces lectores a partir de las intervenciones breves de comprensión lectora que se han implementado en la escuela.

Por su parte, los profesores sin referirse al SIMCE señalan que es posible percibir avances en los niños, especialmente referidos a la velocidad lectora y que ahora el desafío es la comprensión lectora, en cuyo proceso destacan el apoyo dado por los fonoaudiólogos:

“Teníamos a los niños al principio de año leyendo 40 ò 50 palabras por minuto cuando deberían llegar a 200 y hoy día prácticamente no tenemos a ninguno por debajo de las 100 palabras...” Entonces ahora vamos trabajando la parte comprensión lectora, porque una cosa es que lean y la otra es que comprendan lo que lean y esa parte sin duda ha sido más difícil y si no tuviéramos el apoyo que tenemos sería mucho más complicado”.

“El apoyo del fonoaudiólogo también los ayuda para poder comprender mejor los textos porque como tienen un bajo nivel de comprensión, leyendo mejor, respetando la puntuación y dándole una entonación adecuada, ya ellos van captando más las ideas centrales de los textos. Eso nos facilita cuando hacemos controles de lectura, ya tienen avances y mejores logros...”

Interesante es también destacar que los profesores consideran que la SEP está incidiendo en la asistencia y promoción como factores de eficiencia interna. Ella ha sido un apoyo relevante para que los niños asistan a la escuela y puedan hacer una escolaridad sin repitencia:

“Un 70% u 80% de los niños no tiene apoyo en su hogar y el apoyo SEP es re encantarlos para que vengan a clases. Ya es un mérito, pero tremendamente importante y ahora, piense que ese porcentaje tan alto vaya pasando de curso cuando podría a lo mejor la mitad del curso estar en condiciones de repetir y que con estos apoyos puedan pasar y lograr sus objetivos es tremendamente muy importante”

4. Monitoreo y Evaluación

El monitoreo de la SEP y sus acciones, es realizado por tres personas: el control de fondos lo hace la oficina de contabilidad junto con la jefa de unidad técnica que ve la asignación de fondo y su distribución. Ella señala donde falta invertir y con la contabilidad ven con cuanto se cuenta. El monitoreo es más bien contable, procurando tener los registros al día y muy bien organizados. Por su parte el Coordinador declara hacer también monitoreo de recursos o gastos según necesidades.

Por su parte, la Jefe de UTP hace el monitoreo pedagógico casi diario viendo quiénes están trabajando y colaborando con quiénes y en cuales clases y cursos. Los profesores, constatan que existe este monitoreo de parte de la UTP y una encargada de los especialistas incorporada en este año.

:"El seguimiento lo realiza la UTP o la encargada de los especialistas... Verónica Zarate que partió este año como tal. El coordinador también monitorea, pero quiénes monitorean más exhaustivamente son la Jefe de UTP y la encargada de los especialistas ".

Este monitoreo, claramente tiene la finalidad de llevar a cabo el control de los recursos y su uso en términos de supervisión, pero no se deja traslucir en él el carácter pedagógico que pudiera dársele a dichas acciones, ni desde la UTP, como tampoco desde lo que señalan los docentes.

5. Las ATE y la capacitación

Los profesores han recibido capacitación vía recursos SEP. Esta formación se realiza principalmente dentro de la institución con profesores locales externos invitados. Así, se ha privilegiado la capacitación al interior de la institución. Se relata la participación de profesionales de la Corporación Municipal, así como del Departamento Provincial de Educación, para darles capacitación a los docentes. Han recibido también capacitación para implementar el Programa de Integración (reglamentos, decretos y otros), pero los docentes no saben distinguir si ello ha sido o no con recursos o producto de la SEP.

En cuanto a capacitaciones fuera de la escuela, han sido cuatro los profesores que han ido a capacitarse a Valparaíso por la ley SEP en trastornos de aprendizaje durante 4 días.

7.3. Lo común y lo diverso entre los casos exitosos y no exitosos

Sostenedores públicos y privados exitosos

- ***Toma de decisión***

Un aspecto común en los casos de sostenedores municipales exitosos se refiere a la participación de la comunidad escolar en el proyecto de implementación de los recursos SEP. Participación que se expresa desde el momento en que se elabora un plan de mejora vinculado a las metas y preocupaciones (en ese sentido se podría pensar en proyecto institucional) relacionadas con focos bien definidos y señalamiento de metas que se buscan

en el quehacer educativo. Esta participación del conjunto de profesores es liderada por la dirección y se manifiesta en la generación de equipos al interior de la escuela que van asumiendo responsabilidades con respecto al plan de mejora propuesto.

En todas las escuelas municipales de los casos estudiados, se observa también algún grado de participación de los apoderados. En algunos, mediante las informaciones sistemáticas a los apoderados sobre lo hecho y logrado, junto con la solicitud y compromiso de cooperación para que alienten a los alumnos en la asistencia y participación. En otros en cambio, va más allá y se establecen vínculos más formales con el Centro de Padres para la implementación de los recursos y metas propuestas.

En todos los casos el plan de mejora elaborado por cada centro educativo es entregado a la municipalidad para su validación. Esta a su vez, considerando la política de desarrollo educativo para la comuna, puede hacer sugerencias y/o solicitar que se incluyan algunas metas transversales a las propuestas por cada centro. Pero esto se realiza mediante un diálogo y respeto mutuo por lo que cada centro presenta.

Es interesante también el destacar la mayor autonomía que quisieran tener algunos directores de las escuelas municipales, para ciertas compras, a fin de agilizar los procedimientos y la efectividad de los mismos, especialmente en adquisición de cosas menores que podría hacerse directamente desde la escuela.

Por su parte, la toma de decisión respecto del uso dado a los recursos provenientes desde la SEP, entre los sostenedores privados, se enmarca en una estructura bastante más jerárquica y propia, que es anterior a la Ley en cuestión. En estos casos, y aunque el Plan de Mejoramiento establece en líneas globales en qué se deben gastar los dineros SEP implicados, es el directorio o dirección administrativa de la Fundación (según sea el caso), quienes deciden el destino y monto de los dineros implicados.

En efecto, en uno de los casos, la Fundación retiene el 40% del total de los recursos que reciben sus escuelas SEP, para administrarlos centralizadamente, destinando el 60% restante a las acciones y tareas implicadas y definidas en los Planes de Mejoramiento propios de cada uno. El 40% que se administra centralizadamente, no aparece necesariamente (o todo al menos), utilizado en acciones que vayan en beneficio directo de lo definido o comprometido en los Planes y que se entienden como economías de escalas, tales como acciones de capacitación al conjunto de docentes. Esta situación no está libre de tensiones entre el director y sostenedor, especialmente, cuando se trata de acciones que el sostenedor quiere implementar y que según la mirada del director, no tienen impacto hacia la sala de clases, tratándose así de aspectos más administrativos, referidos al funcionamiento de la red. Sin embargo, y tal como se levanta desde la literatura de eficacia escolar, estos soportes externos son parte de la explicación y clave de la sustentabilidad y estabilidad de la mejora, aspecto que no aparece tan claro, desde la mirada del director.

En otro de los casos, aunque no se explicita esta distribución es posible suponer que hay igualmente un porcentaje que se utiliza centralizadamente, toda vez que hay desde la Fundación equipos y acciones que atienden al conjunto de sus escuelas. Lo que supone destinar recursos para operaciones más centralizadas.

Es interesante constatar que no hay cierto perfil o estilo de gestión común en estas escuelas “exitosas”, aunque en ambos casos ellos están implicados directamente en los aspectos pedagógicos del diseño e implementación del Plan de Mejoramiento. En uno de los casos el

director de la escuela desarrolla un rol y liderazgo esencialmente pedagógico, descansando de la parte administrativa en el administrador que trabaja directamente en la escuela, como también en la estructura central del directorio de la Fundación. Así, es el propio director quien lidera y coordina el proceso de planificación y diseño de los planes de mejoramiento con sus equipos docentes. Una vez concluidos son presentados a la dirección académica de la Fundación para su revisión y aprobación. En este caso, la gestión de los recursos SEP es resorte directo de la Fundación, a través de sus encargados.

En el otro caso, el director del establecimiento asume y desempeña ambos roles: pedagógico y administrativo, lo que hace recaer en él directamente, la principal responsabilidad sobre la marcha de la SEP, incluida la gestión de los recursos. En este caso, el director junto con su equipo directivo son quienes diseñan y deciden sobre el Plan de Mejoramiento y su estrategia de implementación, el que posteriormente se presenta al Consejo de Profesores. Es sobre este plan y sus acciones, que se explicitan y definen los recursos a utilizar en las distintas acciones implicadas. Es importante destacar que entre el equipo directivo, el director cuenta con un coordinador administrativo de la SEP. Es especialmente con él, con quien el director decide por ejemplo, las solicitudes de compra y quiénes los proveedores.

De esta forma, los docentes en ambos casos, tienen algún grado de participación en la decisión respecto de en qué invertir los recursos de la SEP, a través de su mayor o menor implicancia en los Planes de Mejoramiento y por ejemplo, en la selección de los recursos educativos y capacitaciones posteriores. Aspecto en el cual por ejemplo, no están consideradas las familias. Ellas sólo son informadas al respecto y en algún caso, se rinde cuenta respecto de los recursos recibidos y utilizados.

En ambos casos se valora especialmente estos mayores recursos que entrega la Ley SEP, y que además de permitir desarrollar importantes acciones de mejora, ha venido a ordenar y formalizar ciertos procesos de planificación y monitoreo de dichas acciones. En ambos casos se señala que se utiliza el 100% de los recursos recibidos vía SEP y en función del Plan de Mejoramiento.

- **Áreas priorizadas**

En el caso de los sostenedores municipales, es muy interesante observar como en estas escuelas, por el hecho de contar con un plan de mejora vinculado a su proyecto educativo y con metas y focos bastantes precisos, existe también una visión de sentido pedagógico que tienen los recursos. Es decir, no hay separación de pensar primero en la reposición de recursos materiales y luego plantearse metas más pedagógicas, sino que ambas cosas son vistas de manera paralelas o simultáneas.

Cuando solicitan equipamiento computacional o software es en función de metas de mejoramientos de aprendizajes propuestos. De la misma manera cuando solicitan extensión horaria para algunos docentes es con la intencionalidad de una mejor disponibilidad para acompañar, orientar a sus alumnos, sobre quienes se tiene una clara opinión. O cuando solicitan recursos monetarios para traslados de estudiantes es porque hay claridad en la relación de los objetivos de aprendizaje con la actividad de una salida pedagógica (visita al teatro municipal, a un museo, etc.)

En estos casos municipales estudiados, los recursos tienen esta connotación de “recursos pedagógicos”, y pueden distinguirse entre:

- Recursos pedagógicos materiales: Estos incluyen equipamiento computacional, software, equipamiento tecnológico (pizarras interactivas, fotocopiadora), juegos recreativos para la convivencia (taca-taca, pin-pon), entre los más destacados. Además de cuadernos y libros de textos que parecieran más básicos.
- Recursos pedagógicos humanos. Estos van desde extensiones horarias para algunos docentes pertenecientes al centro y a quienes se les solicita alguna tarea específica del plan de mejora, hasta la contratación de profesionales especializados (psicólogos y psicopedagogos, expertos en evaluación, asistentes sociales), asistentes para la sala de clases que en algunos casos se trata de profesionales y en otros de estudiantes en proceso de formación profesional.

No obstante esta alternancia de ambos recursos, hay un reconocimiento de parte de los diferentes actores de estos casos que en un primer momento el recurso pedagógico material estuvo más presente en las solicitudes, cosa que no ocurre en la actualidad que están más centrado, “casi exclusivamente”, en recursos humanos profesionales.

En todos los casos se observa también que la solicitud de recursos está estrechamente vinculada y amarrada al plan de mejora. En los casos que hay cambios respecto al plan de mejora es porque en la reflexión del colegio sobre el desarrollo de sus metas se ha considerado la necesidad de ajustes o cambios para garantizar las metas finales propuestas.

En el caso de los sostenedores privados, los análisis permiten sostener que la prioridad del gasto de los recursos SEP, atiende también lo pedagógico. En su interior se identifica 3 tipos acciones, comunes a los dos casos: i) más horas docentes (de los mismo docentes del colegio o nuevos que aumentan la planta; ii) contratación de profesionales de apoyo (psicólogos, bibliotecaria, encargado computación, otros) y iii) materiales y recursos educativos (TIC, Textos escolares y libros especialmente). En todos los casos, la contratación de recursos humanos, ha sido el ítem que ha concentrado la mayor inversión usando los dineros de la SEP. Así, por ejemplo y, además de contratar profesionales de apoyo no pedagógico, se han aumentado las horas de los docentes (canceladas como horas extras), en el caso de la realización de talleres. También se han utilizado para poner asistentes (estudiantes de pedagogía) en todas las aulas del primer ciclo, a fin de poder dar una la atención más personalizada al proceso de aprendizaje.

Quizás una de las acciones más novedosas siempre dentro del ámbito pedagógico, está la contratación de madres a quienes se les encarga que controlen la velocidad lectora desde kindergarten hasta 2° año medio. Esta tarea se articula con lo referido a comprensión lectora, a cargo de los profesores, quienes disponen de horas extras para trabajar esta dimensión

El poder reproducir en la escuela materiales o textos para los niños más carentes, se aprecia en estos casos, como un gran aporte de estos recursos, ya que les permite de alguna manera, compensar las carencias del hogar (cerca del 45% de sus estudiantes son prioritarios). Aparece también el estudio o diagnóstico del clima escolar, como insumo para establecer estrategias pertinentes y relevantes en el mejoramiento de la convivencia

A pesar de estar en casos exitosos hay importantes diferencias respecto del marco desde donde se asume la mejora de aprendizajes. Mientras que en algunos el tema es reforzar las áreas disciplinares básicas, otros atienden una formación más integral. Así por ejemplo, entre las acciones implementadas con la SEP en uno de los colegios, se encuentra un Plan de Refuerzo Educativo, que se desarrollo con profesores externos contratados durante todo el año. Desde este programa se atiende a los niño/as con más dificultades en las áreas básicas (matemática y lenguaje).

En otro caso en cambio, los recursos SEP han permitido enriquecer la formación integral de los estudiantes, mediante paseos y visitas culturales frecuentes insertan en su plan formativo, aspecto que anteriormente no se podían realizar por falta de recursos

- ***Impactos y /o logros en los aprendizajes***

Solamente un sostenedor municipal de los casos exitosos vistos y analizados expone y justifica que no se puede hablar todavía de impacto en la aplicación de la ley SEP, si bien ya llega el momento de iniciar o pensar en los instrumentos para medir el impacto. Eso no impide que se hable de logros y que al hacerlo, todos los centros visitados, se refieran a cómo les ha ido en la prueba SIMCE reconociendo una progresiva mejoría.

Un rasgo particular en estos centros municipales es el reconocimiento de un ambiente o clima escolar positivo que afecta, por una parte a los docentes que se sienten satisfechos y contentos al experimentar que esta es una oportunidad importantísima para hacer realidad la igualdad de oportunidades para niños y niñas que siempre han estado más desprotegidos. Y también una satisfacción como profesional para seguir manteniendo expectativas en sus estudiantes.

A su vez, contar con recursos y mayor disponibilidad de profesionales para la orientación y apoyo a los estudiantes, repercute en una mejor asistencia a la escuela y, por lo tanto, mantenimiento de la matrícula, lo que repercute en mayores posibilidades de realizar procesos formativos y de enseñanza más sólidos.

Otro aspecto considerado como un logro significativo que se observa en estas escuelas es un ambiente de convivencia que ha mejorado. Este ambiente está relacionado con el uso directo de recursos solicitados, como por ejemplo disponer de juegos y material recreativo, pero también con las relaciones de confianza que se generan con las familias al tenerlas informadas de lo que se hace y de los avances producidos. Algunos profesores señalan que esta clima de buena convivencia se observa también al interior de las clases donde se viven procesos de enseñanza más “normales”.

Por otra parte, hay amplio consenso entre los actores de los casos particulares subvencionados en señalar que la SEP ha impactado positivamente en la escuela y sus dinámicas. La mayor disponibilidad de recursos, se ofrece como evidencia de ello. Sin embargo entre los docentes, y producto de que los resultados SIMCE eran buenos, no consideran que la SEP haya significado un aporte sustantivo en ese indicador, o al menos no lo único que lo explica. En otras palabras, las cosas ya se venían haciendo bien y la SEP ha fortalecido ese hacer

Es interesante señalar que para uno de los directores, el mejoramiento del SIMCE (que sí lo hay), se debe a que se cuenta con un proyecto académico que se focaliza en el aprendizaje cognitivo de los estudiantes. Este proyecto es el corazón del Plan, que se conduce y gestiona desde la dirección del colegio. Entre algunos de los profesores, se discute que sólo importe el rendimiento cognitivo. Señalan que es muy importante velar por que los niños/as estén contentos, motivados por aprender, asistan y se porten bien. Estos aspectos y otros, señala que también debieran ser preocupación de la SEP

- **Monitoreo y evaluación**

En todos los centros municipales que constituyen estos casos exitosos, existen mecanismos de evaluación y monitoreo del uso de los recursos, tanto de manera externa por parte de la municipalidad, como de manera interna en cada establecimiento.

Un primer mecanismo que se observa en todos es la validación, por parte del sostenedor, del plan de mejoramiento que cada escuela construye (hay un sostenedor que lo llama “sellamiento”). Pero también en dos de las municipalidades de las escuelas visitadas existe una persona nombrada para realizar una tarea de supervisión en la escuela (verificación de los recursos recibidos, su aplicación y conversaciones sobre la marcha de las acciones que se están cumpliendo).

Aparte de esto, en las tres escuelas visitadas se reconoce que asisten a las “reuniones técnicas de directores” que se hacen mensualmente y con asistencia directa del sostenedor. Algunas de estas escuelas hablan de reportes escritos que se entregan en estas reuniones.

Por otra parte, desde la escuela, también existen diversos mecanismos de monitoreo y evaluación. En una escuela se habla de profesores coordinadores (son los que reciben una extensión horaria para esta tarea) que se encargan de supervisar las planificaciones, revisar las evaluaciones y la puesta en marcha de remediales para aquellos alumnos que lo necesiten. Para esto se destinan cuatro reuniones en el año. Otras escuelas, destinan parte de sus consejos de profesores al seguimiento y evaluación de las acciones que están realizando del plan de mejora. En este aspecto vale la pena mencionar que la escuela de Lota hace esta evaluación poniendo especial énfasis en mirar los efectos que produce la acción que se está evaluando.

Otro mecanismo propio de la escuela y común en las tres instituciones municipales visitadas, es la cuenta anual que el director/a tiene que presentar a la comunidad escolar (profesores, alumnos y apoderados). Cuenta que también va a la municipalidad y que sirve de base para iniciar una nueva propuesta para el siguiente año escolar.

En los casos particulares subvencionados, se distingue el proceso de supervisión que hace el Ministerio de Educación respecto del uso de recursos, del monitoreo y evaluación que realizan los propios directores y/o sostenedores respecto de las acciones, metas y recursos implicados en el Plan. Respecto de lo primero, aunque se reconoce su importancia, se reclama por el excesivo tiempo que toma el detalle de la rendición.

En el ámbito de lo interno, en uno de los casos el monitoreo aparece referido al acompañamiento al trabajo docente, para la implementación de las acciones contempladas en el Plan de Mejoramiento. Los aprendizajes que alcanzan los estudiantes, concitan también parte importante del monitoreo, estableciéndose así diversas estrategias para medir y analizar sus resultados. Aunque esto se hacía con anterioridad al ingreso SEP, se destaca

que ahora cuentan con más recursos para hacerlo, por ejemplo, la contratación de Asistencia Externa para medir y evaluar los aprendizajes en Lenguaje, aunque señala que el trabajo no les resultó aportador y no lo van a repetir (MIDE-UC).

En estas escuelas, el proceso de monitoreo del uso de los recursos SEP en el marco del Plan es doble: i) externo (profesionales de la Fundación), ii) interno (Director y equipo administrativo)

Por su parte, el monitoreo pedagógico y académico lo realiza el director del colegio de manera permanente al estar presente en todas las actividades del colegio. Interesante también destacar que en una de ellas, los docentes señalan que también hay monitoreo de las acciones y los recursos por parte de la coordinadora del ciclo.

- ***Las ATE y la capacitación***

Los diferentes actores de las escuelas visitadas y analizadas presentan una percepción muy negativa del trabajo con ATEs. No obstante, reconocen la necesidad de capacitación, aunque su discrepancia con las ATEs radica en que no siempre ven a esas asociadas a la capacidad académica competente y a un estilo de desarrollo de la capacitación que no está impregnado de acompañamiento de la gestión pedagógica.

Las razones de esta percepción negativa se relaciona en unos casos, con la experiencia negativa que han tenido con capacitaciones a cargo de alguna ATE (“era muy básico lo que entregaban”, “no cumplen lo que ofrecen”, “no tienen capacidad académica seria”). En otros casos, esto es mencionado por directores y profesores de dos de los centros visitados, la ATE es vista con un componente muy fuerte de comercialización y se han dado situaciones que se prestarían a hablar de riesgos de caer en casos de corrupción.

Una de las escuelas está buscando, como mecanismo de capacitación vincularse con “instituciones académicamente serias y reconocidas”, o también contratar directamente a personas especialistas que los ayuden en sus necesidades (construir instrumentos de evaluación, criterios para su análisis y revisión) mediante una asistencia con carácter de acompañamiento de la gestión pedagógica.

Entre los casos particulares subvencionados, salvo la experiencia de evaluación de aprendizajes de uno de los sostenedores, no se ha recurrido a ATE para acciones SEP. En ambos casos se ha apostado a las capacidades internas y dar prioridad a otros aspectos. Las capacitaciones a las que han accedido sus docentes (varias), se han cancelado con el SENCE y en otros casos han sido procesos de formación más académica de mediano plazo (vía universidades)

- ***Áreas no cubiertas por la SEP y sugerencias***

En los municipales, no hacen especial mención de áreas no cubiertas, pero sí se recogen algunos elementos o sugerencias que consideran importantes para el mejoramiento de la SEP. Por una parte se mencionó que una dificultad en la ejecución de los planes de mejoramiento es que los procedimientos administrativos para la adquisición de los recursos sean a veces lentos y retrasen la disponibilidad oportuna de los recursos. En ese aspecto se habla de una mayor autonomía de la escuela para ciertas compras.

También hay algunos profesores que les parece importante que existiesen fondos disponibles para el auto-cuidado de los docentes. “La Ley SEP pone más recursos pero también tareas”, dijeron. También hubo un par de menciones a la posibilidad de destinar recursos a mejorar algunos aspectos de infraestructura escolar.

Entre los aspectos necesarios de mejorar, en los casos de particulares subvencionados se menciona el excesivo detalle respecto de la supervisión de los gastos, dado el importante tiempo que ello supone. Por otra parte y, en atención a una formación integral de los estudiantes y por sus propios proyectos educativos, señalan como una limitación importante el que las áreas de inglés y de religión, no estén cubiertas de algún modo por la SEP. Se pone atención también en que la SEP pudiera usarse para asegurar la asistencia al colegio de los niños/as: pago de transporte, buses escolares, furgones u otros. Finalmente, desde los docentes, se reclama por la ausencia de una asignación, bono o reconocimiento al trabajo logrado

Sostenedores públicos y privados no exitosos

- **Toma de decisión uso recursos SEP**

Los casos municipales que no han logrado ir mejorando los resultados SIMCE según lo esperado, comparten una doble tensión respecto de la toma de decisión sobre el uso de los recursos SEP. Por una parte, mientras que los DEM aseguran que son los directores y docentes quienes definen en qué y cuándo invertir, directores y docentes se quejan por una decisión que se toma en el Municipio, independientemente de su opinión o necesidades. Pero también, se percibe falta de consenso al interior de las escuelas, entre directores y docentes. Especialmente referido a los criterios que han de encauzar el destino de los recursos SEP. Todo ello, ratifica el que finalmente y aunque se supone que el gasto de los dineros de la SEP, ha de estar enmarcado en el Plan de Mejoramiento, haya distintas miradas respecto de lo que ello supone, cómo y por qué priorizar algunos aspectos por sobre otros. Directores y docentes, demandan un uso más autónomo de los recursos, que los destrabe la burocracia y limitaciones que hoy tienen con sus sostenedores

Hay así, una inversión de estos recursos que se decide de manera independiente del Plan de Mejoramiento y por otro lado, directores y docentes no tienen sobre ese Plan y sus prioridades, la misma mirada. A modo de ejemplo, mientras que para el director el foco ha de estar en disponer de especialistas que trabajen con las familias, los docentes de esa misma escuela, señalan que el énfasis ha de estar puesto en poner a disposición de los niños/as más materiales educativos. El sostenedor por su parte, establece prioridades a partir de su experiencia escolar, absolutamente al margen de la realidad y contexto de cada escuela, sus docentes y estudiantes y que sólo por un tema de supervisión, trata de relacionar con el Plan de Mejora de las escuelas a su cargo.

La falta de información y participación de directores y docentes en cuanto a la toma de decisiones referidas en qué invertir estos importantes recursos, deslegitima las acciones ya que se miran como algo ajeno y distante de lo que ellos estiman debieran ser los focos y

prioridades de las inversiones a realizar para mejorar los aprendizajes. Los padres, son actores absolutamente ignorados en esta dimensión.

En el caso del sostenedor particular subvencionado, y de acuerdo a lo analizado, las decisiones las toma el directorio de la Sociedad, con la participación del jefe UTP y un profesor. El director de la escuela es miembro del directorio, en su calidad de co-sostenedor. El directorio lo constituyen la propia sostenedora, el director (co sostenedor) de la escuela y el coordinador SEP (co- dueño del colegio). Las decisiones referidas al destino de los recursos recibidos, se enmarcan en el Plan de Mejoramiento Educativo elaborado y desarrollado por la escuela

De acuerdo al coordinador de la SEP con el proceso de diagnóstico se ha tomado la opinión a las bases (profesores) sobre el principal problema debilidad en lenguaje en velocidad y comprensión lectora y sobre esa base se ha acordado la adquisición de recursos materiales y la contratación de recursos humanos. Los profesores coinciden en señalar que han participado en señalar necesidades respecto de la escuela y los niños y que eso también lo realizan en los Consejos de manera frecuente.

La implicación o participación de las familias, está limitada a ser informada de que la escuela está en la SEP y a que reciben recursos que invierten en un Plan de Mejoramiento. Los actores dejan claro, que tal información es algo que les obliga la Ley y que ellos cumplen con dicha acción

- **Áreas de inversión que se han priorizados**

Es importante remarcar que en los casos municipales, está muy poco claro y sin consenso, en qué cosas, ámbitos o acciones ha de ponerse la prioridad de la inversión de los recursos SEP. Esto, además, de la ausencia de un trabajo de planificación conjunta, habla de vacíos y desconocimiento respecto de las razones que explican la situación del logro escolar y por ende de cuáles han de ser los factores necesarios de priorizar para mejora los aprendizajes de los estudiantes. El Plan, con el que cuentan, parece estar estructurado en base partes separadas que no terminan de constituirse en un proceso planificado pertinente y relevante de mejora, en respuesta a un diagnóstico sólido y consensuado, cuyo foco son los aprendizajes de los estudiantes. No se percibe así, mayor preocupación por lo propiamente pedagógico, en tanto generar condiciones, prácticas y procesos que se constituyan en andamiajes relevantes para la adquisición de mejores y crecientes aprendizajes para estos niños y niñas.

En todos los casos municipales no exitosos, se reconoce eso sí que hubo en los primeros años, una inversión destinada prioritariamente a dotar de recursos materiales a las escuelas: TIC, textos, laboratorios, otros. Posteriormente y, a partir de la flexibilización de la Ley, se ha concentrado en la contratación, ampliación o pago de horas extras de docentes y otros profesionales de apoyo. Existe una casi nula explicitación del foco pedagógico a la base de justificar el por qué y para qué de más materiales educativo, docentes o profesionales de apoyo. Parece ser, que hay que gastar la palta y entonces, se decide sin un claro propósito y sin considerar insertarlo dentro de un Plan de Mejoramiento.

En el particular subvencionado, es posible sostener que ha habido dos grandes focos en la decisión de dónde y en qué invertir los recursos recibidos. En ambos focos, se ha procurado mejorar las condiciones y apoyo a los estudiantes, a fin de mejorar los aprendizajes y con

ello el SIMCE. De esta forma, se ha priorizado la dotación de diversos materiales educativos TIC y Tradicionales y la contratación de profesionales de apoyo al trabajo docente especialmente con los estudiantes que se quedan atrás, tales como fonoaudiólogos, psicólogos, encargado de computación. Se ha contratado también a un profesional que apoya la gestión de la SEP, tal como un contador que asume directamente la rendición de gastos.

Así, la escuela ha visto incrementado su disponibilidad de recursos y materiales educativos, incluido un furgón para el traslado de los estudiantes, producto de los dineros recibidos desde la SEP. De la misma manera, cuenta hoy con una impresionante planta docente (más horas y nuevos), y con diversos profesionales de apoyo. Sin embargo, estos profesionales trabajan con los estudiantes de manera aislada de los docentes. No hay así claridad ninguna por parte de los profesores, respecto de cuáles son los objetivos y criterios de trabajo con ciertos estudiantes. Llama la atención eso sí, que los docentes valoran que estos niños, sean sacados de las clases ya que eso mejora el clima. No se percibe trabajo alguno que articule lo que el docente debe lograr con los niños/as y lo que trabajan y refuerzan estos profesionales. No hay planificación ni evaluación de estos procesos.

- **Impactos y /o logros en los aprendizajes**

Aunque en casi todos los actores entrevistados en estos casos municipales no exitosos, hay consciencia de que en el SIMCE no les va bien, ni mejor que antes, no hay mayor preocupación al respecto. No hay mayores referencia o autocríticas a lo realizado o alguna interpretación de las razones por las cuales no se avanza al respecto, que vaya más allá de la clásica e histórica externalización del fracaso en las familias y los propios estudiantes.

A la hora de reconocer algunos impactos de la SEP, ellos valoran el contar con mayores recursos, humanos y materiales, mayor autonomía, principalmente. En alguno de estos casos, hay frustración al no ver mayores avances. Claramente se trata de un problema referido a cómo construyeron sus planes de mejora y lo más importante aún, de la calidad y pertinencia de esos planes para mejorar aprendizajes.

En el caso de los particulares subvencionados, se espera que los impactos se vean con más claridad en el año que viene dado que las medidas de apoyo de especialistas y profesores particulares son recientes. Por sobre el SIMCE, ellos identifican avances importantes en los alumnos, tales como el progreso en velocidad lectora, mayor motivación por leer, más asistencia entre otros indicadores, que ellos atribuyen a la SEP y sus mayores recursos

- **Monitoreo y evaluación**

No existen instancias ni focos del monitoreo y evaluación del uso de los recursos de la SEP, en los casos municipales no exitosos. Ni la municipalidad, ni tampoco la propia escuela, cuentan con procesos o sistemas de un monitoreo formalizado al respecto. Lo que se observa es más bien, procesos tendientes a contar con respaldo de compras realizadas, entrega de información a la SEP, más que a ver realmente en qué se han estado usando los recursos y que ha pasado con ello, en función de objetivos y metas del Plan. No aparece tampoco la rendición de cuentas anual que cada director debe presentar al municipio y a la comunidad escolar de acuerdo a lo establecido por la Ley SEP.

Al igual que en el caso de los sostenedores municipales exitosos, acá se declara que el municipio cuenta profesional dedicado a estos procesos más contables y que suponen registrar para rendir cuenta de lo recibido y gastado, simplemente eso. En las escuelas, se le pide a algún profesor que asuma estas tareas.

Se percibe una relación absoluta y esencialmente burocrática y administrativa entre municipio y escuelas, que se vislumbra como uno de los mayores obstáculos para el logro de los propósitos buscados desde la SEP.

En el caso particular subvencionado, el monitoreo es realizado por tres personas: el control de fondos lo hace la oficina de contabilidad junto con la jefa de unidad técnica que ve la asignación de fondo y su distribución y el coordinador/director de la escuela. Se trata de acciones más bien contables que enfocada a saber si se usaron en lo que se debía y cómo se debía, pero además en conocer de sus efectos e impactos en función del Plan de Mejoramiento, sus objetivos y metas. .

Se trata así, de un monitoreo con finalidad de controlar los recursos y su uso en términos de supervisión, pero no se deja traslucir en él el carácter pedagógico que pudiera dársele a dichas acciones.

- **Las ATE y la capacitación**

Al igual que en los casos exitosos, las ATE carecen de relevancia respecto a lo que podrían aportar respecto a sus necesidades y requerimientos como escuela y como profesores. Se les ve y percibe como entidades movidas por el tema económico y sin la sensibilidad y capacidad para trabajar en medios socialmente vulnerables, o que son portadoras de un conocimiento tan básico que no les aporta nada a ellos como profesionales.

- **Áreas no cubiertas por la SEP y sugerencias**

No hay, por parte de los actores municipales entrevistados, ningún tipo de sugerencia especial fuera de la insistente demanda en entregar directamente los recursos a la escuela y que ellos, como comunidad escolar, sean los administradores de los mismos. Solo así se aseguraría efectividad, entrega oportuna y respuesta directa a los requerimientos de avanzar en igualdad de oportunidades.

Entre los actores del caso particular subvencionado, tampoco aparecen áreas necesarias de considerar, sugerencia o recomendaciones al respecto.

8. Conclusiones

Esta investigación, cuyos resultados finales se presentan en este informe, tiene como propósito entregar evidencia válida y relevante referida a los tipos de uso que los sostenedores, públicos y privados, han dado a los recursos provistos a través de la Ley de

Subvención Escolar Preferencial (SEP). Esta evidencia se analiza desde las consecuencias y efectos que tal uso ha tenido en los desempeños SIMCE de las escuelas adscritas a dicha ley y, que se complementa y enriquece mediante la profundización en la dinámica y lógica de la toma de decisión para el uso de tales recursos en los niveles intermedios. A continuación se resumen los principales hallazgos de la investigación siguiendo la estructura del presente informe.

Es importante también señalar que el estudio sólo aborda la relación entre uso de recursos y desempeño medido a través del SIMCE. La calidad educativa ofrecida en cada escuela o liceo, va por cierto más allá de lo que se refleja en ese indicador. Indagar y levantar información que permita conocer cuáles son los efectos de esta ley, en términos de procesos, prácticas y otros resultados escolares, tanto o más relevantes para hablar de calidad educativa, resultan ser un urgente desafío futuro. Por ejemplo, en términos o no de mayor equidad o justicia, de aporte a una formación ética y ciudadana, o en cuanto al desarrollo y fortalecimiento de aspectos actitudinales y socio afectivos de los estudiantes, entre otros.

Establecimientos SEP y resultados SIMCE

Entre marzo de 2008 y mayo de 2011, 7.699 escuelas firmaron el Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Académica. Dicha cifra corresponde al 89,3% del total de establecimientos subvencionados que ofrecen enseñanza básica en el 2011 (8.618 centros educativos municipales y particulares subvencionados). Estamos así, con una política que está cubriendo a un alto porcentaje de escuelas que ofrecen enseñanza básica. Respecto de la distribución por dependencia, en el año 2011, cerca del 67% de los establecimientos SEP, eran municipales (66,9%), el resto (33,1%), corresponde a establecimientos particulares subvencionados. Es interesante recordar que el 97% de las escuelas municipales SEP ingresa el primer año (2008).

Tal como era de esperarse, en el primer año de vigencia de la Ley ingresaron escuelas con menos recursos y que atienden a una población más vulnerable. Con los años se han ido incorporando escuelas cada vez más grandes y de mejor nivel socioeconómico. Esto también se refleja en los puntajes promedio en las pruebas SIMCE de lenguaje y matemáticas, que incrementan a lo largo de las cohortes de ingreso y que por su parte, son muy inferiores a los SIMCE de las escuelas que no estaban adscritas a la SEP en el 2011. Más del 80% de las escuelas que pudiendo estar en SEP no lo están, son de NSE medio o superior.

En el año 2008, el 88% de las escuelas fueron clasificadas como emergentes y el 12% como autónomas. En una reciente evaluación, el 41% de las que eran autónomas fueron descendidas a emergentes, incluso hay tres casos que pasaron a estar en el grupo “en recuperación”. Un 8% de los establecimientos que fueron originalmente considerados emergentes presentan menor movilidad. Es importante señalar que los análisis realizados permiten sostener que no hubo problemas o errores en la clasificación inicial.

Las escuelas autónomas que cayeron a emergentes, son principalmente municipales rurales, con menor matrícula total y de nivel socioeconómico bajo o medio bajo y que han estado desde el inicio (2008) en la SEP. En ellas hay menos alumnos por profesor y presentan puntajes muy inferiores en el SIMCE de lenguaje y matemáticas. Presentan además, una mayor concentración de alumnos prioritarios; pero al tener menor cantidad de estudiantes prioritarios recibieron montos más pequeños por concepto de la ley. Todo esto

en comparación con aquellas escuelas que siendo igualmente autónomas al inicio, mantuvieron su clasificación en el 2012. Entre estas últimas, además de recibir una mayor cantidad de recursos SEP, se constata una fracción importante de escuelas con financiamiento compartido que de todas maneras perciben potencialmente más recursos que las otras.

Lo anterior viene a ratificar la fragilidad de la mejora, de su incremento y sustentabilidad, sobre todo en escuelas de mayor vulnerabilidad y pequeñas. Las rurales son un ejemplo de lo anterior, a lo que se agrega una menor disponibilidad de profesionales externos que puedan apoyarles y asistirles en los aspectos técnico pedagógico necesario de fortalecer para iniciar y sostener el cambio y la mejora. El aumento de profesionales y docentes que se constata en las escuelas SEP, no ocurre en las rurales, ya que por la distancia y condiciones, no resulta fácil de atraer a los docentes y otros profesionales. De esta forma, parece razonable establecer algunas diferencias en los montos por alumnos que entrega la Ley SEP, que se haga cargo de esta realidad y de su mayor complejidad.

Por su parte, aquellas escuelas que ascendieron de emergentes a autónomas son mayoritariamente particulares subvencionadas, de zonas urbanas, de grupo socioeconómico medio o medio bajo, con financiamiento compartido, con menos profesores por alumno y de sostenedores que tienen menos establecimientos a su cargo. Son escuelas grandes, aunque tienen una menor concentración de estudiantes prioritarios. En esta combinación, resultaron receptoras de recursos SEP superiores a lo experimentado por las escuelas que permanecieron como Emergentes.

Las escuelas beneficiarias SEP municipales y particulares subvencionadas han disminuido el número de alumnos por profesor, mientras que sus iguales que no participan han mantenido o aumentado este indicador. Lo anterior es algo interesante de destacar ya que ello no necesariamente responde a la disminución de la matrícula experimentada en el período 2006-2011, como podría pensarse en el caso de las escuelas municipales. Esta mejor tasa, se da también entre los particulares subvencionados, que en conjunto han visto incrementado el número de sus estudiantes.

Respecto a los resultados SIMCE de escuelas SEP y No SEP, estos últimos están muy por encima de los primeros, aunque se observa que a partir de año 2009 comienza una pronunciada caída de la brecha entre ellos. En el caso de las escuelas rurales, las SEP llegan a superar a las No SEP en la prueba SIMCE de lenguaje, y en matemáticas la brecha se reduce sustancialmente. Más adelante indagamos con mayor detalle este notable fenómeno a partir de la estimación de modelos econométricos.

Es importante destacar que a pesar de que la ley establece la prohibición del cobro de financiamiento compartido a los alumnos prioritarios, los montos totales que recaudan las escuelas SEP por este concepto han aumentado en el período 2008-2010. Este hecho amerita una indagación más profunda en los establecimientos particulares subvencionados SEP con financiamiento compartido. El aumento que se constata, vía financiamiento compartido se explicaría por dos fuentes: i) están cobrando igualmente a las familias de alumnos prioritarios, o ii) aumentaron los ingresos por el cobro al resto de las familias sea por aumento importante de la matrícula no prioritaria o, por incremento en el tramo del financiamiento compartido que se les cobra a las familias de estudiantes no prioritarios. Se estima del todo relevante, indagar al respecto.

En promedio los establecimientos beneficiarios de la Subvención Escolar Preferencial recibieron \$89.4 millones (un promedio de 2,3 millones/mes en los 39 meses analizados) lo que se traduce en transferencias del gobierno por un total de \$658.5 mil millones de pesos. El monto promedio por alumno prioritario en el período fue de \$904.792 pesos.

Si bien es importante el monto por alumno prioritario también lo es el monto absoluto que reciben los establecimientos, ya que existen costos fijos asociados a la administración y a la implementación de programas de mejoramiento y, una matrícula prioritaria reducida se traduce en montos insuficientes para poder mejorar las condiciones mínimas de un establecimiento escolar. Esto es especialmente importante cuando los recintos de menor tamaño y mayor vulnerabilidad están en zonas rurales, donde además hay problemas de acceso y oferta ATE que pudieran implicar mayores costos para incrementar y sostener mejores aprendizajes y logros.

Entre 2008 y 2010 se entregaron alrededor de \$461 mil millones de pesos, de los cuales los establecimientos gastaron el 61%. Los datos muestran que el gasto fue distribuido equitativamente entre artículos y especies y contratación de servicios, y que fue más conservador al inicio del programa: en el 2008 se utilizó el 22% de los dineros entregados, mientras que en el 2009 y 2010 se gastó el 50% y 80% respectivamente. Adicionalmente, las escuelas exitosas en la evaluación 2012, que subieron a autónomas o se mantuvieron como tales, coinciden en haber gastado una mayor proporción de los recursos y haber destinado una fracción más importante de estos al gasto en recursos de aprendizaje.

El análisis descriptivo del uso de los recursos reveló que desde el punto de vista del gasto por alumno prioritario, las diferencias parecieran reflejar la mayor concentración de alumnos vulnerables por lo que el sistema resultaría ser progresivo, es decir, las escuelas más precarias reciben un mayor subsidio por alumno prioritario. Sin embargo, esto cambia al observar la participación relativa sobre el total de los recursos de establecimientos con peores condiciones, tanto económicas como de rendimiento académico. Desde esta perspectiva, el sistema aparece como regresivo, y son las escuelas más exitosas y con mejor situación económica, que representan una baja fracción del total de las escuelas, las que están capturando una mayor proporción de los recursos públicos. En línea con lo anterior, el cambio en los montos de la subvención 2011 por un lado aplanó la necesaria distancia entre los montos asignados a la básica y media, y por el otro, favoreció más a las escuelas autónomas, que aparecen con mejor nivel socioeconómico, mayor tamaño, más financiamiento compartido y con mejor SIMCE. Estos cambios afectaron del mismo modo a la subvención por alumno prioritario y por concentración.

Es muy importante notar también que la relación entre tamaño de la matrícula y el monto total de la subvención perjudica a las escuelas más vulnerables, ya que son justo estas las que atienden a un menor número de alumnos, y a pesar de tener una mayor concentración, los recursos pueden no ser suficientes para cubrir gastos mínimos asociados a entregar una buena educación o mejorar el servicio existente, el cual varía de acuerdo a las condiciones iniciales de los establecimientos, y será más elevado en términos absolutos en aquellas más vulnerables.

Alrededor del 20% de los recursos fueron destinados a recursos de aprendizaje, mientras que cerca del 40% fueron utilizados en gasto en personal. El primer año estos dineros se gastaron principalmente en la ampliación de horas de personas que ya estaban contratadas; y en 2009 y 2010 se produjo un aumento de la contratación de personal nuevo. Considerando que una persona nueva tiene un costo superior para la escuela que la

ampliación de horas de personal antiguo, se infiere que ha sido muy importante el gasto de los establecimientos en personal que ya estaba contratado. Los recursos utilizados en asesorías técnicas y capacitación, que representaron el 9% del gasto total del período, se concentran en la contratación de instituciones de Asistencia Técnica Educativa (ATE) para la provisión de servicios de apoyo técnicos y pedagógicos, lo que además fue creciendo en el tiempo.

Lo anterior muestra que, durante este primer período de implementación de la ley, los establecimientos priorizaron mejorar las condiciones de quienes trabajan en las escuelas por sobre otras consideraciones. Es de esperar que esto sea producto de una estrategia que pretenda finalmente impartir mejor educación y no sea parte de lo que la literatura describe como problemas de descoordinación de incentivos o preferencias de los sostenedores que poco tienen que ver con dar centra los esfuerzos en mejorar la enseñanza, haciéndola más pertinente y relevante para el aprendizaje y los desempeños escolares.

La forma en que escuelas rurales y urbanas han gastado los recursos del período no tiene grandes diferencias. Contrario a lo esperado, las escuelas urbanas no tuvieron un gasto mucho más importante en servicios ATE respecto de lo que se podía esperar en contextos rurales.

Durante el 2008 los colegios particulares subvencionados adscritos a la ley gastaron el 25% de los dineros en recursos de aprendizaje, esto dista bastante del 12% observado en los establecimientos de administración pública. Por su parte, las corporaciones municipales gastaron el doble que el resto de las escuelas en asesorías y capacitación, fundamentalmente en asesorías ATE en servicios de apoyo técnico y pedagógico.

La principal diferencia entre las escuelas que se mantuvieron como autónomas y las que descendieron a emergentes fue el gasto ejecutado, sobre todo en el primer año de implementación de la ley SEP. Las que descendieron utilizaron una menor proporción de los recursos recibidos en acciones o recursos referidos al aprendizaje. Entre los establecimientos que descendieron de emergentes a en recuperación, el gasto fue más conservador aun y los desembolsos en recursos de aprendizaje fueron un tercio del gasto en personal.

No se observan grandes diferencias entre los establecimientos que, habiendo entrado en 2008 a la SEP, hayan sido más o menos intensos en gastar los recursos percibidos. De todas formas, aunque sea pequeña la magnitud, sistemáticamente aparecen con mayores puntajes SIMCE las escuelas con mayor intensidad de gasto total y en artículos y especies, y aparecen con peores resultados las que gastaron más en contratación de servicio. Lo que refuerza indirectamente la idea ya señalada de que es importante que las escuelas gasten y que lo hagan principalmente en recursos de aprendizaje y no en contratación de personal.

Con el objeto de estimar de manera más precisa el potencial efecto causal que pudiera haber tenido la ley SEP sobre los resultados SIMCE, se utilizan también modelos de valor agregado, que debieran darnos luces sobre cuál ha sido el rol de la política.

Entre los objetivos de este estudio estaba el de evaluar en qué medida luego de 5 años de iniciado el programa podía adjudicarse algún efecto causal de la política sobre los puntajes SIMCE a nivel de escuela, y poder establecer en qué medida el nivel y tipo de usos dado a los recursos podía tener también alguna relación con el desempeño medido a través de SIMCE. Fundamentalmente tres factores complejizan este análisis. Primero, si bien el

programa parte en el año 2008, muchos colegios recién comienzan a hacer desembolsos durante el año 2009 y 2010. Con tan poco tiempo desde el real inicio del programa y el momento de la medición, es poco probable encontrar grandes efectos de la política. Segundo, dada la progresiva incorporación de establecimientos al programa, no es trivial reconstruir el escenario contrafactual: qué hubiera sucedido de no haberse aplicado la ley SEP. Tercero, y tal como se menciona en la revisión bibliográfica y en la sección metodológica, no es fácil estimar un modelo de valor agregado, ya que muchas de las variables explicativas están potencialmente correlacionadas con los factores no observables, lo que no permite estimar consistentemente los parámetros del modelo.

En particular para los colegios municipales, no es posible construir un grupo de control, ya que la casi totalidad de los colegios que está en las bases SIMCE, son establecimientos SEP; y más aún ingresaron al programa en el año 2008. Por esto, para ellos sólo nos es posible describir la tendencia temporal en sus puntajes SIMCE y evaluar en qué medida esta tendencia puede ser consistente con efectos causales de la política. En principio para todos los colegios municipales (urbanos y rurales) se observa un SIMCE creciente en matemática y lenguaje. Más aún, la tendencia temporal no es estadísticamente distinta para colegios inicialmente clasificados como autónomos o emergentes, lo que es consistente con el cierre de la brecha entre estos colegios ya descrito en la sección de estadísticas descriptivas. El nivel de concentración de niños prioritarios está negativamente correlacionado con el puntaje SIMCE. Estos resultados son relativamente robustos a la especificación seleccionada y también al método de estimación (MCO, efectos fijos, variables instrumentales).

No hay un patrón definido de cambio en SIMCE en los colegios particulares subvencionados, tanto los no participantes (en este caso tenemos lo que se llama un grupo de control) como los participantes (emergentes y autónomos). Aquí es relevante diferenciar entre colegios urbanos y rurales, al describir las tendencias en el SIMCE. El puntaje SIMCE se mantiene estable en los establecimientos particulares subvencionados rurales en el período 2007-2009, para recién mostrar un leve aumento en lenguaje en el año 2010. El nivel inicial (al año 2007) del SIMCE entre los emergentes era claramente inferior: tienen un promedio de 40 puntos menos en lenguaje y más de 65 puntos de diferencia en matemática, con respecto a los colegios no SEP. Y es justamente este grupo (rural emergente) el único que al año 2010, controlando por otras características de la escuela, tiene una diferencia de casi 12 puntos en lenguaje y matemática con respecto a la situación pre-programa. Para el año 2011, este grupo de colegios había aumentado su puntaje promedio con respecto al año base en 20 puntos en lenguaje y 15 puntos en matemática. No sería correcto asumir que todo este efecto es por la Ley SEP, pero claramente marca un cambio importante en la tendencia del desempeño SIMCE de estos colegios.

Entre los particulares subvencionados urbanos, se observan patrones similares, pero con aumentos mucho más moderados. Fundamentalmente logran aumentos de unos 6-7 puntos en matemática y unos 10 puntos en lenguaje al año 2011. El aumento en matemática es de una vez entre el año 2009 y 2010, mientras que el aumento en lenguaje fue paulatino, unos 4 puntos entre el año 2009 y el año 2010, y el resto en el año siguiente.

Para los colegios SEP, se pudo reconstruir una base de panel en el que cada año se tienen los recursos gastados por cada establecimiento en rubros como gastos de operación, gastos en recursos de aprendizaje, gastos en equipamiento de apoyo pedagógico, contrataciones de personal nuevo, ampliación de horas al personal ya existente, contratación de personas a honorarios (no ATE). Dentro de los gastos ATE se distingue entre pagos por asesorías y

servicios pedagógicos y personal técnico de apoyo; pagos para asesoría administrativa y de gestión y pagos para cursos talleres y tutorías. Con el objeto de evaluar el potencial impacto que pudieran estar teniendo estos gastos sobre el resultado SIMCE, se estiman modelos de valor agregado en el que incluyen como variables explicativas los distintos gastos desagregados, acumulados a cada año y expresado en términos per cápita. Es importante desde ya mencionar que no parecen haber correlaciones fuertes entre el tipo de recurso gastado y desempeño SIMCE. Aun cuando se encuentran coeficientes positivos y estadísticamente significativos, en la mayoría de los casos estos son relativamente pequeños. En otras palabras, estos gastos tienen influencia en el SIMCE pero hay muchas otras variables más relevantes.

A grandes rasgos se distinguen tres tipos de gastos como los potencialmente más relevantes: recursos educativos, contratación de asesorías o tutorías, contratación de personal nuevo. Pero la magnitud de los efectos y su prevalencia son variables, no es factible encontrar un patrón definido de por qué importan o no en distintos tipos de establecimientos.

Por ejemplo, en establecimientos municipales y rurales el gasto en este tipo de recursos (biblioteca, material didáctico, software educativo, entre otros) está positivamente correlacionado con el SIMCE de lenguaje y matemática. Los efectos son pequeños, ya que se necesitaría un aumento del 20% para lograr aumentos en el SIMCE por arriba de un punto. En colegios urbanos, también hay un efecto positivo de la contratación de personal nuevo.

Para los colegios particulares subvencionados (urbanos) se repiten algunos de los resultados encontrados para los colegios municipales urbanos; importan el gasto en recursos de aprendizaje y el gasto en personal nuevo. Dos nuevas partidas parecen como relevantes en estos colegios: contratación de personal a honorarios, que impacta positivamente en lenguaje, y contratación de servicios de asesoría y servicios pedagógicos ATE, que tiene un impacto positivo en la prueba de matemática. Esta última variable tiene un coeficiente que casi duplica los otros coeficientes ya mencionados: un aumento del 10% en este gasto, está relacionado con aumentos de 1 punto en la prueba de matemática.

Una hipótesis que se barajó al encontrar resultados tan distintos, era la potencial existencia de efectos heterogéneos al tener colegios con distinta concentración de alumnos prioritarios. Colegios con alta concentración enfrentan mayores problemas para mejorar rendimiento, pero a la vez cuentan con mucho más recursos para hacerlo. Y alternativamente, lo que es efectivo para uno, puede no serlo para otro dado el tipo de alumnado que atienden. Y efectivamente, en los establecimientos con alta concentración de alumnos prioritarios, el gasto en personal nuevo y en talleres y tutorías tiene un impacto positivo tanto sobre los resultados en matemática como de lenguaje. En los establecimientos particulares subvencionados, aparecen como efectivas las asesorías y servicios pedagógicos ATE (para los establecimientos de alta y baja concentración de prioritarios), mientras que en los establecimientos con concentración media son los recursos pedagógicos, la contratación de personal nuevo y los talleres y tutorías la que está más correlacionada con el desempeño SIMCE.

Estos resultados aún cuando relativamente débiles, están en línea con lo encontrado en la literatura, como Murillo y Román (2011) quienes encuentran que la existencia de infraestructura y servicios básicos (agua, luz, desagües, otros) y de instalaciones didácticas (cancha de deporte, laboratorios, biblioteca), así como el número de libros de la biblioteca

escolar y de computadoras en la escuela, inciden en el desempeño de los estudiantes de primaria en América Latina, aunque su peso varía de forma importante entre países. Y claramente la situación en Chile (condiciones iniciales), hace que la realidad sea distinta a la de países desarrollados como Estados Unidos o Inglaterra. Mejoras en infraestructura y servicios básicos de la escuela (gastos de operación) debieran tener un menor efecto en establecimientos menos vulnerables, donde uno debiera encontrar mayor incidencia de gastos en recursos educativos y capacitaciones. Cuando se pueda poblar con mayor cantidad de observaciones las bases de datos de gasto (incorporar años venideros) esta hipótesis debiera poder evaluarse usando establecimientos de distinto grado de vulnerabilidad. Algo pretendimos hacer al ensayar la estratificación de las estimaciones por grado de concentración de alumnos prioritarios. Pero como también estos establecimientos son los que reciben más recursos, el efecto condiciones iniciales puede verse diluido.

¿Quiénes y cómo deciden sobre el uso de los recursos SEP, en los niveles intermedios y micro del sistema educativo chileno?

Los análisis constatan que es el sostenedor, quien finalmente asume y toma la decisión respecto de en qué se han de gastar los recursos recibidos a través de la SEP. Sin embargo, este proceso varía de manera importante entre quienes tienen a su cargo escuelas privadas o municipales, como también en su interior. En efecto, entre los sostenedores municipales es posible apreciar procesos más democráticos, participativos e inclusivos de las comunidades escolares en las escuelas, hasta otros donde la decisión respecto de en qué y cuándo invertir, se toma en el Municipio, independientemente de la opinión o necesidades de los directores y docentes de las escuelas.

Un aspecto común entre los casos de sostenedores municipales exitosos se refiere a la participación de los directores y docentes no sólo en el diseño, sino en la implementación del Plan de Mejoramiento, que define y orienta el uso dado a los dineros de la SEP. La participación del conjunto de profesores aparece liderada por la dirección de las escuelas y a veces se concretiza en actores o equipos que -al interior de la escuela- van asumiendo responsabilidades con respecto a las acciones de mejora propuestas.

Por su parte, los casos municipales que no han logrado ir mejorando los resultados SIMCE según lo esperado, comparten una doble tensión respecto de la toma de decisión sobre el uso de los recursos SEP. En primer lugar, por una decisión que ocurre exclusivamente en el ámbito municipal y en donde los directores y docentes no aparecen consultados y, una evidente falta de consenso al interior de las escuelas, entre directores y docentes, respecto de en qué o cuáles son los criterios que han de encauzar el destino de los recursos SEP a fin de impactar en la mejora prometida.

En todos los casos municipales, directores y docentes demandan un uso más autónomo de los recursos, que los destrabe de la burocracia y limitaciones que hoy tienen con sus sostenedores, especialmente en adquisición de cosas menores que podría hacerse directamente desde la escuela.

Por su parte, la toma de decisión respecto del uso dado a los recursos entre los sostenedores privados, se enmarca en una estructura bastante más jerárquica y propia, que es anterior a la Ley en cuestión. En todos los casos, es el directorio de la Fundación o de la Sociedad quien decide el destino y monto del gasto a realizar. Los miembros de estos

directorios pueden variar un poco, pudiendo incorporar allí o no al director de la escuela (que además es parte de la sociedad o fundación), o al jefe de UTP.

En los casos de sostenedores privados exitosos, se aprecia una constatación referida a dejar un monto de los dineros recibidos desde la SEP, para un manejo más centralizado de sus escuelas y que no necesariamente atiende directamente a acciones implicadas en los Planes de Mejora. Desde el equipo investigador, esta estrategia atiende directamente al fortalecimiento de estructuras externas de apoyo al proceso de mejoramiento escolar, clave en la posibilidad, sustentabilidad y estabilidad de la mejora. Así por ejemplo, dichos sostenedores pueden desarrollar acciones de monitoreo y supervisión externa del uso de los recursos, como de las acciones de mejora de manera frecuente y sistemática.

Los directores de las escuelas particulares subvencionadas “exitosas”, comparten el ejercicio de un rol predominantemente pedagógico, directamente referido al Plan de Mejoramiento y al Proyecto Institucional del centro educativo que dirigen. Difieren en relación al control y responsabilidad que asumen respecto al uso y rendición de los recursos. Por ejemplo, entre los particulares subvencionados aparece al interior de la escuela, la figura de un administrador o coordinador administrativo de la SEP, que asume todo lo referido a aspectos presupuestarios, contables, de seguimiento y rendición de cuentas de los recursos SEP.

Así, es posible sostener que más allá del tipo de liderazgo (más o menos democrático, delgado o distribuido), lo que se muestra afectando positivamente los aprendizajes y desempeños escolares, en el foco en lo pedagógico de la conducción institucional al tiempo que, acciones de mejoramiento que se enmarcan y sostienen en un proyecto institucional o planificación estratégica que atienden la formación y aprendizajes de los estudiantes. En los casos exitosos, la gestión se orienta decididamente a favorecer procesos y prácticas que se muestran relevantes para el logro y apropiación de los aprendizajes definidos y buscados.

El rol que juegan los docentes referidos a la decisión sobre el uso y destino de los dineros SEP, es menor y se limita la mayor parte de las veces, a su participación en el diseño del Plan de Mejoramiento Educativo. No obstante lo anterior, en los casos más exitosos, ellos aparecen más consultados respecto del tipo de material educativo o capacitación que desearían realizar, por ejemplo. Por el contrario, los docentes de los casos menos exitosos, se sienten excluidos y no considerados de estas decisiones, apareciendo así, como un importante foco de tensión e insatisfacción.

En todos los casos, la familia es un actor absolutamente ausente de este espacio de decisión. Sólo se le informa o rinde cuenta de en qué se han gastado los recursos recibidos. Los actores dejan claro, que tal información es algo que les obliga la Ley y que ellos cumplen con dicha acción. En los casos exitosos, sin embargo hay mayor preocupación por implicar a los padres en ciertas acciones de mejora emprendidas, tales como contratar a madres para apoyar la evaluación de la velocidad lectora, o comprometerlos con la asistencia del niño/a a la escuela.

Es importante señalar que aunque el Plan enmarca y limita el uso de los recursos, la fineza y opciones a que se enfrentan los sostenedores para definir concretamente en qué exactamente, cuándo y qué características han de tener los bienes, recursos o servicios adquiridos y contratados, abre un mundo de posibilidades para que la toma de decisión sea algo discutido y consensuado con los directivos y docentes. Ello además de asegurar una

mayor pertinencia, válida y legítima la decisión, estableciendo corresponsabilidad entre todos.

Valoración de los Recursos Recibidos.

Entre los sostenedores, directores y docentes, no hay dos voces respecto de la enorme importancia de la SEP, sobre el incremento de recursos inyectados a las escuelas y sus procesos. Junto con la mayor disponibilidad de recursos materiales y profesionales, se aprecia como un importante aporte a la mejora, el ordenamiento y formalización de los procesos de planificación y monitoreo de las acciones de mejora.

Las razones del no uso de la totalidad de los recursos SEP

Los sostenedores municipales coinciden en señalar que en los primeros años, no se gastaron todos los recursos, principalmente por problemas de rigidez y falta de conocimiento de la SEP. Ello especialmente referido a la ampliación de horas docentes y contratación de nuevos profesores o profesionales de apoyo. Actualmente los problemas para el uso total, lo atribuyen a la burocracia y lentitud de las licitaciones y tipo de contrataciones que se les obliga a hacer antes de poder adquirir bienes o servicios.

Esto es muy distinto entre los sostenedores privados, que salvo quejas por lo detallado y riguroso del proceso de rendición de cuentas que deben hacer al MINEDUC, no dan muestras de tener problemas para gastar la totalidad de los recursos recibidos. Tampoco parecen estar sujetos a las restricciones de las licitaciones y procesos de compra, como ocurre entre los municipales.

¿En base a qué y con qué criterios se decide el uso dado a los recursos SEP?

En todos los casos analizados, el Plan de Mejoramiento Educativo (evaluado o no por el MINEDUC, según la categoría de escuela), aparece como el instrumento que enmarca o delimita en qué han de gastarse los dineros recibidos por los alumnos prioritarios y su concentración. Sin embargo, sostenedores y directores reconocen que a partir de allí, existe una amplia gama de posibilidades respecto de qué tipo de bienes, recursos o servicios contratar o adquirir, en qué momento o cantidad, entre otros aspectos. Tales decisiones son así, del todo relevantes por cuanto establecen la diferencia por ejemplo, respecto de una actualización docente no sólo de calidad, sino que pertinente al proceso de mejora implicado en el Plan. Lo mismo respecto de acciones destinadas a ampliar y enriquecer la formación de los estudiantes, tales como paseos o visitas culturales.

Así entonces es posible distinguir entre una decisión y orientación en base a criterios más pedagógicos y anclados en un Plan con claro foco en el mejoramiento de los aprendizajes, de otras que aparecen ligadas a acciones independientes que también se incluyen en los Planes de Mejoramiento, pero que no necesariamente se articulan y complementan desde la búsqueda planificada de dichos mejoramientos.

En todos los casos, exitosos y no exitosos, es posible distinguir áreas comunes que han concentrado y priorizado el gasto. Entre ellas, están: ***i) los materiales y recursos educativos y iii) la ampliación de horas docentes y de profesionales de apoyo.*** En todos los casos, la contratación de recursos humanos, ha sido el ítem que ha concentrado la

mayor inversión usando los dineros de la SEP. En el caso de los colegios exitosos aparece también un ítem que concentra importante gasto que es la formación integral de los estudiantes, mediante paseos y visitas culturales.

De esta forma, las escuelas SEP han visto enriquecido su disponibilidad de materiales educativos y didácticos, especialmente de TIC , libros y Textos Escolares y, aparecen con un mayor número de horas docentes para la labor de la enseñanza, al tiempo que cuentan con importantes apoyos de profesionales que atienden los aspectos psicosociales de sus estudiantes (principalmente de los más atrasados). En este punto, aparece importante alertar respecto de una posible práctica de contratación de recursos profesionales, que está cambiando el foco de enseñar a “*atender psicosocialmente*” a los niños y niñas más vulnerables. Preocupa lo que se vislumbra al respecto en los casos cualitativos, al mostrar docentes muy satisfechos y de acuerdo con esta colaboración de profesionales que sacan a los niños de las aulas, para “atenderlos” de manera aislada de sus compañeros. Así, lo que podría ser una relevante estrategia pedagógica (contar con dos profesionales a cargo de la enseñanza en las aulas), se puede estar convirtiendo en mayores exclusiones e inequidades de los niños y niñas más vulnerables.

Dar prioridad a una formación más integral de los niños/as, aparece del todo importante y necesario de priorizar, especialmente en escuelas de alta vulnerabilidad. Las excursiones, visitas a museos, a lugares lejanos, colaboran a instalar prácticas de descubrimiento y de indagación de confrontación de costumbres o realidades distintas, que inciden en el desarrollo del pensamiento y por tanto del lenguaje (de su producción y comunicación). Actividades que despiertan el gusto por la naturaleza, la música, la pintura, entre otros aspectos constitutivos del ser humano y que sin duda, conllevan a generar una mayor identidad de los estudiantes con la escuela, mayor motivación y valoración por aprender y asistir a ella.

Se podría decir así, que el foco o prioridad del gasto ha estado puesto en aspectos o factores del ámbito pedagógico o curricular y por ende, en la dirección correcta según la evidencia de eficacia o escuelas efectivas. Sin embargo, esto no es algo lineal ni directo, toda vez, que la indagación en los casos exitosos y no exitosos, ratifica y pone de relieve una vez más, que su aporte en la mejora buscada, se relaciona con el uso dado a estos mayores recursos, a su sentido y relación a un plan de mejoramiento claro y sostenido en el búsqueda de aprendizajes más significativos y estables.

Así por ejemplo, en los casos exitosos (municipales y particulares subvencionados), existe una visión de sentido pedagógico que tienen los recursos, que se sostiene y enmarca en sus distintos Planes de Mejoramiento o Proyectos Institucionales. Cuando se decide financiar una actividad extraescolar, adquirir tal o cual recurso, o ampliar las horas de los docentes, se hace en función de metas de mejoramientos de aprendizajes propuestos.

No obstante esta alternancia de ambos tipos de recursos, hay un reconocimiento de parte de los diferentes actores que en los primeros años, la prioridad estuvo puesta en temas materiales y de capacitación docente. Actualmente, la prioridad y mayor monto está destinado a contratar recursos humanos profesionales.

En los casos no exitosos, aparece muy poco claro y sin consenso, en qué cosas, ámbitos o acciones ha de ponerse la prioridad de la inversión de los recursos SEP. Esto, además, de la ausencia de un trabajo de planificación conjunta, habla de vacíos y desconocimiento respecto de las razones que explican la situación del logro escolar y por ende de cuáles han

de ser los factores necesarios de priorizar para mejora los aprendizajes de los estudiantes. El Plan, con el que cuentan, parece estar estructurado en base partes separadas que no terminan de constituirse en un proceso planificado pertinente y relevante de mejora, en respuesta a un diagnóstico sólido y consensuado, cuyo foco son los aprendizajes de los estudiantes. No se percibe así, mayor preocupación por lo propiamente pedagógico, en tanto generar condiciones, prácticas y procesos que se constituyan en andamiajes relevantes para la adquisición de mejores y crecientes aprendizajes para estos niños y niñas.

¿Cuáles han sido los principales logros o aportes de la SEP?

Con los resguardos que supone hablar de impactos o efectos de una política educativa tan joven, los distintos actores identifican más allá de estos mayores recursos con que cuentan, algunas señales y avances importantes. Se habla así, de mejores condiciones materiales y humanas para enfrentar los procesos formativos y relacionales de la escuela; de un mejor clima que tiene hoy más contentos y motivados a los docentes, ya que cuentan con más horas (u horas extras), y apoyo en su labor docente de aula. Se destaca también, la mayor motivación y asistencia que muestran los niños/as. Se refieren por último, a que se trata de una política más justa que se hace cargo de los costos y dificultades de educar a los niños prioritarios.

Entre los casos exitosos, se aprecia y valora la mejora progresiva que se advierte en los resultados SIMCE que han logrado. Especialmente desde los sostenedores municipales al mirar el conjunto de sus escuelas. Y esto es algo que no hacían antes. Entre los subvencionados exitosos, se señala que la SEP ha venido a fortalecer lo que ellos hacían y lo valoran desde allí. Por el contrario, entre los docentes de los casos no exitosos, se advierte frustración por una política que no avanza según lo prometido.

Cabe señalar que el estudio no recoge información respecto a la forma de gestión de los recursos por parte de los sostenedores, anterior a la entrada en vigencia de la ley SEP. Desde la mirada cualitativa no es posible atribuir una nueva o innovadora forma de gestión o prioridad del gasto a dicha Ley en ambos tipos de sostenedores. Más aún, entre los sostenedores que se muestran exitosos, los mayores recursos con que cuentan producto de la SEP, aparecen gestionados de la misma manera y con las mismas prioridades e incluso estrategias previas. Es decir, el contexto y realidad institucional se muestran determinante respecto de la incidencia y consecuencias de la SEP, en el logro escolar, eje y propósito de dicha política. En otras palabras, parece estar aportando de mejor manera a quienes ya lo hacían bien. Lo anterior refleja la importancia de actuar con claras orientaciones respecto del uso entre los sostenedores, de manera de incrementar su incidencia en los aprendizaje y no dejar así, tal libre y flexible el destino de estos recursos. Especialmente entre los sostenedores municipales, que muestran menor autonomía y mayores trabas estructurales para decidir y monitorear usos y sus efectos.

¿Quiénes y cómo monitorean o supervisan el uso de los recursos SEP?

En todos los establecimientos educativos que constituyen los casos exitosos, existen mecanismos de evaluación y monitoreo del uso de los recursos, tanto de manera externa

(por parte de la municipalidad o sostenedor privado), como de manera interna en cada establecimiento.

En el caso de los municipales, hay profesionales de la propia dirección de educación, que se encargan de realizar las tareas de supervisión del uso de los recursos en cada escuela. Tarea que incluye además conversaciones sobre el desarrollo y cumplimiento de las acciones prometidas. Estos profesionales asisten y colaboran directamente con los procesos de recepción y rendición de cuentas. Simultáneamente, se constatan reuniones frecuentes entre los sostenedores y los directores de escuelas, sobre la implementación del Plan y el cumplimiento de metas.

En los casos particulares subvencionados, se distingue el proceso de supervisión que hace el Ministerio de Educación respecto del uso de recursos, del monitoreo y evaluación que realizan los propios directores y/o sostenedores respecto de las acciones, metas y recursos implicados en el Plan. Al igual que entre los municipales exitosos, en estas escuelas, el proceso de monitoreo del uso de los recursos SEP en el marco del Plan es doble: i) externo (profesionales de la Fundación), ii) interno (Director y equipo administrativo)

Pero en estos “buenos casos”, existen también instancias de monitoreo interno, que desde distintas figuras, asumen la tarea de supervisar, retroalimentar y acompañar los procesos de mejora implicados en los planes, y atender al buen uso de los recursos, como parte de ello. Es importante destacar que en ellos, los aprendizajes que alcanzan los estudiantes, concitan también parte importante del monitoreo, estableciéndose así diversas estrategias para medir y analizar sus resultados.

Estos mecanismos de monitoreo, supervisión, control y apoyo, están del todo ausente en los casos no exitosos municipales y se advierten netamente administrativos entre los particulares subvencionados. En efecto, no existen instancias ni focos del monitoreo y evaluación del uso de los recursos de la SEP, en los casos municipales no exitosos. Ni la municipalidad, ni tampoco la propia escuela, cuentan con procesos o sistemas de un monitoreo formalizado al respecto. Lo que se observa es más bien, procesos tendientes a contar con respaldo de compras realizadas, entrega de información a la SEP, más que a ver realmente en qué se han estado usando los recursos y que ha pasado con ello, en función de objetivos y metas del Plan. Lo mismo ocurre en el particular subvencionado. Se trata de una supervisión con finalidad de controlar los recursos y su uso, pero no se deja traslucir en él el carácter pedagógico que pudiera dársele a dichas acciones.

La mirada sobre las ATE

Los diferentes actores de las escuelas visitadas y analizadas presentan una percepción muy negativa del trabajo con ATE, sean casos exitosos o no exitosos. Las razones de esta percepción negativa se relaciona en unos casos, con la experiencia negativa que han tenido con capacitaciones a cargo de alguna ATE, en otras producto de una mirada que les atribuye poco compromiso y una motivación fuertemente comercial, que en algunos casos ha tenido evidencias de intentos de corrupción. Se argumenta también, que el contratar servicios ATE, atenta contra el fortalecimiento de las capacidades internas, necesarias de fortalecer y dejar instaladas.

No son poco los casos, que ven una mejor opción en procesos formativos a más largo plazo, como diplomados o similares, ofrecidos por universidades.

9. Recomendaciones para la formulación de políticas públicas

La naturaleza de la investigación y sus hallazgos, reúnen varios elementos claves relacionados a la implementación, gestión, resultados y proyecciones de la Ley SEP que nos permiten sugerir un conjunto de recomendaciones tendientes a fortalecer y mejorar algunos de los componentes y estrategias de esta importante política.

Reconocer en los montos de las subvenciones la naturaleza particular de los establecimientos rurales. La realidad de los establecimientos rurales dista mucho de lo que ocurre en zonas urbanas. La principal diferencia se basa en el menor tamaño y el mayor nivel de vulnerabilidad de ellos. Si bien la Ley SEP reconoce la heterogeneidad en el costo de educar a alumnos más vulnerables y otorga un monto adicional por concentración de matrícula prioritaria, no considera los costos fijos asociados a ofrecer un buen servicio de educación y otorga montos significativamente mayores a escuelas urbanas por el mayor tamaño de las matrículas. Estos costos fijos son relativamente mayores mientras peores sean las condiciones iniciales de una escuela, y es por esto que sería importante tener diferencias en el esquema de subvención de zonas rurales y urbanas, que reconozcan la desventaja de las primeras, estableciendo un monto fijo que permita corregir las desigualdades en la base del sistema. Es importante eso sí, que este monto tenga un tope y sea condicional a ciertos tipos de gastos para no generar incentivos perversos y restringir las malas prácticas.

Revisar el esquema de subsidio, en particular la razón entre las subvenciones a la educación básica y media y entre emergentes y autónomos. Otra debilidad observada a lo largo de la investigación se basa en la lógica de la Ley, que premia a las escuelas que tienen mejor desempeño (las autónomas), asignándoles una mayor proporción de los recursos públicos repartidos. Esto queda más claro aún al mirar los cambios que se han hecho en dicha Ley en los últimos años. En el 2011 se aumentaron los montos a la subvención por matrícula prioritaria y por concentración de tal forma que se redujeron las diferencias entre los montos asignados al primer ciclo básico con aquellos otorgados a niveles superiores de enseñanza, especialmente entre 7º básico y 4º medio. El incremento aplicado no fue proporcional entre escuelas autónomas y emergentes sino que se hizo a favor de las primeras, que por sus características (mejor NSE principalmente), ya mostraban mejores desempeños escolares.

A pesar de que los aumentos en la subvención han sido importantes, preocupa que si el objetivo es mejorar los desempeños de los alumnos prioritarios, se estén haciendo dos cosas: i) premiando a los que tienen inicialmente mejores puntajes SIMCE y menor concentración de alumnos prioritarios, y ii) aumentando esta brecha en el tiempo. Adicionalmente, la literatura ha sido robusta en señalar que las políticas de gasto tienen mayor impacto en el primer ciclo básico, y las modificaciones a la Ley SEP reflejan una lógica en el sentido contrario. Y es por esto que creemos sería necesario revisar nuevamente los montos de las subvenciones de tal manera de revertir el cierre en la brecha que originaron los cambios introducidos en el 2011.

Estudiar con más detalle las razones detrás del lento diseño y ejecución de los PME y del gasto. Han pasado casi cinco años desde que se implementó esta Ley. Sin embargo, el diseño e implementación de los Planes de Mejoramiento, así como las reglas asociadas a la rendición de los recursos explican una rezagada y lenta ejecución del gasto, reduciendo el

horizonte de tiempo en que la política ha estado efectivamente generando cambios en las escuelas que pudieran impactar el desempeño de los estudiantes.

Priorizar y orientar acciones pedagógicas tendientes a mejorar los resultados en matemáticas y seguir fortaleciendo en lenguaje. Los modelos acá estimados, utilizan datos de gasto de los años 2008 a 2010, tiempo del todo insuficiente para evaluar el principal impacto buscado por esta Ley, incrementar los logros y resultados cognitivos de los estudiantes. Los cambios necesarios al nivel del propio sistema, las escuelas y sus actores, son procesos lentos que requieren de mayores tiempos para emitir juicios al respecto. Con estas limitaciones y resguardos, el análisis realizado muestra que la política aplicada tuvo efectos modestos en las mediciones SIMCE, con mejores resultados en lenguaje que en matemáticas. Es del todo probable que este mayor efecto en Lenguaje, sea una respuesta al énfasis y prioridad que puso en estos años la SEP, reflejada en la demanda explícita de metas y estrategias pro mejora relacionadas con el sector del Lenguaje y la Comunicación. Al respecto, cabe destacar el alineamiento en que parecen estar las escuelas respecto de la necesidad de aumentar la velocidad lectora entre los estudiantes, que emerge del estudio cualitativo. En efecto, la entrega de la subvención preferencial durante los primeros cuatro años de la Ley SEP (2008-2011), obligó a los sostenedores y escuelas a dar prioridad y foco a la lectura, a medir y evaluar los desempeños de los estudiantes desde pre- escolar hasta octavo año, en el ámbito de la lectura. Esta exigencia ha permitido centrar la mirada y acciones en los desempeños en el ámbito del lenguaje, pudiendo ser la razón de los mayores efectos que se muestran en los SIMCE de Lenguaje. Lo anterior, permite sugerir que se oriente y demande simultáneamente por avances y estrategias en matemática, toda vez que parece ser una estrategia que “mueve” positivamente al sistema.

Modificar procedimientos administrativos de compra y rendición de gasto. Los resultados muestran la importancia de que las escuelas gasten los recursos recibidos y que lo hagan principalmente en recursos de aprendizajes. Lo anterior requiere de modificaciones importantes a los procedimientos administrativos que enfrentan las escuelas municipales por ser establecimientos públicos. Aspectos que se identifican como parte importante de las diferencias en el porcentaje de ejecución del gasto respecto a los particulares subvencionados – y que entorpecen la implementación a tiempo de actividades relacionadas al PME. Esto pudiera mejorarse a través del establecimiento de un monto máximo bajo el cual no sea requisito hacer licitaciones para ejecutar la compra de bienes o servicios de costo menor, y a cambio se puede hacer más estricto el proceso de rendición de estos recursos, evitando así las potenciales malas prácticas.

Permitir la revisión de los PME y la redefinición de estrategias de mejora. Los convenios duran cuatro años, período en el cual la escuela está limitada a gastar los recursos en las actividades comprometidas en el PME. Sin embargo, en este período, es del todo probable y esperable que las escuelas puedan darse cuenta que hubo falencias en el diagnóstico inicial o que las estrategias de mejora emprendidas no son las más adecuadas o pertinentes. De ser así, no hay lugar para redirigir el dinero hacia sus eventuales nuevas o distintas prioridades. Por otra parte, esto afecta sólo a escuelas emergentes o en recuperación, que son evaluadas en función de la ejecución del PME, por lo que además de la ineficiencia que se genera, pone otra traba más para cerrar la brecha entre emergentes y autónomas (que no tienen que atenerse a su PME).

En cualquier caso, aparece del todo importante que la Política destine recursos para que se levanten buenos y pertinentes diagnósticos, que se constituyen en la base de los Planes de Mejoramiento. Los apoyos, revisión y evaluación de estos procesos diagnósticos aparecen

así centrales para avanzar en la dirección buscada. En tal escenario, el sostenedor y sus estructuras de apoyo pedagógico, se levantan como actores relevantes para ofrecer y dar tales apoyos y retroalimentación. No obstante el poder mejorar los diagnósticos iniciales, es importante que esta política se flexibilice al respecto y, sostenedores y escuelas puedan modificar sus Planes, atendiendo a las realidades, monitoreo y evaluaciones realizadas.

Fomentar la generación de redes entre establecimientos. El proceso de rendición de cuentas es un elemento clave en la eficacia de la ley. En esto, el sostenedor juega un rol muy importante y debiese velar por la mayor eficiencia en el gasto de los recursos. Es por esto que se debiera fomentar la generación de redes entre establecimientos, a través de la disposición de recursos para este fin, que permitan establecer economías de escala y el financiamiento de soportes externos permanentes y sistemáticos que faciliten la utilización y rendición de cuentas, al tiempo que asista y apoyen lo técnico pedagógico.

Adicionalmente a su rol administrativo, la ley SEP cambia el papel del sostenedor, involucrándolo más en las actividades pedagógicas de las escuelas. Esto, sumado a la democratización de las decisiones pedagógicas al interior de las escuelas y a una mayor relación entre directores y docentes y entre sostenedores y directores, facilita la implementación y efectividad de las actividades con recursos SEP. En esta línea, sería conveniente que la autoridad educacional fomente la interacción entre los distintos actores, promoviendo la generación de instancias de discusión sobre las fortalezas y debilidades del trabajo realizado, utilizando herramientas de evaluación interna que les permitan contar con información del cumplimiento de las metas impuestas.

Regular el rol y trabajo técnico de las ATE. Este aspecto es quizás uno de los desafíos más complejos y urgentes de asumir desde la política educativa. Y lo es, porque claramente los establecimientos y sus comunidades escolares (especialmente aquellas de bajo rendimiento) no cuentan con todas las capacidades técnicas y recursos para levantar buenos diagnósticos e implementar acciones de mejora que requieren miradas más especializadas, monitoreo y evaluación. Sin embargo, desde los casos cualitativos (exitosos y no exitosos), se entrega una mirada absolutamente contraria al aporte y colaboración que se piensa deben estar entregando las ATE. Se comparte que estas instancias no han resultado ser un recurso importante y están muy lejos de generar capacidades internas que les permitan mayor comprensión, autonomía y pertinencia en sus acciones y procesos de mejoramiento. No sólo eso, se les asocia a malas prácticas (en algunos casos de clara corrupción), y de estar consolidando un creciente y desordenado “mercado de asistencias técnicas”, muy poco regulado y evaluado y que, a pesar del rol y protagonismo que la ley le entrega, no asume la responsabilidad por el logro de metas de aprendizaje o incremento de los rendimientos en las escuelas asesoradas. Muy probablemente son estas las razones detrás del poco gasto que se muestra en contratación de servicios de ATE.

Aparece así, del todo necesario revisar las atribuciones y responsabilidades de estos organismos, exigiendo estrategias de trabajo conjunto con las comunidades que ayuden y aporten a la generación de capacidades internas. Erradicar las prácticas abusivas, de conflicto de interés (ATE ligadas a las propias escuelas “atendidas”) o francamente de corrupción (ofrecer incentivos monetarios para ser “seleccionadas”), se convierte en algo no sólo urgente sino que indispensable. Indagar, profundizar y levantar información al respecto es claramente uno de los primeros pasos.

Por otra parte, se sugiere también, apoyar y orientar para que los sostenedores y comunidades escolares contraten buenas asistencias técnicas externas. El Ministerio debe

y puede tener conocimiento y voz al respecto. En efecto, ni todas las ATE apoyan adecuadamente los procesos de diagnóstico, planificación y cambio, ni una buena parte de los administradores y directivos están en condiciones de demandar, orientar y supervisar el trabajo hecho externamente.

Evaluar que efectos está teniendo la contratación de un importante número de profesionales del área psicosocial. Se estima urgente y relevante levantar información que permita conocer que está pasando desde la enseñanza y el aprendizaje con los alumnos más vulnerables y menores rendimientos. Esto debido a algunas preocupantes señales que hablan de un claro aumento de profesionales del área psicosocial en las escuelas (fonoaudiólogos, psicopedagogos, psicólogos, educadoras diferenciales, entre otros), producto de lo cual, más que enseñar y formar, se estaría tratando y atendiendo terapéuticamente a los niños y niñas con mayores dificultades o conductas disruptivas, según apreciación de los docentes. Así, una vez más, la responsabilidad por el no aprender se pone en el estudiante vulnerable, se le asume con “problemas” y por tanto necesario de ser tratado. De esta forma, más que maestros y directores que indaguen en respuestas y estrategias pedagógicas para apoyar y mejorar los aprendizajes de estos estudiantes, la opción parece ser en transitar hacia escuelas que se parecen más a salas de atención y tratamiento psicológico y hasta médico.

Fomentar gasto en acciones de capacitación pro mejora del trabajo de aula. Otro hallazgo importante del estudio es que a pesar de que el gasto en asesorías, apoyo externo y capacitación fue relativamente inferior, este aparece como efectivo en mejorar el aprendizaje de los estudiantes. Por lo tanto, debiesen fomentarse las actividades de capacitación que pudieran mejorar el trabajo en aula. Lo anterior se ve reforzado y validado por la evidencia que levanta este estudio y, que muestra que las escuelas que mejoran los desempeños escolares o que siendo buenos los mantienen en el tiempo, no sólo han gastado una mayor cantidad de recursos, sino que han priorizado en recursos pedagógicos y que atienden claramente los aprendizajes. Esto es una clara señal de la orientación (o incluso regulación), que debe entregar la política pública a la inversión y el gasto entre sostenedores y escuelas.

Mejorar el sistema de información ministerial para la gestión de recursos SEP. La evaluación del alcance de la Ley SEP depende en gran parte de la información disponible y de la administración de los datos por parte del Ministerio de Educación. La investigación pudo constatar que los sostenedores entregan información detallada del gasto anual a través de la plataforma virtual www.comunidadescolar.cl. Resulta poco comprensible que no se disponga, desde el propio Ministerio, de un acceso rápido a estas bases para poder analizarlas e identificar falencias y/o fortalezas vinculadas a la relación entre el uso de los recursos y los resultados en el aprendizaje, así como propiciar estudios que midan el impacto de la política. La experiencia de este FONIDE evidenció el escaso conocimiento de la información disponible y el extenso trabajo que significa obtener la información, procesos que debiesen automatizarse en pro del monitoreo continuo del uso de los recursos que se entregan y de la calidad de la información.

Bibliografía

Adegbile J.A. y Adeyemi B.A. (2008). Enhancing quality assurance through teachers' effectiveness. *Educational Research and Review*, 3(2), pp. 061-065.

Aedo C. y Larrañaga O. (1994). "Educación Privada versus Publica en Chile. Calidad y Sesgo de Selección". Mimeo.

Aedo, C. (1997). "Organización industrial de la prestación de servicios sociales". Documento de Trabajo de la Red de Centros. BID.

Anderson, (2003). "The School District Role in Educational Change: A Review of the Literature" *Research on the role of the district*, ICEC, Ontario Institute for Studies in Education, University of Toronto.

Anderson, L.W. (2004). *Increasing teaching effectiveness*. Paris: UNESCO-IIEP.

Angrist, J., & Lavy, V. (1999). "Using Maimonides' rule to estimate the effects of class size on scholastic achievement." *Quarterly Journal of Economics* 114 (2), 533-575.

Arancibia, V. (1996). *Factores que afectan el rendimiento de los pobres*. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago

Arancibia, V. y Álvarez, M. (1994). *Características de los Profesores Efectivos en Chile y su Impacto en el Rendimiento Escolar y Auto concepto Académico*. Santiago de Chile: Proyecto FONDECYT.

Auguste, S. y Valenzuela, J. (2004). *Do students benefit from school competition? Evidence from Chile*. (Doctoral Dissertation, University of Michigan, 2004).

Ballou, D., Podgursky, M., (1997). "Teacher Pay and Teacher Quality". W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, MI.

Barbosa, M.E.F., Beltrão, K.I., Fariñas, M.S., Fernandes, C. y Santos, D. (2001). *Modelagem do SAEB - 99. Modelos Multinível. Relatório técnico*. Documento inédito. Brasília: INEP/MEC.

Behrman, J. (2010). "Investment in Education-Inputs and Incentives". *Handbook of Development Economics*, volume. 5, 2010, pp.4883-4975.

Bell, L., Bolam, R., & Cubillo, L. (2003). *A systematic review of the impact of school headteachers and principals on student outcomes*. London: EPPI Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education.

Bellei, C., Muñoz, G., Pérez, L.M. y Raczynski, D. (2003). *¿Quién dijo que no se puede? Escuelas efectivas en sectores de pobreza*. Santiago de Chile: Ministerio de educación-UNICEF

Bellei, C., Raczynski, D., Osses, A. (2010). "¿Qué hemos aprendido sobre programas de asistencia técnica educativa?" en Cristián Bellei (coord.). *Asistencia Educativa en Chile: ¿Aporte al mejoramiento Escolar?* Santiago: Editorial OchoLibros.

Benavides, M. (2000). Explicando las diferencias en el rendimiento en matemáticas en cuarto grado en el Perú urbano: análisis de resultados sobre la base de un modelo básico. Informe preparado para la UMC. Lima: UMC.

Berger, M. y E. Toma. (1994). "Variation in state education policies and effects on student performance". *Journal of Policy and Management*, 13, 3.

Beyer, H., Eyzaguirre, B. y Fontaine.L. (2001). La reforma educacional chilena editado por Juan Eduardo García-Huidobro (reseña). *Revista Perspectivas*, 4(2), pp. 289-314.

Borich, G.D. (2003). *Effective Teaching Methods*. Upper Saddle River, NJ: Merrill Pub Co.

Boyd, D., Grossman, P., Lankford, H., Loeb, S., Wyckoff, J. (2008). "Teacher preparation and student achievement". NBER Working Paper 14314. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Boyd, D., Grossman. P., Lankford, H., Loeb, S. y Wyckoff, J. (2008). "Teacher Preparation and Student Achievement." NBER Working Paper No. 14314.

Bravo, D., Contreras, D. y C. Sanhueza. (1999). "Rendimiento educacional, desigualdad, y brecha de desempeño privado/público. Chile 1982-1997". Documento de Trabajo No163.

Bravo, D., Mukhopadhyay, S., y Todd, P. E. (2008). "Effects of a universal school voucher system on educational and labor market outcomes: Evidence from Chile". Philadelphia, PA: University of Pennsylvania.

Brunner y Elacqua. (2004). Factores que inciden en una educación efectiva. Evidencia Internacional. <http://mt.educarchile.cl>

Campbell, C., Fullan, M., y Glaze, A., (2006). *Unlocking potential for learning. Effective district-wide strategies to raise student achievement in literacy and numeracy. Project report*. Toronto: Ontario Ministry of Education

Carnoy, M. y McEwan, P. (1997). "Public investment or private schools? A reconstruction of educational improvements in Chile". Mimeo, Stanford University.

Carnoy, M. y McEwan. (1998) "Public investments or private schools? A reconstruction of educational improvements in Chile", mimeo Stanford University.

CASEN (2006). *Adolescentes y jóvenes que abandonan sus estudios antes de finalizar la enseñanza media: Principales tendencias*. Santiago: División Social, MIDEPLAN.

Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE). (2010). "Planes de Mejoramiento SEP: Sistematización, Análisis y Aprendizajes de Política". Estudio contratado por la División de Educación General, MINEDUC. Santiago, Chile.

Clotfelter, C.T, Ladd, H.F., Vigdor, J.L. (2007). "How and why do credentials matter for student achievement?" NBER Working Paper 12828. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Clotfelter, H., Ladd, H. y Vigdor, J. (2007). "Teacher credentials and student achievement: Longitudinal analysis with student fixed effects". *Economics of Education Review*, Volume 26, Issue 6, December 2007, Pages 673-682,

Coleman, J. S., Campbell, E. Q., Hobson, C. J., McPartland, J., Modd, A. M., Weinfield, F.D., y York, R.L. (1966). "Equality of Educational Opportunity". Washington, D.C., US Government Printing Office.

Contreras, D. y Rau, T. (2011). "Tournaments Incentives for Teachers: Evidence from a Scaled-up Intervention in Chile". *Economic Development and Cultural Change*.

Contreras, D. y V. Macías (2002). "Desigualdad Educacional en Chile: Geografía y Dependencia." *Cuadernos de Economía* 118: 395-421.

Cotton, K. (1995). *Effective schooling practices: A research synthesis*. 1995 updated. Portland, OR: Northwest Regional Educational Laboratory.

Creemers, B. (1996). *The effective classroom*. London: Cassell

Creemers, B. (1999). *The effective teacher: what changes and remains*. *Asia-Pacific Journal of Teacher Education & Development*, 2(1), pp. 51-63.

Dahl, G. y Lochner, L. (2012). "The Impact of Family Income on Child Achievement: Evidence from the Earned Income Tax Credit". *The American Economic Review*, Volume 102, Number 5, pp. 1927-1956(30)

Darling-Hammond, L. (2000). *Teacher quality and student achievement: A review of state policy evidence*. *Education Policy Analysis Archives*, 8(1).

Dee, T. (2005). "Expense Preference And Student Achievement In School Districts". *Eastern Economic Journal*, Vol. 31, No. 1.

Deller, S. y Rudnicki, E. (1993). "Production efficiency in elementary education: The case of Maine public schools". *Economics of Education Review*, Elsevier, vol. 12(1), pages 45-57.

Derrington, C. (2000). *The LEA Contribution to School Improvement: A Role Worth Fighting for* (LGA research). Paperback

Dewey, J. Husted, T. y Kenny, L. (2000). "The ineffectiveness of school inputs: a product of misspecification?". *Economics of Education Review*, Volume 19, Issue 1, pages 27-45.

Dobbelsteen, S., Levin, J., & Oosterbeek, H. (2002). "The causal effect of class size on scholastic achievement: distinguishing the pure class size effect from the effect of changes in class composition". *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 64 (1), 17-38.

Elacqua, G., Mosqueira, U. y Santos, H. (2010). "La toma de decisiones de un sostenedor: Análisis a partir de la Ley SEP". Documento de trabajo, Instituto de Políticas Públicas, UDP.

Espínola, V. y Silva, M.E. (2009). Competencias del sostenedor para una efectiva gestión del mejoramiento educativo en el nivel local: Una propuesta. Santiago: Universidad Diego Portales

Espínola, V., Chaparro, M. y Lazcano, L., (1997), Evaluación de la Gestión Municipal en Educación en el Contexto de la Descentralización. Estudios Sociales CPU, N° 91.

Espínola, V., Chaparro, M.J., Fuenzalida, A., Silva, M.E. y Zárata, G. (2008). Estructura organizacional de la administración educativa municipal para asegurar la efectividad del apoyo y seguimiento a escuelas vulnerables. Informe Final, proyecto FONIDE N°39. Santiago: FONIDE_ Departamento de Estudios y Desarrollo. División de Planificación y Presupuesto. Ministerio de Educación de Chile

Fernández, T. y Blanco, E. (2004). ¿Cuánto importa la escuela? El caso de México en el contexto de América Latina. Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, 2(1).

Ferrão, M.E. y Fernandes, C. (2003). O efeito-escola e a mudança: dá para mudar? Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, 1(1).

Ferrão, M.E., Beltrão, K. y Fernandes, C. (2003). Aprendendo sobre a escola eficaz – evidências do SAEB-99. Brasília: INEP/MEC.

Flaherty, S. (2012). "Does Money Matter in Pennsylvania? School District Spending and Student Proficiency Since No Child Left Behind". Eastern Economic Journal advance online publication, 7 May 2012; doi:10.1057/eej.2012.7

Fletcher, P. (1997). À procura do ensino eficaz. Informe de investigación inédito. Brasília: PNUD/MEC/SAEB.

Gibbons, S., McNally, S., y Viarengo, M. (2011), "Does Additional Spending Help Urban Schools? An Evaluation Using Boundary Discontinuities" SERC Discussion Paper 90, London School of Economics.

González, Pablo (2005). La igualdad educativa, el financiamiento vía subvenciones y la administración privada de la educación: elementos para la discusión. En Política Educativa y Equidad (pp. 247-270). Santiago: UNICEF- Universidad Alberto Hurtado

Gordon, R., Kane, T.J. y Staiger, D.O (2006). Identifying Effective Teachers Using Performance on the Job. Washington, DC. :The Brookings Institution.

Greenwald, R., Hedges, L., Laine, R., (1996). "The effect of school resources on student achievement". Review of Educational Research 66 (3), 361–396.

Gurney, P. (2007). Five Factors for Effective Teaching. New Zealand Journal of Teachers' Work, 4(2), pp. 89-98.

Gvirtz, S. (2008). Equidad y Niveles Intermedios de Gobierno en los Sistemas Educativos. Un estudio de casos en la Argentina, Chile, Colombia y Perú. Buenos Aires: AIQUE.

Hannay, L. ((2002). The Role of the District in School Improvement, Social Science and Humanities Research Council of Canada (with John Ross).

Hanushek, E. (2006). "School Resources" in Handbook of the Economics of Education, Volume 2.

Hanushek, E. (2007). "Education Production Functions". Hoover Institution, Stanford University. Palgrave Encyclopedia.

Hanushek, E. A. (1986). "The economics of schooling: Production and efficiency in the public school". Journal of Economic Literature, XXIV(3), 1141-78.

Hanushek, E. A. (1997). "Assessing the effects of school resources on student performance: an update". Education Evaluation and Policy Analysis 19 (2), 141-164.

Hanushek, E. y L. Taylor. (1990). "Alternative assessments of the performance of schools: measurement of state variations in achievement". Journal of Human Resources, 25, 2.

Harris, D. y Sass, T.(2011). "Teacher training, teacher quality and student achievement". Journal of Public Economics, Volume 95, Issues 7–8, Pages 798-812.

Harris, D.H., Sass, T.R. (2009). "The effects of NBPTS-certified teachers on student achievement". Journal of Policy Analysis and Management 28 (1), 55–80.

Espínola, V., y Silva. M.E. (2010). Competencias del sostenedor para una efectiva gestión del mejoramiento educativo en el nivel local: Una propuesta. En foco, Educación N°3. Santiago de Chile: Instituto de Políticas Públicas, UDP.

Hedges, L.V., Laine, R.D., Greenwald, R.. (1994). Does money matter? Educational Researcher 23, 5–14.

Hill, J. y Hawk, K. (2000). Making a Difference in the Classroom: Effective Teaching Practice in Low Decile, Multicultural Schools. Albany: Institute for Professional Development and Educational Research, Massey University.

Himmel, E., Maltes, S. y Majluf, N. (1984). Análisis de la influencia de factores alterables del proceso educativo sobre la efectividad escolar. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.

Holmlund, H., McNally, S. y Viarengo, M. (2010), "Does Money Matter for Schools?" Economics of Education Review, 29, 1154-1164.

Hoxby, C. M. (2000). "The effects of class size on student achievement: new evidence from population variation". The Quarterly Journal of Economics (November), 1239-1285.

Irarrázaval, I., Paredes, R., Murray, M., Gutiérrez, G., Bogolasky, F. y Contreras, C. (2011). "Evaluación de los primeros años de Implementación del Programa de Subvención Escolar Preferencial, de la Subsecretaría de Educación". Evaluación encargada por la Dirección de Presupuesto.

Jephcote M. and Davies, B. (2004). Recontextualizing Discourse: exploring the meso-level, *Journal of Education Policy*, Vol. 19, No. 5, pp.547-564.

Kaplan, L y Owings, W. (2002). *Teacher quality, teaching quality and school improvement*. Bloomington, Indiana: Library of Congress.

Killen, R. (2006). *Effective teaching strategies. Lesson for research and practice*. Australia: Cengage Learning

Krueger, A. (1997). "Experimental estimates of education production functions". Working Paper, No 6051. NBER.

KRUEGER, A. B. (1999): "Experimental Estimates of Education Production Functions," *Quarterly Journal of Economics*, 114, 497–532.

Larrañaga, O. y Peirano, C. (2006). "Impacto Distributivo de la Subvención Preferencial". TIPS Departamento de Economía, Universidad de Chile, N° 1.

Lastra, E.F. (2001). *La efectividad escolar: un estudio de las escuelas primarias públicas en una ciudad mexicana*. Tesis doctoral inédita. Los Angeles: Universidad de Stanford, California.

Leithwood, K. & Riehl, C. (2005). What do we already know about educational leadership? En W. Firestone & C. Riehl (Eds.), *A new agenda for research in educational leadership*. New York: Teacher College Press.

Leithwood, K., Louis, K.S., Anderson, S., & Wahlstrom, K. (2004). *How leadership influences student learning*. New York: Wallace Foundation.

Ley de Subvención Escolar Preferencial. Disponible en: www.mineduc.cl/usuarios/rech/File/Ley%20SEPfinal.pdf.

Little, O., Goe, L. y Bell, C. (2009). *A practical guide to evaluating teacher effectiveness*. Washington, DC: National Comprehensive Center for Teacher Quality.

LLECE – UNESCO (2002). *Estudio cualitativo de las escuelas con resultados destacables en siete países Latinoamericanos*. Santiago de Chile: UNESCO.

Luschei, T. y Carnoy, M. (2010). "Educational production and the distribution of teachers in Uruguay". *International Journal of Educational Development*, 30(2), 169-181.

Maclver, M., & Farley-Ripple, E. (2003). *Bringing the district back in: The Role of the Central Office in Improving Instruction and Student Achievement*. Baltimore, MD: John Hopkins University, Centre for Research on the Education of Students Placed at Risk.

Maclver, M., & Farley-Ripple, E. (2008). *Bringing the district back in: The role of the central office in instruction and achievement*. Alexandria, Va: Educational Research Service.

Marzano, R.J. (2003). *What Works in Schools: Translating Research into Action*. Boston: Association for Supervision and Curriculum Development (ASCD).

McEwan, P. J. (2001). The effectiveness of public, Catholic, and non-religious private schools in Chile's voucher system. *Education Economics*, 9(2), 103–128.

McEwan, P. J., y Carnoy, M. (2000). The effectiveness and efficacy of private schools in Chile's voucher system. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 22(3), 213–239.

Meghir, C., Attanasio, O., Santiago, A. (2011). "Education Choices in Mexico: Using a Structural Model and a Randomized Experiment to Evaluate PROGRESA". *Review of Economic Studies* N° 79, 37–66

MINEDUC (2008). Planes de Mejoramiento Educativo. Disponible en www.planesdemejoramiento.cl/s_plan.asp.

Mizala, A. y P. Romaguera (2000). "Determinación de los factores explicativos de los resultados escolares en la Educación Media en Chile". Documento de Trabajo, Centro de Economía Aplicada. Universidad de Chile.

Mizala, A. y P. Romaguera. (1998). "¿Cómo se comparan los resultados de la prueba SIMCE entre colegios públicos y privados", *Revista Perspectivas en Política, Economía y Gestión*, vol 2 N°1.

Mortimore. P. (1993). School effectiveness and the management of effective learning and teaching. *School Effectiveness and School Improvement*, 4(4), pp. 290-310

Murillo, F.J. (2003). Una panorámica de la investigación iberoamericana sobre eficacia escolar. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 1(1).

Murillo, F.J. (2005). *La investigación sobre eficacia escolar*. Barcelona: Octaedro.

Murillo, F.J. (2006). Una Dirección Escolar para el Cambio: del Liderazgo Transformacional al Liderazgo Distribuido. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 4(4e), pp. 11-24.

Murillo, F.J. (2008). Los modelos multinivel como herramienta para la investigación educativa. *Magis Revista Internacional de Investigación en Educación*, 1, 45-62.

Murillo, F.J. (Coord.) (2007). *Investigación Iberoamericana sobre Eficacia Escolar*. Bogotá: Convenio Andrés Bello

Murillo, F.J. y Román, M. (2007). Estudio de Factores Asociados al Segundo Estudio Explicativo y Comparativo Regional, SERCE. Informe preliminar de circulación restringida

Murillo, F.J. y Román, M. (2010). La distribución del tiempo de los directores y las directoras de escuelas de Educación Primaria en América Latina y su incidencia en el desempeño de los estudiantes. *Revista de Educación*, 361, Mayo-Agosto 2013. DOI:10-4438/1988-592X-RE-2011-361-138 (aprobado y en prensa)

Murillo, F.J. y Román, M. (2011). ¿La escuela o la cuna? Evidencias sobre su aportación al rendimiento de los estudiantes de América Latina. Estudio multinivel sobre la estimación de los efectos escolares. Profesorado. *Revista de Curriculum y Formación de Profesorado*, 15(3) pp.27-50.

Murillo, F.J. y Román, M. (2011). School infrastructure and resources do matter: analysis of the incidence of school resources on the performance of Latin American students. *School Effectiveness and School Improvement*. 22(1), pp.29-50.

Murillo, F.J., Martínez Garrido, C. y Hernández Castilla, R. (2011). Decálogo para una enseñanza eficaz. REICE. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 9(1), pp. 6-27.

Nettles, S. y Herrington, C. (2007). Revisiting the Importance of the Direct Effects of School Leadership on Student Achievement: The Implications for School Improvement Policy. *Peabody Journal of Education*, 82(4), pp.724-736.

Nicoletti, C. y B. Rabe. (2012). The effect of school resources on test scores in Englan. Working paper N° 12/19, Department of Economics, University of York.

Orlich,D., Harder,R., Callahan,R., Trevisan, M., y Brown, A. (2010). *Teaching Strategies: A Guide to Effective Instruction*. Australia Wadsworth Cengage Learning

Posner, CH. (2004). Enseñanza Efectiva. Una revisión de la bibliografía más reciente en los países europeos y anglosajones. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. VOL. 9, NÚM. 21, PP. 277-318.

Raczynski, D. y Salinas, D., (2007), *Gestión Municipal de la Educación: diagnóstico y líneas de propuesta*. Informe final. Santiago: MINEDUC_ Asesorías para el Desarrollo.

Ram, R. (2004). "School expenditures and student achievement: evidence for the United States". *Education Economics*, vol. 12, issue 2, pages 169-176.

Reimers, F. (2003). La buena enseñanza y el éxito escolar de los estudiantes en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación, RIE*, Vol 31, Enero/Abril, pp.17-48.

Reynolds, D. (editor) (1994). *Advances in school effectiveness research and practice*. Oxford: Elsevier Science Ltd.

Rivkin, S. G., Hanushek, E.A., and Kain, J. F. (2005). "Teachers, schools, and academic achievement". *Econometrica*, 73(2), 417-458.

Rivkin, S., Hanushek, E. y Kain, J. (2005). "TEACHERS, SCHOOLS, AND ACADEMIC ACHIEVEMENT" *Econometrica*, Vol. 73, No. 2, 417-458

Rockoff, J.E., Jacob, B.A., Kane, T.J., Staiger, D.O. (2008). "Can you recognize an effective teacher when you recruit one?". NBER Working Paper 14485. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Rodriguez, J. "School achievement and decentralization policy: the Chilean case" *Revista Análisis Económico*, vol 3, No 1, 75-88, 1988.

Rodríguez, J. (1988). "School Achievement and Decentralization Policy: The Chilean Case". Draft. ILADES.

Romaguera, P. y Gallegos, S. (2010). "Financiado la educación de grupos vulnerables: La Subvención Escolar Preferencial" en Las nuevas Políticas de Protección Social en Chile, PNUD.

Román M. (2004). Enfrentar el cambio en escuelas críticas urbanas: una mirada a la realidad y posibilidades chilenas. Revista Persona y Sociedad, 18(3), pp.145-172. Santiago: Universidad Alberto Hurtado.

Román, M. (2007b). Un sistema Educativo con dos cabezas: ¿Quién responde por las escuelas públicas en Chile? Buenos Aires: AIQUE.

Román, M. (2008). El nivel intermedio del sistema educativo chileno: las escuelas públicas en un escenario de tensión y disputa. En Gvirtz. S. (Coord.), Equidad y Niveles Intermedios de Gobierno en los Sistemas Educativos. Un estudio de casos en la Argentina, Chile, Colombia y Perú. (págs. 105-136). Buenos Aires: AIQUE.

Román, M. (2008a). Investigación Latinoamericana sobre Enseñanza Eficaz, ILEE. En UNESCO, Eficacia escolar y factores asociados en América Latina y el Caribe (pp.209-225). Santiago de Chile: UNESCO.

Román, M. (2008b). Planes de Mejoramiento, Estrategias e Instrumentos para la Mejora de la Eficacia de la Escuela .Cuadernos de Educación 1(9), pp. 1-18.

Román, M. (2011). Enseñanza Aprendizaje de Calidad en Escuelas Rurales de América Latina (Marco conceptual). Informe de Tesis Doctoral (circulación restringida)

Román, M. y Cardemil, C. (2001). Estudio de factores asociados al bajo rendimiento SIMCE de escuelas focalizadas. Santiago de Chile: CIDE_MINEDUC

Román, M., y Carrasco, A. (2007a). Los Niveles Intermedios del Sistema Escolar Chileno: Posibilidades y Limitaciones para la Equidad. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación , 5 (1), 1-21

Román, Marcela. (2009). El Fracaso Escolar de los Jóvenes en la Enseñanza Media. ¿Quiénes y por qué Abandonan Definitivamente el Liceo en Chile? REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, 7(4), pp. 95-119.

Sammons, P., Hillman, J. y Mortimore, P. (1995). Key characteristics of effective schools: a review of school effectiveness research. London: OFSTED.

Scheerens, J. (2004). Review of school and instructional effectiveness research. Background paper prepared for the Education for All Global Monitoring Report 2005. The Quality Imperative. Paris: UNESCO. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001466/146695e.pdf>.

Scheerens, J. y Bosker, R.J. (1997). The foundations of educational effectiveness. Oxford: Pergamon.

SIMCE (2003- 2006- 2008- 2009-2010). Resultados SIMCE. Santiago: MINEDUC

Slavin, R.E. (1996). Salas de Clase Efectivas, Escuelas Efectivas: Plataforma de Investigación para una Reforma Educativa en América Latina. Documento N° 3. Santiago: PREAL.

Soares, J.F. (2004). O efeito da escola no desempenho cognitivo de seus alunos. Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, 2(2).

Summers, A. y B. Wolfe. (1977). "Do school make a difference?" American Economic Review.

Tagneri, Wendy & Anderson, Stephen E., (2003a) "How high poverty districts improve" en Leadership, Vol. 33 (1).

Tagneri, Wendy & Anderson, Stephen E., (2003b). Beyond Islands of Excellence: What Districts Can Do to Improve Instruction and Achievement in All Schools. Washington, D.C.: The Learning First Alliance and the Association for Supervision and Curriculum Development.

Teddlie, Charles y Reynolds, David. (2000). The international handbook of school effectiveness research, New York: Falmer Press.

Todd, P., Wolpin, K. (2003). "On the Specification and Estimation of the Production Function for Cognitive Achievement." Economic Journal 113(485):F3–33.

Todd, P., y Wolpin, K. (2007). "The Production of Cognitive Achievement in Children: Home, School and Racial Test Score Gaps" Journal of Human Capital, 1(1): 91-136.

Tokman, A. R. (2002). Is private education better? Evidence from Chile. Santiago, Chile: Central Bank of Chile. Central Bank of Chile Working Paper No. 147.

Tyack, D. and Cuban, L. (1995). Tinkering Toward Utopia: A Century of Public School Reform. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Urquiola, M., y Hsieh, C. (2003). "When schools compete, how do they compete? An assessment of Chile's nationwide school voucher program". NBER Working Paper No. 10008.

Valenzuela, J. P., y Villarroel, I. (2010). "Mejoramiento en Resultados Académicos de la Educación Básica en Chile: ¿Primeros efectos de la ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP)?." Tesis para optar al grado de Magíster en Economía, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile

Vélez, E., Schiefelbein, E. y Valenzuela, J. (1994). Factores que afectan el rendimiento académico en la educación primaria. Revisión de la literatura de América Latina y el Caribe. Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas, 17, pp. 29-53.

Viñao, A. (1994). Sistemas educativos y espacios de poder: teorías, prácticas y usos de la descentralización en España. Revista Iberoamericana de Educación (versión impresa), 4, pp. 29-64.

Wallace Foundation. (2006). Leadership for learning: Making connections between, state, district and school policy and practices. The Wallace Foundation, New York. Also available at <http://www.wallacefoundation.org/>

Waters, J. T., y Marzano, R. J. (2006). School district leadership that works: The effect of superintendent leadership on student achievement. Denver,CO: Mid-continent Research for Education and Learning.

Waters, T., Marzano, R. J., & McNulty, B. (2003). Balanced leadership: What 30 years of research tells us about the effect of leadership on student achievement. Aurora, CO: Mid-continent Research for Education and Learning.

Weinstein, J., Fuenzalida, A. y Muñoz, G. (2010). "La Subvención Preferencial: Desde una Difícil Instalación Hacia su Institucionalización. ¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo". UNESCO

Wenglinsky, H. (2002). How schools matter. The link between teacher classroom practices and student academic performance. Education Policy Analysis Archives, 10 (12).

Withbourn, S., Mitchell. K. y Morris, R. (2000). What is the LEA for? An Analysis of the Functions and Roles of the Local Education Authority. Berkshire: Education Management Information Exchange – National Foundation for Educational Research.

Witziers, B., Bosker, R. J., & Krüger, M. L. (2003). Educational leadership and student achievement: The elusive search for an association. Educational Administration Quarterly, 39(3), 398–4

Anexo I: Especificaciones sobre los modelos econométricos y selección de casos para el análisis cualitativo

Modelos de regresión

La especificación de los modelos fue ampliamente descrita en la sección 3.2. Las variables incluidas en los modelos son las siguientes.

- Dummies anuales: la categoría base es el año 2007.
- Dummies que reflejan si el colegio es clasificado como emergente o autónomo al inicio del programa.
- Dummies anuales interactuadas con dummies que capturan colegios SEP según su clasificación inicial en emergente y autónoma.
- Cantidad de establecimientos que administra el sostenedor
- Dummies para capturar nivel socioeconómico del establecimiento: bajo, medio bajo, medio, medio alto-alto. Se deja como categoría base a establecimientos de nivel bajo.
- Tasa de alumnos por profesores
- Cantidad de establecimientos particulares subvencionados y privados en la comuna, como una medida del tipo de competencia que enfrenta cada colegio
- Dummies regionales, para regiones particularmente afectadas por el terremoto del año 2010 (región V, VI, VII, VIII, IX y RM).
- Grado de concentración de niños prioritarios en el establecimiento en porcentaje de los alumnos totales.
- Dummy que refleja si el establecimiento tiene educación parvularia (es más probable que los niños en 4 básico hayan asistido al preescolar)
- Dummies para controlar por el tamaño del colegio: menos de 20 alumnos en cada grado; 20-39 alumnos; 40-59 alumnos; más de 60 alumnos. Se deja como categoría base a los colegios más grandes.
- Simce en la prueba correspondiente en el año 2006.

Estas variables provienen de las bases de datos SIMCE a nivel establecimiento, los directorios y bases de financiamiento compartido. La base (panel de establecimientos) resultante -abarca el período 2007-20011. Los datos de gasto, sin embargo, sólo están

disponibles para el período 2008-2010, ya que las liquidaciones de gasto del año 2011 aún no estaban completas cuando se cerró el proceso de recopilación de datos.

Para los efectos de realizar el análisis se ha sistematizado información anual entregada por todos los sostenedores (privados y públicos) vía plataforma en línea al MINEDUC dando cuenta del total y tipo de gastos e inversiones efectuados con recursos SEP en sus escuelas. Tal como este equipo pudo constatar, los sostenedores efectúan la rendición de recursos desde la SEP, a través del portal de comunidad escolar (www.comunidadescolar.la) en donde ingresan el detalle de los gastos realizados por concepto de diagnóstico, ejecución y administración Central. La plataforma permite un interesante desglose. Por ejemplo, respecto del “diagnóstico y ejecución” existen dos categorías de gasto:

1. Artículos y especies, donde se especifican los gastos de operación (bienes y servicios), gastos en personal, gastos en asesorías técnicas y capacitación, gastos en recursos de aprendizaje, gastos en equipamiento de apoyo pedagógico, y gastos en imprevistos.
2. Contratación de Servicios, donde se especifican los gastos en personal, gastos en asesorías técnicas y capacitación y gastos en imprevistos.

En los modelos de gasto, se desagregan estas categorías en las siguientes:

Gastos de operación. No se discrimina dentro de esta categoría. Se incluye: material de oficina; insumos computacionales; colaciones y comidas; reproducción de documentos; arriendo de oficinas; arriendo de instalaciones operativas; arriendo de mobiliario; arriendo de máquinas y equipos; arriendo de vehículos; arriendo de equipos informáticos; combustible.

Gastos en recursos de aprendizaje. No se discrimina dentro de esta categoría. Se incluye: implementación de biblioteca, libros y revistas; material didáctico; recursos audiovisuales; software educativo; instrumentos musicales y artísticos; implementos deportivos; implementación de laboratorios: set química, set física, otros

Gastos en equipamiento de apoyo pedagógico. No se discrimina dentro de esta categoría. Se incluye: equipos de amplificación; multicopiadoras; cámaras fotográficas y/o filmadora; televisores; reproductor de dvd y de audio; computadores; impresoras; scanner; proyectores multimedia (data show); pizarras interactivas; dispositivos portátiles educacionales; otros.

Gastos en personal. Se discrimina entre contrataciones de personal nuevo, ampliación de horas al personal ya existente y contratación de personas a honorarios (no ATE).

Contrataciones ATE: se distingue entre pagos por asesorías y servicios pedagógicos y personal técnico de apoyo; pagos para asesoría administrativa y de gestión y pagos para cursos talleres y tutorías.

Selección de casos para el estudio cualitativo. Descripción del modelo econométrico y procedimiento para la selección de casos.

Como ya se explicara en el texto, para los establecimientos SEP se estimaron modelos econométricos (con y sin efectos fijos a nivel de colegio), con el fin de determinar si los

sostenedores (condicional en un conjunto de características) tienen un desempeño (medido por SIMCE) que está alejado o no de la norma

Los sostenedores se segmentan en ocho grupos, distinguiendo la dependencia del sostenedor y si los establecimientos que poseen el sostenedor son todos urbanos o todos rurales, o si el sostenedor tiene mayoritariamente (más del 50%) establecimientos rurales o urbanos.

Dentro de cada uno de estos subgrupos se estima un modelo en el que el SIMCE es modelado en función de las siguientes variables:

- Dummies anuales: categoría base es el año 2008; hay dos dummies, una para el año 2009 y otra para el año 2010.
- Número total de docentes en educación básica
- Razón alumnos profesores
- Fracción de alumnos prioritarios
- Grupo socioeconómico al que pertenece el establecimiento (categoría base, grupo socioeconómico bajo; se incluyen cuatro dummies: grupo medio bajo, grupo medio, grupo medio alto y alto. PONER CLASIFICACION.
- Clasificación inicial del establecimiento. La categoría base es establecimiento autónomo. Se agrega una variable dummy para establecimiento emergente.

Las categorías de gastos utilizadas se corresponden las grandes agregaciones mencionadas ya mencionadas: gastos de operación, gastos en recursos de aprendizaje, gastos en equipamiento de apoyo pedagógico, gastos en personal y contrataciones ATE.

Se estiman los modelos por OLS y por efectos fijos. En el primer caso se clasifica a los colegios según el tamaño de su residuo (este mide qué tan por arriba o por debajo están del promedio condicional para toda la muestra). El modelo de efectos fijos, permite estimar un “efecto individual” que recoge si en promedio el colegio está por arriba o por debajo del promedio condicional estimado para el total del grupo, dejando de lado desviaciones anuales que pueden deberse a “ruido” en el SIMCE ajeno a cualquier acción del sostenedor o del colegio. Luego estos residuos (los residuos OLS y los efectos individuales de los colegios estimados por el modelo de efectos fijos) se promedian a nivel de sostenedor y se procede a clasificar a los sostenedores en tres grupos: aquellos con residuo promedio en el intervalo [promedio+/- 0.75 desviación estándar] y aquellos por arriba o por debajo.

Nótese que el estimador de efectos fijos y el estimador OLS, dan, por supuesto, origen a dos clasificaciones distintas. El primero recoge sostenedores que “en promedio” están por arriba o por debajo de la “norma”; el segundo, originalmente define desviaciones de la norma año a año, pero luego nosotros promediamos estas desviaciones a nivel de sostenedor. El 80% de los sostenedores queda clasificado en la misma celda según se uno u otro método. Los casos cualitativos los seleccionamos en la muestra de sostenedores que con clasificados en la misma celda por uno u otro método.

La selección final de los casos de estudio se hace en los grupos de sostenedores Municipales, sólo con establecimientos urbanos y sólo con establecimientos rurales; y en el grupo de sostenedores particulares subvencionados con colegios sólo urbanos (el grupo con sólo rurales es muy pequeño). Y dentro de estos tres grupos se seleccionan aleatoriamente cinco casos que están muy por debajo de la norma y cinco casos que están por encima de la norma, quedándonos con una base de datos que contiene 30 sostenedores. Dentro de esta submuestra se seleccionan los establecimientos a entrevistar.

Anexo II: Pautas Entrevistas y Grupos Focales

Anexo III: Sistematización y pre análisis discurso sostenedores, directores y docentes

Anexo Estadístico

