



LIBERTAD Y DESARROLLO

SERIE INFORME **SOCIAL**

Sobrecarga Administrativa
en el Sistema Escolar

María Cristina Tupper C.

SERIE
INFORME
SOCIAL

ISSN 0717 - 1560

Agosto 2017

167

MARÍA CRISTINA TUPPER C.

es ingeniero comercial con mención en
Administración de la Pontificia Universidad Católica
de Chile. Se desempeña como investigadora del
Programa Social de LyD.

CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO **05**

1. ANTECEDENTES 06

2. PRINCIPALES FUENTES DE SOBRECARGA ADMINISTRATIVA EN LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES 08

3. SONDEO 13

4. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS 15

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 17

Resumen Ejecutivo

Durante los últimos 10 años se han impulsado importantes cambios en nuestro sistema escolar, tanto en lo que respecta a la cantidad de recursos invertidos, como en el ámbito institucional. Si bien muchos de estos cambios han sido positivos y ya podemos comenzar a ver sus efectos, su puesta en marcha no ha estado exenta de dificultades. La falta de consideración de las realidades locales y la tendencia controladora propia del gobierno central, son dos elementos que han influido fuertemente en la forma en que los cambios se han llevado a la práctica. Como resultado, hoy se observa una cantidad preocupante de restricciones y exigencias hacia los establecimientos subvencionados, lo que se ha traducido en un importante aumento de los recursos destinados a cumplir con estas tareas en desmedro de las funciones propiamente pedagógicas.

Esto no quiere decir que los cambios impulsados no fueran necesarios. Por el contrario, el aumento de recursos disponibles para los alumnos más vulnerables, la elaboración de estándares de calidad a los que los colegios pudieran apuntar, la medición de otros indicadores de la calidad que fueran más allá del ámbito académico, entre muchos otros cambios, eran urgentes de llevar a cabo. Sin embargo, la forma en que las reformas se han ido implementando ha tenido como consecuencia que sostenedores, directores y profesores presten cada vez más atención a labores administrativas, lo que requiere ser revertido cuanto antes.

Este trabajo explora a través de discusiones y entrevistas con los distintos actores del sistema cuáles son las principales causas de la sobrecarga administrativa, encontrando que éstas pueden ser clasificadas en cinco grandes fuentes:

1. No hay claridad sobre el uso que se le puede dar a los recursos.
2. Los establecimientos no cuentan con las capacidades técnicas necesarias para dar respuesta a los requerimientos.
3. El proceso que se debe seguir para poder utilizar los recursos es muy complejo.
4. Los requerimientos que hacen los distintos organismos del Estado muchas veces no consideran las particularidades de un establecimiento escolar.
5. No hay claridad sobre la cantidad de recursos con que contará el colegio el próximo período.

Finalmente se entregan algunas propuestas para avanzar hacia la desburocratización del sistema educativo, de modo que éste sea más eficiente en el uso de sus recursos financieros y humanos, y se reorienten los esfuerzos al cumplimiento de su principal objetivo: propender a que todos los alumnos tengan las mismas oportunidades de recibir una educación de calidad¹.

¹ Ley 20.529, artículo 1°.

1. ANTECEDENTES

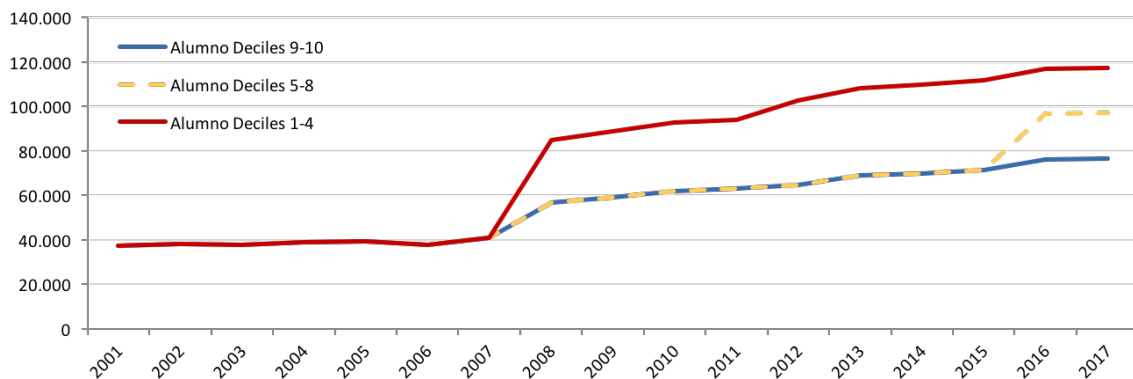
Durante los últimos 10 años se han impulsado importantes cambios en nuestro sistema escolar, tanto en lo que respecta a la cantidad de recursos invertidos, como en el ámbito institucional. Si bien muchos de estos cambios han sido positivos y ya podemos comenzar a ver sus efectos, su puesta en marcha no ha estado exenta de dificultades. La falta de consideración de las realidades locales y la tendencia controladora propia del gobierno central, son dos elementos que han influido fuertemente en la forma en que los cambios se han llevado a la práctica. Como resultado, hoy se observa una cantidad preocupante de restricciones y exigencias hacia los establecimientos subvencionados, lo que se ha traducido en un importante aumento de los recursos destinados a cumplir con estas tareas, en desmedro de las funciones propiamente pedagógicas.

El fuerte aumento de los recursos invertidos en el sistema ha sido llevado a cabo a través de distintas vías, como el incremento de las subvenciones existentes, la creación de nuevas subvenciones como la Subvención Escolar Preferencial (SEP), la creación de algunos fondos específicos como el Fondo de Apoyo a la Educación Pública y la implementación de distintos programas administrados directamente por el Ministerio de Educación (Mineduc), entre otras.

Si se analiza, por ejemplo, el gasto por alumno de cuarto básico vía subvenciones², se observa que entre los años 2001 y 2007, éste se mantuvo prácticamente invariable en aproximadamente \$ 40.000 mensuales (pesos 2017). Luego en el 2008 se producen dos cambios importantes: aumenta la subvención general y se crea la SEP, con lo

Gráfico 1
**SUBVENCIÓN ALUMNO 4º BÁSICO
JORNADA COMPLETA (PESOS 2017)**

Fuente: Elaboración propia a partir de Decreto con Fuerza de Ley N°2 de 1998 del Ministerio de Educación y sus versiones anteriores.



² Se consideran para este cálculo la subvención de jornada escolar completa y la subvención escolar preferencial, usando como supuesto que se trata de un establecimiento autónomo con un índice de vulnerabilidad entre 30% y 45%.

que el gasto por alumno aumenta para todos los niveles socioeconómicos, pero especialmente para los alumnos pertenecientes a los primeros cuatro deciles de ingreso³. Como resultado, el 2008 un alumno de cuarto básico con jornada escolar completa que asistía a un establecimiento subvencionado recibía vía subvenciones aproximadamente \$ 85.000 si pertenecía al 40% más vulnerable.

Durante los años posteriores al 2008, el gasto por alumno vía subvenciones siguió aumentando en términos reales, hasta alcanzar aproximadamente los \$ 112.000 para los alumnos prioritarios (alumnos pertenecientes a los primeros 4 deciles de ingreso) y aproximadamente \$71.000 para el resto. Finalmente, el año 2015 se vuelve a producir un cambio importante en términos de financiamiento, con la creación de la subvención para alumnos preferentes (aquellos pertenecientes a los deciles 5, 6, 7 y 8). Como resultado, el año 2017 un alumno de cuarto básico que asiste a jornada completa en un establecimiento subvencionado puede recibir tres montos distintos vía subvención dependiendo del nivel de ingreso de su hogar; aproximadamente \$ 117.000 si pertenece a los primeros 4 deciles, cerca de \$ 97.000 si pertenece a los deciles 5, 6, 7 u 8 y casi \$ 77.000 si pertenece a los 2 últimos deciles.

Era de esperar que tanto los cambios institucionales, como el aumento de recursos descrito anteriormente elevaran fuertemente la carga administrativa que enfrentan los establecimientos. Por un lado, el uso de los nuevos recursos ha estado fuertemente restringido por el nivel central

a través de una serie de condiciones y requerimientos que los establecimientos deben cumplir para cada gasto que realicen. Por otro, la nueva institucionalidad ha significado que los establecimientos deben cumplir con nuevos requisitos, se enfrentan a nuevos interlocutores y se modifican las condiciones del financiamiento, entre muchos otros cambios. Sin embargo, el tema no ha sido abordado hasta ahora y en consecuencia, el problema ha ido creciendo y desviando recursos desde el ámbito pedagógico.

Este trabajo busca explorar las principales fuentes de la sobrecarga administrativa que enfrentan los establecimientos educacionales con el fin de entender sus orígenes y proponer medidas que puedan alivianarla, así como también orientar posteriores trabajos en este ámbito.

³ La SEP es una subvención dirigida a los estudiantes pertenecientes al 40% de los hogares de menores ingresos del país. Con ella se busca compensar la desventaja que enfrentan los niños y jóvenes pertenecientes a hogares de menos recursos producto del menor capital cultural que tienen sus padres, y de las circunstancias adversas en las que muchas veces les ha tocado crecer. Ambos elementos inciden directamente en el desarrollo de niños y jóvenes, por lo que para un establecimiento educacional es más

difícil educar a alumnos de bajo nivel socioeconómico, lo que justifica un mayor aporte por parte del Estado. El año 2015 se modificó la SEP de modo que ésta ya no solo reconozca la desventaja que enfrentan los alumnos pertenecientes a los primeros cuatro deciles de ingreso, sino que también entregue un monto adicional a los alumnos pertenecientes a los deciles 5, 6, 7, y 8, equivalente a la mitad del que reciben los del 40% más vulnerable.

2. PRINCIPALES FUENTES DE SOBRECARGA ADMINISTRATIVA EN LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES

Con el objeto de tener una primera aproximación de las causas detrás de la sobrecarga administrativa que venía siendo denunciada⁴, se invitó a personas de distintos sectores del ámbito educacional a un taller de discusión respecto del tema. En esta conversación cada participante entregó su apreciación en base a su propia experiencia, pero los problemas expuestos fueron bastante similares. Independientemente de si se trataba de establecimientos municipales o particulares subvencionados, grandes o pequeños, pertenecientes a una red o independientes, los problemas que manifestaron sus representantes tenían orígenes comunes.

Específicamente se detectaron cinco fuentes de sobrecarga administrativa, las cuales se describen a continuación.

1. No hay claridad sobre el uso que se le puede dar a los recursos.

De acuerdo a la última versión del Manual de Rendición de Cuentas publicado por la Superintendencia de Educación⁵, existen actualmente ocho subvenciones a través de las cuales el Estado transfiere recursos a los sostenedores de establecimientos educacionales. Cada una de estas subvenciones tiene un propósito particular: financiar el mantenimiento de la infraestructura, financiar iniciativas que prevengan la deserción, financiar programas de integración, etc. Se tiene entonces que los sostenedores no son libres de utilizar los recursos recibidos de la forma

que estimen más conveniente, sino que deben atenerse a los usos para los que la subvención fue creada.

Existen argumentos a favor y en contra de un sistema de financiamiento como el descrito, pero no es el objeto de este documento discutir su pertinencia, sino más bien visibilizar los problemas administrativos que éste conlleva. Uno de los grandes problemas que tiene este sistema se origina en el hecho que un mismo bien o servicio puede adquirirse con distintos propósitos. Por ejemplo, en un colegio se podrían adquirir 50 tablas de madera cepillada para construir una bodega (lo que correspondería a un gasto en infraestructura) o para utilizarlas como material para una clase de carpintería (lo que correspondería a un gasto en material didáctico).

Esta multiplicidad de usos que se le puede dar a los bienes y servicios es algo que las leyes que regulan el uso de las subvenciones educacionales consideran, pero que no ha sido fácil de implementar⁶. En la práctica, la Superintendencia ha definido los gastos que son aceptados como medios para el cumplimiento de un determinado propósito a través de reglamentos y documentos de orientación, pero la realidad es que los distintos bienes y servicios que pueden ser utilizados para alcanzar propósitos tan amplios como el “mejoramiento de la calidad de la educación de los establecimientos educacionales subvencionados⁷” o “asegurar a todas las personas el ejercicio del derecho a una educación de calidad⁸”, son demasiados y están constantemente cambiando a medida que se producen avances tecnológicos y pedagógicos.

4 Si bien el tema de la sobrecarga administrativa es algo que viene siendo discutido con fuerza desde hace años por sostenedores y directivos, el tema ha tenido poca presencia en los medios. Algunas excepciones son una columna del entonces director de la Educación 2020, Mario Waissbluth, publicada en la sección “Voces” de La Tercera en octubre de 2013 (<http://www.latercera.com/voce/quien-fiscaliza-a-los-fiscalizadores/>) y una entrevista realizada por el mismo medio a la gerente de la red de colegios SIP, Lily Ariztia, en abril del 2015 (<http://www.latercera.com/noticia/gerente-de-las-red-sip-no-veo-como-un-sostenedor-pequeno-resistiria-las-exigencias-que-impone-la-nueva-ley/>)

5 Superintendencia de Educación, Manual de cuentas para la rendición 2016 – 2017.

6 Cada subvención tiene su fin particular definido en la ley que regula su uso, pero no se ha legislado sobre los gastos específicos que pueden ser financiados con cada subvención. La excepción a esta regla es el caso de la Subvención a la Educación Gratuita (conocida también como Subvención

Base), que hasta el año 2015 podía usarse para financiar todo tipo de gastos, pero cuyo uso fue restringido con la promulgación de la ley 20.845 que pone fin al lucro, el financiamiento compartido y la selección. A través de esta ley se establece que solo existen 11 categorías de gasto que permiten cumplir con el fin de la Subvención a la Educación Gratuita. Sin embargo, las dos últimas categorías son sumamente amplias (Gastos que guarden directa relación con la mejora de la calidad del servicio educativo del o los establecimientos educacionales y Gastos consistentes con el proyecto educativo del o los establecimientos educacionales), por lo que en la práctica el principio que en la ley se establece el fin de la subvención y no el tipo de gasto en el que se puede usar, se sigue cumpliendo parcialmente.

7 Ley de Subvención Escolar Preferencial, Artículo 1.

8 Decreto con Fuerza de Ley N°2 de 1998 del Ministerio de Educación. Fija texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de ley n°2 de 1996, sobre subvención del Estado a establecimientos educacionales.

Este choque entre realidad y práctica es una fuente permanente de carga administrativa para los establecimientos educacionales, ya que sus directivos deben estar verificando que los usos que están dando a los recursos correspondan a aquellos “aprobados” por la Superintendencia y que se esté generando toda la documentación de respaldo que ésta exige. Incluso hay sostenedores que han manifestado la necesidad de contratar personal extra para abordar esta función⁹, lo que da cuenta de la enorme desviación de recursos que está produciendo el sistema.

A este problema se suma el hecho que los usos aprobados por la Superintendencia han ido cambiando en el tiempo, lo que ha hecho aún más confusa la situación. Por ejemplo, en la última versión disponible del Manual para la rendición de cuentas, se indica que sí pueden ser cargados a la Subvención Escolar Preferencial los aportes previsionales con cargo al empleador correspondientes a los empleados que realizan funciones asociadas al Plan de Mejora. Sin embargo, el año 2012 el Ministerio de Educación informó que tales gastos no podían ser financiados con la SEP¹⁰.

Contradicciones como éstas son mencionadas con frecuencia por los encargados de administrar los recursos en los establecimientos educacionales, quienes además mencionan que no tener claridad sobre las “reglas del juego” hace muy difícil la tarea de utilizar los recursos de forma eficiente.

2. Los establecimientos no cuentan con las capacidades técnicas necesarias para dar respuesta a los requerimientos.

Otro problema asociado a este sistema es que cada fuente de financiamiento está ligada a un uso específico, es que para verificar su cumplimiento se requiere llevar una contabilidad separada por cada tipo de ingreso. Por ejemplo, si un director quiere saber si le alcanzan los recursos para financiar la pintura del colegio a fin de año, no basta con sumar todos los ingresos y restarle todos los gastos realizados a la fecha, sino que es necesario saber cuánto se ha gastado en mantenimiento durante el año y luego restar este monto a los ingresos percibidos a través de la subvención de mantenimiento. El ejemplo anterior es bastante sencillo, pero muchas de las situaciones reales que se producen en un colegio no lo son ¿Qué pasa

si renuncia un profesor que tiene asignadas horas para trabajar en el programa de integración, horas para participar en actividades del plan de mejora y horas de clases? Estos 3 “tipos de horas” deben financiarse con subvenciones distintas, entonces ¿cómo se redistribuyen estas horas en profesores cuyos valores hora son distintos al valor hora del profesor que renunció? ¿Cómo se refleja este cambio en el gasto proyectado de cada subvención? Este tipo de preguntas surgen todo el tiempo, y para contestarlas se requiere contar con la ayuda de profesionales especializados en el área de la administración.

Incluso contando con el personal necesario para llevar este tipo de contabilidad, es esperable que el director se sienta abrumado por la cantidad de procedimientos y registros que requiere para llevar a la práctica este sistema contable. En el caso del gasto en remuneraciones por ejemplo, se requiere contar con un registro permanentemente actualizado de la cantidad de horas de cada tipo que trabaja cada persona y con un sistema que permita elaborar liquidaciones de sueldo y pagos parciales para cada uno de estos tipos. Es evidente que resulta contraproducente exigirle este nivel de complejidad administrativa a los sostenedores.

Por otra parte, es preocupante que ni las autoridades de la Superintendencia ni sus fiscalizadores conozcan el nivel de complejidad de los procesos en los que deben incurrir los establecimientos para cumplir con la normativa. Esto hace difícil la comunicación entre ambas partes, y genera un ambiente poco fructífero para el sistema en desmedro de la calidad.

3. El proceso que se debe seguir para poder utilizar los recursos es muy complejo.

Además de las capacidades técnicas mencionadas más arriba, el proceso asociado al uso de los recursos ha ido requiriendo una inversión cada vez mayor en tiempo, recurso especialmente escaso en los establecimientos educacionales.

Un ejemplo de esto es la obligación de licitar los servicios de asesoría y capacitación que contraten los establecimientos subvencionados. La entrada en vigencia de esta obligación¹¹ tuvo como resultado la transformación de un proceso simple, que consistía básicamente en la firma de un contrato entre las partes involucradas, en un proceso que consta de varias

⁹ Entrevista publicada en Diario La Tercera a Lily Ariztía, Gerente de red de colegios SIP, a propósito de la aprobación de la ley 20.248. Frente a la pregunta ¿Ampliarán su personal? la entrevistada responde “Sí, vamos a fortalecer las estructuras administrativas sobre todo para las rendiciones de los dineros que se vienen a propósito que el proyecto fija una lista de cosas en las que se pueden gastar los dineros de la subvención. Nosotros somos partidarios de la rendición de los recursos, ya sean públicos o privados, pero creemos que una cosa es rendir los recursos y otra cosa es que te ahoguen con las rendiciones. El año pasado en el área de finanzas y gestión teníamos a seis personas y contrataremos a cuatro más.”

¹⁰ Ordinario N° 0357 de octubre de 2013, Superintendencia de Educación, Pág. 16.

¹¹ Ley 20.845, artículo 3°.

etapas y que implica dedicar parte importante del tiempo de una persona. De acuerdo al documento de orientación publicado por el Mineduc para llevar a cabo la contratación de este tipo de servicios¹² el proceso debería considerar las siguientes etapas: elaboración de los términos de referencia; publicación del llamado al menos en un diario de circulación regional; período de consultas y respuestas; período de recepción de ofertas; evaluación de las ofertas por parte de una comisión evaluadora (compuesta por representantes de la comunidad escolar) en conformidad con los criterios establecidos en las bases del concurso; comunicación de los resultados del concurso a todos los participantes y finalmente, la firma del contrato.

Como era de esperar, un procedimiento como el descrito no solo requiere de capacidades técnicas específicas, sino que también de la inversión de una cantidad de tiempo importante en gestión y coordinación de todas las etapas, lo que desvía recursos desde el trabajo pedagógico al ámbito administrativo. Esta misma situación es mencionada una y otra vez por los miembros de los equipos directivos consultados en relación a distintos procesos, recibiendo especial atención los procesos asociados al Plan de Mejora Educativo (PME).

El PME es similar a lo que en el sector privado se conoce como planificación estratégica y nace con la creación de la Subvención Escolar Preferencial (SEP). La ley que crea la SEP establece que uno de los requisitos para que los establecimientos puedan impetrar la subvención es que los recursos deben ser destinados a financiar las acciones comprendidas en el PME, y que estas acciones deben estar orientadas a la mejora de las prácticas del establecimiento en las áreas de gestión del currículum, liderazgo escolar, convivencia escolar y gestión de recursos. Luego, con la ley ya vigente, el Ministerio ha ido entregando una serie de orientaciones e instrucciones que los establecimientos que reciben SEP deben seguir para elaborar y ejecutar sus planes de mejoramiento.

El proceso ha llegado a tales niveles de complejidad, que ha surgido todo un mercado en torno a la asesoría sobre temas relativos a la planificación estratégica en establecimientos educacionales. En efecto, si se analizan los servicios disponibles en el Registro Público de Entidades Pedagógicas y Técnicas de Apoyo¹³, se observa que al menos un 43% de los 1.377 servicios disponibles para el área de Liderazgo Escolar, corresponden a servicios asociados a la planificación estratégica¹⁴.

Por otro lado, una auditoría realizada por la Contraloría General de la República a la Subsecretaría de Educación el año 2014 revela que a esa fecha prácticamente no existía una fiscalización respecto de la obligación de elaborar un PME y menos, sobre el hecho que los recursos transferidos fueran utilizados para financiar las acciones que lo componían¹⁵. Esto da cuenta del desperdicio de recursos que supone este sistema, que implica un alto costo para los establecimientos educacionales en términos de carga administrativa, pero cuyos beneficios en términos de control del gasto y transparencia no son percibidos.

No cabe duda que la planificación estratégica es una herramienta que puede ser sumamente útil en la gestión de un establecimiento educacional. Tener una misión y objetivos estratégicos de largo plazo que guíen las decisiones importantes, contar con metas claras e indicadores que permitan medir el cumplimiento de estas metas, disponer de instancias de evaluación periódicas, y en general, todos los componentes de un proceso de planificación estratégica, tienen el potencial de mejorar la eficiencia de cualquier organización si se los utiliza adecuadamente. Sin embargo, tienen también el potencial de producir el efecto contrario si no se aplican adecuadamente, ya que se incurriría en todos los costos sin obtener ninguno de los beneficios.

4. Los requerimientos que hacen los distintos organismos del Estado muchas veces no consideran las particularidades de un establecimiento escolar.

El funcionamiento diario de un establecimiento educacional se caracteriza por ser muy dinámico. La cantidad de actividades simultáneas a coordinar y ejecutar es alta, lo que exige una cuidadosa planificación previa. Los profesores y directivos manifiestan que una vez comenzado el año escolar es muy difícil encontrar espacios para realizar actividades adicionales a las planificadas, y menos para organizarlas. Además, constantemente surgen situaciones imprevistas que requieren atención, por lo que se necesita mucha disciplina para evitar un retraso en la ejecución de la planificación.

Sin embargo, esto no es considerado por el resto de las instituciones del sistema educativo, que funciona con sus propios ritmos y plazos en lugar de ponerse al servicio de los establecimientos educacionales. Basta revisar la sección noticias de la página "Comunidad Escolar"¹⁶ para darse cuenta de la brecha que existe entre los

¹² Ministerio de Educación 2016, Orientaciones para la contratación de Servicios de Asistencia Técnica Educativa (ATE), a través de Concurso Público, en el marco de la Ley de Inclusión.

¹³ La ley establece que para poder rendir los gastos asociados a la contratación de servicios de asesoría y capacitación, el proveedor de los servicios debe pertenecer al Registro Público de Entidades Pedagógicas y Técnicas de Apoyo.

¹⁴ Este cifra se obtiene de contabilizar todos los servicios que en su nombre incluyen las frases "Plan de Mejora", "Planificación Estratégica" o "PME".

¹⁵ Contraloría General de la República, Informe final n° 87 de 2014 sobre auditoría a las transferencias efectuadas con cargo a la subvención escolar preferencial, de la Subsecretaría de Educación.

¹⁶ El sitio web www.comunidadescolar.cl es un portal administrado por el Ministerio de Educación que funciona como vía de comunicación entre éste y los sostenedores y otros miembros de la comunidad escolar.

plazos en que la información debiera ser entregada para que los establecimientos pudieran incorporarla en sus planificaciones y la fecha real de entrega.

A continuación se describen algunos ejemplos:

- i. Instructivo para la contratación de servicios ATE (junio 2016): a partir del 8 de junio del año 2016, la ley exige que para poder rendir los recursos utilizados en la adquisición de servicios de asesoría y capacitación, los establecimientos deben contratar estos servicios a través de un concurso público. Sin embargo, el instructivo necesario para que los establecimientos pudieran poner en práctica este nuevo requisito fue entregado el mismo día en que éste comenzaba a regir, lo que produjo una total paralización en su contratación durante el segundo semestre de ese año. El proceso descrito en el instructivo resultó ser demasiado complejo como para que los establecimientos pudieran adecuar sus planificaciones, lo que no solo retrasó los plazos en que se cumpliría con las acciones establecidas sino que generó serios problemas asociados a la ejecución de los recursos, el cumplimiento de los planes de mejora y trabajo administrativo adicional, entre otros.
- ii. Orientaciones para la Construcción de Comunidades Educativas Inclusivas (diciembre 2016): con la promulgación de la Ley de Inclusión, los establecimientos educacionales deben comenzar a cumplir con una serie de normas asociadas a la convivencia, disciplina y trato en general. Como es de esperar, esto requiere realizar una serie de cambios en el funcionamiento de los colegios que es necesario planificar con anticipación. Sin embargo, las orientaciones necesarias para realizar estos cambios fueron entregadas recién en diciembre del año en que la ley comenzó a regir.
- iii. Resultados Concurso Transporte Escolar Rural 2016 (junio 2016): desde hace ya varios años que el Ministerio de Educación realiza un concurso anual para financiar el transporte de alumnos de zonas rurales a sus establecimientos educacionales. Sin embargo, suele suceder que los resultados del concurso son entregados a mediados de año, con lo que además de perder la oportunidad de contar todo el año con el beneficio en lugar de solo el segundo semestre, resulta muy difícil para el personal de los establecimientos educacionales poder coordinar la ejecución del servicio.
- iv. Manual de Cuentas para la Rendición 2015 (marzo 2016): el manual de cuentas es el documento donde la Superintendencia establece entre otras cosas, qué gastos pueden ser financiados con qué subvención y los medios de verificación que se deben presentar para

respaldar cada gasto (ya vimos que esto podía variar en el tiempo). Sin embargo, hasta el año 2017 el manual era entregado a comienzos del año siguiente al que aplicaba. Esto obviamente dificultaba enormemente el proceso de planificación de los sostenedores y directivos, quienes generalmente asumían que las reglas se mantendrían de un año a otro, cuando esto no necesariamente era así. Además, esto dificultaba enormemente el proceso de rendición, porque al momento de conocer las reglas que ésta debía seguir, todos los gastos ya estaban realizados y los medios de verificación son muy difíciles de conseguir retroactivamente. Todo esto generaba una carga administrativa adicional e innecesaria, no solo a fin de año sino que también durante el año en los establecimientos que trataban de adelantarse a los posibles cambios.

Si bien los ejemplos descritos corresponden a casos puntuales que han tenido efectos acotados sobre el funcionamiento de los establecimientos, no se trata de casos aislados. Situaciones como éstas ocurren constantemente e impiden a los establecimientos mantener el foco en las actividades planificadas.

Un caso que llama especialmente la atención en cuanto a la falta de adecuación con los plazos propios de los establecimientos educacionales, es el de todo el proceso asociado a los PME. El gran objetivo detrás de la obligación impuesta a los establecimientos de elaborar un plan de mejora es precisamente fomentar el uso de una planificación estratégica, e impulsar así una cultura de mejora continua. Sin embargo, la forma en que el Ministerio lidera el proceso es totalmente contraproducente con este objetivo.

En primer lugar, todos los años se cambian las orientaciones y metodologías sugeridas para elaborar y ejecutar la planificación, lo que ha dificultado la familiarización con el proceso por parte de las comunidades educativas. En segundo lugar, los plazos previstos para que los establecimientos cumplan con las distintas etapas del proceso (diagnóstico, planificación, implementación y evaluación), no tienen ninguna relación con las fechas en que por naturaleza a los establecimientos les resultaría más fácil y útil realizarlas.

A continuación se muestra un cuadro con las cuatro etapas asociadas al PME y tres columnas con las siguientes fechas:

- a) Las fechas en que sostenedores y directivos manifestaron haber realizado las tareas asociadas a cada etapa del PME 2016¹⁷.
- b) Las fechas en que el Mineduc propuso a los colegios para que realizaran las tareas asociadas a cada etapa del PME 2016¹⁸.

¹⁷ Esta información se obtuvo en el taller de discusión mencionado al comienzo de esta sección.

¹⁸ Esta información se obtuvo del documento elaborado por el Mineduc "Plan de Mejoramiento Educativo en el marco de la reforma educacional: más oportunidades para todas y todos los estudiantes"

c) Las fechas en que el Mineduc dio por terminado el plazo para realizar las tareas asociadas a cada etapa del PME 2016 y cerró la plataforma disponible para registrar la información correspondiente¹⁹.

Etapa	Fecha en que colegios llevan a cabo la etapa	Fecha presupuestada por Mineduc para llenar plataforma PME	Fecha real de cierre plataforma PME
Diagnóstico	Octubre 2015	Abril 2016	Julio 2016
Planificación	Noviembre 2015	Abril 2016	Julio 2016
Implementación	Marzo 2016 - Enero 2017	Mayo 2016 - Diciembre 2016	Marzo 2017
Evaluación	Febrero 2017 – Marzo 2017	Enero 2017	Marzo 2017

Como se observa en el cuadro, las fechas sugeridas por el Mineduc para realizar las tareas que comprende cada etapa, son bastante posteriores a las fechas en que los colegios efectivamente las realizan. El problema de esto es que todos los instrumentos que el Mineduc entrega a los establecimientos para apoyarlos en las distintas etapas están contruados en base a su propio calendario. Como resultado, los establecimientos tienen que ir adecuando el trabajo que ya realizaron a los instrumentos que el Mineduc les va entregando posteriormente, duplicándose la carga de trabajo.

Por ejemplo, las orientaciones generales para el proceso PME 2016 fueron entregadas en enero del mismo año, cuando lo normal es que las primeras etapas del proceso (diagnóstico y planificación) son realizadas por el establecimiento (y por la mayoría de las organizaciones que realizan planificaciones anuales) a fines del año anterior. Además, las orientaciones consideraban que ambas etapas fueran llevadas a cabo durante abril del 2016, cuando es evidente que a esas alturas del año la planificación del colegio ya debe estar en plena ejecución.

Además, todos los gastos que se hagan con cargo a la SEP deben corresponder a acciones incluídas en el PME del año en cuestión, por lo que de elaborar la planificación recién en el mes de abril, no sería posible utilizar recursos de esta subvención durante los meses de enero, febrero, marzo y abril. En definitiva, el calendario propuesto por el Mineduc para las distintas etapas del proceso PME, no se adecúa ni a la realidad de los establecimientos educacionales, ni a las exigencias legales.

5. No hay claridad sobre la cantidad de recursos con que contará el colegio el próximo período

La falta de claridad en relación a los ingresos futuros es un elemento que se suma a las ya múltiples fuentes de

incertidumbre que enfrentan sostenedores y directivos a la hora de planificar el año escolar. Es cierto que gran parte de los ingresos dependen de la cantidad de alumnos que tenga el establecimiento y su asistencia, variables que son bastante predecibles. Sin embargo, una parte cada vez más importante de los ingresos depende del nivel socioeconómico que tengan los alumnos, lo que si bien es adecuado en términos de eficiencia, es una variable menos predecible.

Por otro lado, tampoco existe claridad sobre los plazos en que algunas de las transferencias debieran ser realizadas, lo que aumenta aún más la incertidumbre y dificulta la adecuada gestión de los recursos. Ejemplo de esto es lo que sucede con el Fondo de Apoyo a la Educación Pública, que este año corresponde a una suma de \$ 255.400 millones, de los cuales a junio habían sido transferidos solo el 0,32% y no se tiene ninguna información sobre el calendario de pago. Esto se viene repitiendo hace ya varios años y genera en los sostenedores la necesidad de estar constantemente consultando al Ministerio por la disponibilidad de estos recursos.

En la práctica, no tener claridad sobre la cantidad de recursos con que se contará durante el año complejiza la administración de cualquier organización. Esto se ve especialmente exacerbado en los establecimientos educacionales que no funcionan en red, y que, por lo tanto, no cuentan con la capacidad de gestión o liquidez que les permita adecuarse a cambios en los ingresos presupuestados, gastos inesperados, etc. Situación que enfrentan la gran mayoría de los establecimientos, ya que solo un 17% de los sostenedores administra 2 o más establecimientos²⁰.

¹⁹ Esta información se obtuvo de la sección noticias del sitio web www.comunidadescol.cl.

²⁰ Cifra obtenida del análisis de la base de datos "Directorio Sostenedores 2016", disponible en el sitio web del Centro de Estudios Mineduc (centroestudios.mineduc.cl).

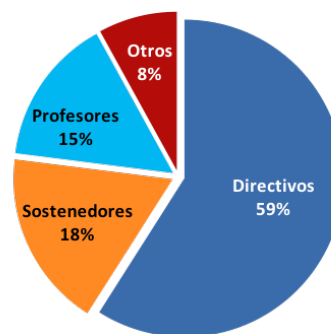
3. SONDEO

Con el fin de saber si los problemas detectados a través del taller de discusión eran compartidos por la comunidad educativa en general, se aprovechó la ocasión de la realización de la XVIII versión del Seminario Calidad y Gestión en Educación organizado por Libertad y Desarrollo y la Universidad del Desarrollo para realizar un sondeo sobre el tema entre los asistentes.

a. Descripción de los participantes

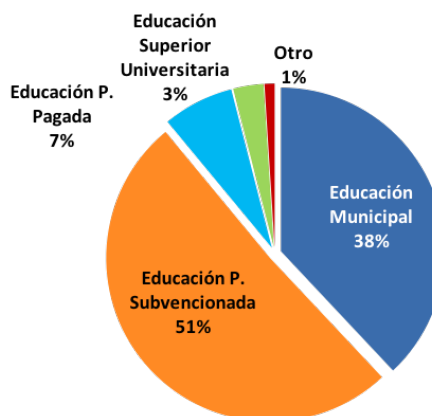
El sondeo contempló un total de 100 participantes que se desempeñan en distintos ámbitos del mundo educacional. A continuación se muestra la distribución de quienes participaron del sondeo de acuerdo a sus funciones:

Función	N° Encuestados	% Encuestados
Directivos	59	59%
Sostenedores ²¹	18	18%
Profesores	15	15%
Otros	8	8%
Total	100	100%



En cuanto al tipo de dependencia en que se desempeñan los participantes, la distribución es la siguiente:

Dependencia	N° Encuestados	% Encuestados
Educación Municipal	38	38%
Educación Part. Subvencionada	51	51%
Educación Part Pagada	7	7%
Educación Superior Universitaria	3	3%
Otro	1	1%
Total	100	100%



²¹ Incluye a quienes se identificaron como "Sostenedor" y a quienes se identificaron como "Trabaja en una DAEM, Corporación de Educación o

alguna Institución Sostenedora de Colegios Part. Subvencionados" porque, en la práctica, estos últimos trabajan apoyando al sostenedor en sus funciones.

b. Descripción de las respuestas

A cada participante se le pidió que calificara la incidencia que en su opinión tienen una serie de problemas asociados a la relación con los distintos organismos del Estado y las solicitudes que estos hacen a los establecimientos educacionales. Estos problemas fueron los levantados a través del taller de discusión mencionado y corresponden a las fuentes de sobrecarga administrativa que han sido analizadas previamente en este informe.

Los resultados del sondeo fueron los siguientes²²:

Posibles Fuentes de Sobrecarga Administrativa	Efecto Nulo o Bajo	Efecto Moderado	Efecto Alto	% Encuestados
a. No hay claridad sobre el uso que se le puede dar a los recursos.	13%	47%	40%	100%
b. Los establecimientos no cuentan con las capacidades técnicas necesarias para dar respuesta a los requerimientos.	16%	34%	51%	100%
c. El proceso que se debe seguir para poder utilizar los recursos es muy complejo.	7%	22%	71%	100%
d. Los requerimientos que hacen los distintos organismos del Estado muchas veces no consideran las particularidades de un establecimiento escolar.	1%	25%	74%	100%
e. No hay claridad sobre la cantidad de recursos con que contará el colegio el próximo período.	10%	33%	57%	100%
f. No hay coordinación entre los distintos organismos del Estado.	8%	36%	56%	100%
g. Los requerimientos que hacen los distintos organismos del Estado cambian constantemente.	0%	35%	65%	100%

Como se observa en la tabla, la proporción de participantes que considera que los problemas mencionados tienen un impacto bajo o nulo en el funcionamiento de los establecimientos es bastante menor, en particular cuando se trata de las dificultades asociadas a que no se consideren las particularidades de los establecimientos educacionales y a que los requerimientos estén cambiando constantemente.

En cambio, se observa que en la mayoría de los participantes considera que los problemas mencionados tienen un efecto alto en el funcionamiento de los establecimientos, entorpeciendo de forma importante. Destacan en este sentido la complejidad de los procesos asociados al uso de recursos y el hecho que los requerimientos no se ajusten a las particularidades de un establecimiento educacional. En estos casos, un 71% y 74% de los participantes respectivamente, consideran que el impacto sobre el funcionamiento de los establecimientos es alto.

²¹ Los porcentajes que se muestran en la tabla fueron calculados sobre el total de participantes que efectivamente respondió cada pregunta.

4. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

La evolución que ha experimentado nuestro sistema educativo durante los últimos 10 años, a través de un considerable aumento de los recursos invertidos y de una modernización de la institucionalidad que los sustenta, nos ha permitido avanzar hacia mayores estándares de calidad y transparencia. Sin embargo, la falta de consideración de las realidades locales y la tendencia controladora propia del gobierno central son elementos que han influido fuertemente en la forma en que los cambios se han llevado a la práctica.

Al analizar las causas de sobrecarga administrativa que los directivos y sostenedores mencionan, queda en evidencia que los cambios han sido impulsados desde arriba hacia abajo de manera algo forzada, sin que se preparara adecuadamente a los establecimientos para implementarlos y sin buscar en ellos un aliado en la transformación del sistema. En lugar de reconocer que quienes trabajan día a día en los establecimientos son quienes mejor conocen las necesidades de sus alumnos, se opta por controlar centralizadamente lo más posible el uso que se da a los recursos, a pesar del enorme esfuerzo en términos administrativos que esto significa.

Como resultado, hoy se observa una cantidad preocupante de restricciones y exigencias hacia los establecimientos subvencionados, lo que se ha traducido en un importante aumento de los recursos destinados a cumplir con estas tareas, en desmedro de las funciones propiamente pedagógicas.

Esto no quiere decir que los cambios impulsados no fueran necesarios. Por el contrario, el aumento de recursos disponibles para los alumnos más vulnerables, la elaboración de estándares de calidad a los que los colegios pudieran apuntar, la medición de otros indicadores de la calidad que fueran más allá del ámbito académico, entre muchos otros cambios, eran urgentes de llevar a cabo. Sin embargo, la forma en que las reformas se han ido implementando han tenido como consecuencia que sostenedores, directores y profesores presten cada vez más atención a labores administrativas en desmedro de sus labores pedagógicas, lo que requiere ser revertido cuanto antes.

Como se mostró más arriba, el problema de la sobrecarga administrativa en los establecimientos educacionales tiene su origen en múltiples fuentes, por lo que no existe una sola medida que permita resolverlo. Solucionarlo necesariamente requerirá de un conjunto de medidas que aborden las debilidades que hoy enfrentan los establecimientos educacionales en el ámbito administrativo, pero que por sobre todo permitan adecuar los procesos y requerimientos a la realidad de las escuelas.

A continuación se proponen algunas medidas para avanzar en esta dirección:

- 1. Flexibilizar el uso de los recursos:** como se argumentó, un sistema de financiamiento donde cada fuente de ingresos está asociada a un objetivo tiene consecuencias prácticas que lo hacen muy ineficiente. Por otro lado, existe abundante literatura que respalda la tesis de que la autonomía es uno de los elementos esenciales para el éxito de las escuelas. Finalmente, se tiene que con la promulgación de la ley 20.845 se prohíbe a los sostenedores de establecimientos educacionales retirar utilidades, por lo que restringir el uso de recursos ya no tiene mucho sentido. En la práctica, a través de la restricción del uso de los recursos lo que se está haciendo es permitir que sea el Estado el que tome las decisiones de gasto e inversión por sobre los sostenedores y directivos, que son quienes mejor conocen a sus comunidades educativas y quienes tienen los mayores incentivos a mejorar la calidad de la educación que sus alumnos reciben.

Específicamente se propone que todas las subvenciones puedan ser utilizadas para financiar cualquier tipo de gasto que no corresponda a un retiro de utilidades y que esté adecuadamente respaldado.

Una alternativa a esta propuesta sería cambiar la lógica de establecer los gastos permitidos, por una en que se determine qué gastos no son permitidos y en qué circunstancias. Esto reduciría de forma importante la actual complejidad involucrada en el control de los gastos y la incertidumbre que enfrentan directivos y sostenedores al no tener claridad sobre los gastos que serán aprobados.

2. Entregar resultados de postulaciones de fondos anuales en febrero de cada año: dado que para planificar adecuadamente las actividades del año escolar se requiere saber al menos de forma aproximada la cantidad de recursos con que se contará, se propone que todas las adjudicaciones de fondos que se hacen de forma anual (FAEP, fondos de transporte, etc) sean informadas durante el mes de febrero. Así, los sostenedores y directivos pueden hacer los ajustes necesarios en la planificación durante los primeros días de marzo y comenzar el año de forma adecuada.

3. Entregar todas las instrucciones y orientaciones al menos 6 meses antes que comience el año escolar y cambiarlas lo menos posible: como se explicó, para funcionar adecuadamente los establecimientos educacionales necesitan que las reglas del juego sean claras y se mantengan al menos durante todo el año escolar (marzo a febrero del año siguiente). Para avanzar en esta dirección se sugiere que todos los documentos con instrucciones y orientaciones que entregan las diversas instituciones del Estado a los establecimientos durante el año se comiencen a entregar en una misma fecha y de preferencia antes que comience el año escolar. Adicionalmente se sugiere que los documentos tengan vigencia mayor a un año.

4. Mejorar el proceso de planificación estratégica exigido a los establecimientos (PME): gran parte de los problemas mencionados en el taller de discusión estaban asociados a este proceso. Se sugiere, en primer lugar, adecuar la calendarización del proceso a los plazos en que los establecimientos educacionales generalmente realizan las tareas asociadas a cada etapa del proceso. Además, se sugiere fusionar en una sola etapa la evaluación del año en curso con el diagnóstico del próximo año, ya que en la práctica son lo mismo. Finalmente se sugiere establecer fechas límite para la entrega de la información asociada a cada etapa y eliminar las fechas de inicio, permitiendo así que cada establecimiento realice el proceso de acuerdo a sus propias preferencias pero exigiendo el cumplimiento de un plazo límite.

A modo de ejemplo, para el año escolar 2019 la calendarización del proceso debiera ir en la siguiente línea:

- a. Evaluación 2018 y diagnóstico 2019: 18 de enero de 2019
- b. Planificación 2019: 31 de enero de 2019
- c. Implementación 2019: 8 de marzo de 2020
- d. Evaluación 2019 y diagnóstico 2020: 17 de enero de 2020.

Otro aspecto del proceso de planificación estratégica que debe ser revisado es el hecho que éste esté orientado a la

mejora de las prácticas del establecimiento. El problema con esta metodología es que la inversión realizada en una mejora durante el año requiere nuevos recursos los años siguientes para mantenerla, lo que no está contemplado.

Por ejemplo, supongamos que este año un establecimiento decide mejorar su proceso de selección de profesores y para eso contrata un servicio externo de *headhunting*. Esto podría ser perfectamente financiado con recursos SEP e incluido dentro del PME porque se trata de una mejora. Sin embargo, si el próximo año el establecimiento quiere mantener esta práctica, en teoría ya no podría ser financiada con recursos SEP ni incluida en el PME, porque no se trata de una mejora respecto del año anterior.

Esto resulta confuso y no tiene una justificación técnica. Se propone que el PME incluya las acciones a financiar por todas las fuentes de financiamiento y terminar con la restricción que los recursos SEP deban utilizarse para mejoras. Además de solucionar el problema recién descrito, esta propuesta permitiría terminar con la convivencia que hoy existe de múltiples planificaciones en paralelo (plan de integración, plan de formación, etc), dándole un real sentido de planificación estratégica al PME y evitando la duplicidad de trabajo administrativo.

En cuanto a la complejidad misma del proceso, se sugiere mantener como obligatorias solo aquellas tareas para las que se cuente con la capacidad de revisión por parte del nivel central. Así los establecimientos que consideran que los procesos ya establecidos son útiles pueden seguir desarrollándolos, pero aquellos establecimientos que están sobrecargados pueden alivianar su carga administrativa sin que esto signifique una pérdida de transparencia, ya que nadie está revisando gran parte de la información que envían.

5. Eliminar obligación de licitar los servicios de asesoría y capacitación: esto tenía sentido cuando no era obligación para los prestadores de estos servicios pertenecer al registro creado por el Mineduc (registro ATE). Hoy la obligación de licitar tiene un costo altísimo en términos de carga administrativa para los establecimientos y sus beneficios no son claros.

6. Realizar anualmente focus groups con sostenedores y directivos sobre las fuentes de carga administrativa que persistan e ir implementando sus sugerencias progresivamente. Dado que nuestro sistema educativo está en pleno desarrollo, es necesario estar continuamente evaluando el impacto que tienen los elementos que se vayan incorporando en la carga administrativa de los establecimientos. Esto permitirá ir haciendo los ajustes necesarios sin que se vuelva a producir una situación de sobrecarga como la actual.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ley 20.529, del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización.
- Ley 20.248, de Subvención Escolar Preferencial.
- Decreto con Fuerza de Ley N° 2 de 1998 del Ministerio de Educación y sus modificaciones, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del DFL N° 2 de 1996, sobre subvención educacional del Estado a establecimientos educacionales.
- **Diario La Tercera, abril de 2015.** Entrevista a Lily Ariztía disponible en <http://www.latercera.com/noticia/gerente-de-las-red-sjp-no-veo-como-un-sostenedor-pequeno-resistir-la-exigencias-que-impone-la-nueva-ley/>
- **Voces La Tercera, octubre de 2013.** *Columna de Mario Weissbluth "Quién fiscaliza a los fiscalizadores"*. Disponible en el siguiente link <http://www.latercera.com/voces/quien-fiscaliza-a-los-fiscalizadores/>
- Superintendencia de Educación, Manual de Cuentas para la Rendición 2016 – 2017.
- Ley 20.845 de Inclusión Escolar que Regula la Admisión de los y las Estudiantes, Elimina el Financiamiento Compartido y Prohíbe el Lucro en establecimientos Educativos que Reciben Aportes del Estado.
- Ordinario 3161/042 de la Dirección del Trabajo.
- **Ministerio de Educación 2016.** *Orientaciones para la contratación de Servicios de Asistencia Técnica Educativa (ATE), a través de Concurso Público, en el marco de la Ley de Inclusión.*
- **Contraloría General de la República, Informe final n° 87 de 2014** sobre auditoría a las transferencias efectuadas con cargo a la subvención escolar preferencial, de la Subsecretaría de Educación.
- **Ministerio de Educación 2016.** *Plan de Mejoramiento Educativo en el marco de la Reforma Educativa: Más oportunidades para todas y todos los estudiantes.*
- **Centro de Estudios Mineduc, Directorio Oficial de Sostenedores 2016.** Disponible en <http://datos.mineduc.cl/dashboards/19770/bases-de-datos-directorio-de-sostenedores/>

