



LIBERTAD Y DESARROLLO

SERIE INFORME **SOCIAL**

Análisis de la labor de la **Superintendencia de Educación**

María Paz Arzola G.
Anita Zaldívar S.

**SERIE
INFORME
SOCIAL**
ISSN 0717 - 1560

Noviembre 2019

181

MARÍA PAZ ARZOLA G.

es ingeniero comercial con mención en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Magister en Economía de la UC. Desde marzo de 2018 se desempeña como Coordinadora del Programa Social de Libertad y Desarrollo.

ANITA ZALDÍVAR S.

es estudiante de Ingeniería Comercial de la Pontificia Universidad Católica y del Magíster en Economía Aplicada de la misma casa de estudios.

CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO **05**

1. INTRODUCCIÓN 06

2. FISCALIZACIONES 07

3. SANCIONES 20

4. CONCLUSIÓN 23

5. ANEXO METODOLÓGICO 25

2.1 Principales materias fiscalizadas	07
2.2 Fiscalizaciones en respuesta a denuncias	10
2.3 Fiscalizaciones por dependencia del establecimiento educacional	12
2.4 Fiscalizaciones por categoría de desempeño del establecimiento	14
2.5 Resultado de las fiscalizaciones	18

Resumen Ejecutivo

En el presente documento se analizan en detalle las cifras sobre la labor de fiscalización realizada por la Superintendencia de Educación en sus últimos 5 años de funcionamiento, entre 2014 y 2018. En primer lugar, se observa que el número de fiscalizaciones anuales oscila en torno a las 25 mil, con una tendencia creciente a partir de 2016. Adicionalmente, se identificó que en dicho período los temas más fiscalizados fueron las condiciones para la obtención de la Subvención Escolar Preferencial (SEP), los requisitos para el reconocimiento oficial y la respuesta a denuncias presentadas por miembros de la comunidad escolar. A partir del análisis, es posible concluir que el aumento en el número de fiscalizaciones hacia el año 2018 se explica en gran medida por el alza en el número de Denuncias, las cuales se relacionan especialmente con maltrato a estudiantes, así como también producto de los requisitos para el Reconocimiento Oficial, algunos de los cuales fueron modificados con la Ley N° 20.845 del año 2015.

Al considerar las materias más fiscalizadas para cada tipo de dependencia, se observa que la labor fiscalizadora de la Superintendencia parece fundarse en motivos objetivos y verificables: mientras los establecimientos públicos reciben más fiscalización debido a las subvenciones que exigen el cumplimiento de requisitos especiales -que son las que reciben con mayor frecuencia- esto se compensa en parte por el menor número de denuncias que reciben en comparación con los colegios particulares subvencionados.

Respecto al resultado de las fiscalizaciones, nuestro análisis destaca el alza que se produjo en 2018 en el número de casos que pasan a seguimiento, lo que ha permitido que un número significativo de colegios aprovecharan la oportunidad de resolver sus faltas. Esto se ha visto acompañado, sin embargo, de un gran aumento en la fracción de fiscalizaciones totales que pasa a ser sancionada, cifra que prácticamente se ha duplicado desde el año 2014, llegando a 56% en 2018.

En cuanto a las materias que dan origen a sanción, las más frecuentes a lo largo del período son las relacionadas a Denuncias, Reconocimiento Oficial, Acreditación de Saldos y No Rendición. Mientras las dos primeras se explican por el mayor número de fiscalizaciones relativas a estos temas, sanciones de No Rendición y Acreditación de Saldos no tienen como contrapartida un número significativo de fiscalizaciones respecto al total. De igual forma, destaca el aumento inédito de las sanciones por No Rendición de recursos en 2015. Se visualiza aquí un efecto que podría explicarse por la entrada en vigencia de la Ley N° 20.845.

Como conclusión de este exhaustivo análisis, queda en evidencia el importante rol que tiene la Superintendencia y su potencial para contribuir al aseguramiento de la calidad y al cumplimiento de las normativas por parte de las escuelas. Si bien es necesario seguir estudiando el efecto de fiscalizaciones y sanciones sobre el desempeño de ellas, en el presente informe queda de manifiesto el poder que la Superintendencia tiene a la hora de afectar los procedimientos y el funcionamiento de las escuelas, lo que depende de la priorización de materias a fiscalizar y de la manera de llevarlas a cabo.

1. INTRODUCCIÓN

El año 2011 se promulgó la Ley N° 20.529 que creó el Sistema de Aseguramiento de la Calidad, mediante el cual se establece una institucionalidad para la evaluación, fiscalización, orientación y apoyo al mejoramiento continuo de las escuelas del país. De ahí nació, por un lado, la Agencia de Calidad de la Educación, organismo encargado de evaluar y orientar a los establecimientos escolares; mientras que al Ministerio de Educación (MINEDUC) se le encomendó el deber de prestarles apoyo técnico-pedagógico, en la medida que éstos lo requirieran, y así contribuir al cumplimiento de los objetivos de la ley.

En virtud de esta misma ley se creó además la Superintendencia de Educación Escolar, que comenzó sus operaciones en septiembre de 2012, con el objeto de fiscalizar que los establecimientos educacionales reconocidos oficialmente por el Estado se ajusten a la normativa que rige su funcionamiento y al uso de los recursos públicos que se les entregan. Se trata de un servicio público funcionalmente descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relaciona con el Presidente de la República por intermedio del MINEDUC.

De esta forma, la labor fiscalizadora de la Superintendencia de Educación se enmarca en el objetivo de contribuir con el aseguramiento de la calidad de la educación que reciben los estudiantes a lo largo del país. Por lo mismo, se le otorga la facultad de promocionar, informar y educar, en el ámbito de su competencia, a todos los integrantes de las comunidades educativas y ciudadanía en general, sobre la normativa educacional y el resguardo de derechos en esta materia. Todo ello, respetando el espacio de autonomía que la ley proporciona a los colegios. Así también, la Superintendencia tiene la tarea de dar a conocer los mecanismos disponibles para que las comunidades escolares puedan resolver consultas, hacer denuncias o reclamos

y solicitar mediaciones en la resolución de conflictos que puedan afectarlas.

En el presente documento se analiza en detalle la gestión realizada por este organismo en sus últimos 5 años de funcionamiento. La idea es indagar sobre el rol que tiene en el aseguramiento de la calidad y sobre cada una de las materias que contiene la normativa. Para ello, se solicitaron por ley de transparencia las bases de datos relativas a fiscalizaciones, denuncias y sanciones emanadas de la Superintendencia y se contó con el apoyo del centro de estudios de dicha institución para facilitar la comprensión y procesamiento de los datos¹.

¹ Con todo, cualquier error u omisión en el análisis es de exclusiva responsabilidad de las autoras.

2. FISCALIZACIONES

Tal como se indicó, las fiscalizaciones forman parte de la principal labor que realiza la Superintendencia. Estas pueden realizarse a sostenedores de establecimientos o directamente a un colegio, según el motivo y el ámbito en que esté radicada la responsabilidad sobre la materia a revisar. De acuerdo al procedimiento general, las fiscalizaciones que se hacen a sostenedores que tienen más de un establecimiento son registradas en aquél que tenga una mayor matrícula, aun cuando se trate de una materia no relacionada a éste.

En el Gráfico N°1 se muestran las fiscalizaciones realizadas por la Superintendencia cada año, distinguiendo entre el total y luego excluyendo a las que fueron dirigidas a sostenedores. Dado que la diferencia entre ambos números no es significativa, el presente documento no hará distinción en este sentido y en adelante se considerarán fiscalizaciones totales, independiente de a quién hayan sido dirigidas.

En cuanto a la tendencia a lo largo del tiempo, en el gráfico se observa que el número de fiscalizaciones entre 2014 y 2018 ha ido oscilando en torno a las 25 mil al año. Considerando que a nivel país hay en torno a 12 mil establecimientos educacionales, ello significa un promedio de aproximadamente 2 fiscalizaciones por cada uno. En 2015 es cuando se produjo

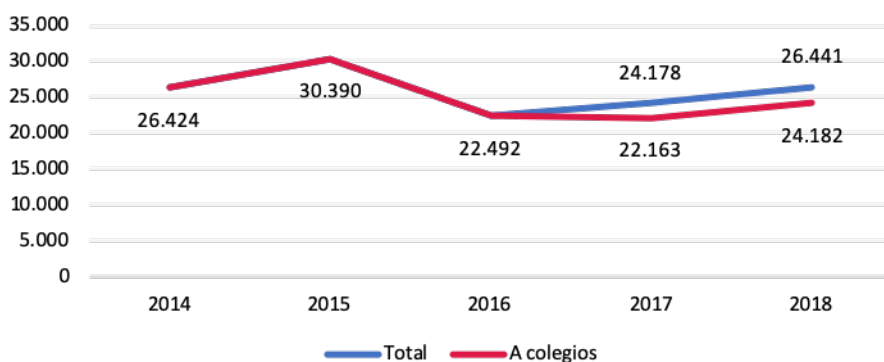
el *peak* del período estudiado, superándose las 30 mil fiscalizaciones, para luego descender y en los últimos años, se aprecia una tendencia creciente.

2.1 Principales materias fiscalizadas

En primer lugar, las fiscalizaciones pueden originarse en tres situaciones: 1) por la recepción de una denuncia presentada por algún miembro de una comunidad escolar, 2) por oficio, es decir, por iniciativa de la Superintendencia en respuesta a algún antecedente, ó 3) pueden responder a la programación anual de este organismo como parte de su labor regular. Debido a la amplitud de la normativa educacional, la Superintendencia debe priorizar y para ello determina un número limitado de temas a fiscalizar durante un año, lo que se define en un Plan Anual de Fiscalización. A partir de éste se elabora

Gráfico 1
NÚMERO DE FISCALIZACIONES TOTALES Y NÚMERO DE FISCALIZACIONES REALIZADAS A COLEGIOS, EXCLUYENDO AQUELLAS A SOSTENEDORES.

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de la Superintendencia de Educación.



un Programa de Fiscalización mediante el cual se guía el quehacer del fiscalizador, se establecen los objetivos, los bienes jurídicos que se busca proteger en el contexto del objetivo del aseguramiento de la calidad, así como también los procesos, las pruebas y los procedimientos de auditoría que se deben aplicar a lo largo del proceso. Algunas de las materias a fiscalizar son de carácter permanente, mientras que hay otras que varían de un año a otro, según el énfasis definido por la autoridad a cargo.

Adicionalmente, dada la imposibilidad logística de fiscalizar la totalidad de los establecimientos educacionales del país, los que superan los 12 mil, la Superintendencia determina "muestras" de colegios para cada uno de los Programas de Fiscalización que se aplicarán durante el año. Estos se seleccionan sobre la base de múltiples factores, considerando un componente aleatorio y otro en función del riesgo que exhibe el establecimiento.

En la presente sección, se analiza cuáles son las principales materias de fiscalización y si éstas parecen obedecer a algún tema que la Superintendencia esté priorizando de manera más sistemática. Para ello, se ha partido por agrupar las fiscalizaciones más recurrentes en las categorías que se describen a continuación. Las restantes, en tanto, se agrupan como "Otros" (ver Anexo).

- **Subvención Escolar Preferencial (SEP):** corresponde a la fiscalización del cumplimiento de los requisitos bajo los cuales se entrega la SEP, unos de los cuales tienen que ver con el uso de los recursos públicos que se entregan en virtud de ésta y su rendición de cuentas, así como determinadas obligaciones a las que los establecimientos se comprometen una vez que suscriben a ella.
- **Reconocimiento Oficial (R.O.):** corresponde a la fiscalización de las condiciones que deben cumplir los colegios para obtener y luego mantener el derecho a funcionar y a certificar la aprobación de cada uno de los ciclos y niveles que conforman la educación regular. Antes del año 2017, los programas de fiscalización relativos a esta materia se denominaban revisión integral, por lo que en esta categoría se han incluido todos ellos.
- **Subvención Programa de Integración Escolar (PIE):** corresponde a la fiscalización del cumplimiento de los requisitos bajo los cuales se entrega la subvención PIE, unos de los cuales tienen que ver con el uso de los recursos públicos que se entregan en virtud de ésta y su rendición de cuentas, así como determinadas obligaciones a las que se comprometen los establecimientos una vez que suscriben a ella.
- **Denuncias:** son las fiscalizaciones que se originan en una denuncia de algún miembro de la comunidad educativa a la Superintendencia, las que pueden obedecer a distintos temas.

- **No rendición:** corresponde a la fiscalización de aquellos sostenedores de establecimientos educacionales que no han cumplido con la obligación de rendir cuenta del uso de recursos públicos que les exige la ley.
- **Acreditación de saldos:** corresponde a la fiscalización de aquellos sostenedores de establecimientos educacionales que no han cumplido a cabalidad con la obligación de acreditar la disponibilidad de saldos, esto es, la justificación de la diferencia que se produce entre los recursos públicos recibidos y los que fueron efectivamente gastados.
- **Admisión:** fiscalizaciones destinadas a verificar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del proceso de admisión en los establecimientos educacionales.
- **Asistencia:** fiscalizaciones destinadas a verificar que los establecimientos educacionales registren y declaren correctamente la asistencia de los alumnos, así como constatar la presencia efectiva de los alumnos en la sala de clases.

Pues bien, en el Gráfico N°2 se muestra cuáles fueron las principales categorías de fiscalización en cada período. Aquí se observa que, hasta el año 2017, las fiscalizaciones por concepto de Subvención Escolar Preferencial (SEP) ocupaban el primer lugar en el total de fiscalizaciones realizadas cada año. En cambio, en 2018 dicha categoría cayó al tercer lugar, con poco menos de 4 mil fiscalizaciones. Luego, destacan las fiscalizaciones relativas al cumplimiento de los requisitos para la obtención y mantención del Reconocimiento Oficial, que en 2018 pasó a ser la categoría más importante, posiblemente debido a las nuevas exigencias que se introdujeron mediante la Ley N° 20.845. En tercer lugar, aparecen recurrentemente las fiscalizaciones originadas por Denuncias presentadas a la Superintendencia, que registran un incremento sostenido desde 2014 y que se disparan en 2018, año en que fueron las segundas en importancia.

Estas tres materias -Reconocimiento Oficial, Denuncias y SEP- permiten explicar más de la mitad de las fiscalizaciones que se realizan anualmente. Esto se constata en la Tabla N°1, que además muestra que cada año se fiscalizan entre 9 y 22 categorías (según nuestra distinción).

Otra materia que muestra un peso importante es la fiscalización de los requisitos de la subvención que se entrega en virtud del Programa de Integración Escolar (PIE), lo que, sin embargo, se ha ido reduciendo sostenidamente en el tiempo. Finalmente, llama la atención que las fiscalizaciones relativas a la Acreditación de Saldos fue la tercera en importancia el año 2016, pero que luego fue perdiendo peso, y que las relativas a la Asistencia y No Rendición experimentaron alzas inéditas en 2015, que no se repitieron en ningún otro año.

Gráfico 2

NÚMERO DE FISCALIZACIONES POR CATEGORÍA DE PROGRAMA, PARA CADA AÑO.

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de la Superintendencia de Educación.

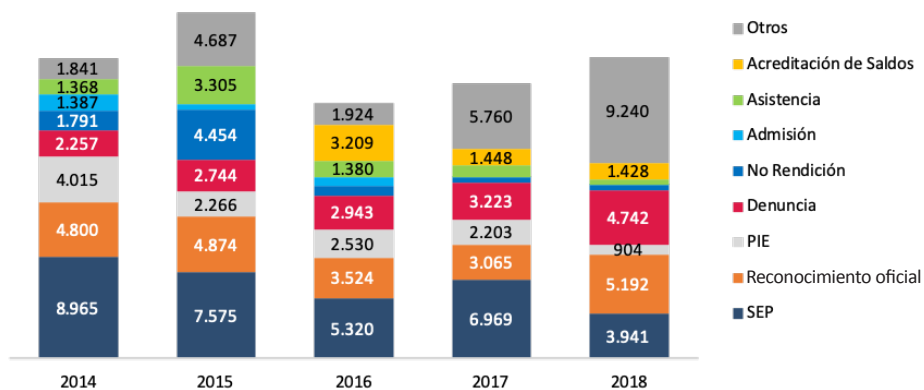


Tabla 1

PARTICIPACIÓN DE MATERIAS FISCALIZADAS EN RELACIÓN AL TOTAL.

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de la Superintendencia de Educación.

	2014	2015	2016	2017	2018
SEP	33,93%	24,93%	23,65%	28,82%	14,90%
Reconocimiento oficial	18,17%	16,04%	15,67%	12,68%	19,64%
PIE	15,19%	7,46%	11,25%	9,11%	3,42%
Denuncia	8,54%	9,03%	13,08%	13,33%	17,93%
Acreditación de Saldos	0,00%	0,00%	14,27%	5,99%	5,40%
Otras	24,17%	42,55%	22,08%	30,07%	38,71%
Número de categorías	9	13	15	18	22

Con todo, el análisis de esta información revela de dónde provienen los cambios en la tendencia exhibida por el número total de fiscalizaciones en el tiempo. Los años 2014 y 2015 el mayor número de fiscalizaciones totales se explica, por un lado, por aquellas asociadas a la SEP. Y el año 2015, en particular, que fue aquel en que se produjo el *peak*, se encuentra que el alza no provino de cambios en las categorías que hemos rotulado como las más frecuentes, sino que de una mayor fiscalización del cumplimiento de los registros de Asistencia y de No Rendición de recursos. El año 2016, en tanto, se produjo una caída en las fiscalizaciones de estas dos materias, pero en paralelo, se produjo un alza inaudita en la fiscalización relativa a la Acreditación de Saldos.

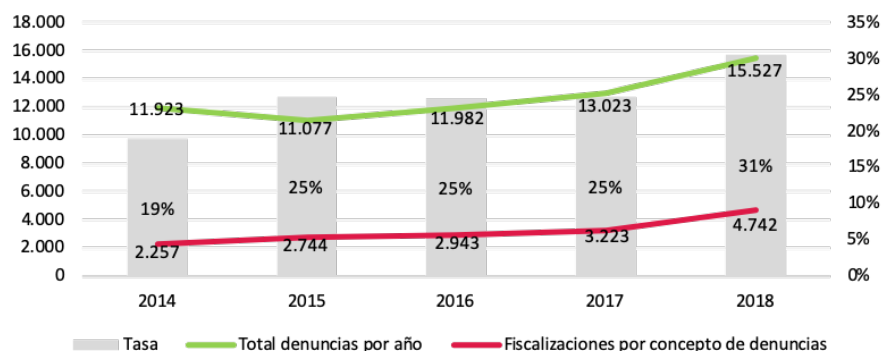
En relación a eso último, si bien no contamos con más antecedentes al respecto, una posibilidad es que la discusión y posterior promulgación de la Ley N° 20.845² el año 2015 haya incidido en las materias priorizadas por la Superintendencia para su labor de fiscalización. En particular, es claro que los años 2015 y 2016 hubo dificultades relativas a la rendición de recursos, lo que coincide con los contenidos de esta ley, en cuanto a nuevas exigencias para evitar el “lucro”.

Finalmente, en cuanto a los dos últimos años, más allá de las oscilaciones en algunas categorías de fiscalización, se aprecia una tendencia de ir incorporando nuevas materias (lo que se desprende del crecimiento de la categoría Otros),

² Esta ley es la que: 1) eliminó los procesos de admisión en los colegios y los sustituyó por un sistema centralizado en el MINEDUC, 2) estableció una serie de regulaciones al uso de los recursos y así “evitar el lucro” y 3) eliminó de forma gradual el financiamiento compartido que cobraban algunos colegios.

Gráfico 3
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE FISCALIZACIONES EN LA MATERIA DE DENUNCIAS, COMPARADO CON LA EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE DENUNCIAS RECIBIDAS POR LA SUPERINTENDENCIA.

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de la Superintendencia de Educación.



las que, además de ir adquiriendo un mayor peso en el total, es posible que esté repercutiendo en nuevos requerimientos administrativos para los establecimientos escolares. Así también, se observa que el número de fiscalizaciones asociadas a Denuncias presentan un alza sostenida y significativa, especialmente en 2018.

2.2 Fiscalizaciones en respuesta a denuncias

Como se vio en la sección anterior, las denuncias efectuadas por miembros de las comunidades educativas explican un porcentaje relevante de las fiscalizaciones que la Superintendencia realiza cada período, así como también del alza que éstas registran en los últimos años. Es por ello que en la presente sección analizamos cómo ha evolucionado el total de denuncias presentadas a la Superintendencia cada año y cuáles son las causas que podrían explicar el incremento de las fiscalizaciones asociadas.

De acuerdo al Gráfico N° 3, el total de denuncias recibidas ha aumentado sostenidamente desde el año 2015, así como también lo ha hecho el número de fiscalizaciones asociadas. Si además se considera la tasa de fiscalizaciones por concepto de denuncias, que se obtiene dividiendo el número de fiscalizaciones de esa índole por las denuncias recibidas, se encuentra que ésta fue creciendo desde un 19% en 2014 a 31% en 2018.

Esto significa que, por un lado, el aumento en las fiscalizaciones responde a un aumento en la cantidad de denuncias efectuadas por miembros de las comunidades educativas. Pero, además, la Superintendencia ha respondido a esta

alza en las denuncias aumentando más aún la cantidad de fiscalizaciones. En ese contexto, puede ser aclarador analizar con más detalle cuáles son las materias que se están denunciando con mayor frecuencia y de dónde proviene el aumento sostenido de los últimos años.

En el Gráfico N°4 se encuentra que, a lo largo de todo el período, la mayor parte de las denuncias -entre un 35% en 2014 y 49% en 2018- se deben a temas relativos al maltrato a estudiantes, las que se han ido incrementando de manera sostenida y significativa año a año. Prueba de ello es que en 2018 la Superintendencia recibió 7.470 denuncias de este tipo. Luego, destacan las denuncias producto de medidas disciplinarias y por no renovación de matrícula, las que en términos absolutos han ido disminuyendo. Por último, con menor cuantía se encuentran temas como la discriminación, problemas de infraestructura y vulneraciones de derechos/maltrato a docentes y asistentes de la educación. El resto de las materias no han recibido de manera consistente un alto porcentaje de denuncias (cada uno representa menos de un 4% del total de denuncias de cada año), por lo que se han agrupado en la categoría "Otros".

Esta información indica que el maltrato a estudiantes determina en gran medida la evolución que han experimentado las denuncias totales que recibe la Superintendencia. Cabe aclarar que ello no significa necesariamente que se estén produciendo más hechos de este tipo, sino que lo único que es posible afirmar es que se está denunciando con mayor frecuencia.

En relación al maltrato a estudiantes, éste puede ser infringido por otro estudiante o por un adulto, y puede ser físico

Gráfico 4

COMPOSICIÓN DE TEMAS DENUNCIADOS, POR AÑO.

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de la Superintendencia de Educación.

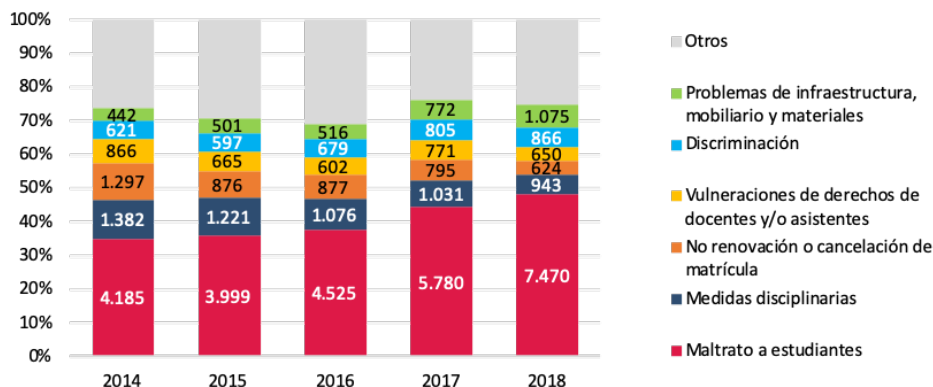
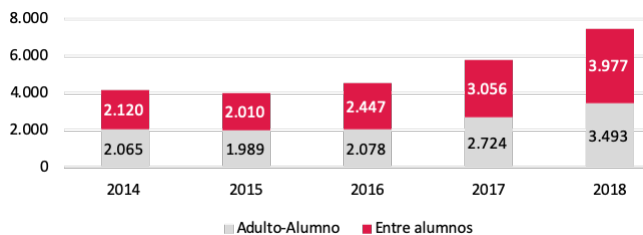


Gráfico 5

DENUNCIAS DE MALTRATO FÍSICO Y PSICOLÓGICO, SEGÚN QUIÉN LO INFRINGE.

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de la Superintendencia de Educación.



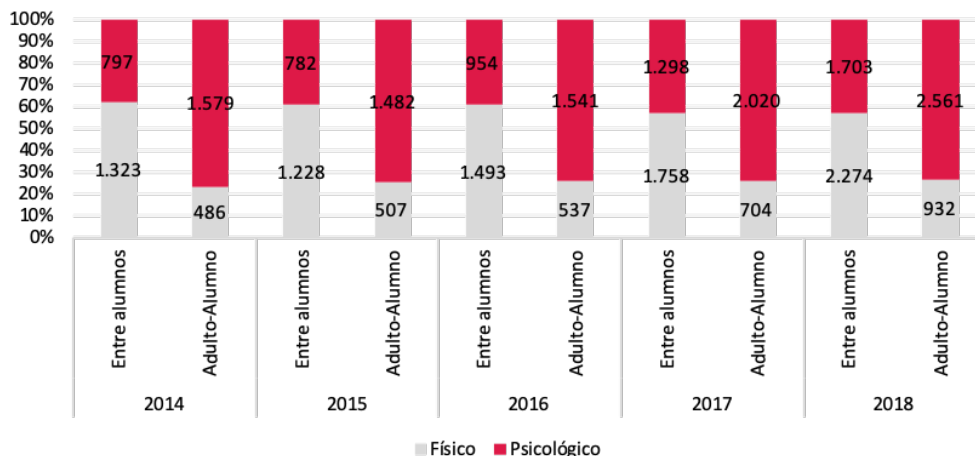
o psicológico. Como se aprecia en el Gráfico N°5, si bien la denuncia por ambos tipos ha ido aumentando con el paso del tiempo, a partir del año 2016 la proporción que se comete entre alumnos ha ido ganando importancia, aumentando de forma creciente a partir del año 2015.

Adicionalmente, en el Gráfico N°6 se observa que el maltrato de un adulto a un alumno suele ser psicológico, mientras que el maltrato entre alumnos es mayoritariamente físico, aunque el psicológico se ha ido incrementando también. Con todo, considerando tanto el tipo de maltrato como quién lo infringe, el maltrato psicológico de adulto a alumno es siempre la categoría con mayor número de denuncias (2.561 en 2018), seguida por el maltrato físico entre alumnos (2.274). La categoría con menor número de denuncias, en tanto, es el maltrato físico de adulto a alumno (932).

Gráfico 6

DISTINCIÓN TIPO DE DENUNCIAS POR MALTRATO, SEGÚN INDIVIDUOS INVOLUCRADOS.

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de la Superintendencia de Educación.



Esta información ratifica los problemas de violencia que afectan a nuestra sociedad y de los que las comunidades escolares no se encuentran exentas. Ello podría explicar por qué el MINEDUC viene realizando en el último tiempo una serie de campañas e iniciativas que buscan prevenir el bullying y la violencia escolar. Naturalmente, estos representan un problema en sí mismo, pero además tienen el potencial de afectar negativamente los resultados de los alumnos y la convivencia en las escuelas. De esta forma, si estas campañas logran ser efectivas, podrían además llegar a tener un impacto en términos de reducir la sobrecarga administrativa de las escuelas, al prevenir hechos que dan origen a un proceso de denuncia y fiscalización que altera su normal funcionamiento. El anticiparse a este tipo de acontecimientos podría evitar tanto el daño a los alumnos involucrados, como los efectos de segundo orden para el establecimiento que deberá enfrentar un proceso administrativo y eventual sanción.

2.3 Fiscalizaciones por dependencia del establecimiento educacional

Hasta aquí hemos visto cuáles son las materias que dan origen a un mayor número de fiscalizaciones por parte de la Superintendencia: la revisión de los requisitos para el Reconocimiento Oficial, la Subvención Escolar Preferencial (SEP) y las Denuncias. Estas últimas, a su vez, se explican de manera importante por hechos relativos al maltrato de estudiantes. Teniendo en cuenta esa información, a continuación analizamos las fiscalizaciones distinguiendo entre aquellas que se realizan a establecimientos públicos y privados. Para ello, en el Gráfico N°7 se muestra cómo se distribuyen las fiscalizaciones totales de cada año según la

dependencia del colegio. Aquí se observa que hasta 2017 los establecimientos municipales eran los que recibían el mayor número de fiscalizaciones; en 2016, por ejemplo, año en que se produjo el *peak*, 51% fueron dirigidas a colegios municipales y 48% a particulares subvencionados.

Gráfico 7

FISCALIZACIONES SEGÚN DEPENDENCIA EDUCATIVA* DEL COLEGIO.

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de la Superintendencia de Educación.

*En algunos años no fue posible determinar la dependencia de una cantidad importante de colegios, pues ésta no se encontraba en las bases de datos públicas del MINEDUC. Para el año 2018, tenemos conciencia de que la cantidad de casos podría afectar los resultados del análisis, por lo que estos deben leerse con cautela.

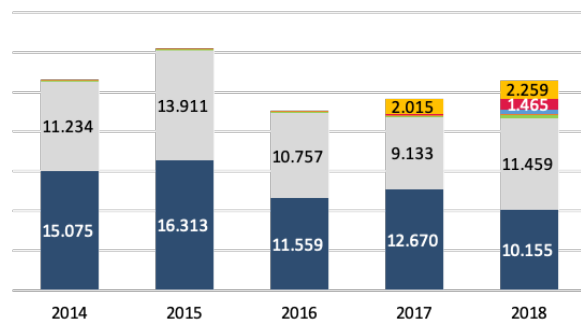
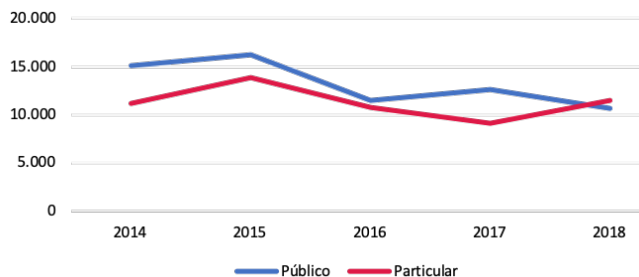


Gráfico 8

FISCALIZACIONES A ESTABLECIMIENTOS SEGÚN DEPENDENCIA AGRUPADA.

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de la Superintendencia de Educación.



Si se utiliza ahora la agrupación “Público” (que engloba a las dependencias Municipal y Servicio Local de Educación³) y “Particular” (que agrupa a los Particulares Subvencionados y a los liceos de Administración Delegada, dejando fuera a los Particulares Pagados), en el Gráfico N°8 se observa con mayor claridad la tendencia. En general, aquí vemos que hasta 2016 la tendencia entre ambos tipos de colegio era similar, aunque con una mayor fiscalización a establecimientos públicos. Luego, en 2017, las fiscalizaciones a cada tipo de establecimiento varían en sentido opuesto, al igual que el año 2018, cuando la proporción se revierte y los colegios particulares pasan a ser los más fiscalizados.

Ahora bien, es necesario tener algunas consideraciones antes de hacer conclusiones. En primer lugar, los colegios de cada dependencia están sujetos a normativas distintas. Lo más obvio son las fiscalizaciones que sólo se realizan al sector público, como las relativas a exigencias desde la Contraloría General de la República o por recursos que se entregan exclusivamente a colegios municipales (como el Fondo de Apoyo a la Educación Pública). Sin embargo, al contabilizar estos casos, encontramos que no son demasiado relevantes respecto al total (entre 0,5% y 2% al año), por lo que no debieran tener un peso importante en el análisis. Por otro lado, a los establecimientos particulares pagados sólo se les puede fiscalizar por denuncia (no reciben fiscalizaciones programadas), de manera que la situación de ellos no es comparable -de ahí que los hayamos excluido-.

En segundo lugar, es importante considerar que el número de establecimientos educacionales de cada dependencia es distinto, por lo que más que el total de fiscalizaciones,

la comparación relevante debe ser del número de fiscalizaciones promedio por colegio. Así, en la Tabla N°2 se muestran las fiscalizaciones promedio por cada tipo de sostenedor, siguiendo con la distinción del Gráfico N°8. Para ello se divide el número de fiscalizaciones a cada tipo de colegio, por el número total de establecimientos de esa dependencia que se encuentra operando⁴. Aquí se aprecia que hasta 2017, las fiscalizaciones recaían en mayor medida en establecimientos públicos. Ello, sin embargo, se revierte en 2018, cuando ambos se acercan a un promedio de 2 fiscalizaciones por cada colegio.

Tabla 2

TASA DE FISCALIZACIÓN, POR TIPO DE ESTABLECIMIENTO, CONSIDERANDO EL TOTAL DE COLEGIOS QUE ESTÁN OPERANDO.

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de la Superintendencia de Educación.

	2015	2016	2017	2018
Público	3,06	2,18	2,39	2,03
Particular	2,24	1,75	1,51	1,96

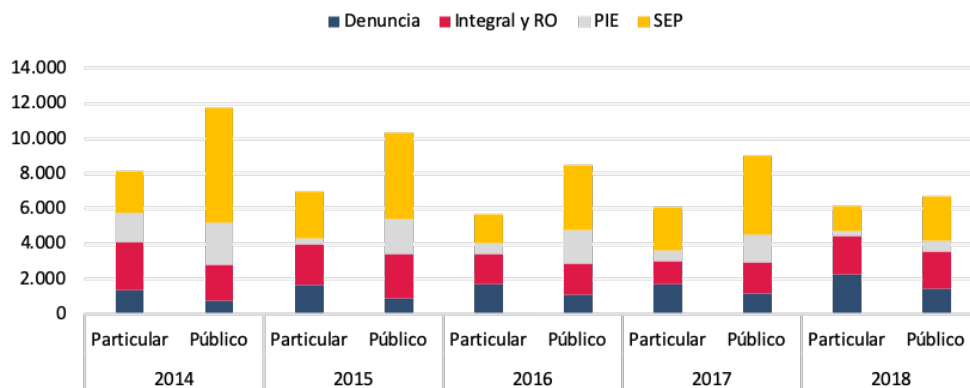
³ Los Servicios Locales de Educación son las nuevas entidades a las que se está traspasando de forma gradual los establecimientos municipales, de acuerdo a lo que establece la Ley N° 21.040 de 2017 que crea el nuevo Sistema Nacional de Educación Pública.

⁴ Este dato se obtiene del MINEDUC, que sólo cuenta con información a partir de 2015.

Gráfico 9

PRINCIPALES MATERIAS FISCALIZADAS, POR AÑO Y DEPENDENCIA.

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de la Superintendencia de Educación.



Adicionalmente, al ahondar en las materias que se fiscalizan por cada dependencia es posible encontrar las posibles causas de la diferencia recién detectada. En el Gráfico N° 9 se observa que, en primer lugar, el mayor número de fiscalizaciones a establecimientos públicos se explica en gran medida por aquellas relacionadas a la SEP. Al ser ésta una subvención a la que los colegios acceden de manera voluntaria, ocurre que mientras el 92% de los colegios municipales están suscritos a ella, entre los particulares subvencionados se contabiliza sólo al 54%. Lo mismo ocurre con la subvención PIE, que se entrega al 74% de los establecimientos municipales y sólo a 31% de los particulares subvencionados⁵. Como contrapartida, a los establecimientos particulares subvencionados se les realiza una mayor cantidad de fiscalizaciones en respuesta a denuncias de la comunidad escolar, las que en su caso son más numerosas que las que reciben los establecimientos públicos⁶. Estas últimas, sin embargo, son de menor cuantía que las fiscalizaciones asociadas a la SEP, que son las que finalmente explican la tendencia total.

De esta forma, se constata que la labor fiscalizadora de la Superintendencia parece fundarse en motivos objetivos y verificables. La mayor fiscalización promedio que en principio recae en los establecimientos públicos se sustenta en que estos reciben más frecuentemente las subvenciones que exigen fiscalizaciones especiales y no por un sesgo arbitrario, lo que en parte se compensa con el menor número de denuncias que reciben.

2.4 Fiscalizaciones por categoría de desempeño del establecimiento

La Agencia de Calidad de la Educación elabora las categorías de desempeño, que se utilizan como indicador de calidad de los colegios. Estas se construyen a partir de la distribución de los estudiantes según el nivel de aprendizaje en que se encuentren, los Indicadores de Desarrollo Personal y Social (IDPS), los resultados de las pruebas Simce y su progreso en las últimas dos o tres mediciones, según corresponda para cada nivel. Luego, este índice se ajusta según las características socioeconómicas de los estudiantes del establecimiento. El resultado de este proceso son las cuatro categorías de desempeño (Alto, Medio, Medio-Bajo e Insuficiente) y se realiza anualmente desde el año 2016, partiendo por la enseñanza básica. Mientras que, en el caso de la educación media, la clasificación data desde 2017. Adicionalmente, hay establecimientos que no pueden ser clasificados en ninguna de estas categorías, en tanto no presentan la información necesaria o bien porque son muy pequeños y sus resultados no permiten la representatividad necesaria.

En esta sección se analiza si existe alguna diferencia sistemática en el número de fiscalizaciones realizadas a establecimientos pertenecientes a cada categoría de desempeño, distinguiendo entre los dos tipos de enseñanza impartida (básica y media⁷). Como se observa en la Tabla N°3, la mayoría de las fiscalizaciones para establecimientos que

⁵ Datos correspondientes al año 2018.

⁶ El año 2018, por ejemplo, los establecimientos particulares subvencionados y de administración delegada recibieron 8.310 denuncias, mientras que los establecimientos municipales y públicos recibieron 4.673.

⁷ Datos correspondientes al año 2018.

Tabla 3

NÚMERO DE FISCALIZACIONES SEGÚN CATEGORÍA DE DESEMPEÑO CONSTRUIDA POR LA AGENCIA DE CALIDAD DE EDUCACIÓN, DISTINGUIENDO ENTRE EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA.

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de la Superintendencia de Educación.

	2016	2017	2018
ENSEÑANZA BÁSICA			
Alto	1,585	1,629	1,673
Insuficiente	1,467	2,491	947
Medio	6,230	6,073	7,704
Medio-bajo	3,613	3,891	3,545
Sin categoría (baja matrícula)	4,145	3,646	3,001
Sin categoría (falta información)	315	363	111
Total enseñanza básica	17,355	18,093	16,981
ENSEÑANZA MEDIA			
Alto		667	1,102
Insuficiente		1,117	636
Medio		2,739	3,912
Medio-bajo		1,857	1,930
Sin categoría (baja matrícula)		229	189
Sin categoría (falta información)		67	18
Total enseñanza media	0	6,676	7,787

imparten educación básica se concentran en aquellos con Categoría de Desempeño Medio y Medio-Bajo y la minoría en establecimientos con categorías Alta e Insuficiente. Por otra parte, al analizar aquellos establecimientos que imparten enseñanza media, vemos que se repite el mismo patrón.

Dado que el número de establecimientos pertenecientes a cada categoría es muy distinto⁸, a continuación se controla por eso, mostrando las fiscalizaciones promedio por colegio de cada categoría. De esta forma se obtienen tasas que varían entre 2 y 3,5 fiscalizaciones por establecimiento de enseñanza básica de cada categoría, salvo el año 2017, cuando aquellos con indicador "Insuficiente" supera significativamente al resto. Para el caso de la enseñanza media, las conclusiones son similares.

De esta forma, se constata que si bien la mayoría de las fiscalizaciones ocurren en establecimientos con indicadores de desempeño "Medio" y "Medio-Bajo", al considerar que representan más de la mitad del total, las fiscalizaciones no parecen concentrarse sistemáticamente en ellos, ni en alguna de las demás categorías de desempeño en particular. Si hubiese que encontrar algún patrón, a lo más podríamos decir que los establecimientos "Medio-Bajo" suelen estar recurrentemente entre los más fiscalizados, mientras que los de nivel "Alto" son los que exhiben la menor tasa de fiscalización.

Por su parte, las fiscalizaciones a establecimientos de categoría "Insuficiente" no muestran una pauta clara. Excepto el año 2017, cuando tanto a nivel de educación básica,

⁸ En enseñanza básica, entre un 35% y 43% de los establecimientos obtuvieron un indicador "Medio" para los años 2016-2018. Luego, alrededor de un 19% obtuvo "Medio-Bajo", y sólo entre un 6% y 9% "Insuficiente" y 10% "Alto". En enseñanza media, un 45% y 52% de los establecimientos obtuvieron un indicador "Medio" para los años 2017 y 2018. Luego, alrededor de un 24% obtuvo "Medio-Bajo", y sólo un 8% y 13% "Insuficiente" y 12% y 15% "Alto" para cada año.

Tabla 3

TASA DE FISCALIZACIONES A COLEGIOS CON DISTINTO INDICADOR DE DESEMPEÑO (NÚMERO DE FISCALIZACIONES A CADA UNO, DIVIDIDO POR EL NÚMERO TOTAL DE ESTABLECIMIENTOS QUE CONFORMAN CADA CATEGORÍA).

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de la Superintendencia de Educación.

	2016	2017	2018
ENSEÑANZA BÁSICA			
Alto	2.4	2.6	2.8
Insuficiente	2.6	4.3	2.7
Medio	2.7	2.8	3.1
Medio-bajo	3.0	3.3	3.3
Sin categoría (baja matrícula)	2.5	2.3	2.4
Sin categoría (falta información)	2.8	3.2	2.5
Total enseñanza básica	16.0	18.5	16.7
ENSEÑANZA MEDIA			
Alto		2.5	3.3
Insuficiente		3.8	3.4
Medio		2.7	3.3
Medio-bajo		3.3	3.6
Sin categoría (baja matrícula)		3.1	3.2
Sin categoría (falta información)		3.7	2.6
Total enseñanza media		19.2	19.2

como media, recibieron una cantidad significativamente superior de fiscalizaciones que los colegios de las demás categorías de desempeño: 4,3 promedio en enseñanza básica y 3,8 en enseñanza media. En relación a esto, en los Gráficos N° 10 y 11 se revisa si existen diferencias entre el tipo de fiscalización que se realiza con mayor frecuencia a los colegios de cada categoría de desempeño, tanto en enseñanza básica, como en media. Aquí es posible constatar que en 2017 la mayoría de las fiscalizaciones realizadas a establecimientos en nivel de desempeño "Insuficiente" fueron por temas denominados como "Focalizados", los que tienen por objeto precisamente orientar a colegios de bajo desempeño en el cumplimiento de la normativa. Básicamente son programas de capacitación y asesorías, que no están asociados a sanciones. Considerando el objetivo del Sistema de Aseguramiento de la Calidad y la misma Superintendencia, esto es un buen indicio, aunque sería esperable que la diferencia fuese más constante a lo largo de los años.

Gráfico 10

CATEGORÍAS FISCALIZADAS A ESTABLECIMIENTOS DE ENSEÑANZA BÁSICA, SEGÚN SU INDICADOR DE DESEMPEÑO.

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de la Superintendencia de Educación.

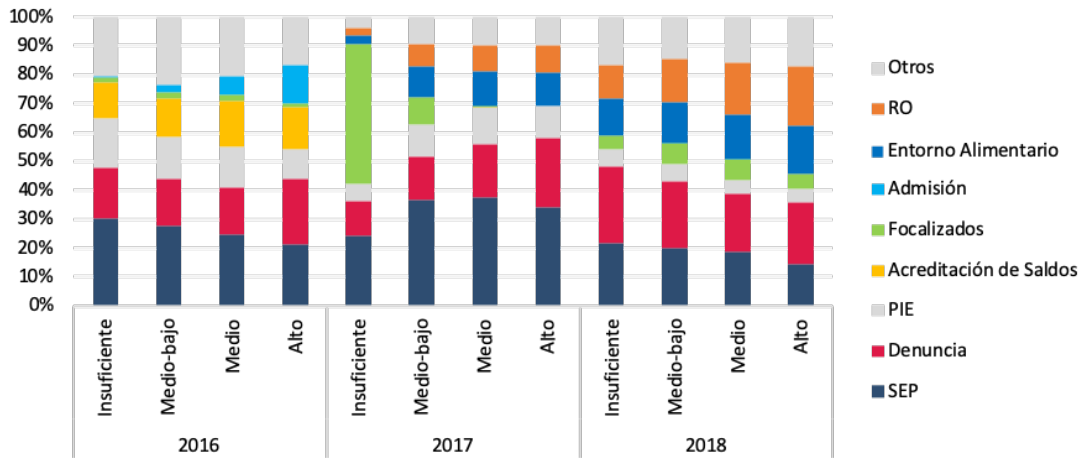
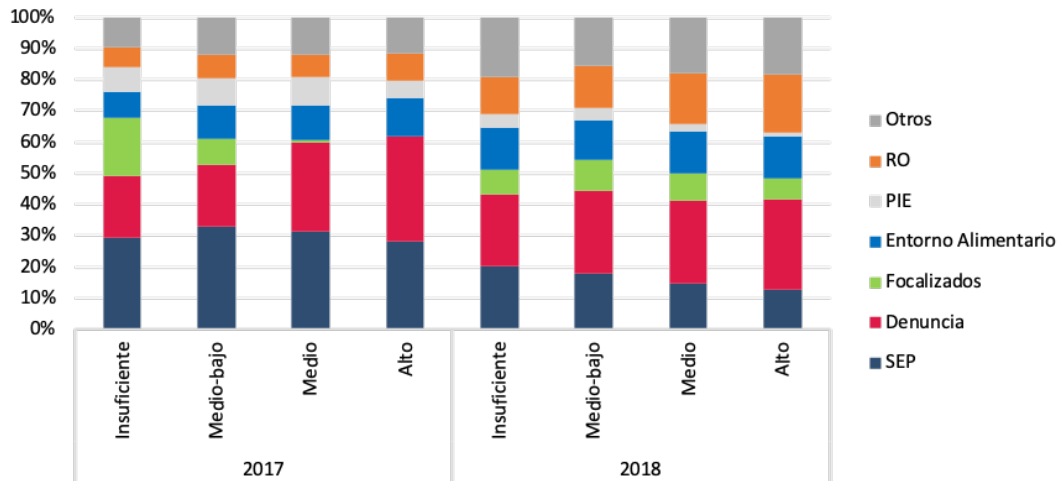


Gráfico 11

CATEGORÍAS FISCALIZADAS A ESTABLECIMIENTOS DE ENSEÑANZA MEDIA, SEGÚN SU INDICADOR DE DESEMPEÑO.

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de la Superintendencia de Educación.



2.5 Resultado de las fiscalizaciones

Habiendo analizado las principales materias de fiscalización y chequeado si es que existe alguna diferencia entre los establecimientos públicos y particulares subvencionados, así como entre las distintas categorías de desempeño que elabora la Agencia de Calidad, en la presente sección revisamos cuáles son los resultados de las fiscalizaciones que realiza la Superintendencia. Es importante tener en cuenta que, dado que la labor de ésta se enmarca en el objetivo de aseguramiento de la calidad de la educación, el propósito debiera ser precisamente que las escuelas cumplan con las normativas y de esa forma, tiendan a la mejora.

La primera etapa de fiscalizaciones puede concluir en tres resultados distintos:

- **Satisfactorio:** cuando se determina que el establecimiento fiscalizado cumple de forma correcta con la materia fiscalizada.
- **Pasa a seguimiento:** cuando mediante la fiscalización se determina que el establecimiento presenta un incumplimiento que se espera sea subsanado por el mismo sin necesidad de sancionarlo, para lo cual se le otorga un plazo.
- **Pasa a proceso administrativo:** cuando la fiscalización arroja algún incumplimiento que justifica sanción para el establecimiento educativo.

Teniendo esa información en cuenta, a continuación se presenta la evolución de los resultados de la primera etapa de fiscalizaciones de cada año. Hay algunas materias cuyas fiscalizaciones, por definición, no dan origen a sanción, entre otras, las relativas a recursos, a capacitaciones, a entorno alimentario y aquellas que están focalizadas en establecimientos de desempeño insuficiente según la clasificación de la Agencia de Calidad. Al excluirlas, en el Gráfico N° 12 se puede constatar que los años 2014 y 2015,

cuando se produjo el mayor número total de fiscalizaciones, hubo una alta proporción de estas que en la primera etapa terminaron con resultado satisfactorio. Luego, hacia el año 2017, cayó de forma sostenida el total de fiscalizaciones realizadas, así como también el número de casos satisfactorios, los que de hecho fueron sobrepasados por la cantidad de casos que pasaron a proceso administrativo para sanción.

Si confiamos en los criterios de la Superintendencia a la hora de resolver si se amerita o no una sanción, lo anterior podría ser indicio de un mejoramiento paulatino en la priorización de los casos a fiscalizar desde el año 2016. En la medida que existan faltas por parte de los colegios, no es posible esperar una reducción de las fiscalizaciones ni de las sanciones. En cambio, lo que sí puede esperarse de la Superintendencia, es que logre anticipar de mejor forma aquellos casos en que no existirá una falta y por lo tanto, reduzca el número de fiscalizaciones que con mayor probabilidad terminarán siendo satisfactorias.

Ahora bien, en 2018 se observa un cambio importante. Si bien continúa cayendo la cantidad de fiscalizaciones satisfactorias y las que pasan a proceso administrativo, se produjo en paralelo un alza en el número de casos que pasan a seguimiento. Como se indicó, esto significa que, al encontrar alguna falta, la Superintendencia da un plazo para que el establecimiento pueda subsanarla, luego del cual se realiza un seguimiento en el que se vuelve a fiscalizar y se determina si se ha solucionado o si habrá que sancionarlo.

Gráfico 12
RESULTADO PRIMERA ETAPA DE FISCALIZACIONES “SANCIONABLES”.

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de la Superintendencia de Educación.

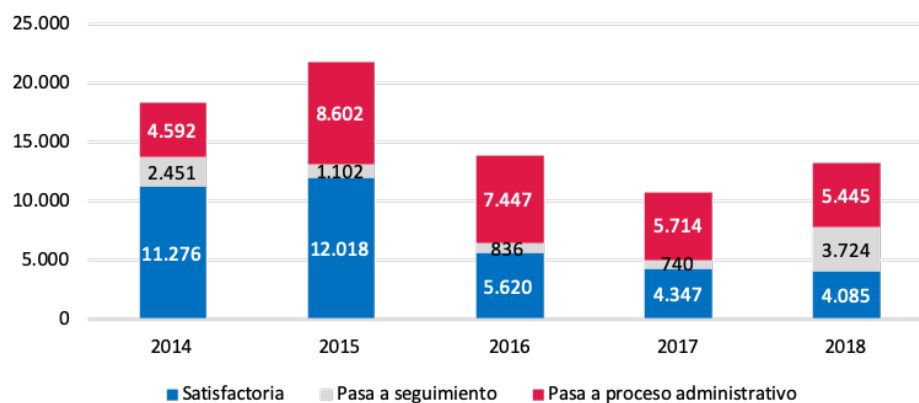
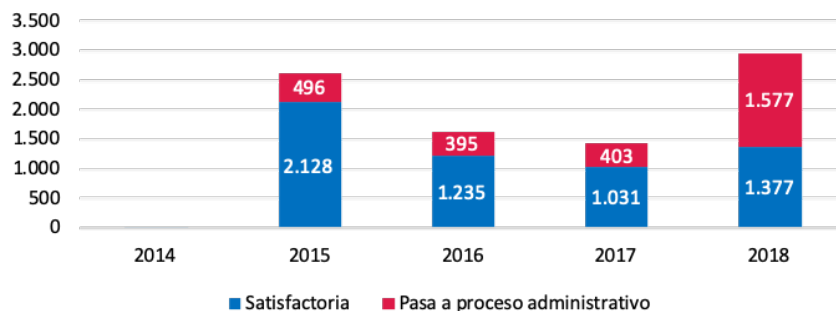


Gráfico 13

RESULTADO SEGUIMIENTO DE FISCALIZACIONES “SANCIONABLES”*

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de la Superintendencia de Educación.

*De las fiscalizaciones que pasan a seguimiento cada año, no todas son revisadas inmediatamente, sino que pueden aparecer también en años posteriores. Ello explica que los totales de este gráfico no coincidan con las fiscalizaciones que pasan a seguimiento según el gráfico anterior.



Esto podría reflejar un aumento en las faltas cometidas por los establecimientos -posiblemente debido a los cambios en las normativas que los rigen- pero además, podría dar cuenta de un nuevo esfuerzo de la Superintendencia por evitar la sanción *a priori* y en cambio, dar espacio para que los colegios enmienden las falencias detectadas. El resultado del seguimiento, entonces, podría indicar si el objetivo de la labor de la Superintendencia se estaría cumpliendo de buena manera.

Con esa idea en mente, en el Gráfico N°13 analizamos qué es lo que ha ido ocurriendo con las fiscalizaciones que pasan a seguimiento. Aquí se observa que hasta 2017, la mayor parte de los casos se resolvía de manera satisfactoria. En 2018, sin embargo, cuando se produjo un alza abrupta de casos totales, la proporción de los que luego terminaron pasando a proceso administrativo incluso superó, por primera vez, a los que fueron satisfactorios. Esto da cuenta que el esfuerzo de seguimiento por parte de la Superintendencia, si bien no ha logrado un cumplimiento mayoritario por parte de las escuelas, sí ha permitido que un número significativo de colegios que podrían haber sido sancionados en primera instancia, aprovecharan la oportunidad de resolver sus faltas. Desde el punto de vista del objetivo de aseguramiento de la calidad, ello puede considerarse una buena noticia.

Por último, al revisar los resultados finales de las fiscalizaciones realizadas cada año, sin diferenciar entre las que se resolvieron en primera etapa y las que lo hicieron luego del seguimiento, la Tabla N°5 muestra que el número de casos resueltos de manera satisfactoria cada año ha ido cayendo, con excepción del año 2018, cuando creció levemente. Simultáneamente se observa un alza continua en el porcentaje de fiscalizaciones que han concluido en sanción, así como una importante diferencia entre los años 2014 y 2015 y los posteriores. Esto denota que el esfuerzo de seguimiento de casos por parte de la Superintendencia -en lugar de sancionarlos inmediatamente- tendería a contribuir a lograr que los establecimientos educacionales cumplan de mejor manera con los estándares educativos, normativos y de procedimientos. Sin duda todavía hay espacio para seguir avanzando en esa dirección.

Tabla 5

FISCALIZACIONES Y SANCIONES TRAS LA PRIMERA ETAPA Y DEL SEGUIMIENTO.

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de la Superintendencia de Educación.

	2014	2015	2016	2017	2018
Fiscalizaciones Satisfactorias	11,277	14,146	6,855	5,378	5,462
Fiscalizaciones con Sanción	4,592	9,098	7,842	6,117	7,022
Total	15,869	23,244	14,697	11,495	12,484
% con Sanción	29%	39%	53%	53%	56%

3. SANCIONES

En la sección anterior observamos que, del total de fiscalizaciones anuales (originales y de seguimiento), el porcentaje que pasa a proceso administrativo -es decir, que concluye en sanción- ha aumentado sostenidamente desde 2014. A continuación se analizan todas ellas, incluidas las que desde una primera instancia detectaron un incumplimiento que no podía ser subsanado y también las que no lograron ser corregidas posteriormente en el seguimiento. Cabe destacar que el proceso de fiscalización y sanción toma tiempo, por lo que existe un desfase entre ambas etapas. Es decir, aquellos casos que pasaron a proceso administrativo no necesariamente se originaron en fiscalizaciones del mismo año.

En el Gráfico N°14 se muestra la evolución del número de sanciones a lo largo de los años (barras, eje izquierdo), junto con la tasa que divide el total de sanciones en las fiscalizaciones realizadas cada año (línea, eje derecho). Aquí se ve que en los primeros años el número de sanciones aumentaba notoriamente más que el total de fiscalizaciones realizadas, lo que se representa por el aumento en la tasa de fiscalizaciones que concluyen en sanción. Sin embargo, desde 2016 dicha tendencia se modera, creciendo levemente hacia 2018. De esta forma, la fracción de fiscalizaciones que pasa a ser sancionada prácticamente se ha

duplicado desde el año 2014, llegando a 56% en 2018. A continuación se intentará entender qué ha estado detrás del aumento sostenido del porcentaje de fiscalizaciones que pasan a ser sancionadas.

En primer lugar, indagamos sobre cuáles son las materias de fiscalización que concentran una mayor cantidad de sanciones. Considerando el total de casos que pasan a proceso administrativo cada año, se encuentra que un gran número de sanciones corresponde a Denuncias y que éstas han crecido de forma sostenida. Asimismo, una proporción importante de las sanciones de 2018 responden a faltas relativas a la Acreditación de Saludos y al Reconocimiento Oficial. Mientras las primeras se registran desde el año 2016, cuando fueron anormalmente altas, las segundas han sido más estables en el tiempo. De igual forma, una materia cuyas sanciones muestran un comportamien-

Gráfico 14
SANCIONES TOTALES Y PORCENTAJE EN RELACIÓN A FISCALIZACIONES.

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de la Superintendencia de Educación.

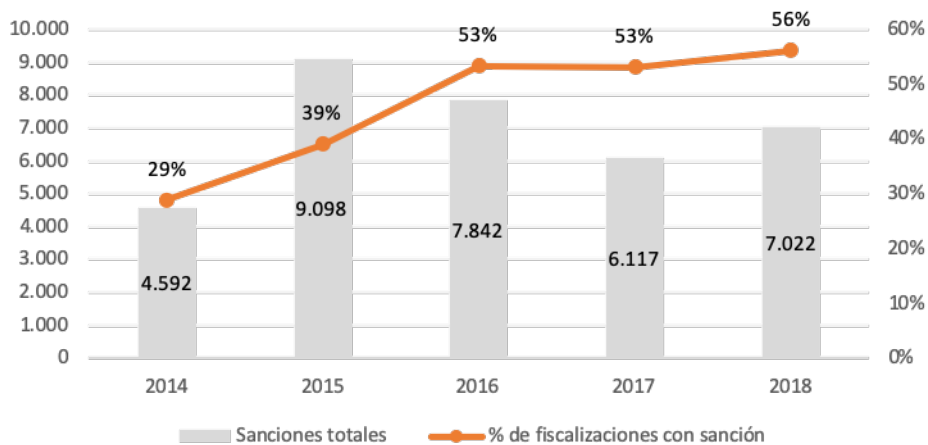
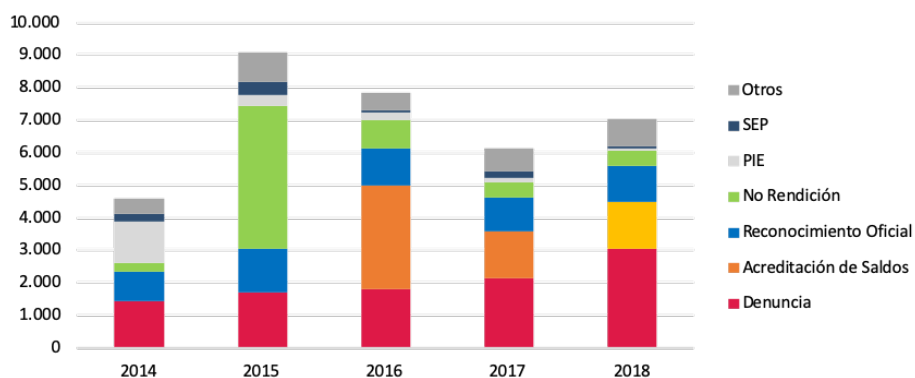


Gráfico 15

COMPOSICIÓN DE SANCIONES, POR MATERIA FISCALIZADA.

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de la Superintendencia de Educación.



to muy oscilante en el tiempo, es la No Rendición de recursos, que en 2015 exhibe un aumento inédito y desproporcionado.

Es difícil no atribuir estos saltos que experimentaron las sanciones por No Rendición (año 2015) y luego por no Acreditación de Saldos (2016) a la reforma educacional que en ese momento se discutía y tramitaba en el Congreso. El año 2015 se promulgó la Ley N° 20.845 que introdujo una serie de exigencias relativas al uso de los recursos y a la rendición de estos. Es posible que este contexto influyera sobre el plan de fiscalización de la Superintendencia y que además, los cambios que se introdujeron hayan provocado dudas y dificultades que aumentaron la probabilidad de incurrir en errores y omisiones por parte de los sostenedores de colegios, y de esa forma en sanción.

Ahora bien, independiente de si muestran un comportamiento estable o irregular, es posible identificar aquellas materias de fiscalización que a lo largo del período se han repetido entre las más sancionadas: Denuncia, Acreditación de Saldos, Reconocimiento Oficial y No Rendición. En la Sección 1.1 se concluyó que los programas más fiscalizados fueron Subvención Escolar Preferencial (SEP), Denuncia, Reconocimiento Oficial y Programa de Integración Escolar (PIE). Por lo tanto, la concentración de sanciones en temas de Denuncia y Reconocimiento Oficial podrían explicarse por el mayor número de fiscalizaciones realiza-

das relativas a estos temas. Sin embargo, sanciones de No Rendición y Acreditación de Saldos no tienen como contrapartida un número significativo de fiscalizaciones en relación al total. En particular, la No Rendición es un tópico que adquirió relevancia relativa el 2015, año en que el número total de sanciones alcanza su *peak*, mientras que la no Acreditación de Saldos se observa especialmente relevante en 2015 y durante los tres últimos años.

Para tener en cuenta lo anterior, en la Tabla N°6 se presenta el grado de respaldo que tienen los ítems más sancionados, en las fiscalizaciones registradas cada año. Ello, a través del cálculo de la tasa de sanciones por fiscalización realizada en cada ítem. Aquí se observa que, en los últimos 4 años, el número de sanciones por Acreditación de Saldos y por No Rendición fueron iguales al número de fiscalizaciones realizadas, respectivamente. En cambio, las fiscalizaciones por Denuncias y por Reconocimiento Oficial aumentaron más proporcionalmente que las sanciones en dichos temas.

Tabla 6

TASA DE SANCIONES EN RELACIÓN A FISCALIZACIONES REALIZADAS, POR MATERIA.

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de la Superintendencia de Educación.

	2014	2015	2016	2017	2018
Acreditación de Saldos	-	-	98,8%	99,9%	100%
Denuncia	63,7%	62,5%	61,8%	66,1%	64,4%
Reconocimiento Oficial	19,1%	27,5%	32,5%	33,7%	21,6%
No Rendición	13,2%	98,7%	100%	100%	100%

Tabla 7
TASA DE SANCIONES EN RELACIÓN A FISCALIZACIONES REALIZADAS, POR MATERIA.

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de la Superintendencia de Educación.

	2014	2015	2016	2017	2018
Público	16,0%	30,9%	26,5%	15,8%	17,0%
Particular	18,8%	28,5%	43,4%	20,6%	21,4%

Adicionalmente, se encuentra que suelen ser los establecimientos particulares subvencionados⁹ los que reciben la mayor cantidad de sanciones. La Tabla N° 7 indica que el número de sanciones por fiscalización realizada a establecimientos de dependencia pública¹⁰ (que oscila entre 15,8% y 30,9%) se encuentra sistemáticamente por debajo de las correspondientes a los colegios particulares¹¹ (18,8% a 43,4%).

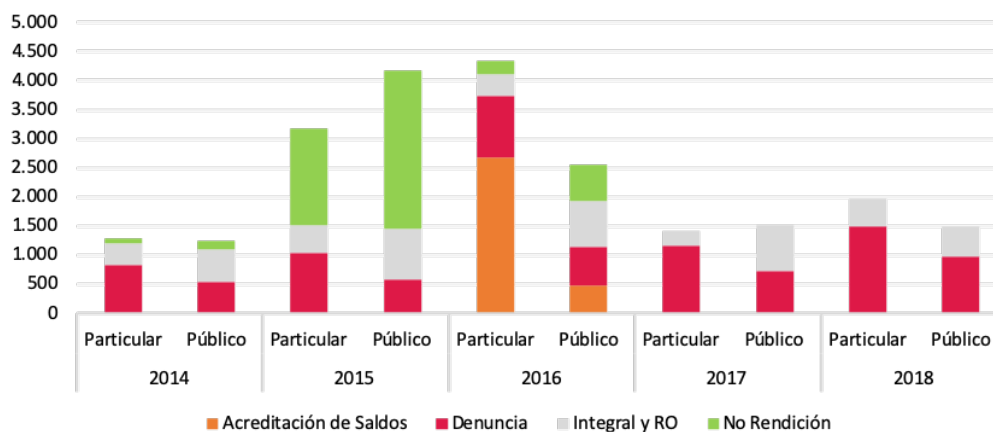
En cuanto al alza en el total de sanciones que se produjo en los años 2015 y 2016, la misma tabla muestra que éstas afectaron a ambos tipos de colegios –en la medida que subió la tasa de sanción por fiscalización de ambos-, pero que, de nuevo, ello parece haber incidido especialmente sobre los particulares. En relación a esto, el Gráfico N°16 indica que el año 2016 hubo una gran disparidad respecto a sanciones por Acreditación de Saldos, que se concentraron fuertemente en los establecimientos particulares. Una vez más, es difícil no relacionar esto al hecho de que en 2016 comenzó a aplicarse la Ley N° 20.845. Con el propósito de impedir el “lucro”, estableció una serie de exigencias

relativas al uso de los recursos por parte de los sostenedores escolares, las que no parecen haber tenido suficiente tiempo para ser internalizadas correctamente.

Finalmente, el gráfico permite notar además que todos los años el número de sanciones por Denuncias es mayor en establecimientos particulares que públicos, lo que es consistente con el hecho de que estos reciben más denuncias. Esto no es así por ejemplo para sanciones por Reconocimiento Oficial y de No Rendición, las que ocurren con mayor frecuencia en el segundo tipo de establecimiento.

Gráfico 16
TEMAS SANCIONADOS Y DEPENDENCIAS.

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de la Superintendencia de Educación.



⁹ Incluyendo los liceos de administración delegada.

¹⁰ En 2018 se incluye aquí a los establecimientos traspasados al nuevo Sistema de Educación Pública (Servicios Locales de Educación).

¹¹ Incluyendo los liceos de administración delegada.

4. CONCLUSIÓN

En el presente documento realizamos un exhaustivo análisis de las fiscalizaciones realizadas por la Superintendencia de Educación Escolar a establecimientos públicos, particulares subvencionados y de administración delegada. En primer lugar, observamos que el número de fiscalizaciones que este organismo viene realizando entre 2014 y 2018 ha ido oscilando en torno a las 25 mil y que el último año, luego de una caída, se aprecia una tendencia creciente. Dentro de los temas que se fiscalizan, las materias que aparecen con mayor frecuencia son las condiciones para la obtención de la Subvención Escolar Preferencial (SEP), los requisitos para el Reconocimiento Oficial y la respuesta a Denuncias presentadas por miembros de la comunidad escolar. Éstas permiten explicar más de la mitad de las fiscalizaciones que se realizan cada año.

A partir de nuestro análisis encontramos que el aumento en el número de fiscalizaciones hacia el año 2018 se explica además en gran medida por el alza en el número de Denuncias, las cuales se relacionan especialmente con maltrato a estudiantes, así como también producto de los requisitos para el Reconocimiento Oficial. Junto con ello -y más allá de las oscilaciones en algunas categorías-, en los últimos años se aprecia una tendencia a ir incorporando nuevas materias de fiscalización, las que es posible estén repercutiendo en nuevos requerimientos administrativos para los establecimientos escolares.

En cuanto a la dependencia educativa del establecimiento educacional, se observa que la mayor fiscalización promedio que en principio recae en los establecimientos públicos se sustenta en que estos reciben más frecuentemente las subvenciones que exigen fiscalizaciones especiales (como la SEP), lo que en parte se compensa por el menor número de denuncias en comparación con los particulares. Esto indica que la labor fiscalizadora de la Superintendencia parece fundarse en motivos objetivos y verificables.

Respecto al resultado de las fiscalizaciones, nuestro análisis destaca el alza que se produjo en 2018 en el número de casos que pasan a seguimiento. Esto significa que, al en-

contrar alguna falta, la Superintendencia da un plazo para que el establecimiento pueda subsanarla, luego del cual se realiza un seguimiento en el que se vuelve a fiscalizar y se determina si se ha solucionado o si habrá que sancionarlo. Si bien este esfuerzo no ha logrado un cumplimiento mayoritario por parte de las escuelas, sí ha permitido que un número significativo de colegios aprovechen la oportunidad de resolver sus faltas.

Por último, revisamos lo que ha venido ocurriendo con las sanciones que resultan de todos estos procesos y encontramos que la fracción de fiscalizaciones totales -originales y seguimientos- que pasa a ser sancionada prácticamente se ha duplicado desde el año 2014, llegando a 56% en 2018. En cuanto a las materias que dan origen a sanción, las más frecuentes a lo largo del período son las relacionadas a Denuncias, Reconocimiento Oficial, Acreditación de Saldos y No Rendición. Mientras las dos primeras tienen como sustento el mayor número de fiscalizaciones realizadas relativas a estos temas, sanciones de No Rendición y Acreditación de Saldos no tienen como contrapartida un número significativo de fiscalizaciones en relación al total. De igual forma, destaca el aumento inédito de las sanciones por No Rendición de recursos en 2015.

Esto último sugiere alguna relación con el hecho que en 2015 se promulgó la Ley N° 20.845, que introdujo una serie de nuevas exigencias para la operación de los colegios y el uso de los recursos, lo que pudo generar incertidumbre y dificultades en la labor de los sostenedores, afectando su cumplimiento y motivando las fiscalizaciones por parte de la Superintendencia, muchas de las cuales concluyeron en sanción.

Como conclusión del presente estudio, queda en evidencia el importante rol que tiene la Superintendencia y su potencial en contribuir al aseguramiento de la calidad y al cumplimiento de las normativas por parte de las escuelas. Si bien es necesario seguir estudiando cuál es el efecto de fiscalizaciones y sanciones sobre su desempeño, en el presente informe se muestra el poder que ésta tiene a la hora

de afectar los procedimientos y el funcionamiento de las escuelas, lo que depende de la priorización de materias a fiscalizar y de la manera de llevarlas a cabo. En ese sentido, destaca el esfuerzo reciente de la Superintendencia de otorgar un plazo para que los establecimientos puedan subsanar sus faltas, sin necesidad de tener que recurrir a sanciones. Es posible que este tipo de procedimientos sean necesarios en un contexto de ampliación y complejización de la normativa que rige la operación de los colegios. Así también, considerando el importante peso que están teniendo las denuncias por maltrato de estudiantes, destaca también la labor del Ministerio de Educación en lo relativo a campañas para mejorar la convivencia en las escuelas y de esa forma, prevenir posibles situaciones de maltrato, así como las denuncias y actos administrativos que estos conllevan.

5. ANEXO METODOLÓGICO

Antes de obtener las estadísticas descriptivas presentadas a continuación, se realizaron algunos cambios en las bases de datos:

1. Se agruparon los programas de fiscalización en categorías más generales, como se detalla en la tabla a continuación:

Categoría	Descripción	Programas que incluye
Subvención Escolar Preferencial (SEP)	Fiscalización del cumplimiento de los requisitos bajo los cuales se entrega la SEP, unos de los cuales tienen que ver con el uso de los recursos públicos y su rendición de cuentas, así como determinadas obligaciones a las que los establecimientos se comprometen una vez que suscriben a ella. La SEP va dirigida a los alumnos pertenecientes al 40% de menores ingresos del país (y desde 2016 se extiende a los del 40% siguiente).	Cierre Programa de Recursos SEP 2015
		Cierre Recursos SEP 2014-2015 (Rendición Excepcional)
		Cierre Revisitados SEP 2013-2014
		Informe Consolidado SEP 2013-2014 Acta Seguimiento
		Original CGR Gastos Rechazados Administración Central SEP - Gral
		Original Requisitos SEP 2018
		Original Transición NEP - SEP 2016
		Proceso No Rendición SEP 2013
		Recursos SEP 2014-2015 (Rendición Excepcional)
		Requisitos SEP 2015
		Seguimiento CGR Gastos Rechazados Administración Central SEP
		Seguimiento Recursos SEP 2014-2015 (Rendición Excepcional)
		Seguimiento Recursos SEP 2016
		Seguimiento Req. SEP 2015
		Seguimiento Revisitados SEP Recursos 2013 - 2014
		Seguimiento Transición NEP - SEP 2016
		Apelaciones SEP 2013 - 2014
		Cierre Recursos SEP 2016
		Pendientes CGR SEP 2013-2014
		Proceso No Rendición SEP 2012
Recursos SEP 2015		
Renovantes SEP 2015		
Requisitos SEP 2016		
Seguimiento Recursos SEP 2015		
Seguimiento Req. SEP 2016		

		Cierre Recursos SEP 2013-2014
		Cierre Recusos SEP 2013-2014
		Informe Consolidado SEP 2013-2014 Acta Original
		Proceso No Acreditación de saldos SEP 2012
		Seguimiento Recursos SEP 2013-2014
		Recursos SEP 2016
		Requisitos SEP 2017
		Recursos SEP 2013-2014
		Recursos SEP 2011-2012
		Recursos SEP Renovantes 2010-2013
		Requisitos SEP 2013 (2da etapa)
		Requisitos SEP 2013
		Revisitados SEP Recursos 2013 - 2014
		Regularización Saldos Positivos A.C. 2012
Reconocimiento Oficial (R.O)	Fiscalización de requisitos para la obtención y mantención del reconocimiento oficial	Original RO Particular Pagado 2017
		Original Parvularia Sin RO 2018
		Original RO 2017
		Seguimiento Parvularia Sin RO 2018
		Seguimiento RO 2017
		Original RO 2018
		Seguimiento RO 2018
	Seguimiento RO Particular Pagado 2017	
	Fiscaliza normativa variada, principalmente asociada a los requisitos para la obtención y mantención del reconocimiento oficial (decreto 315)	Integral 2015
		Seguimiento Integral 2015
		Seguimiento Piloto Integral Recursos 2015
		Integral 2016
		Seguimiento Integral 2016
		Cierre Piloto Integral Recursos 2015
Integral 2014		
Original Piloto Integral Recursos 2015		
Programa de Integración Escolar (PIE)	Fiscalización del cumplimiento de los requisitos bajo los cuales se entrega la subvención PIE, unos de los cuales tienen que ver con el uso de los recursos públicos y su rendición de cuentas, así como determinadas obligaciones a las que los establecimientos se comprometen una vez que suscriben a ella, respecto a los alumnos con necesidades educativas especiales (NEE).	Apelaciones PIE 2014
		Informe Técnico PIE 2014
		Proceso No Rendición General 2012 y PIE 2013
		Recursos PIE 2012-2013
		Requisitos PIE 2015
		Seguimiento Recursos PIE 2014
		Cierre Recursos PIE 2015
		Informe Técnico PIE 2015
		Original Requisitos PIE 2018
		Piloto Requisitos PIE 2014
Recursos PIE 2014		

		Requisitos PIE 2016
		Seguimiento Recursos PIE 2015
		Seguimiento Req. PIE 2015
		Informe Anual PIE2017
		Gastos Rechazados Prorratedos (PIE_SEP)
		Recursos PIE 2015
		Requisitos PIE 2014
		Requisitos PIE 2017
		Seguimiento Req. PIE 2017
		Seguimiento Req. PIE 2016
		Seguimiento Requisitos PIE 2018
Denuncia	Fiscalizaciones que se originan en una denuncia de algún miembro de la comunidad educativa a la Superintendencia, las que pueden obedecer a distintos temas.	Denuncia
		Original Denuncia Recursos FAEP2015
		Seguimiento Denuncia (Sin RO) Parvularia
		Seguimiento Denuncia 2015
		Seguimiento Denuncia Recursos
		Seguimiento Denuncia (RO) Parvularia
		Denuncia (RO) Parvularia sin asistencia
		Original Denuncia (Sin RO) Parvularia
		Seguimiento Denuncia (Sin RO) Parvularia - Modelo
		Seguimiento Denuncia 2016
		Cierre Denuncia Recursos
		Denuncia Recursos
		Original Denuncia (Sin RO) Parvularia - Modelo
		Seguimiento Denuncia 2017
		Seguimiento Denuncia Recursos FAEP2015
No rendición	Fiscalización de aquellos sostenedores de establecimientos educacionales que no han cumplido con la obligación de rendir cuenta del uso de recursos públicos que les exige la ley.	Proceso No Rendición Mantenimiento 2013 (Reapertura)
		Proceso No Rendición de Cuentas Recursos 2016
		Proceso No Rendición General 2013
		Proceso No Rendición de Cuentas Recursos 2014
		Proceso No Rendición de Cuentas Recursos 2017
		Proceso No Rendición Mantenimiento 2013
		Proceso No Rendición de Cuentas Recursos 2015
Acreditación de saldos	Fiscalización de sostenedores que no han cumplido a cabalidad con justificar los saldos (diferencia entre los recursos públicos recibidos y los que fueron gastados).	Proceso de No Acreditación de Saldos 2014
		Proceso de No Acreditación de Saldos 2017
		Validación Imágenes Acreditación de Saldos 2014
		Fiscalización Acreditación Saldos 2014
		Proceso de No Acreditación de Saldos 2015
		Proceso de No Acreditación de Saldos 2016

Admisión	Fiscalizaciones destinadas a verificar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del proceso de admisión en los establecimientos educacionales.	Admisión 2014
		Original Admisión 2018
		Admisión 2015
		Admisión 2016
		Piloto Admisión 2014
Asistencia	Fiscalizaciones destinadas a verificar que los establecimientos educacionales registren y declaren correctamente la asistencia de los alumnos, así como constatar la presencia efectiva de los alumnos en la sala de clases.	Seguimiento Admisión 2016
		Asistencia 2015
		Seguimiento Asistencia 2016
		Seguimiento Asistencia 2018
		Asistencia 2016
		Seguimiento Asistencia 2017
		Asistencia 2017
		Asistencia 2014
		Original Asistencia 2018
Seguimiento Asistencia 2015		
Capacitaciones		Capacit.
Contraloría General de la República (CGR)		CGR Gastos Rechazados
		Cierre Informe CGR
		Original Informe CGR
		Seguimiento Informe CGR
Condiciones Laborales		Piloto Condiciones Laborales 2016
		Seguimiento Condiciones Laborales 2018
		Condiciones Laborales 2017
		Original Condiciones Laborales 2018
		Seguimiento Condiciones Laborales 2017
Convivencia		Original Convivencia Escolar 2018
		Seguimiento Convivencia Escolar 2018
		Original Piloto Convivencia 2017
		Seguimiento Piloto Convivencia 2017
Entorno Alimentario		Vigilancia Entorno Alimentario (Kioscos Saludables) 2018
		Vigilancia Entorno Alimentario (Kioscos Saludables) 2017
Fondo de Apoyo a la Educación Pública (FAEP)		Original Piloto FAEP 2015
		Original FAEP 2015
		Seguimiento FAEP 2015
		Seguimiento Piloto FAEP 2015
		Cierre Piloto FAEP 2015
		Ajuste Subv. General 2014-FAEP 2014
Fines educativos	Lista de en lo que pueden gastar recursos de todo tipo (no lucro)	Cierre Fines Educativos 2016
		Original Fines Educativos 2016 RBD
		Original Fines Educativos 2016 Sostenedor
		Seguimiento Fines Educativos 2016 RBD
		Seguimiento Fines Educativos 2016 Sostenedor

Focalizados	Programa y capacitación/asesoría. No están asociados a sanciones.	2da Etapa Capacitación Focalizados 2016
		3ra Etapa Focalizados 2017 Convivencia
		1ra Etapa Focalizados 2017
		2da Etapa Focalizados 2017
		3ra Etapa Focalizados 2017 Pedagógica
		Focalizados 2018 Etapa II
		Original Focalizados Recursos 2018
		3ra Etapa Focalizados 2016
		3ra Etapa Focalizados 2017 Personal
		Focalizados 2018 Etapa III
		Focalizado 2015 (3era etapa)
Idoneidad Moral		Idoneidad Moral 2018 - Per01
		Idoneidad Moral 2018 - Per04
		Idoneidad Moral 2018 - Per02
		Idoneidad Moral 2018 - Pre01
		Idoneidad Moral 2018 - Per03
Infraestructura		Original Infraestructura 2018
		Original Piloto Infraestructura 2017
		Seguimiento Infraestructura 2018
		Seguimiento Piloto Infraestructura 2017
Lenguaje	Es un programa que fiscaliza las escuelas de lenguaje	Seguimiento Lenguaje 2017
		Lenguaje 2017
		Lenguaje 2015
		Lenguaje 2016
		Seguimiento Lenguaje 2015
		Seguimiento Lenguaje 2016
Remuneraciones-Cotizaciones		Original Remuneraciones - Cotizaciones NEP 2018
		Original Remuneraciones - Cotizaciones 2017
		Seguimiento Remuneraciones - Cotizaciones 2018
		Original Remuneraciones - Cotizaciones 2018
Subv. Especiales	Verifica si gasto de subvenciones de apoyo al mantenimiento, pro-retención, internado y refuerzo educativo se ciñen a la norma vigente.	Original Subv. Especiales 2016 RBD
		Original Subv. Especiales 2016 Sostenedor
		Seguimiento Subv. Especiales 2016 RBD
		Seguimiento Subv. Especiales 2016 Sostenedor
Textos		Original Textos 2018
		Seguimiento Textos 2018
		Original Textos Escolares 2015
		Seguimiento Textos y útiles esc. 2016
		Original Textos Escolares 2016
		Original Textos Escolares 2017
		Seguimiento Textos y útiles esc. 2017

Otros	Adm. Delegada 3166
	Asesoría 2014
	Corrección De Gastos Objetados Por Forma
	Deriva Expedientes Expulsión o Cancelación
	Informe Situación Establecimiento 2015
	Inhabilitados 2017
	Ley 20.501
	Modificación R/C a Solicitud Organismos Externos
	Módulo Ficom 2015
	Original Piloto Educación Parvularia 2017
	Original Proceso Declaración Sostenedor 2017
	Pro-Retención
	Recuperación de Clases 2015
	Seguimiento Piloto Educación Parvularia 2017
	Verifica Retiro De Documentos Por El Sii
	Seguimiento 2014
	Seguimiento 2015 (1era etapa)

2. Se reemplazó la información respecto a la dependencia administrativa del establecimiento, por la que sale en el Directorio del MINEDUC para cada año.
3. Se identificó a los establecimientos que sólo imparten educación parvularia, para dejarlos fuera del análisis. Para esto se utilizó la información de los Directorios del MINEDUC respecto a la enseñanza impartida: se consideró parvulario aquellos con código de enseñanza único igual a 10. Adicionalmente, se buscaron palabras clave en el nombre del establecimiento ("JARDIN INFANTIL", "JARDIN INF.", "JARDÍN INFANTIL", "SALA CUNA", "PARVULOS", "PARV", "J.I", "S.C").
4. Para identificar la enseñanza impartida por los establecimientos se utiliza la información de los Directorios del MINEDUC.



LIBERTAD Y DESARROLLO