

## TODOS AL AULA: LUEGO DE 1 AÑO, 63% DE LAS RECOMENDACIONES MUESTRAN ALGÚN AVANCE

- Este mes se cumplió un año de la entrega del Informe Final de la comisión “Todos al Aula”, que el MINEDUC convocó para enfrentar la sobrecarga burocrática que afecta al sistema escolar.
- Hicimos un seguimiento a las 46 recomendaciones de este informe y encontramos que, a la fecha, 63% de ellas presentan algún avance, mientras que dicho porcentaje se reduce a 42,4% si es que además se pondera por el grado de cumplimiento de cada una de ellas.
- Entre los avances más relevantes, destaca la labor del MINEDUC en mejorar la plataforma que facilita el proceso de liquidación de subvenciones y de la Superintendencia en dar mayor continuidad a la rendición de recursos que deben efectuar las escuelas. Asimismo, a principios de octubre, el Gobierno presentó un proyecto de ley que tiene por objeto modernizar la Subvención Escolar Preferencial (SEP), el cual recoge varias de las recomendaciones realizadas en el informe.

A comienzos de noviembre se cumplió un año de la entrega del Informe Final “Todos al Aula”, el que fue elaborado por una comisión presidida por la ex ministra de Educación, Mariana Aylwin, y en la que participaron diversos especialistas. La iniciativa surgió desde el Ministerio de Educación (MINEDUC), en respuesta a la sobrecarga burocrática que afecta a los directivos escolares debido a la introducción de una creciente normativa de manera poco coherente y armónica. En ese contexto, el informe contiene una serie de recomendaciones dirigidas a simplificar y coordinar la presión administrativa y regulatoria del Estado sobre las escuelas, para permitir a sostenedores, equipos directivos y docentes dedicar su tiempo al mejoramiento de la calidad de la educación.

A un año de la presentación de este informe, en el presente documento realizamos un seguimiento del camino que han seguido sus recomendaciones y su grado de avance<sup>1</sup>. Asimismo, nos detuvimos en las que a nuestro juicio constituyen las materias más destacables, como el reciente envío de un proyecto de ley para modernizar la Subvención Escolar Preferencial (SEP), que -de aprobarse- será un importante logro hacia el objetivo de facilitar la labor administrativa de las escuelas.

## EL INFORME TODOS AL AULA: IMPORTANTE AVANCE EN RECOMENDACIONES

El informe identificó dos principales problemáticas que estarían contribuyendo con la sobrecarga burocrática que afecta a las escuelas. Primero, la falta de coordinación con que opera el Sistema de Aseguramiento de Calidad (que regula la Ley N° 20.529), que se traduce en un exceso de requerimientos a directivos y sostenedores. Y, segundo, la alta heterogeneidad presente en el sistema escolar, que explica la dificultad que tienen algunas escuelas para enfrentar las diversas regulaciones que recaen sobre ellas (especialmente las que se introdujeron en la última década).

A partir de dicho diagnóstico, se presentaron 46 recomendaciones<sup>ii</sup>, agrupadas en 5 áreas: 1) Avanzar hacia un Sistema de Aseguramiento de la Calidad coordinado, articulado y coherente; 2) Elaboración de un Plan de Desarrollo Educativo con foco en la gestión estratégica de la escuela, que reúna los distintos planes que hoy se exigen, y unifique la rendición de cuentas de las diversas subvenciones; 3) Facilitar la función directiva y mejorar la implementación de la nueva Carrera Docente; 4) Reconocimiento del contexto heterogéneo de las escuelas, adaptando la normativa a diversas realidades; 5) Simplificar los procesos administrativos mediante la creación de una plataforma única que contenga toda la información digitalizada.

Considerando cada una de las recomendaciones, revisamos el grado de avance que exhiben a la fecha, distinguiendo entre el cumplimiento cabal y los avances constatables que aún falte concluir. Ejemplo de esto último es la presentación de proyectos de ley que deben ser aprobados por el Congreso, o bien las iniciativas que han sido iniciadas pero que aún están en proceso de diseño e implementación por parte del MINEDUC, la Superintendencia o quien corresponda. Sobre la base de esta distinción, en la Tabla N° 1 calculamos los avances en cada área. El primer valor (1) corresponde al porcentaje de recomendaciones que tiene algún grado de avance (sin diferenciar el nivel de cumplimiento), mientras que el segundo (2) calcula el porcentaje de cumplimiento ponderando por el grado de avance de cada una de las propuestas. Al final de la tabla se calcula además el avance total de todas las áreas.

Pues bien, luego de un año de entregado el informe, 63% de las recomendaciones presentan algún avance, mientras que dicho porcentaje se reduce a 42,4% si es que además se pondera por el grado de cumplimiento de cada una. Considerando la envergadura de las recomendaciones, este avance es muy positivo y esperamos pueda seguir refrendándose. Respecto al avance en las distintas áreas, se constata que éste ha sido en general parejo, con excepción de lo relativo a la función directiva y mejoramiento en la implementación de la Carrera Docente, que muestra algo más

de retraso. La razón es que la mitad de dichas recomendaciones requieren de modificaciones legales o bien son medidas de mediano plazo que requieren de estudios o procedimientos que exceden las atribuciones del MINEDUC.

**PASADO UN AÑO, EL 63% DE LAS PROPUESTAS DE LA COMISIÓN EXHIBE AVANCES**

**Tabla Nº 1: Avance en propuestas del informe “Todos al aula”**

ÁREA DE PROPUESTAS	CANTIDAD DE PROPUESTAS	AVANCE (1)	CUMPLIMIENTO (2)
1) Avanzar hacia un Sist. de Aseguramiento de Calidad coordinado, articulado y coherente.	9	66,7%	50,0%
2) Elaboración de un Plan de Desarrollo Educativo y unificar la rendición de cuentas.	13	69,2%	46,2%
3) Facilitar la función directiva y mejorar la implementación de la nueva Carrera Docente.	9	44,4%	27,8%
4) Reconocimiento del contexto heterogéneo de las escuelas, adaptando la normativa.	6	66,7%	50,0%
5) Simplificar los procesos administrativos mediante la creación de una plataforma única.	9	66,7%	38,9%
<b>Todas las áreas</b>	<b>46</b>	<b>63,0%</b>	<b>42,4%</b>

Fuente: LyD sobre la base de información del MINEDUC. (1) Corresponde al porcentaje de propuestas que exhiben algún avance o bien ya están cumplidas. (2) Corresponde al porcentaje de propuestas que exhiben avances, asignando una ponderación de 1 a aquellas que están cumplidas y 0,5 a las que tienen algún grado de avance, pero no están concluidas.

Por el contrario, entre las recomendaciones que exhiben los mayores avances, destaca la labor del MINEDUC para mejorar la plataforma que facilita el proceso de liquidación de subvenciones, lo que otorga mayor claridad sobre el destino al cual deben dirigirse los recursos. Igualmente, el esfuerzo de la Superintendencia de dar mayor continuidad a la rendición de cuentas que deben efectuar las escuelas y los cambios relativos al proceso de denuncias, mediante la introducción de mayores filtros y gestiones para promover su resolución en la escuela. Esto último es de gran relevancia, considerando el crecimiento que registran las denuncias en los últimos años, al punto que en 2018 fueron la principal materia de fiscalización y sanción<sup>iii</sup>. Por último, a principios de octubre el Gobierno ingresó al Congreso un proyecto de ley que busca modernizar la Subvención Escolar Preferencial (SEP), el cual recoge varias de las recomendaciones realizadas en el informe.

**PROYECTO DE MODERNIZACIÓN DE LA SEP: UN PASO NECESARIO**

La SEP es una subvención que se entrega a las escuelas que suscriben un convenio con el MINEDUC para, entre otras cosas, recibir en forma gratuita a los estudiantes

que pertenecen aproximadamente al 40% de menos ingresos del país. Asimismo, en 2016 esta subvención se extendió hasta los alumnos del 80% de menos ingresos de la población, aunque en una cuantía equivalente a la mitad de la que se entrega a los más vulnerables.

El objetivo original de la SEP fue apoyar la educación de los alumnos más vulnerables del país mediante la entrega de recursos adicionales; el compromiso de los colegios en la ejecución de acciones especiales para ellos a través de un Plan de Mejoramiento Educativo; y el establecimiento de una serie de controles especiales en relación al uso y rendición de los recursos. De esta forma, el gasto de la SEP presenta restricciones y exige una detallada rendición de cuentas que, de acuerdo al diagnóstico de los últimos años -recogido por la comisión “Todos al Aula”- se han vuelto redundantes y han ido perdiendo valor a la luz de las nuevas normativas promulgadas (fundamentalmente la Ley N° 20.845 de 2015, llamada como “de inclusión”). Esto ha ido entorpeciendo la correcta gestión de los recursos por parte de las escuelas, que han debido incurrir en elevados costos administrativos para satisfacer los controles exigidos.

Adicionalmente, la experiencia de gastos rechazados por una diferencia de criterio entre sostenedores y Superintendencia, genera inseguridad al hacer uso de los dineros de la SEP, en la medida que gastos que se realizaron y rindieron luego son frecuentemente objetados. Esto afecta especialmente a sostenedores con menor experiencia en el manejo normativo, que tienden a entrar en un círculo vicioso de mal aprovechamiento de los recursos (BID, 2018). Prueba de ello es que hasta 2017, la SEP era la materia que ocupaba el primer lugar dentro del total de fiscalizaciones realizadas cada año, rondando entre un 23% y más de un 30% del total. Asimismo, si bien la SEP representa el 20% de las subvenciones que reciben las escuelas, permite explicar más del 50% de las fiscalizaciones anuales relacionadas a recursos. Estimaciones de la Superintendencia de Educación indican que 16% de los dineros que anualmente entrega esta subvención no son gastados o bien son gastados, pero no declarados como gasto por las escuelas. De acuerdo a un análisis del Centro de Políticas Públicas de la UC<sup>iv</sup>, entre 2008 y 2017 se ha acumulado un saldo de \$ 435 mil millones en SEP que los colegios no han podido utilizar correctamente.

En consecuencia, si bien los efectos de la SEP sobre el desempeño han sido bien evaluados por diversos estudios<sup>v</sup>, es posible que existan espacios para facilitar la utilización de los recursos que entrega. En esa línea, los principales cambios que introduce el proyecto de ley presentado por el gobierno son la extensión de la SEP a todos los alumnos prioritarios, suprimiendo el requisito de que el colegio deba

suscribir un convenio con el MINEDUC, en la medida que las exigencias que éste impone pueden suplirse con los requisitos que la legislación reciente impuso a la subvención general y al reconocimiento oficial. Adicionalmente, se elimina el Plan de Mejoramiento como una herramienta de rendición de cuenta de los gastos y, en cambio, se propone su reformulación como una planificación estratégica general para las escuelas, con un carácter pedagógico. Este plan debiera contribuir de mejor forma al proceso de apoyo a escuelas de bajo desempeño por parte del Sistema de Aseguramiento de la Calidad.

Sin duda, este proyecto constituye un paso positivo y necesario, que -de aprobarse- permitirá avanzar aún más en las recomendaciones del informe “Todos al Aula” y contribuirá con reducir la sobrecarga administrativa que afecta al sistema escolar.

#### LA NECESIDAD DE REPENSAR Y ARMONIZAR LA REGULACIÓN

La experiencia de nuestro sistema escolar es una prueba de cómo la sobre-regulación y la imposición de excesivos controles de manera poco armónica, puede terminar dificultando que los receptores de las ayudas del Estado dispongan de éstas con la flexibilidad requerida y puedan cumplir con los objetivos finales que las han motivado. En ese contexto, los esfuerzos del MINEDUC para reducir la sobrecarga administrativa en las escuelas constituyen un paso positivo, cuyos logros se evidencian con el avance en las recomendaciones del informe “Todos al Aula”.

Con todo, es posible que éste no sea un problema exclusivo del sistema escolar, sino que se repita también en otros ámbitos, en los que se podrían estar sobreponiendo diversas regulaciones que se hace necesario modernizar, repensar y armonizar. Lo que viene haciendo el MINEDUC debiera tomarse como ejemplo, así como también, debieran tomarse acciones a la hora de legislar, para que se considere lo que ya existe con una mirada sistémica, previniendo que este tipo de inconvenientes se produzcan y velando por una legislación realista y aplicable.

---

<sup>i</sup> Además de la revisión de las páginas web y plataformas relevantes, la información se chequeó con el encargado del Ministerio de Educación.

<sup>ii</sup> Ver: <https://www.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/propuestas-todos-al-aula.pdf>

<sup>iii</sup> Ver: Arzola y Zaldívar (2019). *Análisis de la labor de la Superintendencia de Educación*. LyD, SISO N° 181.

<sup>iv</sup> Ver: [https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2019/06/Boleti%CC%81n-1\\_SEP.pdf](https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2019/06/Boleti%CC%81n-1_SEP.pdf)

<sup>v</sup> Correa et al. 2014, Mizala y Torche 2013, Neilson 2013.