

**PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 20.248, DE SUBVENCION
ESCOLAR PREFERENCIAL**

COMENTARIOS Y PROPUESTAS

FUNDACION EDUCACION 2020

Septiembre 28, 2010

COMENTARIOS GENERALES.

En términos generales, Educación 2020 expresa su gran beneplácito con esta iniciativa, tanto en lo referente al aumento de la subvención, asunto de gran relevancia para la equidad educativa, como a la imprescindible flexibilización en su utilización. A continuación, y en ese contexto, es que haremos algunas observaciones y precisiones al proyecto.

Necesidad de reformular integralmente la estructura de financiamiento de la educación.

El sistema de financiamiento del Estado a los sostenedores , que tiene ya 30 años de aplicación, se ha ido complejizando progresivamente, de tal manera que hoy día resulta indispensable establecer una estructura financiera adecuada a la realidad. Los ítems por los cuales se transfieren recursos a los municipios son casi innumerables. **Por ello es urgente ordenar y modernizar integralmente el sistema de financiamiento. Los costos de transacción asociados a la gestión del sistema escolar son extremadamente altos tanto para el MINEDUC como para los sostenedores, directivos e incluso los propios profesores.**

En efecto, a la subvención escolar base se le fueron agregando otras con fines diversos. Otro tanto ocurre con las asignaciones (subvenciones, bonificaciones, etc.) que perciben o pueden percibir los profesores, las que son tan numerosas, que ni estos ni el municipio logran conocer la finalidad de cada una ellas y en consecuencia, resulta imposible saber si estas se cumplen o sirven el propósito para el cual fueron creadas. Son aproximadamente 21 elementos diferentes.

Esta situación, además de la burocratización y dificultades administrativas para recibir y usar oportuna y adecuadamente los recursos, dificulta de manera importante la fiscalización de su uso, lo que probablemente no se solucionará ni siquiera con la creación de la Superintendencia, o a lo menos, hará muy difícil su labor.

Proponemos darle carácter transitorio a esta ley SEP.

Por lo anterior una reforma educativa estructural hace necesario contar con una estructura de financiamiento modernizada y, además, con estudios que arrojen datos precisos respecto del costo de educar a un niño vulnerable.

En consecuencia, se sugiere que el incremento de la SEP que propone este proyecto de ley, sea transitorio, hasta fin del 2011, solicitando al Ejecutivo que asuma el compromiso, en ese plazo, de presentar una estructura integral de financiamiento de la educación, incluyendo las distintas modalidades de subvención, financiamiento de la nueva carrera docente, y jubilaciones. Esta debiera incluir datos sobre el costo real de educar a los niños, según grado de vulnerabilidad y tipología de escuelas, incluyendo especialmente las escuelas rurales y los liceos técnicos, cuyo grado de precariedad es significativo, que tienen costos intrínsecamente mayores, y que reciben mayoritariamente a los estudiantes más vulnerables.

COMENTARIOS ESPECIFICOS AL PROYECTO DE LEY

1. Monto del aumento.

El incremento que propone el proyecto es de un 28 % para aquellos alumnos prioritarios que pertenezcan al 20% más vulnerable del país y para el resto un 14%. Sin embargo, como ya mencionamos, para saber si este monto es adecuado o no, **es indispensable contar con un estudio que determine cuánto cuesta educar a un alumno prioritario contabilizando las particularidades y requerimientos de las aulas vulnerables: dotación óptima de docentes, horas lectivas del profesorado, cantidad de alumnos por sala, escala de la escuela, apoyos pedagógicos, etc.** En este contexto, nos preocupa un anuncio preliminar y reciente del gobierno respecto a una “subvención para la clase media”, cuyo alcance y modalidad desconocemos. **Las subvenciones asociadas a nivel socioeconómico de los alumnos deben realizarse integral y comprensivamente en el contexto de la ley SEP, asegurándose que sean incentivos progresivos y no regresivos en relación con la distribución del ingreso.**

2. Beneficiarios de la SEP.

Debe contemplarse la posibilidad de extender gradualmente la subvención preferencial hasta 4° medio. Hoy se parte de la base de que en educación media ya se han superado los problemas y desventajas de aprendizaje derivados de la vulnerabilidad, pero no existen estudios que lo avalen y los resultados en la PSU demuestran enfáticamente lo contrario. **Esto debiera considerarse a la brevedad, dentro del estudio integral que solicitamos para el 2011.**

3. Contratación y retiro de personal.

Es muy positivo que el foco del proyecto esté puesto en la gestión de los recursos humanos (capacitación de equipos directivos, incentivos al desempeño, evaluaciones docentes complementarias, etc.).

Especial mención merece **la posibilidad de contratar personal adicional en la planta. Lo más importante de la subvención preferencial es que ésta debe permitir mejorar la proporción personal docente/alumno vulnerable.** Es imprescindible, para contrarrestar las carencias de capital cultural, que los alumnos vulnerables reciban atención más personalizada.

Sin embargo, es indispensable garantizar que estos profesionales sean de excelencia. Las escuelas con alumnos vulnerables necesitan a los mejores. Hoy ocurre exactamente lo contrario: **de acuerdo a un reciente estudio del Centro de Estudios de Políticas y Práctica de la Educación de la U. Católica, de los docentes recién ingresados a las escuelas municipales, el 80% de ellos obtuvo menos del 60% de respuestas correctas en la Prueba Inicia, y un fenómeno similar ocurre en las escuelas particulares subvencionadas. Esto es intolerable.**

La contratación de profesores de excelencia es especialmente importante en las escuelas con mayor concentración de alumnos prioritarios. (Artículo único, N° 1, modifica el art 8 de la Ley 20.248). **No es posible que el Estado siga permitiendo que, con recursos de la subvención, se estén contratando hoy profesores que no cuentan con las competencias mínimas indispensables.**

Por ende, solicitamos que se exijan los resultados de la prueba INICIA a nuevos profesores que se contraten de planta con cargo a la Ley SEP, superando estándares mínimos necesarios.

Proponemos, adicionalmente, que se permita, con cargo a la subvención preferencial, destinar recursos para indemnizar o retirar personal de la escuela por mutuo acuerdo entre empleador y trabajador. De esta manera, se facilitaría la renovación de la dotación donde sea necesario.

Adicionalmente, hemos dicho que las escuelas vulnerables necesitan de los mejores y más entusiastas docentes, directivos y paradocentes. Una manera de lograrlo consiste en permitir, con cargo a la SEP, indemnizar a dichos profesionales, debiendo el sostenedor llamar a concurso para llenar las vacantes en caso de sustitución.

4. Autonomía de los Sostenedores.

El proyecto de Ley pone especial énfasis en la autonomía de los sostenedores, rebajando considerablemente las tareas de trabajo administrativo. Esto es positivo y mejora la situación actual, pero el paso que realmente puede cambiar las cosas en el futuro es que se otorguen grados crecientes de autonomía a los directores de las escuelas. Esto debe ser complementado con una política sobre directivos escolares con liderazgo y capacidad en gestión educativa. **Para esto existe una propuesta completa y costeadada, elaborada por Educación 2020 sobre Directivos de Excelencia, que entregamos en anexo, y que ameritaría legislación complementaria.**

Dentro de la autonomía que se entrega a los sostenedores en el proyecto **nos parece adecuado facultar al sostenedor de una escuela en recuperación, para declarar vacante el cargo del director y llamar a un nuevo concurso.**

Dado lo crítico del tema, Educación 2020 estima necesario que esta medida se extienda a todos las escuelas, no sólo las clasificadas en la categoría de recuperación, una vez transcurridos 3 años del concurso inicial. Esto, siempre que existan razones de peso basadas en resultados académicos (con respecto a escuelas de similar grado de vulnerabilidad), ambiente escolar, y otros indicadores verificables a través de las bases de

datos del SNED y SIMCE. **(Artículo único, N° 11, letra c), que modifica el art. 26 de la Ley 20.248).**

5. Implementación de la SEP.

La aplicación de la SEP ha demostrado que su implementación es especialmente dificultosa, justamente en las escuelas que más necesitan de ella. Esto es, aquellas alejadas, uni o bi docentes, donde la capacidad de gestionar esta Subvención y la información recibida al respecto es limitada. Varias de las exigencias y compromisos que la subvención preferencial exige, suponen un mínimo necesario de capacidad técnica de parte de los sostenedores, que no siempre existe (130 municipios no tienen personal en el área técnico-pedagógica y 170 no tienen personal para hacer diagnóstico ni evaluación de sus escuelas). **Se propone dictar un Reglamento especial que simplifique la implementación de la SEP en las escuelas más pequeñas, y que obligue al MINEDUC a prestar ayuda en la formulación de los planes.**

6. Cambio de destino de recursos SEP por terremoto.

Es preciso consagrar expresamente en este proyecto, que los incrementos de la SEP que aquí se establecen, **no pueden estar sometidos a la excepción de uso dispuesto por la Ley N° 20.452**, en razón del terremoto de febrero.

7. Rendición de cuentas de las escuelas clasificadas como autónomas.

No resulta adecuado eximir a las escuelas clasificadas como autónomas, de la rendición al MINEDUC de cuentas referentes a la utilización de la SEP. Si bien es cierto que esta labor administrativa desconcentra a los equipos directivos de sus labores docentes, este problema existe en todas las escuelas con alumnos prioritarios, cualquiera sea su clasificación. **Más aún, probablemente las que tienen peores resultados son las que más requieren liberarse de labores administrativas. Para estos efectos se propone contemplar o aumentar los recursos que se transfieren a los establecimientos, para apoyo para la gestión administrativa, pero no a costa de la SEP. (Artículo único, N° 6 letra b) que modifica el art. 11 de la Ley 20.248)**

8. Necesaria coordinación.

Es preciso evitar la duplicidad de funciones por parte de diversos organismos, cuya inevitable consecuencia sería dificultar el uso correcto y expedito de un instrumento tan fundamental como la SEP. Al respecto, hay que tener presente que el proyecto de ley actualmente en trámite en el Congreso Nacional, confiere facultades a la Agencia de Calidad en materia de asistencia técnica pedagógica, además de establecer un registro de instituciones que puedan brindarla. **Educación 2020 considera además que el MINEDUC debería reglamentar claramente cuándo se está frente a circunstancias excepcionales que ameriten que el propio Ministerio opere como ATE, pues de lo contrario se abre la puerta a confusiones.**

9. Asistencia Técnica Educativa.

Existe un despliegue insuficiente y heterogéneo en la calidad de la ATES, con muchas de una calidad enteramente cuestionable. **Se trata de una materia de la mayor importancia, que debe ser debida y cuidadosamente regulada, en coherencia con los apoyos técnico-**

pedagógicos que contempla el proyecto en trámite sobre Sistema Nacional de la Calidad de la Educación pre escolar, básica y media. **Esto requiere una imprescindible revisión de la reglamentación y acreditación de las ATE.**

10. Apoyo al Plan de Mejoramiento en escuelas en recuperación.

De acuerdo a la ley vigente, para las escuelas en recuperación, un equipo tripartito conformado por un representante del MINEDUC, el sostenedor y una persona o entidad externa con capacidad técnica sobre la materia, deben establecer el Plan de Mejoramiento Educativo. **Inexplicablemente, este proyecto elimina esta obligación, dejando al sostenedor la facultad de solicitar apoyo a una persona o entidad externa con capacidad técnica sobre la materia.** En síntesis, le resta apoyo a las escuelas que más lo necesitan, disminuyendo, al mismo tiempo, las obligaciones que al MINEDUC le deben corresponder cuando un establecimiento funciona inadecuadamente en cuanto a sus resultados. Esto implica un riesgo importante de cierre de escuelas que no podrán mejorar, con el consecuente trastorno a esa comunidad educativa. **(Artículo único, N° 10, letra a), que modifica el art. 26 de la Ley 20.248)**

11. Celeridad en la entrega de recursos.

En muchas ocasiones se constata la situación de escuelas que reciben los recursos con mucho retraso, en el 2º semestre del año, por trabas burocráticas. Independientemente de las necesarias mejoras en los procesos internos del MINEDUC, **se propone incluir una forma de financiamiento-puente, que permita a las escuelas solventar los requerimientos más urgentes del primer semestre.**