



**“SUPERVISIÓN DE FONDOS SEP:
PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES
PARA SU FORTALECIMIENTO ”**

**ACTIVIDAD FORMATIVA EQUIVALENTE PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN POLITICAS PUBLICAS**

Alumno: Gonzalo Andrés Miranda Avilés

Profesor Guía: Juan Pablo Valenzuela

Santiago de Chile, Mayo 2024

ÍNDICE

I. Motivación e Introducción.....	5
II. Marco normativo de la rendición de cuentas y fiscalización de la Subvención Escolar Preferencial (SEP).....	9
III. Proceso de rendición de cuentas y fiscalización de los fondos SEP.....	12
a) Descripción del proceso de rendición de cuentas y su fiscalización.....	12
b) Cobertura del proceso de fiscalización.....	15
c) Resultados de la fiscalización.....	21
d) Impacto de las leyes que flexibilizaron el uso y rendición SEP.....	28
e) Resumen de las principales conclusiones.....	29
IV. La supervisión en la literatura.....	31
a) Finalidades de la supervisión y contexto histórico.....	31
b) Fortalecimiento de la rendición de cuentas ante la tendencia de mayor autonomía...	32
c) Vincular la supervisión con la mejora de los resultados educativos.....	37
d) Aumentar la autonomía a partir de los resultados educativos.....	39

e) Abandonar la concepción autocrática de la supervisión por una concepción democrática, no solo centrada en el control sino que colaborativa, que propenda a la mejora del sistema en su conjunto.....	41
f) Enfoque de largo plazo y sistemático de la supervisión.....	43
g) Ejecución coordinada y simplificada del proceso de supervisión.....	45
h) Uso de la tecnología en los procesos de rendición de cuentas.....	45
V. Analisis del proceso de supervisión de fondos SEP.....	48
a) Fortalecimiento de la rendición de cuentas ante la tendencia de mayor autonomía de la SEP.....	49
b) Vincular la supervisión con la mejora de los resultados educativos.....	52
c) Aumentar la autonomía a partir de los resultados educativos.....	56
d) Abandonar la concepción autocrática de la supervisión por una concepción democrática, no solo centrada en el control sino que colaborativa, que propenda a la mejora del sistema en su conjunto.....	61
e) Proceso que se materializa con un enfoque de largo plazo y sistemático de la supervisión.....	67
f) Ejecución coordinada y simplificada del proceso de supervisión.....	69
g) Uso de la tecnología en los procesos de supervisión.....	71
VI. Propuestas de Política Pública.....	74
1. Vinculación efectiva de la supervisión SEP con la mejora de los resultados.....	74

1.1. Consideraciones previas.....	74
1.2. Mecanismos de medición en Chile.....	76
1.3. Propuestas para la vinculación de la supervisión SEP con la mejora.....	77
2. Materializar en la supervisión de la SEP el modelo de fiscalización con enfoque de derechos.....	81
VII. Conclusiones.....	84
VIII. Bibliografía.....	89
IX. Anexos.....	99

I. Motivación e Introducción.

La Ley N° 20.529 publicada en agosto de 2011 establece el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media, creando la Superintendencia de Educación y la Agencia de la Calidad de la Educación, y encomienda al Estado de Chile la promoción de una educación de calidad, equitativa e integral a todos los habitantes de la nación y en sus distintos niveles (artículo 1 Ley 20.529), en armonía con lo dispuesto en la Ley General de Educación, en cuanto a que nuestro sistema educativo se inspira en los principios de calidad –la educación debe propender a asegurar que todos los alumnos y alumnas, independientemente de sus condiciones y circunstancias, alcancen los objetivos generales y los estándares de aprendizaje que se definan en la forma que establezca la ley- y equidad -el sistema propenderá a asegurar que todos los estudiantes tengan las mismas oportunidades de recibir una educación de calidad, con especial atención en aquellas personas o grupos que requieran apoyo especial- (artículo 3 Ley 20.370).

En este marco normativo, es que la Superintendencia de Educación se ha fijado como misión el contribuir al aseguramiento de la calidad y el ejercicio del derecho a la educación parvularia y escolar, mediante la fiscalización del cumplimiento de la normativa y la rendición de cuentas, entre otros deberes (Bases del Modelo de Fiscalización con Enfoque en Derechos. Nueva Circular Normativa Superintendencia de Educación, 2016).

Así las cosas, en que se reconoce a la educación como un derecho social fundamental para el desarrollo del país, asegurando la calidad y la equidad, para lo cual resulta de vital importancia que el uso de los recursos se ajuste a los fines educacionales para los cuales ha sido creada una determinada subvención. Para este objetivo, uno de los incentivos virtuosos es el modelo de fiscalización vigente, actualmente a cargo de la Superintendencia de Educación, y un proceso de rendición de cuentas eficiente y eficaz por parte de los sostenedores de establecimientos educacionales subvencionados o que reciban aportes regulares del Estado.

Es por ello que el objetivo de este trabajo será evaluar el proceso de supervisión vigente, materializado a través de la rendición de cuentas y su fiscalización, determinando si posee los incentivos adecuados para que los recursos públicos asignados cumplan con el objetivo de la subvención, o mas bien constituye un obstáculo a la gestión de los

sostenedores.

Dentro de los recursos públicos asignados a educación, centraremos nuestro trabajo en la Subvención Escolar Preferencial (SEP) creada a través de la ley 20.248 el año 2008, por tratarse de aquella dirigida a los alumnos más vulnerables del país (artículos 1 y 2 Ley 20.248), a fin de materializar el deber del Estado de promover una educación de calidad, equitativa e integral para todos. Sobre todo teniendo en consideración su importancia, ya que en sus inicios se estimaba que su implementación implicaría un incremento cercano al 60% adicional en el valor de la subvención escolar del tercio más vulnerable de los estudiantes, como también que hasta el 70% de estos recursos podían ser destinados a la educación municipal, puesto que inicialmente éste era el porcentaje de estudiantes prioritarios que se concentraban en este sector (Valenzuela, 2008). Hoy sabemos que el Estado invirtió más de 720.000 millones de pesos en los cuatro primeros años de implementación de la SEP (MINEDUC, 2012), lo que constituye una de las intervenciones educativas más cuantiosas y relevantes de las últimas décadas (Treviño, Órdenes y Treviño, 2009, p. 2). A su vez, con la incorporación de estudiantes de enseñanza media en 2013 y de alumnos preferentes en 2015, se ha pasado desde 271.868 alumnos beneficiarios a 1.918.094, entre 2008 y 2017, alcanzando a toda la enseñanza escolar y al 80% más vulnerable de los alumnos (Centro de Políticas Públicas UC, 2019) (Detalles en Gráfico Anexo número 1). Actualmente, existe un proyecto de ley en tramitación que permitirá que todos los alumnos prioritarios y preferentes que asisten a escuelas subvencionadas se beneficien con la subvención escolar preferencial (Congreso Nacional, Proyecto de Ley Boletín número 12979-04), resolviendo la voluntariedad del sostenedor y del colegio de participar de la iniciativa.

Además de la importancia creciente de los fondos SEP, se ha puesto en el debate su correcta utilización, en razón de las denuncias sobre mal uso expuestas en los informes de la Contraloría General a partir del año 2014, el informe del año 2015 de la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados sobre los hallazgos en el uso de los fondos SEP, y las investigaciones penales iniciadas por el Ministerio Público. A lo anterior, se suman las normativas que flexibilizan su uso -Ley 20.550 del año 2011, Ley 21.006 del año 2017, y actual Proyecto de Ley Boletín número 12979-04-, todo lo cual motiva a indagar sobre el funcionamiento de uno –no el único- de los incentivos para que dichos fondos se usen en los fines educacionales para los cuales fue creada la subvención: el proceso de supervisión de fondos SEP, a través de la rendición de cuentas y posterior fiscalización.

Además se ha señalado que considerando todos los recursos no usados desde su

implementación en el 2008, los colegios habían acumulado a diciembre de 2017 más de \$435 mil millones (equivalente a USD\$ 628 millones) de los fondos recibidos a través de la Subvención Escolar Preferencial. Este monto corresponde al 44,7% del presupuesto anual que el Estado entregó por concepto de la SEP en 2017 a los colegios adheridos al programa. Además, se muestra que más de \$196 mil millones –equivalentes al 45,1% del total del dinero acumulado– no estaba acreditado, es decir, los sostenedores no han demostrado la existencia de estos dineros en la cuenta bancaria correspondiente (Centro de Políticas Públicas UC, 2019), mostrando problemas serios de gestión financiera de diversos sostenedores.

De esta manera, como introducción al trabajo destacamos que éste se desarrolla en el contexto de la necesidad de potenciar el deber del Estado de Chile de promover una educación de calidad, equitativa e integral a todos los habitantes de la nación y en sus distintos niveles (artículo 1 Ley 20.529), para lo cual la Subvención Escolar Preferencial cumple un rol clave, focalizando los recursos asignados en los estudiantes más vulnerables (Ley 20.248), por lo que a través del modelo de fiscalización vigente y de un proceso de rendición de cuentas eficiente y eficaz, es posible contribuir a ese objetivo.

Entonces, el primer desafío consiste en exponer el marco normativo de la rendición de cuentas y fiscalización de la Subvención Escolar Preferencial (SEP), con la regulación de los fondos SEP y las principales modificaciones que han incidido en su uso, revisando la regulación específica del proceso de fiscalización y rendición de cuentas.

Como segundo desafío, fue necesario describir el proceso de supervisión a través de la rendición de cuentas y su fiscalización, explicando en que consisten, sus principales intervinientes y mecanismos utilizados. En el mismo capítulo, nos centramos en la evidencia empírica, describiendo la cobertura de fiscalización de los fondos SEP y sus principales resultados desde la creación de la subvención, utilizando datos obtenidos de informes oficiales de la Contraloría desde el año 2008, de la Superintendencia de Educación que comenzó a funcionar el año 2012, y de diversos autores encontrados en la literatura, incluyendo un enfoque reflexivo respecto de estas cifras.

Luego de ello, fue necesario un enfoque teórico de los procesos de supervisión escolar, revisando las características encontradas en la literatura para estos procesos en Estados democráticos, poniendo especial atención a la mayor relevancia de la rendición de cuentas ante las tendencias de mayor autonomía, como ocurriría con el actual Proyecto de Ley que flexibiliza el uso de la subvención.

Posteriormente, y teniendo en consideración el enfoque teórico de la supervisión, analizamos si el actual proceso de supervisión de fondos SEP posee los incentivos adecuados para que dichos recursos cumplan con el objetivo de la subvención, atendiendo a las características identificadas en la literatura respecto de los procesos de supervisión en Estados democráticos y de esa manera determinar algunas brechas o hallazgos relevantes.

Después del análisis anterior, elaboramos en base al marco teórico, propuestas de política pública para que el proceso de supervisión contribuya al uso de los fondos SEP en los fines para los cuales fue creada la subvención, materializando el deber del Estado de promover una educación de calidad, equitativa e integral a todos los habitantes de la nación (artículo 1 ley 20.529).

Este trabajo se organiza en siete capítulos, adicionales a esta introducción. En el capítulo II describiremos el marco normativo de la rendición de cuentas y fiscalización de la Subvención Escolar Preferencial (SEP), para luego, en el capítulo III describir el actual proceso de rendición de cuentas y su fiscalización, junto con los datos sobre su cobertura y principales resultados desde el año 2008, reflexionando en torno a ello. En el capítulo IV exponemos el marco teórico sobre los procesos de supervisión, destacando la importancia de la rendición en contextos de mayor autonomía. En el capítulo V, en base al marco teórico revisado y los datos sobre cobertura y resultados de fiscalización, efectuaremos un análisis del proceso de rendición de cuentas vigente y su fiscalización. En el capítulo VI elaboraremos propuestas de política pública necesarias para que el proceso de rendición de cuentas y su fiscalización sea un incentivo virtuoso para el objetivo de la SEP, y finalmente en el capítulo VII expondremos las principales conclusiones.

Si bien este trabajo se enfoca en la descripción, análisis y propuestas respecto del proceso de rendición de cuentas y fiscalización de fondos SEP, hay que considerar que dicho examen no se agota en el enfoque dado, por lo cual este trabajo deberá complementarse con estudios sobre otros incentivos virtuosos para el adecuado uso de los fondos SEP.

II. Marco normativo de la rendición de cuentas y fiscalización de la Subvención Escolar Preferencial (SEP).

La **ley 20.248 crea la Subvención Escolar Preferencial (SEP)**, la cual entrega recursos adicionales por alumno prioritario y preferente, a los sostenedores de establecimientos educacionales que han firmado con el MINEDUC un Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa para la implementación de un Plan de Mejoramiento Educativo (PME), en el cual pueden estar todos los establecimientos educacionales (municipales y particulares subvencionados) regidos por la ley de subvenciones, que imparten enseñanza regular diurna y que tienen matrícula en los niveles incorporados al beneficio (Guía de SEP del Ministerio de Educación, 2013).

Dentro de las principales obligaciones de los sostenedores (artículos 6 y 7 de la ley 20.248) están el destinar los recursos SEP al Plan de Mejoramiento Educativo, presentar y ejecutar el Plan, como a su vez presentar anualmente un informe sobre el uso de recursos SEP y darlo a conocer a la comunidad escolar. De esta forma, no hay ningún porcentaje de libre disposición, por lo cual la subvención se entrega al sostenedor exclusivamente para la elaboración e implementación del Plan de Mejoramiento Educativo.

En lo relativo a la duración y renovación del Convenio, estos se extienden por cuatro años, renovables por períodos iguales (artículo 7 ley 20.248). A su vez, el no destinar por los sostenedores los recursos que les entrega la SEP al Plan de Mejoramiento, no ejecutar el Plan de Mejoramiento y no presentar anualmente un informe sobre el uso de recursos SEP, son infracciones graves (artículo 34 ley 20.248) remitiéndose para su sanción al procedimiento de la ley 20.529 que crea el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación (artículo 35 ley 20.248), el cual está a cargo del Director Regional respectivo de la Superintendencia de Educación, con sanciones que van desde amonestación por escrito, multa -de 1 a 1000 UTM dependiendo de la gravedad-, privación temporal o definitiva de la subvención, inhabilitación temporal o perpetua para obtener y mantener la calidad de sostenedor, y revocación del reconocimiento oficial del Estado (artículo 73 ley 20.529).

En agosto del año 2011 se publica la ley 20.529, que establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación y su fiscalización, creando la

Superintendencia de Educación, que tiene por objeto fiscalizar que los sostenedores de establecimientos educacionales se ajusten a las leyes, reglamentos e instrucciones que dicte la Superintendencia, y lo más importante, fiscalizar la legalidad del uso de los recursos por los sostenedores de los establecimientos subvencionados y que reciban aporte estatal, y respecto de los sostenedores de los establecimientos particulares pagados, fiscalizar la referida legalidad sólo en caso de denuncia (artículo 48 ley 20.529). A su vez, la misma ley ordena a los sostenedores de establecimientos educacionales subvencionados o que reciban aportes regulares del Estado efectuar la rendición anual de cuenta del uso de todos sus recursos conforme a los principios de contabilidad generalmente aceptados, respecto de la entidad sostenedora y de cada uno de sus establecimientos educacionales (artículo 54), definiendo las rendiciones de cuentas como estados financieros que contienen la información de manera desagregada, según las formas y procedimientos que establezca la Superintendencia de Educación, con especial consideración de las características de cada establecimiento educacional, y exigiendo, según sea el caso, procedimientos que sean eficientes y proporcionados a la gestión de cada sostenedor y sus respectivos establecimientos (artículo 55).

Luego, en **octubre del año 2011 entró en vigencia la ley 20.550**, que modificó la ley 20.248, principalmente en la renovación de los convenios, ordenando que para proceder a ello se debía haber gastado a lo menos el 70% en implementar las medidas del Plan de Mejoramiento, sin perjuicio de haber efectuado las rendiciones completas anuales. A su vez, el número 17 de la ley 20.550, modifica el artículo decimoquinto transitorio de la ley 20.248, el cual se ha señalado importó un verdadero "*perdonazo*" al uso en fines distintos de los recursos asignados, ya que permitió en la primera renovación de los convenios acreditar sólo un 50% en la implementación de medidas comprendidas en el Plan de Mejoramiento, e incluso, el inciso segundo señala que para el cumplimiento del porcentaje de gasto de a lo menos un 50% permite gastar hasta un 15% de la subvención en fines distintos a los del convenio siempre y cuando hayan sido utilizados hasta el 31 de agosto de 2011, y se hayan destinado a los usos previstos en el inciso primero del artículo 5 del D.F.L N° 2 de 1998 del Ministerio de Educación, esto es, en el pago de remuneraciones del personal, en la administración, reparación, mantención o ampliación de las instalaciones de los establecimientos beneficiados o en cualquier otra inversión destinada al servicio de la función docente. En similar sentido, la **Ley 21.006 publicada en abril de 2017** reguló, entre otros aspectos, normas excepcionales para la rendición y renovación de los convenios, autorizando en su artículo 2 que el Subsecretario de Educación, de manera excepcional y fundada, podrá otorgar un plazo extraordinario para que los sostenedores presenten las rendiciones de cuentas anuales no realizadas dentro de los

plazos, y en su artículo 3 que aquellos sostenedores que no hayan dado cumplimiento al requisito para renovar sus convenios de haber gastado, a lo menos, un 70% de las subvenciones y aportes recibidos en las medidas del PME, podrán someterse a un régimen especial de renovación. Y finalmente en su artículo 1 transitorio contempla que aquellos sostenedores que solicitaron la renovación de sus convenios durante el año 2015, sin que éstos fueran renovados por incumplimiento del gasto de al menos un 70% en las medidas del PME, podrán también acogerse al régimen especial de renovación.

En otro orden de cosas, para el proceso de rendición de cuentas de fondos SEP debemos considerar el **Decreto Supremo N° 469 del 2013 del Mineduc que aprueba el Reglamento de Rendición de Cuenta Pública (modificado por el Decreto Supremo 575 de 2016)**, estableciendo sus características, modalidades y condiciones. A su vez, lo regulado en la **Resolución Exenta número 0137 de 23 de febrero de 2018** del Superintendente de Educación, que aprueba las bases del modelo de fiscalización con enfoque en derechos, y el **Ordinario número 1663 de 16 de diciembre de 2016** del Superintendente de Educación que informa sobre modelo de fiscalización con enfoque en derechos, ya no construido en base a sustentos y hallazgos, sino sobre la base de la protección de los derechos educacionales y los bienes jurídicos educativos que inciden en los distintos procesos que se despliegan en las escuelas y liceos del país. Para el caso de las rendiciones revisadas por la Contraloría, hasta el año 2015 debemos considerar su **Resolución 759 de 23 de diciembre de 2003** que fija normas de procedimiento sobre rendición, y desde el 2015 su **Resolución 30 de 11 de marzo de 2015** que fija normas de procedimiento sobre rendición, y la **Resolución 20 de 2015** que fija normas que regulan las auditorías.

Finalmente, la labor de fiscalización de fondos SEP debe ceñirse al **Plan Anual de Fiscalización** de la Superintendencia de Educación, al **Manual de Rendición de Recursos** publicado para el año por dicha entidad, al **Dictamen número 0047 de 08 de noviembre de 2018** del Superintendente de Educación, que reitera la jurisprudencia administrativa del servicio (Dictámenes 5, 18, 19, 20, 22, 41, 42 y 45) ordenando que las actividades potencialmente financiables con SEP deben cumplir con determinados requisitos, y a las **Orientaciones Generales sobre Rendición de Cuentas** anuales del Jefe de la División de Fiscalización de la Superintendencia de Educación.

III. Proceso de rendición de cuentas y fiscalización de los fondos SEP.

a) Descripción del proceso de rendición de cuentas y su fiscalización.

Como ya destacamos, a nivel normativo se define a las rendiciones de cuentas como estados financieros que contienen la información de manera desagregada, según las formas y procedimientos que establezca la Superintendencia de Educación, con especial consideración de las características de cada establecimiento, y exigiendo, según sea el caso, procedimientos que sean eficientes y proporcionados a la gestión de cada sostenedor y sus respectivos establecimientos (artículo 55 Ley 20.529). Dichos procedimientos se contienen en cada Plan Anual de Fiscalización y los Programas que estos incluyen, en los Manuales de Rendición emitidos anualmente por la Superintendencia, en el Dictamen número 0047 de 8 de noviembre de 2018 del Superintendente de Educación (que reitera dictámenes 5, 18, 19, 20, 22, 41, 42 y 45), en las Orientaciones Generales sobre Rendición de Cuentas de cada año que emite el órgano fiscalizador, y teniendo a la vista cada Plan de Mejoramiento Educativo emanado de los sostenedores.

En cuanto a lo que debe declararse como ingresos y gastos, se describen detalladamente en los Manuales de Rendición, ítems que están cada uno asociado a una subvención en particular, en este caso a la SEP (Manuales de Rendición, 2017 y 2018). En su fase regular, se expone una rendición detallada de todos los ingresos recibidos por los establecimientos de un sostenedor, además de todos los gastos ejecutados para un año determinado, y adicionalmente, dar cuenta de la disponibilidad de los recursos recibidos, pero no gastados, todo realizado en el Portal de Transparencia Financiera (PTF) dispuesto por la Superintendencia para estos efectos (www.supereduc.cl).

Respecto a los intervinientes del proceso, se contempla a los sostenedores de establecimientos educacionales subvencionados o que reciban aportes regulares del Estado, a los directores de establecimientos educacionales que son beneficiarios de la subvención, y a la Superintendencia de Educación en su rol de fiscalización del uso de los recursos. En relación a los sostenedores, el proceso los obliga a efectuar la rendición de cuentas conforme a los principios de contabilidad generalmente aceptados, respecto de la entidad sostenedora y de cada uno de sus establecimientos educacionales (artículo 54 Ley 20.529), teniendo como plazo para cumplir con esta obligación hasta el 31 de marzo

del año siguiente a la anualidad que se está rindiendo (www.supereduc.cl). En cuanto a la Superintendencia de Educación, es el organismo encargado de verificar la legalidad del uso de los recursos que administran los sostenedores, es decir, que hayan sido utilizados en los fines para los cuales fue destinada la subvención, en este caso, conforme al Plan de Mejoramiento Educativo y el Dictamen número 0047 de 08 de noviembre de 2018 del Superintendente de Educación, que reitera la jurisprudencia administrativa de dicho servicio (Dictámenes 5, 18, 19, 20, 22, 41, 42 y 45), ordenando que las actividades potencialmente financiables con SEP deben cumplir necesariamente con los requisitos allí indicados.¹ Para este propósito, la Superintendencia utiliza como fuente de información la declaración de gastos que los mismos sostenedores deben realizar anualmente a través del proceso de rendición de cuentas, y los datos que proporciona el Ministerio de Educación (www.supereduc.cl). A su vez, la declaración de los fondos SEP será objeto de revisión por parte de los directores de establecimientos educacionales beneficiarios de la subvención, mediante una plataforma de visto bueno habilitada para tal efecto, pero solo una vez que concluye plenamente el proceso de rendición de cada año (Orientaciones Generales sobre Rendición de Cuentas del Jefe de la División de Fiscalización de la Superintendencia de Educación, años 2017 y 2018).

Además debemos destacar el rol de la Contraloría General de la República, que en virtud de su Ley Orgánica Constitucional número 10.336, le corresponde fiscalizar el debido ingreso e inversión de los fondos del Fisco, de las Municipalidades y de la Beneficencia Pública, verificar el examen y juzgamiento de las cuentas que deben rendir las personas que tengan a su cargo fondos o bienes de las entidades indicadas (artículo 1 Ley 10.336).² En razón de dichas atribuciones, las principales observaciones levantadas por el organismo se resumen en gastos improcedentes en personal, gastos improcedentes en otros fines, problemas en rendición, saldo no invertido y saldo faltante (Detalle en Tabla

¹ i) actividades propias de las áreas o dimensiones que todo PME debe contener; ii) que actividades se encuentren explicitadas en el PME; iii) que sirvan al objeto de otorgamiento de la SEP, esto es, al mejoramiento de la calidad de la educación, con especial énfasis en alumnos prioritarios y preferentes; iv) que dichos alumno tengan participación en las actividades que se pretende financiar con esta subvención; v) que dichos gastos no estén asociados al normal funcionamiento o mantención de los establecimientos, ni a asuntos administrativo de carácter general; v) que los componentes remuneracionales de los trabajadores destinados a ejecutar labores propias de esta subvención no comprendan asignaciones o bonificaciones cuyo financiamiento tenga su origen en otras subvenciones especiales o recursos proveídos específicamente para aquellos efectos.

² En los primeros años de la SEP, solamente la Contraloría General efectuó fiscalizaciones que concluyeron en hallazgos en el uso de los fondos SEP, hasta que en el año 2012 entra en funcionamiento la Superintendencia de Educación (ley N° 20.529), sin perjuicio de lo cual, la Contraloría siguió ejecutando controles de gastos y rendiciones durante los años posteriores hasta la fecha, pero solo de algunas municipalidades y corporaciones municipales, algunos establecimientos particulares subvencionados, y el control de la labor de fiscalización de la Superintendencia, quien es la encargada por ley de la fiscalización de los recursos SEP.

Anexo 1).

En cuanto a los mecanismos utilizados para controlar el proceso de rendición de cuentas por la Superintendencia de Educación, son fiscalizadas sólo las materias que se definen como relevantes y prioritarias, que conforman el Plan Anual de Fiscalización. Una vez definidas las materias en el Plan se elabora un Programa de Fiscalización de Recursos para cada una de ellas, en base a metodologías y técnicas de auditoría, y en su desarrollo se aplican pruebas de verificación que tienen como propósito obtener evidencia suficiente y adecuada que permita concluir si los gastos rendidos en la subvención, se realizaron conforme a lo establecido en las disposiciones legales y reglamentarias. Por ejemplo, para el caso de la SEP, en los Programas de Fiscalización de Recursos del Plan del año 2020 (Resolución 779 de fecha 27 de diciembre de 2019), se contemplan los siguientes programas:

10	Subvención Preferencial (SEP) 2017 (<i>continuación</i>)	Escolar recursos	Verificar que los desembolsos efectuados por los sostenedores de establecimientos educacionales, con cargo a los ingresos impetrados por la Subvención Escolar Preferencial (SEP), se ajustan a las disposiciones legales y reglamentarias, y se encuentran debidamente documentados.
11	Subvención Preferencial (SEP) 2018 (<i>continuación</i>)	Escolar recursos	
12	Subvención Preferencial (SEP) 2019	Escolar recursos	

Luego se determina una muestra de establecimientos y/o sostenedores a fiscalizar considerando las características propias de cada programa de fiscalización planificado durante el año. La Superintendencia durante la fiscalización revisa la documentación que respalda el gasto y su pertinencia, asegurando que los recursos se hayan invertido de acuerdo a las disposiciones legales establecidas en la subvención. Las visitas de fiscalización por el uso de recursos generan gastos objetados y gastos no aceptados (www.supereduc.cl).³

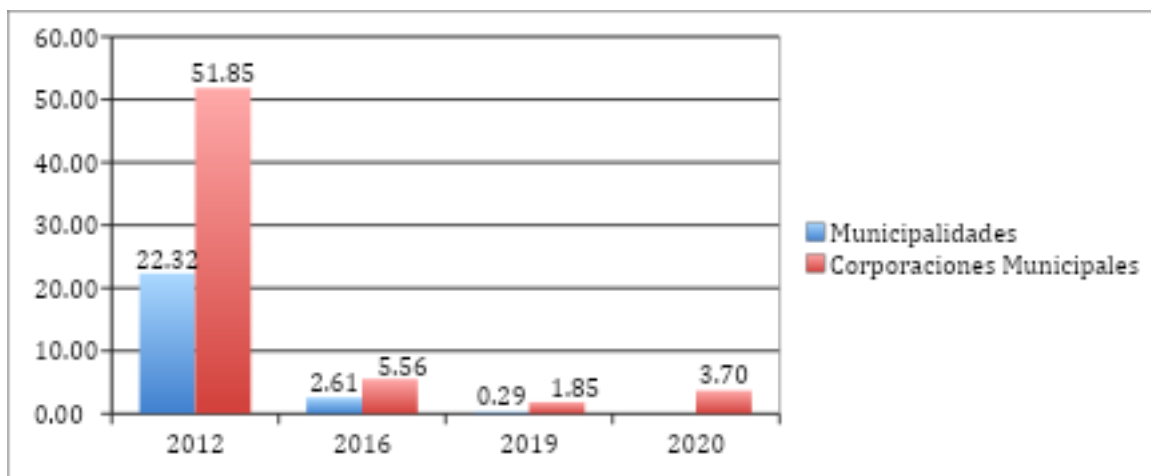
³ El Decreto Supremo N° 469 del 2013 del Mineduc que aprueba el Reglamento de Rendición de Cuenta Pública (modificado por el Decreto Supremo 575 de 2016), distingue entre: "h) Gastos objetados: Corresponden a aquellos desembolsos cuyo respaldo documental no da cuenta en forma fehaciente de que éstos se ajusten a los fines educativos, especiales o generales, según sea el caso, o que no cumplen con las instrucciones de forma establecidas por la Superintendencia, y que por ello requerirá información adicional para ser aceptado;

b) Cobertura del proceso de fiscalización.

En esta sección, expondremos brevemente las cifras sobre cobertura de fiscalización ejercida por la Contraloría General, para luego centrarnos en la labor de la Superintendencia de Educación, examinando dicha cobertura desde el punto de vista de la planificación de la fiscalización, la oportunidad de la acción fiscalizadora, la participación de la fiscalización SEP respecto de otras materias en la Superintendencia, y la relación entre fiscalización SEP de establecimientos públicos y privados.

Según se extrae de los Informes de Auditoría de la Contraloría General (años 2012, 2016, 2019 y 2020), el porcentaje de entidades fiscalizadas por el ente de control alcanzó en el año 2012 un 22,32% de las municipalidades y un 51,85% de las corporaciones municipales, por cuanto a partir del 2011 se ejecutó por el organismo el Programa Transversal (PTRA) a los fondos entregados por la ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP). Sin embargo, en el resto de los años revisados, los porcentajes de fiscalización no superaron el 2,61% en el caso de las municipalidades y el 5,56% en el caso de las corporaciones municipales del país, teniendo una permanente baja en el caso de municipalidades, como se muestra en el siguiente gráfico, lo que se explica debido a que a partir de septiembre de 2012 entró en funcionamiento la Superintendencia de Educación:

Gráfico 1: Porcentaje de entidades fiscalizadas en relación al total nacional en los años indicados.

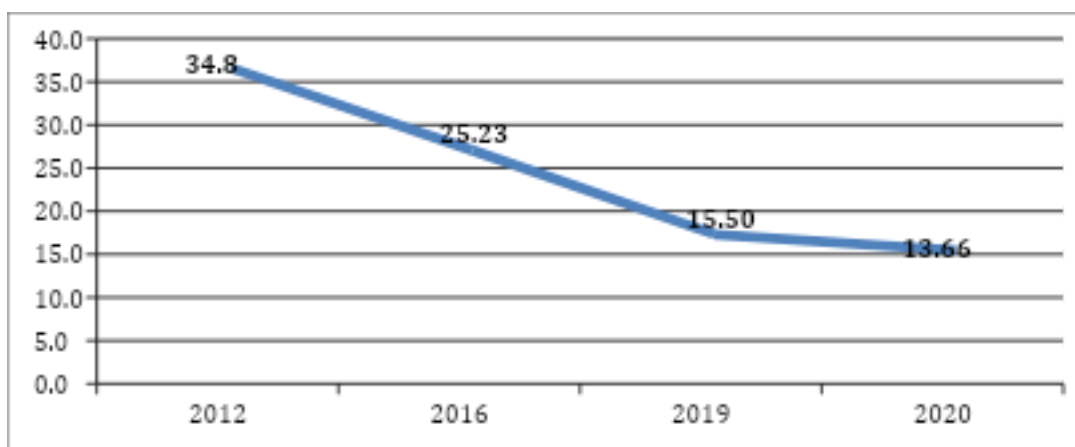


Fuente: Elaboración propia. En base a los Informes de la Contraloría General, años 2012, 2016, 2019 y 2020, publicados en su página web (www.contraloria.cl).

i) Gastos no aceptados: Corresponden a aquellos egresos detectados en una fiscalización, que habiendo sido previamente objetados, la Superintendencia considera que no se ajustan a los fines educativos, generales o especiales, según sea el caso, o que sus respaldos documentales están adulterados o no dieron cumplimiento a los requisitos legales."

También podemos reportar que el porcentaje de gasto revisado en relación al total declarado como gastado en los establecimientos fiscalizados alcanzó su mayor cobertura en el año 2012 con un 34,8% del total gastado. Al igual que con las entidades fiscalizadas, el porcentaje de gasto revisado en relación al gasto declarado ha sido cada vez menor desde el 2012 al 2020 por parte del organismo contralor, siendo el año 2012 el momento en que se efectuó una revisión mas extendida del proceso de gasto de los fondos SEP, a raíz del mencionado Programa Transversal.

Gráfico 2: Porcentaje de gasto revisado en relación al gasto declarado en establecimientos fiscalizados en los años indicados.



Fuente: Elaboración propia. En base a los Informes de la Contraloría General, años 2012, 2016, 2019 y 2020, publicados en su página web (www.contraloria.cl).

De esta manera, sólo en el año 2012 la Contraloría desplegó un proceso sistemático y extendido de control sobre el uso de los fondos SEP en parte importante de los sostenedores, toda vez que a partir de septiembre de 2012 entró en funcionamiento la Superintendencia de Educación, organismo que tiene por rol principal fiscalizar la legalidad del uso de los recursos de los establecimientos educacionales que reciben aporte estatal.

En razón de lo recién expuesto, debemos centrarnos en la cobertura de fiscalización de la Superintendencia de Educación, para lo cual expondremos el análisis de lo detectado por la Contraloría General en su Informe Final 756 del año 2018, en el que da cuenta de la labor de fiscalización de la Superintendencia, reportando la notoria diferencia entre lo planificado controlar según el Plan Anual de Fiscalización del año 2016 y lo finalmente ejecutado. En efecto, se planificó controlar un 28,7% del universo total de colegios con declaración SEP 2015 (año anterior), logrando fiscalizar el 2016 sólo a un 5,42% de ellos.

Lo mismo ocurre con los gastos fiscalizados en colegios con declaración SEP 2015, logrando fiscalizar el 2016 un 4,24% del gasto en circunstancias de que se planificó controlar un 13,92% de lo declarado como gasto, todo lo cual se resume en la siguiente tabla:

Tabla 1: Porcentaje a fiscalizar según Plan Anual 2016 v/s porcentaje efectivamente fiscalizado (en ambos casos en relación al universo total con declaración SEP)

	Plan Anual 2016	Fiscalizado 2016
Establecimientos con declaración SEP 2015	28,7%	5,42%
Gastos de la Declaración SEP 2015	13,92%	4,24%

Fuente: Elaboración propia. En base al Informe Final número 756 de la Contraloría General de fecha 15 de marzo de 2018, publicado en su página web (www.contraloria.cl).

Luego de lo anterior, en las fiscalizaciones desplegadas en los años 2017 y 2018 por la Superintendencia de Educación a través de Plan Anual de Fiscalización respectivo (PAF) vemos que el panorama tampoco cambia mucho respecto de la cobertura de fiscalización de la SEP del año inmediatamente anterior, toda vez que los Planes de dichos años -2017 y 2018- contemplaban una cantidad de establecimientos a controlar con declaraciones SEP del año inmediatamente anterior, en circunstancias que sólo se logró efectivamente fiscalizar un 4,96% el 2017 y un 0% el 2018 según se detalla a continuación:

Tabla 2: Porcentaje de establecimientos de Programa SEP año anterior en relación al total con Declaración SEP.

	PAF 2017	PAF 2018
Establecimientos a fiscalizar de SEP año anterior	14,41%	5,68%
Establecimientos fiscalizados de SEP año anterior	4,96%	0%

Fuente: Elaboración propia. En base a informe del Mineduc denominado vista resumen prioritarios, preferentes y beneficiarios SEP por EE 2018, publicado en su página web (www.mineduc.cl), e informes de la Superintendencia de Educación obtenidos por transparencia en Ord. 10DJ TRA N° 0004 de 04 de enero de 2021 y Ord. 10DJ TRA N° 0215 de 5 de marzo de 2021.

Por su parte, la Asociación Nacional de funcionarios y funcionarias de la Superintendencia de Educación (ASUME) en una declaración pública del año 2021 manifestó que: *“en la actualidad solo fiscalizamos alrededor del 4% del total de los recursos transferidos a los sostenedores, que en el año 2019 alcanzaron los 5 billones, novecientos mil millones de pesos, por concepto de subvenciones educacionales, es decir, una ínfima cifra de recursos fiscalizados, lo que puede poner en duda el alcance y la efectividad de la*

fiscalización de la Superintendencia", agregando "las irregularidades denunciadas por el superintendente de Educación también se dan en colegios particulares subvencionados en todo el país. Solo para el año 2019, alrededor de 1.350 sostenedores no han acreditado saldo, centenares han acreditado saldos inferiores (a los estimados), otros tienen miles de millones de pesos en saldos sin acreditar, y a otros cientos más, se les han rechazado gastos por miles de millones de pesos, desde que se creó la SEP, y esto es de público conocimiento" (ASUME, 2021).

De las cifras descritas podemos constatar que el proceso de rendición de cuentas desde la fiscalización no logró los resultados planificados en los años 2016, 2017 y 2018, ello sin entrar a evaluar si los porcentajes a fiscalizar según el Plan Anual son los óptimos en este tipo de procesos. Lo anterior desde ya constituye un desafío relevante desde el punto de vista de la cobertura de la fiscalización, logrando que cada Plan Anual alcance los porcentajes previamente planificados.

En cuanto a la oportunidad de la acción fiscalizadora de la Superintendencia de Educación, la mayoría de los colegios efectivamente fiscalizados en el Plan del año 2016 corresponden a la declaración SEP 2013 y 2014, quedando solo un 32,81% para la SEP 2015, mientras que desde el punto de vista del monto fiscalizado es aún menor el porcentaje que corresponde a Declaración SEP 2015, llegando a solo un 9,6% de lo fiscalizado el año 2016.

Tabla 3: Porcentaje de declaración SEP revisada conforme al Plan Anual 2016 en relación al total fiscalizado.

	Por colegio	Por monto
SEP 2013	33,20%	33,34%
SEP 2014	33,99%	57,59%
SEP 2015	32,81%	9,06%

Fuente: Elaboración propia. En base al Informe Final número 756 de la Contraloría General de fecha 15 de marzo de 2018, publicado en su página web (www.contraloria.cl).

De la misma forma, en los años 2017 y 2018 tampoco vemos un cambio significativo en la oportunidad de la acción fiscalizadora, ya que parte importante de la labor de la Superintendencia no se centra en la fiscalización SEP del año inmediatamente anterior.

Tabla 4: Porcentaje fiscalizado del Programa SEP o seguimiento SEP del año anterior en relación al total fiscalizado en los años 2017 y 2018.

	2017	2018
Programa SEP año anterior y/o seguimiento SEP año anterior	13,06%	0%

Fuente: Elaboración propia. En base a informe de la Superintendencia de Educación obtenido por transparencia en Ord. 10DJ TRA N° 0004 de 04 de enero de 2021.

Respecto de la distribución de las materias fiscalizadas, vemos una disminución de la participación de la fiscalización SEP en relación al total de materias controladas, que en el año 2014 representaba un 33,93% del total fiscalizado por la Superintendencia de Educación, mientras que en el año 2018 representa un 14,90% de su labor, por cuanto las fiscalizaciones han sido desplegadas en otras materias, tales como, reconocimiento oficial, PIE, denuncia, entre otras (Arzola y Zaldívar, 2019) (Detalles en Tabla Anexo 2).

Por otra parte, la fiscalización SEP desde el año 2014 al 2018 se ha concentrado principalmente en establecimientos públicos mas que en establecimientos particulares (Arzola y Zaldívar, 2019) (Detalles en Gráfico Anexo 2), ya que al ser ésta una subvención a la que los colegios acceden de manera voluntaria, casi la totalidad de los establecimientos municipales están suscritos a ella, mientras que entre los particulares subvencionados se contabiliza un número menor. En efecto, para el año 2008 sólo el 47,1% de los colegios particulares subvencionados tenía suscrito un convenio, cifra que aumenta al 79% para el 2017. Por su parte, los establecimientos municipales desde un inicio tuvieron una importante adhesión, alcanzando el 98,8% el año 2008 y 99,6% en 2017 (Centro UC de Políticas Públicas, 2019).

De lo descrito sobre cobertura de fiscalización podemos afirmar que se trata de un proceso que en sus primeros años de funcionamiento (2008 a 2012) tuvo como control la labor de la Contraloría General, que sólo en el año 2012 despliega un proceso sistemático de fiscalización a los fondos SEP, cuya intensidad fue disminuyendo en el curso de los años, lo que se relaciona directamente con la entrada en funcionamiento en septiembre de 2012 de la Superintendencia de Educación, organismo que tiene por ley la función de fiscalizar la legalidad del uso de los recursos de los establecimientos que reciban aporte estatal.

En dicha labor de fiscalización la Superintendencia, a pesar de sus importantes esfuerzos, no logra cumplir con lo planificado fiscalizar en sus Planes anuales del 2016, 2017 y 2018. Respecto de los problemas detectados por la Contraloría en el Informe 756 (2018) la Superintendencia manifiesta que a partir del año 2015 ha implementado nuevos

procedimientos y metodologías de auditoría, evidenciándose en los programas pilotos un mayor tiempo para ejecutarlos por cada establecimiento educacional, por lo que se realizaron ajustes al programa de fiscalización, y que para llevar a cabo estos cambios en la nueva estructura de fiscalización, fue necesario incorporar nuevos recursos humanos competentes para la ejecución de la planificación, lo que produjo una reorganización de plazos.

Sin embargo, si bien no podemos relacionar directamente estos problemas de cumplimiento de los planes con el tipo de control desplegado por la Superintendencia en los años reportados, hemos encontrado cuestionamientos importantes al objetivo del trabajo de la institución. En la tesis para optar al grado de Magister en Gestión y Políticas Públicas de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile denominada “Riesgos y desafíos frente a la implementación de la ley de inclusión escolar”, de Manuel Alejandro Sepúlveda Moscoso, encontramos importantes cuestionamientos desde los sostenedores a la labor “de detalle innecesario” y “agobiante” que a su juicio ha desplegado la Superintendencia. Al efecto, citamos algunas referencias expuestas en dicho trabajo: *“Este sistema de la Superintendencia revisando hasta el último peso es bien complicado. La Superintendencia debería pedir los balances, las remuneraciones, que las tiene, y hacer como estudios longitudinales o transversales. Mirar...Hacer una labor de inteligencia, pero esta cuestión de ir uno por uno es una locura (...) Finalmente lo que está en juego es un 8% de la plata, y ahí es donde estamos mirando todo el día... porque por el 8% de la plata te estás gastando millones en control, estás desgastando a todo el sistema, tienes vueltos locos a todos los directores”* -Sostenedor 1-; *“Una cosa es la transparencia y otra cosa es el acoso. Cuando yo tuve instalados -lo dije por el diario- seis personas, cuando lo normal es que sean dos o tres, seis personas durante ocho meses en la oficina del tercer piso, revisando la factura del año 2010, las liquidaciones de sueldos de los profesores que hacían clases de trompeta en las orquestas, y no sólo las liquidaciones de sueldo sino que el contrato, y después preguntando las verificaciones a los niños, tú dices, ¿de qué estamos hablando? Entonces por qué no controlamos que los planes de mejora se efectúen, ¿te fijas? Pero empezar a ver miles de acápite chicos de cosas, pierden tiempo los funcionarios del gobierno, los fiscalizadores* -Sostenedor 10-; *“Yo creo que la preocupación es producto de una historia, una historia bien perniciosa...Porque hay una tradición de parte de la Superintendencia de Educación, que tiene poca vida pero tiene una vida intensa, de cuestionar usos de recursos, particularmente el uso de los recursos asociados a la Ley de Subvención Escolar Preferencial”* -Mineduc 1- (Sepúlveda, 2015).

Pero también las dificultades en el cumplimiento de los planes podrían estar relacionadas con la complejidad de la rendición SEP, que repercute a su vez en el posterior proceso de fiscalización. En efecto, a propósito de la discusión del proyecto de ley que extiende y moderniza la subvención escolar preferencial (Boletín número 12.979-04), en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, el Ministro de Educación del período, Raúl Figueroa, reconoce la complejidad y rigidez normativa, por lo que se propone asimilar las normas de gasto SEP a los fines educativos establecidos por la ley de Inclusión, aumentando la autonomía de las escuelas para focalizar su gasto y facilitando las labores de fiscalización de la Superintendencia de Educación (Cámara de Diputadas y Diputados, 2020). También se ha dicho que: *“Nosotros el problema que hemos tenido en la SEP es que te limita el 50% para recursos humanos, el otro 50% nos ha sido difícil de gastar. Entonces la señora que vino de la Superintendencia dijo que el otro año se debería rendir todo junto, entonces sería mucho más práctico, porque ahora es como bien engorroso separar todas las subvenciones, y los límites”* -Sostenedor 3- (Sepúlveda, 2015).

En cuanto a la oportunidad de su fiscalización, del año 2016 al 2018 vemos que en general un tercio o menos de un tercio corresponde a la declaración SEP del año inmediatamente anterior, concentrándose su labor en declaraciones SEP de períodos anteriores al año calendario anterior, lo que resulta preocupante para una labor eficaz y oportuna. También se desprende de lo revisado que hay una disminución desde el año 2014 al 2018 de la participación de la fiscalización SEP en relación al total de materias controladas por la Superintendencia, las cuales si bien también son relevantes de controlar, desde el punto de vista de la Subvención Escolar Preferencial resulta preocupante si queremos mejorar la cobertura de fiscalización SEP en todo el sistema en cuanto al cumplimiento de los PAF. Finalmente, la fiscalización SEP desde el año 2014 al 2018 se ha concentrado principalmente en establecimientos públicos mas que en establecimientos particulares, probablemente como consecuencia del acceso voluntario a la subvención, lo cual plantea un desafío en el corto plazo de cara al proyecto de ley en tramitación en el Congreso que permitirá que todos los alumnos prioritarios y preferentes que asisten a escuelas subvencionadas se beneficien con la subvención escolar preferencial, ya que dicha subvención deja de depender de la suscripción los Convenios de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa -los que se eliminan- convirtiéndose en un derecho de los estudiantes prioritarios y preferentes (Congreso Nacional, Proyecto de Ley Boletín número 12979-04).

c) Resultados de la fiscalización.

Como aclaramos en la sección anterior, a partir de septiembre de 2012 entró en

funcionamiento la Superintendencia de Educación, organismo que tiene por rol principal fiscalizar la legalidad del uso de los recursos de los establecimientos educacionales que reciben aporte estatal. Previo a ello, la Contraloría General en el año 2012 efectuó auditorías masivas al uso de los fondos SEP, en virtud de las cuales fue posible extraer las principales observaciones levantadas por el organismo en esa época que nos sirven de punto de partida, y que se resumen en gastos improcedentes en personal, gastos improcedentes en otros fines, problemas en la rendición, saldo no invertido y saldo faltante. Luego de ello, y como se expuso en la sección anterior, la Contraloría General en su rol de fiscalizador del debido ingreso e inversión de los fondos del Fisco y de las Municipalidades, efectuó controles aislados al uso de estos recursos públicos, cuya información nos sirve de referencia para luego analizar la labor posterior de la Superintendencia. En todos los años revisados se han encontrado observaciones, siendo el 2019 el más grave en términos de gastos improcedentes en otros fines con un 38,38%, y el 2012 en saldo faltante con un 63,95% de las muestras, como se expone a continuación:

Tabla 5: Porcentaje de gastos improcedentes, problemas de rendición, saldo faltante y saldo no invertido en relación a la muestra de fondos SEP en los años indicados. ⁴

Item	2012	2016	2019
Gasto improcedente en personal	24,7	1,91	3,84
Gasto improcedente en otros fines	4,69	6,56	38,38
Problemas en rendición	8	4,91	16,19
Saldo no invertido	16,55	31,2	27,89
Saldo faltante	63,95	16,26	16,18

Fuente: Elaboración propia. En base a los Informes de la Contraloría General, años 2012, 2016 y 2019, publicados en su página web (www.contraloria.cl).

En cuanto a la evolución de lo detectado, respecto de los gastos improcedentes en personal (situaciones que transgreden lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 8° bis de la ley N° 20.248, el cual previene que las contrataciones no podrán superar el 50% de los recursos, a no ser que en el plan de mejoramiento se fundamente un porcentaje mayor), desde el año 2012 constatamos una disminución relevante en los informes, sin embargo, no ocurre lo mismo con los gastos improcedentes en otros fines de la SEP (se

⁴ Relación porcentual entre el monto con observaciones y el monto de la muestra, clasificados por año de elaboración, contemplando solo las auditorías, excluyendo los informes de seguimiento -porque son resultado de años anteriores y no contienen detalle de muestreos-, los informes de investigación especial -porque solo analizan una denuncia específica y no un muestreo general del uso de fondos SEP, salvo el informe de Cobquecura de 2016, que contiene un análisis general y muestreo gastos SEP-. Además hay aspectos cuestionados en los informes que dicen relación con problemas en las rendiciones, que no son reportados porque no objetan un monto determinado, sino que son instrucciones generales o especiales para mejorar en un punto hacia el futuro. Finalmente solo se consideran las observaciones finales que mantiene el órgano contralor, y no las que detectó pero que al final del informe fueron aclaradas y levantadas.

trata de gastos ajenos a lo establecido en el Plan de Mejoramiento Educativo, por ejemplo, en los informes se citan salidas pedagógicas en centros recreacionales y a Mendoza, jornadas de capacitación con city tour incluido, compra de alimentos para celebraciones del día del adulto mayor y profesor, asesorías por establecimientos no adscritos al convenio, gastos en alumnos de educación media, entre otros), que tienen su mayor porcentaje en el año 2019 con un 38,38% de la muestra y el más bajo en el año 2012 con un 4,69% de la muestra, manteniéndose en los otros años en torno al 6%.

En cuanto a los problemas en la rendición, en el año 2012 encontramos un 8% del total de las muestras, mientras que en el 2019 llega a un 16,19% de las muestras, por lo que se trata de un problema permanente que se deriva de las revisiones efectuadas por el órgano contralor.

En lo relativo al saldo faltante, si observamos una disminución relevante y constante en el tiempo de la muestras del 2012 al 2019, aun cuando en este último año se mantiene en torno al 16%, ello a diferencia del saldo no invertido, que posterior a los informes del 2012 ha tenido porcentajes incluso mas altos, llegando el 2016 al 31,2% de las muestras.

Ahora bien, si bien no podemos relacionar directamente el aumento de las observaciones -gastos improcedentes en personal, en otros fines, y problemas en rendiciones- con las legislaciones que han flexibilizado el uso y rendición de los fondos SEP (en octubre del 2011 entró en vigencia la ley 20.550, y en abril de 2017 la ley 21.006), sí podemos constatar que en las auditorías de la Contraloría éstas han aumentado en años posteriores a su dictación, ya que en el 2012 las observaciones alcanzaron un total de 37,39% de las muestras revisadas, mientras que en el 2019 alcanzaron un 58,41% de las muestras (Detalle en Gráfico Anexo 3), lo que constituye un punto a tener en consideración, y que analizaremos mas adelante.

Ahora bien, no desde la mirada de las muestras fiscalizadas por la Contraloría, sino que desde un punto de vista total del sistema, coincide con la baja ejecución de los recursos entregados, el Centro UC de Políticas Públicas (2019), quienes dan cuenta que en el primer año de vigencia de la SEP hubo una ejecución del 23,9%, mientras que para el año 2017 la ejecución de los recursos alcanza un 65,7% en relación a todos los aportes entregados (Detalles en Gráfico Anexo 4), lo que si bien constituye una mejora a lo largo de los años, aún se mantienen porcentajes importantes sin ejecución, coincidente con lo ya revisado en los informes de la Contraloría, que a partir del saldo no invertido permite constatar una ejecución en el 2019 de un 72,11% de las muestras revisadas.

De esta manera, parte importante de los aportes SEP a las escuelas que no han sido utilizados se han ido acumulando en el tiempo. En efecto, al año 2017 y considerando todos los recursos no usados desde su implementación en 2008, se acumuló un total de MM\$435.127, equivalentes al 44,7% del presupuesto anual de la SEP de ese año (Centro UC de Políticas Públicas, 2019) (Detalles en Gráfico Anexo 5).

Respecto del saldo faltante, de los MM\$435.127 al año 2017, el 45,1% correspondiente a MM\$196.153 no se encuentra acreditado, es decir, son recursos que los sostenedores no han rendido en su cuenta anual, por lo que no han demostrado que efectivamente este dinero esté en las cuentas bancarias respectivas (Centro UC de Políticas Públicas, 2019), lo que resulta aún más preocupante, afectando directamente el objetivo de la SEP como una subvención dirigida a los alumnos más vulnerables del país a fin de materializar el deber del Estado de promover una educación de calidad, equitativa e integral para todos. Coincide con las cifras anteriores lo ya reportado por la Contraloría, que detectó en su muestras de los años 2012, 2016 y 2019 saldos faltantes de 63,95%, 16,26% y 16,18% respectivamente.

En cuanto a la mirada de los resultados desde la labor de la Superintendencia de Educación, como ya adelantamos, se distingue entre gastos objetados y gastos no aceptados, correspondiendo los segundos a aquellos egresos detectados en una fiscalización, que, habiendo sido previamente objetados, la Superintendencia considera que no se ajustan a los fines educativos, generales o especiales, según sea el caso, o que sus respaldos documentales están adulterados o no dieron cumplimiento a los requisitos legales (Superintendencia de Educación, Manual de Cuentas para la Rendición de Recursos, 2017 y 2018).

De las fiscalizaciones del año 2017, encontramos gastos no aceptados por MM\$14.088, lo que comparado con el monto de subvención SEP del mismo año representa un 1,87%, mientras que en el año 2018, encontramos gastos no aceptados por MM\$14.302, lo que comparado con el monto de subvención SEP de ese año representa un 1,81%.

Tabla 6: Gastos objetados y no aceptados de la fiscalización SEP de la Superintendencia y total subvención SEP.

	2017	2018
	Monto	Monto
Total subvención SEP	\$752.865.296.176	\$788.016.412.739
No aceptados	\$14.087.779.663	\$14.301.925.926
Objetados	\$58.938.943.814	\$28.773.332.678

Fuente: Elaboración propia. En base a Bases de Datos Subvenciones a Establecimientos Educativos 2017

y 2018, publicado en la página web del Mineduc (www.mineduc.cl), e informe de la Superintendencia de Educación obtenido por transparencia en Ord. 10DJ TRA N° 0004 de 04 de enero de 2021.

Relacionado con lo anterior, si bien la Superintendencia no reporta directamente un ítem que denomine “problemas de rendición” –como logramos reportar de los informes de la Contraloría-, podemos extraerlo de la diferencia entre el gasto objetado inicialmente y el gasto no aceptado, ya que el primero corresponde al monto que ha sido observado por el órgano fiscalizador por no ajustarse a las normas sobre rendición de cuentas, pero que finalmente disminuye y queda solo aquel gasto no aceptado que no se ajusta a los fines. En este sentido, en el año 2017 esa diferencia representa un 5,96% del monto de la subvención anual, mientras que en el año 2018 baja a un 1,84%.

Tabla 7: Diferencia entre gastos objetados y no aceptados en relación al total de subvención SEP del año respectivo.

	2017	2018
	Monto	Monto
Total subvención SEP	\$752.865.296.176	\$788.016.412.739
Diferencia entre gastos objetados y no aceptados	\$44.851.164.151	\$14.471.406.752
Porcentaje de la subvención total SEP	5,96%	1,84%

Fuente: Elaboración propia. En base a Bases de Datos Subvenciones a Establecimientos Educativos 2017 y 2018, publicado en la página web del Mineduc (www.mineduc.cl), e informe de la Superintendencia de Educación obtenido por transparencia en Ord. 10DJ TRA N° 0004 de 04 de enero de 2021.

Conforme a estos datos, podemos considerar que los gastos objetados y luego no aceptados tienen poca relevancia en relación a la magnitud total de fondos SEP de los años 2017 y 2018, circunstancia que resulta positiva para la administración y fiscalización de los recursos. En cuanto a la diferencia de resultados con la Contraloría General –que daba cuenta de porcentajes mayores de gastos improcedentes y problemas de rendición-, si bien no tenemos evidencia concreta que sea concluyente, puede desprenderse en que esta última efectuó un control preciso y detallado respecto de muy pocos casos –salvo el año 2012- en los cuales consideró necesario fiscalizar conforme a su plan de auditoría, mientras que la Superintendencia de Educación ejecuta un rol de fiscalización más general respecto de todo el sistema en un mayor número de establecimientos. Por ejemplo, de lo informado por la Superintendencia en el año 2017 se constata un total fiscalizado (cierre programa años anteriores, cierre recursos, informe consolidado 2013-2014, recursos SEP 2014, 2015, 2016, seguimiento SEP 2015) de 3210 establecimientos y en el año 2018 un total de 1492 establecimientos. Ello a diferencia del reporte de la Contraloría, que sólo en el 2012 controló a 105 municipalidades y corporaciones municipales, mientras que en el 2016 desplegó su informe en 12

sostenedores, y en el 2019 en 2 sostenedores. En ese año 2019 de los dos sostenedores auditados, la Corporación Municipal de Punta Arenas administraba 26 establecimientos adscritos a la SEP (Contraloría General, 2019), mientras que la DAEM de la Municipalidad de Talcahuano administraba 32 establecimiento adscritos a la subvención (Contraloría General, 2019).

Desde otra perspectiva, se destaca la tasa de sanciones en relación a las fiscalizaciones de la Superintendencia en cada materia, que si bien se refiere a diversas subvenciones y no sólo de la SEP, resulta un buen indicador para nuestro análisis. Se observa que del 2015 al 2018 el número de sanciones por acreditación de saldos y no rendición fueron similares al número de fiscalizaciones realizadas, respectivamente, llegando por ejemplo en el 2018 al 100% en ambos casos, a diferencia de las sanciones por reconocimiento oficial que alcanzaron sólo un 21,6% (Arzola y Zaldívar, 2019) (Detalles en Tabla Anexo 3). Lo anterior nos lleva a considerar que tratándose de las fiscalizaciones por acreditación de saldos y por no rendición, casi siempre terminan en una sanción, situación que resulta mas que preocupante respecto de los fondos SEP.

En resumen, de los resultados de las fiscalizaciones, si bien en los informes de la Contraloría se observan gastos improcedentes en otros fines en torno al 6% en el 2016, aumentando el 2019 a un preocupante 38,38%, de la labor de fiscalización de la Superintendencia en los años 2017 y 2018 sólo hemos podido reportar gastos no aceptados que representan magnitudes menores (1,87% y 1,81% respectivamente) en relación con el monto de la subvención SEP de esos períodos, lo que constituye un avance en el control y uso de dichos fondos públicos. En cuanto a la diferencia de resultados con la Contraloría del gasto improcedente, si bien no tenemos evidencia concreta que sea concluyente, puede desprenderse en que esta última efectuó un control respecto de pocos casos, mientras que la Superintendencia ejecuta una fiscalización en todo el sistema en un mayor número de establecimientos. En cuanto a los gastos improcedentes en personal, desde el año 2012 hay una disminución relevante en los informes de la Contraloría, no reportándose ese ítem en los informes de la Superintendencia, en los cuales aparece sólo el “gasto no aceptado”. Y en lo relativo a los problemas de rendición, como ya destacamos, de lo reportado por la Contraloría y la Superintendencia se trata de un problema permanente, aun cuando hay indicadores positivos de su baja, lo que da cuenta de los esfuerzos de la Superintendencia en los últimos años por mejorar el proceso de rendición de cuentas.

Sin embargo, aun resulta muy preocupante la tasa de sanciones de los últimos años por acreditación de saldos, ya que del 2015 al 2018 el número de sanciones por acreditación

de saldos fue similar al número de fiscalizaciones realizadas, llegando en el 2018 al 100%, a diferencia de las sanciones por reconocimiento oficial que alcanzaron sólo un 21,6, lo que nos muestra que en ese punto aún existen problemas. Lo que coincide con lo detectado en los informes de la Contraloría, con porcentajes de saldo faltante de 63,95% en el 2012, 16,26% el 2016 y 16,18% el 2019, y con el Centro UC de Políticas Públicas (2019) que informa que de los MM\$435.127 sin ejecución al año 2017, el 45,1% correspondiente a MM\$196.153 no se encuentra acreditado.

En cuanto al saldo no invertido, si bien es un problema que se ha mantenido en el tiempo, como se desprende de los informes de la Contraloría y del Centro UC de Políticas Públicas, se espera que ello disminuya con el actual Proyecto de Ley Boletín número 12979-04 que flexibiliza el uso de la subvención, que como lo declara su mensaje uno de sus objetivos es *“...dotar de mayor autonomía a las escuelas y directores, facilitando la gestión administrativa de los establecimientos, reduciendo la carga burocrática vigente, simplificando la rendición de cuentas y flexibilizando el uso de los recursos...”*. De hecho, se ha declarado que el saldo no invertido se debe en parte importante a que *“la poca flexibilidad y el diseño de esa subvención implica una serie de rigideces para los sostenedores, que en muchos casos les impide sacar el mejor provecho posible de la subvención, y lo que los datos muestran es que del orden de un 30% de los recursos totales de la SEP los sostenedores no los gastan, y hay fuertes razones para pensar que el motivo de ese freno está en las excesivas rigideces que tiene el diseño de la subvención”* (Raúl Figueroa, ex Subsecretario de Educación, 2018, como se citó en Muñoz, Daniela, 2018).

Sin embargo, el Colegio de Profesores tienen una opinión distinta, haciendo ver que más que un problema de falta de flexibilidad, se trata de un problema de mala gestión de los sostenedores, sobre todo privados, afirmando que *“...en vez de hacer un “mea culpa”, la CONACEP, que agrupa a los Sostenedores privados, le carga la responsabilidad al Estado, ya que, según este grupo de interés, se les impone leyes rígidas e inflexibles...En vez de ser un desafío para corregir su mala gestión de los recursos, los Sostenedores de la CONACEP desean convencernos que no son culpables del no uso de esos 800 mil millones de pesos, que no pudieron usarlos en contratación de nuevos docentes, psicólogos y asistentes, de disminuir las horas lectivas y alumnos por cursos, de aumentar las salidas pedagógicas, de comprar más libros y datas, de perfeccionar al cuerpo directivo, más pasantías y congresos...”* (Colegio de Profesores, 2018).

Si bien es muy probable que la política de flexibilización dispuesta en el proyecto de ley en el uso de los recursos tienda a disminuir los saldos no invertidos, quizás el problema sea

más bien de correcta gestión de los recursos. Ello por cuanto la gestión de la SEP desde su implementación efectivamente ha ido adquiriendo una mayor flexibilidad en el uso de los fondos a lo largo de los años, por ejemplo, a través de las dos leyes citadas en el capítulo sobre marco normativo (ley 20.550 y ley 21.006). Además, el Colegio de Profesores da cuenta de la gran flexibilidad que hoy tienen en su uso los fondos SEP, y que sólo se establecen pequeñas restricciones en el gasto: *“...¿en qué no pueden gastar los fondos SEP los sostenedores? El propio Ordinario 324 de la Superintendencia de Educación señala que frente a las limitaciones sobre el uso y destino de estos fondos no se aceptará la compra de bienes inmuebles, como casas u oficinas, el pago de deudas previsionales, el pago de asignaciones específicas y/o especiales (leyes 19.410 – 19.933 – 19.464: BRP, Bonos de escolaridad, Bonificación de Excelencia, Aguinaldos, entre otros), gastos de operación propios del sostenedor, DAEM o municipio que no sean causados por implementación directa de los PME y la creación, ampliación o mantención de establecimientos educacionales”* (Colegio de Profesores, 2018); *“considerando que son los propios sostenedores quienes planifican y aprueban el plan de gastos de sus escuelas por medio del Plan de Mejoramiento Educativo (PME), y no es el Ministerio de Educación o la Agencia de Calidad los que visan el plan, por lo que el régimen de gastos no se asigna desde el Estado, lo impone el propio Sostenedor, libre y soberanamente”* (Colegio de Profesores, 2018). Por ello, el rol de la Superintendencia aquí se hace aún mas importante, a través de líneas de investigación que permitan detectar los problemas de gestión que generan en parte importante esos saldos no invertidos de los fondos SEP, y evitar que ello ahora se transforme en saldo faltante y/o gasto improcedente.

d) Impacto de las leyes que flexibilizaron el uso y rendición SEP.

Como ya adelantamos, si bien no podemos relacionar directamente el aumento de las observaciones detectadas por la Contraloría en sus informes -gastos improcedentes en personal, en otros fines, y problemas en rendiciones- con las legislaciones que han flexibilizado el uso y rendición de los fondos SEP (en octubre del 2011 entró en vigencia la ley 20.550, y en abril de 2017 la ley 21.006), sí podemos constatar que en esas auditorías éstas observaciones aumentaron en años posteriores a la dictación de las leyes, ya que en el 2012 las observaciones alcanzaron un total de 37,39% de las muestras revisadas, mientras que en el 2019 alcanzaron un 58,41% de las muestras (Detalle en Gráfico Anexo 3).

Ahora bien, en cuanto a las diferencias entre lo municipal y lo particular subvencionado, el estudio exploratorio de Oyarzún y Soto (2019) sobre procesos de fiscalización escolar en Chile, reportó no sólo un mayor ajuste a la normativa educacional durante el tercer año de

aplicación de la política de fiscalización de la Superintendencia en una muestra de 95 escuelas (comparación de medias de hallazgos de escuelas fiscalizadas en tres años consecutivos: 2013, 2014 y 2015), sino también que variables como la dependencia administrativa y el grupo socioeconómico no mostraron diferencia significativa en los resultados.

De esta manera, el Proyecto de Ley Boletín número 12979-04 que flexibiliza el uso de la subvención podría presionar el correcto uso de los fondos en los fines educacionales, por lo que si bien va en un sentido adecuado la modificación del diseño de esa subvención a fin de eliminar las rigideces para los sostenedores que en muchos casos les impide sacar el mejor provecho posible de la SEP, se hace aún más relevante un proceso de rendición de cuentas eficiente y eficaz, y su posterior fiscalización, que establezca los incentivos adecuados para el uso en fines educacionales, cumpliendo con el objetivo de la subvención, y que no constituya un obstáculo a la gestión de los sostenedores.

Lamentablemente el proyecto de ley no contempla normativa adicional que permita cumplir ambos objetivos, por lo que todo lo relativo a establecer incentivos adecuados para el uso en fines educacionales, debemos encontrarlo en la ley N° 20.529 que establece el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media, creando la Superintendencia de Educación y la Agencia de la Calidad de la Educación, y en los reglamentos y circulares dictados para el ejercicio de esa potestad administrativa.

e) Resumen de las principales conclusiones.

Sin perjuicio de los esfuerzos desplegados desde el inicio de la SEP por la Contraloría y desde el 2012 por la Superintendencia de Educación, actualmente se mantienen desafíos desde el punto de vista de la cobertura de la fiscalización, en cuanto a alcanzar los porcentajes previamente ordenados en cada Plan Anual y lograr fiscalizaciones oportunas de lo rendido en los años inmediatamente anteriores, sobre todo se plantea como un desafío para la Superintendencia teniendo en consideración que vemos una disminución de la participación de la fiscalización SEP en relación al total de materias controladas, las cuales también son relevantes y requieren de los esfuerzos de la Superintendencia, pero que dejan brechas en el control de la Subvención Escolar Preferencial. A su vez, probablemente habrá una mayor presión a la cobertura de fiscalización SEP en los próximos años, ya que ésta se ha concentrado principalmente en establecimientos públicos mas que en establecimientos particulares subvencionados, sin embargo, se plantea un desafío con el proyecto de ley que permitirá que todos los alumnos prioritarios

y preferentes que asisten a escuelas subvencionadas se beneficien con la SEP.

Por otra parte, desde el punto de vista de los resultados de las fiscalizaciones, actualmente de acuerdo a lo informado por la Superintendencia de Educación, los gastos en otros fines representan magnitudes menores en relación con el monto de la subvención SEP, lo que constituye un avance en el control y uso de dichos fondos públicos. Lo mismo podemos afirmar respecto de los problemas de rendición, que si bien representan un 5,96% del monto de subvención anual el 2017 y 1,84% el 2018, no constituye una cifra tan preocupante, considerando los problemas en rendición detectados en los primeros años de la SEP por la Contraloría, y a su vez nos muestra los esfuerzos de la Superintendencia en los últimos años por mejorar el proceso de rendición de cuentas. Sin embargo, debemos dejar en claro que atendida la baja cobertura de la fiscalización que ya describimos, las reflexiones respecto de los resultados de las fiscalizaciones no resultan aún concluyentes.

Por su parte, tratándose de los saldos faltantes si tenemos un desafío actual, ya que es un problema detectado en diversos informes que aún mantiene magnitudes importantes, lo que significa que los fondos SEP no sean usados en los fines para los cuales fue creada la subvención. En cuanto al saldo no invertido, si bien aun presenta cifras preocupantes, probablemente el proyecto de ley que flexibiliza el uso de la SEP propenderá a bajar dichos montos sin ejecución⁵, promoviendo que los sostenedores puedan sacar el mejor provecho posible de la subvención, sin perjuicio de lo cual, atendido el efecto de las leyes que han flexibilizado el uso y rendición en los años anteriores, surge un nuevo desafío en como mantener los resultados alcanzados en problemas de rendición y gastos en fines educacionales, logrando que el proceso de supervisión constituya un incentivo virtuoso para ello, evitando que sea un obstáculo a la gestión de los sostenedores. Aquí el rol de la Superintendencia es clave, a través de líneas de investigación que le permitan detectar los problemas de gestión que generan en parte importante esos saldos no invertidos de los fondos SEP, y evitar que ello ahora se transforme en saldo faltante y/o gasto impropio.

En resumen, tenemos desafíos de cobertura en el cumplimiento de los planes anuales y

⁵ El proyecto de ley establece que los sostenedores de establecimientos educacionales deberán destinar la SEP al cumplimiento de los fines educativos establecidos en el artículo 3 de la Ley de Subvenciones, cumplir con los requisitos para percibir la subvención general, eximir a los alumnos prioritarios de todo tipo de cobro y retener en el establecimiento a los estudiantes con especial consideración en los alumnos prioritarios con dificultades académicas, a diferencia de la actual redacción de su artículo 6, que ordena destinarla a la implementación de las medidas comprendidas en el Plan de Mejoramiento Educativo.

control oportuno de la SEP, que se verá presionado por el rol creciente de la Superintendencia en otras materias y el proyecto de ley que amplía SEP a todos los alumnos prioritarios y preferentes de escuelas subvencionadas, y desafíos en resultados en cuanto a disminuir la detección de saldos faltantes y en la mantención de los resultados alcanzados en problemas de rendición y gastos en fines educacionales, considerando el posible efecto del proyecto de ley que flexibiliza su uso. El qué hacer y por dónde empezar serán temáticas que podremos abordar una vez que revisemos en el próximo capítulo la literatura pertinente.

IV. La supervisión en la literatura.

a) Finalidades de la supervisión y contexto histórico.

Rodríguez (1988) citando una definición de supervisión escolar (Mayorga, 2000), señala, después de asumir que es una función privativa del Estado, que es una pieza fundamental en todo sistema y en toda Administración educativa, actúa de puente de unión y comunicación entre los responsables políticos y administrativos de la educación y los centros educativos, profesores y diversos factores cogestores de la comunidad educativa.

Por otra parte, se afirma que la supervisión escolar es el servicio de asesoramiento de todas las actividades que influyen en el proceso de enseñanza-aprendizaje, con miras a realizar un mejor planeamiento, una mejor coordinación y ejecución de las mismas, para que se atienda en forma más eficiente a las necesidades y aspiraciones del alumno y la comunidad, así como para que se lleven a efecto más plenamente los objetivos generales de la educación y los objetivos específicos de la escuela (Nérici, 1975, citado en Rodríguez, 1988).

La vigilancia sobre la educación surgió en Francia durante el gobierno de Napoleón, y en los demás países europeos se fue consolidando durante el siglo XIX, hasta el punto que actualmente todos los países tienen la necesidad de vigilar y tutelar el funcionamiento de este servicio público (De Grauwe, 2007). Estas funciones han variado en este tiempo, pero desde 1990 la inspección es concebida como un mecanismo para monitorear y mejorar la calidad de la educación (De Grauwe, 2007), al igual que para examinar que el servicio cumpla con la función social de reducir la inequidad (Beerkens, 2011).

En Chile, el actual modelo de supervisión se crea a inicios de la década del 80, con una doble finalidad: proporcionar apoyo técnico - pedagógico a los establecimientos que lo soliciten y realizar inspecciones y control de subvenciones en los establecimientos educacionales subvencionados, previniendo el cumplimiento de la normativa que regula el funcionamiento del sistema educacional, creando para estos efectos cuarenta Direcciones Provinciales de Educación, distribuidas a lo largo del país, estructuradas sobre la base de la Unidad de Supervisión Educacional, responsable del apoyo técnico - pedagógico, y la Unidad de Inspección de Subvenciones, a cargo de la función de inspección y control de las subvenciones estatales (Terigi, 2009).

Un segundo período para el sistema de supervisión coincide con la puesta en marcha de los programas de mejoramiento de la educación a comienzos de la década de los 90 (Terigi, 2009). En 1990 se promulga la Ley 18.956 que reestructura el Ministerio de Educación, donde se establece que los Departamentos Provinciales de Educación “*son organismos encargados de coordinar el apoyo técnico pedagógico que se preste en los establecimientos educacionales subvencionados y acogidos al decreto ley N°3.166 de su jurisdicción*”, ratificando así su rol de apoyo técnico, marcando un giro a la lógica centrada en el control que predominó hasta entonces (Historia de la Supervisión, disponible en <https://escolar.mineduc.cl/historia-de-la-supervision/>).

Desde esa fecha se han sucedido una serie de estrategias de mejoramiento, en el que el rol de la supervisión ministerial mantuvo sus roles de apoyo técnico y de fiscalización, con distintos énfasis, hasta la promulgación en el año 2011 de la Ley 20.529 que crea el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su fiscalización, que separa definitivamente ambas funciones en dos servicios distintos –apoyo técnico y fiscalización-, creando una nueva institucionalidad a través de la Superintendencia de Educación y la Agencia de la Calidad de la Educación (Historia de la Supervisión, disponible en <https://escolar.mineduc.cl/historia-de-la-supervision/>).

Por otra parte, la Ley número 21.040 de Educación Pública de 2017, que crea los Servicios Locales de Educación, significa otro hito para la supervisión, al crear una unidad especializada encargada de brindar, de modo preferencial, apoyo técnico para el fortalecimiento y desarrollo de las capacidades de los establecimientos educacionales de los Servicios Locales (Historia de la Supervisión, disponible en <https://escolar.mineduc.cl/historia-de-la-supervision/>).

De esta manera, teniendo la supervisión escolar una doble vertiente, de apoyo técnico-pedagógico y de fiscalización propiamente tal, hoy la primera función a cargo de la

Agencia de Calidad de la Educación –y en el mediano plazo con el rol conjunto de los Servicios Locales- y la segunda a cargo de la Superintendencia de Educación, centraremos nuestra búsqueda de literatura en la segunda función, en especial, nos interesa la fiscalización de recursos más que la fiscalización normativa, aún cuando los autores encontrados han analizado la labor de supervisión como un todo, armónico y coordinado.

b) Fortalecimiento de la rendición de cuentas ante la tendencia de mayor autonomía.

En primer lugar, debemos destacar que hay evidencia que indica que políticas de accountability, siguiendo una lógica de competencia, incentivan y premian la selección de aquellos alumnos con mayor rendimiento académico y, a la vez, castigan a las escuelas que reciben a los alumnos de menor rendimiento y de sectores de mayor pobreza y marginalidad (Ball, 2006, como se citó en Falabella, 2016), lo cual para nuestro caso de estudio resulta relevante, ya que precisamente los fondos SEP son recursos públicos dirigidos a mejorar la calidad de la educación de las niñas y niños de familias vulnerables, orientando así los mayores recursos donde hay mayores carencias y donde mayor efectividad éstos pueden tener en compensar la desigualdad (Falabella y De la Vega, 2016).

Por otra parte, las visiones más afines a las políticas de responsabilización por desempeño reconocen que ellas pueden generar “efectos no deseados” (Altrichter y Kemethofer 2015; di Gropello, 2004; Hamilton, Stecher y Yuan, 2012; Looney, 2009), sin embargo, consideran que ello es corregible y que el beneficio de la política es, en comparación, mayor. Recomiendan, por lo tanto, tomar resguardos que aseguren la adecuada inserción de la rendición de cuentas en el sistema educativo. Por ejemplo, sugieren cuidar la cantidad de incentivos (Falabella y De la Vega, 2016). Según McNamara y O’Hara (2008), la inspección tiene un efecto positivo sobre las expectativas de los establecimientos educativos porque estimula su desempeño y promueve que mejoren sus resultados. A la misma conclusión llegaron Altrichter y Kemethofer (2015), los cuales encontraron que hay evidencia estadísticamente significativa para asegurar que la presión en los establecimientos educativos promueve que desarrollen actividades para mejorar sus resultados, y es, incluso, una de las tres dimensiones para el desarrollo escolar de calidad.

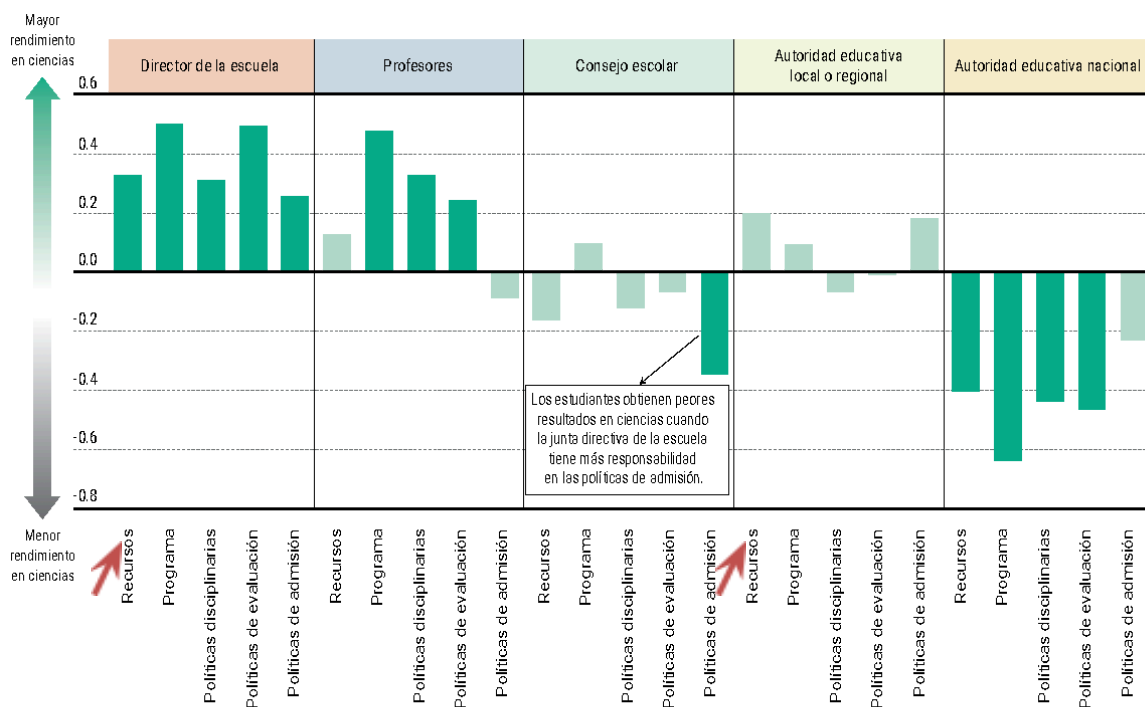
Al revisar cómo continuaban mejorando los sistemas educativos de mayor progreso en el mundo, Mourshed, Chijioke y Barber (2012) evidenciaron que una práctica común para

pasar de un sistema educativo a nivel internacional desde “regular a uno bueno” es la rendición de cuentas, para generar transparencia ante las escuelas y frente al público sobre el desempeño escolar, al igual que inspecciones a las instituciones. Sin embargo, tratar la rendición de cuentas como un fin en sí misma –dando a entender que la buena gestión equivale a una mayor rendición de cuentas- es no reconocer que la rendición puede tener efectos tanto benéficos como negativos (Bovens, 2006; Gorur, 2017, como se citó en Unesco, 2017).

En términos de la información disponible sobre los efectos de los sistemas de accountability educacional existentes en Chile, Carrasco, Pérez y Núñez (2015) encuentran que los establecimientos adscritos a la SEP, luego de cuatro años de implementación, incrementan sus puntajes SIMCE en 4to básico, lo cual es significativamente mayor en la prueba de matemáticas en comparación a los establecimientos de control (sin SEP o con ingreso tardío). Mizala y Torche (2013), consistente al estudio anterior, examinan la evolución de los resultados SIMCE en escuelas particulares subvencionadas adscritas a la SEP, y encuentran que los establecimientos incrementan progresivamente sus puntajes en promedio. Este aumento es especialmente mayor en el quintil más pobre, mientras, en el quintil más rico no se observa cambios estadísticamente significativos (Falabella y De la Vega, 2016).

Ahora bien, respecto de la mayor autonomía, los resultados PISA 2015 sugieren que los estudiantes obtienen mejores resultados en ciencias en sistemas educativos donde los directores y, en cierta medida, los maestros tienen mayor autonomía en la gestión de sus escuelas en cuanto a los recursos, no observando ningún vínculo entre la responsabilidad de las autoridades educativas locales/regionales y el desempeño en ciencia (OCDE, 2015), tal como se ilustra en el gráfico número 3.

Gráfico 3: Correlaciones entre las responsabilidades en la gestión y el rendimiento medio en ciencias.



1. Las responsabilidades de la gestión de la escuela se miden según el reparto de responsabilidades de gestión en la Tabla II.4.2.
 Notas: Resultados basados en 70 países/economías.
 Los coeficientes de correlación estadísticamente significativos aparecen en un tono más oscuro (ver Anexo A3).

Fuente: OCDE 2015, Base de datos de PISA 2015.

Esto para el caso de estudio es relevante por cuanto en nuestro sistema la mayor autonomía en el uso de los recursos no está dirigida a los establecimientos, sino que a los sostenedores, quienes tienen el rol de rendir los fondos SEP en el sistema. Por ello, sería interesante explorar mecanismos que otorguen una mayor autonomía a los establecimientos para gestionar sus recursos. Sobre todo porque en el sector público la falta de autonomía financiera limita la capacidad de los establecimientos para vincular su Plan de Mejoramiento Educativo (PME) a una estrategia de recursos, lo que contrasta de manera evidente con la situación de los establecimientos particulares subvencionados. La reforma para la gestión de los establecimientos públicos y la recentralización prevista para los mismos a través de la creación de Servicios Locales de Educación ofrece una oportunidad para reconsiderar la naturaleza de la descentralización en Chile y la relación entre un nivel intermedio y el nivel escolar (Santiago, Fiszbein, García y Radinger, 2017).

Sin embargo, una amplia gama de estudios muestra que el aumento de la autonomía puede mejorar el rendimiento académico solo en cierta medida, y solo en algunos países (Jensen, Weidmann y Farmer, 2013, como se citó en Cuadrado Muñoz, 2014). En

promedio, en los países de la OCDE y en 29 sistemas educativos, los estudiantes de las escuelas cuyo director informó que más responsabilidades recaen en los maestros o en ellos mismos obtienen una puntuación más alta en ciencias, sin embargo, después de tener en cuenta el perfil socioeconómico de los estudiantes y las escuelas, no existe una asociación, en promedio, en los países de la OCDE, y hay una asociación positiva con el desempeño científico en solo 12 sistemas educativos; pero en 9 países y economías, la asociación es negativa (OCDE, 2015). Esto resulta relevante por cuanto Chile tuvo la quinta asociación más fuerte entre el nivel socioeconómico y el rendimiento estudiantil entre todos los países participantes de PISA en el año 2015, por lo que el perfil socioeconómico constituye un factor relevante en nuestro país (Santiago, Fiszbein, García y Radinger, 2017).

En esta línea, varios estudios encuentran que para aprovechar todos los beneficios de la autonomía escolar, los sistemas educativos deben tener sistemas de rendición de cuentas efectivos para desalentar el comportamiento oportunista, y maestros altamente calificados y líderes escolares sólidos para diseñar e implementar evaluaciones internas rigurosas y planes de estudio (Hanushek, Link y Woessmann, 2013, como se citó en OCDE, 2011 y OCDE, 2015). A nivel mundial está aumentando la autonomía escolar de las instituciones, por lo que la promoción de la autonomía de las instituciones educativas debe estar acompañada de mecanismos de vigilancia (Patrinos, Vélez y Wang, 2013). De esta manera, la rendición de cuentas toma un lugar relevante si la tendencia y necesidad en nuestro país es hacia la mayor autonomía en el uso de recursos. De hecho, se ha comprobado que la autonomía escolar, sin el acompañamiento de la autoridad educativa, resulta en abandono institucional, por lo que la labor del Estado es más importante que nunca (Aguerrondo, 2017).

Por su parte, Santiago, Fiszbein, García y Radinger (2017), plantean la necesidad de que la flexibilidad en el uso de recursos debe complementarse con una mayor rendición de cuentas de los resultados a nivel escolar, donde el Plan de Mejoramiento Educativo (PME) y el convenio de desempeño del director del establecimiento podrían servir de base para informar la distribución de los recursos para el establecimiento, a fin de que el uso de los fondos se encuentre asociado a estrategias y procesos educativos para mejorar la calidad del aprendizaje, dando más autonomía financiera a los establecimientos bajo estos "contratos".

En resumen, si bien la accountability siguiendo una lógica de competencia, puede perjudicar a las escuelas que reciben a los alumnos de menor rendimiento y de sectores de mayor pobreza, resulta igualmente necesaria como política, tomando resguardos que

aseguren la adecuada inserción de la rendición de cuentas en el sistema educativo, cuidando por ejemplo, la cantidad de incentivos. En el caso de Chile, tratándose de los fondos SEP –subvención asociada a un uso específico y sujeta a rendición en los fines– los autores si han encontrado que los establecimientos incrementan progresivamente sus puntajes SIMCE en promedio, aumento especialmente mayor en el quintil más pobre (Falabella y De la Vega, 2016).

En relación a la autonomía, los resultados PISA 2015 sugieren que los estudiantes obtienen mejores resultados en ciencias en sistemas educativos donde los directores y maestros tienen mayor autonomía en la gestión de recursos, no observando ningún vínculo respecto de las autoridades educativas locales/regionales, que es lo que opera en Chile a través de la figura del sostenedor, por lo que sería interesante explorar mecanismos que otorguen una mayor autonomía a los establecimientos para gestionar sus recursos. Sin embargo, el aumento de la autonomía puede mejorar el rendimiento académico solo en cierta medida, y solo en algunos países, ya que los estudios sugieren que después de tener en cuenta el perfil socioeconómico de los estudiantes y las escuelas, no existe una asociación.

De esta manera, ante la mayor demanda de autonomía en el uso de recursos –en el caso de la SEP, considerando el proyecto de ley que flexibiliza su uso– y la consideración de los perfiles socioeconómicos de cada país para que esta logre los resultados esperados, surge la necesaria vinculación con los procesos de fortalecimiento de la rendición de cuentas, cuyos sistemas deben ser altamente efectivos para desalentar el comportamiento oportunista, pero evitando a la vez posibles efectos negativos. A su vez, se destaca la necesidad de que la mayor autonomía en recursos tendría alguna influencia en los resultados cuando ésta se otorga a los establecimientos y no a las autoridades locales/regionales, como ocurre en nuestro caso.

c) Vincular la supervisión con la mejora de los resultados.

La literatura encontrada evidencia que la supervisión escolar en todas sus vertientes debe tener como objetivo central la mejora de los procesos de enseñanza/aprendizaje y el funcionamiento de los centros, por lo cual el ejercicio de dicha labor debe necesariamente vincularse con los resultados educativos, recomendando la construcción de modelos de supervisión orientados a la consecución de esos objetivos, en lo que coinciden Miranda Martín (2002) y Esteban Frades (2007), velando para que dichas instituciones educativas logren los resultados previstos y esperados (Aguerrondo, 2013).

La supervisión escolar es un ámbito privilegiado para apoyar la transformación escolar y la

mejora de la calidad de la educación. De distintas maneras, la supervisión escolar ha estado presente en el discurso de las reformas educativas al considerar la posición estratégica que tienen como mesoestructura, esto es, representa el vínculo entre la autoridad educativa superior y los centros escolares (Zorrila, 2013).

Si bien Bolívar (2018) afirma que el punto central será determinar si la supervisión se debe ejercer sobre la aplicación de las normas o en función de proyectos autónomos en el control de resultados, no se trata de que la supervisión abandone completamente el control de normas y reglamentos, sino que se agregue esta segunda vertiente relacionada directamente con los resultados. En respaldo del derecho a la educación de todos los ciudadanos y de una educación de calidad y equidad, los supervisores deben asegurar que las leyes y reglamentos se cumplan, sin embargo, una segunda parte importante de su papel, es ayudar a que las instituciones mejoren, a la búsqueda del cambio permanente y a la obtención de mejores resultados (Aguerrondo, 2013).

En este sentido, las funciones de la supervisión han variado en el tiempo, y desde el año 1990 es concebida como un mecanismo para monitorear y mejorar la calidad de la educación (De Grauwe, 2007), al igual que para examinar que el servicio cumpla con la función social de reducir la inequidad (Beerens, 2011). Cada vez, esta función toma mayor relevancia para verificar que haya mejoras progresivas en la calidad del servicio y en sus instituciones educativas (Hénard y Mitterle, 2010).

Para lograr lo anterior, se necesita establecer y coordinar esfuerzos de construcción de capacidades y mecanismos de monitoreo (rendición de cuentas) en tres niveles -las escuelas, el distrito y el estado central (Aguerrondo, 2013).

El no concebir a la supervisión como un instrumento para la mejora de los resultados tiene efectos perjudiciales en el sistema educativo, ya que sin evaluación no hay datos ni conocimiento, es la condición necesaria para poder aplicar soluciones y el camino hacia la mejora continua (Tébar Cuesta, 2018). La institucionalidad, y la inspección vigilancia y control, como acción del aseguramiento de la calidad, inciden directamente en la calidad del sistema educativo (Banco Mundial, 2007).

Ahora bien, en un sistema cuyo objetivo central no sea la mejora de los procesos, podemos constatar una regulación jerárquico-burocrática que se rige por normas uniformadas para todos, asegurando su cumplimiento, mientras que en una regulación “post - burocrática” las normas son muy escasas, ya que lo importante son los resultados, situándose la primera al principio, sin importarles las posibles diferencias finales, y en la segunda, las normas dadas al comienzo a respetar son escasas, y al contrario, se goza

de amplios niveles de autonomía, lo que importa es dar cuenta de los resultados conseguidos (Bolívar, 2018). Un modelo burocrático de control, que enfatiza la sujeción a procedimientos estandarizados y a normas legales, evalúa el grado de adecuación formal con la normativa establecida, con una hiper regulación de los procesos, de dudoso impacto en la mejora. Por el contrario, en el segundo caso, el control al final mide el grado de consecución de resultados comprometidos (Bolívar, 2018).

El descrédito del control burocrático es creciente, incapaz de provocar la mejora, y una Inspección que se sitúe en ese papel, tiene escasa justificación y se le puede augurar poco futuro, y un signo manifiesto de su inviabilidad son las campañas sobre la necesidad de “desburocratizar” (Bolívar, 2018), lo que justamente se está discutiendo en nuestro país respecto de los procesos de rendición de la subvenciones.

En consecuencia, la supervisión escolar en todas sus vertientes debe tener como objetivo central la mejora de los procesos de enseñanza/aprendizaje y el funcionamiento de los centros, por lo cual el ejercicio de dicha labor debe vincularse con los resultados educativos, reduciendo al mínimo la excesiva cantidad de normas dadas al comienzo, y poniendo el énfasis en indicadores de resultado educativo, teniendo como fundamento el derecho a la educación de todos los ciudadanos y de una educación de calidad y equidad.

d) Aumentar la autonomía a partir de los resultados educativos.

Un sistema tradicionalmente pensado para la homogeneidad debe reorganizarse para dar paso a la heterogeneidad, debido a que la burocratización del gobierno escolar como la variación de las condiciones externas hoy obligan a efectuar cambios rápidos, a diferenciar y especializar los servicios educativos ofrecidos, lo que ha puesto en jaque las estructuras históricas, generando una tendencia basada en la ruptura del modelo jerárquico- piramidal del Estado para responder a la necesidad de relaciones más directas entre las instituciones y los niveles de decisión y gestión política (Aguerrondo, 2013)

Hoy se asume la idea de que el riesgo tiene que ver con la calidad del desempeño de la escuela y de que las inspecciones en general deben ser proporcionales a este riesgo, por ello, las inspecciones deben ser lo suficientemente flexibles como para permitir que un proceso pueda cambiar de dirección durante su desarrollo: Después de tres días de inspección el equipo puede decidir que la escuela necesita más inspección; las unidades escolares con buen desempeño no necesitan una segunda inspección; las que tienen

desempeño menor que el promedio necesitarán que se las siga de cerca (Aguerrondo, 2013).

Ahora bien, la autonomía para los centros y la administración educativa se puede considerar como un pseudo-contrato donde se permite a los centros mayor responsabilidad, consecuencia del aumento de libertad de decisión y del aumento de competencias al poder establecer sus propios objetivos. Y en contraprestación, el centro incrementa su responsabilidad hacia el exterior, con seguimiento de los procesos, evaluación y rendición de cuentas de los resultados alcanzados ante la comunidad. Rendición de cuentas en el doble sentido: académico (autonomía para mejorar los resultados), y económico (inversión o gasto de los recursos que la Administración educativa pone a su disposición). Dicha autonomía implica contraprestaciones, y como todo contrato de gestión, se ponen de una parte los recursos, materiales y humanos, pero también se va a exigir, a partir del conocimiento que proporciona la evaluación, un incremento del rendimiento de los alumnos (Tébar Cuesta, 2018).

Es posible aumentar la autonomía de un centro en base al compromiso propio, pensando en un sistema de balanza en el que cuanto mayor autonomía se otorgue, se habrá de compensar con el control que las administraciones educativas realizan sobre sus recursos, y la responsabilidad por los resultados. Las tendencias actuales de mayor autonomía a los centros abogan por una más necesaria inspección, por cuanto debe comprobarse el respeto a las normas legales básicas y, sobre todo, los resultados de esa autonomía (accountability) en el rendimiento educativo. La responsabilidad que se confiere a los directores con la autonomía lleva aparejada la exigencia de demostrar que los recursos públicos se han utilizado de forma eficiente y que han conducido a una mejora real de los resultados (Tébar Cuesta, 2018).

Ahora bien, de no mostrar mejoras en los resultados conforme a los acuerdos suscritos, deberían evaluarse retrocesos en los grados de autonomía otorgados en el uso de los recursos especiales asignados. Un ejemplo interesante de ello lo constituye Inglaterra, donde un principio que rige las relaciones entre las autoridades locales y los centros educativos es que estos, si son eficaces, se manejan autónomamente. En el contexto de una evaluación de desempeño de 360 grados por parte de OFSTED -Office for Standards in Education-, las autoridades locales son clasificadas en 4 categorías, las más destacadas se benefician de mayor autonomía, mientras las más débiles pueden ser intervenidas (Marcel y Raczynski, 2009). Aquellos establecimientos, independiente de su institucionalidad, que no cumplan con los estándares mínimos establecidos por el Ministerio de Educación o no demuestren una mejora continua de su rendimiento, estarán

sujetos a evaluaciones y fiscalizaciones más frecuentes. Esta mayor libertad, tanto para los establecimientos como para las autoridades locales, va de la mano con un mayor énfasis en la rendición de cuentas. A pesar de que la rendición de cuentas cobra mayor importancia, sobre todo considerando que se elevan los estándares de calidad, se pone más bien el énfasis en las consecuencias positivas asociadas a ella (mayores libertades y menos fiscalización) y en las estrategias remediales para los establecimientos de bajo desempeño. Se adecua más a nuestra realidad un modelo que aplique políticas según rendimiento y no según el tipo de sostenedor, que es lo que actualmente prima en nuestro país, otorgando, por ejemplo, a los establecimientos públicos de buen rendimiento mayor autonomía (Eyzaguirre, 2011).

Recapitulando todo lo expuesto, se recomienda reorganizar sistemas tradicionalmente pensados para la homogeneidad, que den paso a la heterogeneidad. Por ello, las inspecciones deben ser proporcionales al riesgo asociado a la calidad del desempeño, admitiendo a su vez que estas sean lo suficientemente flexibles como para permitir que un proceso pueda cambiar de dirección durante su desarrollo, considerando la autonomía para los centros y la administración educativa como un pseudo-contrato donde se permita mayor responsabilidad, a consecuencia del aumento de libertad de decisión y de competencias al poder establecer sus propios objetivos, exigiendo como contraprestación un incremento del rendimiento, por cierto atendidas las circunstancias particulares del establecimiento y el contexto en el cual se inserta el mismo, ello por cuanto los resultados de las pruebas escolares están determinados en gran medida por factores fuera del control de la escuela, como las aptitudes naturales y la situación socioeconómica (UNESCO, 2017). Además de no mostrar mejoras en los resultados conforme a los acuerdos suscritos, deberían evaluarse retrocesos en los grados de autonomía otorgados en el uso de los recursos especiales asignados. Se debería poner más énfasis en las consecuencias positivas asociadas a la rendición (mayores libertades y menos fiscalización) y en las estrategias remediales para los establecimientos de bajo desempeño.

e) Abandonar la concepción autocrática de la supervisión por una concepción democrática, no solo centrada en el control sino que colaborativa, que propenda a la mejora del sistema en su conjunto.

Casi con total unanimidad los distintos autores defienden una concepción evolucionada y bastante actual de la supervisión, ya que a lo largo de la historia las funciones de supervisión han pasado de centrarse en la inspección, el seguimiento y el cumplimiento de la ley a preocuparse preferentemente por el desarrollo curricular, la formación de

profesores y la evaluación formativa. Esta imagen, indisolublemente unida a una concepción autocrática del desempeño supervisor, ha ido desvaneciéndose en la medida en que los servicios de supervisión han pasado a jugar un papel fundamental en los Estados democráticos, tanto en el seguimiento de las políticas y orientaciones que vertebran los sistemas educativos nacionales, como a la hora de preservar los derechos y deberes de los distintos actores educativos. Estas nuevas circunstancias han posibilitado una cierta resignificación de la función de control que tiene, al menos, dos vertientes: una centrada en la comprobación del cumplimiento de las disposiciones legales que regulan la organización y funcionamiento de la educación, y otra, cuya preocupación principal es el conocimiento de los niveles de logro y/o calidad alcanzados. La vertiente legal de la función de control de los servicios de supervisión cobra una nueva dimensión, ya que sus actuaciones no deberían estar presididas tanto por la coacción de la norma como por el apoyo a todo aquel tipo de propuestas que, respetando el espíritu de la ley, contribuyan a la mejora de los procesos y a la consolidación de experiencias innovadoras (Rodríguez, 1988).

En las modalidades de supervisión, el paso de la era pre-moderna a la moderna implica el cambio, entre otros, de una supervisión autocrática a una democrática. La primera se caracteriza por su énfasis en la vigilancia y el control de los profesores, las instituciones y sistemas educativos. Por el contrario, la supervisión democrática no significa renunciar a la función clásica de control, sino que su legitimidad y su ejercicio está en las formas: que se adapte a modos y fines democráticos. Más concretamente una supervisión es democrática cuando hace uso de principios tales como la cooperación, la armonía y el respeto por el individuo, cuando es exigente respecto de las obligaciones y respetuosa de los derechos de los diferentes miembros del personal (Rodríguez, 1988). Considerar la sanción y la amenaza como un movilizador del cambio, constituye una respuesta simple a un problema muy complejo. Diversos estudios internacionales, nos enseñan que este mecanismo ha probado ser ineficiente (Fullan, 1993, como se citó en OPECH, 2006). Resulta cuestionable la idea de que los incentivos en forma de recompensas y sanciones externas suscitan cambios de comportamiento en el buen sentido. Con frecuencia, los incentivos escogidos no están en consonancia con las teorías psicológicas y educativas sobre la motivación. La noción de responsabilidad compartida contrasta con una retórica pública común en torno a la rendición de cuentas, que tiende a ser excesivamente simplista, impulsada por la suposición de que el cambio conductual solo es posible cuando se hacen explícitas graves consecuencias (Braun y Kanjee, 2006, como se citó en UNESCO, 2017).

Por ello, se requiere considerar a la inspección educativa como un servicio público que vela por el sistema educativo, siendo un actor fundamental en la innovación de los procesos de enseñanza y aprendizaje, promoviendo cambios educativos, garantizando con ello el derecho de las personas que conforman la comunidad educativa (Estudio Bibliométrico de la Producción Científica sobre la Inspección Educativa, 2019). La inspección revela debilidades de las instituciones educativas y permite generar estrategias de apoyo para mejorar la prestación del servicio de educación (Nelson & Ehren, 2014, como se citó en Arango, 2018), al igual que permite tomar decisiones para formular políticas públicas e identificar las debilidades y fortalezas de algunas instituciones sobre evidencia empírica (Badri, 2016).

A su vez, la Administración educativa deberá propiciar procesos de evaluación externos, pero con los resultados de las evaluaciones es preciso ser prudentes, ya que las mismas no se deben utilizar ni para establecer rankings de los centros, ni para tomar resultados aislados de su contexto, sino que la finalidad de cualquier evaluación externa ha de ser siempre la de orientar, la de presentar un estado y poder adoptar medidas de mejora (Tebar Cuesta, 2018).

Es importante reconocer que ningún método de rendición de cuentas puede ser satisfactorio si los interesados carecen de un entorno propicio o están mal preparados para cumplir con sus responsabilidades. Sin información clara y recursos y capacidades suficientes, sus esfuerzos se verán frustrados. Las políticas destinadas a mejorar las prácticas existentes que se centran no en formular reproches sino críticas constructivas tienen más probabilidades de instaurar sistemas educativos equitativos, inclusivos y de alta calidad (UNESCO, 2017).

Además, verse privado de recursos por no alcanzar el resultado previsto pese a desplegar los esfuerzos necesarios, puede ser desmoralizador (Clist y Dercon, 2014, como se citó en UNESCO, 2017).

En resumen, el abandono de la concepción autocrática se ha ido produciendo en la medida en que la supervisión ha pasado a jugar un papel fundamental en los Estados democráticos, propendiendo en lo normativo y en lo práctico a preservar los derechos y deberes de los distintos actores educativos. De esta manera, la vertiente legal del control cobra una nueva dimensión, ya que sus actuaciones no deberían estar presididas tanto por la coacción de la norma sino que por el apoyo a todo aquel tipo de propuestas que contribuya a la mejora de los procesos. Así, la supervisión es democrática cuando hace uso de principios como la cooperación, la armonía y el respeto por el individuo, cuando es

exigente respecto de las obligaciones y respetuosa de los derechos de los miembros del personal, utilizando los resultados de las evaluaciones con prudencia, no debiendo utilizarlas ni para establecer rankings, ni para tomar resultados aislados de su contexto. Esto no significa un abandono de las sanciones, incluyendo la privación de fondos, sino que una supervisión basada únicamente en la sanción no es adecuada, y debe tanto en su regulación normativa como en su aplicación práctica incorporar otros mecanismos no punitivos y colaborativos, dando paso a la cooperación, la armonía y sobre todo el respeto por los derechos de los individuos en un estado democrático.

f) Enfoque de largo plazo y sistemático de la supervisión.

Según el Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo elaborado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, 2017), los sistemas de inspección en los países más pobres hacen frente a limitaciones de recursos y capacidades, ya que en estos los cuerpos de inspección tienden a centrarse en inspeccionar los insumos materiales más que los procesos que afectan la calidad de la enseñanza y el aprendizaje. Agrega que las limitaciones en las capacidades humanas son el principal cuello de botella, ya que no se cuenta con supervisores suficientes para desempeñar todas las tareas, señalando por ejemplo, que en Nueva Delhi (India), la carga media de los cuerpos de inspección en los establecimientos públicos es de 56 escuelas.

En el mismo informe se sostiene que los problemas de reglamentación se complican aún más cuando los sistemas educativos se encuentran en rápida expansión y diversifican la prestación de servicios. Estas tendencias generales, acompañadas de llamamientos a una mayor rendición de cuentas, la adopción de normas y la difusión de información, ponen a prueba la capacidad de los mecanismos de regulación gubernamentales o gestionados por el Gobierno para controlar la elaboración de normas en todos los niveles de la educación. Con sistemas de inspección ya abrumados por las escuelas públicas, el panorama normativo se ha complicado debido a la mayor participación de las escuelas privadas en la escolarización total (UNESCO, 2017).

En ese contexto, se plantea la necesidad de revisar la periodicidad de los controles, proponiendo que tanto la capacidad autónoma de los centros como el nuevo perfil de los directivos, exigen otro modelo de intervención de la inspección educativa, que no debería tener un seguimiento tan constante y frecuente (habitual) de la actividad, sino una supervisión periódica, a medio o mejor largo plazo, con procesos estadísticos, válidos para el análisis de rendición de cuentas y la extrapolación de datos y propuestas: de

ámbito general (sistema), y de dominio particular (centros implicados) (Frades, 2007).

Por su parte, sería de gran valor establecer un enfoque sistemático para hacer un seguimiento al progreso educativo de grupos específicos de estudiantes contra los estándares educativos del común de los estudiantes. Esto dispersaría la atención de los resultados de aprendizaje promedio a nivel escolar a los resultados de aprendizaje promedio de los más necesitados. Chile debería considerar seguir desarrollando su sistema de monitoreo para que brinde información sobre los resultados educativos para grupos específicos en relación a puntos de referencia nacionales comunes. A nivel escolar, esta información se puede utilizar para diseñar estrategias específicas para abordar necesidades particulares y ayudar a elaborar los Planes de Mejoramiento Educativo (PME). Inglaterra (Reino Unido) proporciona un ejemplo de las formas de monitorear el logro y la provisión de estrategias educativas para los estudiantes desaventajados y de utilizar la información resultante para mejorar la calidad (Santiago, Fiszbein, García, y Radinger, 2017).

En consecuencia, el enfoque propuesto plantea la necesidad de que la supervisión de paso a seguimientos no tan constantes ni frecuentes (habituales), sino que una supervisión periódica, a medio o incluso largo plazo, con procesos estadísticos, válidos para el análisis de rendición de cuentas y la extrapolación de datos y propuestas, tanto de todo el sistema pero también de los centros implicados. Se plantea a su vez la necesidad de un enfoque sistemático para hacer un seguimiento al progreso educativo de grupos específicos de estudiantes contra los estándares educativos del común de los estudiantes.

g) Ejecución coordinada y simplificada del proceso de supervisión.

Por otra parte, para que los procesos de supervisión tengan un desempeño adecuado, será importante garantizar que los diferentes mecanismos de rendición de cuentas y evaluación se informen mutuamente y comuniquen mensajes consistentes sobre el desempeño de los establecimientos y de los líderes escolares (Santiago, Fiszbein, García, y Radinger, 2017).

A su vez, resulta útil esforzarse por simplificar los sistemas de subvenciones, ya sea reduciendo el número de éstas o unificándolas por completo en una sola subvención que utilice una fórmula única que ajuste la cantidad que recibe cada estudiante de acuerdo a un pequeño número de indicadores que reflejen diferencias en los costos según el nivel de escolaridad y las características del cuerpo escolar y estudiantil (Santiago, Fiszbein, García, y Radinger, 2017). Esto si bien está referido a la subvención, influye directamente en el proceso de rendición, ya que estas deben rendirse por separado, cada una con

diversas características y requisitos, lo que influye en la complejidad del proceso de rendición y su posterior fiscalización, agobiando tanto a sostenedores y establecimientos como también a la Superintendencia de Educación.

h) Uso de la tecnología en los procesos de rendición de cuentas.

En el Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2017/8 –Rendir cuentas en el ámbito de la educación: Cumplir nuestros compromisos– (UNESCO, 2017, como se citó en Blog de la Educación Mundial, 2018) se afirma que la tecnología crea nuevas posibilidades para el compromiso ciudadano y el acceso a la información a través de plataformas en línea, permitiendo la retroalimentación en tiempo real y la comunicación entre los proveedores de educación y los usuarios, advirtiendo eso si que en el uso de datos se debe ser prudentes, sobre todo porque países de bajos y medianos ingresos no pueden pagar por el costo y tiempo necesarios para la recopilación de datos, y porque no existen las competencias adecuadas para su uso en sus ciudadanos.

El Informe expone respecto de las TIC (Tecnologías de la información y la comunicación) que estas pueden ayudar a que los proveedores rindan cuentas a través de tres canales: a) El primero conectando a los ciudadanos y el gobierno, donde el uso generalizado y equitativo de la información depende de que sea relevante, accesible y comprensible para los destinatarios, como los padres o las autoridades; b) El segundo, es midiendo el rendimiento de los proveedores de primera línea. Los avances tecnológicos y la accesibilidad mejorada de los dispositivos, tales como cámaras, tabletas y teléfonos inteligentes, han facilitado su uso por parte de las comunidades para responsabilizar a los docentes; c) El tercer canal, en cuanto a que la tecnología puede fortalecer la rendición de cuentas en la educación al permitir que los ciudadanos se expresen al informar sobre su nivel de satisfacción con los servicios educativos.

De esta manera, las TIC se pueden utilizar como una herramienta para incrementar la rendición de cuentas, transformar y ampliar el servicio a las zonas desfavorecidas, de forma innovadora, rápida y rentable (Banco mundial, 2012).

Por lo tanto, resta aún un interesante camino que explote y optimice las aportaciones que las tecnologías pueden suponer para la inspección educativa en general en el corto, medio y largo plazo. La repercusión de la tecnología en las inspección educativa puede suponer dos recorridos, no necesariamente independientes o alternativos: En primer lugar, una influencia mas de corto plazo de tipo instrumental y funcional en el que su influencia permitiera el desempeño de las funciones en términos de mayor eficiencia. Y por otra parte, desde una óptica mas profunda y reflexiva, podría provocar consecuencias en las

propias funciones, en el fondo y la forma del desempeño de inspección (Vázquez, 2017).

Desde la segunda mirada, la aplicación del Big Data, entendido como el procesamiento de ingentes cantidades de datos a gran escala, podría estudiarse como una técnica que pudiera identificar patrones como inputs para posibilitar respuestas más concisas, concretas y eficaces a los múltiples y diversos contextos escolares. En definitiva, el uso y aplicación de la tecnología como repositorio y procesamiento inteligente de múltiples datos con sistemas de apoyo a la decisión. Asimismo, sería oportuno recoger retroalimentación directa de los diferentes sectores educativos con los que trabaja una inspección de tal forma que pudiera servir para la reflexión, adopción o modificación de medidas y/o actuaciones (Vázquez, 2017).

En la misma línea, es posible trabajar en la eficiencia de los procesos de rendición de cuentas y fiscalización a través del uso de la Inteligencia Artificial y el *Big Data*. En su creciente uso, los algoritmos juegan un papel fundamental y han adquirido un rol cada vez más protagónico y una progresiva complejidad. Y es que con el uso de estos es posible extraer valor, obtener patrones e inferir información aplicando técnicas de *machine learning* (aprendizaje automático) sobre grandes bases de datos. Lo más valioso de esta información es que puede sustentar la toma de decisiones por parte de instituciones y empresas y se utiliza para influir en nuestros comportamientos, lo que genera consecuencias muy importantes para la vida de las personas en muchas actividades de nuestra vida cotidiana (Consejo para la Transparencia, 2020).

Sin embargo, se debe ser cuidadoso con el uso de los algoritmos: Primero, hay que preocuparse, desde el origen, de producir y tratar datos de calidad, con la debida desagregación y estandarización, de modo tal de garantizar una correcta lectura de estos por parte de los sistemas de Inteligencia Artificial. En esta línea, es fundamental la creación de controles para supervisar los procesos de recolección y verificación de datos, hecha por personas con criterios de no discriminación. Es importante también generar instancias de auditoría independiente, certificación y monitoreo constante para testear sesgos y otros perjuicios. Asimismo, es relevante desarrollar marcos legales robustos para promover la transparencia en la construcción y uso de algoritmos para tomar decisiones (Consejo para la Transparencia, 2020).

Volviendo al uso de las TIC, estas abonan a agilizar y efficientar los procesos de cualquier ámbito, porque potencian el uso que les damos. Eso sí, las TIC por sí mismas no son buenas ni malas. Ni por sí mismas nos harán más o menos. A las TIC, si les das burocracia, lo único que van a hacer es automatizar la burocracia que ya existe. Además,

las tecnologías son una de las apuestas para que los gobiernos, las instituciones y las empresas retomen la confianza de la población, pues con éstas, el ciudadano puede acceder libremente a los datos que le interesan (Universidad de Guadalajara, 2017).

En este sentido, toda implementación de TIC en sistemas de rendición de cuentas debe considerar las condiciones socioeconómicas de los establecimientos. Por ejemplo, en 2012 sólo el 7% de las escuelas primarias públicas y el 24% de las escuelas secundarias públicas de Camboya tenían acceso a la electricidad, y sin embargo el Gobierno se proponía instalar las TIC en todas las escuelas públicas (Wallet, 2014, como se citó en UNESCO, 2017). Las competencias en materia de TIC están distribuidas de manera desigual. Para el año 2020, el 7% de los adultos en los países de ingresos medianos bajos, el 20% en 19 países de ingresos medianos altos y el 40% en los países de ingresos altos son capaces de utilizar fórmulas básicas en hojas de cálculo, una de las nueve competencias supervisadas relacionadas con las TIC (UNESCO, 2020).

V. Análisis del proceso de supervisión de fondos SEP.

Para analizar si el actual proceso de supervisión de fondos SEP, materializado a través de la rendición de cuentas y su fiscalización, posee los incentivos adecuados para que dichos recursos públicos cumplan con el objetivo de la subvención -mejorar la calidad y equidad de la educación en los establecimientos que atienden estudiantes cuyos resultados académicos pueden verse afectados por sus condiciones socioeconómicas, alumnos determinados como prioritarios y preferentes por el Ministerio de Educación-, o más bien constituye un obstáculo a la gestión de los sostenedores, atenderemos a las características identificadas en la literatura respecto de los procesos de supervisión en Estados democráticos.

Sin perjuicio de lo anterior, debemos tener presente que el proceso de supervisión -como rendición y posterior fiscalización- no es el único instrumento que permite que la SEP cumpla sus objetivos, pero es uno de los relevantes y cuya materialización ha sido cuestionada desde la creación de la subvención, y ha evidenciado importantes problemas en cuanto a la cobertura de fiscalización -alcanzar los porcentajes previamente ordenados en cada Plan Anual y lograr fiscalizaciones oportunas de lo rendido en los años inmediatamente anteriores, lo que se ve presionado por una disminución de la participación de la fiscalización SEP en relación al total de materias controladas, y en el

mediano plazo con el proyecto de ley que permitirá que todos los alumnos prioritarios y preferentes que asisten a escuelas subvencionadas se beneficien con la SEP- y en los resultados detectados –hay desafíos en cuanto a disminuir la detección de saldos faltantes y en la mantención de los resultados alcanzados en problemas de rendición y gastos en fines educacionales, considerando el posible efecto del proyecto de ley que flexibiliza su uso-.

Así las cosas, las preguntas que guiarán esta sección serán: ¿Se contempla en nuestro país un fortalecimiento de la rendición de cuentas ante la tendencia de mayor autonomía de la SEP?; ¿existe una vinculación directa del proceso de supervisión de fondos SEP con la mejora de los resultados educativos?; ¿el proceso de supervisión de fondos SEP permite aumentar la autonomía a partir de los buenos resultados educativos?; ¿el proceso de supervisión de fondos SEP responde a una concepción democrática de la supervisión?; ¿el proceso de supervisión de fondos SEP se materializa con un enfoque de largo plazo y sistemático?; ¿hay una ejecución coordinada y simplificada del proceso de supervisión?; ¿hay uso de la tecnología en los procesos de supervisión?.

Para dar respuestas a las preguntas planteadas, se comparó la regulación normativa y ejecución práctica del proceso de supervisión -contenida en sus leyes y reglamentos, como también en circulares, oficios, dictámenes y manuales de la Superintendencia de Educación-, con lo que se expone en la literatura pertinente respecto de los procesos de supervisión.

Este análisis es importante en materia de política pública, dada la relevancia que tienen los fondos SEP en el mejoramiento de la educación de los alumnos más vulnerables, la importancia que tiene la rendición de cuentas en contextos de mayor autonomía -considerando el posible efecto del proyecto de ley que flexibiliza el uso de la SEP-, y la obligación del Estado de Chile de promover una educación de calidad, equitativa e integral a todos los habitantes de la nación y en sus distintos niveles (artículo 1 Ley 20.529), proceso de supervisión que se verá presionado por el rol creciente de la Superintendencia en otras materias a fiscalizar y el proyecto de ley que amplía la SEP a todos los alumnos prioritarios y preferentes de escuelas subvencionadas.

a) Fortalecimiento de la rendición ante la tendencia de mayor autonomía de la SEP.

En el capítulo anterior destacamos que ante la tendencia de mayor autonomía en el uso de recursos -considerando el proyecto de ley que flexibiliza la SEP, que no es otra cosa que ampliación de la autonomía- surge la necesaria vinculación con los procesos de

fortalecimiento de las rendiciones, cuyos sistemas deben ser altamente efectivos para desalentar el comportamiento oportunista, pero evitando posibles efectos negativos, destacando la necesidad de que la mayor autonomía en recursos tendría alguna influencia en los resultados académicos cuando ésta se otorga a los establecimientos (directores o maestros) y no a las autoridades locales/regionales.

En este sentido, el proyecto de ley que moderniza la SEP (Congreso Nacional, Boletín número 12979-04), elimina el Convenio de Igualdad de Oportunidades y flexibiliza el uso de dicha subvención, eliminando el requisito de destinar los recursos al PME, para de esta forma, igualar la subvención SEP a la subvención general que debe gastarse en fines educativos, de acuerdo a lo establecido en el artículo 3 del DFL No 2 de 1998, del Ministerio de Educación (Ley de Subvenciones).

De esta manera, se avanza hacia una mayor autonomía en el uso de los recursos. Con ello, el proyecto de ley se encarga de la actual tensión legislador - sostenedor/director respecto del uso de los recursos SEP (Villarroel, 2021), sin embargo, aún se mantiene la tensión sostenedor - director, lo que constituye una brecha importante, sobre todo porque como destacamos la mayor autonomía en recursos tendría alguna influencia en los resultados cuando ésta se otorga a los establecimientos (directores o maestros) y no a las autoridades locales/regionales, como ocurre en nuestro caso, por lo que constituye un desafío pendiente el explorar mecanismos que avancen hacia una mayor autonomía de los establecimientos para gestionar estos recursos.

A su vez, es preciso tomar ciertos resguardos respecto de los perfiles socioeconómicos, por cuanto, como consignamos en el capítulo anterior, el aumento de la autonomía puede mejorar el rendimiento académico solo en cierta medida, y solo en algunos países, ya que los estudios sugieren que después de tener en cuenta el perfil socioeconómico de los estudiantes y las escuelas, no existe una asociación. Y este factor, como se dijo antes, es muy relevante en nuestro país, por cuanto Chile obtuvo la quinta asociación más fuerte entre el nivel socioeconómico y el rendimiento estudiantil entre todos los países participantes de PISA en el año 2015 (Santiago, Fiszbein, García y Radinger, 2017), por lo que todo avance en autonomía en el uso de los recursos deberá considerar el perfil socioeconómico de las escuelas en el análisis de los resultados.

En lo relativo al fortalecimiento de la rendición, si bien con la eliminación del Convenio de Igualdad de Oportunidades se liberarían recursos (humanos y materiales) para la fiscalización, y con la flexibilidad en el uso de la SEP se simplificaría la labor de control y también se liberarían recursos de fiscalización (Villarroel, 2021), ello no asegura que

tengamos un sistema de rendición de cuentas altamente efectivo para desalentar comportamientos oportunistas. De esta forma, el foco debe estar en establecer incentivos adecuados, pero que no entorpezcan la gestión ni generen una lógica de competencia, ya que esto último castiga a las escuelas que reciben a los alumnos de menor rendimiento y de sectores de mayor pobreza y marginalidad (Ball, 2006, como se citó en Falabella, 2016).

En ese contexto, revisado el proyecto de ley del Boletín número 12979-04, no encontramos norma alguna que establezca el fortalecimiento de las rendiciones y su fiscalización, o que ello se haga en un proceso progresivo a través de normas transitorias. Por ello, esa mayor autonomía no va en línea con un fortalecimiento de la rendición y su fiscalización, que es lo recomendado. De esta manera, habrá que utilizar las herramientas disponibles actualmente en la leyes y reglamentos aplicables a los procesos de rendición y su posterior fiscalización, y la capacidad instalada de la Superintendencia de Educación. Lo anterior resulta a lo menos complejo, considerando los desafíos existentes de cobertura en el cumplimiento de los planes anuales y control oportuno de la SEP, que se ve presionado por el rol creciente de la Superintendencia en otras materias y el mismo proyecto de ley que amplía SEP a todos los alumnos prioritarios y preferentes de escuelas subvencionadas, y los desafíos en resultados en cuanto a disminuir la detección de saldos faltantes y en la mantención de los resultados alcanzados en problemas de rendición y gastos en fines educacionales.

De hecho, la preocupación por las consecuencias que pueda tener esa mayor autonomía sin fortalecer los procesos de rendición, ya la vemos en el Colegio de Profesores y en la tramitación del proyecto de ley. En efecto, el Presidente del Colegio de Profesores en el año 2019, Mario Aguilar, criticó la iniciativa y recordó que al inicio de la Ley SEP *"uno de los graves problemas que se produjo fue el mal uso de recursos porque había una excesiva libertad para gastarlos, por lo que hubo desvío de recursos hacia otros fines, como el pago de asesorías a familiares de los sostenedores"*. Por eso, advirtió que *"esta flexibilización podría implicar de nuevo una suerte de libertinaje. Nos deja preocupados que se vuelva al descontrol en el uso de los recursos"*. También sostuvo que la Superintendencia de Educación Escolar *"no tiene la capacidad de fiscalizar la totalidad del sistema"*. (Emol, 2019, disponible en <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2019/01/25/935657/Colegio-de-Profesores-advierte-que-flexibilizar-la-SEP-podria-llevar-a-libertinaje-en-uso-de-recursos.html>).

Por su parte, en la tramitación del proyecto de ley Boletín número 12979-04, se ha

expresado que *“Hay problemas que requieren soluciones. Hay un tema de filtración de recursos que conoce la Contraloría. Disminuir el contenido del programa de mejoramiento me preocupa porque es central en la subvención escolar preferencial”* (Carlos Montes); *“La SEP pone más recursos a los establecimientos más desfavorecidos. Nos llama la atención que este proyecto no venga de la mano de mayores medidas de control e incluso se eliminan las que existen. Estamos hablando de más de 8 mil establecimientos, 2 millones de estudiantes”* (Yasna Provoste); *“Hoy el sistema es burocrático para dar cuenta de los gastos. Es necesario recuperar la confianza en los establecimientos y se requiere afinar en particular los sistemas de control. La Comisión de Educación podría analizarlo en general y particular y a la vez debería armarse una mesa de trabajo”* (Juan Ignacio Latorre) (Senado, 2021, disponible en <https://www.senado.cl/noticias/educacion/cambios-a-la-subvencion-escolar-preferencial-vuelve-a-la-comision-de>).

Finalmente, a mi juicio se producen dos problemas importantes: por un lado, si antes se generaron comportamientos oportunistas con la normativa actual que vincula los fondos SEP al PME, ahora nada asegura que no los habrá, incluso pueden aumentar, recordando los efectos posteriores a los llamados “perdonazos” de leyes, sumado a las bajas coberturas de fiscalización. A su vez, el objetivo de la SEP de mejorar los resultados educativos de los alumnos más vulnerables sería más bien difuso, ya que si bien la nueva ley permite que todos los alumnos prioritarios y preferentes que asisten a escuelas subvencionadas se beneficien con ella, al desvincular del PME, pueden perfectamente gastarse en los otros estudiantes que no tengan esa clasificación.

b) Vincular la supervisión con la mejora de los resultados educativos.

Como ya se expuso en el capítulo anterior, si una regulación jerárquico-burocrática se rige por normas uniformadas para todos, asegurando su cumplimiento, que enfatiza la sujeción a procedimientos estandarizados y a normas legales, actualmente en una regulación post-burocrática las normas son muy escasas, lo que importa son los resultados, y por tanto la función de control más que ejercerla sobre la aplicación de las normas, se despliega sobre el control de los resultados, siendo justamente un signo manifiesto de la inviabilidad del control jerárquico-burocrático las campañas sobre la necesidad de “desburocratizar”. Hoy el objetivo principal del control es velar para que las instituciones educativas logren los resultados previstos y esperados, como una manera de influir sobre el comportamiento de los miembros de las instituciones para que estos se orienten hacia las metas colectivamente consensuadas y fijadas, por lo que se deben construir modelos de supervisión orientados específicamente a la consecución de esos objetivos.

En primer lugar, la fiscalización escolar tal como ha sido caracterizada en Chile, se vincula a la rendición de cuentas de tipo legal-burocrática, pues se orienta a vigilar el ajuste a la legislación promulgada para fijar condiciones de operatividad y utilización de recursos públicos (Oyarzun, 2019). También resulta relevante diferenciar la fiscalización de otros dispositivos que se podrían confundir con ella, ya que las visitas de fiscalización se dirigen, principalmente, a comprobar la adecuación de las escuelas a los procedimientos administrativos y a las exigencias legales definidas en el sistema, es decir, no se enfocan en aspectos relativos al rendimiento académico ni tampoco intervienen en el ámbito de la gestión pedagógica (Oyarzun, 2019).

En este contexto, en cuanto a la regulación de la supervisión, en países con sistemas educativos consolidados, como en el caso de Chile, con una cobertura universal de la población escolar, el desafío es cómo desburocratizar la inspección escolar en general, evitar la inercia y promover mejoras en el funcionamiento del sistema de inspección con vistas a apoyar de mejor manera la labor de las escuelas y contar con mecanismos que alerten sobre aquellas que están funcionando con dificultades (Terigi, 2009).

Ahora bien, dentro de dicha regulación, en lo relativo al actual proceso de supervisión de fondos SEP, constatamos un exceso de normas dirigidas a los sostenedores que deben cumplir con los procedimientos previamente establecidos para rendir cuenta. Actualmente, un sostenedor cuyos establecimientos tienen alumnos beneficiarios de fondos SEP debe tener en consideración la detallada regulación contenida en las siguientes normas: Ley 20.248 que establece la SEP, en especial sus artículos 6 y 7 sobre obligación de rendir y de elaborar el Plan de Mejoramiento Educativo, artículos 34 y siguientes sobre infracciones y sanciones; Ley 20.529 que establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su fiscalización, en especial sus normas sobre rendición anual; Decreto Supremo 469 del 2013 del Mineduc que aprueba el Reglamento de Rendición de Cuenta Pública, modificado por el Decreto Supremo 575 de 2016, estableciendo sus características, modalidades y condiciones; Resolución Exenta número 0137 de 23 de febrero de 2018 del Superintendente de Educación, que aprueba las bases del modelo de fiscalización con enfoque en derechos; el Ordinario número 1663 de 16 de diciembre de 2016 del Superintendente de Educación que informa sobre modelo de fiscalización con enfoque en derechos, ya no construido en base a sustentos y hallazgos, sino sobre la base de la protección de los derechos educacionales y los bienes jurídicos educativos; el Plan Anual de Fiscalización emitido por la Superintendencia para cada año calendario; el Manual de Rendición emitido por la Superintendencia para cada año calendario (incluso en cada

Manual se describen detalladamente diversos ítems que deben ser declarados por los sostenedores como ingresos y gastos, cada uno de ellos asociados a una subvención en particular; por ejemplo, son 12 subvenciones en total para declarar en el año 2018, y sólo en el caso de la SEP se debe indicar el detalle de 69 categorías de gastos diversos, lo que se reitera en manuales posteriores); el Dictamen número 0047 de 08 de noviembre de 2018 del Superintendente de Educación, que reitera la jurisprudencia administrativa del servicio (Dictámenes 5, 18, 19, 20, 22, 41, 42 y 45) ordenando que las actividades potencialmente financiables con SEP deben cumplir con determinados requisitos; las Orientaciones Generales sobre Rendición de Cuentas que se emiten cada año calendario por el Jefe de la División de Fiscalización de la Superintendencia de Educación; y tratándose de sostenedores del sector público, se deben considerar además para el caso de las rendiciones revisadas por la Contraloría, hasta el año 2015 la Resolución número 759 de 23 de diciembre de 2003 que fija normas de procedimiento sobre rendición, y desde el 2015 la Resolución número 30 de 11 de marzo de 2015 que fija normas de procedimiento sobre rendición, y la Resolución número 20 de 2015 que fija normas que regulan las auditorías.

De hecho, y como lo destaca la literatura citada, un signo evidente de regulación jerárquico-burocrática son las campañas para desburocratizar. Así, el Informe de la Comisión Especial Investigadora del Uso de los recursos que otorga la ley N° 20.248 del año 2015, señalaba ya en esos años dentro de sus conclusiones que *“la forma de rendición es extremadamente compleja, lo que tiene un impacto en los profesores, que redundando en agobio laboral, tensiona la comunidad educativa y en general distrae importantes recursos en requerimientos burocráticos...”*.

Posteriormente, en el Informe *“Todos al Aula”* entregado al Presidente de la República de la época en noviembre de 2018 se reconoce expresamente que los formatos del proceso de rendición de cuentas son complejos y engorrosos, donde se debe detallar cada transacción. De esta manera, la hoja de ruta de dicho Plan buscaba disminuir la sobrecarga administrativa en las escuelas para que los sostenedores, directivos y profesores puedan dedicar mayor tiempo a la labor pedagógica, iniciativas que según lo informado por el Mineduc en su web se estructuraba sobre tres pilares: el primero *“Reformar”*, el cual está vinculado a entregar mayor flexibilidad y autonomía en el uso de recursos SEP; *“Digitalizar”*, que promueve la automatización y simplificación de procesos entre las comunidades y el Sistema de Aseguramiento de la Calidad, y *“Agilizar”* el que utilizará el plan Súper Simple a través del que se promoverán instituciones más amables, además de procesos de fiscalización inteligente (Ministerio de Educación, 2018).

En el referido plan se señala como uno de los ejes principales el “Mejorar articulación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SAC)”, a través de la simplificación del proceso de rendición de cuentas, y el “Agrupar planes y programas, y orientar en el uso de los recursos”, a través de la unificación de la rendición de todos los recursos que recibe el establecimiento y la fiscalización de la rendición de recursos en el período siguiente al gasto -no 1 o 2 años después- (Ministerio de Educación, 2018).

De esta manera, constatamos un exceso de normas dirigidas a los sostenedores que deben cumplir con los procedimientos previamente establecidos para rendir cuenta, y la necesidad evidente de desburocratizar ante el exceso de regulación en general, pero especialmente en la SEP.

En cuanto a si la función de control más que ejercerla sobre la aplicación de las normas se despliega sobre el control de los resultados, desde la regulación general establecida en la ley 20.248 y ley 20.529, hasta los reglamentos de rendición y dictámenes de la Superintendencia ya citados, se establece un control del cumplimiento del procedimiento y la norma uniforme para todos sin distinción, y sin ninguna vinculación con el resultado.

Por ejemplo, los artículos 6, 7 y 34 de la ley 20.248 establecen que la SEP se entrega por alumno prioritario y preferente para la implementación de un Plan de Mejoramiento Educativo, ordenando como obligación esencial de los sostenedores destinar dichos recursos SEP al Plan de Mejoramiento, presentando anualmente un informe sobre su uso, regulando como infracción grave el no destinarlos al Plan.

Por su parte, el artículo 48 de la ley 20.529 establece que la Superintendencia de Educación tiene por objeto fiscalizar la legalidad del uso de los recursos por los sostenedores de los establecimientos subvencionados y que reciban aporte estatal, ordenándoles a estos últimos en su artículo 54 a efectuar la rendición anual de cuenta del uso de todos sus recursos conforme a los principios de contabilidad generalmente aceptados, respecto de la entidad sostenedora y de cada uno de sus establecimientos educacionales.

En el mismo sentido, el Decreto Supremo N° 469 del 2014, en su artículo N° 2, letra a), define la Rendición de Cuenta Pública del uso de los recursos, como *“la obligación legal de los sostenedores de establecimientos educacionales subvencionados o que reciban aportes del Estado, de dar a conocer y entregar las cuentas comprobadas del uso de todos los recursos públicos y privados que administren o perciban, anualmente, en la forma y plazo que establece el presente Reglamento, de acuerdo a los instrumentos y formatos estandarizados que fije la Superintendencia de Educación, y bajo su*

fiscalización". A su vez, su letra h) define a los gastos objetados como "...aquellos desembolsos cuyo respaldo documental no da cuenta en forma fehaciente de que éstos se ajusten a los fines educativos, especiales o generales, según sea el caso, o que no cumplen con las instrucciones de forma establecidas por la Superintendencia, y que por ello requerirá información adicional para ser aceptado", y en su letra i) a los gastos no aceptados como "...aquellos egresos detectados en una fiscalización, que habiendo sido previamente objetados, la Superintendencia considera que no se ajustan a los fines educativos, generales o especiales, según sea el caso, o que sus respaldos documentales están adulterados o no dieron cumplimiento a los requisitos legales". En realidad este Reglamento contenido en el Decreto Supremo 469 sobre rendición de cuentas muestra en todo su articulado que en nuestro país se enfatiza en la sujeción a procedimientos estandarizados y a normas legales, más que al cumplimiento de resultados en los procesos de supervisión, y en nuestro caso, en la supervisión SEP.

Otro ejemplo de la función de control sobre la aplicación de las normas más que sobre el control de los resultados, lo encontramos en el Dictamen número 0047 de 08 de noviembre de 2018 del Superintendente de Educación, que reitera la jurisprudencia administrativa del servicio (Dictámenes 5, 18, 19, 20, 22, 41, 42 y 45) ordenando que las actividades potencialmente financiables con SEP deben cumplir con determinados requisitos, descritos en detalle en dicho documento.

A mayor abundamiento, recordando lo expuesto por Oyarzun (2019), las visitas de fiscalización se dirigen, principalmente, a comprobar la adecuación de las escuelas a los procedimientos administrativos y a las exigencias legales definidas en el sistema, es decir, no se enfocan en aspectos relativos al rendimiento académico ni tampoco intervienen en el ámbito de la gestión pedagógica.

De todo lo anterior podemos constatar que en el actual proceso de supervisión de fondos SEP hay un exceso de normas dirigidas a todos los sostenedores, sin excepción, que deben cumplir con los procedimientos regulados para rendir cuenta anualmente, mostrando como signo evidente de regulación jerárquico-burocrática planes de la autoridad para desburocratizar, que aún no se materializan, dando cuenta que en la regulación revisada en Chile la función de control de fondos SEP más que ejercerse sobre el resultado se despliega exclusivamente en la aplicación de la norma y el procedimiento estandarizado establecido, lo que constituye una brecha importante para abordar.

c) Aumentar la autonomía a partir de los resultados educativos.

Recordando lo descrito en la literatura, actualmente se recomienda reorganizar sistemas

tradicionalmente pensados para la homogeneidad, a fin de que den paso a la heterogeneidad, a su vez que permitan que un proceso pueda cambiar de dirección durante su desarrollo dependiendo de lo que se detecte, y lo más importante, se establezcan pseudo-contratos o acuerdos donde se otorgue mayor responsabilidad exigiendo como contraprestación un incremento del rendimiento de los alumnos.

Ante estas recomendaciones, vemos una brecha relevante en nuestro país, al establecer un régimen de rendición y posterior fiscalización en el cual deben rendir por igual todos los sostenedores públicos y privados que obtengan los fondos SEP, aún cuando unos puedan mostrar mejores resultados y/o avances en un período determinado de tiempo en los resultados educativos de sus alumnos prioritarios y preferentes.

Desde la mirada de la rendición y su forma de ejecución, si bien a nivel normativo la Superintendencia de Educación puede establecer procedimientos con especial consideración de las características de cada establecimiento, y exigiendo, según sea el caso, procedimientos que sean eficientes y proporcionados a la gestión de cada sostenedor y sus respectivos establecimientos (artículo 55 Ley 20.529), en la práctica dichos procedimientos tienen un tratamiento estándar para todo sostenedor que reciba la SEP, sin distinguir en base a resultados educativos de alumnos vulnerables o alguna otra diferenciación pertinente. Por ejemplo, en los Manuales de Rendición de los años 2018, 2019 y 2020 se regula detalladamente la estructura y elementos de la rendición SEP para todos los sostenedores, expresando a propósito de la rendición de todas las subvenciones que: *“2. ALCANCE. Este documento está dirigido a todos aquellos sostenedores de Establecimientos Educativos municipales y particulares subvencionados, así como también los Servicios Locales de Educación, que están obligados a rendir cuenta pública sobre los ingresos y gastos de los recursos públicos...”*. En estos Manuales no hay distinción entre sostenedores, en cuanto a la posibilidad de otorgar mayor responsabilidad -en otras palabras, atenuar las obligaciones de rendir cuenta y/o de autonomía en el gasto- exigiendo como contraprestación un incremento del rendimiento de los alumnos.

Por su parte, en las Orientaciones Generales sobre Rendición de Cuentas de cada año emitidas por la Superintendencia de Educación, se detallan los elementos que la componen, indicando los ítems que deben completarse, y por ejemplo, en las Orientaciones del año 2018 se establece expresamente que *“La Superintendencia de Educación, por medio de la presente, informa las orientaciones generales del proceso de rendición de cuentas de recursos del año 2018 a los sostenedores beneficiarios de los recursos por concepto de subvenciones escolares...”*.

Continuando desde la mirada de la rendición, en cuanto a su periodicidad, aun cuando la Superintendencia estableciera en su regulación la distinción en la formas de rendición, haciendo uso de la facultad del artículo 55 de la Ley 20.529, igualmente los sostenedores tendrían que rendir la SEP anualmente, por cuanto son normas legales y reglamentarias las que regulan ello, en los artículos 54 de la ley 20.529, artículos 6, 7 y 34 de la ley 20.248, y artículo 2 letra a y artículo 3 del Decreto Supremo N° 469 del 2013 del Mineduc que aprueba el Reglamento que establece las características, modalidades y condiciones del mecanismo común de rendición de cuenta pública del uso de los recursos, que deben efectuar los sostenedores de establecimientos educacionales subvencionados o que reciban aportes del estado (modificado por el Decreto Supremo 575 de 2016).

Ahora bien, desde la mirada de la fiscalización de la Superintendencia, tampoco se realiza un control heterogéneo respecto de los distintos sujetos fiscalizados. En efecto, en cada Plan Anual de Fiscalización se realiza una distinción sólo de materias que se definen como relevantes y prioritarias, sin distinguir entre sostenedores y/o establecimientos en base a sus resultados. Por ejemplo, en la Resolución Exenta número 0186 de fecha 7 de marzo de 2018 que contiene el Plan del año 2018 se establece dentro de la fiscalización de recursos los programas “22. Recursos SEP 2016, y 25. Recursos SEP”, documento en el cual no se hace ninguna distinción entre sostenedores que reciban esos recursos.

Luego, en la página web de la Superintendencia de Educación se señala que, una vez definidas las materias a fiscalizar, se elabora un Programa de Fiscalización de Recursos para cada una de ellas, y en lo que a recursos se refiere, los programas son elaborados en base a metodologías y técnicas de auditoría, por lo mismo en su desarrollo se aplican pruebas de verificación que tienen como propósito obtener evidencia suficiente y adecuada que permita concluir si los gastos rendidos en una subvención específica, se realizaron conforme a lo establecido en las disposiciones legales y reglamentarias que regula la normativa educacional y los dictámenes emitidos por la Superintendencia, y si se ciñeron a las instrucciones informadas en el proceso de Rendición de Cuentas (Superintendencia de Educación, 2021). Se agrega en la página web en la sección “fiscalización de uso de recursos” (Superintendencia de Educación, 2021) que para cada programa “*se determina una muestra de establecimientos y/o sostenedores a fiscalizar considerando las características propias de cada programa de fiscalización planificado durante el año. La selección de muestras, que contempla la aplicación de instrumentos estadísticos, se realiza a partir de criterios de riesgo en base a lo declarado por el sostenedor....En cuanto al uso de recursos, los comportamientos riesgosos se relacionan, por ejemplo con irregularidades en el proceso de Rendición de Cuentas, declaraciones*

inconsistentes respecto a los datos de otros organismos gubernamentales y la reincidencia, por mencionar algunos” .

De esta manera, la única distinción entre establecimientos y/o sostenedores se realiza en base a criterios asociados al riesgo relacionado con el mismo proceso de rendición, y no en base a resultados educativos.

En cuanto a la posibilidad de cambiar de dirección durante el desarrollo del proceso de supervisión –aumentar o disminuir la intensidad de la supervisión dependiendo de lo detectado-, revisados los Planes Anuales de Fiscalización desde el año 2016 a 2021, los Manuales de Rendición de la Superintendencia desde 2016 a 2021, y sobre todo el Reglamento de Rendición de Cuentas contenido en Decreto 469 del Ministerio de Educación, no se contempla expresamente dicha posibilidad dentro de los procedimientos de fiscalización de la Superintendencia.

En efecto, se trata de un proceso detalladamente reglado, tanto en el Reglamento de Rendición de Cuentas, como en las instrucciones internas de la Superintendencia. Por ejemplo, los artículos 7 y 8 del referido Reglamento establecen de manera general las etapas y plazos producto de lo que se detecte en el proceso de fiscalización.⁶

Respecto del proceso de rendición-fiscalización y sus etapas, resulta muy útil lo expuesto

⁶ *“Artículo 7º: Ante la concurrencia de gastos objetados, producto de la fiscalización que efectúe la Superintendencia de Educación, el sostenedor tendrá un plazo de 10 días hábiles contados desde la notificación del acta respectiva, para acompañar todos los antecedentes que estime necesarios y que, a su juicio, permitan modificar su calificación a gastos aceptados.*

Artículo 8º.- Ante la concurrencia de gastos no aceptados producto de una fiscalización, se deberá acreditar la existencia de su monto debidamente reajustado en los términos del artículo 3 ter, del decreto con fuerza de ley N° 2, de 1998, del Ministerio de Educación, en la cuenta bancaria respectiva.

En contra de los gastos no aceptados, procederán los recursos de la ley N° 19.880.

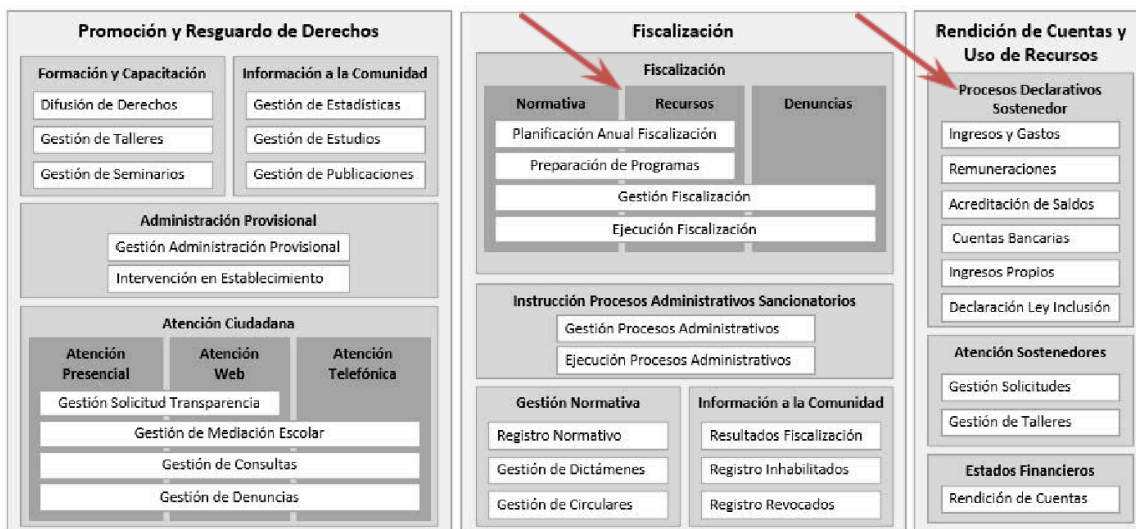
Las actas de fiscalización serán notificadas mediante correo electrónico a la dirección que para dichos efectos haya registrado el sostenedor y se entenderá practicada al tercer día hábil siguiente de su despacho.

La Superintendencia de Educación fijará mediante instrucciones de carácter general, la forma y plazos para reflejar en los sistemas contables del sostenedor, según corresponda, los gastos no aceptados, así como cualquier otro aspecto de la fiscalización que le competa según la ley.

Artículo 9º.- En caso de infracción a alguna de las disposiciones de este Reglamento, se adoptarán las medidas y sanciones que expresamente señala la normativa legal vigente en materia educacional, previo proceso administrativo legalmente tramitado”.

en la siguiente tabla, donde vemos todas las fases por las cuales se desarrolla el procedimiento, las cuales deben necesariamente materializarse, sin que pueda cambiar de dirección el proceso durante su ejecución:

Tabla 8: Las actividades claves de la SUPEREDUC.



Fuente: Suarez (2018). Fiscalización preventiva del uso de recursos de la subvención escolar preferencial, en la Superintendencia de Educación. Proyecto de grado para optar al grado de magíster en Ingeniería de Negocios con Tecnologías de Información, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

En cuanto a la existencia de contratos o convenios que otorguen mayor autonomía a los sostenedores y/o establecimientos a cambio de un incremento en el rendimiento, en este caso, de los alumnos beneficiarios de la SEP, no vemos en la regulación legal y/o reglamentaria (ley 20.248, ley 20529, DS 469 del Mineduc), o al menos en el ejercicio de la labor fiscalizadora de la Superintendencia (Planes Anuales, Manuales de Rendición, Orientaciones generales anuales, Dictámenes), algún documento para suscribir por los obligados a rendir que se relacione, directa y/o indirectamente, con flexibilizar el proceso de rendición de la SEP y su posterior fiscalización, que importe el aumento de la autonomía en base a los resultados de los estudiantes prioritarios y/o preferentes, que son el principal objetivo de la subvención.

Aun cuando se contemplara la facultad de suscribir algún tipo de convenio entre el órgano fiscalizador y el fiscalizado en cuanto a una mayor autonomía a cambio de resultados, ello tendría límites en lo relativo a la periodicidad, ya que como adelantamos, todos los sostenedores deben rendir anualmente la SEP, no existiendo la posibilidad en la regulación de aumentar o disminuir la periodicidad de rendición a cambio de resultados (artículos 6, 7 y 34 de la ley 20.248, artículo 54 ley 20.529, artículo 2 letra a y artículo 3 del Decreto Supremo N° 469 del 2013 del Mineduc que aprueba el Reglamento).

Hasta aquí hemos descrito la inexistencia de convenios que otorguen mayor autonomía a los sostenedores y/o establecimientos a cambio del incremento en resultados de alumnos beneficiarios de la SEP, autonomía desde la mirada de la rendición de cuentas que deben efectuar. Menos aún es la autonomía y algún tipo de diferenciación entre sostenedores a través de convenios, desde la mirada del uso que se debe dar de los fondos SEP, por cuanto los artículos 6, 7 y 34 de la ley 20.248 establecen que la SEP se entrega por alumno prioritario y preferente para la implementación de un Plan de Mejoramiento Educativo, ordenando como obligación esencial de los sostenedores destinar dichos recursos SEP al Plan, por lo que normativamente, en principio, no hay ningún porcentaje de libre disposición, salvo lo dispuesto en las leyes de “perdonazo” ya descritas en este trabajo.

Sin perjuicio de lo anterior, el proyecto de ley que flexibiliza la SEP pasa al otro extremo, otorgando a todos los sostenedores, sin distinción, una total autonomía en el uso, incluyendo a aquellos que posiblemente no destinen los recursos a mejorar la educación de los alumnos beneficiarios de la SEP, y que efectivamente no mejoren los resultados de alumnos prioritarios y preferentes. En efecto, existen tres modificaciones principales: la primera, eliminar el requisito de firma del convenio de igualdad de oportunidades y excelencia educativa para que la SEP llegue a todas las escuelas; segundo, entregar un nuevo enfoque al Plan de Mejoramiento Educativo (PME) desligándolo de la SEP para que pueda servir realmente de herramienta de planificación; por último, flexibilizar el uso de recursos SEP, eliminando el requisito de destinar los recursos al PME y sujetándolos a la regulación de la subvención general (Congreso Nacional, Proyecto de Ley Boletín número 12979-04).

En conclusión, el proceso de supervisión SEP tiene un despliegue homogéneo para todos los sostenedores y establecimientos públicos y privados que obtengan la subvención, esto es, todos están obligados a rendir, en la misma periodicidad anual y bajo la misma forma de rendición, aun cuando respecto de esto último, la ley permite a la autoridad fijar procedimientos con especial consideración de las características de cada establecimiento, y exigiendo, según sea el caso, procedimientos que sean eficientes y proporcionados a la gestión. A su vez, desde la mirada de la fiscalización, tampoco vemos un proceso de supervisión heterogéneo en base a sus resultados respecto de los distintos sujetos fiscalizados, y el único elemento que sirve de distinción entre los controlados, en la selección de las muestras, se realiza en base al riesgo asociado a la rendición y no a resultados educativos de beneficiarios de la SEP. A su vez, el proceso no cambia de dirección en su desarrollo. Finalmente, no vemos en la regulación legal y/o reglamentaria,

o en el ejercicio de la labor fiscalizadora algún documento para suscribir por los obligados a rendir que permita flexibilizar el proceso de rendición de la SEP y/o su posterior fiscalización, otorgando mas autonomía en ese proceso, exigiendo como contraprestación un incremento del rendimiento de los alumnos beneficiarios de SEP, y menos aún es la autonomía y algún tipo de diferenciación entre sostenedores a través de convenios, desde la mirada del uso que se debe dar de los fondos SEP, pasando con el proyecto de ley al otro extremo, otorgando a todos los sostenedores, sin distinción alguna, una mayor autonomía en el uso, al eliminar el requisito de destinar los recursos al PME y sujetándolos a la regulación de la subvención general.

d) Abandonar la concepción autocrática de la supervisión por una concepción democrática, no solo centrada en el control sino que colaborativa, que propenda a la mejora del sistema en su conjunto.

La supervisión es democrática cuando hace uso de principios como la cooperación, la armonía y el respeto por el individuo, siendo exigente respecto de las obligaciones pero respetuosa de los derechos de los miembros del personal, en donde sus actuaciones no deberían estar presididas tanto por la coacción de la norma sino que por el apoyo a todo aquel tipo de propuestas que, respetando el espíritu de la ley, contribuyan a la mejora de los procesos y a la consolidación de experiencias innovadoras.

Desde el punto de vista de la regulación normativa de la supervisión, desde su creación y hasta el año 2017 la Superintendencia de Educación ha desplegado un modelo de fiscalización de cumplimiento de la normativa educacional y estandarización de hallazgos o infracciones, contenido en la Resolución Exenta N° 290 del 17 de abril de 2013 del Superintendente de Educación. En dicho instrumento, se intenta conectar los antiguos códigos de observación del sistema de inspección del Ministerio de Educación, con las infracciones establecidas en la normativa educacional, definiéndose como *“una fiscalización objetiva de la normativa educacional vigente, para sustentar las contravenciones constatadas en la visita”* (Superintendencia de Educación, 2016).

Posteriormente, mediante la Resolución Exenta N° 0137 de 23 de febrero de 2018 del Superintendente de Educación, se aprueban las bases del modelo de fiscalización con enfoque en derechos, contenido en el Ordinario 1663 de 16 de diciembre de 2016 del Superintendente. En ese momento, la Superintendencia ajusta desde lo normativo a partir del año 2018 su modelo de fiscalización del cumplimiento de la normativa educacional y estandarización de hallazgos o infracciones, basado en un modelo de auditoría interna, para pasar a un modelo de fiscalización construido sobre la base de la protección de los

derechos educacionales y los bienes jurídicos que inciden en los distintos procesos que se despliegan en las escuelas y liceos, que propenda a la mejora continua de los establecimientos educacionales, lo que constituye un avance a lo que se venía haciendo en estos procesos de supervisión. Claramente en el papel lo anterior constituye un paso importante para transitar a una concepción democrática de la supervisión, abandonando la concepción autocrática, con su objeto puesto en la mejora del sistema en su conjunto y colaborativa, mas que sólo centrada en el mero control.

En efecto, en el Ordinario 1663 de 16 de diciembre de 2016 del Superintendente de Educación, se describen los componentes del modelo de fiscalización con enfoque en derechos. Primero, describe los derechos protegidos en el actual sistema educativo chileno para los distintos actores del sistema, los cuales están señalados nominalmente en el artículo 10 de la Ley General de Educación, y representan, junto a los deberes que se indican, un catalogo más o menos exhaustivo de los intereses patrocinados por la normativa educacional, sin perjuicio de los demás que impongan las leyes y decretos. Y la Superintendencia de Educación debe, en un sentido amplio, enmarcar su acción en el resguardo y promoción de estos derechos; así también en el derecho a la educación, la libertad de enseñanza y los principios establecidos en el artículo 3° de la ley N° 20.370 (artículo 48, inciso 2°, de la Ley 20.529). Luego, al referirse a los bienes jurídicos protegidos, se destaca que cada tipo administrativo cuenta con un fundamento socio-educativo, que lo legitima, esto da un nuevo sentido a la fiscalización, superando la lógica de constatar el mero cumplimiento de la normativa educacional, y posicionándola como una actividad orientada primordialmente al resguardo de los intereses jurídicamente relevantes. Ello conecta las obligaciones prescritas en la normativa con los derechos en que se fundan, enlazándolas además con los procesos de gestión de la escuela. Por su parte, y refiriéndose a la gestión escolar, el Ordinario número 1663 destaca ciertos estándares indicativos de desempeño, los que encarnan los procesos más relevantes que debe llevar a cabo todo establecimiento educacional, donde la Superintendencia debe concurrir a fortalecer los aspectos normativos que inciden directamente en el robustecimiento de cada proceso-escuela para promover la mejora en los establecimientos educacionales.

Ahora bien, en cuanto a la aplicación efectiva del nuevo modelo de supervisión, una primera deficiencia detectada, es que está concebido para aplicarse gradualmente, lo que es razonable, pero el problema es que no se establece una fecha de ejecución completa en todos los establecimientos y sostenedores, y respecto de todos sus programas, especialmente de la SEP, todo lo cual depende de la decisión de la misma

Superintendencia, como se desprende de la Resolución Exenta número 0137 de 23 de febrero de 2018 del Superintendente de Educación, que expresa “2. *Dispóngase, que el modelo de fiscalización con enfoque de derechos que comenzó a implementarse con el programa “Condiciones Laborales de los docentes y asistentes de la educación”, referido en el considerando 10, tendrá una aplicación gradual, según lo que establezcan los planes de fiscalización que anualmente apruebe el Superintendente de Educación*”. De esta manera, el ajuste del modelo de fiscalización que responde a una concepción democrática, puede extenderse indefinidamente en el tiempo en lo referente al programa SEP, lo que dependerá de la voluntad y posibilidades de gestión del órgano fiscalizador.

En este contexto, al revisar los Planes de Fiscalización de los años 2018, 2019, 2020 y 2021, constatamos que no hay programas SEP de fiscalización de recursos para ningún establecimiento ni sostenedor que se describa con las características de este nuevo modelo de fiscalización con enfoque de derechos. Por ejemplo, se observa en el Plan del año 2021 contenido en la Resolución 712 de fecha 30 de diciembre de 2020, una supervisión conforme al modelo tradicional de fiscalización basado en el cumplimiento de la normativa educacional y estandarización de hallazgos o infracciones (modelo de auditoría interna), lo que también se repite en los planes anteriores:

8	Subvención Escolar Preferencial recursos 2019-2020	Verificar que los desembolsos efectuados con cargo a los ingresos impetrados por la Subvención Escolar Preferencial (SEP), se ajustan a las disposiciones legales reglamentarias y se encuentran debidamente documentados.
---	--	--

Consultado por Transparencia al organismo fiscalizador “*Si en los Planes Anuales de Fiscalización de la Superintendencia de Educación de los años 2021, 2022 y 2023 se ha aplicado el nuevo modelo de fiscalización con enfoque de derechos a la supervisión de los fondos SEP*”, se responde que “*...lo requerido no constituye una solicitud de acceso a la información ni cualquier otra gestión que se ampare por la Ley N° 20.285, Sobre Acceso a la Información Pública...*”.⁷ A su vez, consultado por Transparencia al organismo fiscalizador si “*En los años 2023 y 2024 se incluye dentro de los indicadores de desempeño de la Superintendencia de Educación alguna medición relativa a la fiscalización basada en el nuevo enfoque de derechos*”, se responde que “*...para los años 2023 y 2024, esta Superintendencia de Educación incorpora en sus indicadores de desempeño (Formulario H), uno sobre “Cobertura de la fiscalización”, que mide los establecimientos educacionales que son objeto de acciones de fiscalización durante el año. Si bien en dicho indicador no queda explícita la forma en la que se realizan dichas*

⁷ ORD 10DJ N° 1315 de la Superintendencia de Educación de fecha 06 de diciembre de 2023.

*acciones de fiscalización, todas las fiscalizaciones que la Superintendencia realiza son basadas en enfoque de derechos de acuerdo con la normativa vigente a excepción de aquellas relacionadas con procedimiento de clausura y expedientes de expulsión y cancelación de matrícula”.*⁸

Ahora bien, sin perjuicio del avance que constituye la consagración normativa del nuevo enfoque de derechos en la supervisión, cabe destacar que sólo se dispone con una gradualidad sin fecha tope de ejecución completa, o por lo menos en la supervisión SEP. A su vez, si bien se afirma que actualmente se aplica en las fiscalizaciones el enfoque de derechos, no hay una medición de la efectividad de dicha ejecución, para que no quede sólo en una declaración de principios.

Por otra parte, en la práctica desde la creación de la Superintendencia de Educación a la fecha, hemos constatado que la supervisión ha estado presidida más por la coacción de la norma que por la mejora de los procesos y la consolidación de experiencias innovadoras, en pocas palabras, sólo centrada en su rol exclusivamente sancionador sin desplegar una supervisión basada en la cooperación, la armonía y el respeto por el individuo.

Prueba de aquello lo vemos en un trabajo sobre asesoría en convivencia escolar en la Región de Valparaíso, donde se describe el rol asumido por la Superintendencia: *“Desde su génesis y funcionamiento, esta entidad emerge simbólicamente (Bourdieu, & Passeron, 2001) como un organismo fiscalizador y preponderantemente “sancionador”, dado el carácter de su actuación asociado a visitar escuelas, verificar el cumplimiento de la norma y constatar irregularidades que implican procesos administrativos con sanciones...Bajo esta construcción ideológica de las comunidades educativas respecto del rol de la Superintendencia de Educación, se define a nivel regional un desafío superlativo desde la Unidad de Comunicación y Denuncias, la cual, si bien tiene por objeto acoger requerimientos que se generan con la finalidad de investigar situaciones, en las que se presumen una vulneración a la normativa escolar, se apuesta no solamente a cumplir esta función, sino principalmente a desarrollar una propuesta tendiente a romper los esquemas de representaciones sociales de una “Superintendencia que castiga” por una que “colabora, educa y apoya” con la lógica de contribuir a los procesos de gestión y mejora continua” (Carrasco & López, 2019).*

Esta noción contribuye necesariamente a generar climas de incertidumbre y temor en las escuelas y sostenedores, inclusive generando discursos que sobrepasan las atribuciones del servicio como despidos laborales, disminuciones de sueldos, cierres de escuelas, etc.,

⁸ ORD 10DJ TRA N° 0004 de la Superintendencia de Educación de fecha 04 de enero de 2024.

reduciendo las múltiples funciones que se desarrollan, a la exclusiva lógica de “vigilar y castigar” desde la perspectiva de sometimiento al poder, que, de acuerdo a Foucault, implica *“Una estructura total de acciones dispuestas para producir posibles acciones”* (Foucault, 2001, p. 253, como se citó en Carrasco y López, 2019).

Por su parte, en la Tesis para optar al grado de Magister en Gestión y Políticas Públicas de Manuel Sepúlveda sobre riesgos y desafíos frente a la implementación de la ley de inclusión escolar, resulta bastante ilustrativa la experiencia expuesta por diversos sostenedores en la relación que han tenido con la Superintendencia de Educación desde su creación: *“La Superintendencia tiene una mirada muy sancionadora, muy castigadora. Si fuera algo delictivo, algo que esté sacando un provecho anti la educación digamos, yo creo que eso debería obviamente castigarse. Pero cuando a veces alguien no hizo bien alguna cosa, o no la entendió bien, o algo no salió bien, igual lo pueden castigar (...) Esa cosa muy sancionadora de la Superintendencia va en contra de los más chicos porque las sanciones a veces pesan proporcionalmente más en los chicos que en los grandes, porque si se pone una sanción de 10 UTM a los chicos les pesa más que a los grandes (...) Al final esa sanción pecuniaria en los colegios pequeños va en contra de los mismos alumnos, porque de donde vas a sacar la plata. Entonces afecta a la educación de los niños”* (Sostenedor 4); *“Es urgente hacer cambios en la Superintendencia. Es demasiado el agobio, y lo que los colegios necesitan es apoyo* (Sostenedor 5); *“Si tú me preguntai la sensación de las escuelas, particulares y municipales, lo que las estresa hoy día no es el SIMCE, es la Superintendencia, los tiene vueltos locos. Como tienes un sistema de aseguramiento separado en bloques, que suena sensato, el problema es que nadie lo ordena, no hay como un tema rector del sistema de aseguramiento (...) La súper que ya está en la calle tiene como el brazo armado, tiene cosas estructuralmente, problemas (...) No puede ser que los tipos lleguen con chalecos azules, con camionetas blancas con líneas azules igual a la PDI, eso es de una sicosis enorme* (Sostenedor 7); *“Una cosa es la transparencia y otra cosa es el acoso. Cuando yo tuve instalados -lo dije por el diario- seis personas, cuando lo normal es que sean dos o tres, seis personas durante ocho meses en la oficina del tercer piso, revisando la factura del año 2010, las liquidaciones de sueldos de los profesores que hacían clases de trompeta en las orquestas, y no sólo las liquidaciones de sueldo sino que el contrato... La palabra Superintendencia para las directoras es como no sé, como si a mí me dijeran que va a venir la INTERPOL a revisar mi casa, me muero de susto. Es una amenaza muy grande en el sistema (...) ¡Por qué parten de la base que aquí los colegios están dirigidos por una tropa de ladrones, o sinvergüenza!* (Sostenedor 10)”. (Sepúlveda, 2015).

En ese contexto, la Asociación Nacional de Funcionarios y Funcionarias de la Superintendencia de Educación (ASUME) en una declaración pública del año 2021 manifestó que: *"nos preocupa que nuestra institución, un organismo que debe ser eminentemente técnico, imparcial y objetivo, se preste para la farándula política de la que la mayoría de las y los ciudadanos de este país estamos agotados..."* poniendo en duda la motivación del Superintendente con motivo de la acusación realizada ante la Fiscalía por irregularidades en el uso de la Subvención Escolar Preferencial (SEP) cuyo monto sería de \$4.200 millones, ya que a su juicio *"es muy sesgado solo declarar por la prensa la situación de un solo sostenedor Municipal"* (ASUME, 2021). Por su parte, la Federación Nacional de Trabajadores Públicos de la Educación en una Declaración Pública de febrero de 2021 señala que *"El rol y mandato fiscalizador que entrega la ley 20.529 a la Superintendencia de Educación, de resguardar los recursos (dineros frescos) que entrega el Estado de Chile a las Escuelas para las familias más vulnerables de nuestro país, se debe cumplir por el solo mandato de la ley y sin ribetes políticos, es decir, nos preocupa y ocupa como Federación que esta autoridad (Superintendente de Educación) no esté cumpliendo con el rol para el cual fue mandatado por ley, finalmente este incumpliendo su rol como funcionario público y como autoridad designada de gobierno."*

Identificamos como Federación que, el affaire comunicacional instalado por el Superintendente de Educación está lejos de ser objetivo y coherente con las funciones atribuidas a su cargo, muy por el contrario, vemos que ha mutado a una postura de opinión y presión político partidista, dejando de lado su rol técnico, profesional y fiscalizador (imparcial y sin discriminación) de lado" (FENAEDUP, 2021).

En resumen, constatamos un proceso de supervisión que si bien en lo normativo a partir del año 2018 adopta una concepción democrática, con un enfoque de derechos, no solo centrada en el control sino que colaborativa, ello tiene como deficiencia su aplicación gradual sin una fecha final de ejecución, además de que en los planes anuales de fiscalización de los años 2018, 2019, 2020 y 2021, constatamos que no hay programas SEP de fiscalización de recursos para ningún establecimiento ni sostenedor que se describa con las características de este nuevo modelo de fiscalización con enfoque de derechos. Por otra parte, si bien se afirma que actualmente se aplica en las fiscalizaciones el enfoque de derechos, no hay una medición de la efectividad de dicha ejecución, para que no quede sólo en una declaración de principios. A su vez, la percepción de los sostenedores es que en la práctica el modelo de supervisión de la Superintendencia ha sido con una mirada muy sancionadora y castigadora, recibiendo el 2021 las críticas incluso de cierto sesgo político del Superintendente por parte de importantes asociaciones

de funcionarios. Todo lo anterior refleja una brecha relevante en materializar una supervisión con enfoque democrático, y en lo que nos interesa, en la supervisión de fondos SEP.

e) Proceso que se materializa con un enfoque de largo plazo y sistemático de la supervisión.

Se plantea la necesidad de que la supervisión de paso a seguimientos no tan constantes ni frecuentes (habituales), sino que una supervisión periódica a mediano o incluso largo plazo, con un enfoque sistemático para hacer un seguimiento al progreso educativo de grupos específicos de estudiantes contra los estándares educativos del común de los estudiantes.

Ante este enfoque, existe una brecha relevante en cuanto a efectuar un seguimiento de mediano y/o largo plazo en la supervisión de la SEP, por cuanto todos los sostenedores deben rendir anualmente la subvención, no existiendo posibilidad en nuestra normativa de aumentar a más de un año la periodicidad de la rendición (artículos 6, 7 y 34 de la ley 20.248, artículo 54 ley 20.529, artículo 2 letra a y artículo 3 del Decreto Supremo N° 469 del 2013 del Mineduc que aprueba el Reglamento). Desde el punto de vista del control de la rendición por parte de la Superintendencia, los Planes Anuales de Fiscalización y los Programas que lo componen no permitan determinar si un sostenedor está o no sujeto a una supervisión anual efectiva de dichos fondos públicos, por cuanto esos documentos no señalan si la verificación de que los desembolsos con cargo a la SEP se hayan ajustado a las disposiciones legales y reglamentarias se materialice respecto de la totalidad de sostenedores que recibieron subvención en el año calendario correspondiente, o solo respecto de algunos. Ahora bien, recordando las cifras sobre cobertura de fiscalización, comprobamos que hay un muy bajo porcentaje de establecimientos con declaración SEP que son fiscalizados al año siguiente, de lo que se deduce que no se controla al 100% de los establecimientos y/o sostenedores cada año calendario. Sin embargo, no sabemos si un sostenedor se repite año tras año como sujeto de fiscalización, por lo que puede haber casos de sostenedores que tenga un control cada 2 o 3 años, y otros que tengan un control anual, pero ello claramente no respondería a una organización de largo plazo del proceso. Además, en cuanto a los criterios en virtud de los cuales se efectúa la periodicidad del control desde la Superintendencia, sólo sabemos de lo expuesto por el mismo organismo en su web que la distinción entre establecimientos y/o sostenedores se realiza en base a criterios asociados al riesgo relacionado con el proceso de rendición, y no en base a resultados educativos. Y sabemos también que el enfoque del control desde la Superintendencia no es de mediano o largo plazo, porque todo sostenedor puede ser

sujeto de control anual, y no tienen ninguna certeza de si, aun cuando obtengan buenos resultados educativos, igualmente pueden ser objeto de ese control anual.

Otra dificultad que encontramos es la inexistencia de un enfoque sistemático en la supervisión de fondos SEP. En el informe sobre revisión de recursos escolares, Santiago, Fiszbein, García, y Radinger (2017) plantean que Chile está invirtiendo una cantidad importante de recursos para mejorar el acceso y la calidad para estudiantes vulnerables, sin embargo, la mayoría de estas medidas se implementan a nivel escolar o regional, lo que hace imposible seguir el progreso de grupos específicos de estudiantes a lo largo del tiempo, por lo que sería de gran valor establecer un enfoque sistemático para hacer un seguimiento al progreso educativo de grupos específicos de estudiantes contra los estándares educativos del común de los estudiantes, lo que dispersaría la atención de los resultados de aprendizaje promedio a nivel escolar a los resultados de aprendizaje promedio de los más necesitados. Inglaterra (Reino Unido) proporciona un ejemplo de las formas de monitorear el logro y la provisión de estrategias educativas para los estudiantes desaventajados y de utilizar la información resultante para mejorar la calidad (Santiago, Fiszbein, García, Radinger, 2017). Esto si bien dice relación en principio con el monitoreo de resultados educativos de los grupos vulnerables, se relaciona directamente con la rendición SEP, por cuanto un modelo con este tipo de información disponible permite diseñar estrategias específicas para abordar necesidades particulares y ayudar a elaborar los Planes de Mejoramiento Educativo (PME), estrategias que deben incluir medidas de flexibilización en el monitoreo de rendiciones, con una mirada sistemática del uso de dichos fondos públicos.

f) Ejecución coordinada y simplificada del proceso de supervisión.

En este punto se recomienda que los diferentes mecanismos de rendición de cuentas y evaluación se informen mutuamente y comuniquen mensajes consistentes sobre el desempeño, como también, que exista una ejecución simplificada del proceso de supervisión, entre otras medidas, a través de la simplificación de los sistemas de subvenciones. Esto último si bien no dice relación directa con la supervisión sino que con la forma de financiamiento -la subvención-, influye directamente en el proceso de rendición de cuentas, ya que si estas deben rendirse por separado, cada una con diversas características y requisitos, y ello tiene efecto directo en la complejidad del proceso de rendición y su posterior fiscalización, agobiando tanto a sostenedores y establecimientos como también al órgano fiscalizador.

En cuanto a la coordinación, según lo revisado, no existiría una óptima coordinación en el

Sistema de Aseguramiento de Calidad de la Educación, fundamentalmente entre la Superintendencia de Educación y la Agencia de Calidad de la Educación. En ese sentido, se ha dicho que *“...En primer lugar, el Ministerio de Educación debe reflexionar sobre cómo los diferentes elementos del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad en la Educación y otras iniciativas de rendición de cuentas y de mejoramiento de los establecimientos trabajan en conjunto para mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje y los resultados en la educación, también para proporcionar una retroalimentación coherente a los establecimientos sobre cómo pueden mejorar y evitar una sobrecarga de intervenciones externas que requieren tiempo y esfuerzo por parte del personal escolar. La división de responsabilidades entre la Agencia de Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación permite que la Agencia se centre en aspectos pedagógicos, pero también significa que estos no pueden ser revisados en conjunto con los problemas de gestión de recursos que son el foco de atención de la Superintendencia...”* (Santiago, Fiszbein, García, y Radinger, 2017).

Por otra parte, en el Informe de la Comisión *“Todos al Aula”* entregado al Presidente de la República de la época en noviembre de 2018 se identificó dentro de las dos problemáticas que se propuso abordar a través de una serie de propuestas, la falta de coordinación con que estaría operando el Sistema de Aseguramiento de la Calidad, lo que finalmente pesa sobre las escuelas (Ministerio de Educación, 2018).

En el mismo sentido se pronunció la fundación sin fines de lucro Educación2020, sobre la falta de coordinación y la necesidad urgente de articulación, señalando que *“Otra de las críticas al Sistema de Aseguramiento de la Calidad es la poca coordinación entre sus instituciones: el Ministerio de Educación, la Superintendencia de Educación y la Agencia de la Calidad de la Educación, además de la Contraloría General de la República como institución fiscalizadora, lo que origina duplicación de exigencias”* (Educación2020, 2018, disponible en <https://educacion2020.cl/wp-content/uploads/2018/06/Más-calidad-menos-carga.pdf>).

Cabe destacar que esta situación ya se había advertido por Educación2020 en la tramitación del Proyecto de Ley del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación: *“El proyecto presupone coordinaciones entre las instituciones educacionales que la práctica ha demostrado que no se dan. Las agendas dispersas e incluso competitivas entre distintas entidades del sector público son problemas de carácter estructural, y ocurren en muchos países. La teoría dice que las agencias de gobierno tienen un actuar monolítico y coordinado, pero la práctica demuestra que esto no suele ser así, siendo más bien la excepción que la norma. Esto puede ocasionar duplicaciones*

de gastos administrativos, bienes inmuebles y muebles, descoordinación y/o duplicación de bases de datos que son esenciales, y descoordinaciones operativas en los procesos de fiscalización. Lo anterior podría traer graves consecuencias para las escuelas, pues un director deberá entenderse con demasiados actores...desviando gran parte de su tiempo hacia funciones administrativas...El proyecto establece que todos estos aspectos serán resueltos por futuros reglamentos, pero esto será insuficiente. Se requiere un esfuerzo legislativo adicional, crear la capacidad para que estas coordinaciones ocurran y asegurar los recursos monetarios que se necesiten” (Educación2020, disponible en https://educacion2020.cl/wp-content/uploads/2012/10/opinion_2020_lac.pdf).

En cuanto a la simplificación de los sistemas de subvenciones, en el Informe de la Mesa de Financiamiento del Sistema Escolar se señala que si bien en los últimos 20 años los recursos invertidos en educación desde el Estado se han incrementado, también ha crecido la complejidad del sistema, principalmente porque estos nuevos recursos se han incorporado con nuevos componentes, los que hacen que la carga administrativa del sistema sea mayor. Se agrega que cada una de las subvenciones cuenta con un fin particular, lo que implica que cada una tiene sus propios procesos y trámites de verificación y respaldo, sumado a la insuficiencia en capacidades administrativo-financieras, hace que muchas de las comunidades educativas no estén completamente preparadas para enfrentar el sistema de subvenciones (Ministerio de Educación, 2021). De esta manera, se trata de un problema vigente, que influye en los procesos de rendición de cuentas y su posterior fiscalización.

g) Uso de la tecnología en los procesos de supervisión.

Si hubiera alguna mínima duda sobre el impacto de las tecnologías de información y comunicaciones (TIC) e Internet, la crisis sanitaria provocada por el coronavirus durante el año 2020 ha puesto de relieve el rol esencial que tienen en el quehacer social (Abay, Tafere y Woldemichael, 2020, como se citó en Facultad de Filosofía Pontificia Universidad Católica de Chile, 2021).

Por ello, para evaluar posibles brechas digitales, se ha señalado que deben analizarse tanto aspectos tecnológicos como actitudes, habilidades y tipos de relacionamiento con las TIC. Por ello, la literatura más reciente (Van Deursen, Helsper, Eynon y Van Dijk, 2017, como se citó en Facultad de Filosofía Pontificia Universidad Católica de Chile, 2021) distingue tres tipos de brecha:

1. Brechas de acceso: posesión o acceso de dispositivos que permitan la navegación y uso de la comunicación e información digital.

2. Brechas de habilidades y usos: diferentes usos que las personas realizan con esos dispositivos y las habilidades con que cuentan para realizar estas actividades.

3. Brechas de resultados: indica las diferencias en los beneficios y oportunidades que genera el uso de estas tecnologías. En este sentido, la brecha digital es concebida actualmente como un fenómeno multidimensional que incluye un conjunto complejo de brechas y que se debe a una variedad de factores (Bruno, Esposito, Genovese y Gwebu, 2017 como se citó en Facultad de Filosofía Pontificia Universidad Católica de Chile, 2021), expresando y reforzando la estructura de desigualdad social existente (Helsper, 2012, como se citó en Facultad de Filosofía Pontificia Universidad Católica de Chile, 2021).

Ahora bien, Cortés, De Tezanos-Pinto, Helsper, Lay, Manzi, y Novoa (2020) indican que la brecha de acceso digital en Chile se ha restringido sustantivamente en las últimas dos décadas, lo que se ve reflejado en que actualmente casi el 90% de los encuestados en Foco Ciudadano usa Internet. Sin embargo, los resultados indican que, pese al acceso generalizado en la población, se pueden distinguir claramente cuatro perfiles de usuarios según la intensidad y lo variado del uso de esta tecnología. En términos generales, el uso menos frecuente y variado de Internet se asocia a un menor nivel educativo, mayor edad, menor nivel socioeconómico y a ser mujer. Aunque la brecha digital no sea ya tan visible en el acceso a Internet, sí se manifiesta en su uso, y nuevamente son los grupos más desaventajados socialmente los que quedan rezagados.

La importancia de la reducción de la brecha digital en Chile es un aspecto que ha sido enfatizado por las autoridades públicas desde hace ya bastante tiempo. La así llamada Agenda Digital ha sido uno de los pilares de las políticas de los Gobiernos en la materia, siendo el núcleo de esta política procurar la masificación en el acceso digital y mejorar las condiciones de conectividad de la población. Sin embargo, los datos muestran que si bien existe todavía un porcentaje minoritario pero significativo de la población no conectada (10,5%), en términos de brecha digital la más relevante no es la de acceso sino la de uso y efectos, y beneficios del uso (Cortés, De Tezanos-Pinto, Helsper, Lay, Manzi, y Novoa, 2020).

Sin perjuicio de que el estudio de las brechas digitales en general, y de las existentes en los proceso de rendición y fiscalización, en particular, a mi juicio debería ser parte de un trabajo completo abocado a esa temática, por de pronto el estudio anterior nos permite constatar una brecha digital relevante de uso y efectos, y beneficios del uso, más que en el acceso, lo que plantea prudencia a la hora de profundizar en la eficiencia de los procesos de rendición de cuentas y fiscalización a través del uso de las tecnologías.

Por otra parte, en cuanto a la incorporación de las tecnologías en los procesos de rendición de cuentas y su fiscalización, debemos recordar que según el Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2017/8 –Rendir cuentas en el ámbito de la educación: Cumplir nuestros compromisos– (UNESCO, 2017, citado en Blog de la Educación Mundial, 2018) las Tecnologías de la información y la comunicación pueden ayudar a que los proveedores rindan cuentas a través de tres canales: a) conectando a los ciudadanos y gobierno, donde el uso generalizado y equitativo de la información depende de que sea relevante, accesible y comprensible para los destinatarios, como los padres o las autoridades; b) midiendo el rendimiento de los proveedores de primera línea. Los avances tecnológicos y la accesibilidad mejorada de los dispositivos, tales como cámaras, tabletas y teléfonos inteligentes, han facilitado su uso por parte de las comunidades para responsabilizar a los docentes; c) El tercer canal, en cuanto a que la tecnología puede fortalecer la rendición de cuentas en la educación al permitir que los ciudadanos se expresen al informar sobre su nivel de satisfacción con los servicios educativos.

Teniendo presente lo anterior, un espacio interesante para analizar la incorporación de las tecnologías es la denominada “Agenda Digital”.⁹ Actualmente, de los cinco ejes que conforman sus lineamientos estratégicos, dos no tendrían una influencia directa o indirecta en el proceso de rendición y su fiscalización con sus medidas, esto es, los Derechos para el Desarrollo Digital y la Economía Digital; por su parte, dos ejes tienen una influencia indirecta, referidos a la Conectividad Digital y el Gobierno Digital. En efecto, en la Conectividad Digital, con las 7 medidas para masificar el acceso digital de calidad para todas y todos, y con las 4 medidas para mejorar las condiciones habilitantes para un servicio de conectividad de mayor calidad, se focalizan los esfuerzos en continuar con la mejora en la brecha de acceso, mas no en la brecha de uso y efectos, y beneficios del uso, que según lo expuesto es la más relevante hoy. Lo anterior por cierto tiene una influencia indirecta en los procesos de rendición y su fiscalización, por cuanto contribuiría a conectar a los ciudadanos y el gobierno, pero no asegura un uso generalizado y equitativo de la información, ni que esta sea relevante, accesible y comprensible para los destinatarios, como tampoco permite que los ciudadanos se expresen al informar sobre su nivel de satisfacción con los servicios educativos.

En cuanto el eje de Gobierno Digital, también habría una influencia indirecta en los

⁹ Es una hoja de ruta para avanzar hacia un desarrollo digital del país, de manera inclusiva y sostenible a través de las Tecnologías de la información y la Comunicación, permitiendo difundir, dar coherencia y facilitar el seguimiento y medición de los avances de las medidas comprometidas, definición extraída de Agenda Digital, 2022, disponible en <http://www.agendadigital.gob.cl/#/agenda/que#top-page>

procesos de rendición y su fiscalización por medio de las medidas sobre masificación en el uso de los servicios en línea del Estado y garantizar su calidad, a través de Chile Atiende digital y la masificación de la clave única personal; también a través de las medidas para fortalecer un Estado abierto y transparente, con la política de datos abiertos y las Aplicaciones (Apps) del Estado; y con las medidas para promover un Estado más dinámico e innovador a través de fortalecer el marco institucional de gobierno digital. Sin embargo, ninguna de ellas está dirigida al fortalecimiento de las tecnologías de la información y la comunicación en los procesos de supervisión a cargo de la Superintendencia de Educación.

En cuanto al quinto eje sobre Competencias Digitales, si bien ninguna de las medidas están especialmente dirigida a su aplicación en los procesos de rendición y su fiscalización, si podrían tener una influencia indirecta en estos procesos, al mejorar las habilidades y el acceso a la tecnología. En efecto, se contemplan medidas para mejorar la calidad de la educación mediante tecnologías digitales, a través de un Plan de formación para docentes en ejercicio, Tablets para la educación inicial, Programa Mi Taller Digital, Notebook y portal de aplicaciones para Séptimo Básico, Plataformas para habilidades TIC, y TIC y diversidad en retos múltiples; y también a través del Consejo multisectorial para la orientación de competencias laborales TIC y las iniciativas para la adecuación de demanda y oferta de profesionales TIC, contempladas dentro de la temática denominada “Abrir oportunidades laborales en la era digital”.

VI. Propuestas de Políticas Públicas.

La siguiente sección plantea algunas propuestas en aspectos que resultan urgentes de abordar para fortalecer el proceso de supervisión, a fin de que contribuya a que los recursos SEP mejoren los resultados educativos de los alumnos vulnerables, sin convertirse en un obstáculo a la gestión de los sostenedores y sus establecimientos. Cabe hacer presente que sólo se recogen algunas de las recomendaciones expuestas en la literatura, para así focalizar la exposición de nuestras propuestas.

1. Vinculación efectiva de la supervisión SEP con la mejora de los resultados.

1.1. Consideraciones previas.

Santiago, Fiszbein, García y Radinger (2017), plantean que el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad (SAC) -integrado por la Superintendencia de Educación-, entrega la posibilidad de vincular el monitoreo del uso de los recursos con la calidad de la educación, y a medida que vaya creciendo y se vaya desarrollando de manera más

completa con el tiempo, los efectos del SAC se sentirán más plenamente.

Sin embargo, en el artículo sobre *“La accountability de la calidad y equidad de una política educativa: el caso de la subvención escolar preferencial para la infancia vulnerable en Chile”*, se afirma que la implementación de la accountability del PME - SEP ha sido sólo parcial en las escuelas que formaron parte del estudio. Adicionalmente, de los datos también puede reconocerse que las responsabilidades que fueron privilegiadas para su realización están más directamente vinculadas a procesos indispensables para la marcha de la SEP, como presentar el diagnóstico o el PME a tiempo, rendir cuenta del uso de los recursos, o brindar las plataformas y estructuras para la operación de la SEP. Por su parte, las responsabilidades que involucran un trabajo mayormente técnico-educativo o de participación entre los involucrados se realizaron de forma más variable, o no se hicieron (es el caso de los procesos de reflexión sobre el PME entre el sostenedor y la escuela o dentro de ella, el monitoreo del PME desde Mineduc y, sobre todo, la participación de los apoderados y la comunidad educativa en el PME). Agrega que es posible generar la hipótesis explicativa de que los involucrados priorizaron aquellas actividades respecto de las cuales tenían una clara responsabilidad legal, o sobre las cuales existirían consecuencias en el corto plazo si no se realizaban. En cuanto a las actividades que incluyen la participación de los actores, los procesos reflexivos y el establecimiento de redes de trabajo quedaron relegadas a un segundo plano, o al menos no se implementaron con la misma fuerza en las diferentes realidades estudiadas. Lo anterior anima a concluir que la realidad de la implementación denota que los dispositivos de presión o incitación, especialmente las consecuencias que forman parte de la accountability (tanto legales como financieras), sí tienen efecto en la conducta de los involucrados. Sin embargo, no se ha podido observar con la misma claridad la existencia de una implementación orientada hacia el logro de los resultados educativos, puesto que no se ha privilegiado por ningún actor el análisis de las fortalezas y debilidades del PME, ni el logro de las metas. Esta situación da cuenta de una paradoja en relación con el aporte de este mecanismo para la implementación del PME y la SEP en general, ya que la expectativa del PME es favorecer procesos de mejora en la escuela, pero los mecanismos e incentivos que se privilegian potencian la ejecución administrativo/financiera de la SEP, más que su uso técnico o educativo. (Vega y Picazo, 2016).

Atendido lo anterior, resulta adecuado proponer algún mecanismo que potencie el PME en su uso técnico y/o educativo, y no solamente la ejecución administrativo/financiera de la SEP. Sin embargo, resultan más adecuados mecanismos de auto-superación que de competencia entre sostenedores y/o establecimientos, ya que estos últimos pueden

perjudicar aún más a aquellos establecimientos con desempeño insuficiente. Oyarzun plantea que la mayor probabilidad de hallazgos durante el 2015 se relacionó con una categoría de desempeño, ya sea insuficiente o medio bajo, pues estas suponen una menor capacidad de gestión, sin que otras variables como la dependencia o el grupo socioeconómico (GSE) incidieran sobre la variable dependiente. De manera congruente con la primera afirmación, los resultados indicaron que un segundo resultado relevante tiene que ver con la influencia que exhiben las visitas de fiscalización suministradas en los dos primeros años de funcionamiento de la Superintendencia, en cuanto que una mayor cantidad de fiscalizaciones parecieran haber provocado un aumento en la preparación de los sostenedores, lo cual les permitió responder de mejor manera ante la entidad fiscalizadora. A esto se puede añadir la exigua incidencia de factores como la composición socioeconómica y el tipo de dependencia administrativa de las instituciones. Además, se detecta una relación identificada entre la categoría de desempeño insuficiente y la menor propensión a cumplir con la normativa. Este resultado se podría constituir en el indicador de una deficiencia generalizada en el plano de la gestión escolar, con lo cual se sugeriría que aquellos centros escolares que exhiben un rendimiento débil ante estos mecanismos de control dispondrían de capacidades institucionales limitadas para responder a las exigencias del SAC (Oyarzun, 2019).

Por su parte, Falabella y Opazo plantean que las políticas del Sistema de Aseguramiento de la Calidad incentivan y tienden a asegurar mayores niveles de estructuración y control sobre la gestión escolar, y un trabajo pedagógico orientado al logro, pero, a su vez, fomentan una racionalidad instrumental que prioriza el logro de metas y el cumplimiento de los procedimientos exigidos, lo cual deja en un segundo plano el análisis profesional autónomo y la toma de decisiones según criterios pedagógicos, contextuales y éticos. En consecuencia, las políticas en cuestión pueden incluso deteriorar los procesos de mejoramiento institucionales, al desincentivar o “no asegurar”, la pertinencia de la gestión escolar, la calidad de los procesos pedagógicos, la inclusión socio-educativa y el bienestar de los niños y de los equipos escolares (Falabella y Opazo, 2014).

Por ello, resulta adecuado proponer algún mecanismo que potencie el PME en su uso técnico y/o educativo – más que en su ejecución administrativo/financiera de la SEP- y lo vincule con los procesos de accountability (rendición y fiscalización), pero que no promueva la mera competencia, sino que la auto superación en resultados, de manera progresiva y en permanente acompañamiento.

1.2. Mecanismos de medición en Chile.

Actualmente, la Agencia de la Calidad de la Educación cuenta con información respecto al logro de los centros educativos en los Indicadores de Desarrollo Personal y Social (IDPS), en los resultados académicos en las pruebas Simce, y en la Categoría de Desempeño de educación básica y media de los establecimientos. En el caso de las pruebas Simce, estas miden, año a año, los conocimientos y habilidades que poseen los estudiantes en distintas asignaturas, de acuerdo al grado al que pertenecen y lo estipulado por el currículum nacional, calculando dos indicadores centrales para comprender el desempeño de los establecimientos: los puntajes promedio de cada colegio, y la cantidad de estudiantes que se encuentra en cada Estándar de Aprendizaje (EDA), para la asignatura y grado evaluados ese año (Agencia de la Calidad de la Educación, 2020).

En cuanto a los IDPS son un conjunto de índices que entregan resultados complementarios a los resultados de pruebas estandarizadas, como Simce y otras internacionales, conceptualizados por el Ministerio de Educación y evaluados y calculados por la Agencia de Calidad de la Educación (Agencia de la Calidad de la Educación, 2020), distinguiendo dos grandes grupos: los Indicadores de Desarrollo Personal y Social (IDPS) medidos a través de los Cuestionarios de Calidad y Contexto de la Educación, aplicados en cada proceso Simce anual, que recogen las percepciones de docentes, padres y apoderados, y estudiantes respecto al clima, participación, autoestima y hábitos de vida al interior del establecimiento; en segundo lugar, se obtienen indicadores medidos a partir de información administrativa disponible en el sistema (indicador Asistencia escolar, tasa de Retención escolar, y el indicador Titulación técnico-profesional) (Agencia de la Calidad de la Educación, 2020).

En cuanto a la categoría de desempeño, esta es el resultado de una evaluación integral que permite clasificar a los colegios en cuatro desempeños: Alto, Medio, Medio- Bajo, Insuficiente (Detalles en Figura Anexo 1). Actualmente, la Categoría de Desempeño se calcula para los niveles de básica y media. Para educación básica, se cuenta con resultados desde el año 2016 y para educación media desde el 2017 (Agencia de la Calidad de la Educación, 2020)

Finalmente, en cuanto a los alumnos prioritarios y preferentes (en virtud de los cuales se asigna la SEP conforme al artículo 1 de la ley 20.248), si bien no existe un indicador oficial que nos permita medir su cantidad por establecimiento o sostenedor, se trata de una información posible de obtener, por cuanto es el Ministerio de Educación quien asigna dicha categoría y emite los “certificados de alumno(a) prioritario(a) o preferente” de cada año.

1.3. Propuestas para la vinculación de la supervisión SEP con la mejora.

Primero que todo, debemos tener presente el Proyecto de Ley contenido en el Boletín número 12979-04 que “Extiende y moderniza la subvención escolar preferencial”, actualmente en el segundo trámite constitucional en el Senado.

En lo pertinente, recordemos que este proyecto extiende la SEP a todo el sistema escolar subvencionado, haciendo en la práctica una subvención que llegue a todos los establecimientos del país que tengan alumnos prioritarios y preferentes, y eliminando la exigencia de suscribir el convenio de igualdad de oportunidades para acceder a dichos fondos públicos (se reemplazan los artículos 4 y 7 de la ley 20.248).

A su vez, orienta el gasto de la SEP a la regla general, lo que significa que el correcto uso de los recursos SEP estará limitado del mismo modo que las demás subvenciones que se otorgan a los establecimientos educacionales, esto es, a los fines educativos, con las restricciones y prohibiciones generales que actualmente existen en la materia (nuevo artículo 7 de la ley 20.248 que se remite al artículo 54 de la ley 20.529, que a su vez se remite al artículo 3 del D.F.L. número 2 de 1998 del Ministerio de Educación).

Por otra parte, redefine y pormenoriza lo relativo al Plan de Mejoramiento Educativo (PME). La ley N° 20.529, que crea el Sistema de Aseguramiento de la Educación, consideró a los PME -creados originalmente por la ley SEP- como herramienta fundamental para la planificación estratégica de las mejoras educativas. Sin embargo, la ley 20.248 entregó a los PME una doble funcionalidad: por una parte, un propósito técnico-pedagógico y, por el otro, uno de carácter financiero-administrativo de “justificación” del gasto. Producto de lo anterior, la efectividad de los PME en su dimensión técnico-pedagógica se ve disminuida y el monitoreo de éstos se limita a la dimensión administrativa. Por ello, se entrega un nuevo enfoque al Plan de Mejoramiento Educativo, desde un instrumento de rendición financiera a un instrumento de planificación pedagógica y de asistencia a establecimientos evaluados en categorías de bajo desempeño, eliminando el requisito de destinar los recursos al PME.

A nuestro juicio, si bien va en la línea correcta el otorgar mayores espacios de autonomía en el uso de los recursos, el proyecto de ley no distingue entre aquellos que utilicen los fondos SEP de manera adecuada y aquellos que no lo hagan; además la autonomía es sólo para los sostenedores, sin considerar a los establecimientos; y se otorga dicha autonomía de manera inmediata y no en forma progresiva.

En ese contexto, considerando la discusión del proyecto de ley, se propone para una

efectiva vinculación de la supervisión SEP con los resultados educativos, el establecer dos modelos de control. Por un lado, aquellos establecimientos al que les aplique el nuevo control del gasto establecido por el proyecto de ley -en fines educativos, con las restricciones y prohibiciones generales que actualmente existen en la materia- y aquellos que continuarán con el control del gasto conforme al PME. Sólo podrán acceder al nuevo control del gasto –que otorga mayor flexibilidad y autonomía- aquellos establecimientos que, a través de un Convenio de Desempeño suscrito por el sostenedor -cuya periodicidad deberá ser determinada por la Agencia de la Calidad-, mida dos aspectos diversos: por un lado, el avance o mantención de los resultados del establecimiento en el PME, y por otro lado, el avance o mantención de los resultados en los actuales indicadores de medición descritos en el punto anterior (Indicadores de Desarrollo Personal y Social -IDPS- y resultados académicos en las pruebas Simce), pero focalizado en los alumnos prioritarios y preferentes.

En ambos aspectos –PME e indicadores- se trata del cumplimiento de objetivos asignados al establecimiento, superándose a si mismo, y no en competencia con otros establecimientos, todo lo cual es medido por la Agencia de la Calidad. Los convenios deberán ser suscritos por la Agencia de la Calidad con los sostenedores, ya que miden elementos propios de los resultados educativos, pero influyen en el proceso de rendición a cargo de la Superintendencia, quien deberá efectuar un control del gasto de acuerdo a los “fines educativos” o el PME según sea el caso.

Y como lo dispone el proyecto de ley, se mantiene la rendición anual, la que debería facilitarse con la simplificación de la subvención, donde el gasto SEP se fiscalizará como fin educativo en un grupo de establecimientos, lo que permite a esas escuelas y sostenedores rendir cuenta de manera conjunta entre la SEP y la subvención general, disminuyendo la sobrecarga administrativa.

Consideramos que la categorización en base a los avances respecto de los alumnos prioritarios y preferentes es necesaria, porque la misma ley 20.248 establece en su artículo 1 que la SEP se impetrará por los alumnos prioritarios y preferentes, y porque con el actual esquema no aseguramos que los recursos SEP se gasten en mejorar resultados de estos alumnos, y con el proyecto de ley se podría alejar aún más ese objetivo. La lógica nos indica que para mejorar los promedios, se pondría énfasis en aquellos alumnos que ya tienen buenos puntajes, para que aumenten el promedio general del establecimiento, pero no necesariamente se focalizan los esfuerzos en los alumnos prioritarios y preferentes, que son el foco de la SEP. Se ha encontrado que dentro de las

escuelas se realizan prácticas de segregación interna que distribuyen los esfuerzos educativos de manera desigual como estrategia para aumentar los resultados en pruebas estandarizadas. Por ejemplo, se da menor atención a aquellos niños que no son evaluados por las pruebas nacionales o que están muy lejos de lograr los estándares exigidos. A su vez, los docentes focalizan sus esfuerzos en enseñarle a los alumnos “frontera”, es decir, a aquellos que están más cerca de lograr el estándar exigido (Youdell, 2004, como se citó en Falabella y de la Vega, 2016). De este modo, se genera una disminución de oportunidades de aprendizaje para algunos tipos de estudiantes, especialmente los que tienen menor logro -en su mayoría minorías étnicas o aquellos que viven en condiciones de pobreza- lo que finalmente redundará en la inequidad del sistema (Darling-Hammond, 2007, 2010, como se citó en Falabella y de la Vega, 2016).

La elegibilidad para el financiamiento SEP por ley requiere que los sostenedores escolares inviertan estos recursos en iniciativas que beneficien a los estudiantes vulnerables. Sin embargo, los establecimientos que reciben la SEP no están obligados a invertir necesariamente los fondos adicionales en programas o iniciativas que se dirigen directamente a las necesidades de aprendizaje de los niños vulnerables. Se requiere que los establecimientos desarrollen un Plan de Mejoramiento Educativo (PME) que atienda las necesidades de todos los estudiantes mientras se aseguran de que se protejan las necesidades de los niños vulnerables. En los casos en que la proporción de niños vulnerables es mayor, las inversiones generales que beneficien a todos los niños en los establecimientos beneficiarán tanto a los estudiantes vulnerables como a los no vulnerables. Sin embargo, cuando este no es el caso, los fondos no se gastan necesariamente en las necesidades de los más vulnerables. Esto puede ser problemático si los estudiantes con desventajas socioeconómicas tienen necesidades educativas especiales. Los estudiantes de entornos socioeconómicos bajos tienen mayores probabilidades de ser diagnosticados con necesidades educativas especiales permanentes. Esto puede indicar que los niños en condición de pobreza necesitan estrategias pedagógicas que compensen el subdesarrollo de ciertas habilidades cognitivas que comienzan temprano en la vida y que se necesitan estrategias pedagógicas que aborden las necesidades específicas de los niños con desventajas socioeconómicas y las consecuencias de haber crecido en la pobreza (Brooks Gunn y Duncan, 1997, como se citó en Santiago, Fiszbein, García y Radinger, 2017).

De esta manera, la política pública focalizará el uso de los recursos SEP en alumnos prioritarios y preferentes, estableciendo un incentivo cierto y claro con la expectativa de una menor intensidad del control –autonomía del uso y rendición mas simple- en caso que

mejoren sus resultados de los estudiantes más vulnerables, en base a parámetros de medición ya conocidos respecto de su propia situación anterior, a fin de no continuar con un modelo de competencia entre establecimientos, sino que de auto superación.

Además, la necesidad de controles diferenciados va de la mano de la diversidad que existe entre los establecimientos que reciben la SEP, algunos situados en áreas muy urbanas y otros que deben atender sectores rurales, todo lo cual importa que frecuentemente se requiere un uso especialísimo de los fondos SEP, lo que implica que se hace muy difícil en los hechos determinar de antemano su uso desde el nivel central. Por lo cual, quienes cumplan los objetivos establecidos en los convenios respecto de los estudiantes prioritarios y preferentes, deben tener mayores espacios de autonomía en el gasto, a fin de controlar a quienes efectivamente no usan adecuadamente esos recursos.

Un punto adicional dice relación con quien está a cargo de la rendición de los recursos SEP. Conforme al artículo 7 de la ley 20.248, son los sostenedores que hayan recibido fondos SEP quienes tienen el rol principal de rendir cuentas ante la Superintendencia de Educación, mientras que el director de cada establecimiento debe dar el visto bueno a la rendición efectuada por sus sostenedor, y el Consejo Escolar debe estar debidamente informado de la referida rendición. Estos roles son reiterados en el proyecto de ley en tramitación que modifica, entre otros, el artículo 7 de la ley 20.248. En capítulos anteriores destacamos que el proyecto de ley se encarga de la actual tensión legislador - sostenedor/director respecto del uso de los recursos SEP (Villaruel, 2021), sin embargo, aún se mantiene la tensión sostenedor - director, lo que constituye una brecha importante, sobre todo porque, como ya destacamos, la mayor autonomía en recursos tendría alguna influencia en los resultados académicos cuando ésta se otorga a los establecimientos (directores o maestros) y no necesariamente a las autoridades locales/regionales, como ocurre en nuestro caso.

Por lo tanto, es posible avanzar hacia una mayor autonomía de los establecimientos para gestionar estos recursos. En este sentido, otorgar la opción en los convenios a suscribir que respecto de aquellos establecimientos a los que les aplique el nuevo control del gasto establecido por el proyecto de ley -fines educativos-, sea el mismo establecimiento a través de su director quien efectúe la rendición, siempre y cuando cumpla con los objetivos de los convenios que se describieron en párrafos anteriores respecto de sus estudiantes prioritarios y preferentes. Respecto de aquellos establecimientos que continúen con el control del gasto conforme al PME, siguen el proceso actual de rendición directa por el sostenedor con visto bueno del director. Se ha destacado que está alternativa que da más autonomía a los establecimientos y que puede ser establecida en

los convenios, es de carácter voluntaria, de decisión del sostenedor, por cuanto va a depender de las características y capacidades administrativas de los establecimientos, lo que podrá ser evaluado por cada sostenedor que recibe la SEP.

2. Materializar en la supervisión SEP el modelo de fiscalización con enfoque de derechos.

Hemos destacado que lo recomendado es abandonar la concepción autocrática de la supervisión por una concepción democrática, no solo centrada en el control sino que colaborativa, que propenda a la mejora del sistema en su conjunto, con el uso de principios como la cooperación, la armonía y el respeto por el individuo, donde la vertiente legal del control cobra una nueva dimensión, y sus actuaciones no deben estar presididas tanto por la coacción de la norma sino que por el apoyo a todo aquel tipo de propuestas que contribuya a la mejora de los procesos.

También destacamos que en Chile constatamos un proceso de supervisión que si bien en lo normativo a partir del año 2018 adopta una concepción democrática, con un enfoque de derechos, no solo centrada en el control sino que colaborativa, ello tiene como deficiencia su aplicación gradual sin una fecha final de ejecución, además de que en los planes anuales de fiscalización de los años 2018, 2019, 2020 y 2021, constatamos que no hay programas SEP de fiscalización de recursos para ningún establecimiento ni sostenedor que se describa con las características de este nuevo modelo de fiscalización con enfoque de derechos. Por otra parte, si bien se afirma que actualmente se aplica en las fiscalizaciones el enfoque de derechos, no hay una medición de la efectividad de dicha ejecución, para que no quede sólo en una declaración de principios. A su vez, la percepción de los sostenedores es que en la práctica el modelo de supervisión de la Superintendencia ha sido con una mirada muy sancionadora y castigadora, recibiendo incluso el año 2021 críticas de cierto sesgo político del Superintendente por parte de las Asociaciones de Funcionarios.

En ese contexto, proponemos algunas medidas para alcanzar una supervisión con enfoque democrático, y en lo que nos interesa, en la supervisión de fondos SEP, dando cuenta de la modalidad práctica para operacionalizar este principio en nuestro país.

Lo primero que debería implementarse, dice relación con el cumplimiento de los Indicadores de Desempeño. En el Balance de Gestión Integral del año 2021 de la Superintendencia de Educación, en uno de los indicadores de desempeño que mide el

“Porcentaje de establecimientos educacionales con reconocimiento oficial fiscalizados bajo el modelo con enfoque en derechos al menos una vez en el año t” se constata el siguiente estándar de cumplimiento:

Tabla 9: Indicadores de desempeño 2018-2021 en la Superintendencia de Educación

Variables	2018	2019	2020	2021	Meta 2021
Valor efectivo (%)	0,00	29,40	20,82	31,92	30,00
Número de establecimientos educacionales con reconocimiento oficial fiscalizados bajo el modelo con enfoque en derechos al menos una vez en el año t		3654,00	2499,00	4151,00	3625,00
Total establecimientos educacionales con reconocimiento oficial al mes de abril del año t		12434,00	12003,00	13004,00	12083,00

Fuente: Superintendencia de Educación (2021). Balance de Gestión Integral.

Al comparar dichos resultados con las metas proyectadas, contenidas en el documento “Logro de Indicadores Formulario H” entregado anualmente a la DIPRES, vemos que:

Tabla 10: Relación entre la meta y el cumplimiento efectivo del Indicador de Desempeño.

Año	Cumplimiento	Meta
2019	29,40%	50,4%
2020	20,82	55%
2021	31,92	30%

Fuente: Elaboración propia en base a la información disponible en www.dipres.cl.

Si bien se entiende que en el año 2020 las metas proyectadas se vieron afectadas producto de la pandemia del Covid 19, igualmente en el 2019 no se había alcanzado la meta del Indicador de Desempeño, y sólo se logró el año 2021, donde se bajó la meta a los estándares de cumplimiento de los últimos años, esto es, a un 30%. Sin embargo, resulta preocupante que para el año 2022 ya no se incluya dentro de los indicadores de desempeño alguna medición relativa al nuevo enfoque de derechos.

Considerando lo anterior, y que la Superintendencia declara que actualmente todas sus fiscalizaciones tienen el enfoque de derechos, resulta de vital importancia restablecer algún indicador de desempeño, que mida la efectividad de dicha ejecución, para que no

quede sólo en una declaración de principios. Por ejemplo, un indicador de la percepción de los sujetos fiscalizados, con pautas objetivas que deban responder de manera simple, con una escala de 1 a 7 respecto del nivel de satisfacción de los derechos protegidos, contenidos en el Ordinario 1663 del Superintendente de Educación, que describe los componentes del modelo de fiscalización con enfoque de derechos, haciendo la distinción entre sujetos sancionados y no sancionados. En ese indicador, es recomendable medir los avances en la efectividad de la fiscalización con el enfoque de derechos, y por cierto, aunque sea algo básico, cumplir con las metas anuales fijadas, las cuales debieran ser cada vez más ambiciosas, elevando progresivamente los porcentajes cada año, hasta llegar al 100% en un tiempo determinado. A su vez, se recomienda que este nuevo indicador permita distinguir el avance en las fiscalizaciones en general, y en la fiscalización SEP.

Y como última medida, resulta necesario adoptar acciones que permitan atenuar la mirada sancionadora y castigadora que hay desde los sostenedores de la Superintendencia de Educación. En este sentido, sería adecuado desarrollar el carácter preventivo de la supervisión, a través de una reforma a la ley 20.539 que establece el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, o por lo menos al Decreto Supremo N° 469 del 2013 del Mineduc que aprueba el Reglamento de Rendición de Cuenta Pública (modificado por el Decreto Supremo 575 de 2016), para que en dicha normativa se contemple una etapa preventiva en el procedimiento administrativo, que busque evitar llegar a medidas meramente sancionatorias y, adicionalmente, para imponerle una sanción a un establecimiento educativo, éste debe violentar reiteradamente una misma disposición normativa.

VII. CONCLUSIONES

A pesar de los esfuerzos desplegados al inicio de la SEP por la Contraloría General de la República y desde el año 2012 por la Superintendencia de Educación, actualmente se mantienen desafíos en la cobertura de la fiscalización, en cuanto a alcanzar los porcentajes previamente ordenados en cada Plan Anual y lograr fiscalizaciones oportunas de lo rendido en los años inmediatamente anteriores, sobre todo se plantea como un desafío teniendo en consideración que vemos una disminución de la participación de la fiscalización SEP en relación al total de materias controladas. A su vez, probablemente habrá una mayor presión a la cobertura de fiscalización SEP en los próximos años, ya que ésta se ha concentrado principalmente en establecimientos públicos mas que en particulares subvencionados, sin embargo, se plantea un desafío con el proyecto de ley que permitirá que todos los alumnos prioritarios y preferentes que asisten a escuelas

subvencionadas se beneficien con la SEP.

Desde los resultados de las fiscalizaciones, actualmente los gastos en otros fines representan magnitudes menores en relación con el monto de la subvención SEP. Lo mismo podemos decir respecto de los problemas de rendición, considerando los problemas detectados en los primeros años de la SEP. Sin embargo, atendida la baja cobertura de la fiscalización ya descrita, las reflexiones respecto de los resultados no resultan aún concluyentes.

Por su parte, tratándose de los saldos faltantes si tenemos un desafío actual, ya que es un problema detectado en diversos informes que aún mantiene magnitudes importantes, lo que significa que los fondos SEP no sean usados para los fines para los cuales fue creada la subvención. En cuanto al saldo no invertido, si bien aun presenta cifras preocupantes, probablemente el proyecto de ley que flexibiliza el uso de la SEP propenderá a bajar dichos montos sin ejecución, sin embargo, atendido el efecto de las leyes que han flexibilizado el uso y rendición en los años anteriores, surge un nuevo desafío en como mantener los resultados alcanzados en problemas de rendición y gastos en fines educacionales. Todos estos problemas de cobertura de fiscalización y de resultados detectados, afectan de manera directa el objetivo de la SEP, como una subvención dirigida a los alumnos mas vulnerables del país a fin de materializar el deber del Estado de promover una educación de calidad, equitativa e integral para todos.

Teniendo presente el contexto, para analizar si el actual proceso de supervisión SEP, materializado a través de la rendición de cuentas y su fiscalización, posee los incentivos adecuados para que dichos recursos cumplan con el objetivo de la subvención -mejorar la calidad y equidad de la educación en los establecimientos que atienden estudiantes cuyos resultados académicos pueden verse afectados por sus condiciones socioeconómicas-, revisamos las características identificadas en la literatura respecto de los procesos de supervisión en Estados democráticos. Para ello, comparamos la regulación normativa y ejecución práctica del proceso de supervisión -contenida en sus leyes y reglamentos, como también en circulares, oficios, dictámenes y manuales de la Superintendencia de Educación-, con lo que se expone en la literatura pertinente respecto de los procesos de supervisión. Se hace la salvedad de que el proceso de supervisión -como rendición y posterior fiscalización- no es el único instrumento que permite que la SEP cumpla sus objetivos, pero es uno de los relevantes y cuya materialización ha sido cuestionada desde la creación de la subvención, y que ha evidenciado importantes problemas en cuanto a la cobertura y en los resultados detectados.

Este análisis es importante en materia de política pública, dada la relevancia que tienen los fondos SEP en el mejoramiento de la educación de los alumnos más vulnerables, la importancia que tiene la rendición de cuentas en contextos de mayor autonomía -considerando el posible efecto del proyecto de ley que flexibiliza el uso de la SEP-, y la obligación del Estado de Chile de promover una educación de calidad, equitativa e integral a todos los habitantes de la nación y en sus distintos niveles (artículo 1 Ley 20.529), proceso de supervisión que se ve presionado por el rol creciente de la Superintendencia en otras materias y el proyecto de ley que amplía la SEP.

Así, lo primero detectado en el análisis es que con el proyecto de ley que moderniza la SEP se avanza efectivamente hacia una mayor autonomía en el uso de los recursos, encargándose de la actual tensión legislador - sostenedor/director, pero mantiene la tensión sostenedor/director, sin embargo, si antes se generaron comportamientos oportunistas con la normativa actual que vincula los fondos SEP al PME, ahora nada asegura que no los habrá, incluso pueden aumentar, recordando los efectos posteriores a los llamados “perdonazos” de leyes, sumado a las bajas coberturas de fiscalización. A su vez, el objetivo de la SEP de mejorar los resultados educativos de los alumnos más vulnerables sería más bien difuso, ya que si bien la nueva ley permite que todos los alumnos prioritarios y preferentes que asisten a escuelas subvencionadas se beneficien con ella, al desvincular del PME, pueden perfectamente gastarse en los otros estudiantes que no tengan esa clasificación.

Lo segundo es que en el actual proceso de supervisión SEP hay un exceso de normas dirigidas a todos los sostenedores, sin excepción, que deben cumplir con los procedimientos regulados para rendir cuenta anualmente, mostrando como signo evidente de regulación jerárquico-burocrática planes de la autoridad para desburocratizar, que aún no se materializan, dando cuenta que en la regulación la función de control de fondos SEP más que ejercerse sobre el resultado se despliega exclusivamente en la aplicación de la norma y el procedimiento estandarizado establecido.

Lo tercero analizado, es que el proceso de supervisión SEP tiene un despliegue homogéneo para todos los sostenedores y establecimientos públicos y privados que obtengan la subvención. Además, no vemos en la regulación legal y/o reglamentaria, o en el ejercicio de la labor fiscalizadora algún documento para suscribir por los obligados a rendir que permita flexibilizar el proceso de rendición de la SEP y/o su posterior fiscalización, otorgando más autonomía en ese proceso, exigiendo como contraprestación un incremento del rendimiento de los alumnos beneficiarios de SEP, y menos aún es la autonomía y algún tipo de diferenciación entre sostenedores a través de convenios, desde

la mirada del uso que se debe dar de los fondos SEP, pasando con el proyecto de ley al otro extremo, otorgando a todos los sostenedores, sin distinción alguna, una mayor autonomía en el uso, al eliminar el requisito de destinar los recursos al PME y sujetándolos a la regulación de la subvención general.

En cuarto lugar, constatamos un proceso de supervisión que si bien en lo normativo a partir del año 2018 adopta una concepción democrática, con un enfoque de derechos, no solo centrada en el control sino que colaborativa, ello tiene como deficiencia su aplicación gradual sin una fecha final de ejecución, además de que en los planes anuales de fiscalización de los años 2018, 2019, 2020 y 2021, constatamos que no hay programas SEP de fiscalización de recursos para ningún establecimiento ni sostenedor que se describa con las características de este nuevo modelo de fiscalización con enfoque de derechos. Por otra parte, si bien se afirma que actualmente se aplica en las fiscalizaciones el enfoque de derechos, no hay una medición de la efectividad de dicha ejecución, para que no quede sólo en una declaración de principios. A su vez, la percepción de los sostenedores es que en la práctica el modelo de supervisión de la Superintendencia ha sido con una mirada muy sancionadora y castigadora, recibiendo el 2021 las críticas incluso de cierto sesgo político del Superintendente por parte de importantes asociaciones de funcionarios. Todo lo anterior refleja una brecha relevante en materializar una supervisión con enfoque democrático, y en lo que nos interesa, en la supervisión de fondos SEP.

En quinto lugar, vemos una brecha relevante en cuanto a efectuar un seguimiento de mediano y/o largo plazo en la supervisión de la SEP, como también en un enfoque sistemático. Además, según lo revisado, no existiría una óptima coordinación en el Sistema de Aseguramiento de Calidad, fundamentalmente entre la Superintendencia de Educación y la Agencia de Calidad de la Educación. Y que si bien en los últimos 20 años los recursos invertidos en educación desde el Estado se han incrementado, también ha crecido la complejidad del sistema, principalmente porque estos nuevos recursos se han incorporado con nuevos componentes, los que hacen que la carga administrativa del sistema sea mayor.

Y como sexto punto del análisis, sin perjuicio de que el estudio de las brechas digitales en general, y de las existentes en los proceso de rendición y fiscalización, en particular, a mi juicio deben ser parte de un trabajo completo abocado a esa temática, por de pronto pudimos constatar una brecha digital relevante de uso y efectos, y beneficios del uso, más que en el acceso, lo que plantea prudencia a la hora de profundizar en la eficiencia de los procesos de rendición de cuentas y fiscalización a través del uso de las tecnologías.

En cuanto a las propuestas, sólo hemos tratado algunas recomendaciones de la literatura, en aspectos que resultan urgentes de abordar para fortalecer el proceso de supervisión, a fin de que contribuya a que los recursos SEP mejoren los resultados educativos de los alumnos vulnerables, sin convertirse en un obstáculo a la gestión de los sostenedores y sus establecimientos.

Como propuesta de política pública, para una efectiva vinculación de la supervisión SEP con los resultados, resulta indispensable establecer dos modelos de control. Por un lado, el de aquellos establecimientos al que les aplique el nuevo control del gasto establecido por el proyecto de ley -en fines educativos, con las restricciones y prohibiciones generales que actualmente existen en la materia- y el de aquellos que continuarán con el control del gasto conforme al PME, pudiendo acceder al nuevo control -que otorga mayor flexibilidad y autonomía- aquellos establecimientos que, a través de un Convenio de Desempeño suscrito por el sostenedor -cuya periodicidad deberá ser determinada por la Agencia de la Calidad-, mida dos aspectos diversos: por un lado, el avance o mantención de los resultados del establecimiento en el PME, y por otro lado, el avance o mantención de los resultados en los actuales indicadores de medición descritos (Indicadores de Desarrollo Personal y Social -IDPS- y resultados académicos en las pruebas Simce), pero focalizado en los alumnos prioritarios y preferentes. En ambos aspectos -PME e indicadores- se trata del cumplimiento de objetivos asignados al establecimiento, superándose a si mismo, y no en competencia con otros establecimientos, todo lo cual es medido por la Agencia de la Calidad. Los convenios deberán ser suscritos por la Agencia de la Calidad con los sostenedores, ya que miden elementos propios de los resultados educativos, pero influyen en el proceso de rendición a cargo de la Superintendencia, quien deberá efectuar un control del gasto de acuerdo a los “fines educativos” o el PME según sea el caso. Y como lo dispone el proyecto de ley, se mantiene la rendición anual, la que debería facilitarse con la simplificación de la subvención, donde el gasto SEP se fiscalizará como fin educativo en un grupo de establecimientos, lo que permite a esas escuelas y sostenedores rendir cuenta de manera conjunta entre la SEP y la subvención general, disminuyendo la sobrecarga administrativa.

A su vez, es posible avanzar hacia una mayor autonomía de los establecimientos para gestionar estos recursos, contemplando la opción en los convenios a suscribir que respecto de aquellos establecimientos a los que les aplique el nuevo control del gasto establecido por el proyecto de ley -fines educativos-, sea el mismo establecimiento a través de su director quien efectúe la rendición, y aquellos establecimientos que continúen con el control del gasto conforme al PME, siguen el proceso actual de rendición directa

por el sostenedor con visto bueno del director.

Además de ello, se debe materializar en la supervisión SEP el modelo de fiscalización con enfoque de derechos. En este punto, lo primero que debería implementarse, dice relación con el cumplimiento de los Indicadores de Desempeño. Considerando la deficiencia en el cumplimiento de metas descritas en los indicadores, y que la Superintendencia declara que actualmente todas sus fiscalizaciones tienen el enfoque de derechos, resulta de vital importancia restablecer algún indicador de desempeño, que mida la efectividad de dicha ejecución, para que no quede sólo en una declaración de principios. Por ejemplo, un indicador de la percepción de los sujetos fiscalizados, con pautas objetivas que deban responder de manera simple, con una escala de 1 a 7 respecto del nivel de satisfacción de los derechos protegidos, contenidos en el Ordinario 1663 del Superintendente de Educación, que describe los componentes del modelo de fiscalización con enfoque de derechos, haciendo la distinción entre sujetos sancionados y no sancionados. En ese indicador, es recomendable medir los avances en la efectividad de la fiscalización con el enfoque de derechos, y por cierto, aunque sea algo básico, cumplir con las metas anuales fijadas, las cuales debieran ser cada vez más ambiciosas, elevando progresivamente los porcentajes cada año, hasta llegar al 100% en un tiempo determinado. A su vez, se recomienda que este nuevo indicador permita distinguir el avance en las fiscalizaciones en general, y en la fiscalización SEP.

Para finalizar, resulta necesario adoptar acciones que permitan atenuar la mirada sancionadora y castigadora que hay desde los sostenedores de la Superintendencia de Educación, desarrollando el carácter preventivo de la supervisión, a través de una reforma a la ley 20.539, o por lo menos al Decreto Supremo N° 469 del 2013 del Mineduc, para que en dicha normativa se contemple una etapa preventiva en el procedimiento administrativo, que busque evitar llegar a medidas meramente sancionatorias y, adicionalmente, para imponerle una sanción a un establecimiento educativo, éste debe violentar reiteradamente una misma disposición normativa.

VIII. BIBLIOGRAFÍA.

Abay, Kibrom A.; Tafere, Kibrom; Woldemichael, Andinet. (2020). Winners and Losers from COVID-19: Global Evidence from Google Search. Policy Research Working Paper; No. 9268. World Bank, Washington, DC. Consultado el 15 de abril de 2021, obtenido de <http://hdl.handle.net/10986/33852>

Agencia de Calidad de la Educación. (2020). Análisis del servicio educacional provisto por

los Servicios Locales de Educación durante la primera etapa de su proceso de instalación. Santiago, Chile. Publicación de docplayer.es. Consultado el 20 de agosto de 2022, obtenido de <https://docplayer.es/226650510-Analisis-del-servicio-educacional-provisto-por-los-servicios-locales-de-educacion-durante-la-primera-etapa-de-su-proceso-de-instalacion.html>

Aguerrondo, I. (2013). El rol de la supervisión educativa en la gestión de las políticas públicas. IIPE/UNESCO Sede Buenos Aires. Universidad Católica Argentina. Argentina.

Altrichter, H. & Kemethofer, D. (2015). Does accountability pressure through school inspections promote school improvement?, *School Effectiveness and School Improvement*, 26 (1), 32-56, DOI: 10.1080/09243453.2014.927369

Arango, D. E. (2018). La Superintendencia de Educación y otras recomendaciones para mejorar la calidad de la educación en Colombia. *Voces Y Silencios. Revista Latinoamericana De Educación*, 9(2), 144–164. Consultado el 4 de abril de 2022, obtenido de <https://doi.org/10.18175/vys9.2.2018.09>

Arzola G, María Paz, Zaldívar S, Anita (2019). Serie Informe Social: Análisis de la labor de la Superintendencia de Educación. Libertad y Desarrollo. Santiago, Chile.

Asociación Nacional de funcionarios y funcionarias (ASUME) de la Superintendencia de Educación. (2021). Declaración pública de fecha 12 de febrero del 2021. Publicado en Diario Electrónico El Mostrador. Consultado el 20 de febrero de 2022, obtenido de <https://www.elmostrador.cl/dia/2021/02/12/trabajadores-de-la-superintendencia-de-educacion-acusan-sesgo-politico-en-las-fiscalizaciones/>

Badri, M., Al Qubaisi, A., Mohaidat, J., et al. (2016) An Analytic Hierarchy Process for School Quality and Inspection: Model Development and Application. *International Journal of Educational Management*, 30, 437-459. Consultado el 15 de abril de 2022, obtenido de <https://doi.org/10.1108/IJEM-09-2014-0123>

Banco Mundial (2007). El diseño institucional de un sistema efectivo de aseguramiento de la calidad de la educación en Chile. Líder de Equipo, Emiliana Vegas, Unidad de Gestión del Sector de Desarrollo Humano / Unidad de Gestión de Países para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay / Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Beerkens, M. (2011). Autonomy and control in the higher education quality regulation: Insights from recent changes in the academic quality assurance. In 33rd Annual Conference of the European Group for Public Administration (EGPA), September (pp. 7-10).

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (1952). Ley nº 10.336 que establece Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la Republica. Consultada el 10 de diciembre de 2020, obtenida en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=26356>

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2008). Historia de la Ley nº 20.248 sobre subvención escolar preferencial. Consultado el 21 de octubre de 2015, obtenido de <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=269001&buscar=20248>

Biblioteca de Congreso Nacional. Chile. (2008). Reglamento de la Ley nº 20.248 que establece la subvención escolar preferencial. Consultado el 15 de diciembre de 2021, obtenido de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=271705>

- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2009). Ley n° 20.370 que establece Ley General de Educación. Consultada el 10 de agosto de 2020, obtenida de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1006043>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2011). Historia de la Ley n° 20.501 que modifica la ley 20.248. Consultado el 21 de octubre de 2015, obtenido de <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1022346&r=1>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2011). Historia de la Ley n° 20.550 que modifica la Ley 20.248. Consultado el 21 de octubre de 2015, obtenido de <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=269001{&}buscar=20248>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2011). Ley 20.529 que establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización. Consultado el 10 de agosto de 2016, obtenido de <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1028635>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2012). Historia de la Ley 20.637 que modifica la ley 20.248. Consultado el 21 de octubre de 2015, obtenido de <https://www.bcn.cl/historiadelaey/nc/historia-de-la-ley/4474/>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2012). Historia de la Ley n° 20.567 que modifica la ley 20.248. Consultado el 21 de octubre de 2015, obtenido de <https://www.bcn.cl/historiadelaey/nc/historia-de-la-ley/4568/>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2016). Decreto Supremo N 469 que aprueba Reglamento que establece las características, modalidades y condiciones del mecanismo común de rendición de cuenta pública del uso de los recursos (modificado por el Decreto Supremo 575 de 2016). Consultado el 17 de octubre de 2017, obtenido de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1058397>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2017). Ley 21.006 publicada el 4 de abril de 2017 que modifica diversos cuerpos legales que rigen al sector educativo, en materia de subvención escolar preferencial. Consultado el 17 de diciembre de 2020, obtenido de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1101537&idParte=9785989&idVersion=2017-04-04>
- Bolívar A. (2018). La Inspección educativa en un marco de autonomía escolar: una inevitable reestructuración. Revista Fórum Aragón, número 24, año VIII.
- Cámara de Diputadas y Diputados (2015). Informe de la Comisión Especial Investigadora del Uso de los recursos que otorga la ley N° 20.248, sobre Subvención Escolar Preferencial. Consultado el 1 de mayo de 2022, obtenido de <https://www.camara.cl/legislacion/comisiones/informes.aspx?prmID=840>
- Cámara de Diputadas y Diputados (2020). Proyecto de Ley Boletín número 12979-04 que extiende y moderniza la Subvención Escolar Preferencial. Consultado el 20 de enero de 2020, obtenido de <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=13516&prmBOLETIN=12979-04>
- Carrasco, R. ., Pérez, M. ., & Núñez, D. (2015). Hacia una distribución más equitativa de las oportunidades educativas: ¿cuál es el impacto de la política de Subvención

Preferencial en el desempeño académico de los alumnos más vulnerables en Chile?. Pensamiento Educativo, 52(1), 65–83. Consultado el 28 de marzo de 2022, obtenido de <https://pensamientoeducativo.uc.cl/index.php/pel/article/view/26081/20937>

Carrasco, C & López, V. (2019). Asesorando en convivencia escolar. Santiago, Chile. Publicación en web de PACES, Recursos para la Convivencia Escolar. Consultado el 20 de diciembre de 2022, obtenido de <https://recursos.paces.cl/wp-content/uploads/2021/03/Asesorando-en-Convivencia-Escolar-2020.pdf>

Centro UC Políticas Públicas (2019). Boletín No 1, Subvención Escolar Preferencial: Gestión y Uso de los Recursos en sus 10 Años de Implementación.

Colegio de Profesores. (2018). Fondos SEP: ¿Por qué la Conacep y el Mineduc piden más flexibilidad?. Publicado en Web del Colegio de Profesores de Chile. Consultado el 20 de febrero de 2022, obtenido de <https://www.colegiodeprofesores.cl/2018/05/09/fondos-sep-por-que-la-conacep-y-el-mineduc-piden-mas-flexibilidad/>

Consejo para la Transparencia. (2020). Algorítmica: Buenas Prácticas y Estándares De Transparencia en el Proceso de Toma de Decisiones Automatizadas. Cuaderno de Trabajo número 17. Santiago, Chile. Dirección de Estudios, Consejo para la Transparencia. Consultado el 20 de diciembre de 2022, obtenido de <https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2020/10/Transparencia-Algoritmica.pdf>

Contraloría General de la República (2003). Resolución 759 de 23 de diciembre de 2003 que fija normas de procedimiento sobre rendición. Consultado el 10 de diciembre de 2020, obtenido de www.bcn.cl

Contraloría General de la República. Chile. (2012). Informe Final Consolidado N° 9 sobre programa nacional de auditoría a los recursos que otorga la ley 20.248 sobre subvención escolar preferencial. Consultado el 21 de octubre de 2021, obtenido de www.contraloria.cl

Contraloría General de la República. Chile. (2014). Informe Final N° 87 sobre auditoría a las transferencias efectuadas con cargo a la subvención escolar preferencial en la Subsecretaría de Educación. Consultado el 21 de octubre de 2022, obtenido de http://www.contraloria.cl/SicaProd/SICAv3-BIFAPortalCGR/faces/detalleInforme?docIdcm=230d6cac753ca1d9303a2c111fc71424&_adf.ctrl-state=1b59lmwo1m_7

Contraloría General de la República (2015). Resolución 30 de 11 de marzo de 2015 que fija normas de procedimiento sobre rendición. Consultado el 10 de diciembre de 2020, obtenido de www.bcn.cl

Contraloría General de la República (2015). Resolución 30 de 11 de marzo de 2015 que fija normas de procedimiento sobre rendición. Consultado el 10 de diciembre de 2020, obtenido de www.bcn.cl

Contraloría General de la República. Chile. (2015). Reporte de Auditoría: Principales Resultados 2014. Santiago. Consultado el 20 de noviembre de 2020, obtenido de www.contraloria.cl

Contraloría General de la República. Chile. (2016). Dictamen número 091676N16 sobre rendición de gastos. Santiago. Consultado el 20 de noviembre de 2020, obtenido de www.contraloría.cl

Contraloría General de la República. Chile. (2016). Reporte de Auditoría: Principales Resultados 2015. Santiago. Consultado el 20 de noviembre de 2020, obtenido de www.contraloría.cl

Contraloría General de la República. Chile. (2017). Dictamen número 013810N17 sobre rendición de gastos. Santiago. Consultado el 21 de noviembre de 2020, obtenido de www.contraloría.cl

Contraloría General de la República. Chile. (2017). Dictamen número 013813N17 sobre rendición de gastos. Santiago. Consultado el 21 de noviembre de 2020, obtenido de www.contraloría.cl

Contraloría General de la República. Chile. (2017). Reporte de Auditoría: Principales Resultados 2016. Santiago. Consultado el 20 de noviembre de 2020, obtenido de www.contraloría.cl

Contraloría General de la República. Chile. (2018). Informe Final número 756/2017 de 15 de marzo de 2018 sobre auditoría efectuada a la Superintendencia de Educación de fiscalización de recursos financieros entregados a sostenedores de establecimientos educacionales. Consultado el 28 de enero de 2022, obtenido de www.contraloría.cl

Contraloría General de la República. Chile. (2018). Informe de Seguimiento al Informe Final número 756/2017, de 19 de junio de 2019. Consultado el 28 de enero de 2022, obtenido de www.contraloría.cl

Contraloría General de la República (2012, 2016, 2019 y 2020). Informes finales sobre Auditorías a los recursos de la ley número 20.248, Subvención Escolar Preferencial, años 2012, 2016, 2019 y 2020. Consultados el 28 de enero de 2022, obtenidos en www.contraloría.cl.

Cortés, F., De Tezanos-Pinto, P., Helsper, E., Lay, S., Manzi, J., y Novoa, C. (2020). ¿Se ha reducido la brecha digital en Chile? Diferencias entre acceso, uso y factores asociados al empleo de Internet. Midevidencias, 22, 1-6. Consultado el 10 de abril de 2022, obtenido de <https://mideuc.cl/wp-content/uploads/2022/11/MIDevidencias-N22.pdf>

Cuadrado Muñoz, F. J. (2019). Evolución y sentido de la autonomía de los centros educativos. Avances en Supervisión Educativa, (31). Consultado el 22 de octubre de 2022, obtenido de <https://doi.org/10.23824/ase.v0i31.630>

De Grauwe, A. (2007). Transforming school supervision into a tool for quality improvement. International Review of Education, 53 (5), 709-714.

De la Vega, Luis & Verdejo, Picazo. (2016). La accountability de la calidad y equidad de una política educativa: el caso de la subvención escolar preferencial para la infancia vulnerable en Chile. Revista del CLAD Reforma y Democracia. 65. 193- 224.

Diario Electrónico El Mostrador. Chile. (2014). Presentación del Contralor General ante la Comisión Especial Investigadora del Uso de los Recursos que Otorga la ley N° 20.248 sobre Subvención Escolar Preferencial de la H. Cámara de Diputados. Consultado el 21

de octubre de 2022, obtenido de <https://media.elmostrador.cl/2014/09/Power-fondos-SEP.pptx>

Educación2020. (2018). Menos carga administrativa, más calidad educativa. Santiago, Chile. Publicación en web de Educación2020. Consultado 10 de julio de 2022, obtenido de <https://educacion2020.cl/wp-content/uploads/2018/06/Más-calidad-menos-carga.pdf>

Esteban Frades, S. (2007): Reflexiones sobre las antinomias de la Inspección Educativa en España. Un problema sin resolver. Revista Avances de Supervisión Educativa (no 6, junio).

Eyzaguirre, S. (2011). La reforma de la educación escolar en el Reino Unido. CENTRO DE ESTUDIOS PUBLICOS, Puntos de Referencia Edición online. Numero 334. Consultado el 15 de marzo de 2022, obtenido de https://www.cepchile.cl/wp-content/uploads/2022/09/pder334_SEyzaguirre.pdf

Facultad de Filosofía, Pontificia Universidad Católica. (2021). Evaluando el impacto de las tecnologías de la información en la vida democrática. Recurso de Aprendizaje n°3. Santiago, Chile. Consultado el 11 de noviembre de 2022, obtenido de <https://convivenciaparaciudadania.mineduc.cl/wp-content/uploads/2022/04/4-MEDIO-3.pdf>

Falabella, Alejandra, & de la Vega, Luis Felipe. (2016). Políticas de responsabilización por desempeño escolar: Un debate a partir de la literatura internacional y el caso chileno. Estudios pedagógicos (Valdivia), 42(2), 395-413. Consultado el 20 de enero de 2022, obtenido de <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-07052016000200023>

Falabella, Alejandra, & Opazo, Catalina. (2014). Sistema de Aseguramiento de la Calidad y procesos de mejoramiento: Una mirada desde la gestión educativa. CIDE, Universidad Alberto Hurtado. Santiago, Chile. Consultado el 13 de julio de 2022, obtenido de <https://bibliotecadigital.mineduc.cl/handle/20.500.12365/18544>

Guerrero, A. J. M. (2019). Estudio bibliométrico de la Producción Científica sobre la Inspección Educativa. REICE: Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, 17(3), 23-40.

Hénard, F. & Mitterle, A. (2010). Governance and quality guidelines in higher education. A review of governance arrangements and quality assurance. Berlín: OECD. Consultado el 20 de agosto de 2021, obtenida en <https://etico.iiep.unesco.org/en/governance-and-quality-guidelines-higher-education-review-governance-arrangements-and-quality>

Jensen, B., Weidmann, B. y Farmer, J. (2013). The myth of markets in school education. Melbourne: Grattan Institute. Consultado el 20 de octubre de 2022, obtenido de https://grattan.edu.au/wp-content/uploads/2014/04/myth_of_markets_in_school_education.pdf

Mayorga Manrique, A. (2000), La Inspección Educativa. Siglo y medio de la inspección educativa en España 1849-1999. Madrid, España. Ediciones Santillana.

McNamara, G. y O'Hara, J. (2008). The importance of the concept of self-evaluation in the changing landscape of education policy. Studies in Educational Evaluation, 34 (3), 173-179. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.stueduc.2008.08.001>

- Ministerio de Educación de Chile. (2013). Guía Mineduc sobre Subvención Escolar Preferencial. Consultado el 22 de octubre de 2022, obtenido de https://www.ayudamineduc.cl/Estatico/docs/informacion/info_guia/guia_sep.pdf
- Ministerio de Educación de Chile. (2017). Bases de Datos para Investigadores, Alumnos preferentes, prioritarios y beneficiarios SEP. Consultado el 12 de diciembre de 2019, obtenido de <http://centroestudios.mineduc.cl/>
- Ministerio de Educación de Chile. (2018). Bases de Datos para Investigadores, Alumnos preferentes, prioritarios y beneficiarios SEP. Consultado el 12 de diciembre de 2019, obtenido de <http://centroestudios.mineduc.cl/>
- Ministerio de Educación, 2018. Informe “Todos al Aula”, Plan Nacional de la Calidad. Santiago, Chile. Consultado el 20 de abril de 2022, obtenido de <https://www.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/propuestas-todos-al-aula.pdf>
- Ministerio de Educación de Chile (2021). Historia de la supervisión. Consultado el 26 de abril de 2021 obtenido de <https://escolar.mineduc.cl/historia-de-la-supervision/>
- Ministerio de Educación. (2021). Informe de la Mesa de Financiamiento del Sistema Escolar. Santiago, Chile. Consultado el 20 de abril de 2022, obtenido de <https://www.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/19/2021/10/Informe-Mesa-Financiamiento-del-Sistema-Escolar-1.pdf>
- Miranda, Enrique (2002): La supervisión escolar y el cambio educativo. Un modelo de supervisión para la transformación, desarrollo y mejora de los centros. Profesorado, revista de currículum y formación del profesorado, no 6 (1-2).
- Mizala, A., Torche, F. (2013). ¿Logra la subvención escolar preferencial igualar los resultados educativos? Espacio Público, 9. Consultado el 22 de octubre de 2022, obtenido de <https://espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2021/05/19.pdf>
- Estudio Bibliométrico de la Producción Científica sobre la Inspección Educativa. (2019). REICE. Revista Iberoamericana Sobre Calidad, Eficacia Y Cambio En Educación, 17(3). Consultado el 10 de abril de 2022, obtenido de <https://doi.org/10.15366/reice2019.17.3.002>
- Mourshed, M., Chijioke, C. & Barber, M. (2012). Cómo continúan mejorando los sistemas educativos de mayor progreso en el mundo. Documento de Trabajo No. 61 “Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe. Partnership for Educational Revitalization in the Americas”. Santiago de Chile. Consultado el 10 de marzo de 2022, obtenido de https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PBAAB639.pdf
- Muñoz, Daniela. (2018). Reportaje denominado “El 28% de los recursos para niños vulnerables no es gastado por los colegios”. Santiago, Chile. Publicado en Diario La Tercera versión electrónica. Consultado el 20 de febrero de 2022, obtenido de <https://www.latercera.com/nacional/noticia/28-los-recursos-ninos-vulnerables-no-gastado-los-colegios/155579/>
- Nelson, R. & Ehren, M. (2014). Review and synthesis of evidence on the (mechanisms of) impact of school inspections. University of Twente. Consultado el 15 de abril de 2022, obtenido de <https://ris.utwente.nl/ws/files/5945390/review.pdf>

Nérici, I.G. (1975), *Introducción a la Supervisión Escolar*. Buenos Aires, Argentina. Kapelusz.

OCDE. (2015). *PISA 2015 Results: Policies And Practices For Successful Schools Volume II*. Consultado el 10 de enero de 2022, obtenido de <https://www.oecd.org/publications/pisa-2015-results-volume-ii-9789264267510-en.htm>

OPECH. (s.f.). *Mejoramiento de la Calidad de la Educación: (mucho) más allá de las pruebas estandarizadas*, Documento de Trabajo N° 4. Consultado el 20 de marzo de 2022, obtenido de <http://www.opech.cl/documentos-de-trabajo/>

Oyarzun Maldonado, C., & Soto González, R. (2019). Fiscalización escolar en Chile: evidencia inicial acerca del ajuste normativo de escuelas municipales y particulares subvencionadas. *RIDE Revista Iberoamericana Para La Investigación Y El Desarrollo Educativo*, 9(18), 275 - 301. <https://doi.org/10.23913/ride.v9i18.424>

Patrinos, H. A., Vélez, E. & Wang, C. Y. (2013). *Framework for the reform of education systems and planning for quality*. World Bank Policy Research Working Paper (6701). Consultado el 10 de enero de 2022, disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/16910/WPS6701.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Ramírez, N. (2019). Colegio de Profesores advierte que flexibilizar la SEP podría llevar a "libertinaje" en uso de recursos. Santiago, Chile. Publicado en *Diario El Mercurio On Line (Emol)*. Consultado el 20 de abril de 2022, obtenido de <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2019/01/25/935657/Colegio-de-Profesores-advierte-que-flexibilizar-la-SEP-podria-llevar-a-libertinaje-en-uso-de-recursos.html>

Rodríguez, E. M. (1988). *Supervisión Educativa*. Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Rodríguez, E. M (1997), *Supervisión educativa*. Madrid, UNED, Colección Cuadernos de la UNED número 059, 1.a reimpresión, primera edición en 1988.

Sahagún, G. (2017). *Las TIC, generadoras de transparencia y rendición de cuentas*. Guadalajara, México. Universidad de Guadalajara. Consultado el 20 de enero de 2019, obtenido de <http://www.comsoc.udg.mx/noticia/las-tic-generadoras-de-transparencia-y-rendicion-de-cuentas>

Santiago P., Fiszbein A., García Jaramillo S., y Radinger T. (2017). *OCDE Revisión de recursos escolares*, Chile.

Sepúlveda Moscoso, M. (2015). *Riesgos y desafíos frente a la implementación de la ley de inclusión escolar*. Tesis para optar al grado de Magister en Gestión y Políticas Públicas. Santiago, Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile. Consultado el 20 de agosto de 2022, obtenido de <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/137595>

Senado. (2021). *Cambios a la Subvención Escolar Preferencial vuelve a la Comisión de Educación*. Santiago, Chile. Consultado el 15 de noviembre de 2022, obtenido de <https://www.senado.cl/noticias/educacion/cambios-a-la-subvencion-escolar-preferencial-vuelve-a-la-comision-de>

Suarez, C. (2018). Fiscalización preventiva del uso de recursos de la subvención escolar preferencial, en la Superintendencia de Educación. Proyecto de grado para optar al grado de magíster en Ingeniería de Negocios con Tecnologías de Información. Santiago, Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile. Consultado el 15 de agosto de 2022, obtenido de <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/168401/Fiscalización-preventiva-del-uso-de-recursos-de-la-subvención-escolar-preferencial-en-la-Superintendencia-de-Educación.pdf?sequence=1>

Subsecretaría de Educación. (2015). Manual de Cuentas para la Rendición de Recursos del año 2015. Consultado el 2 de enero de 2022, obtenido de <https://ptf.supereduc.cl/procesos-declarativos/rendicion-de-cuentas/rendicion-de-cuentas-material-de-apoyo-manuales/>

Subsecretaría de Educación. (2016). Manual de Cuentas para la Rendición de Recursos Públicos destinados a educación año 2016-2017. Consultado el 19 de octubre de 2022, obtenido de <https://ptf.supereduc.cl/procesos-declarativos/rendicion-de-cuentas/rendicion-de-cuentas-material-de-apoyo-manuales/>

Superintendencia de Educación (2013). Resolución Exenta número 0290 de 17 de abril de 2013 del Superintendente de Educación, que fija el Modelo de Fiscalización y Estandarización de Hallazgos. Santiago, Chile. Consultado el 20 de enero de 2021, obtenido de https://www.supereduc.cl/wp-content/uploads/2016/11/REXN290_.pdf

Superintendencia de Educación (2016). Ordinario número 1663 de 16 de diciembre de 2016 del Superintendente de Educación que informa sobre modelo de fiscalización con enfoque en derechos. Consultado el 20 de enero de 2021, obtenido de www.supereduc.cl

Superintendencia de Educación (2017). Manual de Cuentas para la Rendición De Recursos Públicos destinados a educación 2017. Consultado el 28 de enero de 2022, obtenido de <https://ptf.supereduc.cl/procesos-declarativos/rendicion-de-cuentas/rendicion-de-cuentas-material-de-apoyo-manuales/>

Superintendencia de Educación (2017). Resolución Exenta número 0414 de 9 de junio de 2017 que aprueba el Plan Anual de Fiscalización año 2017. Consultado el 28 de enero de 2020, obtenido de www.supereduc.cl

Superintendencia de Educación (2018). Manual de Cuentas para la Rendición De Recursos Públicos destinados a educación 2022. Consultado el 28 de enero de 2022, obtenido de <https://ptf.supereduc.cl/procesos-declarativos/rendicion-de-cuentas/rendicion-de-cuentas-material-de-apoyo-manuales/>

Superintendencia de Educación (2018). Resolución Exenta número 0186 de 7 de marzo de 2018 que aprueba el Plan Anual de Fiscalización año 2018. Consultado el 28 de enero de 2020, obtenido de www.supereduc.cl

Superintendencia de Educación (2018). Resolución Exenta número 0137 de 23 de febrero de 2018 del Superintendente de Educación, que aprueba las bases del modelo de fiscalización con enfoque en derechos. Consultado el 20 de enero de 2021, obtenido de

<https://www.supereduc.cl/wp-content/uploads/2018/03/REX-Nº-0137-APRUEBA-BASES-D-EL-MODELO-DE-FISCALIZACIÓN-CON-ENFOQUE-EN-DERECHOS.pdf>

Superintendencia de Educación (2018). Dictamen número 0047 de 08 de noviembre de 2018 del Superintendente de Educación, que reitera la jurisprudencia administrativa del servicio, ordenando que las actividades potencialmente financiables con SEP deben cumplir con los requisitos allí indicados. Consultado el 10 de enero de 2021, obtenido de www.supereduc.cl

Superintendencia de Educación (2018). Orientaciones Generales sobre Rendición de Cuentas anuales del Jefe de la División de Fiscalización de la Superintendencia de Educación. Consultado el 10 de enero de 2021, obtenido de www.supereduc.cl

Superintendencia de Educación (2019). Resolución Exenta número 0080 de 21 de enero de 2019 que aprueba el Plan Anual de Fiscalización año 2019. Consultado el 28 de enero de 2020, obtenido de www.supereduc.cl

Superintendencia de Educación (2021). Informe obtenido por transparencia adjunto a Ord. 10DJ TRA N° 0004 de fecha 04 de enero de 2021. Santiago, Chile.

Superintendencia de Educación (2023). ORD 10DJ N° 1315 de fecha 06 de diciembre de 2023.

Superintendencia de Educación (2024). ORD 10DJ TRA N° 0004 de fecha 04 de enero de 2024.

Tébar Cuesta, F. (2018). Autonomía de los centros educativos (intervención de la Inspección de Educación). Avances En Supervisión Educativa, (29). Consultado el 28 de enero de 2022, obtenido de <https://doi.org/10.23824/ase.v0i29.617>

Terigi, F. (2009). Los sistemas nacionales de inspección / supervisión escolar. Revisión de la literatura y análisis de casos. Buenos Aires: IIPE-UNESCO, Sede Regional de Buenos Aires.

Terigi, F. (2010). Los sistemas nacionales de inspección y la supervisión escolar. Revisión de literatura y análisis de casos. - 1a ed. - Buenos Aires: Inst. Internacional de Planeamiento de la educación IIPE-Unesco. Consultado el 28 de enero de 2022, obtenido de https://issuu.com/guerrerortiz/docs/sistemas_de_supervision_escolar-iipe

Treviño. E., Órdenes, M. y Treviño, K. (2009). ¿Cómo los Planes de Mejoramiento Educativo SEP pueden ayudar a mejorar los aprendizajes? Serie En Foco Educación. Santiago, Chile: Centro de Políticas Comparadas en Educación – Expansiva, Universidad Diego Portales.

UNESCO. (2017). Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo, Rendir cuentas en el ámbito de la educación: Cumplir nuestros compromisos. Consultado el 10 de marzo de 2022, obtenido de <https://es.unesco.org/gem-report/node/1464>

UNESCO. (2018). Cómo puede contribuir la tecnología a la rendición de cuentas en la educación. Equipo de Informe GEM. Consultado el 20 de enero de 2019, obtenido de <https://world-education-blog.org/es/2018/03/30/como-puede-contribuir-la-tecnologia-a-la-rendicion-de-cuentas-en-la-educacion/>

UNESCO. (2020) Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo, Inclusión y

educación: todos y todas sin excepción. Equipo de Informe GEM. Consultado el 20 de enero de 2019, obtenido de <https://doi.org/10.54676/WWUU8391>

Valenzuela, J. P. (2008). Análisis Descriptivo de la Situación Financiera de los Municipios en Chile. BID. Páginas 1–77.

Vázquez Cano, E. (2017). La inspección y supervisión de los centros educativos. Madrid, España. UNED.

Villarroel, Tania. (2021). Proyecto de ley que moderniza la subvención escolar preferencia (SEP), Boletín 12979-04. Santiago, Chile. Acción Educar. Consultado el 20 de Julio de 2022, obtenido de <https://accioneducar.cl/wp-content/uploads/2021/03/Presentación-proyecto-de-ley-que-flexibiliza-la-SEP-Acción-Educar-Senado.pdf>

World Bank. (2012). Information and Communications for Development: Maximizing Mobile. Washington, DC: World Bank. Consultado el 20 de marzo de 2022, obtenido de <http://hdl.handle.net/10986/11958>

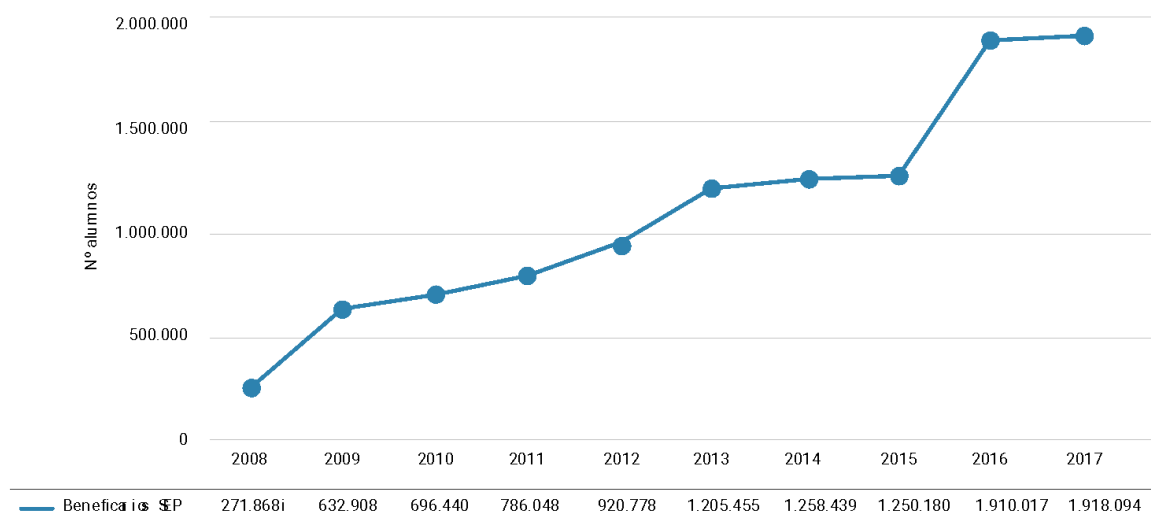
Youdell, D. (2004). Engineering school markets, constituting schools and subjectivating students: the bureaucratic, institutional and classroom dimensions of educational triage. *Journal of Education Policy*, 19(4) 407-431. doi:10.1080/0268093042000227474. Consultado el 20 de marzo de 2022, obtenido de https://www.researchgate.net/publication/248975610_Engineering_school_markets_constituting_schools_and_subjectivating_students_The_bureaucratic_institutional_and_classroom_dimensions_of_educational_triage

Zorrilla Fierro, Margarita María. (2013). Transformar la supervisión escolar: ¿solo una aspiración o puede ser una meta razonable y posible?. EDUCAR, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, España. Vol. 49, núm. 1, pp. 49-66. Consultado el 20 de agosto de 2022, obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/3421/342130840004.pdf>

IX. ANEXOS

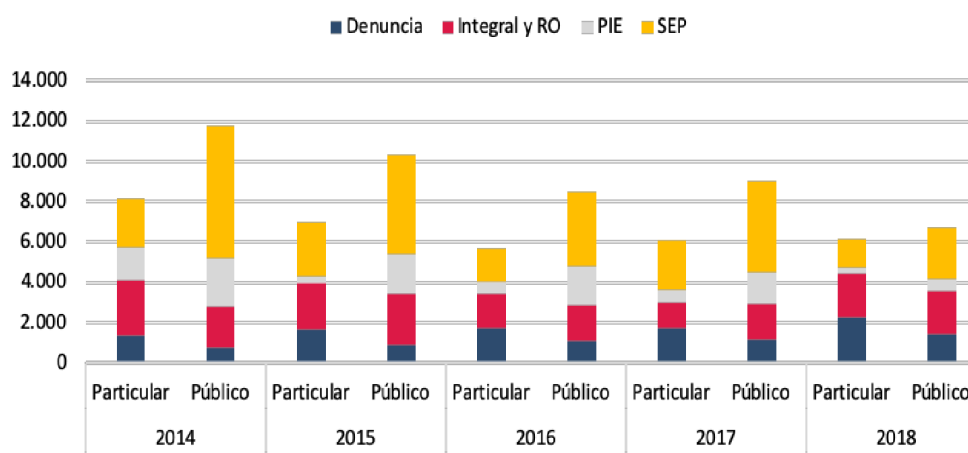
1. Gráficos.

Gráfico Anexo 1: Número de alumnos beneficiarios SEP 2008-2017



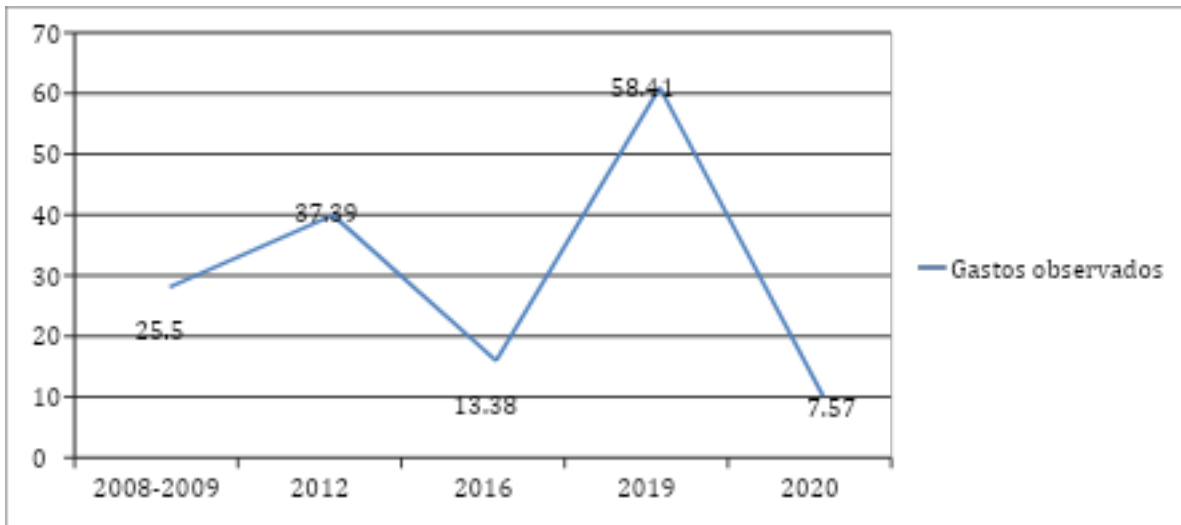
Fuente: Centro UC Políticas Públicas (2019). Boletín No1, Subvención Escolar Preferencial: Gestión y Uso de los Recursos en sus 10 Años de Implementación.

Gráfico Anexo 2: Principales materias fiscalizadas por año y dependencia



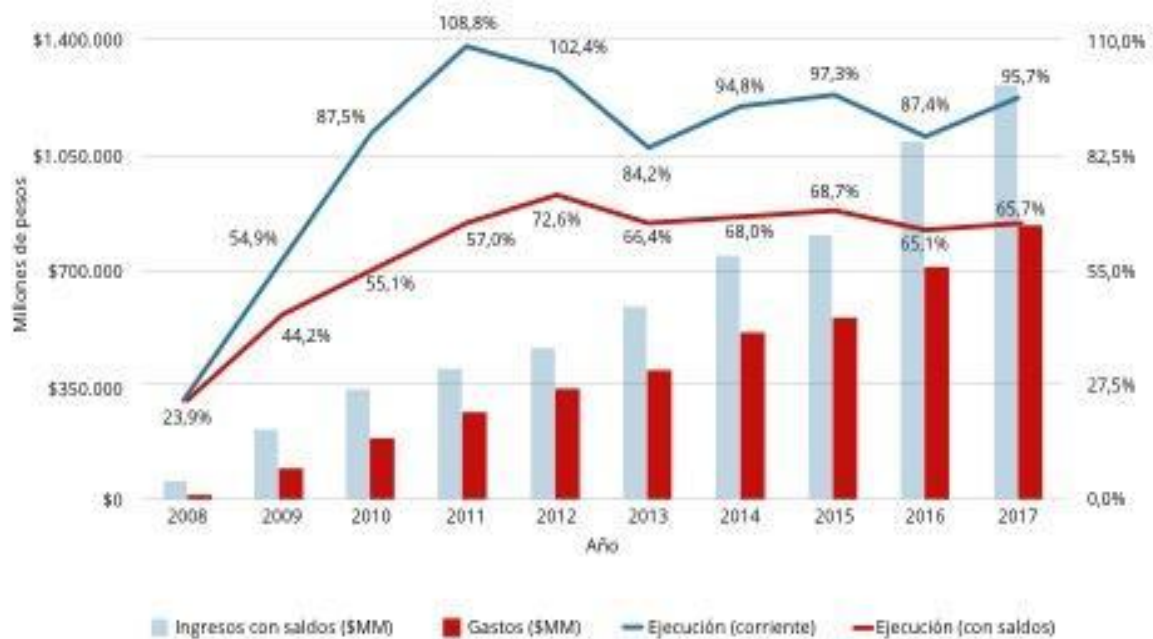
Fuente: Arzola G, María Paz, Zaldívar S, Anita (2019). Serie Informe Social: Análisis de la labor de la Superintendencia de Educación. Libertad y Desarrollo. Santiago, Chile.

Gráfico Anexo 3: Porcentaje de gastos observados por la Contraloría (gasto improcedente en personal, en otros fines, y problemas de rendición) en relación a la muestra de fondos SEP.



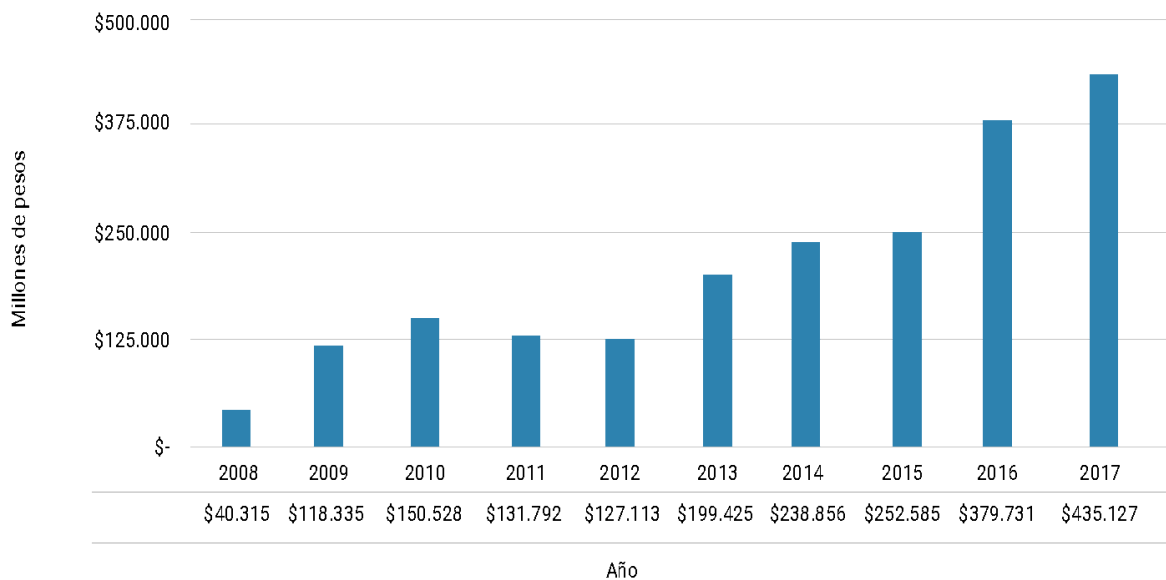
Fuente: Elaboración propia. En base a los Informes de la Contraloría General, años 2012, 2016, 2019 y 2020, publicados en su página web (www.contraloria.cl).

Gráfico Anexo 4: Gastos, ingresos y ejecución de aportes SEP 2008-2017



Fuente: Centro UC Políticas Públicas (2019). Boletín No1, Subvención Escolar Preferencial: Gestión y Uso de los Recursos en sus 10 Años de Implementación.

Gráfico Anexo 5: Saldos acumulados de aportes SEP (cifra en millones de pesos)



Fuente: Centro UC Políticas Públicas (2019). Boletín No1, Subvención Escolar Preferencial: Gestión y Uso de los Recursos en sus 10 Años de Implementación.

2. Tablas.

Tabla Anexo 1: Principales observaciones de la Contraloría.

Problema	En que consiste
Gastos improcedentes en personal	Se paga personal que es ajeno a la SEP
Gastos improcedentes en otros fines	No se ajustan al Plan de Mejoramiento Educativo del establecimiento y a los fines dispuestos en la ley 20.248

Problemas en la rendición	Gastos no acreditados por documentación de respaldo insuficiente o documentación incorrecta, gastos que correspondían a rendición anterior, diferencias en los montos rendidos y montos respaldados, gasto es mayor que el ingreso.
Saldo no invertido	Diferencia entre el monto transferido por SEP y el monto rendido.
Saldo faltante	Diferencia entre el saldo sin utilizar de los recursos SEP y el saldo de la cuenta corriente exclusiva para fondos SEP.

Fuente: Elaboración propia. En base a las principales objeciones a las rendiciones de cuentas contenidas en los Informes de la Contraloría General, años 2012, 2016, 2019 y 2020, publicados en su página web (www.contraloria.cl).

Tabla Anexo 2: Participación de materias fiscalizadas en relación al total fiscalizado.

	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

Fuente: Arzola G, María Paz, Zaldívar S, Anita (2019). Serie Informe Social: Análisis de la labor de la Superintendencia de Educación. Libertad y Desarrollo. Santiago, Chile.

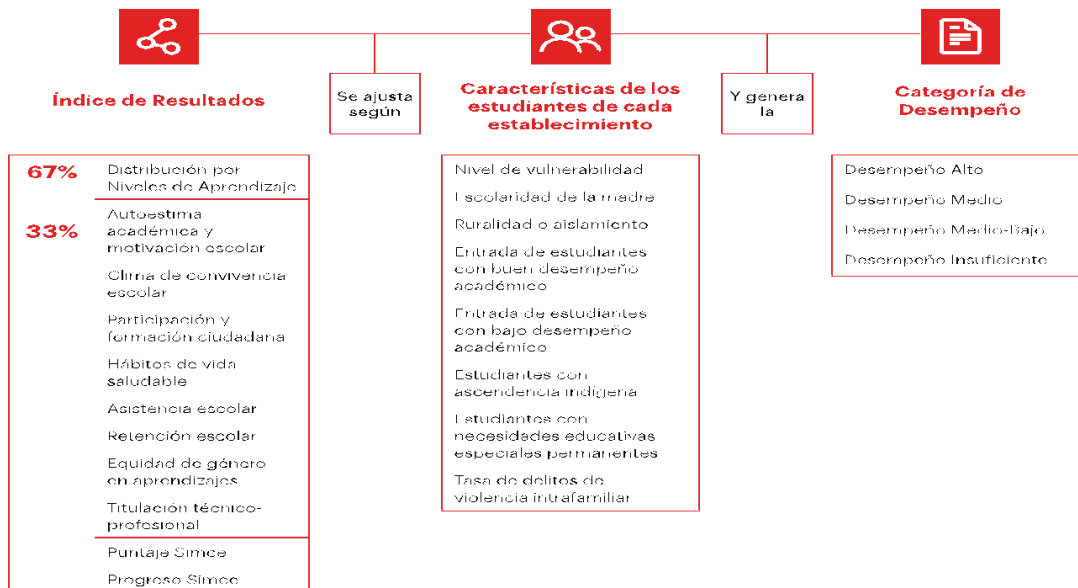
Tabla Anexo 3: Tasa de sanciones en relación a fiscalizaciones, por materia.

	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%

Fuente: Arzola G, María Paz, Zaldívar S, Anita (2019). Serie Informe Social: Análisis de la labor de la Superintendencia de Educación. Libertad y Desarrollo. Santiago, Chile.

3. Figuras

Figura anexo 1: Proceso de construcción de la Categoría de Desempeño.



Fuente: Agencia de la Calidad de la Educación (2020). Análisis del servicio educacional provisto por los Servicios Locales de Educación durante la primera etapa de su proceso de instalación. Santiago, Chile.