

AGOSTO 2024

INFORME FINAL:

EVALUACIÓN EXTERNA DE LA POLÍTICA DE NUEVA EDUCACIÓN PÚBLICA SOBRE LA CORRECTA INSTALACIÓN Y TRASPASO DE LOS NUEVOS SLEP

CIAE 15
CENTRO DE INVESTIGACIÓN
AVANZADA EN EDUCACIÓN
UNIVERSIDAD DE CHILE
AÑOS

 UNIVERSIDAD DE CHILE
INSTITUTO DE ESTUDIOS
AVANZADOS EN EDUCACIÓN **IE**

 **CSP** INGENIERÍA INDUSTRIAL
UNIVERSIDAD DE CHILE
CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS

Instituciones ejecutoras:

Este estudio fue realizado por el Centro de Investigación Avanzada en Educación (CIAE) del Instituto de Estudios Avanzados en Educación y el Centro de Sistemas Públicos (CSP) de la Facultad de Ingeniería, ambos de la Universidad de Chile.

Equipo de Investigación

Jefe de proyecto

Xavier Vanni (Centro de Investigación Avanzada en Educación, CIAE, Universidad de Chile).

Investigadores

Cristian Bellei (Centro de Investigación Avanzada en Educación, CIAE, Universidad de Chile)

Pablo González (Centro de Sistemas Públicos, Facultad de Ingeniería, Universidad de Chile)

Juan Pablo Valenzuela (CIAE, Instituto de Estudios Avanzados en Educación, Universidad de Chile)

Javier Martínez (Centro de Sistemas Públicos, Facultad de Ingeniería, Universidad de Chile)

Patricio Rodríguez (CIAE, Instituto de Estudios Avanzados en Educación, Universidad de Chile)

Antonia Toro (Centro de Sistemas Públicos, Facultad de Ingeniería, Universidad de Chile)

Claudio Montoya (Centro de Estudios y Desarrollo de la Educación Continua, Saberes Docentes, Universidad de Chile)

Francisca Corvalán (Centro de Investigación Avanzada en Educación, CIAE, Universidad de Chile)

Angélica Bonilla (Universidad Alberto Hurtado – Universidad Diego Portales)

Alejandro Ariztia (Investigador Independiente)

Mariana Contreras (Centro de Investigación Avanzada en Educación, CIAE, Universidad de Chile)

Pablo Paredes (Centro de Sistemas Públicos, Facultad de Ingeniería, Universidad de Chile)

Contraparte técnica

Sebastián Araneda (Centro de Estudios, Mineduc)

Maximiliano Tham (Dirección de Educación Pública)

Loreto de la Fuente (Centro de Estudios, Mineduc)

Daniela Berkowitz (Gabinete Ministro, Mineduc)

Javiera Madrigal (Subsecretaria de Educación Escolar, Mineduc)

Diego Olivares (Subsecretaría de Educación Parvularia, Mineduc)

Paulina Parra (Dirección de Educación Pública)

Josefa Araya (Centro de Estudios, Mineduc)

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN	4
II.	ANTECEDENTES	5
III.	OBJETIVOS	8
A.	Objetivo general	8
B.	Objetivos específicos.....	8
IV.	ACTIVIDADES REALIZADAS	9
A.	Análisis documental	9
B.	Entrevistas individuales y grupales	12
C.	Talleres de validación.....	16
D.	Análisis cuantitativo	17
V.	RESULTADOS.....	18
A.	Análisis documental	18
B.	Análisis cuantitativo	30
C.	Análisis cualitativo	59
D.	Estándares para el traspaso del servicio educativo a los Servicios Locales de Educación	94
VI.	CONCLUSIONES	124
VII.	RECOMENDACIONES	130
VIII.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	136

I. INTRODUCCIÓN

Desde la promulgación de la Ley N° 21.040 en noviembre de 2017, que dio origen al Sistema de Educación Pública en Chile, se ha gestado un proceso de transformación en el panorama educativo del país. Este sistema, conformado por el Ministerio de Educación (Mineduc), la Dirección de Educación Pública (DEP) y los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP), busca fortalecer la gestión y apoyo a los establecimientos educacionales públicos. El establecimiento progresivo de los SLEP sucede en dos etapas y su implementación ha sido objeto de seguimiento por parte del Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública.

El presente informe se enfoca en analizar la implementación de la ley, especialmente en la segunda etapa de instalación de los SLEP, considerando los ajustes realizados en el calendario de implementación. El objetivo general es evaluar la implementación de la política de la Nueva Educación Pública (NEP) y proponer estándares para garantizar el correcto traspaso del servicio educativo a los nuevos SLEP. Con ese fin, se llevará a cabo un análisis detallado de los procesos de instalación, diseño institucional, estándares y procesos críticos asociados, así como una evaluación de los SLEP en funcionamiento. A través de este informe, se busca contribuir a la toma de decisiones informadas que permitan asegurar el éxito de la implementación de la Nueva Educación Pública.

Para alcanzar este objetivo, se utilizó una metodología mixta que incluye un análisis documental de documentos oficiales, informes de evaluaciones anteriores y artículos académicos, entre otros. También se realizaron entrevistas individuales y grupales a informantes clave sobre los distintos procesos de implementación de los SLEP, como parte del análisis cualitativo. Además, se llevó a cabo un análisis de datos cuantitativos, considerando diferentes indicadores para comprender la situación actual de la educación pública. Así, en el presente informe se abordan los siguientes aspectos:

1. Resultados del análisis documental.
2. Hallazgos del análisis cualitativo y cuantitativo.
3. Propuesta de estándares y criterios para las distintas etapas de los SLEP.
4. Recomendaciones para la DEP, los SLEP y otras instituciones relevantes en el marco de la NEP.

II. ANTECEDENTES

El 24 de noviembre de 2017 se publicó la Ley N° 21.040, que crea un nuevo Sistema de Educación Pública. Con este nuevo sistema se establece un entorno institucional de gestión y apoyo a los establecimientos educacionales públicos y sus comunidades, compuesto por el Ministerio de Educación como ente rector; la Dirección de Educación Pública, que coordina y conduce el Sistema Nacional, y 70 Servicios Locales de Educación Pública que se configuran como un nuevo liderazgo intermedio especializado y profesionalizado para la administración de los establecimientos públicos. Para la instalación de estos 70 SLEP, la ley contempló un proceso gradual de dos etapas: la primera, que se extendió entre los años 2018 y 2020, y que consideró la instalación de 11 SLEP, y la segunda, que inicialmente se planteó desde el año 2022 al 2025, que contemplaba la instalación de los 59 SLEP restantes.

Para monitorear la implementación de la ley y sus respectivas etapas, el artículo 7 transitorio de la Ley N° 21.040 dispuso la creación y conformación del Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública, cuya misión principal es asesorar al Presidente de la República en la evaluación y análisis del proceso de instalación de los SLEP. Con el propósito de implementar correctamente la Nueva Educación Pública, el consejo elabora un informe anual que hace seguimiento a la puesta en marcha del nuevo sistema. Asimismo, en 2021, el consejo elaboró la evaluación intermedia del proceso contemplada en la ley, que consideró los avances, nudos y desafíos observados en la implementación de la primera etapa (2018-2020). En dicho Informe de Evaluación Intermedia no hubo acuerdo mayoritario en el consejo para respaldar la extensión de la segunda etapa de implementación, manteniéndose los plazos originales establecidos en la ley.

En 2022 se da inicio a la segunda etapa de implementación de la ley. Si bien ese año estaba contemplado el inicio de funciones de 15 SLEP, el Ministerio de Educación ya había disminuido el número de SLEP para ese año a través del Decreto N° 68 de 2021, que redujo de 15 a 6 el número de SLEP con inicio de funciones en 2022. De este modo, en marzo de 2022 entraron en funcionamiento los SLEP de Iquique, Licancabur, Maule Costa, Punilla Cordillera, Aysén y Magallanes. Durante 2022, y considerando diferentes antecedentes presentados por el Ministerio de Educación –que contemplan distintos estudios realizados respecto a la implementación de la Nueva Educación Pública– el consejo reevaluó la decisión tomada en la Evaluación Intermedia de mantener los plazos originales establecidos en la ley, y decide de manera unánime apoyar el cambio de calendario. Este cambio de calendario quedó reflejado en el Decreto N° 162 del Ministerio de Educación, promulgado en septiembre y publicado en noviembre de 2022, que extiende la implementación de los SLEP restantes entre los años 2023 y 2027. Luego, mediante el Decreto N° 78 del 7 de agosto de 2023, se modificó la fecha de entrada en funcionamiento del SLEP Chiloé, adelantándose para el 30 de junio de 2024. Esta decisión fue tomada en el marco de la crisis de la administración municipal de la comuna de Ancud, que implicó la designación de un administrador provisional. Lo anterior, de acuerdo con las definiciones de la ley 20.529 para los casos en que hay riesgo para la continuidad del servicio educativo.

De este modo, el calendario vigente de creación de SLEP queda estructurado de la siguiente forma:

Ilustración 1. Calendario de Implementación SLEP

CALENDARIO DE IMPLEMENTACIÓN SLEP

AÑO DE ENTRADA EN FUNCIONAMIENTO y entre paréntesis el año de traspaso del servicio educativo

2018	2019	2020	2021	2022
Barrancas (2018) Costa Araucanía (2018) Huasco (2018) Puerto Cordillera (2018)	Andalién Sur (2020) Chinchorro (2020) Gabriela Mistral (2020)	Atacama (2021) Colchagua (2021) Llanquihue (2021) Valparaíso (2021)	Evaluación Intermedia	Aysén (2024) Iquique (2024) Magallanes (2024) Punilla Cordillera (2024) Licancabur (2025) Maule Costa (2025)
2023	2024	2025	2026	2027
Andalién Costa (2025) Costa Central (2025) Del Pino (2025) Elqui (2025) Los Libertadores (2025) Marga Marga (2025) Santa Corina (2025) Santa Rosa (2025) Tamarugal (2025) Valdivia (2025)	Antofagasta (2026) Petorca (2026) Aconcagua (2026) Los Andes (2026) Valle Cachapoal (2026) Los Álamos (2026) Puelche (2026) Los Parques (2026) Santiago Centro (2026) Valle Diguillín (2026) Chiloé (2025)	Litoral (2027) Hanga Roa (2027) Costa Colchagua (2027) Los Cerezos (2027) Maule Valle (2027) Los Copihues (2027) Reloncaví (2027) Manquehue (2027) La Quebrada (2027) Talagante (2027)	Choapa (2028) Limarí (2028) Cachapoal Costa (2028) Cachapoal Norte (2028) Arauco Norte (2028) Cautín Norte (2028) Cautín Sur (2028) Chacabuco (2028) Los Viñedos (2028) Maipo Sur (2028) Mapocho (2028)	Quillota (2029) Cardenal Caro (2029) Valle Biobío (2029) Las Caletas (2029) Arauco Sur (2029) Malleco Costa (2029) Malleco Cordillera (2029) Osorno (2029) Melipilla (2029) Ranco (2029) Costa Itata (2029)

Fuente: Dirección de Educación Pública.

En noviembre de 2023, el Ejecutivo estableció un protocolo de acuerdo para la aprobación de la partida de educación en el Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público 2024, el cual incluyó diversas medidas relacionadas con la implementación de los SLEP, algunas de las cuales se consagraron en el artículo 43 de la Ley de Presupuestos 2024, entre ellas:

- La suspensión transitoria del traspaso del servicio educativo a los SLEP a los que les corresponde hacerlo a partir del 1 de enero de 2024, a excepción de aquellos que, de acuerdo con la evaluación del Ministerio de Educación, se encontraran en condiciones adecuadas para ello, en base a un informe fundado que contenga las razones de las definiciones adoptadas, a presentar ante las Comisiones de Educación del Senado y de la Cámara (medida a).
- Realizar una evaluación externa a la Política de Nueva Educación Pública, sobre los procesos de instalación, implementación y traspaso, identificando estándares que deberán cumplir los nuevos SLEP para realizar el correcto traspaso del servicio educativo. A partir de dicha evaluación, el Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública podrá proponer la suspensión total o parcial de la creación de nuevos Servicios Locales de Educación Pública (medida c).

El 20 de diciembre de 2023, a través de la Resolución Exenta N° 6.500, el Ministerio de Educación aprueba el Informe de Traspaso y señala que los SLEP de Iquique, Punilla Cordillera, Aysén y Magallanes cuentan con las condiciones para el traspaso del servicio educativo, suspendiendo transitoriamente el traspaso de los SLEP de Licancabur y Maule Costa. Por otro lado, y para desarrollar la medida c) contemplada en el protocolo de acuerdo, el Ministerio de Educación ha

encargo al Centro de Investigación Avanzada en Educación (CIAE) y al Centro de Sistemas Públicos (CSP) Universidad de Chile el desarrollo de una evaluación sobre los procesos de instalación, implementación y traspaso de los SLEP. Esta evaluación busca identificar los nudos críticos y las fortalezas que permitirán definir los estándares que deben cumplir los nuevos SLEP para realizar el correcto traspaso del servicio educativo.

Para lo anterior, deberán considerarse las etapas de anticipación, funcionamiento, traspaso y en régimen de la implementación de los SLEP, que se definen de la siguiente manera:

Tabla 1. Descripción de las etapas de implementación de los SLEP.

Etapa implementación	Descripción
Anticipación	Corresponde al año calendario previo a la entrada de funcionamiento del SLEP. En esta etapa se instala el Comité Directivo Local (CDL), se constituyen las comisiones técnicas, se suscriben los planes de transición y convenios de ejecución. Además, se define el presupuesto del Programa 01 de los SLEP, se emite el primer decreto alcaldicio, se inician las gestiones para desarrollar el concurso del director ejecutivo y del segundo nivel jerárquico de los SLEP y se emiten las REX de traspaso.
Funcionamiento	Se inicia el año de entrada de funcionamiento del Servicio Local y se extiende por 22 meses. En esta etapa tiene lugar el nombramiento de los directores ejecutivos, los segundos niveles jerárquicos y los equipos de los SLEP. A su vez, se habilita administrativamente al SLEP como servicio público; se habilita la oficina y sistemas, y se inician los concursos cerrados y procesos de selección. Adicionalmente, se emite el segundo decreto alcaldicio, se diseña el presupuesto del Programa 01 (P01) y el Programa 02 (P02) de los SLEP; se diseña el primer Plan Anual, se realiza la regularización de bienes muebles e inmuebles y se emiten las REX de traspaso modificatorias.
Traspaso	Esta etapa corresponde al año calendario de traspaso del servicio educativo al nuevo sostenedor. En esta etapa se firman los convenios (SEP, FAEP, Junji, etc.), se realiza el cierre de traspaso de personas y bienes muebles e inmuebles y se emiten las actas de traspaso.
En régimen	Se refiere a los Servicios Locales de Educación Pública que han completado el proceso de traspaso de la administración de los servicios educativos desde los municipios y ya se han convertido en los sostenedores educativos de los establecimientos y jardines infantiles de sus territorios.

Fuente: Consejo de Evaluación de Sistema de Educación Pública (2019)

III. OBJETIVOS

A. Objetivo general

Evaluar la implementación de la política de la Nueva Educación Pública y proponer los estándares que deberán cumplir los nuevos SLEP para que se realice la correcta instalación y traspaso del servicio educativo. Para lo anterior, deberán considerarse las etapas de anticipación, funcionamiento, traspaso y en régimen de los SLEP.

B. Objetivos específicos

Los objetivos específicos de la evaluación son:

- a) Realizar una síntesis de los distintos procesos de instalación en los que se encuentren los SLEP de las cohortes 2018, 2019, 2020, 2022, 2023 y 2024 de la muestra. La síntesis debe distinguir y categorizar según niveles de criticidad.
- b) Analizar el diseño institucional implementado para la anticipación, funcionamiento y preparación del traspaso del servicio educativo a los SLEP de las cohortes estudiadas.
- c) Sistematizar los estándares y procesos críticos asociados a una correcta preparación del traspaso del servicio educativo, a partir de una metodología diferenciada que considere las distintas etapas de desarrollo en las que se encuentran los SLEP de las cohortes 2018, 2019, 2020, 2022, 2023 y 2024.
- d) Evaluar la implementación de los SLEP de las cohortes 2018, 2019, 2020, 2022, 2023 y 2024 a partir del análisis de datos cuantitativos secundarios.
- e) Proponer estándares que deberán cumplir los nuevos SLEP para que se realice el correcto traspaso del servicio educativo y etapa en régimen del servicio.
- f) Apoyar la toma de decisiones respecto de la recomendación que realizará el Consejo de Evaluación sobre la continuidad, suspensión parcial o suspensión total de la creación de nuevos SLEP según la evidencia levantada.

IV. ACTIVIDADES REALIZADAS

El enfoque metodológico del estudio es mixto, contemplando un levantamiento de información documental inicial, un levantamiento de información primaria de tipo cualitativo y un tercer componente de análisis de información secundaria bajo metodologías cuantitativas. Para el primer componente, se analizaron documentos fundamentales para la instalación de la política. Para el segundo, se realizaron entrevistas semiestructuradas, grupos focales y dos talleres de validación de expertos. Por último, el tercer componente contempló el análisis de datos secundarios de relevancia para la política utilizando una metodología cuantitativa.

A continuación, se presentan las actividades realizadas por medio de las cuales se buscó a los objetivos específicos planteados. Los resultados de las actividades se analizaron según la Tabla 2, que esquematiza las dimensiones de interés según cada etapa de instalación y traspaso.

Tabla 2. Dimensiones y etapas de la matriz de operacionalización.

Dimensión	Etapa			
	Anticipación	Funcionamiento	Traspaso	En régimen
Política, normativa				
Administrativa y financiera				
Recursos humanos (SLEP y establecimientos educacionales)				
Equipamiento e infraestructura				
Educativa				
Participación y territorio				

Fuente: Elaboración propia.

A. Análisis documental

Este apartado se dedica al análisis documental detallado de la Nueva Educación Pública, enfocándose en una evaluación crítica de la implementación y los desafíos del sistema desde su concepción hasta la actualidad. A través de la revisión de una variedad de fuentes documentales, incluyendo estudios académicos, informes gubernamentales y notas de política pública, se busca ofrecer un panorama comprensivo de las dinámicas y resultados de esta reforma educativa.

Metodología

Selección de los documentos

El análisis documental tuvo como propósito asegurar la exhaustividad, consistencia y profundidad del examen de las evidencias disponibles. Para lograr dicho objetivo, se recopilieron diversos documentos, tanto de dominio público como proporcionados por el Ministerio de Educación, relacionados con la NEP. Dada la amplia dispersión de estos materiales y la ausencia de repositorios que engloben completamente la variedad de tipos documentales de interés, se adoptó un método de recopilación en bola de nieve.

Los tipos de documentos considerados incluyen artículos académicos, capítulos de libros, documentos de opinión, informes, libros completos, minutas, normativas, notas de política pública, presentaciones, reportes de estudios y tesis. El criterio de inclusión se basó en seleccionar aquellos documentos que contuviesen evaluaciones sobre el proceso de implementación de la NEP. Se excluyeron aquellos textos tipo manuales de procedimientos o reflexiones teóricas, dado que estos documentos no proporcionan un análisis crítico o evaluativo sobre algún aspecto del proceso de implementación. Bajo estos principios, fueron analizados 60 documentos.

Caracterización de la documentación analizada

Se analizaron documentos publicados entre 2018 y 2024. La distribución anual de los documentos se presenta en la Tabla 3. Los tipos de documentos analizados son variados y se distribuyen de acuerdo a la Tabla 4.

Tabla 3. Año de publicación de los documentos

Año	Documentos
2018	3
2019	5
2020	11
2021	17
2022	13
2023	8
2024	3
Total	60

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4. Cantidad de documentos según tipología

Tipo de documento	Documentos
Artículo académico	14
Documento de opinión	1
Informe	21
Minuta	2
Normativos	1
Nota de política pública	7
Presentación	3
Reporte de estudio	5
Tesis	6
Total	60

Fuente: Elaboración propia.

- **Artículo académico:** estos artículos provienen de revistas académicas y presentan investigaciones originales y estudios empíricos sobre la implementación de la NEP.
- **Documento de opinión:** ofrece una perspectiva personal o institucional sobre la NEP. Este tipo de documento generalmente no sigue una metodología rigurosa, pero puede proporcionar reflexiones valiosas desde un punto de vista subjetivo.
- **Informe:** los informes representan la mayor parte de los documentos. Estos suelen ser producidos por organismos gubernamentales, instituciones académicas o consultoras, y presentan resultados de investigaciones, evaluaciones de políticas y recomendaciones.
- **Minuta:** registros breves de reuniones, discusiones o sesiones de trabajo relacionadas con la NEP. Estos documentos proporcionan un resumen de los puntos tratados y las decisiones tomadas en dichos encuentros.
- **Normativos:** incluye leyes, reglamentos o directrices oficiales emitidas para regular la implementación de la NEP. Específicamente se consideró la propuesta de Proyecto de Ley para identificar propuestas de mejora.
- **Nota de política pública:** presentan análisis y recomendaciones sobre la NEP desde una perspectiva de política educativa. Estos documentos suelen estar dirigidos a tomadores de decisiones y buscan influir en la formulación o ajuste de políticas.
- **Presentación:** incluyen diapositivas utilizadas en instancias de discusión sobre la NEP. Aunque pueden ser menos detallados que otros tipos de documentos, proporcionan una visión general y puntos clave sobre el tema.
- **Reporte de estudio:** resultados de investigaciones específicas sobre la NEP. Estos reportes consisten en análisis detallados y conclusiones basadas en estudios de caso.

Análisis de los documentos

El análisis de los documentos se desarrolló en tres niveles. En primer término, se realizó una caracterización de los informes, enfocándose en sus contenidos y principales atributos como título, autores, año de publicación, fuente/index (si corresponde), institución y categoría del documento. Además, se identificaron y examinaron las dimensiones evaluativas presentes en los informes, que incluyen aspectos administrativos y financieros, recursos humanos, equipamiento e infraestructura, normativa política, educación, participación y territorio. También se incorporó un ítem específico en torno a la existencia de evidencia sobre educación parvularia.

En el segundo nivel, se adoptaron diversas rúbricas del *Critical Appraisal Skills Programme (CASP)* para evaluar la profundidad y el rigor metodológico de la producción de evidencia de cada documento. Se utilizó la *Systematic Review Checklist* y la *Qualitative Review Checklist* (CASP, 2018a y 2018b) como referencias. Estas herramientas facilitan la evaluación de la validez, los resultados y la relevancia de los estudios en contextos específicos. Cabe señalar que este proceso no buscó evaluar la calidad intrínseca de cada documento, sino la evidencia considerada para las conclusiones de este informe, abordando cuestiones como la claridad de los objetivos, la metodología empleada, la selección y descripción de fuentes y el análisis detallado de los datos.

El procedimiento final consistió en un análisis de contenido, utilizando como principales categorías los ámbitos de estudio identificados. Se seleccionaron textos clave de cada documento y se añadieron

categorías inductivas para facilitar la síntesis y evaluación de la información recopilada. Este enfoque permitió realizar una revisión crítica y estructurada de los documentos, contribuyendo a los objetivos del estudio. El listado de los documentos analizados se encuentra en la sección Anexos.

B. Entrevistas individuales y grupales

En el contexto de la metodología cualitativa, se realizaron entrevistas individuales y grupales. Con el objetivo de dar respuesta a los focos de indagación planteados en la operacionalización de las dimensiones, se entrevistó a los siguientes actores clave de los SLEP:

- Directores/as ejecutivos/as (DE)
- Subdirectores/as de Planificación
- Subdirectores/as de Infraestructura
- Subdirectores/as de Personas
- Subdirectores/as de Apoyo Técnico-Pedagógico
- Subdirectores/as de Administración y Finanzas

Tal como se especificó en los términos de referencia, la población objetivo de este estudio se divide en los siguientes grupos de SLEP (listado completo en Anexos), según la fase de instalación en la que se encuentran, conforme a dos criterios: a) haber traspasado el servicio educacional; y b) contar con DE designado/a:

- **Grupo 1: SLEP con servicio educacional traspasado:** 11 SLEP de las cohortes 2018-2020 y los cuatro SLEP de la cohorte 2022 cuyo servicio educacional fue traspasado el 1° de enero del presente año.
- **Grupo 2: SLEP sin traspaso, pero con DE nombrado:** dos SLEP de la cohorte 2022 y seis de la cohorte 2023.
- **Grupo 3: SLEP sin traspaso, sin DE nombrado:** cuatro SLEP de la cohorte 2023 y los 10 de la cohorte 2024.

Para las entrevistas grupales, se convocó a los actores de todos los SLEP del grupo 3. Así, en el caso de directivos de establecimientos educacionales y profesionales de la educación, se convocó a todos los representantes de dichos estamentos en sus respectivos Consejos Locales de Educación Pública (SLEP del grupo 1), ya que, para pertenecer a estos, los representantes han debido ser elegidos democráticamente por sus pares, tal como lo dispone el Reglamento de los Consejos Locales¹ y, por tanto, cuentan con la legitimidad necesaria para hablar en representación de estos. Asimismo, en el caso de los representantes de los municipios y de los centros de padres y apoderados, se convocó a todos los representantes pertenecientes a los Comités Directivos Locales del grupo 3.

Por último, para las entrevistas grupales a secretarios/as regionales ministeriales (Seremi) y jefes/as de los Departamentos Provinciales (Deprov), se convocó a actores que habían comenzado su gestión en 2022, de modo que contaran con la mayor experiencia posible en los procesos de instalación y traspaso de los SLEP. De esta manera, se convocó a los Seremi de Arica y Parinacota, Valparaíso, Ñuble y Aysén, mientras que, en el caso de los Deprov, se convocó a las jefaturas de las provincias de Iquique, Santiago Norte, Ñuble y Concepción. El detalle de los actores y representantes entrevistados se presenta en la Tabla 5.

¹ Decreto N° 102, de 2018, del Mineduc, que Aprueba Reglamento sobre Consejos Locales de Educación Pública.

Tabla 5. Muestra de actores entrevistados

Tipo de entrevista	Nivel central	Cantidad de entrevistas
Entrevista individual	Dirección Educación Pública	1
	División de Implementación DEP	2
	División de Desarrollo Educativo DEP	1
	División de Finanzas y Presupuesto DEP	1
	Departamento de Infraestructura y Equipamiento DEP	1
	Jefe Sector Educación Dirección de Presupuestos (Dipres)	1
	Servicio Civil	1
	Superintendencia de Educación	1
	Junta Nacional de Jardines Infantiles	1
	Exautoridades DEP (exdirector/a o exjefe de División de Implementación)	1
	Total	11
	Nivel SLEP	Cantidad de entrevistas
Entrevista individual	Directores/as ejecutivos/as grupo 1	6
	Directores/as ejecutivos/as grupo 2	3
	Subdirectores/as Planificación grupo 1	4
	Subdirectores/as de Planificación grupo 2	2
	Subdirectores/as de Infraestructura grupo 1 y 2	2
	Subdirectores/as de Personas grupo 1	3
	Subdirectores/as de Personas grupo 2	1
	Subdirectores/as Técnico Pedagógicos grupo 1	4
	Subdirectores/as de Administración y Finanzas grupo 1	4
	Subdirectores/as de Administración y Finanzas grupo 2	2
	Total	31
	Entrevistas actores territoriales	Cantidad entrevistas grupales
Entrevistas grupales	Directivos de establecimientos educacionales traspasados a SLEP	1
	Profesores de establecimientos traspasados a SLEP	1
	Directivos de establecimientos grupo 3	1
	Representantes de los municipios grupo 3	1

	Representantes de centros de padres y apoderados grupo 3	1
	Representantes de Secreduc	1
	Representantes de Departamentos Provinciales de Educación	1
	Total	7

Fuente: Elaboración propia.

Criterios de selección de la muestra

Entrevistas individuales

Respecto a las entrevistas individuales a actores de los SLEP, se seleccionó una muestra de nueve Servicios Locales siguiendo los siguientes criterios de selección:

- **Grupo:** dado que los SLEP del grupo 3 aún no cuentan con dotación, los nueve SLEP seleccionados se concentran en los grupos 1 y 2, con predominancia del primero por ser los SLEP que ya han vivenciado el proceso de traspaso.
- **Cohorte:** recogiendo el enfoque diferenciado de evaluación solicitado en los términos de referencia, y considerando que dentro de un mismo grupo de SLEP puede haber diferencias dentro del proceso de instalación (como ocurrió con el grupo 1, donde las distintas cohortes de SLEP tuvieron distintos tiempos de preparación e instalación), se procuró que todas las cohortes del universo de SLEP estuvieran representadas en la muestra.
- **Macrozona:** se procuró incluir SLEP de distintas zonas geográficas del país, de modo de contar con un factor de representación territorial. Así, se definieron las siguientes cinco macrozonas:
 - Norte: desde la Región de Arica y Parinacota hasta la Región de Coquimbo.
 - Centro Norte: Región de Valparaíso.
 - Región Metropolitana.
 - Centro Sur: desde la Región de O'Higgins hasta la Región de La Araucanía.
 - Sur: desde la Región de Los Ríos hasta la Región de Magallanes.

Al igual que en el caso de las cohortes, se veló por tener representación de las cinco macrozonas.

- **Complejidad:** en distintos estudios y evaluaciones se ha encontrado que diversos factores territoriales inciden en el grado de complejidad que reviste llevar a cabo el proceso de traspaso. En particular, el Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica (2021) clasificó a los SLEP a través de un índice de complejidad que contempló dos dimensiones: a) la complejidad en la conformación de los equipos (nombramiento de directivos de primer y segundo nivel jerárquico); y b) la complejidad del traspaso (estado administrativo y financiero, cantidad de comunas, establecimientos y dotación a traspasar, y dotación por estudiante). Tomando ambos criterios, el índice clasifica a los SLEP en tres niveles de complejidad:
 - Baja: baja complejidad para el traspaso y baja complejidad para la conformación de equipos.
 - Media: alta complejidad para el traspaso o para la conformación de equipos (pero no ambas).
 - Alta: alta complejidad para el traspaso y para la conformación de equipos.

Si bien dicho índice constituye un parámetro objetivo para la clasificación de los SLEP, la experiencia ha demostrado que este análisis no siempre ha sido completamente acertado. Por lo

anterior, y como parte del levantamiento cualitativo de información, se solicitó a la Dirección de Educación Pública que definiera los factores que, en su experiencia, han sido los más incidentes en la instalación de los SLEP. De esta manera, se distinguieron los siguientes factores que pueden facilitar o dificultar la instalación de un SLEP:

- Instalación: tiempo de instalación, factores externos (por ejemplo, la pandemia), oportunidad en el nombramiento del director/a ejecutivo/a.
- Rol del director/a ejecutivo/a: gestión del jefe del servicio, su perfil profesional y experiencia previa en el sector público.
- Situación geográfica: cercanía a la Región Metropolitana (donde opera la DEP), ubicación en zonas extremas, distancia entre las comunas del SLEP o dificultad de acceso a ellas, cantidad de comunas, población de las comunas y ruralidad.
- Administración municipal: corporación o municipio, deudas y problemas de infraestructura, entrega (o no) de información oportuna y correcta, presencia de asociaciones de funcionarios y nivel de afiliación a ellas.
- Formación de equipos: debido a otras variables, como la dispersión geográfica o la gestión del director/a ejecutivo/a, competencia de empresas o SLEP vecinos, el poblamiento de la dotación puede ser más o menos complejo.
- Cultura territorial: presencia de pueblos originarios, existencia o falta de identidad territorial común entre las comunas del SLEP.

De esta forma, los SLEP fueron clasificados de manera dicotómica en términos de complejidad *alta* o *baja*, en la medida en los factores arriba descritos se hayan presentado o se estén presentando, predominantemente, como facilitadores u obstaculizadores (ver Tabla 6).

Tabla 6. Muestra de SLEP a entrevistar

SLEP	Grupo	Cohorte	Complejidad	Macrozona
Atacama	1. En régimen	2020	Alta	Norte
Valparaíso	1. En régimen	2020	Alta	Centro Norte
Barrancas	1. En régimen	2018	Alta	RM
Andalién Sur	1. En régimen	2019	Baja	Centro Sur
Chinchorro	1. En régimen	2019	Alta	Norte
Punilla Cordillera	1. En régimen	2022	Baja	Centro Sur
Maule Costa	2. No traspasados, con DE	2022	Alta	Centro Sur
Valdivia	2. No traspasados, con DE	2023	Alta	Sur
Santa Rosa	2. No traspasados, con DE	2023	Baja	RM

Fuente: Elaboración propia.

C. Talleres de validación

Se realizaron dos talleres de validación en línea de los estándares preliminares, mediante la plataforma Zoom. El objetivo de estas instancias fue validar y conocer la opinión de las y los invitados sobre los estándares que deberán cumplir los nuevos SLEP para asegurar la correcta instalación y traspaso del servicio educativo planteados en este estudio. El primero se realizó con cinco directores ejecutivos de Servicios Locales tanto en régimen como en etapa de funcionamiento de las distintas zonas del país, como se detalla en la Tabla 7.

Tabla 7. Muestra de directores ejecutivos de los SLEP invitados

Cohorte	SLEP	Región
2018	Barrancas	Metropolitana
2020	Atacama	Atacama
2023	Santa Rosa	Metropolitana
2023	Del Pino	Metropolitana
2019	Gabriela Mistral	Metropolitana

Fuente: Elaboración propia.

El segundo taller se realizó con expertos/as en educación y educación pública, tanto nacionales como internacionales. Los/as participantes se muestran en la Tabla 8.

Tabla 8. Muestra de expertos/as invitados/as

Institución	Experto/a
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Analía Jaimovich
Centro de Estudios Públicos (CEP)	Sylvia Eyzaguirre
Centro de Políticas Públicas UC	Ignacio Irarrázaval
Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE)	Cristóbal Villalobos
Centro de Estudios de Primera Infancia (CEPI)	Alejandra Cortázar
Unicef	Pablo Alfaro
Fundación Chile	Valentina Quiroga

Fuente: Elaboración propia.

En ambas instancias se realizó una presentación detallada de los estándares propuestos por el estudio, organizados según etapa y dimensión. Tras la exposición de cada etapa, se dispuso de un tiempo para que los y las participantes pudieran compartir sus comentarios y observaciones. Las discusiones fueron transcritas y posteriormente sistematizadas utilizando la matriz de operacionalización, con el objetivo de integrar los aportes recibidos en los estándares propuestos. Además, durante los días

posteriores al taller, se recibieron comentarios adicionales de los y las participantes sobre temas que no pudieron abordarse durante la sesión, así como sobre ideas que surgieron posteriormente.

D. Análisis cuantitativo

El objetivo del análisis cuantitativo fue caracterizar la situación de la educación pública en los territorios de los SLEP de las cohortes de 2018 a 2024, en dimensiones relacionadas con los procesos de instalación y traspaso. Este análisis se realizó a nivel de establecimientos educacionales como unidad de observación, siendo los SLEP la unidad de análisis, y considera su trayectoria previa y posterior al traspaso y situación en régimen cuando sea posible.

Los análisis se concentraron en cuatro aspectos: i) Dinámicas de la matrícula residente en los territorios de los SLEP; ii) Ocupación de los establecimientos educativos públicos en los territorios; iii) Evolución de las tasas de dotación de docentes y asistentes de educación en relación con la matrícula; y iv) Complejidad de los SLEP por su extensión.

V. RESULTADOS

A. Análisis Documental

A continuación, se presentan los resultados del análisis documental, que tuvo como objetivo identificar los principales hallazgos de la evidencia pública producida por diversas instituciones e investigadores desde el inicio de la implementación de la NEP hasta la actualidad. Para lograr dicho objetivo, se analizaron 60 documentos, entre ellos artículos académicos, informes y tesis, publicados entre 2018 y 2024. Las dimensiones utilizadas fueron preestablecidas y son las mismas que organizan el resto del informe; no obstante, las subdimensiones se definieron mediante un análisis temático inductivo, basado en la codificación de extractos clave extraídos de los documentos revisados.

Es importante mencionar que, a pesar de la exhaustividad del análisis, las conclusiones presentan ciertas limitaciones, dado que una gran proporción de los hallazgos corresponden a períodos anteriores y no a los últimos años. De hecho, sólo el 25% de las publicaciones revisadas corresponden a los años 2023 y 2024. Esta limitación debe ser considerada al interpretar los resultados, ya que el análisis no pretende reflejar el estado actual de la implementación de los SLEP, sino identificar las principales debilidades y fortalezas observadas a lo largo del tiempo. Además, es relevante considerar que la calidad metodológica de los documentos revisados es variable, ya que algunos han sido sometidos a revisión por pares, mientras que otros no.

1.- Dimensión administrativa-financiera

Gestión y conectividad territorial

La extensión y diversidad territorial de los SLEP presenta desafíos significativos en la gestión y conectividad, especialmente en zonas rurales. Madero Cabib et al. (2022) destacan la dificultad de gestionar grandes territorios con variada conectividad, lo que afecta la comunicación y respuesta a las necesidades de los establecimientos educacionales. La gestión efectiva en estos contextos requiere de soluciones logísticas y operativas nuevas, así como de la planificación de visitas y supervisión que consideren la complejidad de acceso y las condiciones meteorológicas adversas, garantizando así la continuidad y calidad educativa.

La gestión territorial efectiva también está ligada a la capacidad de los SLEP para mejorar la conectividad, especialmente en zonas rurales. De acuerdo con Godoy (2022), los SLEP han enfrentado el desafío de una infraestructura de comunicaciones inadecuada, lo cual complica la implementación de políticas educativas y la gestión administrativa. La creación de oficinas locales es una medida diseñada para enfrentar la dispersión geográfica y la diversidad de las necesidades locales. Estas unidades, según Arzola (2023), están configuradas para operar más cerca del terreno, permitiendo una mayor comprensión y respuesta a las condiciones específicas de cada zona.

Financiamiento y ejecución presupuestaria

Los SLEP enfrentan desafíos continuos en la administración de recursos financieros dentro de las restricciones del sector público, lo que plantea preocupaciones sobre la sostenibilidad financiera a largo plazo. Una de las rigideces más significativas en la Ley de Presupuestos se refiere al período de ejecución del gasto. La ley establece que los recursos asignados deben ser gastados dentro de un año fiscal determinado, dificultando la planificación y ejecución de proyectos a largo plazo,

especialmente en educación, donde los tiempos de implementación pueden extenderse más allá de un año calendario. Esta rigidez impide la acumulación de fondos para grandes proyectos o mejoras necesarias que requieren de un financiamiento plurianual (Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública, 2023). No obstante, en los documentos institucionales se plantea que esto se ha ido resolviendo con Dipres en el último tiempo, de manera que los SLEP hoy pueden solicitar esos recursos como saldo inicial de caja del año siguiente.

Según lo planteado por el informe del Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública 2023, en respuesta a los desafíos iniciales en la gestión de recursos, se han implementado cambios en los procedimientos de rendición de cuentas por parte de los SLEP. Estos se habrían simplificado, reduciendo la burocracia y permitiendo una respuesta más rápida y eficiente ante situaciones emergentes. Como resultado, los SLEP ahora tendrían una mayor capacidad para gestionar los recursos de manera acorde con las necesidades locales y adaptarse a circunstancias imprevistas.

Estas medidas han buscado resolver lo que el mismo informe diagnostica respecto a las restricciones en la flexibilidad para usar fondos asignados, que limitan la capacidad para responder a necesidades locales específicas. Ello se refleja en los procesos de aprobación presupuestaria, que requieren validación central, lo que puede retrasar la implementación de programas y proyectos (Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública, 2023). Los SLEP a menudo se enfrentan a restricciones estrictas sobre cómo pueden ser utilizados los fondos, con asignaciones específicas que no necesariamente coinciden con las prioridades o emergencias que surgen a lo largo del año (Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública, 2023).

Proceso de traspaso

La transición desde la administración municipal a los SLEP ha presentado algunos desafíos, incluyendo la falta de incentivos adecuados para que los municipios operen de manera óptima. Esta transición ha sido marcada por problemas en la claridad de roles y la adecuada transferencia de responsabilidades (Garretón et al., 2022). La falta de responsabilidad con que algunos municipios han gestionado la transición hacia la nueva institucionalidad, así como las falencias previas que exhibe la administración municipal de la educación, han impedido la entrega de información ordenada, completa y oportuna en materias como nóminas de funcionarios, asignaciones, contratos de trabajo y de servicios, regularización de infraestructura y documentación respecto a títulos de dominio de terrenos.

En relación con lo anterior, si bien la Ley N° 21.040 originalmente establece el deber de elaborar un informe financiero del servicio educativo previo al traspaso y, además, contempla la posibilidad de que se suscriban convenios de transición –acuerdos que se establecen entre los municipios y el Mineduc para facilitar y regular el proceso de traspaso de la administración de los establecimientos educacionales desde los municipios a los SLEP–, importantes falencias han sido identificadas en los primeros, mientras que los segundos son voluntarios y no vinculantes, pudiendo los municipios que los firman incumplirlos sin consecuencias (Arzola, 2023). La ausencia de incentivos correctos para la suscripción de los convenios de ejecución del Plan de Transición ha sido identificada como uno de los obstáculos producto del diseño de la ley, que busca asegurar un adecuado traspaso. Su carácter voluntario es uno de los factores que habría estado generando que el proceso de traspaso no fuera lo expedito que la situación requiere (Eyzaguirre, Izquierdo y San Martín, 2021).

En la evidencia revisada, se plantea que es necesario que el Mineduc esté involucrado tempranamente con los municipios, asegurando que los problemas y sus soluciones sean abordados por los responsables directos. De este modo, se puede generar un mecanismo para que problemas del pasado no tengan que ser heredados ni resueltos por los nuevos SLEP (Izquierdo y Pacareu, 2023). Se plantea

la necesidad de avanzar en instrumentos, ya sea de gestión o legales, para comprometer a los municipios con el proceso del traspaso del servicio educacional, ya que los actuales han demostrado ser insuficientes. Se considera que los planes de transición, siempre y cuando sean firmados en conjunto con los convenios de ejecución, son el único instrumento que tiene algún efecto en el ordenamiento del municipio.

A pesar de ofrecer un incentivo económico a los municipios en relación con el uso del Fondo de Apoyo a la Educación Pública (FAEP) para saneamiento financiero, su suscripción sigue estando a voluntad de los alcaldes. Según la documentación revisada, una dimensión para tener en cuenta para determinar la instalación de los próximos SLEP debe considerar al menos una correcta sistematización de la información al momento del traspaso, con especial énfasis en las nóminas de personal, cartera de proyectos de inversión, su equilibrio financiero (incluyendo ingresos, gastos y deudas), y la firma de planes de transición y convenios de ejecución (Ministerio de Hacienda, 2021).

Se constata que este factor sigue entorpeciendo el funcionamiento inicial de los Servicios Locales. Se plantea que es necesario generar más resguardos y facultades para los actores involucrados, que favorezcan un traspaso eficiente del servicio educativo desde los municipios y aseguren las condiciones adecuadas (Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública, 2023). Asimismo, se debiera avanzar en definiciones mínimas que debieran contener las resoluciones de los planes de transición, que aseguren la entrega de información completa del servicio educativo municipal a los SLEP. Esto, para que cuenten con pleno conocimiento del servicio que asumen en tiempo y forma, y puedan desplegarse en el territorio previo al traspaso, preparando a las comunidades y amortiguando sus incertidumbres y preocupaciones (Cabezas et al., 2024).

En ese sentido, el proyecto que modifica la Ley 21.040 (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2024) busca subsanar esta dificultad mediante la obligatoriedad de los planes de transición, asegurando que el proceso sea más ágil y efectivo. Para abordar estas deficiencias, el Proyecto de Ley propone una modificación que busca garantizar un mayor control y orden en el proceso de traspaso, obligando a los municipios a sistematizar y actualizar la información crítica seis meses antes del traspaso, de manera que se facilite una transición más efectiva y transparente hacia los SLEP.

Mejoras y aprendizajes de la implementación

A pesar de los desafíos mencionados, se observan mejoras en la implementación de los SLEP en ciertos territorios, reflejando un proceso de aprendizaje y adaptación continua. Estas mejoras se han visto en la estructuración de los sistemas, la claridad en la gestión y la creciente autonomía de los SLEP (Madero Cabib et al., 2022). Se observa una mejora sustantiva en la ejecución financiera de todos los subtítulos de los primeros cuatro SLEP, la cual se ubicó en rangos entre 70% y 89,5% en 2018, pasando a rangos entre 86% y 97% para 2020. La ejecución de los siguientes siete SLEP durante su primer año ha mejorado en relación con la experiencia de los primeros SLEP, ya que todos superan el 80% de ejecución, con excepción del SLEP Atacama (Ministerio de Hacienda, 2021).

Además, se constata que los nuevos Servicios Locales de Educación Pública de Aysén, Iquique, Magallanes y Punilla Cordillera cuentan con la información actualizada por parte de los municipios, la cual fue compartida a través de tres Decretos Alcaldicios enviados los años 2021, 2022 y 2023, que detallan la información que exige la norma respecto a profesionales y asistentes de la educación que se desempeñan en establecimientos educacionales y jardines infantiles a traspasar; información de bienes muebles, bienes inmuebles y vehículos motorizados; contratos o convenios vigentes con terceros proveedores de bienes y servicios, e información respecto de los servicios prestados dentro de la comuna por los establecimientos educacionales (Ministerio de Educación, 2023). Es relevante

destacar que la implementación de estos SLEP ha sido ajustada mediante modificaciones a la Ley de Presupuestos, extendiendo de 11 a 21 meses el plazo previo al traspaso de los municipios a los SLEP. Este cambio buscó garantizar un mejor proceso de transición, permitiendo a los SLEP y a los municipios contar con un marco temporal más amplio para preparar y ajustar adecuadamente los aspectos involucrados en el proceso.

El proceso de implementación de los Servicios Locales desde la DEP experimentó mejoras basadas en el aprendizaje entre los dos primeros Servicios Locales y la última cohorte traspasada, en paralelo a procesos de evaluación que siguieron a la instalación de los SLEP. En general, las mejoras dicen relación con un mayor acompañamiento a los Servicios Locales de acuerdo con las percepciones de los propios directores ejecutivos, así como a la identificación más precisa de procesos, actividades, tareas, responsables y productos esperados de la instalación de los Servicios Locales.

Procesos de modernización y mejora al soporte técnico

Diversos documentos destacan que, para la mejora del Sistema de Educación Pública, se está desarrollando una plataforma de gestión basada en datos, en colaboración con el BID, de manera de fortalecer la reportabilidad y monitoreo de procesos y resultados. Esta plataforma permitirá a los SLEP mejorar su capacidad de gestión y respuesta, estandarizando la información y facilitando el seguimiento de procesos administrativos y técnico-pedagógicos (Dirección de Educación Pública, 2023).

Para abordar este tema, la mesa de trabajo conformada por la DEP y la Secretaría de Modernización ha priorizado el desarrollo de soluciones que permitan implementar sistemas de gestión modernos, con capas analíticas que entreguen información para el monitoreo y seguimiento de procesos y resultados en los diferentes ámbitos identificados. El foco está centrado en la estandarización de información, por lo tanto, se ha priorizado avanzar en plataformas únicas para todos los SLEP.

2.- Dimensión equipamiento e infraestructura

Problemas de infraestructura

Los SLEP enfrentan dificultades relacionadas con la gestión municipal anterior, tales como la falta de regularización de terrenos y edificios escolares, y problemas estructurales en otros debido a la antigüedad y falta de mantenimiento (Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública, 2023). La escasez de recursos y equipamiento adecuado también ha sido identificada como un importante obstáculo (Garretón et al., 2022). Estos problemas estructurales, que incluyen desde techos con filtraciones hasta instalaciones eléctricas obsoletas, requieren inversiones para su resolución. Además, se señala que la falta de planificación y mantenimiento preventivo por parte de los municipios ha dejado a muchos establecimientos en condiciones críticas, lo que demanda altos grados de intervención al momento de la instalación de los SLEP.

Consistentemente con el punto anterior, según varios informes, las dificultades financieras y la falta de una planificación adecuada han impedido que las necesidades de infraestructura se aborden de manera efectiva. La creación de nuevos espacios educativos y la mejora de los existentes se han visto obstaculizadas por la insuficiencia de fondos públicos y la falta de coordinación entre los distintos niveles de administración (Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública, 2023; Uribe et al., 2019). Además, se señala que la falta de recursos económicos de los SLEP para abrir oficinas locales afectaría la cercanía con los establecimientos escolares, limitando la capacidad de respuesta y

gestión oportuna (Eyzaguirre, Izquierdo y San Martín, 2021). Sin embargo, es relevante mencionar que, en el caso de la cohorte 2022, que incluye las regiones de Aysén y Magallanes, el Mineduc ha llevado a cabo esfuerzos específicos para la implementación de oficinas locales, buscando mejorar la proximidad en la gestión educativa de estos SLEP.

Al respecto, se plantea que se podría considerar revisar y simplificar los procedimientos burocráticos para la ejecución de proyectos de infraestructura y adquisición de recursos. Esto incluye la creación de ventanillas únicas y la reducción de los tiempos de aprobación para agilizar los procesos (Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública, 2023), así como incrementar los fondos destinados específicamente a la ampliación y construcción de nuevos establecimientos educativos, asegurando que estos recursos sean accesibles y puedan ser ejecutados de manera eficiente (Ministerio de Hacienda, 2021).

Burocracia en reparaciones

La ejecución de reparaciones menores se vería obstaculizada por procedimientos burocráticos que ralentizan la resolución de problemas y afectan la capacidad de mantener adecuadamente la infraestructura escolar (Uribe et al., 2019). La falta de autonomía financiera de los directores de escuelas para la gestión de estos procesos agravaría la situación, ya que deben seguir procedimientos estrictos y centralizados que retrasan la ejecución de intervenciones necesarias (Madero Cabib et al., 2022). Además, la dependencia de aprobaciones externas y la necesidad de cumplir con múltiples regulaciones administrativas incrementan los tiempos de espera para la realización de reparaciones urgentes, afectando directamente las condiciones de enseñanza y aprendizaje.

Dada la urgencia del tema, el Mineduc ha implementado medidas para que los SLEP cuenten con mayor flexibilidad presupuestaria, incluyendo la disponibilidad de una “caja chica” de hasta 10 UTM mensuales para cada establecimiento. El Proyecto de Ley plantea otorgar mayor autonomía financiera a los directores escolares para que puedan gestionar la adquisición de materiales y equipos de manera más eficiente y rápida, lo que incluye la implementación de un fondo específico para reparaciones y la compra de equipamiento (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2024).

Problemas en el traspaso de bienes desde los municipios

Se han identificado problemas en el traspaso de bienes desde los municipios, donde no se verificó adecuadamente la transferencia de estos al SLEP correspondiente, evidenciando falencias en la gestión y seguimiento de los activos (Contraloría General de la República, 2021). Esta situación ha generado una falta de claridad sobre la titularidad y estado de los bienes transferidos, complicando la gestión administrativa y financiera de los SLEP. Además, se ha reportado que algunos bienes, como buses escolares adquiridos mediante licitación, no fueron debidamente transferidos, lo que ha afectado la operación diaria de los establecimientos (Contraloría General de la República, 2021). Estas irregularidades también se reflejan en la falta de documentación precisa sobre las condiciones de los inmuebles, lo que dificulta la planificación de intervenciones y mejoras.

Mejora en inversiones

A pesar de los desafíos, se observa una mejora en la ejecución de proyectos de inversión a medida que los SLEP ganan experiencia y conocimiento sobre los procesos y desafíos implicados. Ha habido un incremento en la dotación de personal y recursos para ampliar y agilizar la ejecución de proyectos de infraestructura, lo que ha permitido avances en la mejora de las condiciones de los establecimientos educacionales (Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, 2021). Por ejemplo, el SLEP Gabriela Mistral ha realizado grandes inversiones en mantención y conservación de infraestructura,

beneficiando a una gran cantidad de establecimientos (Ministerio de Educación, 2023). Esta mejora en la ejecución habría sido impulsada por una mayor capacitación y apoyo técnico por parte de la DEP a los equipos responsables de gestionar los proyectos, así como por un aumento en los recursos destinados específicamente a infraestructura educativa.

Para lograr que esta mejora no se produzca únicamente después de varios años de funcionamiento del SLEP, se sugieren varias estrategias. En primer lugar, es crucial establecer una planificación anticipada y una coordinación efectiva entre los municipios y los SLEP para asegurar una transición más fluida y eficiente (Cabezas et al., 2024). Esto incluye contar con una cartera de proyectos de infraestructura bien definida desde el inicio del traspaso del servicio educativo. Además, se recomienda implementar programas de capacitación continua para los equipos técnicos y administrativos, con el objetivo de fortalecer sus competencias desde los primeros meses de operación (Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, 2021).

En el Proyecto de Ley (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2024) se promueve la creación de una unidad de infraestructura, mantención y equipamiento dentro de cada SLEP, que se encargue exclusivamente de estos aspectos y permita una gestión más especializada y eficiente. Adicionalmente, promueve la implementación de un Fondo de Infraestructura para la Educación Pública, con un enfoque exclusivo en los establecimientos dependientes de los SLEP, garantizando así una base de financiamiento incremental hasta 2030 y atrayendo inversión regional.

3.- Dimensión recursos humanos

Sobredotación de personal en establecimientos

En diversos estudios y documentos se menciona la existencia de una sobredotación de personal en los establecimientos educacionales pertenecientes a los SLEP. Algunos municipios, antes del traspaso de los establecimientos escolares, han incorporado profesionales del DAEM o de las corporaciones municipales a las dotaciones de los establecimientos educacionales como asistentes de la educación, para asegurar la continuidad laboral de estos trabajadores (Eyzaguirre, Izquierdo y San Martín, 2021; Donoso-Díaz, 2021). Contraloría determinó en 2021 que aquello no se ajustaba a derecho (CGR, 2021) y se plantea que afecta negativamente el financiamiento posterior de los establecimientos escolares (Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública, 2023; Subsecretaría de Educación, 2021). Según Arzola (2023), esta sobredotación implicaría que una cantidad importante de los recursos disponibles para financiar el servicio educativo se destine a remuneraciones, lo que limita la capacidad de los SLEP para financiar otras necesidades educativas prioritarias.

En general, se plantea que hay una alta dotación docente y de asistentes de la educación en relación con el número de estudiantes y con el ingreso destinado a remuneraciones por la Ley de Presupuestos para el caso de los asistentes de la educación (ClioDinámica Consulting, 2021; Consejo de Evaluación de la Educación Pública, 2021). Una de las menciones más recientes en torno al problema aparece en Cabezas et. al. (2024) en la que se señala que en los servicios locales existiría una relación de 10,6 estudiantes por docente y 13 alumnos por asistente de la educación. En cambio, de acuerdo con Montiel y Obach (2023), la dotación docente en países de la OCDE es de un docente por cada 15 estudiantes.

Mayor valoración que el sistema municipal

En diversas investigaciones, los directores escolares evalúan negativamente la educación bajo la administración municipal debido al alto peso de la política en las decisiones educativas y los sesgos

asociados a la elección de las autoridades de turno. Este sistema es percibido como menos transparente y meritocrático en comparación con la nueva administración de los SLEP, que, aunque también presenta problemas, se considera una mejora comparativa (Madero Cabib, Manz y Castro, 2022; Viancos-González, Ganga-Contreras y Valdés-Montecinos, 2023). De este modo, la nueva administración es valorada por su esfuerzo en establecer procesos de selección más transparentes y orientados a la meritocracia.

Dificultades en el reclutamiento y contratación

Existen dificultades relacionadas con atraer postulaciones adecuadas para los concursos públicos de directivos de los SLEP, atribuibles en gran medida a la escasez de candidatos con la experiencia necesaria, especialmente en zonas menos centrales del país (Servicio Civil, 2020). Los perfiles de los concursos no siempre contienen con claridad los desafíos y el contexto del cargo, lo que limita la atracción de profesionales idóneos (Cabezas et al., 2024). Además, el estudio realizado por Eyzaguirre, Izquierdo y San Martín (2021) advierte sobre la falta de candidatos dispuestos a trabajar en zonas extremas del país, lo que se refleja en la cantidad de concursos declarados desiertos. Esto sugiere la necesidad de revisar los criterios de selección y mejorar las condiciones laborales para atraer talento a estas áreas. También es razonable considerar que la percepción de complejidad y las exigencias inherentes a estos puestos pueden influir negativamente en la disposición de los profesionales a asumir estos roles. Esta situación se puede atribuir a las exigencias significativas que implica el trabajo en los SLEP, incluso en un plano emocional (Sanfuentes et al., 2024).

La problemática no sólo afecta a los directivos, sino también a los profesionales de equipo. Según el Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública (2021), los SLEP enfrentan dificultades para atraer y retener a personal calificado en diversas áreas, especialmente en zonas más aisladas. Esta situación se agrava debido a la alta demanda de cargos y la limitada oferta de candidatos bien calificados (Godoy, 2022).

Existe una opinión transversal, especialmente en regiones distintas de la Metropolitana, de que el personal y los recursos con los que se cuenta son insuficientes para atender las necesidades de los territorios, especialmente en los SLEP con alta tasa de ruralidad (Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública, 2023). Esta falta de personal se manifiesta en la imposibilidad de realizar todas las visitas a los establecimientos educativos y apoyos necesarios en terreno, lo que afecta la efectividad de la gestión educativa local (Donoso-Díaz, 2021).

Oportunidades de mejora

Para abordar las dificultades en el reclutamiento y contratación de directivos y funcionarios para los SLEP, se han propuesto varias estrategias que podrían mejorar la atracción y retención de talento en estas áreas. Una de las principales propuestas planteadas por los documentos es revisar y ajustar los perfiles de selección para incluir competencias en gestión y administración, además de las competencias educativas². Esto asegurará que los candidatos estén mejor preparados para las múltiples facetas del rol directivo (Servicio Civil, 2020), además de ofrecer oportunidades de desarrollo profesional continuo, incluyendo capacitaciones y programas de formación que fortalezcan tanto las competencias técnicas como las habilidades de gestión de los funcionarios (Centro de Políticas Públicas, 2021).

² Proceso que ha comenzado este año como parte de una mesa de trabajo entre el Servicio Civil, la DEP y el Mineduc, generando ajustes en el perfil de directores/as ejecutivos/as de los últimos concursos abiertos.

Otra propuesta identificada es optimizar el proceso de selección a través de un diseño coordinado de postulación, que permita a los candidatos establecer preferencias relativas a los cargos y SLEP a los que postulan simultáneamente. Este sistema podría utilizarse para optimizar recursos y generar una selección más idónea (Cabezas et al., 2024). También se sugiere considerar la implementación de diseños de *matching markets*³, similares a los utilizados en otros sectores, para asegurar una mejor correspondencia entre las preferencias de los postulantes y las necesidades de los SLEP (Cabezas et al., 2024). Además, sería crucial mejorar la difusión de los concursos para atraer a una mayor cantidad de postulantes. Esto podría incluir campañas específicas dirigidas a profesionales del sector educativo y otros sectores relacionados (Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública, 2021). Asegurar que los concursos sean ampliamente promocionados puede incrementar el número de postulantes idóneos.

Finalmente, se propone revisar y flexibilizar algunos requisitos legales, como la “experiencia relevante en el ámbito educacional” para ciertos cargos, especialmente durante la fase de instalación de los SLEP. Esto permitiría la postulación de profesionales de otras disciplinas con experiencias exitosas en gestión directiva, lo cual podría ser beneficioso para la administración y funcionamiento de los SLEP (Servicio Civil, 2020). Se plantea que estas medidas combinadas podrían mejorar la atracción y retención de talento en los Servicios Locales de Educación Pública.

4.- Dimensión política, normativa

Cambio de paradigma en la educación pública

La Nueva Educación Pública se concibe como un cambio de paradigma que busca revalorizar la educación pública y asociarla con una transformación social. Esta reforma se plantea como una oportunidad para superar las limitaciones históricas de la administración municipal y para promover una visión más equitativa y colaborativa de la educación pública. Muñoz, Weinstein y Álvarez (2022) afirman que los directores de establecimientos educativos ven la NEP como una reforma que implica un “cambio de paradigma”, complementado por principios de desarrollo equitativo, mejora de la calidad y colaboración en red. Este cambio de enfoque se percibe como una oportunidad para fortalecer el rol transformador de la educación pública en la sociedad y para fomentar un entorno educativo más inclusivo y adaptativo a las necesidades locales.

Insuficiencia del marco legal actual

Para distintos estudios, el marco legal original de la NEP es considerado insuficiente para abordar eficazmente los desafíos organizacionales y operacionales del sistema. Garretón, Sanfuentes, Valenzuela y Núñez (2022) destacan que la falta de definición de roles y procedimientos en la NEP ha resultado en una gran confusión en el trabajo, dependencia excesiva de las jefaturas, entendidas aquí como las autoridades superiores de los SLEP, y ha limitado la capacidad de delegación de tareas entre los equipos de trabajo. La falta de claridad en las responsabilidades y procedimientos provoca una carga administrativa y operativa, afectando la eficiencia del sistema educativo. Además, el Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública (2023) menciona ambigüedades normativas respecto a los roles y funciones de los equipos SLEP y los roles y funciones de los equipos ministeriales, lo que ha generado tensiones y traslapes de tareas.

³ Un *matching market* laboral es un tipo de mercado en el que la asignación de empleos se basa en la compatibilidad entre las preferencias de los empleadores y las de los trabajadores. En este tipo de mercado, tanto las empresas como los candidatos tienen sus propias preferencias y requisitos, y el objetivo es encontrar un emparejamiento mutuamente beneficioso.

Necesidad de mejorar la colaboración interinstitucional

Se identifica una necesidad de mejorar la colaboración interinstitucional en la gestión de la educación pública, integrando a los actores locales y regionales en las decisiones y procesos para asegurar una implementación más efectiva y pertinente (Rendón y Baleriola, 2020). La falta de participación de los SLEP en las mesas regionales del Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SAC) es vista como una problemática, ya que estos servicios no tienen voz o incidencia territorial, a pesar de su experiencia en el día a día de los establecimientos educacionales (Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública, 2023).

Más allá de la observación, algunos plantean que las modificaciones legales del Proyecto de Ley complejizan aún más la institucionalidad del Sistema de Educación Pública, incorporando dos nuevos organismos colegiados de coordinación a nivel nacional y regional: el Comité de Ministros y las Mesas Ejecutivas de Coordinación Regional. Así, sugieren la necesidad de reevaluar el objetivo y la necesidad de su creación para evitar la excesiva complejización de la institucionalidad y la eventual dilución de responsabilidades (Cabezas et al., 2024).

Responsabilidades difusas

En los primeros años de los SLEP, se ha observado una falta de claridad en la asignación de responsabilidades entre estos y los Deprov, complicando la operacionalización del marco normativo. Esta falta de claridad ha sido un obstáculo significativo en la transición y en la implementación eficaz de políticas educativas (Arzola, 2023). No obstante, en el mismo informe (2023), aunque no se menciona explícitamente una resolución completa de estos problemas, la creación de estructuras adicionales y la redefinición de roles sugieren un avance hacia una mejor delimitación de responsabilidades.

5.- Dimensión educativa

Valoración de la orientación técnico-pedagógica

Varios informes resaltan una valoración positiva de la orientación técnico-pedagógica por parte de los SLEP. Se menciona un cambio de enfoque hacia una mayor preocupación por lo pedagógico, lo cual es visto como un avance respecto de la gestión de las municipalidades anteriores. Madero Cabib, Manz, y Castro (2022) destacan que la administración de los SLEP muestra una clara orientación hacia lo técnico-pedagógico, con un foco evidente en la mejora de la calidad educativa. Esta percepción es compartida por el Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública (2023), que observa mejoras en el acompañamiento a los establecimientos, especialmente en localidades de difícil acceso. Además, los directores entrevistados por Muñoz, Weinstein y Álvarez (2022) valoran el apoyo técnico-pedagógico proporcionado por los SLEP, destacando que ha habido un aumento en la capacitación y el desarrollo profesional docente.

Innovación y potencial de mejora

Algunos documentos plantean el potencial para la innovación dentro de los SLEP, señalando que la reforma ha ofrecido oportunidades para desarrollar modelos educativos más adaptativos y orientados localmente, aunque también se reconoce que hay limitaciones que podrían obstaculizar este potencial. Anderson, Uribe y Valenzuela (2021) argumentan que los SLEP pueden ver la implementación de la NEP como una oportunidad para innovar en sus modelos de apoyo técnico-pedagógico, aunque reconocen que las limitaciones en la capacidad profesional inicial han restringido estas oportunidades.

En particular, se identifica que uno de los SLEP ha desarrollado un modelo innovador de apoyo pedagógico que incluye desarrollo profesional externo, enfocado en el liderazgo instruccional y el apoyo de agencias externas. Esta innovación contrasta con otros SLEP que continuaron con prácticas tradicionales debido a limitaciones en la capacidad profesional y falta de directrices claras. Godoy (2022) también sugiere que la escala de los SLEP puede ser aprovechada para implementar actividades curriculares y extracurriculares más amplias y adecuadas a las necesidades locales, fomentando un funcionamiento en red que beneficie a los estudiantes y sus familias. Esto es particularmente relevante en territorios con pocos estudiantes, donde la coordinación entre comunas permite una mayor oferta de actividades educativas.

El fortalecimiento y/o creación de redes de trabajo colaborativo entre los establecimientos educacionales es otro elemento destacado. Estas redes, lideradas por profesionales de acompañamiento, permiten compartir experiencias y estrategias pedagógicas, fortaleciendo la capacidad profesional de los docentes y directivos. Según el Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública (2023), en el SLEP Llanquihue se han organizado 14 redes de trabajo que fomentan el aprendizaje colaborativo y la innovación en las prácticas pedagógicas. Los SLEP han buscado adaptar sus enfoques pedagógicos a las características y necesidades específicas de sus territorios. Un ejemplo es el SLEP Costa Araucanía, donde se ha desarrollado un modelo de acompañamiento pedagógico adaptado a las competencias globales establecidas en el modelo nacional, pero ajustado a las particularidades locales (Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública, 2023).

Uso y análisis de datos para la mejora educativa

Se destaca la falta de uso sistemático de herramientas y datos en los SLEP para mejorar los procesos educativos. A pesar de que algunos estudios mencionan avances, la generalidad apunta a un uso insuficiente de datos para diseñar estrategias efectivas que atiendan las necesidades pedagógicas y de gestión. Eyzaguirre, Izquierdo y San Martín (2021) critican que los SLEP no utilizan los datos disponibles de manera institucionalizada para mejorar los aprendizajes. La falta de capacidades profesionales en los equipos de los SLEP es un factor clave. Anderson, Uribe y Valenzuela (2021) argumentan que las deficiencias iniciales en la capacidad profesional de los SLEP para planificar y brindar asistencia pedagógica han impedido el uso efectivo de datos. Esta falta de capacidad profesional incluye no solo habilidades técnicas para el análisis de datos, sino también conocimientos sobre cómo utilizar estos datos para diseñar e implementar estrategias pedagógicas efectivas. Arzola (2023) también reporta que, aunque hay esfuerzos por utilizar herramientas como el Sistema de Alerta Temprana, la efectividad de estas aún es limitada.

Sobrecarga administrativa y gestión pedagógica

Varios estudios señalan una preocupante sobrecarga administrativa que dificulta las funciones pedagógicas en los SLEP. La atención a las tareas administrativas y operacionales ha reducido el espacio para la mejora y gestión técnico-pedagógica. En los establecimientos, esto se manifiesta en que los directores destinan la mayor parte de su tiempo a resolver problemas emergentes y a responder demandas administrativas, lo que va en detrimento de tareas pedagógicas esenciales como la observación de aulas y el acompañamiento docente (Muñoz, Weinstein y Álvarez, 2022), lo que refleja la complejidad y la burocracia inherentes a la gestión de un servicio público. En el caso de los SLEP, el Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública (2023) resalta que los jefes de las Unidades de Apoyo Técnico-Pedagógico (UATP) deben asumir tareas administrativas junto con sus funciones técnico-pedagógicas, lo que genera una sobrecarga laboral significativa. Esto limita su capacidad para realizar visitas de evaluación y orientación necesarias para apoyar eficazmente a los establecimientos educacionales.

Desafíos en la implementación de la Estrategia Nacional

Se menciona la tardanza y las dificultades en la implementación de la Estrategia Nacional de Educación Pública, destacando la necesidad de una coordinación más efectiva y un enfoque más claro en los objetivos pedagógicos. Rendón y Baleriola (2020) consideran que la construcción de la Estrategia Nacional fue lenta y problemática, afectando la capacidad de los SLEP para coordinar sus actividades pedagógicas. Por otra parte, la falta de orientaciones claras desde el nivel central en los inicios de la reforma habría generado inconsistencias en la implementación de la estrategia. Anderson, Uribe y Valenzuela (2021) señalan que la falta de especificaciones detalladas sobre el modelo de apoyo técnico-pedagógico habría llevado a los SLEP a improvisar, afectando la coherencia y eficacia de las acciones durante ese periodo.

Es relevante mencionar que la DEP se encuentra actualmente en proceso de cierre de la evaluación intermedia de la Estrategia Nacional de Educación Pública. Esta tiene como objetivo determinar el grado y tipo de ajustes necesarios para mejorar la pertinencia, coherencia y eficacia de la estrategia. A partir de esta evaluación, se espera que se definan las medidas correctivas y se fortalezcan las directrices para asegurar una implementación más consistente y efectiva de los objetivos pedagógicos.

Recomendaciones para la mejora

En varios documentos se ofrecen recomendaciones para alinear los procesos y estrategias educativas con las necesidades locales y las expectativas de la ley, subrayando la importancia de ajustar las prácticas administrativas y pedagógicas a las realidades de cada territorio. Eyzaguirre, Izquierdo y San Martín (2021) recomiendan alinear los planes de mejoramiento educativo (PME) de los establecimientos educacionales con la Ley 21.040, respetando la diversidad y autonomía de los proyectos educativos. El Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública (2021) también resalta la necesidad de mejorar la gestión pedagógica, sugiriendo una mayor centralidad en el apoyo técnico-pedagógico y un enfoque en el terreno por parte de los líderes intermedios. Como ya fue señalado, en sus informes posteriores (2022; 2023), el mismo consejo destaca la función de acompañamiento técnico-pedagógico de los SLEP y la valoración positiva que diversos actores educativos han expresado sobre este apoyo.

6.- Participación y territorio

Valoración del diseño participativo

Aunque se reconoce que la Ley de Educación Pública avanza bien en su diseño para fomentar la participación, la práctica efectiva de esta participación sigue siendo un desafío. Se sugiere que el diseño y el espíritu participativos deben ser continuamente reforzados y claramente implementados para asegurar su efectividad (Maureira Tapia y Portales Olivares, 2021). La ley tiene una definición institucional clara y valora la participación de los diferentes actores escolares, pero se necesita un esfuerzo explícito e intencionado para asegurar que estos principios se traduzcan en prácticas efectivas en el terreno. Esto debiera incluir una mayor consideración de la visión de los actores de la comunidad escolar en los planes anuales y el Plan Estratégico Local (Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública, 2021). Además, según el informe de la Agencia de Calidad de la Educación (2020), es crucial que las estrategias de participación sean adaptadas a las realidades locales para asegurar su pertinencia y efectividad.

Participación con bajos niveles de incidencia e incomprensión de los mecanismos de participación

Existen críticas al sistema actual por mantener una participación que es más consultiva que resolutive, lo que sugiere que, aunque hay estructuras para la participación, estas no tienen el poder suficiente para influir de manera concreta en las decisiones importantes (Matamoros Fernández, 2022). Según Matamoros Fernández (2022), la descentralización proyectada a través de instancias con carácter consultivo y no resolutive resultaría en una cercanía formal con las comunidades no muy distinta a la propiciada en el sistema municipal. Este enfoque limitaría la capacidad de las comunidades locales para tomar decisiones significativas. Esta situación también ha sido resaltada por Maureira Tapia y Portales Olivares (2021), quienes indican que, aunque la legislación fomenta la participación, esta no se traduciría en una influencia real en la práctica.

Por otra parte, el Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública (2023) señala que, aunque ha habido esfuerzos para promover la participación, las instancias como los Consejos Locales de Educación Pública (CLEP) y los Comités Directivos Locales no han alcanzado su potencial debido a la falta de claridad en sus roles y competencias. Además, la implementación de estos órganos habría sido lenta y problemática, con demoras en su conformación y baja participación en los procesos electorales, lo que compromete su representatividad y legitimidad (Servicio Civil, 2020).

Desafíos en la implementación de instancias participativas

Se observan desafíos en la implementación efectiva de instancias participativas, tales como demoras en la conformación de los CLEP y una participación limitada en los procesos electorales para la elección de sus miembros, lo que compromete la representatividad y la legitimidad de estos órganos (Arzola, 2023, Servicio Civil, 2020). Asegurar una mayor representatividad en los procesos electorales y en la composición de los órganos participativos es fundamental, e implicaría fomentar una mayor participación de todos los estamentos de la comunidad educativa y asegurar que todos los grupos estén adecuadamente representados (Arzola, 2023).

El Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública (2023) también resalta la necesidad de mejorar la comunicación y la colaboración entre los SLEP y los CDL y CLEP para fortalecer estos procesos participativos. Se enfatiza la necesidad de acelerar la instalación de estos organismos y de establecer reglamentos claros que mejoren el respeto por las instancias participativas, lo cual es fundamental para el buen funcionamiento y la legitimidad del sistema educativo. La falta de claridad en los roles y competencias habría sido un obstáculo significativo, y por ello se plantea la necesidad de implementar programas de capacitación para los miembros de estos órganos, ayudándoles a comprender sus funciones y la manera en que pueden influir en la toma de decisiones. También se plantea que es esencial mejorar la comunicación y difusión de información sobre las funciones y logros de los órganos participativos (Centro de Políticas Públicas, 2021).

En la línea de lo anterior, las estrategias de participación deben ser adaptadas a las realidades locales para asegurar su pertinencia y efectividad. La descentralización del proceso de toma de decisiones y la adaptación de las estrategias de participación a los contextos específicos de cada territorio pueden mejorar la efectividad de estas instancias (Ministerio de Educación, 2018). Asimismo, promover la creación y fortalecimiento de redes de colaboración entre los distintos actores del sistema educativo puede mejorar la cohesión y efectividad de las instancias participativas.

B. Análisis Cuantitativo

Introducción

El objetivo del análisis cuantitativo es caracterizar la situación de la educación pública en los territorios de los SLEP de las cohortes de 2018 a 2024 en dimensiones relacionadas con los procesos de instalación y traspaso. Como se explicó en la sección Metodología, este análisis se realiza a nivel de establecimientos educacionales como unidad de observación, siendo los SLEP la unidad de análisis, y considera su trayectoria previa y posterior al traspaso y situación en régimen cuando sea posible. Esto significa que se consideran no solo las cohortes que ya ingresaron, sino que también se realiza una estimación para los territorios de los futuros SLEP (asociados a sus territorios comunales), de manera de iniciar una mirada prospectiva de las trayectorias de los últimos años de estos territorios.

El propósito de este análisis es sistematizar información que permita apoyar la evaluación sobre los procesos de implementación de los SLEP, que pueda aportar al proceso de elaboración de estándares que deberán cumplir los nuevos SLEP para que se realice una correcta instalación y traspaso del servicio educativo, según las seis dimensiones identificadas y determinadas en el presente estudio. Para ello, el análisis cubre datos e indicadores de distintas dimensiones, tanto administrativas como procesuales, asociadas a los territorios que serán provistos por parte del Mineduc.

Estos análisis se concentran en cuatro aspectos:

- **Dinámicas de la matrícula residente en los territorios de los SLEP de las cohortes 2018-2024**, análisis con el cual se estima el grado de integración de la población local con la oferta del sistema educativo del territorio y, en segundo lugar, con la educación pública en el territorio.
- **Ocupación de los establecimientos educativos públicos en los territorios**, cuyo objetivo es diagnosticar la situación de los distintos territorios en relación con las posibles brechas de oferta que eventualmente deba gestionar la educación pública. Por lo tanto, es necesario estimar cuál es la matrícula efectiva en relación con los cupos ofrecidos en los territorios.
- **Evolución de las tasas de dotación de docentes y asistentes de educación en relación con la matrícula**, cuyo objetivo es estudiar las tendencias previas y posteriores al traspaso de los establecimientos educativos desde los municipios a los SLEP.
- **Complejidad de los SLEP por su extensión**, cuyo objetivo es explicitar las diferencias logísticas que enfrentan los SLEP para atender a los establecimientos en sus territorios.

En las siguientes subsecciones se presentarán la metodología, los resultados y las conclusiones de cada uno de estos análisis, además de algunas conclusiones generales.

Dinámicas de la matrícula residente en los territorios de los SLEP de las cohortes 2018-2024

Los análisis de esta sección buscan, a través de una primera aproximación, estimar **el grado de integración de la matrícula de estudiantes que reside en un territorio con la oferta del sistema educativo del mismo** y con la educación pública local.

De este modo, se añade información relevante en términos de contexto para gestionar los desafíos a los que se enfrenta la implementación de la educación pública, especialmente en lo que se refiere a la coordinación con otras instituciones dentro y fuera de los territorios, en comparación con los análisis de matrícula tradicionales.

Metodología

Para lograr este objetivo, los análisis estiman tres indicadores:

- 1) El número de niñas, niños y adolescentes (NNA) escolarizados⁴ que viven en cada uno de los territorios definidos para los SLEP. Es decir, el número de alumnos **matriculados que residen en un territorio**, independientemente de dónde estudien.
- 2) La cantidad (o proporción) de **matrícula que reside y estudia en un territorio**, independientemente de la dependencia en la que lo hace.
- 3) La cantidad (o proporción) de **matrícula que vive en el territorio y estudia en la educación pública local**.

Para efectuar estas estimaciones, se utilizaron las bases de datos de matrícula por estudiante entre los años 2016 y 2023, disponibles en la plataforma de Datos Abiertos, y la de matrícula preliminar por estudiante para el año 2024, proporcionada por el Centro de Estudios del Mineduc (CEM). Las tablas de datos de estudiantes, además de campos individuales y del establecimiento educacional donde estudia cada NNA en un año dado, contienen una columna que indica la comuna en la que reside⁵.

Usando los datos anteriores, se define como matrícula escolar que vive dentro del territorio aquella que reside en alguna de las comunas que componen el SLEP analizado. Por su parte, la matrícula escolar que vive y estudia en el territorio es aquella que, además de lo anterior, está inscrita en un establecimiento de alguna comuna de dicho territorio. Finalmente, si el establecimiento donde estudia es de dependencia municipal o SLEP, significa que lo hace en la educación pública. Así, en estos análisis se supone que la comuna de residencia del estudiante es un dato fiable⁶.

El periodo 2016-2023 se usa para observar la evolución antes y después del proceso de traspaso de los establecimientos de cada cohorte. En estos análisis se excluyó la educación especial y de adultos, pero se consideró a los establecimientos rurales.

Las nociones subyacentes para interpretar estos indicadores son, en primer lugar, que la evolución de la matrícula de residentes en el tiempo podría indicar variaciones de la población del territorio, ya sea por cambios sociodemográficos o migración a otros, y que requieren un análisis más profundo para comprobar dichas hipótesis. La segunda es que una mayor proporción de NNA residentes que estudian en el territorio (**integración con el sistema educativo local**) puede indicar que las familias optan por los establecimientos de este o tienen menos opciones por restricciones geográficas. La tercera es que una baja proporción de la matrícula residente en la educación pública local es una medida de preferencia por otras dependencias. Además, una alta participación de la matrícula residente en el territorio, con una alta proporción de educación pública, puede que necesite menos coordinación con instituciones externas⁷.

⁴ Se refiere a aquellos NNA que asisten a un establecimiento para recibir la enseñanza obligatoria.

⁵ Este campo se denomina COD_COM_ALU. Los datos perdidos en este campo para toda la matrícula anual son menos de 500 cada año, excepto durante los años de pandemia (2020-2021), aunque con posterioridad a la misma se recuperó la baja prevalencia de los omitidos.

⁶ Adicionalmente, se descartaron para las estimaciones aquellos estudiantes cuya comuna de residencia reportada se encuentre en una región diferente a la del establecimiento en que estudia.

⁷ Por ejemplo, un NNA que se desescolariza de un establecimiento del territorio puede vivir fuera de este y, por lo tanto, si los equipos de un SLEP necesitan determinar su paradero tendrán que desplazarse a una comuna que no es la suya o coordinarse con la institucionalidad que opera a dicho nivel local.

Resultados

En términos generales, se destacan tres tendencias importantes a partir de este análisis. La primera de ellas es que se observan diferencias en la **integración de la matrícula residente con su territorio** (matrícula que vive y estudia en su territorio). En algunos casos esta proporción es muy alta, lo que se debe principalmente a factores geográficos (tanto por el área que cubren como por las distancias entre localidades) y, en otros, es más baja por la presencia de conurbaciones metropolitanas y una mayor conectividad. Para el año 2024, esta proporción se puede clasificar en:

- **Menos del 60%** (dos territorios): Santiago Centro (31,3%) y Gabriela Mistral (48,9%).
- **Más del 60% y menos del 80%** (seis territorios): Barrancas (61,5%), Los Parques (68,1%), Santa Rosa (72,6%), Los Libertadores (77%), Santa Corina (78,9%) y del Pino (79,9%).
- **Más del 80% y menos del 90%** (siete territorios): Puerto Cordillera (82,7%), Costa Central (85,5%), Puelche (85,9%), Valparaíso (86,5%), Andalién Sur (87,9%), Valle Cachapoal (88,3%) y Costa Araucanía (88,8%).
- **Más del 90%** (23 territorios): Andalién Costa (90,2%), Los Andes (90,8%), Llanquihue (91,3%), Tamarugal (91,4%), Punilla Cordillera (91,7%), Marga Marga (92,8%), Aconcagua (94,8%), Elqui (95,6%), Los Álamos y Colchagua (95,9%); Valle Diguillín (96,5%), Petorca (97,1%), Maule Costa (97,3%), Chiloé (98%), Licancabur (98,3%), Valdivia (98,9%), Antofagasta (99%), Huasco (99,1%), Atacama e Iquique (99,5%); Chinchorro, Aysén y Magallanes (100%).

Por lo tanto, de los 38 SLEP, 23 de ellos concentran una proporción muy alta de NNA en esta condición dentro de su territorio, lo que los hace susceptibles de sufrir cambios si varían las tendencias de la matrícula residente y sus preferencias.

La segunda tendencia es la disparidad en la **participación porcentual** de los NNA que viven y estudian dentro de los territorios y están **matriculados en la educación pública**. Para el año 2024, esta participación se puede clasificar en:

- **Menos del 30%** (nueve territorios): Santa Rosa (21%), Los Libertadores (21,7%), Santa Corina (22,8%), del Pino (24,6%), Iquique (24,1%), Andalién Sur (24,2%), Costa Central (26,3%), Marga Marga (26,7%) y Elqui (28,3%).
- **Entre el 30% y el 40%** (nueve territorios): Gabriela Mistral (31,2%), Puerto Cordillera (31,5%), Valparaíso (32,2%), Valle Diguillín (32,3%), Andalién Costa (33,9%), Santiago Centro (34,8%), Los Parques (35%), Barrancas (35,4%) y Chinchorro (35,8%).
- **Entre el 40% y el 50%** (siete territorios): Colchagua (40,2%), Los Andes (40,4%), Aysén (42,5%), Valdivia (42,9%), Aconcagua (43,5%), Llanquihue (47,7%) y Costa Araucanía (47,9%).
- **Entre el 50% y el 60%** (siete territorios): Magallanes (50,9%), Antofagasta (53,2%), Chiloé (54%), Punilla Cordillera (55%), Los Álamos (55,7%), Atacama (57,3%) y Petorca (59,3%).
- **Más del 60%** (seis territorios): Licancabur (60,2%), Maule Costa (61,9%), Valle Cachapoal (65,3%), Puelche (77,4%), Huasco (80,0%) y Tamarugal (96,1%).

La tercera tendencia es la diferencia en la evolución de la matrícula de estudiantes residentes (independientemente de dónde estudian) en los distintos territorios. Si bien la diferencia general entre 2016 y 2024 es absolutamente marginal (un aumento del 0,2%), existen diferencias entre territorios, como se muestra en la Tabla 1.

Tabla 9 Diferencias sólo de la **matrícula residente** entre los años 2016 y 2024 para cada territorio de los SLEP analizados.

Territorio SLEP	2016	2024	Diferencia (%)
Aconcagua	28.354	27.265	-3,8%
Andalién Costa	55.494	56.101	1,1%
Andalién Sur	56.048	53.673	-4,2%
Antofagasta	74.351	75.721	1,8%
Atacama	43.831	43.387	-1,0%
Aysén	19.863	18.073	-9,0%
Barrancas	82.977	71.837	-13,4%
Chiloé	34.353	29.692	-13,6%
Chinchorro	42.801	43.188	0,9%
Colchagua	25.100	25.243	0,6%
Costa Araucanía	18.487	17.065	-7,7%
Costa Central	68.854	67.502	-2,0%
Del Pino	131.263	115.573	-12,0%
Elqui	45.513	47.509	4,4%
Gabriela Mistral	53.294	47.309	-11,2%
Huasco	14.391	14.249	-1,0%
Iquique	59.378	65.030	9,5%
Licancabur	42.082	43.291	2,9%
Llanquihue	20.491	20.418	-0,4%
Los Álamos	42.224	43.027	1,9%
Los Andes	20.259	19.435	-4,1%
Los Libertadores	65.625	56.212	-14,3%
Los Parques	46.608	46.124	-1,0%
Magallanes	27.513	25.611	-6,9%
Marga Marga	55.595	55.421	-0,3%
Maule Costa	20.466	20.271	-1,0%
Petorca	13.990	13.471	-3,7%
Puelche	15.392	13.539	-12,0%
Puerto Cordillera	42.394	44.658	5,3%
Punilla Cordillera	18.858	18.321	-2,8%
Santa Corina	130.289	114.710	-12,0%
Santa Rosa	79.284	76.390	-3,7%
Santiago Centro	39.731	118.254	197,6%
Tamarugal	4.948	6.609	33,6%
Valdivia	50.974	48.764	-4,3%
Valle Cachapoal	29.094	28.358	-2,5%
Valle Diguillín	51.833	48.478	-6,5%
Valparaíso	47.147	42.459	-9,9%
Total	1.719.149	1.722.238	0,2%

Nota. Se destacan aquellas variaciones mayores en valor absoluto al 5%. Si son positivas, es decir, si la matrícula en 2024 es mayor a la de 2016, se marcan en verde y, por el contrario, si son negativas se marcan en rojo.

De acuerdo con lo anterior, los territorios con una disminución de más del 5% de su matrícula son: Aysén, Barrancas, Chiloé, Costa Araucanía, del Pino, Gabriela Mistral, Los Libertadores, Magallanes, Puelche, Santa Corina, Valle Diguillín y Valparaíso. Por otro lado, Iquique, Puerto Cordillera, Santiago Centro y Tamarugal experimentan un aumento mayor al 5%.

Estas tres tendencias se muestran a continuación en el Gráfico 1. A partir de este gráfico, es posible identificar dos casos atípicos. El primero es **Tamarugal**, donde la mayor parte de la matrícula residente se inscribe en el territorio (91,4%) y en la educación pública (96%) con tendencia de crecimiento. Por lo tanto, la oferta educativa total de Tamarugal proviene principalmente de la educación pública y es sensible a las potenciales variaciones demográficas del territorio.

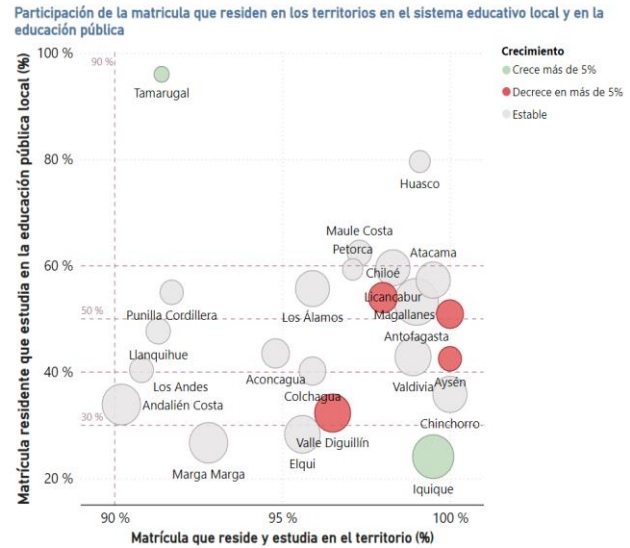
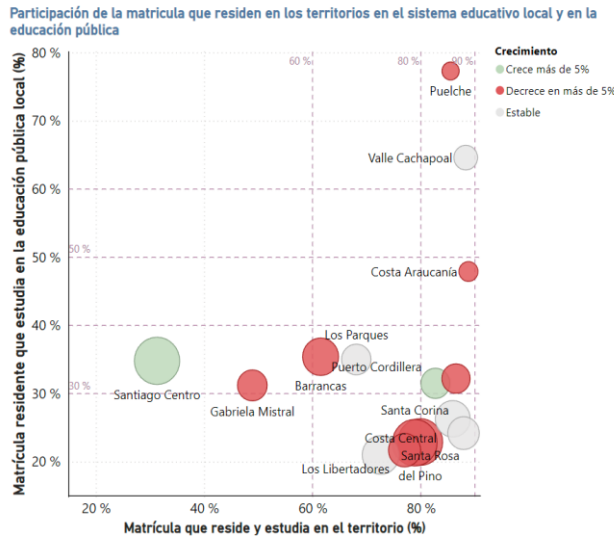
Otro caso atípico es el de **Santiago Centro**, donde la matrícula residente busca oportunidades principalmente fuera del territorio y, cuando lo hace dentro, acude en menor medida a la educación pública. El hecho que estos dos indicadores se encuentren en niveles bajos no significa necesariamente, por ejemplo, que la educación pública tenga una baja ocupación (de hecho, no la tiene), sino que recibe una cantidad importante de NNA desde fuera y, por lo tanto, sus necesidades de coordinación con entidades externas pueden ser mayores.

Aparte de Tamarugal, al observar los otros **22 territorios** en los que hay más del **90% de integración de la matrícula residente** (ver detalle en el Gráfico 1b), es posible encontrar: **dos territorios** estables (Huasco y Maule Costa) con una participación de la educación pública superior al 60%, y **ocho territorios** donde la educación pública también tiene un papel preponderante (entre el 50% y 60%) en la oferta local (Antofagasta, Chiloé, Punilla Cordillera, Los Álamos, Atacama, Petorca y Licancabur, que se muestran estables, y Magallanes y Chiloé, que decrecen). Una proporción de más del 40% de la educación pública la tienen los **seis territorios** de Colchagua, Los Andes, Valdivia, Aconcagua y Llanquihue, que no presentan muchas variaciones durante el periodo, y Aysén, que decreció. A su vez, los **tres territorios** que tienen entre un 30% y 40% de proporción de la educación pública son Andalién Costa, Valle Diguillín y Chinchorro. Finalmente, dentro de este grupo, con menos de un 30%, los territorios de Iquique, Marga Marga y Elqui tienen la proporción de estudiantes más baja en la educación pública.

Hay otro grupo de territorios (Gráfico 1a), principalmente urbanos, donde la proporción de matrícula que vive y estudia también es relativamente alta (entre 70% y 90%); no obstante, los NNA se matriculan principalmente en otras dependencias, por lo que la proporción que lo hace en la educación pública es menor al 30%. Estos territorios son Andalién Sur, Costa Central, del Pino, Los Libertadores, Santa Corina y Santa Rosa.

Se concluye el análisis con los territorios de Barrancas, Gabriela Mistral y Valparaíso (que decrecen), Los Parques (estable) y Puerto Cordillera (en crecimiento). De este grupo, Gabriela Mistral presenta la menor proporción de estudiantes que viven y estudian dentro del territorio y de los que lo hacen en la educación pública (48,9 % y 31,2 %, respectivamente). Por su parte, Puerto Cordillera y Valparaíso tienen una mayor proporción de estudiantes que viven y estudian dentro del territorio, superior al 80%.

Gráficos 1a y 1b. Relación entre la proporción de matrícula que vive y estudia dentro de cada territorio, la participación porcentual de los NNA que viven y estudian dentro de los territorios y están matriculados en la educación pública y la evolución de la matrícula residente en los distintos territorios.



Nota. El tamaño de los círculos corresponde al tamaño de la matrícula que reside en el territorio en el año 2024 y los colores codifican el **crecimiento** superior al 5% (verde), **estabilidad** (gris) y **decrecimiento** inferior al 5% (rojo). A la izquierda (a), se muestra la relación el porcentaje de matrícula que reside y estudia en el territorio que es menor al 90%, y a la derecha (b) cuando es mayor o igual que 90%.

Conclusiones respecto a las dinámicas de la matrícula residente

A partir de este análisis, es posible establecer un panorama general del nivel de integración de la matrícula residente en el sistema educativo escolar de su territorio.

Si bien hay diversidad en este nivel de integración, un número importante de territorios de estas cohortes (23 de 38, es decir, un 60,5% de los SLEP) **tienen una integración mayor que el 90%**. En este grupo, aquellos que son más estables o presentan decrecimiento de matrícula suponen un **desafío para la educación pública en relación con tres aspectos**: mejorar la proporción de estudiantes residentes que optan por ella, atraer a estudiantes de otros territorios (que en algunos casos es muy difícil simplemente por razones geográficas, como en el caso de Chinchorro, Aysén y Magallanes) y/o gestionar la propia oferta educativa. Solo en el territorio de Iquique ha crecido la matrícula residente, con un aumento de la participación de la educación pública de 4 puntos porcentuales, lo que supone un desafío de gestión de la oferta distinto al del resto de los 21 territorios mencionados previamente. No obstante, estos 22 servicios deberían requerir **menos** coordinación con instituciones fuera de sus territorios, especialmente otros SLEP.

Por otra parte, existe un grupo de territorios, principalmente urbanos, con una integración de entre el 70% y 90%, pero cuyos estudiantes lo hacen en su mayoría en otras dependencias (más del 70%). En estos territorios, la educación pública recibe estudiantes externos, dada su mayor conectividad metropolitana, lo que requerirá una mayor coordinación con entidades externas y evitar una potencial

competencia con otros SLEP por matrícula. Un grupo similar, pero con mayor participación de la educación pública (más del 30%), supone desafíos similares a los del grupo anterior.

Finalmente, como se señaló anteriormente, Santiago Centro y Tamarugal son dos casos atípicos. En Santiago Centro existe un alto crecimiento de la matrícula residente, pero simultáneamente una baja integración de la matrícula en el territorio y una baja participación en la educación pública. Por su parte, Tamarugal es el caso opuesto, puesto que presenta una alta integración con una alta participación. De este modo, en el caso de Santiago Centro el desafío es la coordinación (y posible competencia) con otros servicios y otras instituciones externas, mientras que en Tamarugal este tiene que ver principalmente con la provisión de oferta.

Ocupación de los establecimientos educativos públicos en los territorios

El objetivo de este análisis es diagnosticar la situación de los distintos territorios en relación con las posibles brechas de oferta que deba gestionar la educación pública. Por lo tanto, es necesario estimar cuál es la matrícula efectiva en relación con los cupos ofrecidos en los territorios.

Metodología

La **ocupación de un territorio** es un indicador que se calcula como la tasa entre la matrícula y los cupos totales de los establecimientos dentro del territorio. Este indicador puede calcularse también a nivel de dependencia administrativa (todos los establecimientos de la misma dependencia dentro del territorio) e incluso específicamente a nivel de establecimiento.

Para calcular este indicador, se utilizan los datos de matrícula por estudiante y los cupos declarados en el proceso de admisión escolar utilizando el Sistema de Admisión Escolar (SAE), ambos publicados en la plataforma Datos Abiertos del Mineduc. Este análisis se concentra en la ocupación considerando **establecimientos urbanos**⁸ que comprenden los niveles de educación parvularia, básica y media en establecimientos escolares, excluyendo educación de personas jóvenes y adultas (EPJA) y educación especial.

La ocupación se calcula desde 2021, que es el primer año del que se cuenta con datos de cupos para todos los niveles educativos en todo el país, por el funcionamiento pleno del SAE a nivel nacional. Se incluyó el año 2024 con la **matrícula preliminar** disponible, aunque puede tener variaciones respecto al cierre del año.

El indicador se mueve **habitualmente en un rango de 0 a 100%**, pero cuando excede este último valor es porque la **matrícula efectiva supera los cupos disponibles**. Así, por ejemplo, una ocupación de 125% se interpreta como que hay un 25% adicional de matrícula respecto a los cupos. No obstante, una de las consideraciones que se debe tener al interpretar este indicador es que la cantidad de **cupos declarados no es sinónimo de capacidad**, dado que pueden ser ajustados por los establecimientos según la demanda. Por lo tanto, la ocupación mejora tanto por aumento de la demanda (matrícula) como por la reducción de los cupos ofrecidos, para así ajustarla mejor a la demanda cuando esta disminuye. Aun así, **niveles de ocupación bajos** indican **alta disponibilidad** porque los cupos ofrecidos deben tener correspondencia con un espacio real disponible en cada establecimiento educativo. Esta baja ocupación significa que el ajuste de cupos no se ha realizado.

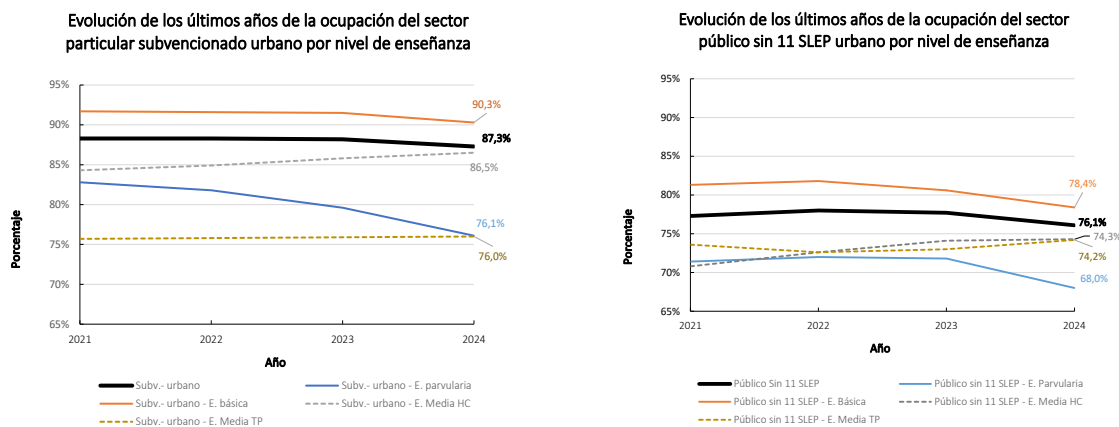
⁸ Dado lo anterior, en las tablas de detalle de la ocupación por nivel en que no haya establecimientos urbanos no aparecerá la comuna cuando todos dichos establecimientos sean rurales, a menos que se indique lo contrario.

En este caso, la ocupación considera la matrícula total de los establecimientos, lo que incluye a estudiantes que viven fuera de los territorios. Como muestran los análisis de dinámicas de la matrícula residente en los territorios de los SLEP de las cohortes 2018-2024, cuando un alto porcentaje de los NNA estudian dentro del territorio y con una alta proporción de participación pública, las **ocupaciones muy altas** indican una probable falta de cupos en el corto plazo bajo tendencias de crecimiento de la matrícula local. Al mismo tiempo, las ocupaciones muy bajas en territorios pequeños de zonas metropolitanas indican que la oferta no logra atraer demanda de otros lugares.

Resultados

Para tener una referencia de comparación de la evolución de la ocupación de los **establecimientos urbanos**⁹ de los SLEP analizados, en primer lugar, se muestran las tendencias a nivel nacional de la educación particular subvencionada y pública, **excluyendo** los 11 SLEP de las cohortes 2018-2020 (Gráficos 2a y 2b). En este análisis general, primero se observa la **ocupación general**, es decir, sin distinguir por nivel de enseñanza para luego descomponerla para cada nivel. Esto se repetirá en los análisis de los establecimientos públicos de los SLEP de las cohortes 2018-2024.

Gráficos 2a y 2b. Evolución de los últimos años de la ocupación del sector particular subvencionado urbano total y descompuesto por nivel de enseñanza (a, a la izquierda) y del sector público urbano (b, a la derecha) **sin** considerar los 11 SLEP de las cohortes 2018-2020.



La comparación entre ambas dependencias muestra que los niveles de **ocupación general** de los establecimientos particulares subvencionados (Gráfico 2a, en negro) es mayor que los públicos considerados (Gráfico 2b, en el mismo color). Mientras que la ocupación general en los particulares subvencionados supera el 87% durante el periodo 2021-2024, la de los públicos es como máximo el 78% (en 2022) en el mismo periodo. Las menores ocupaciones en el caso de la educación particular subvencionada se encuentran en la educación parvularia y media técnico-profesional, mientras que en el caso de la pública es la parvularia (68%).

En esta sección se sintetizan los principales hallazgos en términos de las diferencias en la ocupación de los SLEP de las cohortes analizadas, respecto a su evolución en el tiempo y las diferencias entre los niveles educativos y las comunas que componen cada SLEP.

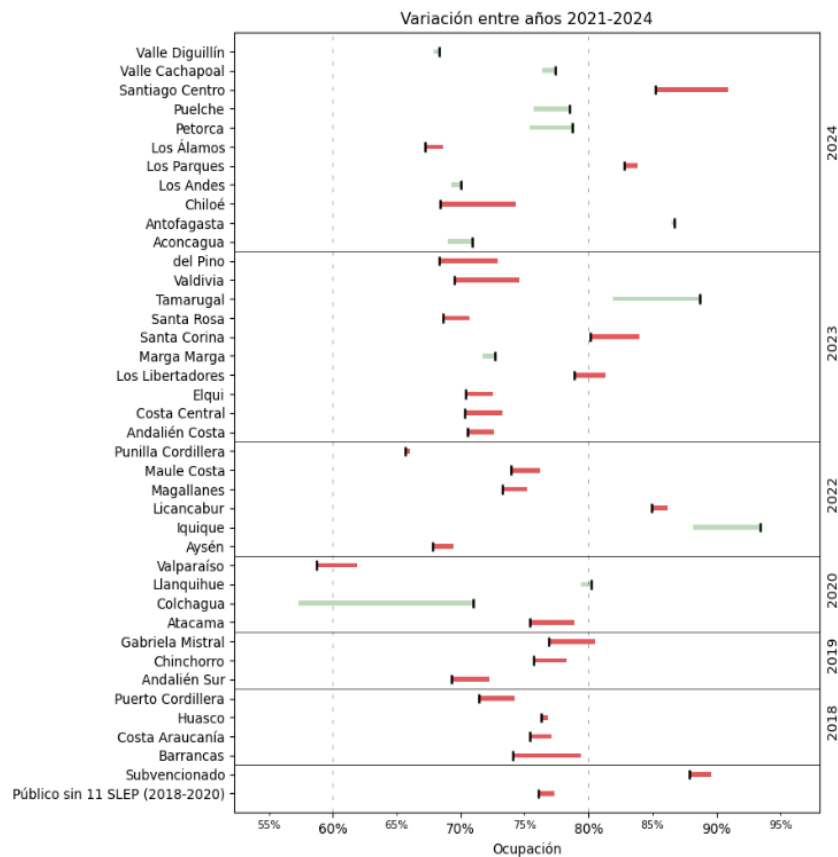
A continuación, se resume la evolución de la ocupación general y por niveles educativos entre los años 2021 y 2024 en los SLEP de las cohortes 2021-2024. Sólo hay más de un año en la serie de datos para los SLEP de las cohortes 2018-2020. Los próximos **cinco gráficos** están codificados de la

⁹ Como se indicará más adelante, esto excluye a los territorios que son totalmente rurales, como Tamarugal.

siguiente manera: las barras horizontales representan la **variación neta en puntos porcentuales entre 2021 y 2024**. El extremo vertical representa el año final del periodo analizado (2024). Por lo tanto, si está a la **izquierda** de la barra, significa que la ocupación alcanzó ese valor después de disminuir desde otro más alto, y por eso se marcan en **rojo**. Por el contrario, el extremo vertical situado a la derecha significa que en 2024 se alcanzó ese valor, por lo que se marcan en **verde**. Se añaden dos barras adicionales que representan la variación neta para los indicadores de comparación que ya se indicaron en los Gráficos 2a y 2b.

La variación general en el periodo para cada territorio completo se muestra en el Gráfico 3. En 12 de los 38 SLEP (Colchagua, Llanquihue, Iquique, Marga Marga, Tamarugal, Aconcagua, Antofagasta, Los Andes, Petorca, Puelche, Valle Cachapoal y Valle Diguillín) la ocupación aumentó¹⁰. Los SLEP Colchagua, Iquique y Tamarugal presentan los mayores aumentos y, como se vio en el análisis previo, en dichos territorios la matrícula residente creció.

Gráfico 3. Evolución de la ocupación general en el periodo 2021-2024 de cada SLEP de las cohortes analizadas para el año 2024.



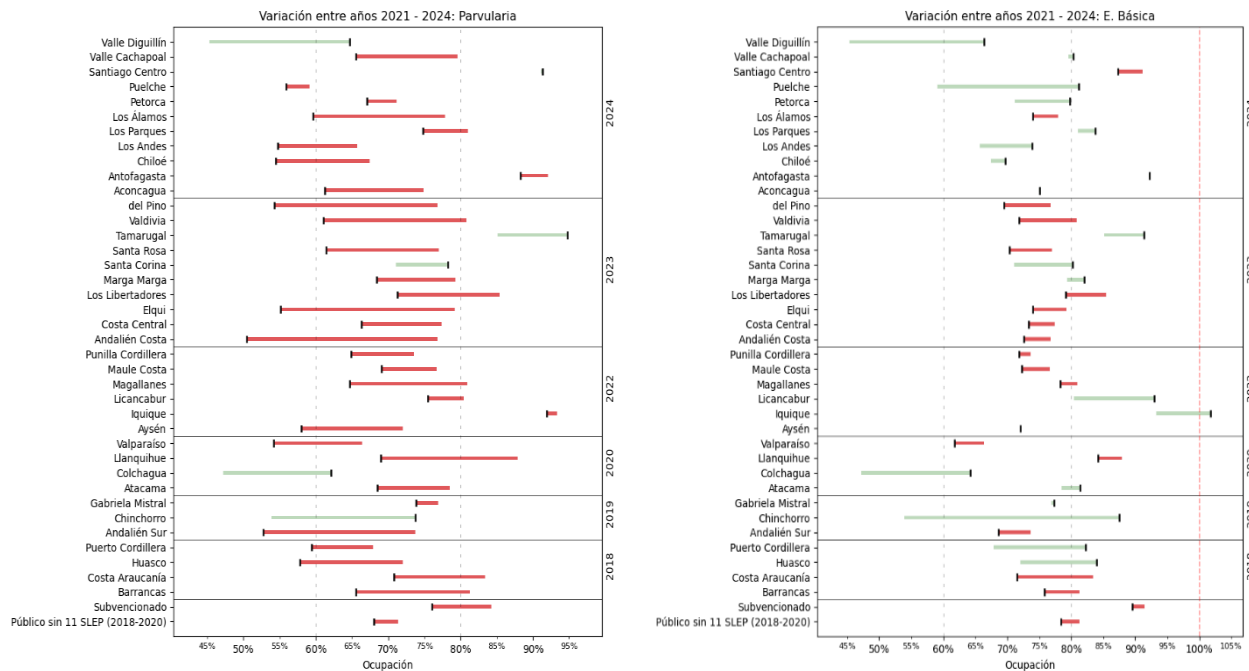
Nota. Las diferentes cohortes se separan con líneas horizontales. Las barras representan la variación en puntos porcentuales de la ocupación entre 2021 y 2024 y la dirección en la cual se produjo dicha variación: rojo disminución y verde aumento.

¹⁰ Cabe recordar que la ocupación puede variar ya sea tanto por cambios en la matrícula (con cupos constantes) o variación de los cupos (a igual matrícula).

A continuación, se muestra la situación de los SLEP en los niveles de educación parvularia y básica. En el caso de la **educación parvularia**, y tal como indica la tendencia general identificada en el Gráfico 2, la mayoría de los territorios muestran bajas, de las cuales las mayores son en los SLEP Andalién Costa (-26 puntos porcentuales), Elqui (-24 puntos porcentuales), del Pino (-23 puntos porcentuales), Andalién Sur (-21 puntos porcentuales) y Valdivia -20 puntos porcentuales). El mayor aumento lo experimentaron los SLEP Tamarugal (+10 puntos porcentuales), Colchagua (+15 puntos porcentuales), Valle Diguillín (+19 puntos porcentuales) y Chinchorro (+20 puntos porcentuales).

A su vez, en el caso de **educación básica** se observan menos SLEP con disminución (sólo el SLEP Costa Araucanía, con una disminución mayor a 10 puntos) y **21** de ellos se **mantienen o aumentan su ocupación**. Los que experimentaron un mayor crecimiento fueron los SLEP Huasco (+12 puntos), Licancabur (+13 puntos), Puerto Cordillera (+14), Colchagua (+17), Valle Diguillín (+21), Puelche (+22) y Chinchorro (+34 puntos).

Gráficos 4a y 4b. Evolución de la ocupación general en el periodo 2021-2024 de cada SLEP de las cohortes analizadas para el año **2024**, en los niveles de **educación parvularia** (a, a la izquierda) y **educación básica** (b, a la derecha).

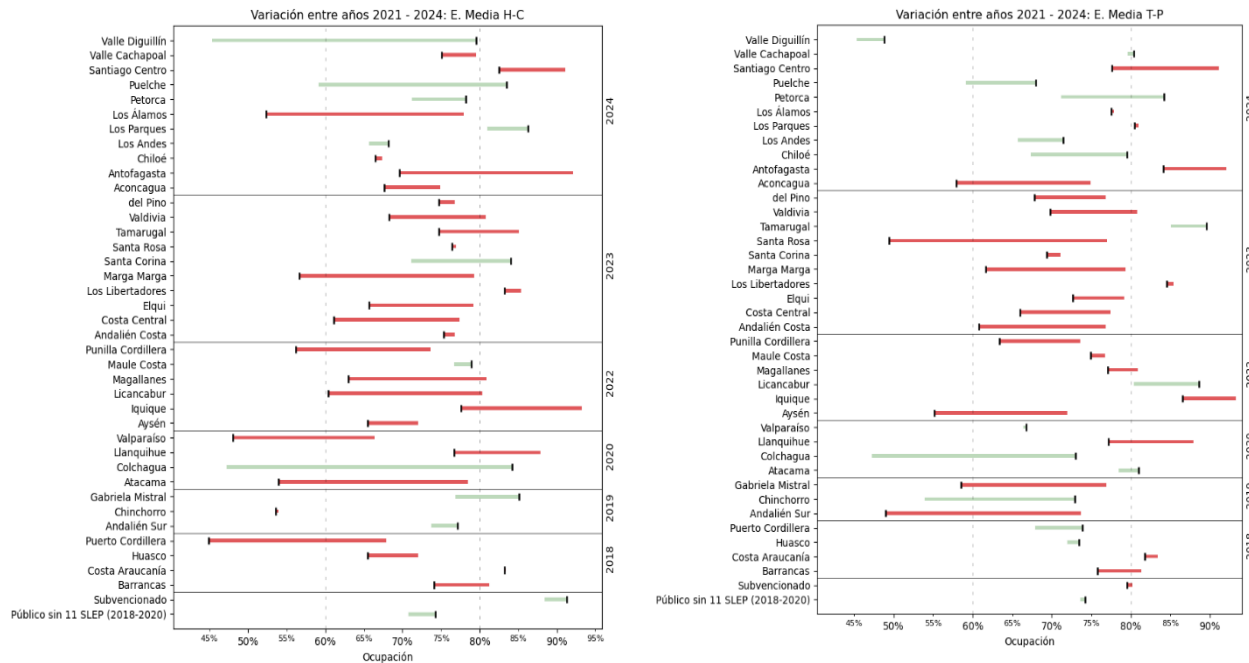


Nota. Las diferentes cohortes se separan con líneas horizontales. Las barras representan la variación en puntos porcentuales de la ocupación entre 2021 y 2024 y la dirección en la cual se produjo dicha variación: rojo significa disminución y verde significa aumento.

En la **educación media HC** (Gráfico 5a), solo 13 de los 38 SLEP logran mantener o aumentar su ocupación. Los SLEP Los Álamos, Atacama, Puerto Cordillera, Marga Marga, Antofagasta y Licancabur experimentaron una disminución superior a 20 puntos porcentuales. Por su parte, Santa Corina, Puelche, Valle Diguillín y Colchagua crecieron más de 10 puntos.

Para concluir los análisis de variación de la ocupación, en la **educación media TP** (Gráfico 5b), **15 SLEP mantienen o aumentan su nivel de ocupación** en el periodo, entre los que destacan Chiloé, Petorca, Chinchorro y Colchagua, que aumentaron más de 10 puntos porcentuales. En contraste, 15 SLEP disminuyeron su ocupación en más de diez puntos.

Gráficos 5a y 5b. Evolución de la ocupación general en el periodo 2021-2024 de cada SLEP de las cohortes analizadas para el año **2024**, en los niveles de **educación media HC** (a, a la izquierda) y **educación media TP** (b, a la derecha).



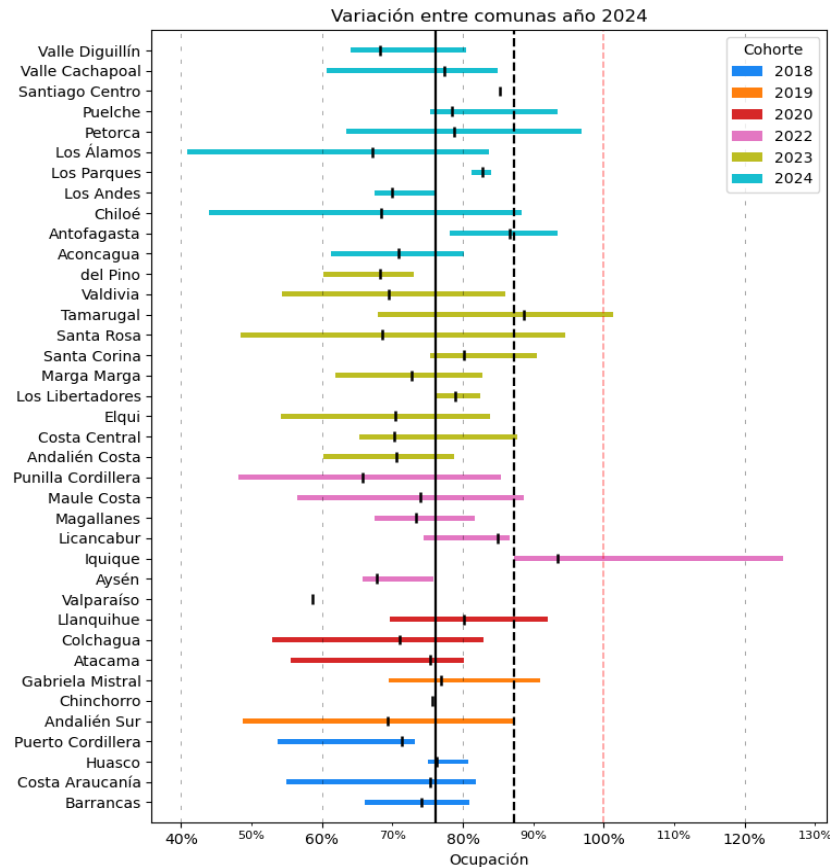
Nota. Las diferentes cohortes se separan con líneas horizontales. Las barras representan la variación en puntos porcentuales de la ocupación entre 2021 y 2024 y la dirección en la cual se produjo dicha variación: rojo significa disminución y verde significa aumento.

Una segunda serie de gráficos muestra **las diferencias en la ocupación general** a nivel comunal en el interior de los SLEP de las cohortes analizadas para el año **2024**. En cada uno de los gráficos, las barras horizontales representan en puntos porcentuales la diferencia entre las comunas con menor y mayor ocupación. Las líneas verticales negras representan los promedios de ocupación general con educación particular subvencionada (segmentada) y de los establecimientos públicos sin considerar los 11 SLEP de las cohortes 2018-2020 (línea continua). La barra vertical de cada SLEP representa el promedio general considerando todos los establecimientos. Dado que este indicador se está calculando para los establecimientos urbanos (con excepción de Tamarugal), los SLEP Chichorro, Santiago Centro y Valparaíso sólo tienen una comuna con establecimientos de dicho tipo.

Como muestra el **Gráfico 6**, existen 24 SLEP que están por debajo del porcentaje de comparación definido para lo público (76,1%) y sólo Tamarugal tiene una ocupación general mayor que la subvencionada (88,7% frente a 87,3%). Una **ocupación superior al 80%** la tienen los establecimientos de los SLEP Llanquihue, Santa Corina, Santiago Centro e Iquique. En el SLEP Iquique, la ocupación es del 93,4% y en la comuna de Alto Hospicio la matrícula supera los cupos disponibles. Además, los SLEP presentan una alta variabilidad en la ocupación entre las comunas, con **9 de ellos superándola en más de 30 puntos porcentuales**: Andalién Sur, Chiloé, Iquique, Los

Álamos, Maule Costa, Petorca, Punilla Cordillera, Valdivia y Santa Rosa; este último con la mayor diferencia (46,2%). Una variación menor al 10% la tienen Los Parques, Huasco, Los Libertadores y Los Andes.

Gráfico 6. Diferencias en la ocupación general a nivel comunal en el interior de los SLEP de las cohortes analizadas para 2024.



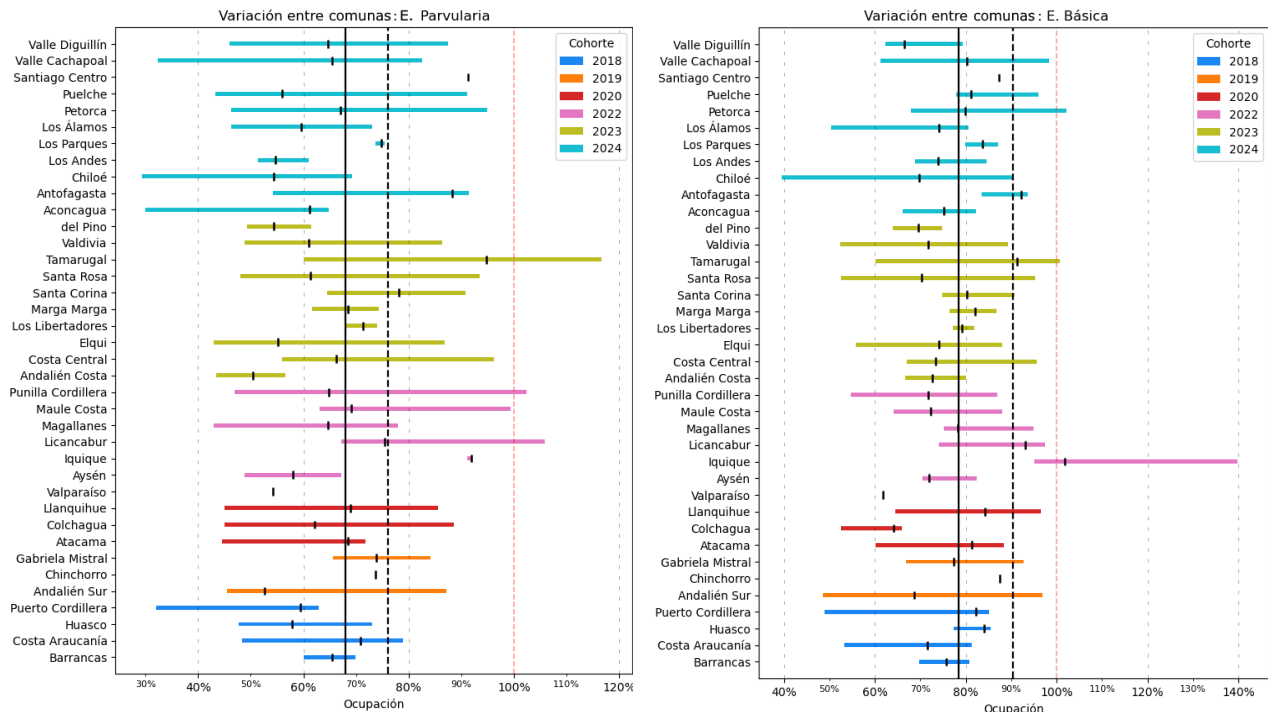
Nota. Las diferentes cohortes se codifican en colores. Las líneas verticales negras representan los promedios de ocupación general con educación particular subvencionada (segmentada, 87,3%) y de los establecimientos públicos, sin considerar los 11 SLEP de las cohortes 2018-2020 (línea continua, 76,1%).

En los siguientes cuatro gráficos, se descompone este resultado por nivel educativo, lo que además permite mostrar situaciones con baja u alta ocupación. En general, las diferencias intra-SLEP son más grandes en niveles específicos.

En **educación parvularia** (Gráfico 7a), hay **cuatro SLEP** con una ocupación general de **más del 80%**: Santiago Centro, Antofagasta, Tamarugal e Iquique; sin embargo, hay **20 SLEP con diferencias superiores a 30 puntos**. Incluso los SLEP Valle Cachapoal y Punilla Cordillera superan los 50 puntos porcentuales. Por otro lado, los SLEP con **menores diferencias** son Iquique, Los Parques, Los Libertadores, Los Andes y Barrancas, con **menos de 10 puntos**. Hay **más matrícula que vacantes** en los SLEP Licancabur, Punilla Cordillera y Tamarugal, y comunas con **menos del 40%** en Valle Cachapoal, Chiloé, Aconcagua y Puerto Cordillera.

A su vez, en **educación básica** (Gráfico 7b), hay **ocho SLEP** con una ocupación general de **más del 80%**: Santiago Centro, Puelche, Los Parques, Santa Corina, Marga Marga, Atacama, Puerto Cordillera y Huasco, y **sólo 12 SLEP** con diferencias superiores a **30 puntos**. Sólo **Chiloé** presenta diferencias superiores a **50 puntos**. Por otro lado, los SLEP con diferencias menores a 10 puntos son Los Libertadores, Los Parques y Huasco. Hay **más matrícula que vacantes** en los SLEP Petorca e Iquique, y comunas con menos del 40% en Chiloé.

Gráficos 7a y 7b: Diferencias de la **ocupación general** a nivel comunal al interior de los SLEP de las cohortes analizadas para el **año 2024** en los niveles de **educación parvularia** (a, a la izquierda) y **educación básica** (b, a la derecha).

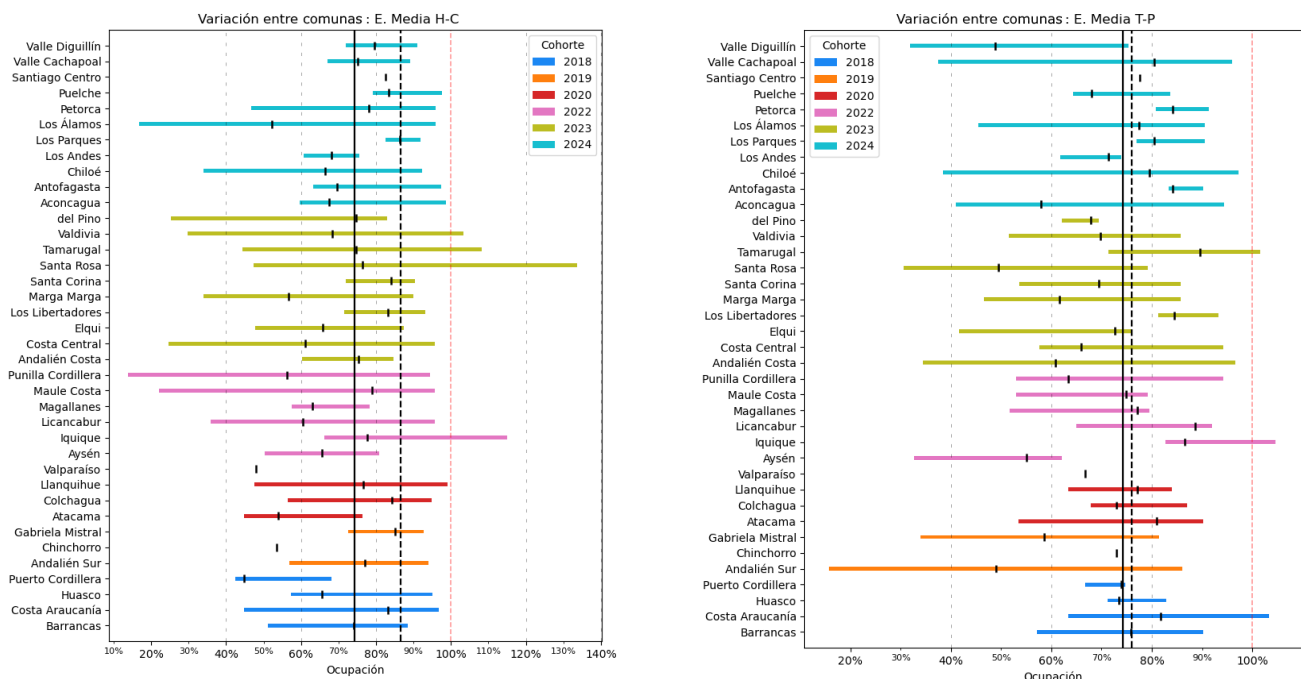


Nota. Las diferentes cohortes se codifican en colores. Las barras horizontales representan las diferencias en puntos porcentuales entre las comunas con menor y mayor ocupación del nivel analizado. Se muestran los indicadores de comparación según nivel (Gráfico 2): línea continua comparación pública y punteada la subvencionada.

En **educación media HC** (Gráfico 8a), **siete SLEP** tienen una ocupación general de **más del 80%**: Santiago Centro, Puelche, Santa Corina, Los Libertadores, Colchagua, Gabriela Mistral y Costa Araucanía. Hay **23 SLEP** con diferencias superiores a **30 puntos**, **12 de los cuales** superan los **50 puntos porcentuales**. Por otro lado, sólo el **SLEP Los Parques** tiene una diferencia **menor a 10 puntos**. Hay **más matrícula que vacantes** en los SLEP Valdivia, Tamarugal, Santa Rosa e Iquique, y en las comunas de Los Álamos, Chiloé, del Pino, Valdivia, Marga Marga, Costa Central, Punilla Cordillera (con la comuna de San Carlos con un 13,8%), Maule Costa y Licancabur se registra menos del 40 % de ocupación.

En **educación media TP** (Gráfico 8b), hay **10 SLEP** con una ocupación general de **más del 80%**: Valle Cachapoal, Petorca, Los Parques, Antofagasta, Tamarugal, Los Libertadores, Licancabur, Iquique, Atacama y Costa Araucanía. Hay **20 SLEP** con diferencias superiores a 30 puntos, y **sólo dos** superan los **50 puntos porcentuales**: Valle Cachapoal y Punilla Cordillera. Por otro lado, **cuatro SLEP** tienen una diferencia menor a 10 puntos: Los Parques, Los Libertadores, Los Andes y Barrancas. Hay **más matrícula que vacantes** en los SLEP Costa Araucanía e Iquique, y comunas con menos del 40% en Andalién Sur, Santa Rosa, Valle Diguillín, Gabriela Mistral, Andalién Costa, Valle Cachapoal y Chiloé.

Gráficos 8a y 8b. Diferencias en la **ocupación general** a nivel comunal al interior de los SLEP de las cohortes analizadas para el **año 2024** en los niveles de **educación media HC** (a, a la izquierda) y **educación media TP** (b, a la derecha).



Nota. Las diferentes cohortes se codifican en colores. Las barras horizontales representan las diferencias en puntos porcentuales entre las comunas con menor y mayor ocupación del nivel analizado. Se muestran los indicadores de comparación según nivel (Gráfico 2): línea continua comparación pública y punteada la subvencionada.

Conclusiones generales con respecto a la ocupación

La ocupación calculada en base a los cupos declarados por los propios establecimientos, independientemente de su dependencia, muestra que **en general** el sistema para educación parvularia, básica y media en establecimientos urbanos aún tiene vacantes disponibles para atender más estudiantes. También **en general**, esta disponibilidad es mayor en la educación pública (sin considerar los 11 SLEP de las cohortes 2018-2020) en 11,2 puntos porcentuales. Al comparar por nivel de enseñanza esta brecha se mantiene, con la excepción de la educación media TP, donde esta diferencia es de sólo 1,8 puntos porcentuales.

Más allá de la situación observada al iniciar el año 2024, cuando algunos estudiantes no contaban con cupos de matrícula, la evidencia muestra que ello es muy específico de algunos territorios y algunos grados. Por el contrario, la evolución de la matrícula muestra una reducción gradual en la ocupación de la capacidad escolar, tanto pública como subvencionada, aunque ello se aprecia sólo en los niveles de educación parvularia y básica, anticipando que los cambios demográficos podrían replicar dicho proceso en la educación media durante los años próximos.

No obstante, el análisis detallado de los territorios de las cohortes 2018-2024 muestra **diferencias entre las comunas** para un mismo nivel educativo dentro de cada SLEP. Algunos de ellos están más exigidos en su capacidad de responder a la demanda en algunas comunas específicas, mientras que en otras del mismo territorio hay bajos niveles de ocupación en el mismo nivel.

Por otra parte, la gestión de los primeros 11 SLEP de las cohortes 2018-2020 muestra que, para el periodo analizado, en nueve de ellos se presenta una reducción en la ocupación de su capacidad, mientras que sólo en un caso se presenta un incremento (SLEP Colchagua) y otro mantiene su situación para todo el periodo analizado (SLEP Llanquihue), reflejando que la tendencia nacional se replica también en estos 11 primeros SLEP. Adicionalmente, al considerar la situación para el año 2024 respecto del promedio de la educación pública nacional (sin los 11 SLEP 2018-2020), en ocho de ellos la tasa de ocupación es cercana a la nacional. En otros dos, la ocupación está 5 puntos porcentuales por debajo (SLEP Andalién Sur y Colchagua), mientras que el SLEP Valparaíso se encuentra 17,4 puntos porcentuales bajo el promedio nacional público (sin los 11 SLEP 2018-2020) de 76,1%.

De forma similar, al comparar la evolución de este indicador por nivel educativo, se observa que en casi todos los SLEP de las cohortes 2022 en adelante (con excepción de los territorios con choques de demanda) presentan una reducción en la ocupación de los cupos ofrecidos en educación parvularia y básica, mientras que, en educación media, tanto HC como TP, se aprecia un incremento de la ocupación o la mantención de las tasas observadas al inicio de la década de 2020.

Por lo tanto, existen al menos tres desafíos importantes para la educación pública respecto a la gestión de los cupos escolares. El primero de ellos es la **tendencia general a la reducción de la matrícula** que está experimentando el país debido a dinámicas poblacionales. El segundo corresponde a los **choques de demanda en territorios específicos** (por ejemplo, en los de SLEP Iquique y Tamarugal). El tercer desafío corresponde a las **diferencias de ocupación** entre las comunas de un mismo SLEP.

Estos tres desafíos requieren de una gestión de la infraestructura educativa, determinando potenciales ajustes en el número de cursos ofrecidos por los establecimientos y, si fuera necesario, ajustes en el número y localización de las unidades educativas, lo que podría acrecentarse en el futuro, dada la reducción en la tasa global de fecundidad que está experimentando el país.

Evolución de las tasas de dotaciones de docentes y asistentes de educación en relación con la matrícula

El objetivo de este análisis es estudiar las tendencias previas y posteriores al traspaso de los establecimientos educativos desde los municipios a los SLEP. Para facilitar la comparación entre los distintos SLEP, este análisis se lleva a cabo observando las tendencias en el tiempo de las relaciones estudiantes-docente JCE (jornadas completas equivalentes) y estudiantes-asistentes de la educación, considerando todas las funciones de docentes y asistentes de la educación.

Metodología

Para calcular estas relaciones, se utilizaron los datos disponibles en la plataforma de Datos Abiertos del Mineduc. Se utilizaron las siguientes bases de datos: Cargos Docentes, Asistentes de la Educación, Directorio de Establecimientos Educativos y Resumen de Matrícula por Establecimiento. Para cada una de estas bases de datos, se consideraron los años comprendidos entre 2016 y 2023. En el caso de la matrícula, se consideran todos los niveles educativos de NNA (incluyendo educación especial y educación de adultos).

En el caso de los **docentes**, se calcularon las **horas contractuales totales** de aquellos que trabajan en los establecimientos públicos, municipales o de un SLEP. Este total de horas se transformó después en JCE, calculadas en función de un contrato de 44 horas semanales. Se tuvieron en cuenta **todas** las funciones docentes. En el caso de los **asistentes de la educación**, se utilizó la cantidad total de asistentes reportados por establecimiento, sin distinguir entre funciones. Por lo tanto, las tasas de estudiantes-docente JCE y de estudiantes-asistente de la educación se construyen dividiendo la matrícula total del SLEP¹¹ por la cantidad de docentes-JCE y/o asistentes de la educación, según sea el caso.

Para validar estos cálculos con las cifras oficiales, se tomó la publicación “Caracterización de los Servicios Locales de Educación Pública al 2023: establecimientos, matrícula, docentes y asistentes de la educación”¹² de mayo de 2024, que calcula las relaciones de estudiantes-docente (en personas) y las cantidades de asistentes de la educación para los SLEP de las cohortes 2018 a 2020 para 2023.

Utilizando la metodología propia descrita anteriormente, se lograron reproducir las relaciones entre estudiantes y docentes, desglosadas por comuna para cada uno de estos SLEP, presentadas en la Tabla 20 de dicho informe, que a nivel nacional es de **10,6** estudiantes-docente y que en la relación estudiantes-docente JCE¹³ es de **12,1**. Se ha realizado la misma validación con los asistentes, logrando reproducir sus cantidades, que se recogen en la Tabla 18 del documento, aunque este no reporta tasas estudiantes-asistente de la educación.

Con estos cálculos sobre la mesa, es necesario responder a la siguiente pregunta: ¿el traspaso a los SLEP conlleva una variación del número de estudiantes por docente (en JCE) y de asistentes de la educación (en cantidad), y se mantiene tras la gestión de estos? De este modo, se podrá evaluar si los municipios actuaron de manera estratégica antes del traspaso de los establecimientos a los SLEP, y cómo la nueva administración pudo gestionarlo. Para ello, se realizó un análisis complementario a los

¹¹ Matrícula total de los establecimientos públicos que están en las comunas que componen el SLEP.

¹² Disponible en <https://centroestudios.mineduc.cl/2024/05/30/apuntes-n51-caracterizacion-de-los-servicios-locales-de-educacion-publica-al-2023-establecimientos-matricula-docentes-y-asistentes-de-la-educacion/>

¹³ Es normal que las JCE sean menores que la cantidad de docentes, debido a que algunos tienen contratos de jornada parcial.

anteriores, que supuso desagregar estos indicadores para cada una de las comunas que componen los SLEP.

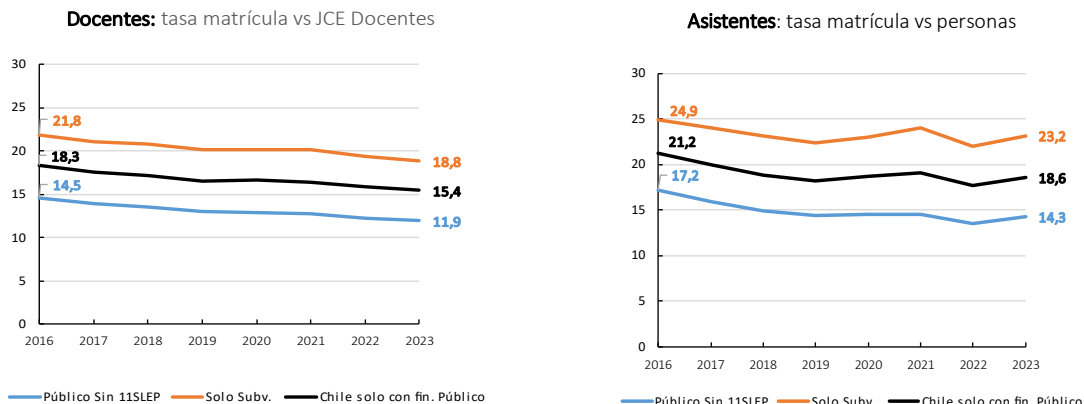
Se calcularon las tasas de estudiantes por docente JCE y de estudiantes por asistente para todo el periodo 2016-2023 a **nivel comunal**, con el fin de determinar la evolución de estas magnitudes y relaciones antes del traspaso de los establecimientos a los SLEP (año 0), en los años previos (año -1, año -2) y en los inmediatamente posteriores (año +1, año +2). De esta forma, se puede determinar si en el año previo al traspaso de los establecimientos a los SLEP hubo cambios en los municipios respecto a las tendencias previas, que pudieron estar orientados a contratar un mayor número de docentes (en JCE) y/o asistentes de la educación, independientemente de la evolución de su matrícula escolar. Adicionalmente, se puede determinar si este comportamiento también se presentó después de que un SLEP se hiciera cargo de las dotaciones de personal (a partir del año 0) y tras el inicio de su gestión escolar (año +1 y siguientes).

La forma operativa para estos análisis fue determinar, para cada indicador o variable a nivel comunal, el valor de 100 del índice basal en el año en que se traspasaron los establecimientos al SLEP. En relación con este índice basal, se calcularon los valores de los años anteriores y posteriores, lo que facilita la evolución relativa de estos indicadores a lo largo del tiempo.

Resultados de evolución de las tasas

Para establecer algún punto de comparación para las cohortes que se analizan, se hizo un análisis general de los establecimientos particulares subvencionados y públicos que excluyen los pertenecientes a los primeros 11 SLEP de las cohortes 2018-2020 (Gráficos 9a y 9b). En estos gráficos se muestra la relación entre la matrícula y las JEC de docentes y asistentes en Chile Cabe señalar que estos cálculos no consideran los establecimientos educacionales particulares pagados.

Gráficos 9a y 9b. Relación de estudiantes por docente JCE (a, izquierda) y asistente de la educación (b, derecha).



Las relaciones encontradas muestran que, sistemáticamente, entre 2016 y 2023, la relación entre estudiantes y docentes/asistentes es mayor en los establecimientos particulares subvencionados que en los públicos. Esta diferencia se ha mantenido estable durante todo el periodo para la relación entre alumnos y docentes/docentes asistentes, lo que indica que desde la creación de los SLEP no se ha agudizado dicha brecha.

En el caso de las **JCE docentes**, es importante resaltar que, mientras la educación subvencionada presenta en 2023 una relación de **18,8** estudiantes-docente JCE, en ese mismo año, en la educación pública esta es de 11,9. Es decir, en los centros subvencionados hay casi un **58%** más de estudiantes por cada JCE docente que en los centros públicos.

En cuanto a los **asistentes de la educación**, la brecha también es considerable entre la educación subvencionada urbana y la pública. Sin embargo, mientras que la relación de alumnos por asistente se estabilizó en la educación subvencionada, en torno a los 23 alumnos-asistente desde 2021, en la educación pública continuó su descenso, alcanzando sólo los 14,3 alumnos-asistente en 2023. Es decir, el número de estudiantes por cada asistente de la educación en el sector subvencionado superó en cerca del **62%** al de la educación pública a nivel nacional.

Resultados evolución de las relaciones estudiantes por docente JCE y asistentes de la educación en los periodos previo y posterior al traspaso

Tal como se indicó en la subsección anterior, existen tasas más altas **antes** de la reforma si se comparan los establecimientos públicos respecto de los particulares subvencionados. Esto ocurre tanto entre las tasas de estudiantes-docente JCE como de estudiantes-asistente de la educación. La tendencia de los últimos años (2016 a 2023) es la continuidad en la disminución de estas relaciones, lo que ocurre tanto entre establecimientos particulares subvencionados como municipales (no SLEP). A continuación, se discuten los resultados del índice basal por comuna de las tasas de matrícula por docente JCE (Tabla 10) y por asistente de la educación (Tabla 11).

Evolución de las tasas estudiantes-docente JCE

En cuanto a la evolución de las tasas **estudiantes docente JCE** en las comunas de los 11 SLEP de las cohortes 2018-2020 (Tabla 10), es posible observar lo siguiente: al analizar la evolución de la tasa estudiantes-docente **antes y después de traspasar los establecimientos**, se observa una disminución marginal del indicador. A nivel de las 41 comunas analizadas, considerando un índice de 100 para el año del traspaso, dos años antes el índice es de 105,1 y un año antes es de 102,3. Así, la tasa estudiantes-docentes JCE sólo **cae en 2,8 puntos el año previo al traspaso**. Cuando ocurre el traspaso (el año 0 del proceso), esta disminución es similar (2,3 puntos).

Al analizar la situación de la educación pública en las 41 comunas cuyos establecimientos pertenecen a los 11 SLEP de las cohortes 2018-2020, se puede concluir que las tasas de estudiantes-docente JCE, para el promedio de estas comunas, **siguieron la trayectoria de disminución previa al traspaso**. Esta disminución se explica casi por completo por un aumento sostenido del número de JCE docentes, tanto en los años previos al traspaso de los establecimientos públicos como en los años siguientes años al inicio de este proceso. Esto se debe a que, en promedio, a nivel comunal no se observa una variación importante en la matrícula escolar entre los dos años previos al traspaso y los siguientes dos años siguientes al inicio del funcionamiento de estos SLEP.

No obstante, existe una **alta heterogeneidad** entre las 41 comunas analizadas. En **12 comunas** (un 29,3%), se observa una caída en la relación estudiantes-docente JCE en el año previo al traspaso, de

más de 5 puntos, y en cinco de ellas, esta disminución se profundizó el año en que el SLEP comenzó a gestionar los establecimientos. En cuanto a la hipótesis de si esta disminución corresponde a un comportamiento estratégico de las autoridades locales en el año previo al traspaso en estos 12 municipios, los antecedentes recogidos muestran que esto no ocurrió o sólo se presentó en unos pocos casos, ya que en varias comunas esta situación ya se producía en los años previos al cambio institucional. Así, la conclusión más sólida es que el aumento de la dotación se explica por una situación previa a la reforma, que presenta un **carácter estructural** para la educación pública, y que el comportamiento estratégico comunal sólo se presentó en situaciones muy específicas.

Sin embargo, lo más frecuente es que la relación entre el número de estudiantes y el de docentes JCE **disminuya de forma paulatina durante los siguientes años en que el SLEP esté en funcionamiento**. En específico, en **25 comunas** (un 60,9%) se observa esta situación (indicador menor que 100 en el año +1), es decir, se profundizan las tendencias previas a partir de la gestión del SLEP, un proceso que también se observa en la educación pública que todavía está a cargo de los municipios y en los establecimientos particulares subvencionados. De estas **25 comunas** en dicha situación, en 16 de ellas la explicación se concentra principalmente en el **incremento de la dotación durante el periodo de responsabilidad del SLEP**, con una matrícula estable o incluso en aumento. En otros dos casos, si bien la causa principal de esta tendencia es el incremento en la dotación, también se observa una caída en la matrícula escolar. En dos comunas, las razones son compartidas entre ambos factores y, finalmente, en las cinco comunas restantes, la caída en la matrícula no fue acompañada por un incremento en la dotación, pero tampoco por una reducción de esta.

Es importante destacar que la reducción de la dotación de docentes desde la instauración de la nueva institucionalidad, incluso cuando hay un deterioro en la matrícula, es casi inexistente. Esto sólo se observa en dos de las 41 comunas que se analizaron en este informe. Entonces, las cifras de **estas 41 comunas que conforman los primeros 11 SLEP** (cohortes 2018-2020) muestran que en **sólo 16 de ellas no se observa una caída de la tasa de estudiantes por docente JCE al año siguiente** del cambio institucional. Sin embargo, al segundo año de gestión, la mitad de estas 16 comunas disminuyen sus tasas, por lo que solo el 19,5 % del total de comunas de los 11 SLEP mantiene o aumenta sus indicadores previos. De este modo, la respuesta a la pregunta de si es posible revertir estos indicadores a partir de la gestión de los SLEP todavía está abierta.

Tabla 10. Evolución del índice basal para la relación **matrícula por docente JCE** descompuesto para cada comuna de los SLEP de las cohortes que tienen establecimientos (2018-2020).

	SLEP y comunas	Índice basal para matrícula-docente JCE (100 en el año 0 = traspaso)				
		-2	-1	0	+1	+2
2018	Barrancas					
	Cerro Navia	116,2	107,7	100	94,6	98,5
	Pudahuel	105,3	102,6	100	85,0	83,7
	Lo Prado	109,7	107,6	100	100,0	101,4
	Costa Araucanía					
	Carahue	115,6	109,2	100	96,3	100,9
	Nueva Imperial	111,4	109,8	100	91,7	98,5
	Saavedra	107,0	115,1	100	90,7	95,3
	Teodoro Schmidt	100,0	101,6	100	82,0	90,2
	Toltén	114,3	111,4	100	87,6	86,7
	Huasco					
	Alto del Carmen	103,0	98,0	100	100,0	88,1
	Freirina	114,5	110,7	100	96,9	101,5
	Huasco	110,2	108,0	100	94,9	95,6
	Vallenar	121,5	110,4	100	97,2	99,3
	Puerto Cordillera					
Andacollo	114,2	113,3	100	91,2	102,7	
Coquimbo	102,3	104,7	100	96,9	105,5	
2019	Andalién Sur					
	Chiguayante	111,5	104,6	100	94,3	89,7
	Concepción	105,7	100,0	100	91,8	95,9
	Florida	96,6	95,8	100	102,5	100,8
	Hualqui	96,0	98,0	100	100,0	101,0
	Chinchorro					
	Arica	109,0	100,7	100	100,7	101,5
	Camarones	111,8	107,8	100	109,8	92,2
	General Lagos	100,0	105,1	100	105,1	123,1
	Putre	112,8	88,4	100	96,5	101,2
	Gabriela Mistral					
	La Granja	116,0	109,9	100	100,0	93,1
	Macul	106,5	109,8	100	104,1	96,7
	San Joaquín	105,6	97,9	100	102,1	96,5
2020	Atacama					
	Caldera	104,2	101,5	100	109,8	121,4
	Chañaral	94,7	94,7	100	98,0	91,4
	Copiapó	101,8	99,4	100	96,3	90,9
	Diego de Almagro	101,4	100,0	100	90,1	87,2
	Tierra Amarilla	96,6	96,6	100	89,7	89,7
	Colchagua					
	Chimbarongo	92,2	93,2	100	101,9	93,2
	Nancagua	89,6	93,4	100	117,0	105,7
	Placilla	98,9	97,9	100	100,0	102,1
	San Fernando	100,9	95,6	100	103,5	98,2
	Llanquihue					
	Fresia	105,4	102,7	100	103,6	86,6
	Frutillar	99,3	94,8	100	97,0	100,0
	Llanquihue	100,0	97,6	100	95,1	87,0
	Los Muermos	110,4	104,0	100	95,2	92,0
Puerto Varas	96,3	97,0	100	94,1	90,4	

SLEP y comunas	Índice basal para matrícula-docente JCE (100 en el año 0 = traspaso)				
	-2	-1	0	+1	+2
Valparaíso					
Juan Fernández	101,5	94,1	100	92,6	76,5
Valparaíso	100,0	102,7	100	99,1	87,5
Todos	105,1	102,3	100,0	97,4	96,1

Nota. El valor del año del traspaso asume el valor 100 para comparar la evolución antes y después. Se destacan las 8 comunas (19,5%) que mantienen o aumentan su indicador consecutivamente los dos años siguientes al traspaso.

Evolución de las tasas estudiantes-asistente de la educación

En cuanto a la evolución de las tasas **estudiantes-asistentes de la educación** en las comunas de los 11 SLEP de las cohortes 2018-2020 (Tabla 11), es posible observar lo siguiente:

A diferencia de lo observado en el análisis de los docentes JCE, cuando se analiza la evolución de la tasa de estudiantes-asistentes **antes y después de que los establecimientos fueran traspasados**, se observa una disminución sustancial del indicador. A nivel de las 41 comunas analizadas, considerando un índice de 100 para el año del traspaso, el índice es de 108,3 dos años antes y de 101,8 un año antes. Así, la tasa estudiantes-asistente **disminuye en 6,5 puntos el año previo al traspaso**. Cuando se produce el traspaso (el año 0 del proceso), este cambio es marginal.

Este **potencial comportamiento estratégico de las autoridades locales** poco antes de transferir los establecimientos a los SLEP **se observa en 20 de las comunas analizadas** (un 48,8%), que experimentan una baja de más de 5 puntos en los años previos al traspaso (años -2 y -1). Esto fue **bastante generalizado** en los SLEP de la cohorte **2018** (Costa Araucanía, Huasco y Puerto Cordillera) y ocurrió también en algunas comunas de los SLEP de la cohorte 2019: Andalién Sur, Atacama, Chinchorro y Gabriela Mistral. En específico, en la **cohorte de 2018**, esta práctica se mantuvo prácticamente en todas las comunas durante el año posterior al traspaso, situación que en la **cohorte de 2019 fue menos frecuente**, ya que sólo en 3 de las 11 comunas que componen sus SLEP disminuyó el indicador después del traspaso, mientras que 8 de ellas lo mejoraron.

En el caso de los cuatro SLEP de la **cohorte 2020**, se observa una situación heterogénea. Uno de los SLEP se caracteriza por mantener y mejorar los niveles anteriores, otro presenta algunas comunas con mejoras y otros dos presentan una caída generalizada en todas las comunas de su territorio. Esto pone de manifiesto la existencia de capacidades diversas dentro de cada servicio, más que condiciones estructurales que afecten al conjunto de la nueva educación pública o que se expliquen por las conductas previas que podrían haber tenido algunas autoridades municipales en la dotación de asistentes de la educación.

Nuevamente, se requiere indagar si la caída **previa** al traspaso desde los municipios al SLEP (en 20 comunas) y la observada en los siguientes años **después** del traspaso a los SLEP (en 16 comunas), se explican sólo por un incremento en los asistentes de la educación o si también están acompañadas por una disminución de la matrícula escolar. Respecto a la primera pregunta, al excluir dos comunas rurales con muy poca matrícula, se concluye que **en casi todos los casos el incremento de los asistentes no estuvo acompañado por un incremento de la matrícula**, o este fue muy reducido, por lo que la decisión no parece basarse en algún criterio de buena gestión.

Al contrario de lo que ocurrió en el caso anterior, la caída del indicador en 16 comunas después del traspaso de los establecimientos presenta situaciones mucho más heterogéneas. Al excluir tres comunas con baja matrícula escolar, en un tercio de los casos, casi toda la baja se explica por un incremento de la dotación de asistentes. En muy pocos casos se debe sólo a una reducción en la matrícula sin ajustes en el número de asistentes contratados, mientras que los restantes casos (más de la mitad) muestran una disminución en la matrícula acompañada de un incremento en la dotación, contrario a lo esperado, que sería contenerla. Es importante destacar que la reducción de la dotación de asistentes de la educación también es frecuente, lo que muestra los esfuerzos de varios SLEP por contener la dotación previa al inicio de su gestión educativa y reducirla gradualmente. Se observa que, después de dos años luego del traspaso, el indicador **augmenta más de 5 puntos en 12 comunas** (29,3%) de los SLEP de las cohortes 2018-2020. Estas comunas pertenecen principalmente a los SLEP de Andalién Sur (Hualqui), Barrancas (Pudahuel), Costa Araucanía (dos de sus cuatro comunas), Chinchorro (Arica), Colchagua (sus cuatro comunas) y Huasco (tres de sus cuatro comunas).

Tabla 11. Evolución del índice basal para la relación **matrícula por asistente de la educación**, descompuesto para cada comuna de los SLEP de las cohortes que tienen establecimientos (2018-2020).

SLEP y comunas	Índice basal para matrícula-asistente de la educación (100 en el año 0 = traspaso)				
	-2	-1	0	+1	+2
Barrancas					
Cerro Navia	121,5	130,6	100	93,8	95,8
Pudahuel	118,3	117,6	100	103,5	109,9
Lo Prado	119,2	113,8	100	91,0	95,8
Costa Araucanía					
Carahue	142,7	121,4	100	105,8	109,7
Nueva Imperial	123,0	118,0	100	92,0	99,0
Saavedra	152,1	130,9	100	101,1	106,4
Teodoro Schmidt	133,0	110,7	100	93,2	101,0
Toltén	131,4	113,7	100	87,3	86,3
Huasco					
Alto del Carmen	125,9	115,3	100	105,9	111,8
Freirina	112,3	101,9	100	98,1	112,3
Huasco	111,0	106,0	100	93,0	106,0
Vallenar	116,8	104,4	100	94,9	102,2
Puerto Cordillera					
Andacollo	117,2	100,0	100	91,9	98,0
Coquimbo	109,0	102,2	100	94,0	100,7
Andalién Sur					
Chiguayante	108,5	92,6	100	102,1	88,3
Concepción	103,1	101,6	100	95,3	91,4
Florida	112,5	104,5	100	101,8	100,0
Hualqui	102,2	103,3	100	106,6	108,8
Chinchorro					
Arica	106,3	97,3	100	107,1	116,1
Camarones	101,6	99,2	100	104,1	93,4
General Lagos	111,6	116,1	100	105,4	43,8
Putre	106,3	92,7	100	104,2	96,9
Gabriela Mistral					
La Granja	114,7	102,7	100	98,0	92,0

	SLEP y comunas	Índice basal para matrícula-asistente de la educación (100 en el año 0 = traspaso)				
		-2	-1	0	+1	+2
2020	Macul	105,9	102,0	100	102,9	93,7
	San Joaquín	115,9	99,0	100	97,9	86,7
	Atacama					
	Caldera	99,3	94,6	100	89,8	93,9
	Chañaral	94,3	89,4	100	88,7	87,9
	Copiapó	95,7	97,8	100	83,7	82,1
	Diego de Almagro	93,8	87,0	100	82,9	84,9
	Tierra Amarilla	94,0	96,3	100	85,1	91,8
	Colchagua					
	Chimbarongo	89,5	95,8	100	114,7	106,3
	Nancagua	80,2	85,8	100	120,8	116,0
	Placilla	82,1	85,8	100	111,3	120,8
	San Fernando	97,0	94,8	100	111,9	112,7
	Llanquihue					
	Fresia	96,6	96,6	100	104,5	95,5
	Frutillar	94,1	96,1	100	102,6	103,3
	Llanquihue	85,7	93,7	100	98,4	94,4
	Los Muermos	79,1	79,9	100	106,7	99,3
	Puerto Varas	93,7	95,4	100	94,3	96,6
	Valparaíso					
	Juan Fernández	146,2	90,0	100	41,2	49,3
	Valparaíso	96,8	98,4	100	98,4	96,8
	Todos	108,3	101,8	100	97,7	97,0

Nota. El valor del año del traspaso asume el valor 100 para comparar la evolución antes y después. Se destacan las 12 comunas (29,3%) que mantienen o aumentan su indicador consecutivamente durante los dos años siguientes al traspaso.

Conclusiones del análisis estudiantes-docente JCE y asistente de la educación

Las tendencias analizadas en cuanto a la relación entre las tasas de estudiantes por docente (en JCE) y por asistente de la educación muestran una tendencia general a la disminución en el periodo comprendido entre los años 2016 y 2023. Cuando se compara la educación pública sin los 11 SLEP de las cohortes 2018-2020 con los establecimientos particulares subvencionados, las diferencias, en el caso de los docentes JCE, son de 6,9 puntos, y de 8,9 puntos en el caso de los asistentes.

En el caso de las cohortes 2018-2020, ambas tasas muestran una caída previa al traspaso, que es mayor en el caso de los asistentes de la educación que en el de los docentes, y que se refrendan en los análisis específicos para cada uno de los SLEP. Hay un punto de inflexión en el caso de los asistentes de la educación a partir de la reapertura de los establecimientos en 2022 tras el cierre por la pandemia del covid-19, fenómeno que se manifiesta en el aumento de las tasas a partir de dicho año y en las cohortes que reciben sus establecimientos desde 2024 en adelante.

Se realizó un análisis diferenciado para las 41 comunas que componen los SLEP de estas cohortes, usando un indicador basal de 100 (año 0) que permite comparar contra sí mismo la evolución de cada indicador en el tiempo dos años antes y dos años después del traspaso. Los resultados para este índice basal de la relación de estudiantes-docentes JCE muestran que en general no hubo una disminución generalizada de este indicador previo al traspaso de los establecimientos a los SLEP (siendo esta de solo de 2,8 puntos), y sólo en 12 de las 41 comunas (un 29,3%) se presenta una disminución entre los

años previos al traspaso de más de 5 puntos. Esto contrasta con la situación de los asistentes de la educación, donde la caída entre los años previos al traspaso fue de más de 6,5 puntos y las comunas con una disminución de más de 5 puntos son 18 (43,9%). En casi todos los casos, este aumento de la dotación de asistentes no estuvo acompañado por un incremento de la matrícula.

Por lo tanto, el potencial comportamiento estratégico de las autoridades locales de incrementar dotaciones es más importante en los asistentes de la educación que en los docentes, tanto en cantidad de comunas donde este fenómeno se observa como en las magnitudes de dicho aumento. No obstante, es una tendencia general previa del sistema educativo (y que está afectando a los SLEP que recibieron sus establecimientos este año y afectará a los que lo hagan en el futuro), que en algunos casos específicos se agudiza.

Complejidad de los SLEP por su extensión

Como se señaló anteriormente, el objetivo de este análisis es explicitar las diferencias logísticas que enfrentan los SLEP para atender los establecimientos en sus territorios. Por lo tanto, en el perfeccionamiento del funcionamiento de los SLEP debiera compensarse esta **complejidad** desde el punto de vista presupuestario, por ejemplo, considerando la varianza de estos costos operacionales entre servicios.

Metodología

En esta sección se operacionaliza el concepto de **dispersión territorial**, que se entenderá como una medida de extensión del territorio que deben cubrir anualmente los funcionarios de los SLEP. Eventualmente, los SLEP con áreas extensas podrían tener distintas oficinas repartidas que faciliten el despliegue dentro del territorio. Sin embargo, para este análisis se supondrá que existe una **oficina centralizada** en cada SLEP, que constituye el punto central de medición. A partir de él, se miden las distancias¹⁴ a través de las redes viales a todos los centros educativos¹⁵ (en kilómetros) reportados en el directorio provisional¹⁶ de establecimientos 2024 que tengan dependencia de SLEP o municipal en los territorios de las cohortes 2018-2024. Luego, para cada SLEP, se determinó la **distancia máxima** que se debe recorrer al establecimiento más lejano de la oficina central. Se escoge este indicador por su simplicidad e interpretabilidad, así como por el sentido de equidad de la nueva institucionalidad de la educación pública, que busca precisamente cerrar brechas territoriales.

Resultados

A continuación, se presenta una **visión general** de los resultados del indicador de dispersión (Gráfico 10), que compara los distintos SLEP en tres dimensiones. La primera es la **matrícula total**¹⁷ de estudiantes de los SLEP, la segunda es el indicador de dispersión y la tercera es la **cantidad de establecimientos**¹⁸. Se considera la mayor distancia a los establecimientos, indistintamente de su ruralidad.

¹⁴ Las distancias se calcularon como viajes en automóvil usando Google Maps desde la oficina de cada SLEP cuando está definida, y en caso contrario se utiliza la comuna con mayor cantidad de habitantes. Si existe Deprov en dicha comuna, se toma esa dirección, y si no existe oficina del Deprov en la comuna, se toma la dirección de la municipalidad.

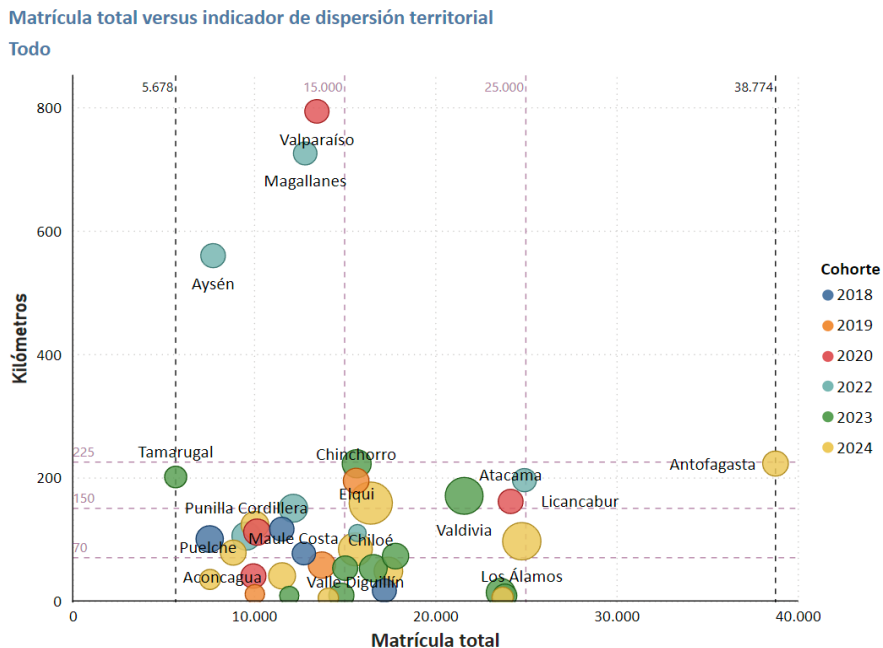
¹⁵ A los cuales se tenga alguna forma de determinar su ubicación. Se hizo el ejercicio de mejorar la geolocalización de los datos completos del directorio de establecimientos.

¹⁶ Solicitado al Centro de Estudios del Mineduc. Eso significa que se incluyen otros establecimientos adicionales a los de educación parvularia, básica y media, como son los establecimientos de educación para adultos y aulas hospitalarias.

¹⁷ Se incluyen todas las modalidades disponibles en el directorio de establecimientos.

¹⁸ Según lo reportando también en el directorio de establecimientos.

Gráfico 10. Dispersión de los SLEP de las **cohortes 2018-2024** comparando la matrícula total y el indicador de dispersión.

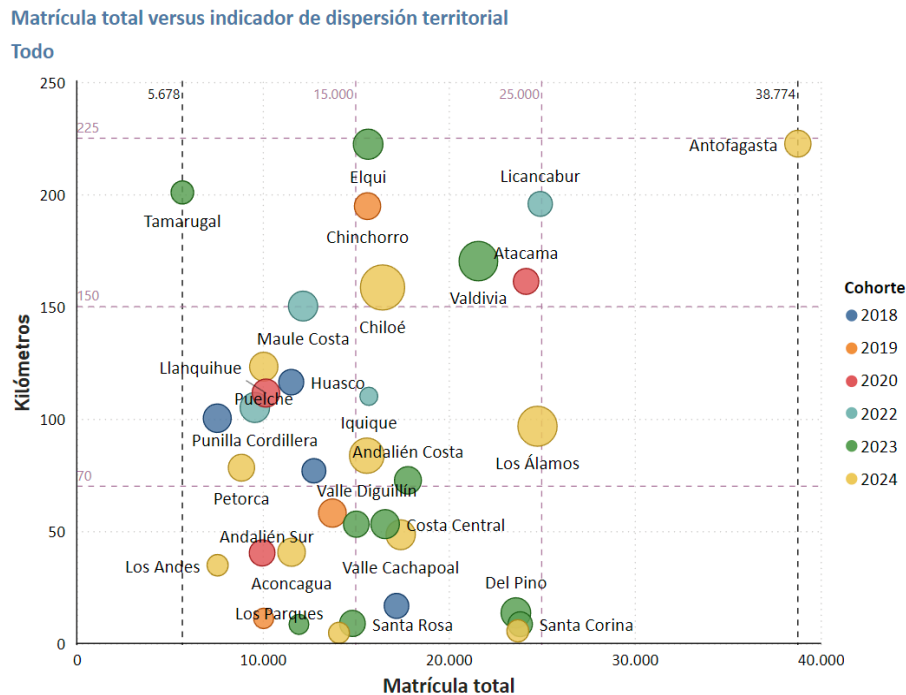


Nota. Los colores identifican a las diferentes cohortes, mientras que el tamaño de cada círculo representa la cantidad de establecimientos del SLEP.

Lo primero que se observa es la gran variabilidad de los distintos SLEP en términos de matrícula, que varía entre 5.678 estudiantes (**Tamarugal**) y 38.774 (**Antofagasta**). Lo mismo ocurre con el indicador de dispersión, cuyo valor más bajo se encuentra en el SLEP totalmente urbano de **Los Parques** (4,7 km), y el más alto en **Valparaíso** (793,4 km), porque incluye la comuna de Juan Fernández. Excluyendo este caso particular, los territorios que tienen mayor extensión en términos del indicador definidos son los **SLEP Magallanes** (725,2 km para una matrícula total de 12.824 estudiantes) y **Aysén** (559,5 km para una matrícula total de 7.742 estudiantes), siendo este último territorio más desafiante por su fragmentación. Al considerar sólo los **establecimientos urbanos**, como es esperable, Valparaíso tiene una dispersión urbana de solo 16,8 km, mientras que Magallanes sólo disminuye a 524 km y Aysén a 192,7 km.

Por lo tanto, ya es posible distinguir una primera categoría de **extrema dispersión** que considera a los **SLEP Magallanes y Aysén**. El resto de los SLEP caen por debajo de los 225 km de dispersión total. El detalle de SLEP para este rango se muestra a continuación, en el Gráfico 11.

Gráfico 11. Dispersión de los SLEP de las **cohortes 2018-2024** comparando la matrícula total y el indicador de dispersión, cuando este es **menor a 250 km**.



Nota. Los colores identifican las diferentes cohortes mientras que el tamaño de cada círculo representa la cantidad de establecimientos del SLEP.

Un segundo grupo que se podría considerar de **alta dispersión** es aquel con SLEP que tienen una dispersión de entre **150 y 250 km**. Este grupo se caracteriza por dos categorías de matrícula, una entre los 5.000 y los 15.000 estudiantes (SLEP Tamarugal y Maule Costa) y otra sobre los 15.000, con Antofagasta, que llega a los 38.774 estudiantes. Aquí se encuentran los **SLEP Chinchorro** (cohorte 2019), **Atacama** (cohorte 2020), **Maule Costa** y **Licancabur** (cohorte 2022), **Elqui**, **Tamarugal** y **Valdivia** (cohorte 2023) para cerrar con los **SLEP Chiloé** y **Antofagasta** (cohorte 2024). En Antofagasta, la dispersión no varía mucho entre urbano y rural, mientras que el **SLEP Chinchorro** sí tiene una gran variabilidad, ya que sus establecimientos urbanos se encuentran en la ciudad de Arica, generando una dispersión urbana de sólo 6,3 km.

Se puede definir un tercer grupo con una **dispersión media** (70-150 km), entre los que se distingue a los **SLEP Costa Araucanía**, **Huasco** y **Puerto Cordillera** (cohorte 2018), **Llanquihue** (cohorte 2020), **Iquique** y **Punilla Cordillera** (cohorte 2022), **Andalién Costa** (cohorte 2023) y **Los Álamos**, **Petorca**, **Puelche** y **Valle Diguillín** (cohorte 2024).

El grupo restante, que se puede clasificar como de **dispersión baja**, lo constituyen SLEP esencialmente urbanos, como **Barrancas** (cohorte 2018), **Andalién Sur** y **Gabriela Mistral** (cohorte 2019), **Colchagua** (cohorte 2020), **Costa Central**, **Del Pino**, **Los Libertadores**, **Marga Marga**, **Santa Corina** y **Santa Rosa** (cohorte 2023) y **Aconcagua**, **Los Andes**, **Los Parques**, **Santiago Centro** y **Valle Cachapoal** (cohorte 2024).

Conclusiones respecto a la complejidad de los SLEP por dispersión

En esta sección se definió un indicador de dispersión territorial que permite clasificar a los distintos territorios de las cohortes 2018-2024 en base a este y su matrícula. Sin perjuicio de que se pueden realizar otros análisis más profundos, al menos es posible generar las siguientes categorías:

- Una **extrema dispersión (225-800 km)** en los SLEP Aysén y Magallanes, que son un desafío en sí mismos por su alta extensión territorial y fragmentación. A esto se le añade que son territorios con geografías y condiciones meteorológicas más desafiantes. Si bien Valparaíso entra en esta categoría por la inclusión de Juan Fernández, es un territorio principalmente urbano y podría categorizarse de otra forma.
- Una **alta dispersión (150-225 km)** en los SLEP Antofagasta, Atacama, Chiloé, Chinchorro, Elqui, Licancabur, Maule Costa, Tamarugal y Valdivia.
- Una categoría de **dispersión media (70-150 km)**, que considera los SLEP Andalién Costa, Costa Araucanía, Huasco, Iquique, Llanquihue, Los Álamos, Petorca, Puelche, Puerto Cordillera, Punilla Cordillera y Valle Diguillín.
- Una categoría de **dispersión baja (menos de 70 km)**, que considera SLEP principalmente **urbanos**, como Aconcagua, Andalién Sur, Barrancas, Colchagua, Costa Central, del Pino, Gabriela Mistral, Los Andes, Los Libertadores, Los Parques, Marga Marga, Santa Corina, Santa Rosa, Santiago Centro y Valle Cachapoal.

Otra dimensión para descomponer las categorías anteriores es la matrícula. Como puede verse en el Gráfico 10, una división posible es entre 5.000 y 10.000 estudiantes; entre 10.000 y 15.000; entre 15.000 y 25.000, y más de 25.000 (donde sólo queda Antofagasta). Usando lo anterior, por ejemplo, se podría focalizar un grupo en la alta dispersión con un rango de matrícula entre 15.000 y 25.000 estudiantes, donde quedarían Atacama, Chiloé, Chinchorro, Elqui, Licancabur y Valdivia.

Independientemente de otras potenciales categorías que se generen a partir de análisis más acabados, claramente se visualiza que hay distintas complejidades en términos de la logística requerida para que los equipos de un SLEP visiten los establecimientos a su cargo. En esto, contrastan territorios totalmente urbanos de la zona central (a pesar de su masividad en matrícula) con territorios dispersos y con menos estudiantes en las zonas extremas del país. Por lo tanto, es necesario discutir y resolver técnicamente cómo estas diferentes complejidades son atendidas diferenciadamente desde el punto de vista presupuestario, por ejemplo, solventando costos operacionales de más oficinas y costos de transporte para ciertos servicios.

Conclusiones generales del análisis cuantitativo

Respecto de las tendencias de **matrícula de la población residente de los territorios analizados**, se aprecian tres tendencias. La primera de ellas es que hay diferencias en la **proporción de matrícula que vive y estudia dentro de cada territorio**. En más del 60% de los territorios, más del 90% de los NNA viven y estudian en ellos. La segunda tendencia es la disparidad en la **participación porcentual** de los NNA que viven y estudian dentro de los territorios y están **matriculados en la educación pública**. Por tanto, los SLEP tienen un grado de integración heterogéneo con los estudiantes que viven en su territorio. La última es la diferencia en la evolución de la matrícula de estudiantes residentes (independientemente de dónde estudian) en los distintos territorios, que muestra que en la mayoría de ellos (22 SLEP) la matrícula se encuentra estable, en 12 SLEP disminuye y en 4 aumenta. Esto puede ser antesala de fenómenos demográficos que afecten la provisión de oferta en los territorios, en algunos donde falta (en los territorios en crecimiento) y en otros donde se requiera reconfigurarla.

Respecto a la **ocupación**, los procesos anteriores se manifiestan en una menor ocupación de los distintos niveles escolares en los territorios donde **en general** se hace más difícil atraer población escolar a la educación parvularia y a la educación media HC. Adicionalmente, existen grandes diferencias en la ocupación por comuna en los diferentes niveles de los SLEP, lo que sugiere que es necesario estudiar con mayor detalle este fenómeno para avanzar hacia una situación más equilibrada. Al mismo tiempo, hay territorios que están experimentando una presión para la oferta de educación pública, como Iquique y Tamarugal, donde los NNA no tienen opciones prácticas de desplazarse a otros establecimientos fuera del territorio.

En cuanto a la **evolución de las tasas de estudiantes por docente JCE y asistente de la educación**, y respecto a la hipótesis de un comportamiento estratégico de las autoridades municipales para aumentar la dotación de sus establecimientos antes del traspaso de la gestión educativa a los SLEP, las trayectorias observadas en las 41 comunas vinculadas a los primeros 11 SLEP muestran que ello es muy poco frecuente en el caso de los docentes, aunque ocurre en cerca de la mitad de las comunas al analizar el caso de los asistentes de la educación.

Por otra parte, la gestión de las dotaciones de personal es bastante heterogénea entre las nuevas autoridades de los SLEP. En el caso de los **docentes**, en varios casos existe un incremento no justificado de dotaciones desde el inicio de su gestión educativa, mientras que en cerca del 60% se aprecia una disminución en la relación de estudiantes por docente a través del tiempo. Por su parte, el resto sólo logra estabilizar este indicador, pues son muy pocos los casos en que este aumenta.

A su vez, la gestión de la dotación de los **asistentes** es diferente a la de los docentes. Más allá del comportamiento estratégico de varias autoridades municipales, de aumentar la dotación antes del traspaso a los SLEP, en cerca del 40% de las comunas se reducen estos indicadores desde que asume el SLEP. En la mayor parte de los casos, se observa el incremento en las dotaciones de asistentes en conjunto con una reducción de la matrícula de estudiantes. A pesar de esta situación, en varios SLEP se observan trayectorias de estabilización y disminución de las dotaciones de asistentes, reflejando que existen importantes oportunidades para mejorar la gestión del personal por parte de la nueva institucionalidad y que las trayectorias observadas no se explican por factores estructurales.

Un importante aprendizaje de los primeros años en la gestión de los SLEP es que los ajustes de dotación de personal son muy complejos. De hecho, muchos SLEP tienden, durante sus primeros años de gestión, a aplicar medidas que agravan problemas estructurales que provienen de la gestión de la educación pública a cargo de los municipios. Esto es bastante crítico, pues implica que, en un escenario potencial de reducción de la población escolar, las experiencias de ajuste de dotaciones son

escasas, aunque principalmente en lo que respecta a las dotaciones de profesores, pues se aprecian mayores esfuerzos en lo que respecta a los asistentes de la educación. En este contexto, es muy importante hacer un seguimiento sistemático de estos indicadores, pero también es fundamental el apoyo de las autoridades nacionales y territoriales para identificar buenas prácticas y mecanismos de apoyo financiero, administrativo y legal para su implementación.

Estos desafíos en materia de gestión de las dotaciones de docentes y asistentes de la educación supondrán un reto en algunos territorios si se confirman las tendencias mencionadas en la matrícula, que podrían dar lugar a la reducción de la población escolar en lugares específicos, acompañados de una baja proporción de estudiantes matriculados en la educación pública. Esto requerirá mejoras en la gestión administrativa, financiera, de personal y de infraestructura de estos SLEP.

Respecto a la **complejidad de los territorios por su extensión**, existe gran heterogeneidad entre los SLEP, ya que algunos abarcan una pequeña extensión urbana y atienden a muchos estudiantes, como los SLEP Santiago Centro y Santa Corina, y en el otro extremo hay SLEP como Aysén y Magallanes, con establecimientos educacionales dispersos en entornos geográficos complejos y con una matrícula menor. Por lo tanto, es necesario reflejar esta diversidad en los desafíos logísticos de atender a los establecimientos de cada territorio y en los costos operacionales que se asignen presupuestariamente a cada servicio.

C. Análisis Cualitativo

Esta sección sintetiza los principales hallazgos de la indagación cualitativa llevada a cabo en este estudio. Como se explicó en la sección metodológica, esta indagación incluye un amplio conjunto de entrevistas individuales y grupales a una gran variedad de participantes, a nivel tanto nacional como local. Se busca cubrir la máxima heterogeneidad de posiciones y condiciones respecto de la implementación de la Nueva Educación Pública. Así, por ejemplo, se entrevista no sólo a autoridades y profesionales de la DEP, sino también de otros organismos de nivel nacional relacionados con la reforma; en el caso de los participantes de nivel local, se incluye a autoridades y profesionales de los SLEP (en diferentes cohortes de implementación), pero también del Mineduc, municipios y establecimientos educacionales de los territorios. Esto permite tener una visión amplia, multidimensional y desde diferentes perspectivas del proceso de cambio.

Todas las entrevistas (individuales y grupales) son transcritas y analizadas aplicando un análisis temático. Para ello, se codifica deductivamente el material utilizando como matriz de análisis las dimensiones descritas en la sección metodológica; se deja un espacio para la codificación inductiva que permita ajustar dicha matriz y acoger ideas importantes no preestablecidas en ella. Así, por ejemplo, en la dimensión “político-normativa” se agrega el aspecto “institucional”; además, se crea la dimensión “visión macro”, que reúne algunas ideas generales importantes. En todo caso, estos son ajustes menores, pues el grueso del material es codificado usando las categorías predefinidas en la matriz de análisis. Algunas entrevistas constituyen una unidad, por cuanto buscan comprender la situación particular de un SLEP; estas son analizadas en conjunto y se produce un “informe de caso” de cada uno de los SLEP incluidos en la muestra. Por último, el conjunto del material es analizado transversalmente siguiendo las dimensiones de la matriz de análisis. Este ejercicio busca integrar los hallazgos de las diferentes fuentes y hacer sentido de ellos, y el producto de ese análisis es el texto que se expone en esta sección.

Dado que este estudio tiene fundamentalmente un propósito instrumental para la identificación de aspectos problemáticos del proceso de reforma, y especialmente la construcción de criterios que permitan orientar mejor el desarrollo inicial de los SLEP (llegando finalmente a proponer “estándares” que permitieran monitorear la calidad de su evolución, especialmente en fases críticas), **tanto las entrevistas como el análisis y el reporte de los hallazgos no pretenden dar una visión exhaustiva ni una evaluación global y ponderada del proceso, sino aportar a la identificación de asuntos clave y procesos críticos.** Esto implica, por ejemplo, que tanto las entrevistas como los entrevistados dirigen especialmente la atención hacia asuntos considerados deficitarios que pudieran mejorarse.

En este sentido, cabe también una aclaración acerca del contenido reportado como “hallazgo”. Esta sección se concentra en exponer detalladamente la visión de los actores entrevistados, tanto acerca de su experiencia como su percepción de los facilitadores y obstaculizadores de la reforma, así como sus ideas y sugerencias sobre cómo esta podría mejorarse a futuro (incluyendo, por cierto, criterios o “estándares” que algunos de ellos proponen para los SLEP, en sintonía con el propósito final de este estudio). Así, todas las “propuestas” que acá se exponen provienen de los propios entrevistados y no del equipo de investigación. Para contextualizar algunas de ellas, se mencionan cambios recientes o propuestos (incluido, por ejemplo, el Proyecto de Ley actualmente en trámite parlamentario); estas menciones no son en ningún caso exhaustivas (no es el propósito de esta sección). Dado que se trata de expandir la creatividad y buscar soluciones que ayuden a la Nueva Educación Pública a mejorar, también ha existido apertura del equipo de investigación a las propuestas surgidas, pues se ha considerado valioso darlas a conocer en esta sección, sin hacer una evaluación técnica de ellas. Por su parte, las propuestas del equipo de investigación se presentan en otra sección de este informe.

Otra implicancia del propósito instrumental del estudio se relaciona con la “triangulación”. Si bien se realizan importantes esfuerzos para contrastar diferentes opiniones, complementarlas e incluso contextualizarlas con alguna información sobre cambios recientes o proyectados por la DEP y el Mineduc, se aplica un criterio de relevancia práctica más que académica al momento de decidir qué reportar. Si el hallazgo de un eventual problema parece relevante y creíble, este es reportado, por cuanto se asume que lo crucial es identificar todos los nudos críticos potencialmente riesgosos y mejorables. Esto tiene otra justificación: la muestra cualitativa fue diseñada estructuralmente para obtener visiones variadas desde los múltiples espacios del complejo territorio que es esta reforma; algunos de estos espacios son muy técnicos y específicos, por lo que son tratados más como “juicios expertos”. Además, una “triangulación” clásica hubiese requerido mucho más tiempo que los plazos de este estudio para recoger más evidencia complementaria. Con todo, cuando se cree necesario y posible, en el texto se hacen menciones a hallazgos más “universales” y más “específicos” de la muestra. En todo caso, es posible afirmar que, respecto de las cuestiones centrales, existe una enorme convergencia entre los diferentes actores, casi para llegar a afirmar un cierto “sentido común” sobre varios de los problemas principales que han enfrentado los SLEP y la reforma de la educación pública en general.

Finalmente, se opta por reportar los hallazgos, salvo muy pocas excepciones, sin hacer referencias directas a los informantes participantes del estudio. Se considera que esto es importante para mantener el compromiso de confidencialidad y anonimato de las fuentes, dado el carácter pequeño y fácilmente identificable de las posiciones de autoridad y profesionales entrevistados, tanto a nivel nacional como local. Se cree, en todo caso, que por las especiales características del estudio ya comentadas, esto no implica ninguna pérdida de información relevante.

A continuación, se presenta una descripción analítica de los hallazgos, nudos, procesos, condiciones críticas y algunas buenas prácticas y sugerencias identificadas a partir del levantamiento cualitativo, ordenados según las dimensiones definidas del estudio y haciendo –cuando resulta pertinente– una distinción según la fase pre y post traspaso del servicio educacional desde el municipio al SLEP.

1. Dimensión política, normativa (e institucional)

La reforma educacional en curso no es sólo un cambio administrativo: implica un cambio en el tipo de relación entre el Estado y la educación pública, y tiene por tanto una dimensión política de mayor alcance. Este cambio implica –entre otros– el reemplazo de la autoridad municipal por un servicio público en el rol de responsabilidad directa en la provisión del servicio educativo; esto supone, además, otra relación con los actores locales y educacionales, y otra forma de control del aparato superior del Estado sobre la administración. Todos estos aspectos tienen expresiones claras en los discursos de los actores y muestran un sistema en proceso de aprendizaje para desplegar sus potencialidades y dejar atrás las limitaciones del sistema anterior, el que sin embargo continúa afectando significativamente las condiciones en que se produce el cambio.

Varios actores manifiestan su preocupación respecto del éxito final de la reforma, es decir, de su capacidad para recuperar el valor social de la educación pública, su cobertura y su calidad educativa. Algunos piensan que algunas limitaciones estructurales de la educación pública, unidas a la competencia privada financiada por el Estado y al estigma social que pesa sobre ella, hacen muy difícil su recuperación, especialmente en términos de la matrícula. Todos coinciden en que romper esta tendencia para efectivamente renovar y fortalecer la educación pública requiere más inversión pública, un relato más convocante, un mayor empuje institucional del Estado en su conjunto, no sólo de la DEP, y un compromiso político superior al que se ha tenido luego de la promulgación de la ley.

Previo al traspaso

El asunto más relevante en esta dimensión, destacado convergentemente por los actores entrevistados, es la dificultad que el nuevo sistema ha encontrado para obtener la cooperación eficaz de los municipios en el proceso de transición y garantizar una gestión educacional municipal responsable hasta el último minuto. A la debilidad institucional de muchos municipios se ha sumado un manejo crecientemente despreocupado de la gestión educacional, probablemente motivado por la certeza de que dejarán de administrar el servicio educacional y que el Estado ayudará a resolver luego los problemas o se hará cargo de ellos, dado su interés por facilitar el traspaso a los SLEP, y la abierta hostilidad de algunos municipios hacia la reforma. Una visión generalizada de los entrevistados es que los instrumentos definidos en la ley e implementados por la política hasta el momento para incentivar dicha cooperación han sido insuficientes y en muchos casos derechamente ineficaces. La normativa y regulaciones municipales tampoco han sido capaces de prevenir estas prácticas. Más aún, la cooperación de los municipios decae severamente en el año previo al traspaso, periodo en que muchos se encuentran ya reduciendo sus departamentos de administración de la educación, lo que además implica la disponibilidad de menos personal.

Ante esto, los convenios de transición aparecen para los actores como un instrumento que debe ser significativamente reforzado en sus componentes y hecho obligatorio para todos los municipios (incluyendo sanciones efectivas en caso de incumplimiento), como se propone en el Proyecto de Ley actualmente en discusión en el Congreso Nacional. Un asunto específico que se destaca que debiese ser mejor regulado es cómo se define y administra los últimos Planes Anual de Educación Municipal (PADEM), en concreto, cómo pueden la DEP y el SLEP participar y eventualmente ejercer un “control anticipado” de las decisiones, especialmente si estas implican compromisos financieros importantes que heredará el SLEP. Una alternativa propuesta por algunos actores sería reemplazar el último PADEM por el primer Plan Anual de los SLEP. Por su parte, el Proyecto de Ley en trámite propone avanza en una cierta solución, haciendo que este PADEM considere las observaciones realizadas por el SLEP, acorde a plazos establecidos en el Plan de Transición.

Una nota al margen, pero relevante a este respecto, es que algunos actores consideran que, si bien la formulación del proceso como “desmunicipalización” de la educación apunta a la esencia del traspaso de la responsabilidad en la provisión del servicio educativo hacia el SLEP, a estas alturas produce confusión y entrega un mensaje equívoco. Esto porque se necesita la cooperación municipal intensa antes y después del traspaso. Ello es lo que se ha buscado regular y promover, tanto incluyendo representantes de los municipios en el Comité Directivo Local como mediante la firma de convenios de colaboración del SLEP con los municipios, para que estos continúen apoyando a los estudiantes y establecimientos de sus comunas después del traspaso. Este cambio de mirada debe ser un discurso y práctica intencionada prioritarios en la etapa siguiente, de acuerdo con estas opiniones.

A los problemas anteriores (que existen incluso desde antes de la reforma), se ha sumado en el último tiempo lo que se podría denominar el “efecto Atacama”, producto de la crisis ocurrida en dicho SLEP. El tratamiento mediático dado al caso y la solución política de postergar el traspaso del servicio educativo en algunos SLEP poco antes de la fecha prevista en 2023 han introducido incertidumbre sobre el proceso. Así, algunos actores perciben que ciertas autoridades municipales han comenzado a retrasar intencionalmente la colaboración con el SLEP, diseminando la idea y generando la expectativa de que finalmente el traspaso al servicio local no ocurrirá o al menos no en el año previsto. Esto podría generar una especie de “profecía autocumplida” que, indirectamente, forzaría a una postergación del traspaso, dada la falta de condiciones para ello.

Esta actitud se complementa con una creciente desconfianza y diseminación de temores entre muchos actores locales y educacionales acerca de la viabilidad y conveniencia del nuevo sistema de

administración de la educación pública. Esto habría producido una falta de apoyo social a la reforma, reforzada por la desinformación existente en muchas comunidades acerca de las implicancias del cambio, desinformación además intencionada por parte de algunos actores opositores al cambio. Los actores consultados consideran de la máxima prioridad al respecto: i) realizar efectivas, masivas y tempranas campañas de información a los actores locales (educacionales, sociales, e institucionales), incluyendo encuentros presenciales, clarificando las verdaderas implicancias del cambio de administración, especialmente en materia laboral y de condiciones de los establecimientos; y ii) que las nuevas autoridades hagan públicos compromisos claros y explícitos acerca de cuestiones sensibles para las comunidades, e idealmente firmen acuerdos de colaboración tempranamente con las instituciones locales-regionales para mostrar un respaldo institucional al cambio.

Las autoridades de los nacientes SLEP deben comprender que el apoyo social, de las comunidades y actores escolares es esencial para la viabilidad y efectividad del proceso. Este apoyo se ha visto minado por temores, incertidumbre y desinformación. Por ello, es muy importante para la credibilidad del SLEP que sus autoridades comuniquen tempranamente el sentido del cambio, así como los principios y metas iniciales que orientarán su gestión. En la síntesis de algunos entrevistados, por ejemplo, la continuidad de las escuelas rurales, el pago en forma del “primer sueldo”, la garantía del transporte escolar, la alimentación, y los insumos escolares disponibles, entre otros similares.

Un punto específico mencionado son las complicaciones que han surgido en las comunas cuyos SLEP fueron postergados poco antes de asumir la administración del servicio educacional. Esto habría producido “zonas grises” para la administración, responsabilidades, contratos, recursos y vigencia del PADEM, entre otras, en un contexto en que las municipalidades estaban más bien prontas a disolver sus unidades de administración de la educación. Al parecer, la relación SLEP-municipios-establecimientos queda en un estatus confuso en estos casos. Al respecto, los actores sugieren que cualquier decisión de postergación se tome con mayor anticipación, y que se aseguren de manera efectiva las responsabilidades de administración escolar y laboral durante esta “municipalización extendida”.

Otro aspecto relevante levantado por los actores consultados acerca de la normatividad y responsabilidades políticas del proceso de creación de los SLEP se refiere al liderazgo y rol de acompañamiento de la DEP en el proceso. Dado que el SLEP es una institución nueva, no tiene arraigo local antes de existir y debe hacerse un espacio en el entramado institucional local; la creación de instancias participativas como el Comité Directivo y el Consejo Local (que se conforma luego del traspaso) no han demostrado ser suficientes para producir una fuerza “de abajo hacia arriba” para la reforma, y el director ejecutivo junto a su pequeño equipo inicial son aún débiles en el territorio, sobre todo cuando no han contado con el acompañamiento cercano y sistemático de las autoridades locales. En ese escenario, la mayoría de los informantes del nivel local manifestaron que el acompañamiento y soporte que la DEP ha proporcionado para la creación de los SLEP hasta el momento ha sido insuficiente, lo que la mayoría interpreta como consecuencia de la falta de personal del nivel nacional. Existe la percepción más o menos compartida de que ha faltado un liderazgo institucional claro, capaz de informar, conducir, alinear las instituciones y garantizar los procesos clave¹⁹. Para los actores locales, ha faltado una ruta más clara e intensa de acompañamiento para la creación del SLEP, en la que –por cierto– se involucre también fuertemente el Mineduc en el territorio (Secreduc y Deprov). A cambio, muchos afirman que esta carencia se ha suplido con diversas formas de cooperación horizontal, espontánea, informal y no sistemática entre SLEP, lo que en todo caso no reemplazaría la necesidad de mejorar el apoyo institucional mencionado.

¹⁹ Como la cooperación, y recopilación y validación de la información municipal para el traspaso, o la instalación de procesos estandarizados en cada SLEP, por mencionar ejemplos que se desarrollan en otras partes de este informe.

Por último, reconociendo que el SLEP es una creación institucional novedosa para todo el sector público, algunos actores hacen notar que existe una falta de conocimientos específicos acerca de las particularidades que implican para este servicio público gestionar el servicio educacional, usando principalmente el mecanismo de subvención a la demanda como fuente de financiamiento (con sus conocidas complejidades producto de la multiplicidad de regulaciones para su entrega y uso, asunto que obviamente impacta a los SLEP en régimen, permanentemente). Además de los problemas evidentes de capacidad que esto produce, los actores entrevistados hacen notar que los organismos de control y auditoría (Superintendencia y Contraloría) tienden a tratar al SLEP como cualquier servicio público ya en régimen, siendo que se trata de un organismo nuevo en pleno proceso de aprendizaje (no sólo a nivel de cada SLEP, sino colectivo del nuevo Sistema de Educación Pública), y se les exige responder de igual forma a indicadores de gestión (indicadores de convenios de desempeño colectivo, Programa de Mejoramiento de la Gestión pública, indicadores de matrices de riesgo, etc.).

Además de no reconocerse este período de aprendizaje institucional, los nuevos SLEP se verían sobrepasados por estas exigencias, especialmente por la falta de equipos profesionales y conocimiento especializado que estas requieren. Es un lugar común entre los entrevistados que debería reconocerse una gradualidad en la implementación del modelo de gestión, auditoría y supervisión, y el uso de los nuevos instrumentos de gestión (generales del sector público y específicos de los SLEP). En este sentido, algunas recomendaciones ampliamente señaladas son: dotar a los SLEP de sistemas informáticos y de gestión ya probados, adaptados a la normativa pública y educacional; capacitar más intensivamente a los nuevos profesionales; proveer procesos de inducción y acompañamiento más sistemáticos, y completar las plantas funcionarias con mayor celeridad (al menos las mínimas para asegurar una adecuada gestión administrativa y financiera).

En régimen

En rigor, las opiniones de los actores en esta dimensión son más bien una consecuencia de sus observaciones acerca del proceso de creación e instalación de los SLEP. En lo fundamental se percibe una complejidad excesiva y poco funcional de planes e instrumentos de gestión, que estarían débilmente articulados y no siempre cumpliendo su función de guía para una mejor administración educacional. Existe una demanda amplia por la simplificación administrativa, la articulación de los instrumentos y planes, y la creación de plataformas unificadas y transversales que “hagan sistema”, desde la estrategia nacional hasta los planes de mejoramiento educativo, abordando el enorme conjunto intermedio. Como se ha dicho, esta excesiva instrumentación se expresa también en listas de indicadores y herramientas de monitoreo de la gestión poco coordinadas y, a veces, duplicadas. Todo esto produce sobrecarga, confusión y –paradójicamente– distrae de la “gestión real” del servicio educacional.

Complementariamente, los actores mencionan dos frentes que deberían ser prioritarios y determinar la gestión educacional, al menos en los años iniciales del SLEP ya a cargo de la provisión educativa. Por un lado, los planes de apoyo y mejoramiento a los establecimientos deberían convertirse en verdaderos articuladores de la gestión educativa, por ser un tema sensible para las comunidades y representar un criterio central para las familias decidirse a confiar en la educación pública. Por otra parte, el involucramiento directo con los actores locales y escolares es esencial, pero implica (como se discute en otras secciones) establecer compromisos claros por parte del SLEP, con expresiones concretas en las comunidades escolares, y sumar la participación real de los actores a las decisiones en la lógica “de abajo hacia arriba” que la ley promete, pero que no siempre se cumple en la práctica. Es decir, que la base de la gestión del SLEP sea el fortalecimiento de los proyectos de cada jardín infantil, escuela y liceo.

Aspectos institucionales

Como nueva entidad del sector educativo público, el SLEP está llamado a insertarse en un entramado institucional denso y complejo, que en el sector educación ha estado transformándose significativamente durante la última década. Es decir, tanto la redefinición de roles de los actores institucionales como la creación de nuevos actores, definen un entorno cambiante aún en proceso de consolidación. El propio SLEP implica cambios adicionales para varios de ellos. Al respecto, los actores consultados expresan un amplio conjunto de opiniones y visiones que dan cuenta de este proceso aún insatisfactorio de acomodo institucional. Por cierto, insatisfacción no en el sentido de considerar superior el sistema municipalizado, sino fruto de una convicción compartida de que el potencial de la nueva educación pública es muy superior, pero está aún por realizarse.

Previo al traspaso

La enorme cantidad y complejidad de tareas que deben realizarse durante este período, muchas de ellas concatenadas, lo que tensiona el cronograma de instalación, requiere un marco de actuación más claro que el actual, con roles, funciones, plazos y responsabilidades mejor definidas, que ordene la cooperación y fortalezca el trabajo de todas las instituciones públicas involucradas a nivel nacional, regional y local: DEP, Mineduc, Seceduc, Gobierno Regional (GORE), Deprov, municipios, Junji y SLEP, al menos. La situación hasta la fecha ha sido descrita como desarticulada, difusa y de aislamiento institucional del SLEP.

En términos generales, los actores locales consideran que la DEP no ha logrado implementar un sistema suficientemente oportuno y efectivo de acompañamiento en el proceso de formación del SLEP. Procesos críticos se habrían realizado con retraso y poca claridad. A juicio de varios entrevistados, parece no haber habido una ruta suficientemente clara y un plan de trabajo robusto para la implementación de los SLEP en los territorios. El gestor territorial del nivel central les resulta muy lejano y su tiempo limitado para las necesidades múltiples y urgentes de cada territorio. Así, el proceso asume un cierto carácter de “autogestión” de las autoridades y profesionales del SLEP naciente, quienes además manifiestan que los manuales de procesos de instalación elaborados por la DEP no han sido conocidos oportunamente o no han sido suficientes. Esta situación es particularmente delicada, toda vez que se reconoce que la mayoría de las nuevas autoridades de los SLEP no conocen a fondo los procedimientos del sector público y han recibido una inducción acotada, todo lo cual augura crisis de gestión tempranas, como de hecho ha sucedido en algunos SLEP. Varios entrevistados hacen ver que esto también se explica por la relativa juventud institucional de la propia DEP, un servicio también recientemente creado que aún no logra consolidarse en el sistema público, y la relativa ausencia o distancia del Mineduc para con esta reforma en sus primeros años, que habría dejado a la DEP algo “huérfana” en el complejo ecosistema de instituciones públicas.

Un componente importante de esta falencia se refiere a la disponibilidad de una infraestructura tecnológica y de procesos. Como se señaló, la gran mayoría de los entrevistados coinciden en la necesidad de que la DEP provea tempranamente de plataformas y *software* ya probados y validados para la gestión básica de todos los SLEP; en su ausencia, cada uno termina creando el propio, a un enorme costo y riesgo. En esta fase temprana, además, el SLEP en formación se ve limitado en su margen de operación por no ser oficialmente el “sostenedor”, lo que le impide hacer gestiones o tener información clave de sus establecimientos, la que sin embargo está disponible (más allá de los municipios) en plataformas de instituciones públicas como la Superintendencia, la Contraloría, el sistema Comunidad Escolar y otras bases de datos del Mineduc, pero a la cual han tenido serias dificultades para acceder oportunamente. En definitiva, pareciera que los SLEP inician sus funciones en una situación mucho más precaria de lo que podría ser en materias de información del territorio y gestión de la misma.

Por cierto, esta percepción de insuficiente apoyo desde el nivel nacional también tiene una expresión a nivel territorial. Una opinión generalizada entre los informantes es que las instituciones públicas territoriales (del sector educación, pero también de otros sectores) deben acoger, apoyar y coordinarse mejor de lo que lo han hecho con los nacientes SLEP, a fin de darle operatividad y soporte. En cambio, los actores perciben una sobrecarga de demandas y falta de apoyo. En otras palabras, para algunos entrevistados pareciera que la creación del SLEP fuera un interés particular de las autoridades y profesionales del mismo y de la DEP, y no una reforma prioritaria de todo el sector público. Un indicador claro de esta falta de inserción institucional de la política de instalación de la nueva educación pública ha sido el rol secundario que habrían cumplido hasta aquí las autoridades educacionales territoriales: Seremi y Deprov. Es un consenso que, pudiendo cumplir un rol central para apoyar la instalación y misión de los SLEP en sus localidades, estas instancias no han ejercido un rol suficiente de articulación de actorías y apoyo a la implementación. De acuerdo a las propias autoridades locales, para que el SLEP nazca integrado a la institucionalidad existente y cooperando con los actores locales, se necesita que las Seremi y los Deprov sean protagonistas y aliados cercanos, se involucren directamente en el proceso y pongan sus redes a disposición de la instalación del SLEP (orientaciones que, según los informantes, sólo en el último periodo han comenzado a darse y ponerse en práctica).

Como se ha mencionado, un aspecto crucial en que esta cooperación interinstitucional debiera expresarse en esta etapa inicial del proceso es, como sugieren los actores, en la creación de comisiones de trabajo permanentes DEP-Seremi-municipio-SLEP para apoyar todo el proceso, pero especialmente la documentación, coordinación con otras instituciones locales, y el diálogo y la información a actores locales. Asimismo, el SLEP necesita el apoyo de otros organismos públicos para revisar y validar la información municipal que recibe en esta etapa, por ejemplo, de la Superintendencia de Educación, el Mineduc, la Contraloría y la Subdere.

Respecto de la cooperación de los municipios, se ha señalado, un consenso amplio es que esta ha sido muy heterogénea, que queda a voluntad de sus autoridades en las tareas específicas, de las personas a cargo, y que se manifiesta de modo decreciente en el tiempo. Existe la convicción de que el Mineduc no ha contado con las herramientas para hacer imperativo el deber municipal de cooperar en el traspaso, que los planes de transición han sido insuficientes y los convenios de ejecución muy laxos para poder fiscalizarse. En este sentido, el actual Proyecto de Ley de modificaciones de la Ley 21.040 busca resolver esta debilidad a través de la obligatoriedad de los planes de transición, el robustecimiento de los deberes de información de los municipios, y la definición de mecanismos de control y sanciones. A esto se suma que la gestión a nivel nacional parece no haber logrado la suficiente articulación entre la Subsecretaría de Educación y la DEP. En este frente, algunos informantes opinan que el actual plazo para realizar acuerdos municipio-gremios dentro del convenio de ejecución debería aumentarse, a fin de controlar mejor las repercusiones que estos tienen para el SLEP una vez que asume la gestión de los establecimientos. En el mismo sentido, se estima que es esencial involucrar tempranamente al cambio a los gremios docentes y de asistentes de la educación, proveyéndoles información clara, directa, y oportuna, y despejando la gran cantidad de mitos y desinformación que circulan sobre las consecuencias del cambio de administración. Si bien el municipio aún es formalmente su empleador, es importante que el SLEP sea tempranamente visto como un organismo presente, confiable y responsable.

Por último, en materia institucional, el nacimiento del SLEP cumple su primer hito con la creación del Comité Directivo Local. Si bien en el diseño legal esta instancia tiene una posición estratégica y relevante para la dinamización del proceso desde el inicio y la canalización de fuerzas locales, la opinión más extendida entre los entrevistados es que esta visión no se ha expresado en la realidad. El Comité Directivo aparece como un órgano debilitado, con información limitada y sin una

metodología clara de funcionamiento. Para muchos, su vínculo con la DEP es algo débil, lo que deriva en poca claridad sobre sus roles y funciones; sobre la formalidad de su existencia, atribuciones y funcionamiento, y sobre la oportunidad en que se les comunica información relevante que afecta al SLEP (por ejemplo, sobre concursos de cargos o decisiones clave, como el año efectivo de traspaso del servicio educacional). Una repercusión importante (y potencialmente grave) de la situación descrita es que, para muchos actores entrevistados, los miembros del Comité Directivo que supuestamente “representan” a actores locales (como los municipios o los apoderados), en la práctica no lo hacen, ya sea porque sus procesos de nominación o elección fueron poco sustantivos, o porque no tienen canales de comunicación fluida con dichos actores.

En régimen

Como se ha señalado, para su funcionamiento, el SLEP debe interactuar con un amplio conjunto de instituciones y organismos de carácter nacional, regional y local. Un estudio exhaustivo de estas relaciones requeriría tiempos y evidencia fuera del alcance de este trabajo. Sin embargo, los actores entrevistados proveyeron de información y percepciones básicas acerca del modo en que se han dado estas relaciones en estos años iniciales. A continuación, se sintetiza la visión más convergente acerca de las más importantes, así como sugerencias que realizan estos informantes.

Respecto de la articulación nacional del Sistema de Educación Pública, en la etapa de funcionamiento en régimen los actores tienden a ver la prolongación de las debilidades que se han señalado. La DEP aparece como un órgano de capacidades de acción insuficientes para proveer el apoyo que se requeriría, ya sea por falta de personal, atribuciones o por la generación de varios “cuellos de botella” debido a la confluencia de procesos críticos entre SLEP, o por un foco más hacia el control y la sobrecarga de solicitudes de reportes, datos e información a los SLEP. Los entrevistados piensan que debería haber más iniciativas oportunas y efectivas de inducción, más oportunidades de capacitación y un acompañamiento más sistemático a los SLEP, como reuniones de coordinación entre SLEP, trabajo conjunto, formación especializada de profesionales de una misma área, generación de bancos de buenas prácticas o insumos de trabajo ya validados, entre otros. A su juicio, no han existido suficientes instancias formales de cooperación y aprendizaje horizontal propiciadas desde el nivel central, ni menos una integración sistémica de la Nueva Educación Pública. En el último periodo, la DEP ha comenzado a realizar jornadas de trabajo más sistemáticas con los encargados y equipos de las diferentes áreas de los SLEP, con el propósito de desarrollar capacidades y un mayor intercambio de aprendizajes entre estos.

Varios actores, especialmente del nivel local, extienden esta percepción de un insuficiente apoyo institucional al SLEP hacia las demás instituciones de fiscalización, como la Superintendencia y la Contraloría, señalando que, en lugar de poner el énfasis en cooperar para ir fortaleciendo al SLEP en su calidad de servicio público naciente²⁰, le saturan con la aplicación de procedimientos. Esto es particularmente delicado si se considera que algunas de las falencias que los establecimientos públicos presentan son herencias de la deficiente gestión municipal, tolerada por el sistema durante mucho tiempo y no de rápida resolución. Esta falta de sensibilidad hacia las particularidades del SLEP como servicio público son ejemplificadas por un entrevistado, quien menciona lo inadecuado e ineficaz que es aplicar a un SLEP en falta una sanción monetaria, tal como se aplica a un sostenedor privado. Otro ejemplo recibido es la distinción entre SLEP y escuela: si bien en el sector privado ha sido la regla fiscalizar las escuelas y sancionar a su “dueño” en caso de falta, dada la naturaleza de “autoridad pública” del SLEP este esquema no resulta tan evidente, es decir, bien podría ser el SLEP

²⁰ Y por tanto en una especie de “marcha blanca” o período de ajuste inaugural, más justificable si se considera que la figura institucional del SLEP es novedosa también para organismos como la Dipres y la Contraloría, nacional y regionales.

quien cumpla cierta función de supervisión directa, mientras las agencias de control nacionales ponen su foco en el SLEP.

En cuanto a la articulación local de las instituciones públicas de educación, existe una opinión generalizada de que esta debiera mejorarse y, en algunos asuntos, incluso regularse y definirse normativamente mejor, especialmente en lo que respecta a la relación entre el SLEP y el Deprov. Como es sabido, la emergencia del SLEP como autoridad de educación responsable tanto de la dimensión administrativa como de lo pedagógico-curricular de todos los establecimientos públicos del territorio constituye una solución a la deficiente “doble dependencia” que creó la municipalización, que escindía ambas responsabilidades dejando estas últimas en el Deprov, especialmente en lo referido a la asesoría y apoyo técnico a los establecimientos. Sin embargo, la nueva distribución de roles no ha resultado siempre clara para los actores. ¿Cuál es la autoridad pública responsable del sistema público de educación local en última instancia? ¿Cómo debieran cooperar Deprov y SLEP en el territorio para proveer asesoría a los establecimientos? ¿Debe el SLEP ser tratado meramente como “un sostenedor más” (es decir, equivalente a los particulares subvencionados) por la institucionalidad pública? Estas preguntas no tienen una respuesta evidente y los actores identifican varias situaciones o aspectos del proceso educacional en que las confusiones o interpretaciones divergentes emergen. Este es uno de los temas que se abordan extensamente en el Proyecto de Ley que se discute actualmente en el Congreso. A continuación, se mencionan las articulaciones más relevantes.

Dado que el SLEP cuenta por diseño con la UATP, cuyo rol es dar apoyo pedagógico-curricular a sus establecimientos, para los diversos actores locales no es claro qué roles retiene el Deprov en esa dimensión, o si (como han sugerido algunos actores) debiera entenderse que en el futuro el Deprov focalizará sus recursos de apoyo y asesoría en los establecimientos particulares subvencionados. Si bien se han dado orientaciones al respecto desde el nivel nacional, estas no han sido siempre consistentes en el tiempo, a juicio de los entrevistados. Más recientemente, se han hecho esfuerzos adicionales por entregar claridad desde las autoridades, pero el mismo hecho de que las modificaciones legales en trámite aborden este punto muestra que efectivamente los actores locales han debido operar en un terreno que requiere mayor claridad. La consecuencia es que la relación Deprov - SLEP que se verifica en la realidad parece depender de cuestiones idiosincráticas, como las preferencias de las autoridades del momento de los SLEP y Deprov. Así, mientras en algunos lugares la división ha sido estricta y los establecimientos públicos son terreno virtualmente vedado para los Deprov en esta materia, en otros se dan formas de colaboración de diferente intensidad, por ejemplo, que los supervisores del Deprov continúen apoyando algunas redes escolares (por ejemplo, de liceos TP o microcentros) o que ambos, profesionales de la UATP y supervisores, realicen actividades conjuntas en algunos tipos de establecimientos o en torno a ciertas temáticas.

Otro ejemplo de esta necesidad de coordinación local para el trabajo con los establecimientos es la existencia de múltiples organismos públicos que “llegan” a los establecimientos de modo separado, desarticulado y algunas veces a cumplir funciones similares o requerir información duplicada. Esto es percibido en algunas instancias respecto de la Superintendencia, la Agencia de Calidad de la Educación, el Deprov, la Junaeb y el SLEP. De acuerdo a estos informantes, se requiere diseñar o al menos coordinar un enfoque territorial de trabajo con los establecimientos entre estos organismos públicos, que acompañe y promueva el mejoramiento escolar, sin sobrecargar y saturar a los actores escolares. Al respecto, en el Proyecto de Ley se propone la creación de una mesa ejecutiva para la coordinación regional, integrada por todos los servicios y organismos públicos que se relacionan con los establecimientos educativos, lo que debería ayudar a resolver este problema.

Sobre esto último, dos situaciones específicas, pero importantes, fueron también mencionadas. La primera es aclarar el estatus del SLEP como autoridad educacional del territorio. Por ejemplo, ¿es

razonable que se le trate como un “sostenedor” cualquiera en su relación con el SAC? Dado que representa también una institución pública, que en último término se vincula estructuralmente con el Mineduc y el Estado central, algunas de las prescripciones del SAC –diseñadas más bien como un control de calidad “externo y neutro” respecto de la administración educacional– no parecieran adecuadas. Otro caso se produce en las situaciones de crisis (cuyo ejemplo extremo ha sido Atacama), en las que ha quedado claro que en último término la autoridad educacional del Mineduc asume la responsabilidad de resolver esta crisis, “desplazando” en cierto sentido la autoridad del SLEP, especialmente ante situaciones graves de conflicto político o gestión deficiente. Un último ejemplo de situaciones que los actores estiman que requiere clarificación es el caso de algunos SLEP cuya unidad territorial incluye municipios que pertenecen a más de un Deprov, donde no es evidente ante qué autoridad provincial debieran realizarse las gestiones de estos establecimientos o si efectivamente el SLEP debiera trabajar simultánea y separadamente con ambos Deprov.

Finalmente, los entrevistados mencionan un conjunto de organismos y actores con los que, a su juicio, el SLEP debiera tener mejores relaciones que en la actualidad, por ser aliados potenciales muy relevantes para su trabajo. A continuación, se mencionan brevemente:

- **Gobierno Regional:** se trata de uno de los más importantes aliados potenciales de los SLEP, estratégicos para impulsar convenios, obtener fondos de recursos y elaborar proyectos de inversión y desarrollo, entre otros. Sólo recientemente parece haberse tomado consciencia de esta potencialidad y han comenzado a haber iniciativas al respecto. Para potenciarlas, se estima que es esencial que sus representantes en el Comité Directivo sean personas relevantes, con capacidad de incidir y abogar por el SLEP en el GORE.
- **Municipios:** como se ha señalado, existen amplias oportunidades de colaboración SLEP-municipios una vez traspasado el servicio educacional, que sin embargo, en general habrían sido desaprovechadas, salvo algunos casos exitosos. El mecanismo provisto por la ley para establecer convenios de cooperación entre estos organismos ha sido subutilizado, pero hay consenso en que tiene una potencialidad importante de mantener algunas prestaciones sociales hacia los alumnos, ampliar sus oportunidades; mejorar la infraestructura y servicios de los establecimientos o sus entornos, y facilitar el uso de espacios públicos (y recíprocamente, el uso de espacios escolares a la comunidad), entre otros. Si bien se identifican ejemplos en todos estos aspectos, estos aún son la excepción.
- **Gremios docentes y no docentes:** como se profundiza en la sección correspondiente, resulta vital para el SLEP tener buena comunicación, acuerdos de trabajo, espacios de negociación, transparencia y confianza con estos actores. Los actores locales consideran que establecer tempranamente una política de apertura, diálogo y cooperación resulta esencial, y que debiera comenzarse a trabajar mucho antes del traspaso.
- **Instituciones de educación superior:** algunos actores entrevistados reconocen una potencialidad enorme, tanto para expandir las oportunidades de los estudiantes como para colaborar en la formación profesional de los funcionarios SLEP y en la introducción de programas de mejoramiento en los establecimientos. A pesar de identificarse varias experiencias de apoyo y convenios valiosos, estos aún son una proporción menor, lo que podría potenciarse si los representantes universitarios en el Comité Directivo jugasen un rol más activo.
- **Empresas:** algunos entrevistados señalan también una potencial cooperación subutilizada por los SLEP, especialmente para proyectos de inversión y equipamiento, colaboración directa con establecimientos, y, críticamente, para los liceos que ofrecen formación técnico-profesional. La articulación vía Gobierno Regional también podría ser funcional para este propósito.

2. Dimensión administrativa y financiera

Aspectos administrativos

Para los actores consultados, abordar adecuada y tempranamente la dimensión administrativa resulta un asunto crítico en el proceso de conformación de un SLEP. Más aún, considerando que las dificultades iniciales no resueltas adecuadamente producen efectos duraderos en el trabajo de los primeros años y luego resultan difíciles de revertir, agregando desafíos adicionales a la ya compleja instalación de los SLEP. En esta dimensión, se ha identificado un conjunto amplio de procesos clave, problemas y sugerencias que los actores reconocen de manera bastante convergente.

Previo al traspaso

En primer lugar, está el desafío de la creación formal del SLEP. En esta etapa temprana del proceso, los actores reconocen la necesidad de un rol más proactivo y directivo del nivel central del sistema, específicamente de la DEP. Así, una vez decidido el calendario de instalación en un territorio, es importante que la DEP cree formalmente el SLEP lo más anticipadamente posible: contar con RUT, cuentas corrientes, iniciación de actividades, oficinas para su funcionamiento y los cargos iniciales facilita enormemente un comienzo temprano y ágil del SLEP.

En cambio, retrasos en estos aspectos producirían una cadena de dificultades, como se ha demostrado en varios casos. Dada la dependencia directa de la DEP en ese período, procesos administrativos-financieros centrales que resultan poco expeditos retrasarían la preparación de los SLEP. Un ejemplo concreto ha sido la demora en compras relevantes para funcionar, como vehículos que permitan visitar jardines infantiles, escuelas y liceos, lo cual puede ser crítico en SLEP con territorios extensos. Lo mismo, y potencialmente más grave, ha ocurrido con la conformación de los equipos: los procesos de selección de cargos de segundo nivel por el Servicio Civil y la contratación de equipos profesionales básicos han tomado mucho tiempo en algunos SLEP, conformándose típicamente como un “lento goteo” que retrasa y perjudica la calidad de todo el proceso de instalación.

Ciertamente, en el mediano plazo, el propósito del apoyo del nivel central es desarrollar las capacidades autónomas de acción de los SLEP en sus ámbitos de competencia. Sin embargo, a juicio de los actores consultados, esto parece haberse confundido con un excesivo respeto de la autonomía de los SLEP o insuficientes capacidades en la DEP, lo que habría empujado a las autoridades y profesionales de los SLEP nacientes, sobre todo de las primeras cohortes, a “partir de cero” en muchos procesos que pueden ser estandarizados o al menos fuertemente protocolizados. Existe entonces una necesidad de contar con modelos probados para operar efectivamente y en regla en los muchos y complejos procesos importantes que deben ocurrir desde un inicio en los SLEP, por ejemplo, formatos de convenios y licitaciones para servicios e insumos básicos de los establecimientos y estudiantes (por ejemplo, transporte escolar o compras de insumos pedagógicos básicos).

Especialmente en algunas provincias no metropolitanas, ha sido difícil conseguir proveedores que cumplan los requisitos y en el poco tiempo de que dispone el SLEP en este año crítico previo al traspaso. Estas licitaciones de compras y servicios son muchas veces observadas o incluso objetadas por las contralorías regionales, lo que redundaría en retrasos adicionales. En opinión de los actores entrevistados, muchas de estas observaciones podrían haberse evitado con mejores modelos provistos a los nacientes SLEP. Más en general, esta carencia de modelos en algunos procedimientos, unida a la limitada asesoría e insuficiente formación en gestión pública que tienen muchos profesionales y autoridades de los SLEP, produce crisis que en algunos casos han demorado varios años en resolverse.

De acuerdo a los entrevistados, lo mismo puede decirse del acceso y procesamiento de información básica sobre los establecimientos: convenios, recursos, informes, proyectos e información diagnóstica de los estudiantes, que el nivel central podría proveer en este momento fundacional para facilitar la inserción del SLEP en el territorio y la mejor comprensión de sus autoridades del desafío, potencialidades y dificultades que enfrentan. En los últimos años, la DEP ha avanzado en estandarizar algunos de estos procesos y a proveer a los SLEP de mayor información inicial a las autoridades de los nuevos SLEP.

En definitiva, los actores locales entrevistados tienden a coincidir en la necesidad de una DEP más proactiva en el proceso de instalación, pero también en el desarrollo y consolidación de los SLEP; menos burocrática y sumida en la lógica de control, y más enfocada en proveer apoyo oportuno y más intenso. Muchos de los entrevistados coinciden en que en el último período este giro en la DEP parece haber comenzado. Por ejemplo, una recomendación muy extendida entre los informantes de todo tipo es que un rol preponderante de la DEP debiera ser el recopilar buenas prácticas a nivel de los SLEP y diseminarlas horizontalmente entre los demás, favoreciendo así saltos tecnológicos del sistema a partir del propio aprendizaje. Hasta ahora, no parece haberse capitalizado suficientemente el carácter de “sistema” que tiene la Nueva Educación Pública.

En segundo término, está la calidad de la información que reciben las autoridades y profesionales del SLEP de parte de los municipios, la que es clave para comenzar a hacerse cargo de la administración educacional. Como se verá reflejado en otras dimensiones, especialmente en el área de infraestructura y personal, este se trata de uno de los problemas que ha resultado más difícil de resolver para los SLEP y que tiene repercusiones inmediatas en su gestión. Muchos municipios, probablemente la mayoría, no mantienen registros informáticos de calidad para almacenar y gestionar la información de sus establecimientos, incluso en aspectos tan delicados como los recursos humanos docentes y no docentes, la infraestructura y el equipamiento escolar. A esto se sumaría la poca colaboración prestada por los municipios (autoridades y funcionarios del área de educación), quienes no tienen incentivos para cooperar intensivamente con el SLEP: algunos alcaldes por razones políticas y algunos funcionarios del área educacional porque ven extinguirse su fuente de empleo. De hecho, en algunos casos, los departamentos de educación de los municipios paulatinamente empiezan a sufrir reducción de personal. Así, algunos DAEM o corporaciones se comienzan a quedar sin funcionarios suficientes para cumplir las últimas obligaciones administrativas y menos para colaborar con las solicitudes de información del naciente SLEP. Finalmente, algunos municipios estarían asumiendo una actitud de virtual abandono de la administración educacional a medida que se acerca el plazo de “entrega” de los establecimientos, lo cual no solo agrava la “crisis de la educación municipal” en lo sustantivo, sino que profundiza esta carencia de información confiable sobre las condiciones del sistema educacional que el SLEP recibe.

Estos factores contribuirían a producir un traspaso deficiente de información desde los municipios al SLEP: información insuficiente, incompleta, imprecisa, errónea o derechamente ausente sobre edificios, terrenos, equipamiento, bienes muebles, contratos docentes y contratos de asistentes de la educación. Algunos informantes agregaron que el instructivo proporcionado por la DEP para realizar estos inventarios no es suficientemente detallado. Así, existe una demanda por apoyo y mejor regulación de este aspecto; por ejemplo, varios entrevistados consideran que debiese haber auditorías y revisiones externas más rigurosas que permitan constatar la veracidad y calidad de la información entregada, al menos la consignada en los decretos alcaldicios de traspaso y en los inventarios de establecimientos entregados por todos los municipios. Asimismo, consideran que se necesita una comisión DEP-Seremi-SLEP-municipios con amplias atribuciones y capacidad de trabajo en terreno para cumplir este tipo de función auditora, visando institucionalmente la información (cuestión que el Proyecto de Ley en discusión aborda entregando mayores roles y atribuciones a las Seremi respecto del acompañamiento y seguimiento de los planes de transición). En ausencia de esta información de

calidad por parte de los municipios, algunos informantes afirman que se desaprovecha información de fuentes existentes para resolver la carencia, mientras en otros casos los SLEP han recopilado información de modo no sistemático, con recursos propios, usando varias fuentes (incluyendo alternativas), pero esto se realiza acudiendo a formatos poco eficientes, usando soportes no digitales o registros no técnicos (por ejemplo, datos en pdf, word, o imágenes). Todo ello redundando en un proceso lento, costoso y poco confiable. Al respecto, existe acuerdo en que diagnosticar tempranamente la calidad de la información municipal es vital para estimar el esfuerzo que deberá realizar el SLEP, y que las deficiencias en este aspecto tienen efectos persistentes que pueden tardar años en resolverse.

Finalmente, a juicio de los entrevistados, la combinación de estas dos problemáticas, es decir, la poca compañía en la constitución del SLEP y la insuficiente y deficiente información proporcionada por los municipios, hace que la inauguración del SLEP en términos administrativos resulte confusa para algunas de las nuevas autoridades, produciendo cierta inseguridad en ellas: la abundancia y complejidad de las normativas que rigen los procesos, la poca información disponible y los múltiples oficios que regulan todo el proceso de traspaso configuran un terreno “nebuloso”, propicio para los errores administrativos (asunto que también preocupa a algunos municipios, aun si estos adoptan una postura colaborativa). En este escenario, resolver y garantizar los asuntos más básicos, como el pago de sueldos, transporte escolar y funcionamiento seguro de los establecimientos, se vuelve un desafío enorme y una prioridad casi exclusiva. Así, algunos SLEP buscan establecer anticipadamente convenios para suministros y mantenimiento, compras y transporte para los establecimientos educacionales (incluyendo la decisión de algunos de mantener los convenios con los proveedores municipales el año del traspaso del servicio, para evitar riesgos); otros priorizan incluir centralmente en el primer Plan Anual la normalización remedial de las condiciones de infraestructura de los establecimientos; y otros realizar un mapeo riguroso de los establecimientos educativos y resolver la necesidad de transporte escolar y servicios básicos asociados.

En régimen

Como se sabe, los SLEP adoptan una figura muy diferente a la de los departamentos municipales y más aún a las corporaciones municipales, al ser conformados como servicios públicos. A las obligaciones y reglas de un “sostenedor” educacional se le agregan las de un ente estatal, lo cual configura como una organización sin precedentes en el país. Adicionalmente, para cumplir su promesa de realizar una mejor gestión educacional, el SLEP inaugura una forma organizacional que no emula la de los municipios ni la de los proveedores privados de educación, siendo una segunda capa de novedad que hace más desafiante la reforma. Autoridades y profesionales entrevistados coinciden en que este proceso de creación y ajuste aún está en marcha, e identifican por tanto una serie de aspectos en que puede ser mejorado.

En términos generales, los entrevistados consideran que muchas de las reglas de funcionamiento del sector público no son adecuadas para las demandas de gestión del SLEP, especialmente en lo concerniente a la agilidad y flexibilidad con que se requiere tomar decisiones que afectan a los establecimientos educacionales. Por ejemplo, estiman que los procesos de compra de los insumos escolares son muy lentos y engorrosos, y así en general con los procesos administrativos y financieros. Esto tomando en cuenta el contexto de competencia por matrícula que enfrentan estos servicios públicos en sus territorios, al coexistir con proveedores privados que son financiados por el Estado mediante la misma subvención por estudiante.

Más en general, los SLEP navegan en un entramado de instrumentos de gestión y control que, a juicio de varios actores, resulta excesivo y a veces desarticulado: se les aplica las reglas generales del sector público, sobre ellas, instrumentos de gestión y planificación propias del SLEP (como los planes

anuales y los convenios de desempeño), y normativas propias de los “sostenedores” educacionales (estatutos laborales, reglas sobre el uso de la subvención escolar). Algunos instrumentos pensados como incentivos y control para estimular el buen desempeño se suman a esta percibida desarticulación, por ejemplo, los PMG del sector público versus los compromisos asumidos por los directores ejecutivos en los convenios de desempeño). De particular preocupación es el hecho de que varios informantes evalúan los convenios de desempeño de los directores ejecutivos como un instrumento poco efectivo para sus propósitos, no sólo por esta mencionada desarticulación, sino por la carencia de una visión global sobre el desarrollo del SLEP, y la presencia de indicadores y compromisos que no reflejan genuinamente las prioridades de la gestión institucional. A esta complejidad de la regulación se agregan, de acuerdo con los entrevistados, las exigencias propias de la DEP hacia los SLEP, expresadas en el reporte de indicadores y procesos, los que terminarían por burocratizar esta relación y sobrecargar el trabajo de los profesionales de los SLEP.

La demanda es clara: por un lado, priorizar y simplificar las reglas y solicitudes de control e información, integrando los diferentes sistemas e instrumentos de gestión (por ejemplo, los propios de la Nueva Educación Pública, el SIGE y el SAC, con las exigencias de la DEP, la Dipres y el Mineduc). Por otro lado, digitalizar y automatizar la mayor cantidad de procesos de reporte y sistemas de gestión, para disminuir los tiempos y recursos profesionales dedicados a “levantar” y reportar la información requerida. Adicionalmente, se piensa que la DEP debe balancear su aproximación hacia los SLEP, pasando de un rol más centrado en el control de gestión a otro más centrado en el apoyo al desarrollo de capacidades: aplicado a esta área, el uso de datos para el mejoramiento estratégico de la gestión educacional en el territorio, y no tanto para el reporte a las autoridades. Como se mencionó, esto se vería enormemente facilitado si se les proporcionara a los SLEP una base tecnológica y moderna para realizar algunos procesos clave de gestión relacionados, por ejemplo, con compras, contratos, remuneraciones, mantención e insumos, que debieran estar informatizados, conforme a las normas del sector público, mediante el uso de *software* y plataformas comunes. Esto permitiría liberar recursos humanos, mejorar la eficiencia y trazabilidad de los procesos, y concentrar las energías en mejorar la gestión educacional. Al respecto, un juicio común entre los informantes de los SLEP es que se han visto enfrentados a “inventar la rueda” cada uno.

Una vez que el SLEP ha sido instalado y ha asumido la administración educacional de los establecimientos, se presentan múltiples demandas administrativas cuya resolución podría mejorarse, en opinión de los actores consultados, incluso dentro de las limitaciones analizadas. A continuación, se detallan algunos de los aspectos mencionados como más relevantes.

En primer término, se considera importante para la aceptación y legitimación del SLEP que este adquiriera rápidamente algunos compromisos públicos de gestión y los cumpla, marcando una diferencia notoria con la administración municipal y despejando muchas de las dudas y temores que se difunden localmente sobre el traspaso. Así, por ejemplo, algunos SLEP han asumido metas concretas, claras y creíbles como compromisos para el inicio del año escolar en que asumen la administración escolar: “pagar todos los sueldos correctamente, tener dotación escolar completa, materiales para los establecimientos disponibles, transporte escolar para los estudiantes en operación, todos los servicios básicos escolares funcionando”. Esto ha requerido mucho trabajo previo de planificación, coordinación, pruebas técnicas y realización de convenios, y por tanto, un arduo esfuerzo en el año final previo al traspaso, pero que se considera de máxima relevancia para aumentar el apoyo social al cambio.

En segundo lugar, algunos SLEP han realizado anticipadamente compras masivas de insumos básicos considerados estándar en el trabajo escolar, de forma de tenerlos siempre a disposición de los establecimientos cuando se requieran, evitando así potenciales retrasos producto de los procesos de

compras públicas. Esto obliga a una buena gestión de bodegas y sistemas logísticos de distribución oportuna, en base a demanda.

En tercer término, el plan de mejoramiento de la infraestructura, mantención y equipamiento de los establecimientos debe ser prioridad, atendiendo a la diversidad de los contextos geográficos²¹ y educativos²². El punto es que, a la información detallada sobre los territorios y su oferta educacional, se agrega ahora la necesidad de proyectos y recursos también diferenciados para responder a sistemas locales de educación muy diferentes en su conformación.

Por último, en términos más específicos, los informantes reportan una serie de “buenas prácticas” que algunos SLEP han desarrollado y que podrían difundirse para hacer avanzar organizacional y tecnológicamente el conjunto de la Nueva Educación Pública, entre ellas:

- Designar a un encargado de gestión territorial que sea la contraparte clara para cada establecimiento, para resolver cualquier asunto administrativo, de compras, contratos o reemplazos. Los directores de establecimientos necesitan saber con quién comunicarse en el SLEP, como una “ventanilla única” que sea eficiente, no confunda y libere de asuntos administrativos a los profesionales de la UATP, de manera que puedan dedicarle todo su tiempo al mejoramiento escolar.
- Crear sistemas en línea para la comunicación entre establecimientos y SLEP, de respuesta ágil y efectiva para trámites y requerimientos, evitando el uso de papeles y gestiones directas poco formales.
- Dotar a los convenios de servicios de transporte escolar y accesibilidad de criterios de calidad muy claros para los proveedores. Esto ha sido un aprendizaje lento de los municipios, que deseablemente debe ser traspasado a los SLEP.
- Asegurar en calidad y oportunidad los programas de apoyo a estudiantes (por ejemplo, salud, alimentación, materiales). Esta es una de las materias más sensibles de garantizar, pues impacta rápida y directamente en la calidad de vida de los estudiantes y en la valoración de la nueva administración por parte de las familias. Este tipo de servicios requiere varias coordinaciones interinstitucionales, por ello la necesidad de planificar con tiempo.

Aspectos financieros

Previo al traspaso

Uno de los aspectos en que la conformación del SLEP como servicio público es más determinante es la gestión financiera; en ella se condensa buena parte del desafío de las etapas de instalación y funcionamiento. Si bien el SLEP se beneficia por su carácter de servicio público de la asignación de un presupuesto directo del tesoro público, también asume reglas y restricciones de la gestión pública. A juicio de la mayor parte de los actores entrevistados, es evidente que un mejoramiento en la eficiencia de la gestión de los SLEP es posible y necesaria, tanto como lo es una revisión y eventualmente cambio o adaptación de algunas de estas normas del sector público a las particularidades de los SLEP.

Durante la fase de instalación y preparación del SLEP, estos desafíos se han expresado en un conjunto de requerimientos que, a juicio de los entrevistados, con mejor gestión se podrían resolver. Así, las autoridades y funcionarios a cargo del área financiera en los SLEP resienten una débil preparación

²¹ Especialmente para cuestiones sanitarias, de calefacción y seguridad

²² Especialmente las particularidades de la enseñanza técnico-profesional, los centros de educación de jóvenes y adultos, y los jardines infantiles, modalidades que no siempre son muy conocidas por los equipos profesionales de los SLEP.

para asumir las complejidades de la gestión financiera del sector público, que es diferente al sector municipal de donde proviene buena parte de los profesionales con experiencia en la gestión financiera educacional: en qué se puede y cómo gastar los recursos; cómo operar con las diferentes subvenciones y fuentes financieras con las que cuenta el SLEP, en particular, cómo tratar los recursos provenientes de la Subvención Escolar Preferencial, la subvención regular y el presupuesto nacional, entre otras. Adicionalmente, un capítulo completo es cómo ajustar los recursos para el financiamiento del personal docente, no docente y del SLEP, todos sujetos a estatutos laborales diferentes²³.

A esta compleja operación financiera, los entrevistados agregan necesidades específicas de esta fase de creación del SLEP. Por ejemplo, la DEP, el Mineduc y la Dipres deben autorizar los gastos²⁴, pero esto resultaría un proceso lento y el tiempo se haría poco durante el año de preparación. Vinculado a ello, que el SLEP cuente con un girador, una persona con firma autorizada resultaría una función crítica en este período para ir ganando autonomía (de hecho, su ausencia retrasa todo el proceso), pero no siempre esta contratación ha resultado oportuna. Igualmente, existe una gran demanda por estandarizar los análisis de la situación financiera de los SLEP nacientes, identificar los cambios y puntos críticos de la nueva gestión y, como se mencionó, contar con modelos más o menos probados para realizar las primeras licitaciones y compras siguiendo las normas y procesos públicos. Es decir, no partir de cero, menos en una dimensión tan delicada, en la que se han cometido errores y cuyas consecuencias pueden ser muy desestabilizadoras para los nacientes SLEP.

Al desafío de aprender a operar financieramente en el sector público, los SLEP agregan el deber de abordar las deficiencias que heredan de muchos municipios, incluyendo sobrecargas financieras que son difíciles de estimar previamente y de luego corregir (como las sobredotaciones de personal, necesidades de jubilación, bonos e indemnizaciones); y déficits crónicos en materia de infraestructura. Sobre este último punto, los actores estiman que las resoluciones de traspaso se actualizan de un modo lento, dificultando el análisis de inventarios²⁵. Por cierto, estas dos urgencias “heredadas” de los municipios tienen tratamientos muy diferentes para el naciente SLEP. Los ajustes al personal se pueden abordar autónomamente y de modo paulatino, con mayores antecedentes, en función de la evolución de la matrícula escolar (obviamente, la “prueba de fuego” de un SLEP es pagar desde el inicio todos los sueldos, asunto que se discutirá más adelante). En cambio, las necesidades de “normalización” de la infraestructura escolar y de garantía universal de las condiciones básicas de operación debieran, a juicio de los actores, tener un tratamiento diferenciado (por la urgencia y contingencia del traspaso), para lo cual los SLEP necesitan un plan especial, con apoyo, recursos y criterios *ad hoc* a la situación coyuntural (sobre lo cual el Proyecto de Ley propone un fondo especial de infraestructura).

En esta fase inicial, una vez que se ha conformado el SLEP y necesita comenzar a operar financieramente, se enfrenta a algunos desafíos estructurales que han resultado muy difíciles de resolver, especialmente en contextos de poca colaboración municipal y en ciudades lejos de las zonas metropolitanas. En concreto, de acuerdo a los informantes, la elaboración del primer presupuesto por parte del SLEP se realiza típicamente con datos e información insuficiente, lo que ha hecho muy difícil proyectar financieramente el servicio, por desconocimiento de la evolución histórica de recursos y gastos a nivel establecimientos, y gastos específicos adicionales como las licencias médicas. Esta falta de información vuelve este primer ejercicio presupuestario enormemente frágil. Para resolverlo, algunos directores ejecutivos y encargados de finanzas de SLEP han visitado todos

²³ Lo cual incluye el tratamiento de las licencias médicas y los convenios colectivos de los diferentes gremios.

²⁴ Dependiendo del tipo de gasto, los SLEP necesitan contar con las autorizaciones de una u otra de estas instituciones.

²⁵ Un punto específico que algunos informantes hacen notar es que los inventarios no son valorizados y que el formato actual no resultaría adecuado.

los establecimientos de su territorio, intentando obtener información de primera fuente sobre personal, convenios, infraestructura y proyectos, lo cual resulta costoso, lento y poco confiable.

A la poca información disponible se agrega el factor tiempo en que los SLEP quedan atrapados en una encrucijada normativa. Las primeras licitaciones y compras deben hacerse con tiempo (el año anterior al traspaso), pero el presupuesto 02 es autorizado para el año del traspaso, lo cual dificulta operar anticipadamente. Por cierto, el tiempo disponible durante el verano es, de acuerdo con estas fuentes, insuficiente para hacerlo. Esto ha sido particularmente crítico para jardines infantiles, que de hecho funcionan ya en verano. Más aún, en regiones no metropolitanas, se ha notado escasez de oferentes, se “caen” proveedores ya seleccionados o se declaran desiertas muchas licitaciones de compras, haciendo aún más lento el proceso. Recientemente, se ha alcanzado una solución de este problema entre la DEP y la Dipres, que consiste en incorporar una glosa en el Proyecto de Ley de Presupuestos para entregar un certificado de disponibilidad presupuestaria a los SLEP previo al traspaso, lo que permitiría realizar las licitaciones necesarias en el año previo al traspaso.

Con todo, es importante aclarar que, si bien resulta más o menos universal el reconocimiento de las dificultades en la gestión administrativo-financiera que los SLEP han tenido, producto de su carácter de servicio público, la mayoría de los actores confían en que estas limitaciones se pueden resolver con algunos ajustes, adaptaciones y flexibilizaciones de normas y procedimientos del aparato estatal (como ha estado ocurriendo en el último tiempo y se refuerza en el Proyecto de Ley en discusión en el Congreso). Por tanto, sólo unos pocos consideran que el diseño institucional del SLEP como “burocracia estatal” no sería del todo adecuado para la gestión educativa.

En régimen

Ya se ha mencionado el desafío para la gestión financiera que ha representado el operar con diferentes fuentes de financiamiento sujetas a diferentes instancias de control y lógicas de distribución. Una vez superado el escollo inicial de la creación del SLEP y asumida la administración del servicio educacional, se manifiesta completo el desafío en la gestión financiera que aquí se ha anticipado. A continuación, se sintetizan algunos de los problemas o nudos críticos más relevantes identificados por los informantes. En conjunto, estos nudos críticos muestran la dificultad para los SLEP de operar fluida y ágilmente en la dimensión financiera.

Más en detalle, en cuanto a los recursos obtenidos como fondos directos de la Ley de Presupuestos, los responsables de los SLEP entrevistados señalan que la lógica de planificación presupuestaria anual del sector público no sería una temporalidad adecuada para la planeación educacional, que requiere al menos mediano plazo; más aún, algunas de las reglas del sector público acerca de gastos anuales se han impuesto también a los fondos obtenidos vía subvención escolar, lo que, a juicio de varios entrevistados, ha terminado dejando a los SLEP en este aspecto en una posición incluso desmejorada en comparación con la administración municipal. Es más, la lógica de presupuestos anuales del sector público no se ajustaría con los ejercicios de planificación de algunos instrumentos de gestión educacional que usan los SLEP (como los PME de los establecimientos escolares, basados en la SEP, y los planes de desarrollo local).

Por cierto, para varios entrevistados, la propia subvención por asistencia escolar sería ya un mecanismo poco adecuado para financiar un servicio público como el SLEP, especialmente por su inestabilidad, lo cual dificulta adicionalmente a los nacientes SLEP a proyectar su desarrollo en el mediano plazo y ampliar la oferta del territorio. Más aún, hasta aquí, la Dipres ha tratado a las subvenciones escolares como “programas” presupuestarios, rigidizando adicionalmente su administración. Esto se ha visto agravado por la imposibilidad de usar los recursos remanentes de un año para el siguiente, incluyendo fondos de la subvención por estudiante. Como se señaló

anteriormente, esta situación se solucionó en el último año a través una flexibilización de la normativa, que permite a los SLEP solicitar a la Dipres los fondos no gastados como saldo de caja inicial. Adicionalmente, el hecho de que la Dipres use las ejecuciones presupuestarias previas²⁶ como referencia para elaborar presupuestos futuros introduce para algunos un sesgo hacia la disminución de recursos asignados, todo esto contra el telón de fondo de una opinión generalizada entre los actores de los SLEP: que los fondos asignados presupuestariamente son insuficientes para las demandas que enfrentan. Incluso, algunos actores locales consideran que sería importante que la Dipres conociera también la opinión directa de los SLEP en el proceso de elaboración de sus presupuestos, quienes esperan argumentar sobre la necesidad de considerar más centralmente las particularidades locales en dichos presupuestos²⁷, para lograr fondos sensiblemente diferenciados de acuerdo al contexto. Aunque esta propuesta-demanda resultaría muy compleja en términos de viabilidad, expresa bien el reclamo por un proceso de elaboración y decisión presupuestaria más sensible a las particularidades territoriales o locales.

En términos más específicos, los actores entrevistados identifican una serie de dificultades adicionales en la dimensión financiera de los SLEP. En síntesis:

- El hecho de que las licencias médicas Fonasa no puedan ser recuperadas por los SLEP, por lo que deben pagar la licencia y además el reemplazo, estaría produciendo una enorme fuente de déficit. Hay que notar, además, que el uso de licencias médicas en el sector educación ha crecido y se mantiene en niveles muy elevados, especialmente en el sector público, lo que afecta directamente a los SLEP.
- Los jardines Vía Transferencia de Fondos (VTF) reciben un financiamiento menor, insuficiente para operar con estándares de calidad altos y, sobre todo, estarían subfinanciados respecto de las inversiones que requieren para mejorar y cumplir con los requisitos para recibir el reconocimiento oficial.
- En algunos casos, el aporte municipal era significativo y no lograría ser equiparado con los recursos extra que recibe el SLEP; esto sería particularmente problemático cuando las transferencias municipales se concentraban en cubrir servicios específicos que deben ser mantenidos ahora por los SLEP.
- Un problema puntual manifestado por algunos informantes es el hecho de que algunos municipios han recibido fondos para invertir en infraestructura y mantención de establecimientos el año final, previo al traspaso, pero luego no tienen incentivos para realizar las obras, las cuales demoran o simplemente no ejecutan, quedando esos fondos en un estatus de opacidad para el SLEP.
- La sobredotación de personal a nivel de los establecimientos (y en algunos casos, abultada en el período final) que es traspasada a los SLEP, pone rápidamente a la gestión financiera del SLEP en una situación de estrés, cuando no de franco desfinanciamiento. Sin embargo, las autoridades del SLEP no tienen voz ni injerencia en la definición de la dotación docente y asistentes de educación para ese primer año de administración.
- La información desactualizada y provista de manera lenta para los decretos de traspaso generaría problemas con los análisis de inventarios, lo que ha requerido realizar licitaciones *ex post* para hacer o actualizar dichos inventarios. Esto estaría dificultando enormemente la planificación de recursos en el área de infraestructura y equipamiento.

Finalmente, en base a su propia experiencia, los actores entrevistados reportan un conjunto de buenas prácticas y recomendaciones para mejorar el funcionamiento de la gestión financiera de los SLEP, las que se resumen a continuación:

²⁶ Típicamente, más bajas al comienzo, dado que los SLEP necesitan tiempo para aprender a operar más eficientemente.

²⁷ Por ejemplo, necesidades de calefacción, transporte y viáticos, según la ubicación y tamaño del territorio.

- Existen experiencias de involucramiento de los directores de establecimientos en la elaboración de sus presupuestos y, en general, en el uso de los recursos asignados por establecimiento. Estas mostrarían una mayor validación de las decisiones financieras del SLEP y una mayor eficiencia, al hacer a los actores escolares conscientes de las limitaciones presupuestarias, pero también protagonistas de las decisiones.
- En esta misma línea, la provisión de una caja chica a nivel de establecimientos para gastos menores, mantenciones y reparaciones, resultaría esencial para dar mayor oportunidad, pertinencia y autonomía al gasto; es opinión común que esta debiera ser potenciada.
- Como parte de cierta disconformidad, más o menos extendida en los SLEP, se piensa que se debe contar con plataformas informáticas adecuadas para realizar una gestión financiera al mismo tiempo global y escolar, que permita satisfacer los requerimientos de la fiscalización, pero también de la gestión escolar. Algunos actores mencionan, además, que el Sistema para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE²⁸) resulta rígido para realizar una gestión desagregada de los establecimientos como centros de costos, y varios mencionan la falta de capacitación en el uso de esta plataforma.
- Como se mencionó, es importante realizar un plan de compras anticipado (en el año anterior), en base a requerimientos proyectados de establecimientos y estudiantes, por cuanto los tiempos de las necesidades escolares son más veloces que los de los procesos públicos.
- Algo similar se puede afirmar de los planes de inversiones y mantenimiento de infraestructura: debieran ser anticipados, dado que las licitaciones toman tiempo y lo mismo su ejecución. En este aspecto, como se verá más adelante, se agregarían carencias en capacidades técnicas.
- Un área que ha resultado lenta en los SLEP, y que a juicio de algunos podría potenciarse mucho, es el despliegue para apalancar recursos adicionales a nivel local, regional, público y privado. Se reconoce allí una falta de capacidades de diseño de proyectos para fondos concursables.

3. Dimensión recursos humanos

Recursos humanos de los SLEP

Previo al traspaso

La configuración del nuevo ente administrador de la educación pública en el territorio constituye una enorme novedad para el sector, en la medida en que Chile jamás ha tenido una institución de estas características. En el pasado, la administración educacional del Mineduc era muy centralizada; en la actualidad, los municipios y Deprov tienen algunas de las funciones que realiza un SLEP, pero segmentadas e incompletas, y en el sector privado prácticamente no existen ejemplos de administradores educacionales de escala semejante, quienes por lo demás no deben operar con las reglas del sector público. Todo esto hace que organizar y gestionar el trabajo de los profesionales de un SLEP sea una tarea inédita. Durante estos primeros años de creación de los SLEP se han manifestado un conjunto de dificultades y desafíos que los actores entrevistados identifican muy convergentemente, y que en último término no son sino la expresión predecible de esta novedad institucional. Desafortunadamente, sólo algunas de ellas han sido enfrentadas.

²⁸ Sistema de información administrativa y financiera para todo el gobierno central. Ver: <https://dipres.gob.cl/590/w3-channel.html>

En primer lugar, si bien el calendario de preparación de los SLEP previo al traspaso se ha ido modificando en el sentido de extenderlo, una buena parte de los actores entrevistados considera que los procesos de conformación de los cargos directivos y equipos continúan realizándose con menos anticipación de la necesaria. Por cierto, dada la lentitud del proceso y diversos retrasos que ocurren, el tiempo efectivo de trabajo es menor que el que la formalidad de la planificación sugiere²⁹. Por tanto, los actores de los SLEP consideran deseable que el equipo central completo esté conformado al menos un año antes del traspaso, y que no haya un desfase tan grande como el que se ha dado entre el nombramiento del director ejecutivo y los subdirectores de área.

Sobre estos últimos, algunos entrevistados opinan que los primeros en ser nombrados deben ser prioritariamente los subdirectores de Administración y Finanzas, Planificación e Infraestructura, pues son áreas críticas y que requieren un nivel de organización y planificación complejo y difícil de acelerar sin esos nombramientos. Asimismo, varios informantes consideran que los concursos cerrados (para funcionarios municipales) y abiertos para llenar los cargos del SLEP se realizan muy tardíamente, lo que causa que no existan suficientes equipos para avanzar en las tareas de la preparación para el traspaso al menos durante el año previo. Esto generaría retrasos en procesos clave, problemas de ejecución del presupuesto y dificultad para ir creando una cultura organizacional y consolidar un equipo con mística para afrontar el desafío inicial. En definitiva, ellos piensan que no es posible conformarse con definir sólo los cargos críticos en esta etapa, sino que también debieran realizarse más tempranamente los concursos abiertos para cargos de tercer nivel.

Los informantes identificaron varias razones por las que el poblamiento de los cargos en el SLEP se estaría realizando de un modo lento y dificultoso. La primera es que el sistema de selección de cargos por Alta Dirección Pública de primer y segundo nivel estaría saturado, por lo que habría una necesidad urgente de asignar mayores recursos y personal en el Servicio Civil para acelerar estos procesos y mejorar la coordinación de los concursos. Se piensa que la Unidad de Educación de la Alta Dirección Pública debiera ser reforzada de manera especial y urgente, con medidas temporales extraordinarias, para cumplir con una tarea de envergadura desconocida para ella; y existe una percepción transversal de que el fortalecimiento realizado ha sido muy insuficiente para la dimensión del desafío.

La segunda razón sería la falta de candidatos idóneos para los cargos, lo que produciría que una cantidad importante se declaren desiertos, tendencia que algunos consideran que se acrecentará si no se toman medidas especiales. Ciertamente, varios sugieren que los perfiles de los cargos podrían revisarse (lo que se realizó recientemente en el caso de los perfiles de los directores ejecutivos), pues tratándose de funciones en algunos sentidos inéditas en el sistema educacional, no existen de antemano muchos profesionales con la experiencia y capacidades necesarias. Esto ocurriría especialmente en las subdirecciones de Administración y Finanzas, Infraestructura y, en menor grado, Personas, en las que la experiencia relevante para el cargo en el sector educación (como ha sido definida) es muy escasa. Todo esto, por cierto, se suma a la dificultad intrínseca de algunas de estas funciones; por ejemplo, el trabajo de los equipos de recursos humanos es de enorme complejidad, por cuanto deben conocer en detalle múltiples estatutos laborales, normativas y acuerdos distintos que rigen a sus trabajadores, algunos de los cuales recién se inauguran con el SLEP (como el estatuto de asistentes de la educación).

Una tercera causa de la dificultad para conformar los equipos directivos y profesionales en los nuevos SLEP identificada por los entrevistados se refiere a la desigualdad territorial que afecta a las provincias, especialmente aquellas más distantes de los sectores metropolitanos. Dada la escasez relativa de conocimientos y experiencia relevante en educación, gestión pública, manejo de presupuesto e infraestructura educacional, se habría comenzado a observar una creciente migración

²⁹ A pesar de realizarse durante dos años, el trabajo real en la práctica sería, en muchos casos, de algunos meses.

de profesionales de SLEP más antiguos hacia otros más nuevos, lo que generaría dificultades adicionales en los primeros, al desarmarse equipos que con mucha dificultad y esfuerzo habían logrado constituir.

Así, existe un consenso amplio entre los entrevistados acerca de la necesidad urgente de no observar pasivamente este escenario de relativa falta de capacidades: es crucial para el éxito de la reforma implementar programas masivos y sistemáticos de formación de profesionales, enfocados a desarrollar los perfiles de conocimientos y competencias que ya se sabe con detalle que se requieren, sin lo cual la falta de candidatos idóneos se volverá aún más crítica en el futuro. Es decir, abandonar la mera función de ADP de seleccionar personas, pues no existirían los más de 400 altos directivos que se necesitan, y asumir en cambio como parte medular de la tarea implementar un programa de formación de directivos públicos en el área de educación.

Las personas entrevistadas consideran que los desafíos a nivel de recursos humanos de los SLEP no se acaban con la conformación de las jefaturas y equipos profesionales. Los informantes, especialmente de nivel local, resienten el que no haya habido procesos de inducción y acompañamiento más sistemáticos a los profesionales que asumen cargos de primer y segundo nivel, lo que consideran imprescindible de realizar; ni tampoco procesos de capacitación intensivos para que los nuevos funcionarios de los SLEP realicen adecuadamente sus complejas y novedosas tareas. Para algunos, los directivos de los SLEP se sienten algo solos al momento de asumir una misión que no debiera ser personal, sino parte de un compromiso institucional del Sistema Nacional de Educación Pública.

En régimen

Una vez que el SLEP asume la administración educacional, se ponen en juego las capacidades profesionales, pero también el diseño organizacional construido. Se trata de un momento desafiante y estresante para cada institución. Como se ha señalado, a esto se sumaría el que no exista una estrategia institucional para facilitar el aprendizaje horizontal de los nuevos equipos, lo que hace que se pierdan enormes aprendizajes de los directivos y profesionales de los SLEP que llevan más tiempo en funcionamiento. Varios entrevistados sugieren, en definitiva, que desde la DEP deberían implementarse medidas tendientes a cubrir este vacío, como bancos de buenas prácticas y procesos deseables en temas de gestión de personas, administración y finanzas e infraestructura (como sí ocurre actualmente en el ámbito educativo); realización de pasantías o acompañamiento de otros SLEP; un acompañamiento más cercano y en terreno de la DEP, y reuniones de intercambio y capacitación focalizadas temáticamente, para los directivos y profesionales clave de estas áreas. Sobre esto último, recientemente la DEP ha comenzado a realizar jornadas de trabajo con los equipos de las distintas áreas.

Además, algunos entrevistados señalan la necesidad de una mayor claridad en la definición de las funciones de cada área y cargo del SLEP. Sienten la falta de un organigrama y perfiles de cargo más estandarizados, asociados a grados y remuneraciones, y consideran que la DEP debiera entregar estas definiciones ya hechas, de manera de acelerar el proceso de organización inicial de los SLEP. Esto se vincula con que algunos piensan que la contratación de cargos críticos no debiera ser sólo atribución completa de los directores ejecutivos, sino existir algún proceso de filtro y perfiles claros para esos cargos (cuestión que la DEP también ha comenzado a realizar en el último año). En definitiva, esta línea de reflexión lleva a la pregunta por el grado de autonomía y creatividad organizacional que en un comienzo debieran tener los SLEP. Varios entrevistados consideran que, dada la experiencia transcurrida, el sistema debiera nacer con estándares más claros y predefinidos para la organización y funcionamiento de los SLEP, y eventualmente una vez instalados y hayan acumulado cierto

desarrollo y maduración, ir flexibilizando, dando más autonomía e innovando en términos organizacionales.

Por último, existe un consenso amplio entre los actores locales de que las dotaciones máximas definidas para los SLEP son muy insuficientes para las tareas y necesidades, especialmente en territorios extensos o con gran cantidad de establecimientos. De acuerdo a su conocimiento, no existen criterios claros sobre cómo la Dipres estima las dotaciones que luego autoriza para los SLEP. Esto es más crítico aún si se considera que varios SLEP operan en la práctica con menos personal que la dotación máxima aprobada. Dados los aprendizajes ya producidos por la reforma, muchos consideran importante realizar un estudio y discusión en profundidad acerca de las características organizacionales y de tamaño que debiera tener un “modelo de SLEP efectivo”.

Recursos humanos de los establecimientos

Previo al traspaso

La gestión de los recursos humanos docentes y no docentes que trabajan en los establecimientos educacionales es una labor medular, quizás la principal de la administración educacional. En la práctica, el hito del “traspaso” del servicio educacional se expresa en que el SLEP se convierte en el empleador y responsable de la dotación y las condiciones de trabajo del personal de jardines, escuelas y liceos públicos del territorio a su cargo. No es casual que haya llegado a ser un lugar común entre los entrevistados afirmar que “pagar correctamente el primer sueldo” es el primer y más simbólico desafío que debe superar un SLEP. Pero no es el único desafío en esta materia.

Los entrevistados hacen ver que las decisiones que el municipio toma en materia de dotación de los establecimientos antes de traspasar el servicio educacional a los SLEP tienen repercusiones importantes en la carga financiera y la gestión inicial del SLEP, y que los instrumentos que se han dispuesto para incentivar una gestión municipal responsable en esta fase final no han sido todo lo efectivos que se requiere. Es sabido que muchos municipios arrastran sobredotación en sus establecimientos, la que no resuelven antes del traspaso. Más aún, en algunos casos, los entrevistados han observado un aumento espurio de la sobredotación (especialmente de asistentes de la educación), precisamente, en los años finales de la gestión municipal. En opinión de algunos informantes, los planes de transición debieran ser más imperativos en esta materia, regulando un período más extenso que el actual para la contratación de personas.

Asimismo, algunos entrevistados hacen notar que incluso la dotación docente que se establece en el decreto alcaldicio (meses antes del traspaso) no resulta ser la definitiva, toda vez que cambia con la dictación del último Padem por parte del municipio. Este diseño es para muchos insatisfactorio, dado que el municipio toma autónomamente estas decisiones acerca de la dotación de personal sobre cuyas consecuencias no tiene responsabilidad, mientras el SLEP, organismo que deberá gestionar estas consecuencias, no tiene injerencia en dicho Padem. En su opinión, deberían modificarse las regulaciones de este período antes del traspaso, para permitir un mayor control de las decisiones municipales por parte de las autoridades educacionales (como se propone en el Proyecto de Ley en discusión en el Congreso). Es importante señalar, sin embargo, que si bien existe una opinión generalizada acerca de la existencia de una importante sobredotación de personal docente y no docente en el sector municipal (traspasada, como se dijo, a los SLEP), varios entrevistados afirman que no existe un criterio claro ni único acerca de qué significa esta sobredotación, es decir, cuál es el parámetro al que debieran acercarse los municipios y SLEP. Todo esto implica que se trate de un asunto conflictivo, delicado y en disputa; para muchos, el SLEP inicia su trabajo de administración educacional con la tarea o expectativa central de realizar importantes ajustes al personal.

En régimen

Para los entrevistados, dos de las principales dificultades que enfrentan los SLEP en régimen en materia de recursos humanos son consecuencia de limitaciones ya analizadas. Así, una vez asumida la administración educacional por el SLEP, esta gestión de recursos humanos enfrenta las consecuencias de un problema que ya se ha mencionado: la información que el SLEP recibe de los municipios es mayormente de mala calidad, incompleta y poco confiable³⁰. Otro problema que también se ha enfatizado, y que se expresa crucialmente en la gestión de los recursos humanos, es la falta de plataformas tecnológicas comunes, estandarizadas y validadas para ello, incluyendo el pago de remuneraciones (ajustadas a la compleja trama normativa que rige el uso de las subvenciones escolares y la remuneración docente), tema en que la DEP se encuentra trabajando, a la expectativa de tener una plataforma de pagos de remuneraciones para todos los SLEP durante el próximo año.

Finalmente, algunos informantes (especialmente de nivel local) identifican otro problema mayor en esta dimensión, que no se ha discutido hasta aquí: la gran y creciente cantidad de licencias médicas que los SLEP deben procesar. Esto estaría ocasionando una alta carga de trabajo para el equipo de personas encargada de recursos humanos. Adicionalmente, como se ha mencionado, la gran mayoría de los recursos destinados a solventar las licencias médicas no son recuperados por el SLEP (que además debe asumir el costo de los reemplazos), todo lo cual generaría una carga financiera muy significativa. Ciertamente, dada la mala información con que los SLEP asumen, resulta difícil estudiar los costos históricos de las licencias médicas (así como otros beneficios de los funcionarios que han sido acordados con los municipios) para estimar y proyectar con más certeza el presupuesto en personas. Un punto adicional que mencionan algunos es que no existiría un modelo o estrategia de cómo abordar la gestión de los reemplazos en los SLEP, siendo un tema enormemente complejo para los servicios. Algo sobre esto aborda el Proyecto de Ley en discusión, al entregarle atribuciones al director ejecutivo para contratar personal de reemplazo si hay profesionales de la educación que no pueden desempeñar sus cargos por más de siete días corridos, previa solicitud del director del establecimiento.

4. Dimensión infraestructura y equipamiento

Previo al traspaso

En términos del funcionamiento interno de los propios SLEP, todos los entrevistados plantean que ha sido muy compleja la búsqueda de oficinas con las características que se necesitan, y que han tenido que trabajar por largos tiempos en oficinas provisorias que presentan condiciones deficientes frente a las necesidades del personal del SLEP. Se piensa que esto debiera planificarse con más tiempo y la DEP debería tener un rol más importante, tomando en cuenta la poca capacidad de acción que tienen las autoridades y profesionales del SLEP en un comienzo, y en algunos casos el desconocimiento de la realidad local.

Respecto del trabajo con los establecimientos, existe consenso en que un equipo crítico a contratar lo más anticipadamente posible en el proceso inicial de conformación del SLEP es el de las áreas de Infraestructura y Equipamiento, ahora más presentes en la estructura formal del SLEP. Como se ha señalado, las condiciones de infraestructura y equipamiento han adquirido un lugar cada vez más protagónico en la visión social acerca del cambio de administración.

³⁰ Por ejemplo, funcionarios con hojas de vida incompletas o ausentes, listados incompletos de funcionarios, errores en la asignación a establecimientos, soportes informáticos inexistentes o poco funcionales, carencia de información histórica y registros sólo en papeles.

De acuerdo con los entrevistados, la gestión de la infraestructura escolar ha sido enormemente difícil para los SLEP, lo que ocurre desde antes de asumir la administración educacional, período en el cual el SLEP está recién conformando sus equipos de trabajo y en que la interlocución de la DEP-Mineduc continúa centrada en los municipios, para gestionar una última cartera de proyectos. Como se ha apuntado, la información que reciben los SLEP desde los municipios sobre infraestructura y equipamiento es de muy mala calidad, y los servicios no cuentan con equipos ni tiempos suficientes para validarla en terreno antes del traspaso. Los municipios, a su vez, no tienen incentivos para entregar una información rigurosa, pero en muchos casos tampoco tienen la información o las capacidades para gestionarla, incluso en los casos en que quieren cooperar. Así, cuando los documentos existen, la mayoría de las veces están en papel y en formatos que no son adecuados. Como se sabe, no se ha contado con un catastro nacional actualizado y confiable de las condiciones y necesidades de mejoramiento de infraestructura escolar. Esto no permite generar una cartera de proyectos de inversión o planificar el mantenimiento que debe realizarse antes del ingreso a clases de los estudiantes en marzo. Como una manera de abordar este problema, al menos en parte, la DEP está realizando desde hace algunos meses un catastro nacional de infraestructura educacional. Se espera tener a fines de 2024 un catastro de ocho regiones del país, que representan alrededor del 50% de los establecimientos, y a fines de 2025 el catastro del resto de las regiones.

Igualmente, de acuerdo con los entrevistados, los inventarios que proveen los municipios presentan serios problemas y errores en términos de completitud, estado de los bienes y valorización. Buena parte de los SLEP han tenido que realizar un proceso de validación completo de los inventarios en terreno, pero dicho proceso es lento y costoso, lo que algunos han resuelto licitando el servicio a una empresa externa. Con todo, esto no siempre ha sido posible porque en algunas comunas los municipios no les han permitido ingresar a los establecimientos para su inspección y estudio.

Existe la percepción entre los entrevistados de que, durante toda esta etapa inicial y en los primeros años de la administración, el apoyo provisto por la DEP en temas de infraestructura ha sido menor que el necesario. Para resolver esto en parte, se crearon recientemente dos nuevas líneas de trabajo del Departamento de Infraestructura: i) la línea de anticipación de la cartera inicial, para coordinar el trabajo entre sostenedor municipal, SLEP y Seceduc, lo que permitiría ir abordando la transición desde el municipio al SLEP; y ii) la línea de mantenimiento, para planificar estrategias de trabajo sobre este tema, en base a orientaciones de la DEP y buenas prácticas recogidas desde sostenedores municipales y otros SLEP.

En régimen

Una vez producido el traspaso, los problemas de infraestructura y equipamiento de los establecimientos han sido quizás los asuntos más delicados que han debido enfrentar los SLEP, superando incluso al del personal (que algunos previeron que sería el más complejo). En muchos de los territorios, la infraestructura escolar estaba en muy mal estado, incluso no cumpliendo las normativas, con terrenos no saneados, falta de aprobación de la Dirección de Obras Municipales y planos desactualizados, por nombrar sólo algunos problemas. Una opinión generalizada entre los informantes es que gran parte de los municipios parecieran dejar de invertir en sus establecimientos varios años antes de ser traspasados. Sin embargo, dadas las expectativas asociadas al cambio de administración, las comunidades escolares y locales manifiestan mucho menor tolerancia que en el pasado ante las falencias de infraestructura, equipamiento y mantención de los establecimientos, que constituyen una fuente de demanda y conflicto importante.

Ante este enorme desafío, existe consenso en que los recursos y capacidades con que cuenta el SLEP se han demostrado insuficientes. Los fondos para infraestructura y mantención, si bien han crecido,

no logran cubrir la demanda. En efecto, para abordar esta brecha, el Proyecto de Ley en discusión en el Congreso propone el establecimiento de un fondo especial destinado al financiamiento de acciones de construcción, adquisición, reposición, reparación, mantención y renovación de los establecimientos dependientes de los SLEP. Adicionalmente, la DEP se encuentra trabajando en una política de infraestructura educacional pública.

Como se ha señalado, los equipos profesionales de los SLEP no siempre han tenido las capacidades ni los tiempos requeridos para diseñar y desarrollar en los plazos establecidos los proyectos de infraestructura, y han carecido de asistencia técnica suficiente para cubrir esa necesidad. Algunos actores locales señalan que la aprobación de los proyectos de infraestructura es, a su vez, excesivamente lenta, al requerir la revisión de diferentes niveles y organismos. No obstante, se observa una mejoría en la ejecución de proyectos de inversión en infraestructura en los SLEP de las cohortes más antiguas, a medida que ganan experiencia y conocimiento sobre los procesos y desafíos implicados.

Por último, sólo recientemente algunos SLEP han comenzado a trabajar con el GORE para presentar proyectos de infraestructura, abriendo un camino promisorio en esta dimensión. Para fortalecer esta alternativa, en el Proyecto de Ley mencionado se propone permitir a los directores ejecutivos de los SLEP y a la DEP celebrar convenios de programación con los Gobiernos Regionales, para el financiamiento de estudios o proyectos de inversión en infraestructura educativa.

5. Dimensión educativa

La dimensión educativa es entendida por el conjunto de los profesionales entrevistados como el giro principal o corazón de los SLEP. Lograr avances en este ámbito es percibido como uno de los desafíos más complejos de esta reforma que promete, justamente, terminar con las brechas de calidad educativa y ofrecer a la población una Nueva Educación Pública integral y pertinente localmente. A continuación, se sintetizan los nudos críticos que los informantes de este estudio identifican en este sentido, los que de manera gruesa pueden distinguirse en dos grandes asuntos: por una parte, la dificultad de los SLEP para concentrar sus esfuerzos y recursos en mejorar procesos propios de la educación y, por otra, la duda de que los esfuerzos de apoyo técnico que se están realizando logren generar cambios en las prácticas pedagógicas de cada establecimiento.

A partir de las entrevistas, se observa que durante estos primeros años de implementación de la reforma, los SLEP han buscado mejorar la calidad educativa de sus territorios principalmente a través de tres maneras. En primer lugar, con el mejoramiento de las condiciones de soporte a los procesos educativos, como los procesos administrativos, la gestión de recursos financieros y humanos, y la infraestructura. En segundo lugar, con la implementación de estrategias para acompañar a los establecimientos en sus planes de mejoramiento educativo, lo que se ha traducido en ayudar a priorizar focos de trabajo, el desarrollo de capacidades y la gestión de redes de mejora. Por último, en tercer lugar, con mecanismos para hacer seguimiento a los procesos de cambio, sobre todo mediante la definición y uso de indicadores de resultados educativos y análisis cuantificables. Dentro de los SLEP, las UATP se han responsabilizado de los dos últimos aspectos (estrategias de acompañamiento y seguimiento), mientras que todas las otras áreas del SLEP son entendidas como de “soporte” a la misión educativa, es decir, como “los órganos que permiten que el corazón esté latiendo bien o que le cueste y vaya lento”.

El primer nudo crítico se relaciona con el último tema mencionado: los mecanismos para hacer seguimiento a los procesos de cambio, ya que, como se ha descrito en las secciones anteriores, la instalación de los SLEP ha presentado importantes dificultades en las áreas de soporte. El efecto de

ello ha sido que la dimensión educativa tienda a ser pospuesta, toda vez que ciertos asuntos administrativos, financieros, jurídicos, de recursos humanos y de infraestructura se entienden como “más urgentes” de resolver. Ocurre, entonces, que sobre todo en las fases iniciales de los SLEP, tanto los directores ejecutivos como los subdirectores de UATP lamentan lo difícil que les resulta dar espacio al desarrollo educativo por estar atendiendo urgencias.

Cabe señalar que, en el caso de los SLEP de las primeras cohortes, la tensión que produce la prioridad de las urgencias “no educativas” se expresa no sólo como un recuerdo de lo difícil que fue comenzar a levantar la misión educativa en el contexto de procesos de instalación muy complejos, sino también como una amenaza constante cuando los SLEP ya están en régimen. Esto, porque para los docentes y asistentes de la educación de los establecimientos educativos, las condiciones de infraestructura y recursos educativos son percibidas como mínimos a resolver antes de sumarse a procesos de cambio educativo; de lo contrario, si no están resueltos, producen malestar y resistencias. En los SLEP más nuevos, que han tenido más tiempo y más apoyo para instalarse que las primeras cohortes, también aparece esta tensión, pues se repite la jerarquía de primero resolver las condiciones básicas y recién después comenzar a diseñar un proyecto educativo para el territorio y sus establecimientos. El riesgo en ello, como perciben los profesionales de los distintos SLEP, es que para las comunidades educativas y la población en general se confirme el mito de que la NEP es sólo un cambio administrativo, sin implicar una renovación educativa y de calidad de la educación pública, lo que puede disminuir el apoyo a la reforma y la adherencia de las familias a la opción pública.

Por otra parte, lo que se observa cuando los SLEP logran delinear estrategias de mejoramiento educativo es que los procesos y resultados son aún bastante heterogéneos. Lo que parece estar resultando mejor en estos esfuerzos es el seguimiento y monitoreo de resultados e indicadores, ya que está permitiendo que se consolide una cultura de gestión de cambios educativos “con datos sobre la mesa”. En ello se reconoce especialmente el aporte que ha hecho la Política de Reactivación, pues ha ayudado a instalar prioridades (por ejemplo, asistencia y convivencia) con indicadores asociados, lo que ha facilitado la conversación entre los SLEP y los equipos directivos de los establecimientos para tomar acuerdos.

Por el contrario, lo que aún parece más difícil de consolidar es la capacidad de asesoría y orientación efectiva de los SLEP a los establecimientos educacionales. En efecto, entre los SLEP que ya están en régimen son excepcionales los que transmiten estar satisfechos con el modelo que están implementando, primando aquellos que aún perciben que están en una fase de ensayo y error. Así, la situación va cambiando y en ello también influyen los avances que han hecho el Mineduc y la DEP al respecto. La Política de Reactivación, como se mencionaba antes, es considerada un aporte en el desarrollo de esta área estratégica, así como lo ha sido crecientemente la DEP, que, a diferencia de los primeros años, ahora está generando orientaciones sustantivas al respecto, que son bien valoradas por los SLEP.

En síntesis, una preocupación extendida entre los entrevistados es que la administración de los SLEP debe comenzar a agregar valor en la gestión educacional del territorio, aspecto que ha quedado, comprensiblemente, retrasado u opacado por las demandas y urgencias administrativo-financieras y la discusión político-institucional que la creación de la nueva educación pública conlleva. En efecto, para ellos es claro que, si no se estabiliza la gestión administrativo-financiera y las necesidades de infraestructura de un SLEP, el trabajo educativo queda postergado y debilitado. Aun así, cuando se ha podido superar esta “primera capa” de problemas, existe una opinión importante en torno a que la UATP (especialmente en SLEP con muchos establecimientos o territorios muy extensos) sería una subdirección con poca capacidad de acción para cubrir todo el territorio, debido a la cantidad de profesionales. Al respecto, se siente la falta de un modelo de trabajo que muestre una diferencia

importante y simbólica respecto de la situación previa. Así, por ejemplo, si bien la mayoría de los informantes valoran la noción de “trabajo en red” que los SLEP implementan, no es claro que se le esté sacando el suficiente provecho para efectivamente impactar en el mejoramiento escolar en la práctica.

Previo al traspaso

Al analizar los elementos problemáticos y las recomendaciones que los informantes hacen al reflexionar sobre la dimensión educativa en la etapa de instalación de los SLEP previa al traspaso, se identifican dos categorías centrales: la conformación del equipo de UATP y sus tareas.

Sobre la conformación de la UATP, los entrevistados entienden que la principal condición para que los SLEP se focalicen en el fortalecimiento de la dimensión educativa de sus establecimientos es contar con una unidad especializada en esa tarea, que pueda dar dirección a un proceso de transformación educativa y acompañar a las comunidades educativas en ese camino. Sin embargo, los informantes relevan los siguientes problemas:

- Lentitud en la conformación del equipo de UATP. Esto, porque si bien se han extendido los plazos de instalación previos al traspaso, hay casos de cohortes nuevas donde los directores de la UATP siguen siendo incorporados sólo algunos meses antes del traspaso. Asimismo, los funcionarios provenientes de los municipios tienden a comenzar con sus funciones después del traspaso, siendo un equipo pequeño el que comienza a colaborar en las tareas que se consideran fundamentales para esta etapa anterior al traspaso del servicio educacional. Frente a este problema, la DEP ha dispuesto recientemente cambios relevantes para las próximas cohortes, como la contratación del encargado de UATP antes del director ejecutivo titular.
- Los salarios disponibles para los profesionales de apoyo a los establecimientos se perciben bajos para atraer a los perfiles que se necesitan.
- En muchos territorios, los equipos que se conforman son más pequeños de lo que se requiere por la gran cantidad de establecimientos que se debe asesorar. Por ello, los profesionales expertos en, por ejemplo, EMTP y educación parvularia, suelen ser apenas uno o dos por SLEP.
- Los profesionales traspasados desde las municipalidades conocen el territorio y los establecimientos, pero muchos se muestran resistentes a los cambios, con la tendencia a “hacer las cosas como siempre se han hecho”.

Sobre las tareas de la UATP, los informantes destacaron que las fundamentales para esta etapa eran las siguientes: primero, comenzar a establecer vínculos de confianza con los equipos directivos de los establecimientos, escuchar expectativas y aclarar dudas del cambio en el acompañamiento técnico-pedagógico, además de comenzar a validarse como interlocutores. Segundo, en base a estos diálogos en terreno e información dada por las municipalidades u otras instituciones, construir buenos diagnósticos sobre los desafíos educativos particulares de cada establecimiento, incluyendo en ese análisis la identificación de los perfiles y capacidades directivas y docentes. Junto con ello, obtener un buen levantamiento de las estrategias que se venían llevando a cabo (programas específicos, redes, formación), e ideas y argumentos locales sobre por dónde continuar. Tercero, crear una estrategia de trabajo realista y efectiva que se plasme en los instrumentos de gestión (PEL, PAL, PEI, PME).

Como se mencionó anteriormente, los mayores problemas para ejecutar todas estas tareas son la insuficiencia de los recursos humanos necesarios para ello, la falta de tiempo que resulta de la demora en la conformación del equipo UATP y la priorización que ocurre en favor de otras urgencias en las

primeras fases de instalación. Por otra parte, al igual que en otras áreas, la información entregada por la mayoría de los municipios sigue siendo insuficiente para generar diagnósticos de los establecimientos e identificar las estrategias educativas que se vienen desarrollando, sumado a que los recursos del SLEP muchas veces son insuficientes para visitar en terreno a todos los jardines, escuelas y liceos. Por último, las UATP no siempre logran conseguir permiso de los municipios para entrar y trabajar con los establecimientos antes de que ocurra el traspaso.

Buenas prácticas identificadas y recomendaciones de los actores

- El sistema educacional chileno provee mucha información que está subutilizada, pero el Departamento de Estudios, Monitoreo y Datos de la DEP y la Agencia de Calidad de la Educación están entregando información valiosa para realizar diagnósticos educativos locales. Los entrevistados señalan que estos datos les han servido para afinar los diagnósticos y desmitificar ciertas ideas previas, por ejemplo, respecto a los efectos de la pandemia en la asistencia y los más bajos resultados académicos de comunas más vulnerables frente a otras menos vulnerables.
- Tanto a nivel central como a nivel de SLEP se enfatiza la relevancia de recibir de los municipios información detallada sobre los PME, PEI, salidas pedagógicas, actividades extracurriculares, capacitaciones y programas externos, además de los PADEM. Se destaca como particularmente importante identificar los programas y proyectos en curso, puesto que se ha detectado cierto desorden en este sentido, que disgrega los focos de trabajo, demanda tiempo de gestión y muchas veces hace perder la capacidad de seguimiento de dichos procesos. Asimismo, algunos profesionales del SLEP y miembros de los CDL sugieren que contar con información clara sobre las estrategias educativas municipales podría ayudar a que los SLEP gestionen los recursos de tal modo que se puedan aminorar las sensaciones de pérdida del traspaso. Por ejemplo, evitar disminuir salidas pedagógicas de una comuna respecto de las que podían hacer cuando la administración era de una corporación municipal. Muchos de estos elementos están siendo considerados en la reconfiguración actual de la DEP, que creó el nuevo Subdepartamento de Instalación y Gestión Educativa. Así, en coordinación con el Subdepartamento de Gestión Territorial de la División de Implementación se elaboró un prototipo de plan de gestión territorial de los SLEP que incluye la información relevante que el SLEP debiera levantar del territorio en el ámbito educativo antes del traspaso.
- Los actores entrevistados tienen la convicción de que las visitas presenciales de la UATP a todos los establecimientos antes del traspaso permiten generar diagnósticos pertinentes localmente, además de cotejar la información entregada por los municipios. Esto, además de que permite aclarar dudas, ajustar expectativas y comenzar una vinculación adecuada entre el SLEP y los establecimientos.
- Las orientaciones que está entregando la DEP a las UATP mediante jornadas de trabajo y material escrito son consideradas por los profesionales de los SLEP con más años de funcionamiento como un cambio muy positivo y útil respecto de lo que sucedía en los primeros años.
- Se recomienda informar claramente sobre el sistema de financiamiento y otros aspectos relevantes del proceso a los actores de los establecimientos y otros actores pertinentes del territorio, para reducir la ansiedad y facilitar la transición. Esto, porque las expectativas de cambio acerca de la disposición de recursos son altas y se genera mucha frustración en los equipos directivos de los establecimientos cuando no tienen control sobre lo que pueden o no gastar. En aquellos SLEP donde se ha insistido en transparentar el funcionamiento de la gestión de recursos, se ha observado un ajuste de expectativas que permite planificar de otra manera y generar una relación más cómplice y menos antagonica entre los establecimientos y el SLEP.

En régimen

Las principales categorías de análisis que se abordan al evaluar la situación de las estrategias de mejora de los SLEP en régimen tienen que ver, primero, con el equipo de asesores UATP; segundo, con la relación que ellos establecen con los establecimientos; tercero, con la disponibilidad de recursos; y cuarto, con el modelo de trabajo, que involucra tanto la estrategia de acompañamiento como la organización de las redes de mejoramiento y la formación continua de los docentes.

Con respecto a los equipos de asesores UATP, existen percepciones variadas entre los SLEP. Sin embargo, tanto los más satisfechos como los menos satisfechos señalan características deseables parecidas. Los profesionales en ese rol son evaluados según su capacidad técnica, experiencia, inquietud intelectual, compromiso y legitimidad que logran frente a los equipos directivos. Otro elemento que se menciona es el área de experticia, ya que se entiende que no pueden abarcar todos los temas de la UATP (lectura, escritura, didáctica, aprendizaje profundo, convivencia y TP, entre otros). Por ello, se considera especialmente relevante que el equipo cuente con variedad de perfiles y que exista una buena disposición a colaborar y aprender en conjunto. Un tema de especial preocupación al respecto tiene que ver con la necesidad de incorporar educadoras de párvulos en estos equipos, que entiendan la especificidad de la educación inicial para acompañar a los jardines infantiles en sus procesos de mejora; lo mismo ocurre respecto de expertos en otras áreas, como la convivencia escolar.

En cuanto a la relación de la UATP con los establecimientos, se observó en las entrevistas que los profesionales tanto de los SLEP como de los establecimientos perciben que esta relación es positiva. Los equipos directivos mostraron, además, una expectativa alta del apoyo técnico que podrían recibir en comparación al apoyo que recibían de los municipios. Por su parte, los funcionarios del SLEP señalan que los asesores de la UATP suelen ser percibidos como representantes de los SLEP en los establecimientos. Como las demandas que canalizan desde los establecimientos escolares al SLEP son muchas y frecuentemente no resueltas, esto a veces repercute negativamente en la capacidad de los profesionales de la UATP de acompañar a las comunidades en asuntos educativos o de convivencia. En un SLEP, por ejemplo, explican que cuando van a asesorar a los equipos directivos, a los docentes y asistentes, “se hace complejo en términos de que siempre están en la catarsis, y por eso a nosotros nos cuesta avanzar” (profesional de SLEP en régimen). El riesgo, señalan, es que cuando hay mucha frustración, los profesores tienden a reaccionar con malestar, a un nivel tal que es muy difícil motivarlos a participar de procesos de mejora.

En efecto, las dificultades de financiamiento de los SLEP repercuten también en el área educativa, de ahí que puedan afectar la relación entre los asesores y los establecimientos. Estas se traducen en menos recursos para la innovación pedagógica, menos salidas pedagógicas, compras reducidas o idénticas para todos, que no satisfacen los requerimientos del PME del establecimiento, o en la restricción de equipamiento tecnológico.

En la misma línea, también los salarios son mencionados como una limitación para el área educativa. Al menos desde el análisis de un SLEP se explicó que con la oferta de remuneraciones que hacían para directores y directoras de establecimientos no se logra atraer a perfiles con suficiente experiencia y capacidad de liderar cambios. Por ello, la apuesta que hacían era concentrarse en buscar jefes de UTP potentes, lo que estaba funcionando bien. El problema con ello, sin embargo, es que resulta en una solución de corta duración, porque estos perfiles tienden rápidamente a recibir mejores ofertas como directores en otras partes.

Con respecto a las estrategias de mejora, lo que destaca es el hecho de que se están desarrollando muchas iniciativas y que una de las tareas de los SLEP es siendo identificarlas y evaluar su pertinencia

respecto al propio PEL. En cuanto al trabajo de orientación directa de los asesores, desde los establecimientos existe cierta preocupación con respecto a la capacidad de influencia en el mejoramiento escolar de algunos profesionales de la UATP, sobre todo por perfiles de asesores poco experimentados, que no necesariamente tienen suficiente legitimidad frente a los equipos directivos.

También existen diferencias en cómo cada SLEP ha ido entendiendo el rol de acompañamiento y las formas de trabajo con los establecimientos, así como las condiciones de contexto que posibilitan su despliegue, especialmente la dispersión territorial. Así, por ejemplo, la relación es distinta cuando las visitas pueden ser presenciales versus cuando el acompañamiento sólo puede hacerse de manera remota por teléfono o plataformas de conversación en línea, debido a las distancias geográficas del territorio.

Por otra parte, hay muchos territorios donde están operando múltiples redes de mejoramiento pedagógico, curricular y de convivencia como parte de las estrategias de apoyo de la UATP a sus establecimientos. Sin embargo, en las mismas redes se ha hecho ya el diagnóstico de que, si bien resultan espacios muy nutritivos en lo profesional y lo personal para sus participantes, existen dificultades para traspasar el conocimiento que circula en ellas a las prácticas cotidianas de los establecimientos.

Por último, respecto al desarrollo profesional docente, los SLEP indicaron que esta ha sido el área donde mayor relevancia han tenido las alianzas con universidades y otros centros de formación. La dificultad que más se destacó en esta materia es la que tienen muchos profesores para completar los cursos en que se han inscrito. Si bien estos tratan temas en los que los docentes de los establecimientos han demandado capacitación (por ejemplo, educación socioemocional y resolución de conflictos), luego no encuentran el modo o la motivación para concretar los programas. Ante esta dificultad y la claridad de que muchos profesores necesitan urgentemente actualizaciones en su formación, los SLEP siguen buscando fórmulas más adecuadas para el desarrollo profesional docente.

Buenas prácticas identificadas y recomendaciones de los actores

- Al comparar la experiencia de las primeras cohortes de SLEP con las más recientes, se advierte un cambio muy favorable en la valoración respecto de las orientaciones y apoyo de la DEP para desarrollar un modelo de acompañamiento técnico-pedagógico desde los SLEP hacia las comunidades escolares. Los profesionales de las primeras cohortes cuentan que estaban más solos y que tuvieron que ir creando y probando estrategias propias.
- Desde el punto de vista de los SLEP, el trabajo de seguimiento y monitoreo suele ser motivo de orgullo por el tipo de datos que logra producir. Destacan sobre todo el seguimiento y las bases de datos que han servido para detectar a estudiantes en riesgo de deserción escolar.
- Todos los SLEP han identificado ciertos establecimientos, iniciativas y docentes que destacan por sus buenas prácticas y resultados. El hallazgo sugiere que debe reforzarse la capacidad de visibilizar estos casos e identificar las condiciones que se requieren para hacer transferibles estas prácticas.
- La mantención de redes educativas temáticas anteriormente gestionadas por los Deprov y otras instituciones es valorada por los profesionales del SLEP y de los establecimientos. Hoy funcionan redes de colaboración para directores, pero también pedagógicas de inglés, ciencias, actividades extraescolares, enriquecimiento curricular y deportes, entre otras. Si bien no se sabe cuánto impacto tienen estas redes en la realidad de los establecimientos, su existencia enfatiza la colaboración por sobre la competencia, genera mayor intercambio entre establecimientos y profesionales, y permite hacer circular ideas nuevas.

6. Dimensión participación y territorio

En términos generales, para todos los actores entrevistados el énfasis que otorga la NEP a la participación y a la vinculación territorial en la gobernanza de los SLEP es positiva. Esto, porque comparten el sentido común de que para superar con éxito sus desafíos requieren de la articulación y compromiso de todos los actores locales implicados, pero también porque la participación de más actores en la toma de decisiones les da mayor legitimidad y fuerza a estas decisiones, y porque impide que el poder se concentre sólo en los directores ejecutivos.

Esta claridad en los argumentos, sin embargo, no implica que la promoción de la participación y la vinculación territorial esté siendo una tarea fácil ni prioritaria para los SLEP. Tampoco es homogéneo su desarrollo entre los SLEP. En efecto, existen diferencias importantes entre territorios, las que dependen, por una parte, de la cultura de participación que existía previamente en cada uno, y por otra, de la voluntad de los directores ejecutivos de cada SLEP para organizar esta tarea y dar relevancia real a las opiniones de los distintos estamentos y órganos de participación que dispone la ley.

Antes de describir los nudos críticos de esta dimensión, vale la pena mencionar resumidamente lo que se observa que los SLEP comúnmente están haciendo en este tema. Para partir, cabe señalar que la participación de distintos estamentos en la toma de decisiones de los SLEP comienza antes de la conformación del equipo directivo, con la designación del CDL. La puesta en marcha de los CDL es organizada por la DEP, cuya División de Implementación acompaña muy de cerca ese proceso. Luego, cuando el SLEP entra en funcionamiento, el equipo directivo (sobre todo los de las cohortes más recientes) hace esfuerzos significativos por comunicarse con las comunidades educativas, los gremios y la población en general para presentarse, informar sobre sus avances, escuchar expectativas y disminuir la incertidumbre. Esto, mediante visitas a terreno, asambleas, mesas territoriales, la entrega de material informativo y apariciones en la prensa. Luego, cuando el SLEP recibe los establecimientos traspasados, se forma una Unidad de Participación en el servicio, la que puede o no involucrar también la gestión o vinculación territorial. La variedad entre casos es amplia y no se observa que haya homogeneidad entre los SLEP, en el tamaño de los equipos de trabajo de estas unidades, en sus perfiles profesionales ni en los objetivos comprometidos. Lo que sí es transversal a los SLEP es que estas unidades deben liderar el llamado a elecciones para conformar el Consejo Local y el Consejo de la Sociedad Civil (Cosoc) y luego apoyar su funcionamiento. Además, estas unidades trabajan con los consejos escolares y consejos de jardines infantiles, tanto porque se necesita que estos órganos a nivel de los establecimientos estén operativos para instalar el Consejo Local como porque el sostenedor (el SLEP) debe tener un representante en los consejos, y suele ser alguien de la Unidad de Participación.

Por otra parte, hay otras funciones de los SLEP que también implican un trabajo participativo, pero que presentan aún mayor variabilidad en el modo en que se están llevando a cabo. Estas son, por ejemplo, la construcción del PEL, las conferencias de directores o los espacios de discusión de estrategias pedagógicas con el cuerpo docente. Todos ellos ejemplos de procesos que a veces están bajo la dirección de la UATP y no de la Unidad de Participación, y sólo en el mejor de los casos combinan a funcionarios de distintas subdirecciones y unidades del SLEP, articulando los principios y saberes acumulados de cada área.

A continuación, se explican los nudos críticos identificados a partir de las entrevistas realizadas. Se describen primero aquellos que se refieren a la participación en general y, luego, los que se refieren a procesos específicos, en particular al funcionamiento del Comité Directivo Local y el Consejo Local.

Sobre la estrategia de participación y vinculación con el territorio en general

Uno de los nudos críticos detectados en informes anteriores, y que también apareció en el análisis de este estudio, se relaciona con la falta de una política de la educación pública sobre participación y vinculación territorial que oriente con claridad respecto a los principios, propósitos y estrategias que deben conducir las acciones y a los actores que se espera vincular. Frente a esta ausencia, lo que ha ocurrido es que los SLEP –sus unidades de participación– han tenido que ir desarrollando su propia reflexión al respecto, ensayando en ese proceso sus propias fórmulas o en sesiones coordinadas por la DEP para compartir buenas experiencias. Esta situación, sin embargo, ha comenzado a revertirse gracias a la organización de una red formal de unidades de participación por parte de la DEP. Esta red ha permitido generar diagnósticos y definiciones comunes sobre su quehacer.

Vinculado con lo anterior, ocurre también que aún no existen definiciones claras en la DEP ni en los SLEP con respecto a la articulación entre distintas instancias de participación (ej. CDL, CL, COSOC, conferencia de directores, consejos escolares) y de estas con otras iniciativas participativas que promueven el mismo SLEP u otras instituciones, como el Mineduc, la DEP y la Superintendencia, entre otras. Desde los SLEP entienden que tienen la obligación de implementar los distintos espacios que indica la ley, pero perciben que todavía es insuficiente la orientación para dar sentido y lógica al engranaje de los múltiples espacios de participación.

Un tercer nudo crítico tiene que ver con las diferencias de recursos financieros y humanos que, en la práctica, se ponen a disposición en cada SLEP para trabajar en la promoción de la participación. En cuanto a los recursos financieros, un problema transversal es que los recursos de los que se dispone no alcanzan para gastos básicos, como asegurar los traslados de los funcionarios del SLEP o de los actores territoriales a reuniones. En cuanto a los recursos humanos con que cuentan los equipos de participación, se observa mucha diferencia entre SLEP, en un rango que va de tres a quince personas, dependiendo de cómo los directores ejecutivos deciden distribuir la dotación que les asigna la Dipres.

Un cuarto nudo crítico en la búsqueda de generar una gobernanza con participación territorial es la cultura de participación que existe en el territorio, que suele ser baja o más cercana a la de negociación de beneficios que a una donde los conflictos y acuerdos giran en torno a los propósitos comunes. Como no existen precedentes a nivel intermedio que puedan guiar con el ejemplo, hay una tendencia, sobre todo en los SLEP más nuevos, a concentrarse en los hitos formales por cumplir, sin diversificar mucho las estrategias y metas que pudieran desarrollarse. Sin duda esto va cambiando a medida que los SLEP se van consolidando y van conociendo a los actores locales.

Un quinto nudo crítico se relaciona con la identificación de los actores con el territorio del SLEP, algo fundamental para trabajar por propósitos comunes y muy difícil de conseguir a corto plazo. Esto, sobre todo en territorios cuyas comunas son muy distintas o distantes entre sí o con problemas de naturaleza muy distinta. En estos casos, la obligación de pensarse con otros para distribuir recursos puede incluso percibirse como una amenaza para los actores de comunas más privilegiadas. Este problema tiene gran relevancia antes del traspaso, porque está a la base de posibles actitudes de rechazo a la instalación del SLEP, pero también cuando el SLEP ya está en régimen, pues es entonces cuando los actores comienzan a ver en concreto si sus problemas se resuelven o empeoran.

Los Comités Directivos Locales

Los CDL son órganos que están operativos en todos los SLEP creados y son bien valorados por parte de los funcionarios entrevistados de nivel central y de los SLEP. Sin embargo, se identificaron varios cuestionamientos, tanto desde los SLEP de distintas cohortes como de miembros de los comités, que sugieren que todavía no se trata de una instancia que esté siendo bien aprovechada.

Un problema mayor detectado es que, a excepción del proceso de elección del director ejecutivo, el rol y las atribuciones del CDL no están suficientemente claras. En efecto, después de la selección del director tiende a ocurrir que los CDL se reúnen con muy poca frecuencia y suelen hacerlo porque alguien los convoca, no por una iniciativa autónoma de sus miembros. La poca claridad respecto a las atribuciones ha generado tensiones entre los miembros de los comités y los directores ejecutivos, por ejemplo, cuando estos últimos no validan las demandas del comité. En respuesta a este problema, que ha aparecido repetidamente en informes de evaluación de los SLEP, el Proyecto de Ley de modificaciones a la Ley 21.040 que está en trámite define con mayor precisión los roles y funciones del CDL. Sin embargo, sólo limita la solución a reducir las ambigüedades, pero no aborda el interés de los miembros del comité por aumentar su incidencia.

Otro problema que se menciona respecto a los CDL es la insuficiente información y capacitación que se les entrega a sus miembros, tanto sobre sus roles como sobre lo que está ocurriendo con el SLEP. Esta situación afecta particularmente a los representantes de los padres, madres y apoderados, quienes de base ya resienten la asimetría de capital social y educativo con los otros miembros del comité (“que vienen con sus doctorados y sus títulos”), pero además se sienten frustrados por no poder transmitir información de primera línea a sus representados. Como ejemplo, los representantes de los apoderados de un SLEP de reciente creación relatan que no existe un canal formal de comunicación para que la información fluya desde el SLEP hacia los actores involucrados. Les ha pasado que los gestores territoriales de la DEP no tienen suficiente tiempo para responder las consultas que presentan desde el CDL y que se enteran por la prensa de ciertas noticias que los atañen directamente. Frente a este problema transversal, existen casos puntuales de SLEP que han definido como objetivo la formación de padres, madres y apoderados en temas de participación, para fortalecer su lugar tanto en los CDL como en los CL, lo mismo que con estudiantes de educación básica y media.

Un tercer problema se genera por el contraste que existe entre estas situaciones y la invitación que reciben las personas de los CDL para hacerse parte de esta instancia. La expectativa con la que empiezan los distintos representantes es tener la posibilidad de llevar la voz de sus estamentos o instituciones a la dirección del SLEP y tener incidencia en el proceso de instalación, opinando desde temas curriculares hasta de infraestructura. La realidad, sin embargo, genera más bien decepción. Los representantes municipales entrevistados, por ejemplo, explican que no se sienten verdaderos representantes de las municipalidades, pues muchas veces ni siquiera han tenido una reunión con los alcaldes u otras autoridades del municipio. Los representantes de los padres, madres y apoderados, por su parte, también sienten insatisfacción con la experiencia de estar en un CDL, porque sintiéndose realmente comprometidos con la educación pública de sus territorios, no sienten que haya suficiente espacio para incidir. Como efecto, afirman que el proyecto SLEP se les ha ido “desinflando”, no porque sea deficiente, sino porque el proceso de participación en el CDL ha sido frustrante para ellos.

Por último, un cuarto elemento problemático es la relación que establece la dirección ejecutiva del SLEP con el CDL. En general, lo que se escucha desde los SLEP es que la dirección ejecutiva valora la retroalimentación que recibe de este órgano, aunque advierten grandes diferencias en la capacidad de hacer análisis de gestión entre los miembros de los comités. Asimismo, se observa que los directores ejecutivos manifiestan una valoración especialmente positiva cuando las opiniones del comité son de apoyo, pero se incomodan cuando existen críticas y presiones para cambiar las estrategias.

Los Consejos Locales

A diferencia de los CDL, la DEP recién inició este año un apoyo más cercano a los procesos de conformación y funcionamiento de los CL. En efecto, ya que los SLEP de las primeras cohortes

fueron los que tomaron la primera posta en aprender a implementar estas instancias, la DEP se está apoyando en ellos para apoyar a las nuevas cohortes de SLEP. Con apoyo de Unicef, además, desde la DEP se está liderando un estudio detallado de los procesos y requisitos que implica para cada SLEP levantar los CL y apoyarlos para tener un funcionamiento óptimo.

Para los directores ejecutivos, este órgano no tiene actualmente incidencia en la gestión, incluso, para algunos pareciera que sobrara en la institucionalidad. Quizás la razón principal de esta idea es la poca capacidad de representación que ven en sus miembros, ya sea porque la base de votantes es muy reducida o porque salieron electos por venir de establecimientos o comunas con muchos votantes. Además, a veces advierten motivaciones políticas o personales, alejadas del interés por mejorar la educación. Sobre los estudiantes, por otra parte, han observado con preocupación que “participan poco al inicio y después desaparecen”, en parte porque se aburren, pero por sobre todo porque no logran ver el sentido de su presencia en ese espacio. A pesar de ello, desde los SLEP reconocen que la falta de peso de los CL va más allá de la representatividad y tiene que ver también con lograr un cambio cultural que no será tan rápido de hacer, que consiste en cambiar la ruta de la demanda hacia las municipalidades y redirigirla hacia el consejo.

Los profesionales de las unidades de participación, en todo caso, hacen grandes esfuerzos por levantar los CL, para lo cual necesitan primero asegurar que todos los consejos escolares estén conformados democráticamente, conocer a las organizaciones territoriales de apoderados, estudiantes, de asistentes de la educación y otras que puedan existir. Luego, son estos profesionales de los SLEP quienes se encargan de apoyar estrechamente el proceso eleccionario y luego el funcionamiento del consejo.

Buenas prácticas identificadas y recomendaciones de los actores

- Conformar una Unidad de Participación fuerte. Las características que distinguen a las unidades de participación existentes por sobre otras son: perfiles profesionales con habilidades comunicativas y de organización social desarrolladas, conocedoras del territorio y que trabajen desde la convicción de que la educación pública se construye entre todos.
- Que cada SLEP comience con un diagnóstico de las dinámicas de participación territorial y por establecimiento, y luego, en función de ello, planifique una ruta de desarrollo que incluya, pero que no se limite a, las instancias formales de participación (los CDL, CL, consejos escolares y Cosoc). Por ejemplo, en un SLEP decidieron abordar el problema de seguridad en el trayecto escolar. Para ello, la Unidad de Participación generó una mesa de trabajo intersectorial en el territorio, liderando un proceso de diagnóstico sobre el problema y luego un plan de acción. Otro SLEP decidió que, así como existe la conferencia de directores, los estudiantes también requieren discutir posiciones, y han empezado a apoyar la organización de congresos estudiantiles anuales.
- Revisar la composición tanto de los CDL como de los CL. Para ello es necesario hacer un diagnóstico sobre los actores locales a involucrar, identificando sus intereses y potenciales contribuciones, además de conocer sus dinámicas de representación. En el caso de los representantes municipales y de los gobiernos regionales, debiera buscarse mecanismos para asegurar que estos tiendan un puente real entre el CDL y estas instituciones, por ejemplo, con publicación de actas de reunión o mandatos que puedan hacerse públicos. En el caso de los representantes de padres, madres y apoderados, es necesario buscar estrategias y disponer recursos para que sea posible una representación real de ese estamento en el comité. Por ejemplo, prestar apoyo para realizar encuestas, llamar a asambleas o generar estrategias para bajar información.
- Organizar lo antes posible espacios de formación para la participación para los diferentes actores. Por ejemplo, algunos SLEP se han asociado con universidades locales para realizar

talleres de ciudadanía con estudiantes de educación básica y media, mientras que otros han levantado escuelas de liderazgo para madres, padres y apoderados.

- Invertir de manera sustantiva y urgente en la definición y difusión de una política general o modelo de participación y vinculación territorial de la NEP, para así reducir la incertidumbre, choques de expectativas y decepciones de quienes se atreven a apostar por esas instancias.

D. Estándares para el traspaso del servicio educativo a los Servicios Locales de Educación

Según el Project Management Institute³¹, un estándar es un documento establecido por consenso y aprobado por un organismo reconocido. Este documento proporciona reglas, directrices o características para actividades o sus resultados, con el objetivo de lograr el grado óptimo de orden en un contexto dado.

En las últimas décadas, los estándares han sido pieza clave en la regulación tanto de los sistemas educacionales como en otros campos. Estos han surgido como la respuesta operativa para contar con criterios de calidad comunes y una definición compartida de los procesos y resultados que se esperan a nivel de logros de aprendizaje, docentes, directivos, escuelas y sostenedores, entre otros.

Los estándares son constructos de referencia que reflejan las expectativas deseables de los procesos y/o sus resultados. Sirven de base para definir criterios de evaluación, por lo que deben ser comprensibles y observables. Estos pueden definir categorías binarias de desempeño (aprobado/reprobado) o describir diferentes niveles de logro (por ejemplo, crítico, básico, satisfactorio, excelente). Pueden ser descripciones explícitas y elaboradas o limitarse a una etiqueta que describa el nivel de desempeño en términos generales. Pueden tener una forma cuantitativa o cualitativa, descriptiva o indicativa de determinados ámbitos. Los estándares pueden tener como referencia los *inputs* del proceso (estándares de contenido), los *outputs* del proceso (estándares de desempeño) o los procesos mismos (estándares de oportunidades) (Vlasceanu y otros, 2007).

Una de las principales normativas en el ámbito educacional chileno es la Ley 20.529, la cual establece el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación. Esta ley tiene por objetivo “garantizar el acceso a una educación de calidad a todos los estudiantes”. Con este fin, el sistema tiene una doble función, por una parte, orientar a los establecimientos educacionales hacia la mejora de los aprendizajes y el desarrollo personal y social de los estudiantes, y, por otra, implementar medidas correctivas en caso de que no se cumpla con los estándares mínimos establecidos.

Para alcanzar estos objetivos, se han identificado diversos tipos de estándares. Entre ellos, destacan los estándares referenciales, como los Estándares Indicativos de Desempeño³², que se enfocan en los procesos educativos; y los Estándares de Aprendizaje, que son de carácter mandatorio y están orientados a resultados (*output*³³). Además, la normativa educacional incluye estándares de insumo (*input*), como los requisitos de infraestructura y cantidad mínima de horas docentes contratadas, necesarias para atender a una determinada matrícula de estudiantes.

Sin embargo, la Ley 20.529 fue creada en un contexto en que la provisión estaba descentralizada en sostenedores autónomos, sobre los cuales el poder Ejecutivo no tenía una línea de mando directa. Por ello se estableció legalmente, además de la orientación, la posibilidad de sanción cuando el establecimiento no cumplía con ciertos mínimos, la que recaía en el sostenedor municipal. La Ley 21.040 establece una línea de mando. En términos de gobernanza, resuelve uno de los dos “eslabones perdidos de la política educacional” (OCDE, 2004), la cadena de transmisión hasta la escuela, con precauciones que permiten una gestión técnica autónoma al regular la posibilidad de remoción de los

³¹ <https://www.pmi.org/>

³² Los Estándares Indicativos de Desempeño para los Establecimientos y sus Sostenedores considerarán: 1. Gestión pedagógica. 2. Indicadores de calidad de los procesos relevantes de los establecimientos educacionales. 3. Estándares de gestión de los recursos humanos y pedagógicos. 4. Los resultados de las evaluaciones de desempeño docente y directivo.

³³ Los Estándares de Aprendizaje referidos a los objetivos generales establecidos en la ley y en sus Bases Curriculares definen los conocimientos, habilidades y actitudes que se espera alcancen los alumnos en diversas etapas del proceso educativo.

cargos directivos, vinculándola al Sistema de Aseguramiento de Calidad y al cumplimiento del Convenio de Desempeño.

La justificación teórica del Sistema de Aseguramiento de la Calidad se basa en la información asimétrica. En ausencia de los mecanismos previstos por este sistema, no existe información suficiente respecto a la calidad de los procesos que ocurren al interior de un establecimiento educacional. La asimetría ocurriría porque los proveedores (personal de la escuela y sostenedor) tendrían mejor información que el resto (estudiantes, padres y apoderados, público en general y el Mineduc). Además, debido al supuesto de oportunismo propio de la economía neoclásica, se sospecharía que la mala calidad es deliberada. Por ello, la sanción debiese ser suficiente para disuadir esta conducta y asegurar el restablecimiento de la provisión de calidad, a menos que los proveedores mismos sean de baja calidad, en cuyo caso se justifica reemplazarlos.

Así, los estándares mencionados en la política educacional a raíz de la Ley 20.529 fueron diseñados para resolver un problema de información asimétrica en un contexto en que no existía cadena de mando. Esta situación se revierte con la Ley 21.040, por lo que la palabra “estándares”, en este caso, debe entenderse más como indicadores que forman parte de un sistema de control de gestión interno, en lugar de estándares que una agencia gubernamental debe procurar hacer cumplir a terceros. Dado lo anterior, los indicadores de un sistema de control de gestión o de monitoreo y evaluación interno deben proveer información útil para la toma de decisiones y acciones de la propia organización, en lugar de informar a terceras partes o gatillar procesos sancionatorios en su contra. Se trata de estándares que el Estado fija para transparentar y basar en criterios técnicos procesos de decisión internos, en un nuevo escenario de Estado como proveedor más que como simple regulador.

Idealmente, el punto de partida de todo sistema de control de gestión es la estrategia organizacional, de la cual se desprende lo que en la literatura de ingeniería de servicios se ha denominado arquitectura empresarial (Barros, 2016). Esta arquitectura incluye el diseño completo de la organización como un sistema, abarcando los distintos módulos (“modular” se refiere a la necesidad de ensamblar los distintos módulos) con sus procesos, así como las conexiones y coordinaciones entre ellos (o el ensamblaje de los módulos), con el objetivo de optimizar las cadenas de valor. Los indicadores de control de gestión se infieren casi automáticamente de una arquitectura empresarial.

En el caso de la NEP, aunque no hay un diseño de arquitectura empresarial que permita identificar los indicadores clave de gestión a partir de las conexiones entre módulos o subsistemas, sí existe un mapa de los principales “subprocesos”. Diseñar tal arquitectura empresarial y optimizar los sistemas y procesos organizacionales excede con creces los términos de esta consultoría. No obstante, al contar con mapas de subprocesos, se dispone de una base sobre la cual los procesos pueden ser monitoreados y respecto a cada acción o producto en el mapa es posible estimar tiempos deseables o eficientes.

Asimismo, es posible definir, recursivamente, desde lo necesario para que se produzca el cambio de etapa (de anticipación a funcionamiento, de funcionamiento a traspaso y de traspaso a en régimen), el tiempo de antelación mínimo requerido para completar aquellos procesos que son necesarios para ejecutar otros. Por ejemplo, el nombramiento del director ejecutivo o la constitución del CDL.

Para cumplir con los términos de este estudio, se entenderá por estándar aquellos resultados imprescindibles que deben producirse para un adecuado traspaso del servicio educativo, garantizando que los establecimientos educacionales puedan seguir funcionando al menos con el nivel de calidad de servicio anterior al traspaso. Se trata, por tanto, de estándares mandatorios.

Por otro parte, a partir de los mapas de procesos y la estrategia de educación pública, se pueden inferir estándares que tendrían un carácter referencial. Estos apuntan a una cierta deseabilidad, pero deben

ir más allá debido a la responsabilidad que le cabe al Estado en la administración directa del servicio. Estos estándares deben desencadenar medidas correctivas cuando estén por debajo de lo esperado o deseable, lo cual requiere una definición de lo que es deseable.

Eso es lo que se desarrolla a continuación. La propuesta de estándares se basa en los hallazgos y nudos críticos identificados, la revisión detallada de los mapas de procesos elaborados por la DEP, talleres con directores de Servicios Locales y expertos, y múltiples reuniones de trabajo con los equipos de la DEP y la contraparte del estudio. Para todos los efectos, es conveniente organizar la descripción en términos de las etapas y dimensiones definidas en la Tabla 2. Además de estándares mandatorios, el análisis de los procesos permite sugerir un conjunto de estándares deseables en el futuro y recomendaciones para mejorar la creación de valor público desde una perspectiva de ingeniería de sistemas, los que son incluidos en el presente texto, aun cuando en algunos casos no conduzcan a especificar un estándar mandatorio.

1. Anticipación

Esta etapa es responsabilidad principal de la DEP, que debe gestionar un conjunto de procesos que permiten ir preparando la etapa de funcionamiento del SLEP.

1.1. Dimensión administrativa y financiera

En esta dimensión y etapa, lo crucial es definir el presupuesto del Programa 01 para que el Servicio Local pueda pasar a la etapa siguiente. A partir de la información recogida a lo largo del estudio, pareciera no existir un modelo técnico, con fórmulas objetivas y transparentes que permitan definir el presupuesto de los distintos ítems. Este modelo debiese definir, por ejemplo, las dotaciones del SLEP mediante fórmulas que tomen en cuenta la matrícula, establecimientos y dispersión geográfica sobre la base de costos eficientes de funcionamiento de las distintas funciones que deben desplegarse. Un modelo de este tipo se justifica para una mayor eficiencia, transparencia, equidad y probidad en la asignación de recursos. El presupuesto y las dotaciones deben permitir desempeñar adecuadamente las distintas funciones, evitando tanto el desfinanciamiento como la sobreasignación de recursos.

Para determinar costos de funcionamiento eficientes sería conveniente optimizar, previamente, los distintos procesos que se deben realizar en los distintos niveles. Por ejemplo, es muy distinta la necesidad de personal si existen sistemas integrados que permiten recuperar toda la información necesaria para la toma de decisiones o para rendir cuenta a otras agencias, lo que permite dedicar los esfuerzos a labores más sustantivas.

La aplicación del modelo o las fórmulas pueden no ser estrictas y admitir un cierto nivel de flexibilidad o discrecionalidad, pero siempre sobre la base de argumentos fundados, considerando que es imposible que un modelo capte todas las circunstancias de la realidad. Más aún, el modelo debe ir perfeccionándose en la medida que se integren nuevos servicios, con contextos distintos, y actualizándose según los cambios en variables clave relacionadas con los costos, como las remuneraciones de mercado para perfiles similares o los precios de insumos fundamentales. La responsabilidad sobre el desarrollo de este modelo debería recaer sobre la DEP y la Dipres, y su actualización sobre la DEP, sujeta a aprobación de Dipres. Se estima que este podría estar listo para operar el próximo año, y debiese aplicarse no sólo a los SLEP que entren en fase de anticipación en 2025, sino también retroactivamente. Por lo mismo, el modelo debe basarse, en parte, en la observación de la operación de los SLEP existentes.

La normativa actual requiere que los municipios entreguen la información necesaria para un adecuado traspaso del servicio educacional al menos seis meses antes de la entrada en funcionamiento del SLEP

(artículo 21 transitorio). No obstante, sería más conveniente que todos los municipios entregaran esta información a la DEP, independientemente de la fecha de entrada en funcionamiento del respectivo SLEP, y sólo la actualicen seis meses antes del traspaso. El manejo de este tipo de información, su verificación, su volcamiento en bases de datos integradas y el desarrollo de sistemas integrados de manejo de esta información no es una competencia que un SLEP requiere en régimen. Por el contrario, son capacidades escasas y de alta demanda y costo en el país, por lo que se recomienda que sea la DEP la que reciba esta información lo antes posible y desarrolle estas acciones, lo que permitirá no sólo un abaratamiento de costos, sino la posibilidad de desarrollar sistemas integrados y de mejor calidad. Esto permitiría, además, liberar tiempo que actualmente los directivos dedican a contestar solicitudes de información de distintas agencias (reducir el *red tape*) y dedicarlo a la producción de valor para el sistema educacional.

1.2. Dimensión recursos humanos

En la etapa de anticipación, se debe preparar la contratación del primer y segundo nivel jerárquico del SLEP para que este pueda entrar en funcionamiento en los plazos estipulados. Esto incluye realizar las acciones necesarias para poder nombrar al director ejecutivo al comienzo de la etapa de funcionamiento, lo que requiere la publicación del concurso del director ejecutivo idealmente a comienzos del segundo semestre de esta etapa y a más tardar un mes antes de su término. Esta fecha límite implica, a su vez, fechas límite para que el Comité Local proponga elementos relativos al perfil de los candidatos o candidatas al cargo (artículo 52e), y así recursivamente, hasta la creación y capacitación del CDL.

Asimismo, es conveniente asegurar los procesos necesarios para que el concurso del segundo nivel jerárquico del SLEP se inicie en esta etapa, de modo que el nombramiento se realice al comienzo de la etapa de funcionamiento.

1.3. Dimensión equipamiento e infraestructura

La DEP recibe información desde los municipios sobre el estado de la infraestructura educacional, las necesidades de regularización, reparación y mantenimiento, así como los proyectos e iniciativas en curso o preparación en este ámbito. Si la información entregada fuese de buena calidad, se podría elaborar un diagnóstico del estado de la infraestructura educacional y, posteriormente, planificar una estrategia para resolver los problemas detectados.

No obstante, muchas veces la información entregada no es de buena calidad o está incompleta, ya sea por falta de capacidades o de colaboración por parte de los municipios. Ante estos casos, se recomienda iniciar subprocesos que permitan complementar la información faltante, como la contratación de universidades u oficinas de arquitectos para realizar el levantamiento de datos necesarios. Nótese que hacer un diagnóstico y preparación de proyectos de este volumen no es una tarea que el SLEP deberá asumir en forma permanente, puesto que, en régimen, lo que se requerirá es sólo una actualización periódica de información.

En línea con lo anterior, actualmente, se encuentra en curso un censo de infraestructura que ayudará a contar con buena parte de la información necesaria. La DEP podría tomar otras medidas, en colaboración con los municipios y los establecimientos, para asegurar tener un diagnóstico al final de esta etapa. Se recomienda que el objetivo sea tener todos los insumos necesarios para generar un “plan de infraestructura” durante la etapa de funcionamiento, para lo cual el insumo básico es un buen diagnóstico durante la etapa de anticipación. Para los nuevos procesos de creación de SLEP, se propone que este diagnóstico esté completo el primer año de funcionamiento, y en los que estén en proceso asegurar que esté lo antes posible. Debido a esto, la responsabilidad de este diagnóstico

debiese recaer sobre la Unidad de Infraestructura de la DEP, puesto que el personal a cargo de esta área en el SLEP puede no estar contratado aún en este período y no ser suficiente. No obstante, se reconoce que poder llevar adelante esta recomendación dependerá de la disponibilidad de recursos adicionales para tal efecto, pues no sería posible con los recursos actuales.

1.4. Dimensión política, normativa

Durante esta etapa se firma el primer decreto alcaldicio y la resolución exenta (REX) de traspaso, que son mandatos legales. No se considera que estos eventos sean determinantes en el proceso, pero deben cumplirse de acuerdo a lo indicado en la normativa.

Asimismo, se elaboran el Plan de Transición y los convenios de ejecución, que se suscriben entre el Mineduc y los municipios. Estos instrumentos son optativos para los municipios hasta el momento y pueden significar recursos adicionales, como también obligaciones, algunas de las cuales deben ser incorporadas en el PADEM. Sumado a ello, pueden variar en calidad y puede que no se esté sacando el suficiente partido a los procesos que conducen a estas instancias, por lo que un mayor detalle, amplitud y formalización de las obligaciones y contenidos de este instrumento, y una evaluación crítica de los distintos procesos previos, pueden ser convenientes para la creación de valor público en esta etapa.

1.5. Dimensión educativa

Hay acciones que se pueden realizar en la fase de anticipación, como la participación de la DEP y unidades regionales o provinciales del Mineduc o sus agencias dependientes en la elaboración de los instrumentos de planificación educacional de los municipios, especialmente el PADEM. Se recomienda generar una evaluación de la calidad de estos planes desde el punto de vista técnico-pedagógico, de la cual podrían desprenderse acciones de apoyo desde la DEP u otras unidades, como Deprov, Seremi, DEG, CPEIP, Junji, Junaeb o la Agencia de Calidad de la Educación. La definición de los términos de esta evaluación podría estar a cargo de la DEP, la DEG y las agencias que estas estimen pertinentes. En esta etapa, la responsabilidad de su posterior aplicación debería recaer en el Deprov, hasta que el SLEP cuente con el personal que pueda hacerse cargo de esta función.

1.6. Dimensión participación y territorio

En esta etapa, la DEP debe relacionarse con los territorios, lo que está bien reseñado en el subproceso “Difusión y sensibilización de la NEP e instalación de los CDL”, cuya conclusión es, efectivamente, la instalación de los CDL. Este subproceso puede proporcionar información valiosa sobre la calidad del involucramiento de los actores del territorio, particularmente municipios, GORE y centros de padres y apoderados, que serán los organismos representados en el CDL. La ausencia de un proceso de evaluación y reporte de la calidad del involucramiento y acciones remediales que pudieran desencadenarse dependiendo de la gravedad de la situación representa una oportunidad de mejora del diseño actual. Los integrantes de los CDL deben comprender su papel fundamental en todo el proceso y ser capacitados por la DEP y el Servicio Civil. En esta etapa, lo clave es que el CDL proponga elementos relativos al perfil para el concurso de director ejecutivo, lo que debe ser realizado de acuerdo a los tiempos indicados anteriormente.

Es conveniente que antes de la designación o elección de los representantes en estos órganos se active la red territorial y se capacite a las comunidades respecto al papel que tienen en la Nueva Educación Pública, de tal modo que se logre una mejor representación e, idealmente, mejor calificada. Los consejos escolares en cada establecimiento tienen un papel crucial en este objetivo, por lo que no se deben escatimar esfuerzos de capacitación y poner material informativo de calidad a disposición de

los individuos y los grupos que se quieran informar o capacitar sobre el tema. Se deben construir alianzas con el Gobierno Regional y los municipios, de manera que sus representantes tengan las mejores capacidades posibles. Para ello, se debiese analizar la posibilidad de definir perfiles de competencias mínimas para integrar estos órganos, o que el gobernador o los alcaldes puedan delegar sólo en ciertos cargos, o que la función no sea delegable, o bien, la introducción de cargos más técnicos, que den más estabilidad y capacidad a este órgano representativo, manteniendo una cierta memoria institucional frente a los cambios de administración. El Proyecto de Ley en discusión en el Congreso avanza en este sentido, especificando una cierta experiencia de los representantes.

2. Funcionamiento

2.1. Dimensión administrativa y financiera

Esta es una etapa exigente en esta dimensión, pues deben ejecutarse un conjunto de procesos clave, como la simulación del proceso de pago del Programa 01 y su pago efectivo por parte del SLEP, así como la ejecución del presupuesto del Programa 01. Como se ha mencionado anteriormente, es importante que exista un mecanismo más transparente y formal para la determinación de los distintos ítems, basado en condiciones de contexto (matrícula actual, proyecciones de población en edad escolar y matrícula futura, deserción y repitencia, dispersión geográfica, número de establecimientos, características de los territorios, etc.), para una asignación de recursos eficiente, legítima y justa.

La gestión presupuestaria, especialmente en lo relativo a modificaciones en el curso del año, debe permitir aprendizajes para los años siguientes respecto a los procesos de diseño y ejecución del presupuesto, dando lugar a revisiones de los mecanismos mencionados.

El presupuesto del Programa 02 debe estar definido para el Proyecto de Ley de Presupuestos que estará vigente el año del traspaso y, por lo tanto, debe comenzar a prepararse el segundo año de funcionamiento. En rigor, este presupuesto viene definido principalmente por la Ley de Subvenciones y las proyecciones de matrícula y asistencia, pero debe traducirse en ítems de gastos, lo que permite su planificación y ejecución, pero a la vez la rigidiza. Es por ello que, durante la ejecución en la etapa de traspaso, será necesario hacer reprogramaciones y solicitar modificaciones que han sido complejas hasta el momento. Es conveniente que se hagan explícitos los supuestos sobre la base de los cuales la Dipres presentará esos presupuestos al Congreso, de modo de facilitar las modificaciones cuando la incertidumbre con respecto a la matrícula se disipe.

El problema fundamental del presupuesto del Programa 02 es que no está claro cómo se determinan los valores de la subvención. Este problema excede con creces la mera elaboración del presupuesto, incluso supera el desafío de la Nueva Educación Pública, pero limita enormemente las posibilidades de presupuestar adecuadamente cada partida. En este sentido, se recomienda realizar una revisión de los valores de la subvención y de las distintas correcciones para ajustarlos mejor a los costos eficientes de funcionamiento; ir reajustándolos periódicamente y hacerlos públicos, de modo que puedan ser analizados por terceros que lo deseen y ser sometidos a un permanente escrutinio técnico.

Lamentablemente, no existe un modelo de determinación de los valores de la subvención, y nunca ha habido un modelo público y transparente. Esto impide tener una referencia respecto a si los valores y factores establecidos en la ley son adecuados para entregar una educación de calidad con igualdad de oportunidades. La calidad técnica y la transparencia de estos modelos es clave, siguiendo las referencias del sector eléctrico y, más recientemente, la educación superior. Esto se complementa con la propuesta de definición de coeficientes técnicos para la asignación y administración más racional de recursos humanos en cada establecimiento.

En términos de procesos, se deben haber habilitado y estar bajo control del SLEP las plataformas financieras. Respecto a estos procesos, se deben diseñar los mecanismos de control de gestión apropiados para asegurar su ejecución oportuna e ir perfeccionándolos en el tiempo. Se deben desarrollar sistemas de administración para mejorar la gestión y la productividad en este ámbito, aprovechando las economías de escala (y capacidades escasas) que hacen poco aconsejable que cada SLEP desarrolle estos sistemas por sí mismo.

La mayoría de los procesos clave de esta etapa requieren el traspaso de información por parte de los municipios y el trabajo coordinado con estos. Por ejemplo, la posibilidad de desarrollar un sistema de remuneraciones requiere, idealmente, una entrega adecuada de información de parte del municipio, pero cuando esto no ha ocurrido, los SLEP han recurrido a estrategias alternativas para obtener esta información, por ejemplo, a partir de las liquidaciones de sueldos de los profesionales y asistentes de la educación. Como se mencionó anteriormente, este proceso de entrega de información debiese ser adelantado, idealmente a la etapa de anticipación para los SLEP que aún no empiezan esa etapa.

En términos de estándares mandatorios, se debe considerar:

- El subproceso que conduce a la apertura de cuentas corrientes del Programa 02 debe haberse completado y estas estar operativas antes del traspaso.
- Se deben haber efectuado al menos tres simulaciones (idealmente más) del proceso de pago de remuneraciones del Programa 02 antes del traspaso, y las brechas detectadas no deben superar un 5%. Para llegar a esta etapa es clave que, bajo el diseño actual, cada SLEP haya licitado con un margen razonable de tiempo un sistema de remuneraciones. Los últimos SLEP en avanzar hacia el traspaso lo hicieron temprano en el primer año de funcionamiento y tuvieron los sistemas habilitados a comienzos del segundo año, lo que les permitió gestionar las capacitaciones, poblamiento y simulaciones antes del término de ese año.
- Asimismo, se estima que ya existe suficiente experiencia como para estandarizar mejor los requerimientos de remuneraciones y avanzar hacia un sistema único e interoperable a nivel nacional. El poblamiento de datos de remuneraciones del Programa 02 por parte del SLEP está planificado para iniciarse a mediados del segundo semestre del segundo año de funcionamiento (Mineduc, 2023, p. 22). No obstante, se sugiere que este proceso se inicie antes, considerando los problemas que puede haber en desarrollo e implementación del sistema de remuneraciones y los incrementos de último minuto de las dotaciones que se sospecha podrían estar ocurriendo. Que esta información sea compartida lo antes posible permite un mejor control de este problema y una mejor preparación para el pago de las remuneraciones. Además, permitiría contar con más tiempo para planificar un ajuste de dotaciones cuando exista sobredotación (ver más adelante).
- Las compras críticas del Programa 02 deben estar completadas para el inicio del año escolar de traspaso, lo que requiere una serie de acciones preparatorias en el último año de la etapa de funcionamiento. Estas incluyen materiales de oficina, material técnico-pedagógico, material de aseo, libros de clases y mantenciones menores de infraestructura para el inicio del año en jardines infantiles y establecimientos educacionales. El proceso de levantamiento de necesidades de compras de las comunidades educativas se realiza durante el segundo año de funcionamiento, a partir de la información entregada por los municipios, un levantamiento primario con los directores de establecimientos y jardines infantiles; la sistematización de información de los procesos de rendición de cuentas previos, y la revisión de antecedentes en el portal de Mercado Público. Sería deseable contar con un modelo que permita contrastar las necesidades y gastos recogidos por estas vías con una referencia de costos eficientes en estos ítems, de modo de corregir problemas de eficiencia en la asignación y uso de recursos o en la equidad de su distribución. Sobre la base de esta información, se deben preparar las

licitaciones, que deben ser enviadas a la Contraloría Regional si exceden un cierto monto. En este contexto, se han detectado problemas como la interpretación disímil de estos organismos respecto a la autorización de compras contra un presupuesto que sólo estará disponible al año siguiente, y otros problemas que en algunos casos han significado que estos recursos no lleguen al inicio del año escolar a los establecimientos. Esto estaría siendo subsanado mediante glosa en la nueva Ley de Presupuestos, por lo que se podría adelantar aún más estos procesos y, en la medida de lo posible, conocer o colaborar con los municipios en ellos desde el primer año de funcionamiento, de modo que en el segundo año la planificación y puesta en marcha sea más expedita. Asimismo, se debiese contar con un fuerte apoyo de la DEP en términos de capacitación, trabajo en red y compartir buenas prácticas entre SLEP.

- Los contratos de transporte escolar deben estar en proceso para que al año siguiente sean firmados antes del inicio del año escolar de traspaso. Al igual que en el punto anterior, se podría adelantar lo más posible el proceso de levantamiento de información para la elaboración de las bases de licitación o para la gestión de soluciones alternativas que permitan proveer el servicio de transporte en forma oportuna y eficiente. En el caso de contar con vehículos propios, por ejemplo, de los establecimientos o traspasados al SLEP por el municipio, debe gestionarse su mantenimiento. Las licitaciones también deben ser tomadas de razón por la Contraloría, por lo que se requiere una solución similar al punto anterior.

2.2. Dimensión recursos humanos

Es conveniente fijar plazos límite para contar con el personal crítico al comienzo de la etapa de funcionamiento. Mineduc (2023) indica que el proceso de concurso del director ejecutivo debería demorar seis meses, por lo tanto, debe iniciarse al menos seis meses antes de la entrada a la etapa de funcionamiento del SLEP, con el objetivo de que el director asuma, como está previsto, desde el comienzo de esa etapa. Los SLEP de Iquique, Punilla Cordillera, Aysén y Magallanes fueron nombrados 19 meses antes del traspaso del servicio educativo, lo que parece un tiempo razonable para la conducción de los procesos que aseguren un adecuado traspaso. Sin embargo, el óptimo debiera ser 22 meses, lo que requiere que el llamado a concurso se haga durante la etapa de anticipación, entre seis y tres meses antes de su término. Como estándar, se debe considerar el mínimo tiempo necesario para poder traspasar los establecimientos y completar los procesos necesarios para recibirlos en forma exitosa. Se sugiere que, como mínimo, el director ejecutivo esté nombrado ocho a diez meses antes del término del segundo año de funcionamiento. Ello permitiría realizar hasta tres concursos para encontrar una persona adecuada para el cargo.

En esta etapa, se inicia el proceso de poblamiento de los SLEP. Para ello, la DEP ha preparado e iterado una propuesta de organigrama estándar. En la etapa de anticipación, como se ha mencionado, es conveniente adelantar los procesos para asegurar el nombramiento de los segundos niveles jerárquicos adscritos al sistema de Alta Dirección Pública al comienzo de la etapa de funcionamiento: subdirector de Planificación y Control de Gestión; subdirector de Administración y Finanzas; y subdirector de Apoyo Técnico-Pedagógico, establecidos en la Ley 21.040. Además, por recomendación del Consejo de Evaluación y la experiencia de la primera etapa de implementación de la ley, se agregó la subdirección de Gestión y Desarrollo de Personas (Mineduc, 2023, p.15). En esta línea, se sugiere que el estándar sea que estos cuatro cargos estén contratados al menos seis meses antes del término del segundo año de funcionamiento, y que en dicho proceso pueda participar el director ejecutivo. También se contempla la contratación de tres cargos iniciales, que serían provistos de forma directa por el jefe de servicio con validación de la DEP, y que cumplen funciones críticas en esta etapa, vinculadas a los ámbitos jurídicos y de transparencia; comunicaciones, administración y finanzas; compras y logística, y administración de personas.

Asimismo, se debe realizar el concurso interno de ingreso a la planta (artículo 38T), reservado al personal que ha estado cumpliendo funciones en los departamentos de educación municipal o corporaciones municipales, cuyo territorio sea de competencia del Servicio Local desde a lo menos tres años antes del traspaso. Cabe señalar que, en la práctica, no se han llenado todos los cargos, lo que también refleja la precariedad de algunas administraciones municipales. Luego del término de este proceso, se inicia el proceso de selección mediante la publicación de concursos en el portal de Empleos Públicos. Estos procesos deberían estar concluidos idealmente tres meses antes del término del segundo año de funcionamiento.

Es difícil fijar un estándar de poblamiento mínimo del SLEP antes de iniciar la fase de traspaso. Se estima que es imprescindible contar con el director ejecutivo desde el comienzo de la etapa de funcionamiento, así como los cargos de segundo nivel jerárquico. La posible ausencia de candidatos con las competencias requeridas hace cuestionar la idoneidad de los perfiles, la complejidad de los procesos de concurso o la debilidad de los sistemas de formación profesional, lo que requeriría tomar medidas correctivas urgentes. La Nueva Educación Pública abre la posibilidad de una trayectoria de desarrollo profesional en la administración educacional para directivos más capacitados y preparados, pero para eso debe desarrollarse una oferta, proceso que no parece estar desarrollándose de manera espontánea. Para el resto de la estructura organizacional no hay un modelo como el que se ha sugerido previamente para fijar dotaciones, por lo que también es difícil fijar un porcentaje mínimo de poblamiento para autorizar el traspaso. Con todo, un porcentaje superior al 80% parece razonable.

Para el Programa 02, se recomienda diseñar modelos de costos y de coeficientes técnicos de docentes y no docentes, incluyendo equipos de convivencia, de acuerdo a matrícula, número de establecimientos, nivel de enseñanza, vulnerabilidad y otras condiciones del contexto. Contar con este modelo permitiría ajustar permanentemente las dotaciones a un estándar técnico adecuado, especialmente al momento del traspaso de los establecimientos, pero también al inicio de cada año escolar. Dadas las características del gasto público, podría justificarse una cierta inercia en la determinación del gasto en personal en los establecimientos públicos durante el año escolar. Estos modelos son comunes en los países desarrollados, donde están a nivel de reglamento³⁴.

Esta recomendación es clave para el buen funcionamiento del sistema, y el esfuerzo de desarrollar estos coeficientes técnicos debería relacionarse con las sugerencias anteriores respecto a generar un modelo para determinar los valores adecuados de las subvenciones escolares y el modelo para determinar las dotaciones y el presupuesto del Programa 01, y aunque podría ser un subproducto de un estudio más amplio, también podría desarrollarse en forma totalmente independiente de los otros. La disponibilidad de este modelo podría permitir ajustar las dotaciones al momento del traspaso, como se verá más adelante, y no dejar esa responsabilidad, sin herramientas de apoyo, en un SLEP que, por lo demás, acaba de constituirse.

2.3. Dimensión equipamiento e infraestructura

En la etapa de funcionamiento, se debe habilitar una oficina definitiva para el SLEP, considerando la dotación proyectada en régimen. Se ha determinado que estas oficinas deben estar habilitadas y en condiciones de ser ocupadas antes del traspaso. Si bien la tecnología actual permite incluso que una organización compleja funcione con un porcentaje significativo de su dotación en la modalidad de teletrabajo, esto requiere una mejor especificación de las funciones y procesos de cada uno de los funcionarios, así como la definición de indicadores de productividad pertinentes. Mientras esto no se

³⁴ A modo de ejemplo, el reglamento para personal no docente de Portugal puede encontrarse en <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/272-a-2017-108141749> y el de personal docente en <https://files.diariodarepublica.pt/2s/2016/06/114000001/0000200006.pdf>

haga, no será posible avanzar hacia las condiciones laborales y de organización que han llevado a la Dipres y al Congreso Nacional a autorizar a otros servicios a utilizar el teletrabajo. Por el contrario, cuando se haya avanzado en este sentido, se considera pertinente considerar esta modalidad para los SLEP a futuro, al menos para un porcentaje de sus funcionarios, especialmente los que no requieren atender público de manera presencial, lo que debiese traducirse en un ajuste de este estándar. Por ello, se sugiere mantener este estándar de disponibilidad de oficina definitiva para funcionar al menos en el último mes de la etapa de traspaso.

Con respecto a los establecimientos educacionales y jardines infantiles, es deseable que en la etapa de anticipación se haya elaborado un diagnóstico completo del estado de la infraestructura y que en la etapa de funcionamiento se elabore, sobre la base de ese diagnóstico, un plan de infraestructura y equipamiento, con las necesidades de mantención, reparación, ampliación, apertura, fusión y cierre de establecimientos educacionales y jardines infantiles. Ello, con un horizonte plurianual que considere las proyecciones de población y que debiera ir siendo actualizado periódicamente, además del equipamiento de salas, gimnasios, bibliotecas y laboratorios, incluyendo el equipamiento tecnológico.

No obstante, si no es posible completar el diagnóstico en la etapa de anticipación, este debiese completarse durante el primer año de funcionamiento, de modo que al comienzo del segundo año se cuente con una planificación que pueda comenzar a ejecutarse, realizando las licitaciones y otros procedimientos administrativos necesarios para mantener y reparar todo lo que sea preciso resolver antes del inicio del año escolar del traspaso. Asimismo, es necesario identificar los problemas de regularización que afectan, especialmente a los jardines infantiles VTF, y diseñar un plan para resolver este problema en el mediano plazo. En esta tarea es importante la colaboración de la Unidad de Reconocimiento Oficial de la Seremi, la que debiera integrar en sus metas de gestión la resolución de estos problemas colaborativamente con el SLEP, la DEP, la Junji y los municipios.

2.4. Dimensión política, normativa

Es necesario suscribir un conjunto de convenios educativos con distintas instituciones del Estado, que permitan a los nuevos SLEP acceder a recursos y beneficios proporcionados por el Mineduc y otros organismos públicos. Para ello, con el apoyo de la DEP, deben obtener la documentación clave, como la resolución que reconoce la calidad del sostenedor, la representación legal de los SLEP frente a la Seremi respectiva y la inscripción en el Registro de Colaboradores del Estado. Entre estos los convenios se encuentran:

- Convenio Junji y SLEP para la transferencia de recursos que aportan a jardines infantiles.
- Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa (SEP).
- Convenio PIE nuevos sostenedores.

En el caso de los últimos SLEP creados, los convenios se firmaron el 2 enero de 2024, en el primer año del traspaso, ya que hasta ese momento no tenían la calidad de sostenedor. No queda claro por qué sería necesario esperar hasta esa fecha para la firma del convenio, pero tampoco es imprescindible hacerlo antes de esa fecha, y este hito tiene un valor simbólico para marcar el inicio de una nueva fase.

En esta etapa, se establece la realización de decretos alcaldicios y la resolución exenta de traspaso. Además, se deben gestionar convenios con los municipios para formalizar su colaboración futura en distintos ámbitos. La educación debe gestionarse en red, por lo que es importante formalizar, en la medida de lo posible, y posiblemente con el apoyo de la DEP y el aprendizaje que esta debiese desarrollar, convenios con la institucionalidad local, provincial y regional. En este sentido, se

recomienda una mayor colaboración de los entes públicos, especialmente de la Unidad de Reconocimiento Oficial de la Seremi.

2.5. Dimensión educativa

En este ámbito se especifican diversos subprocesos de inducción y capacitación del personal de la UATP, que incluyen la preparación para la inducción al equipo interno; formación para la aprobación del ciclo de acompañamiento técnico-pedagógico; inducción para conocer los programas educativos que se implementan en el territorio y mecanismos eficaces para la gestión de estos programas, y gestión de carrera docente, entre otros.

Además, la UATP debe realizar un diagnóstico sobre el territorio, identificando los principales desafíos de cada uno de los establecimientos; tomar contacto con las comunidades educativas (a través de visitas presenciales, jornadas de encuentro o reuniones telemáticas) para conocer al personal directivo de los establecimientos educativos y acordar procedimientos de trabajo conjunto, además de coordinarse con las agencias del territorio (por ejemplo, Deprov, Junji y municipalidades) para cimentar las bases de un trabajo en red. Aquí sería necesario desarrollar instrumentos cualitativos que permitan una mejor apreciación de esas coordinaciones y la gestión de acciones frente a distintos tipos de apreciaciones.

Es altamente relevante la elaboración del Plan Anual para el año del traspaso, y esta debe contar con la participación de las distintas unidades del SLEP, bajo la conducción del director ejecutivo y con el apoyo de la DEP y otras agencias. Contar con este plan debiese ser un estándar mandatorio para el traspaso. Además, se debe analizar internamente en la DEP, con participación de los SLEP, mecanismos que permitan una evaluación cualitativa de la calidad de los planes anuales, que faciliten el monitoreo de su ejecución y que permitan el aprendizaje para la elaboración de las versiones futuras.

2.6. Dimensión participación y territorio

Es deseable que el plan anual de gestión territorial se elabore al menos con seis meses de anticipación al traspaso. La ley ha puesto énfasis en la participación de las comunidades escolares y territoriales a través de distintos instrumentos, por lo que es conveniente que se informe adecuadamente a los consejos escolares.

3. Transición

En esta etapa, los estándares adquieren un significado distinto, ya que el traspaso del servicio educativo desde los municipios ya ha sido realizado, y corresponde al primer año de administración de establecimientos educacionales y jardines infantiles por parte del SLEP. No obstante, el apoyo desde la DEP y el control de gestión son cruciales para consolidar al Servicio Local como nuevo sostenedor educativo. Considerando los hallazgos emergentes del análisis documental y cualitativo, que evidencian las múltiples complejidades y desafíos de normalización que enfrentan los SLEP en sus primeros años de traspaso, se sugiere definir una nueva fase de “transición” antes de poder considerar que un SLEP está propiamente “en régimen”.

En esta etapa de “transición”, se espera que el SLEP, con apoyo de la DEP, consolide un conjunto de procesos clave que la experiencia ha mostrado como críticos de gestionar durante los primeros años de administración del servicio educativo. Dado que esta etapa no está definida actualmente en el

marco normativo, los estándares definidos son “deseables”, deben entenderse como parte de un sistema de control de gestión interno a la NEP y apuntan a garantizar un monitoreo oportuno e identificar aquellos SLEP que requieren más apoyo y orientación del nivel central para asegurar su maduración institucional.

Cada SLEP es un servicio público nuevo, que debe empezar a funcionar con una gran carga administrativa desde el momento en que se hace cargo de los establecimientos educacionales en su territorio, y por cada nuevo SLEP aumenta, a su vez, la carga en régimen para la DEP. Aparentemente, se están desaprovechando oportunidades de facilitar esta etapa desde la DEP a través del desarrollo de sistemas integrados e interoperables, y al mismo tiempo, desde distintas agencias públicas se está imponiendo una alta carga burocrática sobre los equipos directivos, por la falta de un adecuado soporte digital. Tampoco se han desarrollado los sistemas de apoyo, de gestión y de “gestión de la gestión”, que podrían haber aprovechado las experiencias acumuladas desde la instalación de los primeros SLEP hasta la actualidad. Todos ellos han debido transitar los mismos desafíos de forma bastante artesanal, bajo la premisa de que debían ser autónomos y desarrollar sistemas pertinentes a la realidad de su contexto. Esta definición política evitó entrar en una discusión clave en una perspectiva sistémica: ¿qué descentralizar y qué centralizar?

A continuación, se listan los hitos cruciales sobre los cuales se debe tener un estricto monitoreo.

3.1. Dimensión administrativa y financiera

En el momento del traspaso, los SLEP deben ser capaces de operar todos los sistemas de administración y finanzas, que hasta ese momento son tres: el de pago de remuneraciones, hasta ahora desarrollado por cada servicio, el SIGFE (Dipres) y el SIAPER³⁵ (Contraloría). Existe la expectativa de contar con un sistema común de remuneraciones, que está desarrollando la DEP, lo que no sólo debiese permitir abaratar costos de desarrollo y operación, sino también contar con una herramienta más de gestión e información, debidamente integrada, para el conjunto del ecosistema. El principal desafío de esta etapa probablemente será la planificación y ejecución del Programa 02, especialmente lo relativo al pago de remuneraciones. En este sentido, se recomienda no avanzar a la siguiente etapa (en régimen) hasta que el SLEP muestre la capacidad de realizar esto en forma autónoma y a tiempo. Para ello se sugiere considerar establecer estándares en función de la experiencia de los SLEP que están más adelantados.

En esta etapa deben haberse completado las compras de materiales, mantenciones y reparaciones menores de infraestructura, y el transporte de alumnos a sus establecimientos escolares debe estar preparado para el primer día de clases. A medida que transcurre el año, se requerirá realizar modificaciones presupuestarias. Todo ello requiere de capacidades administrativas específicas que deben haber sido desarrolladas, especialmente en lo relativo al manejo de los sistemas y las reglas para la ejecución presupuestaria, remuneraciones y adquisiciones. Al respecto, se recomienda no avanzar a la etapa en régimen, y mantener el apoyo y la supervisión de la DEP en todas estas tareas mientras el SLEP no haya podido realizarlas adecuadamente en forma autónoma y, por el contrario, apoyar cuando se observen problemas de gestión en estas materias.

Una pregunta clave que debe haber quedado resuelta a más tardar al comienzo de esta etapa es qué ocurrirá con los aportes que antes hacían los municipios al sistema escolar, sean financieros o de otro tipo. Asimismo, se ha recomendado potenciar el manejo de una caja chica en los establecimientos educacionales, para enfrentar imprevistos, gastos menores y contingentes, contra rendición de

³⁵ Sistema de Información y Control del Personal de la Administración del Estado. Ver: <https://siaper.contraloria.cl/contenido>

cuentas. Ambos no son estándares mandatorios para poder avanzar a la siguiente etapa, sino más bien deseables para favorecer una mayor eficiencia. En este sentido, no se debería avanzar a la etapa siguiente a menos que el SLEP no haya presentado problemas con el pago de remuneraciones de ninguno de los dos programas durante el último trimestre del año del traspaso.

3.2. Dimensión recursos humanos

En términos de recursos humanos, es fundamental que el personal del SLEP sea suficiente para cumplir con sus funciones de apoyo a los establecimientos educacionales, que comienzan a ser administrados en esta etapa. Se espera que un modelo como el sugerido anteriormente permita contar con dotaciones adecuadas de personal para desempeñar eficiente y oportunamente las funciones requeridas, apoyando a los establecimientos educacionales y mejorando sustancialmente la convivencia y el aprendizaje en beneficio de los estudiantes. Además de ser adecuado en número, el personal del SLEP debe tener las competencias necesarias para desempeñar sus funciones.

El gran desafío de esta etapa es la incorporación del personal del Programa 02. Hasta el momento, contrariamente a la dotación de los departamentos de educación y corporaciones municipales, donde se produce una selección, en general el personal docente y no docente de los establecimientos es integrado a los SLEP. Como se ha planteado, se sugiere contar con un modelo que permita determinar objetivamente si la dotación docente y no docente al momento del traspaso es excesiva o deficitaria. En esta línea, la DEP ha hecho un levantamiento del gasto actual de los SLEP traspasados, que estaría por sobre los ingresos por subvención. Esto tiene dos explicaciones posibles: i) los valores de la subvención son inadecuados; ii) la dotación de personal de los establecimientos está sobredimensionada para atender a los alumnos matriculados. Al respecto, es perfectamente posible que ambos fenómenos estén ocurriendo simultáneamente y que afecten en diverso grado a los distintos establecimientos y SLEP.

Para el primer tema, lo adecuado es, como ya se indicó, revisar el modelo de subvenciones, de manera de contar con valores que permitan cumplir con eficiencia los objetivos de la política educacional. Para lo segundo, es necesario contar con un modelo de dotaciones, coherente con el anterior, para apoyar la toma de decisiones de personal antes y después del traspaso. El problema actual es que no existe claridad respecto a las causas del problema, y se atribuye al sistema de financiamiento. No obstante, un financiamiento a la oferta requeriría modelos similares (de dotaciones, además de para cada uno de los otros ítems presupuestarios) para hacer un buen uso de los recursos públicos. Por otra parte, el modelo será útil después del traspaso para decidir sobre nuevas contrataciones, reemplazos y reasignaciones de personal entre establecimientos. Asimismo, si la estrategia es que la educación pública crezca, es una herramienta para planificar los recursos necesarios para ese efecto. Sumado a ello, el SLEP debería contar con la capacidad de generar un diagnóstico de brechas de recursos humanos y formular un plan de perfeccionamiento docente y no docente por establecimiento, con el apoyo de la DEP y el CPEIP, que debieran desarrollar un sistema de apoyo para estos efectos.

3.3. Dimensión equipamiento e infraestructura

En esta etapa se deben estar ejecutando las medidas necesarias para contar con la infraestructura en buen estado para el inicio del año escolar, y disponer de los mecanismos y recursos para atender imprevistos que surjan durante el transcurso del año. El plan de infraestructura debiese estar en ejecución, aunque en permanente revisión y actualización con las comunidades educativas. La capacidad de ejecutar el plan de infraestructura y tener a sus establecimientos en buen estado debiese ser un requisito para avanzar a la etapa en régimen. Al mismo tiempo, el SLEP debiese desarrollar la capacidad de proyectar matrícula por localidad, diseñar incrementos o reducciones de capacidad y

abrir, cerrar o fusionar escuelas. La preparación de grandes proyectos de infraestructura debe seguir siendo apoyada por la DEP, pero la mantención y reparación debiera diseñarse, contratarse y ejecutarse en forma autónoma.

El SLEP podría contar con una combinación de oficinas y teletrabajo para cumplir eficientemente con sus funciones, e idealmente ser capaz de generar una propuesta de teletrabajo parcial para sus funcionarios, basado en procesos bien definidos, productividad mensurable y control de gestión adecuado.

3.4. Dimensión política, normativa

El 2 de enero del año del traspaso suelen firmarse los convenios necesarios, ya que sólo en ese momento el SLEP comienza a ostentar la calidad de nuevo sostenedor del servicio educativo. Lo ideal sería que, desde ese momento, el nuevo sostenedor sea un activo articulador de las redes locales y regionales, integrando todos los servicios que puedan colaborar con la provisión de educación pública. Es crucial que las funciones de cada uno queden clarificadas normativamente y que, en particular, los municipios se mantengan como agentes activos para fortalecer la educación pública, formando parte de los servicios y espacios públicos que configuran el territorio. Se debiese desarrollar un instrumento de evaluación cualitativa para medir la calidad de la gestión del SLEP en materia de gestionar acuerdos y redes de trabajo con las agencias territoriales de educación, el Gobierno Regional, los municipios, las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (Serplac) y otras que se consideren relevantes, sobre la base del cual se debiera decidir el tránsito a la etapa en régimen o definir si requiere apoyos en este ámbito.

3.5. Dimensión educativa

El foco de la acción del SLEP debe ser el apoyo técnico-pedagógico, particularmente en el desarrollo de los planes de mejoramiento de los establecimientos y los programas que estos estén implementando, más que las cuestiones administrativas. Para ello, es necesario que las funciones y la estructura orgánica del Mineduc se adapten a la nueva realidad, materia que debe estudiarse, considerando distintas alternativas que permitan resolver la duplicidad de funciones en este ámbito.

Es crucial que los SLEP mantengan una red activa de organizaciones en torno a los proyectos educativos propios de los establecimientos y sostengan las redes de establecimientos. Asimismo, es fundamental desarrollar sistemas para detectar necesidades de capacitación docente y de encargados de convivencia.

Es fundamental también definir el Plan Estratégico durante este primer año de traspaso, pues propone un propósito común hacia el cual alinear las distintas acciones. Este plan debiese ser un estándar para avanzar a la etapa siguiente, y la DEP debiese tener un mecanismo para evaluar y monitorear estos planes, así como los planes anuales, y aprender de ellos. Este mecanismo debiese ser un instrumento de gestión útil al SLEP, más que representar una carga burocrática adicional para este.

3.6. Dimensión participación y territorio

A partir de esta etapa, el SLEP debe mantener redes activas de colaboración con los actores del territorio, canalizadas a través de los planes y convenios, una hoja de ruta para su materialización, y un buen diseño de gobernanza de redes. De particular importancia son el Comité Directivo y la

constitución y animación de los CL. Se han detectado problemas en este ámbito, especialmente de representatividad o de comprensión de sus funciones.

Chile tiene un gran déficit de participación que es difícil revertir en iniciativas aisladas y desde la legislación cuando no responden a un interés de las propias comunidades. Lograr que las comunidades se apropien de los dispositivos creados, confíen y participen es una tarea importante, cuyo éxito dependerá de los liderazgos del SLEP y los establecimientos, y de los representantes en cada instancia. Aprender de las buenas experiencias será fundamental para avanzar en este sentido, al igual que con respecto a la colaboración de los municipios.

4. Régimen

En la actualidad, desde el primer año de traspaso, los SLEP entran en régimen y no vuelven a transitar hacia otro estado. Como se dijo, se sugiere llamar a esta etapa “transición”, y hacer su extensión variable en función de la madurez de la gestión en las distintas dimensiones por parte del SLEP. Esta etapa de transición variable se caracterizaría por un apoyo de la DEP y otras organizaciones del sector a la gestión del Servicio Local, hasta que se cumplan ciertos estándares. En este sentido, corresponde hablar de estándares mandatorios para permitir el paso a una nueva etapa, lo que no ocurriría si se mantiene la definición actual, vinculada exclusivamente al paso del tiempo más que a las capacidades y resultados que se van alcanzando en ese periodo. Una vez que se cumplen los requisitos para avanzar a en régimen pasa a ser clave la operación de un sistema robusto de control de gestión, en el cual lo que comenzó a perfilarse a partir del traspaso y se fue desarrollando en la etapa de transición se convierte en un ciclo periódico de administración de años escolares sucesivos.

Lo importante es la capacidad de aprender y mejorar continuamente, adaptándose a los cambios del entorno social, económico, ambiental y cultural, así como a los nuevos conocimientos y las nuevas tecnologías, para crear cada vez más valor público para los estudiantes y las comunidades. Así, lo que se requiere para una buena operación en esta nueva etapa de plena autonomía es el diseño de sistemas de gestión y apoyo que permitan optimizar la cadena de valor con los escasos recursos disponibles y un adecuado sistema de control de gestión que permita rectificar errores antes de que se generen problemas, y aprender sistemáticamente. Esto debe ser complementado por los mecanismos del Sistema de Aseguramiento de la Calidad, que deben ajustarse a la nueva realidad institucional.

Cuadros de síntesis de estándares mandatorios y referenciales recomendados

Tabla 12. Recuadro de síntesis de estándares mandatorios

ANTICIPACIÓN						
Dimensión	Estándar	Tipo	Tiempo	Cualificación	Medio de verificación	Responsable
Recursos humanos	Perfil del director ejecutivo	Cohorte 2023: Deseable Cohorte 2025: Mandatorio	Inicios del cuarto trimestre (octubre)	Sí / No	Concurso publicado	Servicio Civil y DEP
Equipamiento e infraestructura	Diagnóstico de infraestructura y equipamiento de los establecimientos del territorio, en base a la cartera de proyectos de cada municipio	Cohorte 2025: Deseable en esta etapa y en caso de que no se haya realizado, debe ser Mandatorio en el primer año de la etapa de funcionamiento Cohorte 2026: Mandatorio	Cohorte 2025: hasta el segundo semestre del año de funcionamiento Cohorte 2026: antes de pasar a funcionamiento	Sí / No En base al formato estándar establecido por la DEP para el levantamiento de la información. Esta información debe permitir comprender a cabalidad la situación de cada establecimiento, para realizar el plan de infraestructura en el año siguiente	Se completa el diagnóstico de equipamiento e infraestructura Fichas diagnósticas de infraestructura y equipamiento por establecimiento	DEP con colaboración de municipios

Política, normativa	Primer decreto alcaldicio	Mandatorio	Antes de pasar a la siguiente etapa	Sí / No	Se firma el primer decreto alcaldicio	Municipios con apoyo del Mineduc
	Resolución exenta de traspaso	Mandatorio	Antes de pasar a la siguiente etapa	Sí / No	Se firma la REX	Mineduc
	Plan de Transición	Deseable, hasta que se apruebe PdL, después Mandatorio	Antes de pasar a la siguiente etapa	Sí / No	Se elabora el Plan de Transición	Municipios y Mineduc
	Convenios de ejecución	Deseable, hasta que se apruebe PdL, después Mandatorio	Antes de pasar a la siguiente etapa	Sí / No	Se firman los convenios	Municipios y Mineduc
Participación y territorio	Comité Directivo Local constituido	Mandatorio	Septiembre, hasta que se apruebe el PdL	Sí está constituido / No está constituido	Se encuentra constituido el CDL	DEP

FUNCIONAMIENTO						
Dimensión	Estándar	Tipo	Tiempo	Cualificación	Medio de verificación	Responsable
Administrativa y Financiera	El SLEP cuenta con las credenciales de acceso a las plataformas financieras del Estado necesarias para comenzar a operar administrativamente (SIGFE, Mercado Público y TGR)	Mandatorio	Antes del traspaso	Sí / No	Comprobantes de acceso a plataforma, Acta que constata el traspaso de control de las plataformas financieras del DEP al equipo de Administración y Finanzas del SLEP	SLEP y DEP
	Apertura cuenta corriente Programa 02	Mandatorio	Antes del traspaso	Sí / No	Documento oficial de la cuenta corriente habilitada	SLEP y DEP
	El SLEP gestiona el pago del Programa 01 autónomamente (sin necesidad de apoyo de la DEP)	Mandatorio	Antes del traspaso	Sí / No	Informe de gestión de remuneraciones (con extractos de planillas de cálculo y de las operaciones bancarias)	SLEP
	Simulación del proceso de pago de remuneraciones 02	Mandatorio	Antes del traspaso	Menos de 3 simulaciones / 3 simulaciones o más. Última con menos de 5% de error	Reporte de resultados de las simulaciones de pago	SLEP

	<p>Gestionar las compras de insumos y materiales críticos para el funcionamiento del Programa 02 del SLEP, tales como materiales de oficina, material técnico-pedagógico, material de aseo, libros de clases y mantenciones menores de infraestructura para el inicio del año escolar.</p>	Mandatorio	Antes del traspaso	Sí / No	<p>Bases enviadas a CGR</p> <p>Si se aprueba glosa para que SLEP tenga disponibilidad presupuestaria en el Programa 02 previo al traspaso, estándar debiera ser licitaciones adjudicadas</p>	SLEP
	<p>Se realizan las gestiones para asegurar que el SLEP pueda proveer el servicio de transporte escolar al inicio del año escolar</p>	Mandatorio	<p>Antes del traspaso, en septiembre deberían pasar las bases a Contraloría</p>	<p>Se elaboran las bases de licitación / Se elaboran los borradores de convenios de colaboración / No se han elaborado</p>	<p>Bases enviadas a CGR</p> <p>Si se aprueba glosa para que SLEP tenga disponibilidad presupuestaria en el Programa 02 previo al traspaso, estándar debiera ser licitaciones adjudicadas</p>	SLEP

Dimensión	Estándar	Tipo	Tiempo	Cualificación	Medio de verificación	Responsable
Recursos humanos	Perfiles de segundo nivel jerárquico	Mandatorio	Cohortes 2025 en adelante: Deseable en primer semestre de funcionamiento, Mandatorio al segundo semestre de funcionamiento	Si / No	Concurso publicado	Servicio Civil y DEP
	Nombramiento del director ejecutivo del SLEP	Mandatorio	Cohorte 2023: mínimo 4 meses antes del traspaso Cohorte 2024: mínimo 6 meses antes del traspaso Cohortes 2025 en adelante: 10 meses antes del traspaso	Sí / No	Oficio de Presidencia a CDL informando el nombramiento	Servicio Civil y Presidencia
	Nombramiento segundos niveles jerárquicos del SLEP	Mandatorio	Cohorte 2023: antes del traspaso del servicio Cohorte 2024: mínimo 4 meses antes del traspaso. Cohortes 2025 en adelante: mínimo 6 meses antes del traspaso.	Sí / No	Cargos designados	Servicio Civil

	Cargos iniciales contratados	Mandatorio	Idealmente durante el primer año de funcionamiento, mínimo 6 meses antes del término de esta etapa	<p>Cohorte 2023: al menos el 50% de los cargos iniciales contratados</p> <p>Cohorte 2024 en adelante: al menos el 80% de los cargos iniciales contratados.</p>	Resolución de contratación	SLEP
	Poblamiento del SLEP a través de procesos de selección	Mandatorio	A más tardar el tercer trimestre del segundo año de funcionamiento	<p>Cohorte 2023: Porcentaje de cupos cubiertos, al menos el 70%</p> <p>Cohorte 2024 en adelante: porcentaje de cupos cubiertos, al menos el 80%</p>	Concursos adjudicados	SLEP, con apoyo de la DEP y Servicio Civil
Equipamiento e infraestructura	Oficinas disponibles para la dotación del SLEP	Mandatorio	En el primer año pueden ser contratos provisorios, en el segundo año definitivos (noviembre a más tardar).	Sí / No	Contrato de arriendo o equivalente	SLEP

	Identificación y planificación de las mantenciones de establecimientos, priorizando situaciones urgentes de resolver antes del inicio del año escolar	Mandatorio	Antes del traspaso del servicio	Sí / No	Bases de licitación publicadas Si se aprueba glosa para que SLEP tengan disponibilidad presupuestaria en el programa 02 previo al traspaso, estándar debiera ser licitaciones adjudicadas	SLEP
	Plan de infraestructura con planificación de inversiones en el corto y mediano plazo	Actualmente hasta cohorte 2025: Deseable Cohorte 2026: Mandatorio	Antes del término del segundo año	Sí / No	Plan de infraestructura aprobado	SLEP
Educativa	Diagnóstico educativo sobre el territorio, identificando los principales desafíos de cada uno de los establecimientos	Cohorte 2023: Deseable Cohorte 2024 en adelante: Mandatorio	Antes del traspaso	Sí / No Para definir la calidad del diagnóstico, la DEP debe establecer una herramienta que permita apreciar las coordinaciones y gestiones que se han realizado, además de proporcionar focos que son de importancia	Informe diagnóstico	SLEP

	El SLEP elabora el primer Plan Anual con servicios educativos traspasados	Mandatorio	Antes del traspaso	Elabora el Plan Anual / No elabora el Plan Anual	Plan Anual publicado	SLEP, con involucramiento de las distintas unidades
Participación y territorio	Plan estratégico de vinculación o revinculación territorial diseñado y realizado.	<p>Deseable cohorte 2023:</p> <p>Mandatorio cohorte 2024 en adelante</p>	Antes de hacer el traspaso	Si/ No	Resolución que aprueba Plan Estratégico de Vinculación Territorial, realización de reuniones con los diferentes actores del territorio.	SLEP

Tabla 13. Recuadro de Síntesis de Estándares Deseables

ANTICIPACIÓN						
Dimensión	Estándar	Tipo	Tiempo	Cualificación	Medio de verificación	Responsable
Administrativa y financiera	Presupuesto Programa 01 definido de acuerdo a modelo técnico, con fórmulas objetivas y transparentes	Deseable	Debe cumplirse antes del último trimestre (septiembre).	Si/ No	Modelo técnico publicado	DEP y Dipres
Educativa	Participación de la DEP y las unidades regionales o provinciales del Mineduc en los instrumentos de planificación educacional de los municipios, especialmente el PADEM	Deseable	Desde esta etapa	<p>Sí participan en la elaboración de instrumentos / No participan en la elaboración de instrumentos</p> <p>Se recomienda generar una evaluación de la calidad desde el punto de vista técnico-pedagógico, así se pueden evaluar posibles acciones de apoyo</p>	Instrumentos de planificación educacional	Municipio y Secreduc

FUNCIONAMIENTO						
Dimensión	Estándar	Tipo	Tiempo	Cualificación	Medio de verificación	Responsable
Administrativa y Financiera	Presupuesto Programa 02 definido de acuerdo a modelo de costos de funcionamiento eficiente, debe ser público y transparente para determinar valores de subvención	Mandatorio	Durante el segundo año de funcionamiento. A partir cohorte 2026, durante los años anteriores se desarrolla y valida el modelo	Se deben revisar los valores de la subvención por medio de un modelo, y este debe ser público	Modelo publicado	DEP y Dipres
Recursos Humanos	Modelo de costos, coeficientes técnicos docentes y no docentes, incluyendo diversas variables.	Deseable	A partir cohorte 2025 durante los años anteriores se desarrolla y valida el modelo	Se encuentra desarrollado el modelo / No se encuentra desarrollado	Modelo publicado	DEP y Mineduc
Político, normativo	Segundo decreto alcaldicio	Deseable	Antes del traspaso	Sí / No	Decreto alcaldicio	Municipalidad
	Resolución exenta de traspaso modificatoria	Deseable	Antes del traspaso	Sí / No	Resolución	Mineduc, a través de la DEP
	Convenios de colaboración con otras instituciones del Estado (municipios)	Deseable	Durante el funcionamiento	No existe relación con los municipios / Existe relación con todos los municipios del territorio	Convenios de colaboración	SLEP

Infraestructura y equipamiento	Identificación de problemas de regularización de bienes muebles e inmuebles en jardines infantiles, escuelas y liceos, diseñando un plan para abordarlo en los siguientes 3 años.	Deseable	Antes del traspaso	Sí / No	Informe de problemas entregado a la DEP	SLEP, con apoyo de la Seremi y coordinación regional
Educativa	Entrega de información sobre gestión pedagógica por los municipios (PME).	Deseable	Antes de hacer el traspaso	Sí / No	Entrega de la documentación	Municipalidad

TRANSICIÓN						
Dimensión	Estándar	Tipo	Tiempo	Cualificación	Medio de verificación	Responsable
Administrativa y financiera	Ser capaz de operar todos los sistemas de administración y finanzas	Deseable	Se recomienda que el SLEP no avance a la siguiente etapa (en régimen) hasta que muestre la capacidad de realizar estas tareas de forma autónoma y en los tiempos indicados	Se recomienda avanzar en la digitalización e integración de los sistemas	Evaluación de las capacidades de los SLEP	SLEP y DEP
	Definir aportes del municipio	Deseable	Primer trimestre del año de transición	Se encuentra definido / No se encuentra definido	Convenio entre los municipios y el SLEP	SLEP y municipios
	Delegación de manejo de caja chica en los establecimientos	Deseable	Antes de pasar a la etapa en régimen	Sí / No	Decreto de delegación de recursos y funciones	SLEP
	No presentar problemas en el pago de remuneraciones en ninguno de los dos programas	Deseable	Antes de pasar a la etapa en régimen	Se considera cumplido cuando no ha habido problemas por 3 meses, con errores iguales o menores al 1%	Liquidaciones de sueldo de los funcionarios y planillas de sueldos	SLEP
Recursos humanos	Revisión de dotación de asistentes y docentes, a partir de coeficientes técnicos definidos por matrícula,	Deseable	Antes de pasar a la etapa en régimen	Relación entre dotación eficiente y real	Planilla de dotación	Es responsabilidad de la DEP y de Dipres desarrollar el modelo que determine la

	número de establecimientos, nivel y modalidad de enseñanza; vulnerabilidad y otras condiciones de contexto					dotación eficiente en función de las características de los establecimientos. El SLEP debe adecuar la dotación en función del modelo.
	Cierre traspaso de personas, emisión de decreto y carga en SIAPER	Deseable	Primer trimestre del primer año de transición	Sí / No	Nómina de profesionales y asistentes de la educación firmada por los integrantes de la comisión técnica respectiva	Municipio, por medio del decreto alcaldicio, y SLEP
	Plan de perfeccionamiento docente y no docente, se recomienda apoyo de la DEP y del CPEIP	Deseable	Antes de pasar a la etapa de régimen	Sí / No	Plan elaborado	SLEP, con apoyo de la DEP
Equipamiento e infraestructura	Realiza los mantenimientos y ejecuta las reparaciones planificadas según el plan de infraestructura definido con anterioridad	Deseable	No debería pasar a la siguiente etapa si no se ha cumplido	La DEP debe realizar una evaluación del diagnóstico y establecer cuáles son los mínimos para que se considere un establecimiento en buen estado	Documento de diagnóstico y evaluación	SLEP, con apoyo de la DEP
	Proyectar matrícula por localidad, para así determinar incrementos	Deseable	No debería pasar a la siguiente etapa si no se ha cumplido	Sí / No	Documento que dé cuenta de las proyecciones	SLEP, con apoyo de la DEP

	o reducciones de capacidad y abrir, cerrar o fusionar escuelas					
	Gestiona el traspaso de bienes muebles e inmuebles pendientes	Deseable	No debería pasar a la siguiente etapa si no se ha cumplido	Sí / No	Documentos de traspaso	SLEP, en colaboración con instituciones regionales
Educativa	Plan Anual	Deseable	Por ley, debe presentarse a más tardar el 15 de octubre de cada año	Sí / No La DEP debe diseñar un instrumento que evalúe la calidad del plan	Plan Anual publicado	SLEP
	Plan Estratégico	Deseable	A más tardar 8 meses después del traspaso	Sí / No La DEP debe diseñar un instrumento que evalúe la calidad del plan	Plan Estratégico publicado	SLEP
	Identificación de necesidades de capacitación	Deseable	No aplica	Sí / No	Documentación	SLEP y CPEIP
	Redes funcionando. Expansión y coordinación	Deseable	No aplica	Sí / No	Evaluación cualitativa por parte de la DEP, se debe desarrollar	SLEP

Participación y territorio	Funcionamiento de comité directivo local y activa relación con Consejos Locales	Deseable	No aplica	Desarrollar una evaluación del funcionamiento	Evaluación del funcionamiento	La responsabilidad de desarrollar la evaluación es de la DEP. Gestionar el funcionamiento de comité directivo y consejo local es del SLEP
	Plan de gestión territorial	Deseable	Durante el primer año de transición	Sí / No	Plan de gestión territorial publicado	SLEP

Fuente: Elaboración propia.

VI. CONCLUSIONES

Coincidente con otros estudios e informes anteriores, esta investigación da cuenta de un proceso en marcha: un enorme cambio institucional que ha ido desplegándose gradualmente y ha logrado reemplazar en los territorios la antigua administración municipal de la educación pública por el nuevo Sistema de Educación Pública, basado en la administración de los SLEP. Asimismo, en muchos casos esta nueva administración ha logrado sortear problemas iniciales y comienza a mostrar frutos, tanto cualitativos como cuantitativos, sumado a que existe un generalizado consenso entre los actores entrevistados acerca de la superioridad institucional de la reforma respecto del sistema municipal anterior.

No ha sido el propósito de este estudio evaluar globalmente la reforma ni identificar todos sus avances. Más bien, se ha puesto énfasis en identificar las dificultades que ha enfrentado, tratando de precisar los nudos críticos que deben mejorarse para continuar avanzando y consolidar el cambio a la Nueva Educación Pública, así como alimentar el proceso de definición de “estándares” y criterios que deben irse satisfaciendo en el proceso de implementación de los SLEP, para evitar la repetición de casos críticos y mejorar la calidad general de la implementación de la reforma.

Así, en este espíritu, tanto en esta síntesis como en el cuerpo del informe se describen principalmente las dificultades encontradas. Sin embargo, es importante enfatizar que, ni en la enorme cantidad de actores educacionales consultados ni en el equipo de investigación a cargo existe duda sobre la total conveniencia de continuar el traspaso de servicios educacionales públicos a los SLEP. Asimismo, existe la convicción de que, enfrentando los problemas acá descritos, la Nueva Educación Pública podrá cumplir su promesa: mejorar la calidad, equidad y cobertura de la educación pública chilena.

Dimensión política, normativa e institucional

La expresión más visible de esta reforma es el reemplazo de la autoridad municipal por un servicio público (SLEP) en el rol de responsabilidad directa en la provisión del servicio educativo, lo cual implica, además, otra relación con los actores locales y educacionales, y otra forma de control del aparato superior del Estado sobre la administración. Todos estos aspectos muestran un sistema en proceso de aprendizaje para desplegar sus potencialidades y dejar atrás las limitaciones del sistema anterior, que, sin embargo, continúa afectando significativamente las condiciones en que se produce el cambio.

En efecto, uno de los hallazgos más consistentes y significativos de este estudio es la dificultad que el nuevo sistema ha encontrado para obtener la cooperación eficaz de los municipios en el proceso de transición y garantizar una gestión educacional municipal responsable hasta el último minuto anterior al traspaso del servicio educativo. Las consecuencias de esta situación se expresan virtualmente en todas las dimensiones del proceso de cambio. Resulta evidente que los instrumentos utilizados hasta el momento para incentivar dicha cooperación han sido insuficientes y, en muchos casos, derechamente ineficaces. La normativa y regulaciones municipales tampoco han sido capaces de prevenir las malas prácticas municipales ni de asegurar su cooperación con la reforma. Por tanto, una idea generalizada es que los convenios de transición debieran reforzarse, hacerse obligatorios y más detallados.

La nueva institucionalidad se encarna a nivel local en el SLEP. Estos han comenzado a ocupar exitosamente el lugar que la reforma les da, convirtiéndose en el nuevo administrador y autoridad de la educación pública en el territorio. Sin embargo, no se debe subestimar las dificultades que han

encontrado los servicios para establecerse y consolidarse. A los problemas heredados del municipio (sobredotaciones de personal, bonos e indemnizaciones, déficit y problemas de infraestructura, entre otros) se suman las desconfianzas y temores de muchos actores locales producto de la falta de información y del negativo efecto que ha tenido “el caso Atacama” en términos de diseminar cierto temor entre las comunidades escolares. Frente a esto, a juicio de los actores, el liderazgo institucional de la reforma a nivel local parece débil. Habría faltado un liderazgo institucional más claro, capaz de informar, conducir, alinear las instituciones y garantizar oportunamente algunos de los procesos clave. Esto se refiere tanto a los apoyos entregados por la DEP como al bajo involucramiento que se percibe que han tenido las instituciones y autoridades regionales-locales.

Los actores sienten la falta de más iniciativas oportunas y efectivas de inducción, más oportunidades de capacitación y un acompañamiento más sistemático a los SLEP. Gráficamente, muchos actores perciben el proceso con un cierto carácter de “autogestión” por las autoridades y profesionales del SLEP naciente. Así, por ejemplo, hay coincidencia en la necesidad de que la DEP tempranamente provea de plataformas y *software* ya probados y validados para la gestión de todos los procesos de los SLEP; en su ausencia, cada servicio termina creando el propio, a un enorme costo y riesgo. Al respecto, la DEP se encuentra trabajando en una plataforma de pagos de remuneraciones y en otra para la gestión y la toma de decisiones estratégicas basadas en datos para todos los SLEP. Igualmente, los actores consideran que se necesita que las Seremi y los Deprov sean protagonistas y aliados más cercanos, se involucren directamente en el proceso y pongan sus redes y conocimiento a disposición de la instalación de los SLEP.

Una vez instalado el SLEP, los actores hacen notar que los organismos de control y auditoría (Superintendencia y Contraloría), en lugar de poner el énfasis en cooperar para ir fortaleciendo al SLEP en su calidad de servicio público naciente, tienden a tratarle como cualquier servicio público “en régimen”, exigiéndoles responder a indicadores de gestión de igual forma, siendo que se trata de un organismo nuevo en pleno proceso de aprendizaje. Los nuevos SLEP se verían sobrepasados por estas múltiples exigencias, especialmente por la falta de equipos profesionales y conocimiento especializado. Un lugar común entre los actores es que debería reconocerse una gradualidad en la implementación del modelo de gestión, auditoría y supervisión público, así como en el uso de los nuevos instrumentos de gestión.

Por último, también se encuentran insuficiencias en la colaboración institucional con otras instancias a nivel local. Por ejemplo, en general, no se encontraron muchos casos de formas productivas de colaboración entre las instituciones públicas que “visitan” los establecimientos educacionales para apoyar sus procesos de mejoramiento (SLEP, Deprov, Agencia); no se han producido muchos convenios de colaboración para proyectar el apoyo de los municipios, y se han subutilizado los recursos económicos e institucionales que puede aportar el Gobierno Regional, así como las universidades y empresas locales. En definitiva, hay un espacio enorme para aprovechar el potencial de cooperación de los SLEP con las instituciones públicas y privadas de los territorios.

Dimensión administrativa y financiera

En el aspecto administrativo, una vez decidido el calendario de instalación en un territorio, el desafío de instalar un SLEP se desenvuelve con tiempos que son siempre demandantes. Por eso, crear formal y materialmente el SLEP lo más anticipadamente posible se vuelve prioritario: contar con RUT, cuentas corrientes, iniciación de actividades, oficinas para su funcionamiento y los cargos iniciales facilita enormemente un comienzo temprano y ágil. Esto se ha visto dificultado por al menos dos razones: un nivel de apoyo menor al requerido y deficiencias severas en la información que reciben de los municipios, con la que comienzan a operar los SLEP.

En su conformación inicial, el SLEP depende completamente de las gestiones de organismos públicos de nivel nacional, principalmente la DEP y el Servicio Civil. Se han identificado retrasos o lentitud en procesos importantes, como disponer de instalaciones físicas, medios de transporte, y personal básico para comenzar a funcionar en el territorio. Una vez instalados, los equipos profesionales se conforman muy lentamente y los procesos administrativos no han contado con suficientes protocolos, procedimientos y soporte informático estandarizados (por ejemplo, formatos de convenios y licitaciones para adquirir servicios e insumos básicos de los establecimientos y estudiantes) que permitan al SLEP “no partir de cero”. Estas debilidades administrativas se complementan con una severa limitación en la calidad de la información con la que cuenta el SLEP para iniciar su gestión. Por inexistencia o poca colaboración, muchos municipios no entregan registros informáticos de calidad para almacenar y gestionar la información de sus establecimientos, incluso en aspectos tan delicados como los recursos humanos docentes y no docentes e infraestructura escolar. Como consecuencia, el SLEP opera al inicio con información insuficiente, incompleta, imprecisa, errónea o ausente sobre infraestructura, terrenos, equipamiento, bienes muebles, contratos docentes y contratos de asistentes de la educación.

Una vez en funcionamiento regular, los SLEP han debido asumir la gestión educacional operando en un entorno administrativo complejo, enfrentando varias dificultades importantes. Varias de las reglas de funcionamiento del sector público no parecen adecuadas para las demandas de gestión del SLEP, especialmente en lo que concierne a la agilidad y flexibilidad con que se requiere tomar decisiones que afectan a los establecimientos educacionales (por ejemplo, compras y servicios). Igualmente, los SLEP operan en un entramado de instrumentos de gestión y control que resultaría excesivo y a veces desarticulado: se les aplican las reglas generales del sector público, sobre ellas, instrumentos de gestión y planificación propios del SLEP (como los planes anuales y los convenios de desempeño), y normativas propias de los “sostenedores” educacionales (estatutos laborales, reglas sobre uso de la subvención escolar); además, se aplican instrumentos de control e incentivos, que no estarían alineados con las demandas sustantivas de la gestión, agregando sobrecarga al trabajo.

En el aspecto financiero, si bien por su carácter de servicio público el SLEP se beneficia de la asignación de un presupuesto directo del tesoro público, también asume reglas, restricciones y procedimientos de la gestión pública, algunos de los cuales parecieran no estar siendo todo lo facilitadores que se requiere. Así, para los SLEP ha resultado difícil contar con profesionales capaces de dirigir e implementar la gestión financiera, dada las múltiples regulaciones aplicadas sobre diferentes fuentes de financiamiento, múltiples modos de ejecución y, en el caso de los trabajadores, diferentes estatutos laborales. De igual forma, especialmente en un comienzo, existe una gran demanda por estandarizar los análisis de la situación financiera de los SLEP, identificar los cambios y puntos críticos de la nueva gestión, y contar con modelos más o menos probados para realizar las primeras licitaciones y compras siguiendo las normas y procesos públicos. Esto se complica adicionalmente por la mencionada falta de información y cortos tiempos para elaborar los primeros presupuestos y comenzar a realizar las primeras adquisiciones, contratos de servicios y obras de infraestructura.

Una vez instalados los SLEP y asumida la gestión educacional, el asunto más complejo ha sido la estrechez presupuestaria gatillada de inmediato por el desbalance entre personal contratado en los establecimientos educacionales y la matrícula/asistencia efectiva con que se financian. Dado que la mayoría de los municipios no realiza los ajustes de personal necesarios previamente (e incluso algunos agravan la situación en los años previos), los SLEP rápidamente quedan en una situación financiera muy ajustada, que apenas les permite pagar salarios. A esto se suman las necesidades urgentes de “normalización” de la infraestructura educativa y de garantía universal de las condiciones básicas de operación de los establecimientos (especialmente lo que afecta directamente a los estudiantes, como transporte y materiales didácticos), todo lo cual compromete severamente el

equilibrio presupuestario de los SLEP, restringiendo enormemente su posibilidad de implementar procesos de mejoramiento escolar. Adicionalmente, algunas normas del sector público contribuyen a dificultar la gestión económica de los SLEP, como la falta de planificación presupuestaria plurianual, la imposibilidad de recuperar los recursos de las licencias médicas y la poca flexibilidad en el uso de los recursos asignados, por nombrar las más salientes.

Dimensión recursos humanos

El primer desafío en esta materia es conformar el equipo directivo y profesional del SLEP. A pesar de que el calendario se ha ido extendiendo, aún se considera que los procesos de conformación de los cargos directivos y equipos continúa concretándose con menos anticipación de la necesaria. Algunos directores ejecutivos han tenido menos de un año (previo al traspaso) para asumir sus funciones, y muchas jefaturas del segundo nivel jerárquico sólo algunos meses. Asimismo, en varios SLEP, se han realizado muy tardíamente los concursos cerrados (para funcionarios municipales) y abiertos para llenar los cargos, causando que no existan suficientes equipos para avanzar en las tareas de propias de la preparación para el traspaso durante al menos el año previo. Esto generaría retrasos en procesos clave, problemas de ejecución del presupuesto y dificultad para ir creando una cultura organizacional y consolidar un equipo cohesionado y con mística para afrontar el desafío inicial.

Algunas de las posibles causas de estos retrasos y dificultades en completar oportunamente la planta directiva y profesional de los SLEP serían: que el sistema de selección de cargos por ADP de primer y segundo nivel estaría saturado; la falta de candidatos idóneos para los cargos; la desigualdad territorial que afecta a las provincias, especialmente aquellas más distantes de los sectores metropolitanos; y la falta de programas masivos y sistemáticos de formación de profesionales, enfocados a desarrollar los perfiles requeridos. Una vez conformados los equipos, dos problemas adicionales son: por un lado, la necesidad de un acompañamiento más sistemático y una mayor transferencia de “buenas prácticas” en el demandante período inicial; y por otro lado, la percepción generalizada de que las dotaciones profesionales de los SLEP son insuficientes para las tareas y necesidades, especialmente en territorios extensos o con gran cantidad de establecimientos.

El segundo desafío en materia de recursos humanos del SLEP se refiere a la gestión del personal docente y no docente de sus establecimientos. Ya se ha dicho que existen dos asuntos críticos a la base: la sobredotación heredada de la administración municipal, especialmente en el caso de asistentes de la educación, y la deficiente información. Es importante señalar que, si bien existe una opinión generalizada acerca de la existencia de una importante sobredotación de personal docente y no docente en el sector municipal, no existe un criterio claro ni único acerca de qué significa esta sobredotación, es decir, cuál es el parámetro al que debieran acercarse los municipios y SLEP. Este es un asunto delicado y conflictivo, toda vez que, para muchos, el SLEP inicia su trabajo de administración educacional con la expectativa central de realizar importantes ajustes al personal. Otro problema que se expresa crucialmente en la gestión de los recursos humanos es la falta de plataformas tecnológicas comunes, estandarizadas y validadas para ello, incluyendo el pago de remuneraciones.

Dimensión infraestructura y equipamiento

La gestión de la infraestructura escolar ha sido un proceso enormemente difícil para los SLEP, y esto desde antes de asumir la administración educacional, período en el cual está recién conformando sus equipos de trabajo y en que la interlocución de la DEP-Mineduc continúa, por tanto, centrada en los municipios para gestionar una última cartera de proyectos, algunos de los cuales luego no se han ejecutado. Los inventarios que proveen los municipios presentan serios problemas y errores, en términos de completitud, estado de los bienes y valorización. Muchos SLEP han debido realizar un proceso de validación completo de los inventarios en terreno, pero dicho proceso es lento y costoso.

Ciertamente, una vez producido el traspaso, los problemas de infraestructura y el equipamiento de los establecimientos han sido de los asuntos más delicados que han debido enfrentar los SLEP. En muchos territorios la infraestructura educativa estaba en muy mal estado, incluso no cumpliendo las normativas, con terrenos no saneados, sin aprobación de la Dirección de Obras Municipales y con planos desactualizados, por mencionar algunos problemas. Sin embargo, dadas las expectativas asociadas al cambio de administración, las comunidades educativas y locales manifiestan una baja tolerancia a las falencias de infraestructura, equipamiento y mantención de los establecimientos, siendo una fuente de demanda y conflicto importante. Ante este desafío, a pesar de las mejoras introducidas, existe consenso en que los recursos y capacidades con que cuenta el SLEP se han demostrado insuficientes. Los fondos para infraestructura y mantención, si bien han crecido, no logran cubrir la demanda, y la aprobación de los proyectos de infraestructura sería excesivamente lenta, al requerir la revisión de diferentes niveles y organismos. No obstante, se observa una mejora en la ejecución de proyectos de inversión en los SLEP de las cohortes más antiguas, a medida que ganan experiencia y conocimiento sobre los procesos y desafíos implicados. Por último, sólo recientemente algunos SLEP han comenzado a trabajar con el GORE para presentar proyectos de infraestructura, abriendo un camino promisorio en esta dimensión, pero que se debe potenciar.

Dimensión educativa

Existe una gran expectativa respecto de la contribución que los SLEP pueden realizar en la dimensión educacional y se han documentado varios procesos de trabajo innovador en este aspecto, siendo en varios casos lo más valorado del cambio, según diversos actores (por ejemplo, el foco en lo pedagógico y el fortalecimiento del trabajo en redes). Los SLEP han buscado mejorar la calidad educativa de sus territorios principalmente a través de tres maneras. Primero, con el mejoramiento de las condiciones de soporte a los procesos educativos, como los procesos administrativos, la gestión de recursos financieros y humanos, y la infraestructura. Segundo, con la implementación de estrategias para acompañar a los establecimientos en sus planes de mejoramiento educativo, lo que se ha traducido en ayudar a priorizar focos de trabajo, el desarrollo de capacidades y la gestión de redes de mejora. Tercero, con mecanismos para hacer seguimiento a los procesos de cambio, sobre todo mediante la definición y uso de indicadores de resultados educativos y análisis cuantificables.

Sin embargo, los SLEP han tenido dificultades para concentrar sus esfuerzos y recursos en mejorar procesos propios de la educación. Como se explicó, la instalación de los SLEP ha presentado importantes dificultades en las áreas de soporte, haciendo que la dimensión educativa tienda a ser postpuesta en el tiempo o postergada en la prioridad, toda vez que ciertos asuntos administrativos, financieros, jurídicos, de recursos humanos y de infraestructura se entienden como “más urgentes” de resolver. Además, la conformación de las UATP ha sido particularmente lenta, siendo en algunos SLEP una de las últimas unidades en tener jefaturas y constituir sus equipos de trabajo. Por cierto, cuando los SLEP logran delinear estrategias de mejoramiento educativo, se observa que los procesos y logros aún son bastante heterogéneos. Lo que parece estar teniendo mejor implementación es el seguimiento y monitoreo de resultados e indicadores; en cambio, lo que aún parece necesario de

consolidar es la capacidad de asesoría y orientación efectiva de los SLEP a los establecimientos educacionales. En este aspecto, la referida insuficiencia de los equipos profesionales ha resultado crítica, lo que se combina con cierta escasez de competencias en niveles y modalidades específicas (como educación parvularia o formación técnico-profesional).

Dimensión participación y territorio

En términos generales, para todos los actores entrevistados, el énfasis que otorga el Sistema de Educación Pública a la participación y a la vinculación territorial en la gobernanza de los SLEP es positivo. Sin embargo, la promoción de la participación y la vinculación territorial no está siendo una tarea fácil ni homogénea para los SLEP. Existen diferencias importantes entre territorios, las que dependen de la cultura de participación que existía previamente en cada territorio y de la voluntad de los directores ejecutivos para organizar esta tarea y dar relevancia real a las opiniones de los distintos estamentos y órganos de participación que dispone la ley. Asimismo, las orientaciones nacionales sobre participación y vinculación territorial de los SLEP han sido (hasta hace poco) difusas, incluyendo las articulaciones entre los diferentes niveles y órganos de participación educacional en el territorio.

En términos estructurales, el Comité Directivo aparece como un órgano debilitado, con información limitada, sin una metodología clara de funcionamiento; para muchos, el vínculo con la DEP es algo débil, lo que deriva en poca claridad sobre sus roles y funciones; sobre la formalidad de su existencia, atribuciones y funcionamiento, y sobre la oportunidad en que se les comunica información relevante que afecta al SLEP. Una repercusión importante de la situación descrita es que, para muchos actores entrevistados, los miembros del Comité Directivo que supuestamente “representan” a actores locales (como los municipios o los apoderados), en la práctica no lo hacen, ya sea porque sus procesos de nominación fueron poco sustantivos o porque no tienen canales de comunicación fluida con dichos actores. En el caso de los Consejos Locales, los problemas que han enfrentado han sido aún más fundamentales, siendo muchas veces postergados en su conformación y funcionamiento, y poniéndose en duda su relevancia, tanto por su baja convocatoria y representatividad como por la poca claridad de su rol y baja incidencia de sus opiniones que se percibe.

VII. RECOMENDACIONES

1. Mejorar significativamente la cooperación de los municipios

Como se ha señalado, uno de los hallazgos más transversales es que la estrategia de instalación de los Servicios Locales de Educación Pública supone la cooperación eficaz de los municipios y una gestión educacional municipal responsable hasta el momento del traspaso. Sin embargo, este supuesto crítico está muy lejos de cumplirse y, más bien, lo que se observa es una insuficiente o escasa cooperación de los municipios, aunque por cierto existe cierta heterogeneidad. Esto podría deberse a las debilidades institucionales de los municipios, a un desentendimiento progresivo por la gestión de la educación que ya no seguirá bajo administración municipal, o a una abierta oposición a la reforma. Lo que es claro es que los instrumentos existentes para asegurar la cooperación de los municipios, como los planes de transición y otros, no han sido suficientes y generan efectos negativos de corto y mediano plazo a los SLEP.

En este contexto, se recomienda que **los planes y convenios de transición sean reforzados en sus componentes, detalles y obligaciones, y transformados en obligatorios para todos los municipios, incluyendo sanciones efectivas en caso de incumplimiento**, como se propone en el Proyecto de Ley actualmente en discusión en el Congreso. Sin embargo, debido a las importantes debilidades institucionales de muchos municipios, se requiere adicionalmente de un **rol más fuerte, mayores atribuciones y recursos de la DEP para el levantamiento previo de información sobre los territorios**, por ejemplo, sobre infraestructura, equipamiento, recursos humanos y financiamiento, de manera que esté disponible a la llegada de las autoridades del SLEP. Al mismo tiempo, se sugiere **potenciar con más fuerza las alianzas y convenios con los municipios**, para que estos puedan contribuir de manera concreta a la educación pública del territorio luego del traspaso de los establecimientos al SLEP.

2. Fortalecer el apoyo central y local en la instalación de los SLEP

Un segundo hallazgo más o menos transversal es la percepción de los actores de que el acompañamiento y soporte que la DEP ha proporcionado para la constitución de los SLEP ha ido mejorando en el tiempo, pero que sigue siendo insuficiente, lo que la mayoría interpreta no como una falta de esfuerzo o experticia de los profesionales de la DEP, sino más bien una consecuencia del limitado personal que tendría para las múltiples tareas que significan la instalación. Los actores locales entrevistados tienden a coincidir en la necesidad de una DEP más proactiva en el proceso de instalación, pero también en el desarrollo y consolidación de los SLEP posteriormente; menos burocrática y más enfocada en proveer apoyo más oportuno y sistemático. Muchos de los entrevistados coinciden en que en el último período este giro en la DEP parece haber comenzado.

Adicionalmente, se percibe un limitado involucramiento de la institucionalidad del Mineduc en los territorios y una falta de coordinación entre distintos servicios públicos (Mineduc en sus distintos niveles, Superintendencia, Agencia, Junaeb y Junji, entre otros). Aunque estas dos situaciones han ido mejorando en el último tiempo, todavía queda muchísimo espacio para seguir fortaleciendo el acompañamiento a los nuevos SLEP y la articulación de las agencias públicas en el territorio.

Al respecto, se recomienda en primer lugar un **fortalecimiento de los equipos profesionales de la DEP** para que puedan abordar esta demanda de un mayor y más sistemático apoyo a los SLEP que se están instalando. Se debe evaluar fortalecer a la DEP en forma transitoria para que pueda apoyar con más efectividad el proceso de puesta en marcha de los nuevos servicios, incluso con una dotación superior a la que tendrá en régimen cuando ya estén instalados todos los SLEP, especialmente en las áreas de inversiones (diseño e implementación de proyectos), y sistemas de administración e

información. Adicionalmente, se recomienda un trabajo más sinérgico entre las distintas divisiones de la DEP para el apoyo a la instalación de los SLEP, la que hasta recientemente había sido casi exclusivamente responsabilidad de la División de Implementación. Finalmente, que la DEP provea una mucho mayor infraestructura común a los SLEP: sistemas, modelos de compras/contratos, buenas prácticas de gestión y organización, información y datos, entre otros que hagan que cada nuevo SLEP no parte de cero, sino del aprendizaje institucional a partir de la experiencia de estos años de implementación de la NEP.

Por otra parte, es necesario clarificar y entregar más funciones concretas y relevantes a las distintas agencias públicas, de manera de involucrarlas más en esta reforma. Por otro lado, fortalecer los mecanismos de coordinación, tanto a nivel nacional como local, poniendo en el centro el apoyo a los SLEP y los establecimientos educacionales. Se requiere una mejor articulación a nivel central, a nivel regional y provincial, entre las agencias dependientes del Mineduc y las agencias de otros sectores cuya cooperación es relevante (institucionalidad de infancia, servicios de salud, instituciones de educación superior, sector privado). El primer paso para esto es **la creación de instancias de coordinación sistemática de todos los organismos públicos tanto a nivel regional como nacional**, como las que se proponen en el Proyecto de Ley en discusión en el Congreso. Sin embargo, el desafío mayor, es **cómo se pasa de una reforma institucional impulsada y de responsabilidad de la DEP y el Mineduc, a una reforma que sea apoyada y cuya responsabilidad sea compartida por todas las instituciones públicas que juegan un rol en el sistema educativo, una reforma donde todo el Estado de Chile esté fuertemente comprometido.**

3. Mejorar el diseño estratégico y el modelo de gestión

Como se ha señalado, la percepción generalizada es que los SLEP navegan en un entramado de normas e instrumentos de gestión y control excesivos y desarticulados: generales del sector público, específicos de la NEP y normativas propias de los “sostenedores” educacionales, que generan una burocratización de la gestión y sobrecargan el trabajo de los profesionales de los SLEP. Se sugiere racionalizar esta carga, a partir de la definición de un modelo de gestión más claro y apropiado al desafío que representa la instalación de la NEP.

Recientemente, se ha ido desarrollando una narrativa de la NEP que parece tener buena recepción en los actores educacionales, y que intenta materializarse en una estrategia. Lamentablemente, este relato está desacoplado del diseño institucional y del modelo de gestión actual, lo que puede generar frustración en las expectativas que el propio relato genera. Esencialmente, el relato privilegia la educación pública como el mecanismo con que cuenta el Estado para producir valor público. Sin embargo, el diseño sigue el enfoque de Nueva Gestión Pública (NGP), que privilegia los incentivos y el control jerárquico. Al respecto, **se recomienda aprovechar las herramientas que ofrecen los nuevos enfoques de administración pública que surgen como respuesta a la NGP, como Valor Público, Gobernanza de Redes y Nuevos Servicios Públicos. Estos podrían estar más alineados con el relato actual de la NEP y con dar mayor cabida a los mecanismos de voz y motivación intrínseca, permitiendo a la vez reducir la demanda burocrática de control y vigilancia que se observa en los SLEP.**

Por otra parte, se podrían aplicar herramientas de la ingeniería de sistemas para mejorar el diseño del Sistema de Educación Pública, lo que debiera incluir al menos: i) la identificación de la cadena de valor público y el diseño de sistemas modulares de gestión, de gestión de la gestión y de apoyo que permitan mejorar las interacciones en el aula y en las escuelas; ii) la articulación de estos distintos módulos en el diseño de una arquitectura empresarial del Sistema de Educación Pública, incluyendo los flujos de información, la optimización de los procesos y los mecanismos de gobernanza; y iii) la

definición clara de las responsabilidades, decisiones y procesos que estarían a cargo de los distintas organizaciones.

A nivel del SLEP esto implica pasar de un énfasis en lo administrativo a un foco en lo técnico-pedagógico, y daría un papel más claro a cada una de las agencias del territorio respecto a su apoyo al SLEP y a los establecimientos. Todos los sistemas administrativos, financieros y de control de gestión deberían ser *desarrollados centralizadamente*, para garantizar interoperabilidad y reducir la demanda de múltiples agencias, *pero operados descentralizadamente*. Finalmente, **se debería evaluar, al menos al inicio de la implementación de los SLEP, si estos debieran cumplir con todos los programas de control de gestión que aplican al resto de los servicios públicos y aquellos propios del sistema educativo. Adicionalmente, debiera existir mayor flexibilidad para reasignar presupuesto en el SLEP.**

4. Acelerar la selección y nombramiento de primeros y segundos niveles jerárquicos de los SLEP

A pesar de los esfuerzos del sistema de Alta Dirección Pública (ADP) y de la extensión del plazo de instalación, la selección y nombramiento de los equipos directivos de los SLEP continúa realizándose con mucho menos anticipación de la necesaria. El plazo deseable es que los directores ejecutivos estén nombrados entre 22 y 18 meses antes del traspaso, y las subdirecciones 12 meses antes. Las razones de estos retrasos son múltiples, pero entre las más importantes es que el sistema de selección está saturado, pues pareciera tener insuficientes recursos y capacidades para la alta demanda que la instalación de los servicios representa; los perfiles de funcionarios de SLEP serían algo rígidos, y habría una carencia de candidatos idóneos para ciertos cargos, especialmente en territorios más distantes de las ciudades cabeceras regionales.

Por esto, se recomienda el **fortalecimiento urgente de la Unidad de Educación de la Alta Dirección Pública, con medidas temporales extraordinarias** tanto en personal como en recursos para cumplir con el enorme desafío que debe enfrentar en los próximos años. En segundo lugar, se recomienda la **realización de un programa masivo y continuo de formación de profesionales con los perfiles que se requieren, con instituciones de educación superior de alto prestigio y experiencia**, sin lo cual la falta de candidatos idóneos es esperable que se vuelva más crítica en el futuro. En tercer lugar, **revisar y flexibilizar los perfiles de los cargos de primer y segundo nivel**, de manera de ampliar el potencial de postulantes. Por último, **un programa de acompañamiento sistemático para abordar los desafíos que van enfrentando los directivos de los SLEP** durante el funcionamiento en régimen y fortalecer las redes de cooperación horizontales.

5. Revisar los criterios para la estimación de las dotaciones de personal de los SLEP

Existe un amplio consenso de que las dotaciones máximas definidas para los SLEP son muy insuficientes para las tareas y necesidades, especialmente en territorios extensos, rurales o con gran cantidad de establecimientos. Esta falta de personal genera una importante sobrecarga de trabajo, y hace imposible realizar todas las acciones planificadas, especialmente las visitas y apoyos en terreno a los establecimientos, lo que afecta el trabajo efectivo y más importante del SLEP. Por otra parte, no existen criterios claros o un modelo sobre cómo la Dipres estima las dotaciones de los SLEP.

Al respecto, se recomienda **realizar un estudio y discusión en profundidad acerca de las características (organizacionales y de tamaño) que debiera tener un “modelo de SLEP efectivo”**, a partir de los aprendizajes y experiencia alcanzados en estos años de implementación de los servicios. Este modelo debiese definir las dotaciones del SLEP mediante fórmulas que tomen en cuenta al

menos la matrícula, el número y características de los establecimientos y la dispersión geográfica, sobre la base de costos eficientes de funcionamiento de las distintas funciones que deben desplegarse. Un modelo de este tipo se justifica para dar mayor eficiencia, transparencia, equidad y probidad a la asignación de recursos. El presupuesto y las dotaciones deben permitir desempeñar adecuadamente las distintas funciones, evitando tanto el desfinanciamiento como el exceso de gasto. Además, asegurar que los equipos profesionales se constituyan más aceleradamente y se completen en un plazo razonable. Hoy el SLEP se conforma en un lento "gota a gota" y luego funciona mucho tiempo sin la dotación completa.

6. Definir con claridad los docentes y asistentes de la educación necesarios en los establecimientos educativos

La información que reciben los SLEP desde los municipios sobre personal en los establecimientos es de baja calidad, incompleta y poco confiable, lo que genera problemas duraderos en la gestión de personas. La dotación docente y de asistentes de la educación del primer año del traspaso se define en el PADEM, sobre lo cual el SLEP no tiene mayor injerencia, por lo que no puede realizar ningún ajuste ni planificación. Por otra parte, tanto los hallazgos del componente cualitativo como los del cuantitativo dan cuenta de que **los municipios aumentan sus dotaciones de asistentes de la educación sin justificación en los últimos años**. A esto se suma una **alta cantidad de licencias médicas**, lo que genera una sobrecarga para el equipo de trabajo y una merma de recursos por este concepto, los que no son recuperados por el SLEP. Estos dos problemas, la sobredotación y la pérdida de recursos por licencias, generan rápidamente un déficit financiero en los SLEP.

En este ámbito, se recomienda entregarles **atribuciones a la DEP y los SLEP para participar y tener poder de decisión en los PADEM comunales de los últimos años (no sólo del último), especialmente si estos implican compromisos financieros importantes que heredará el SLEP**. Por otra parte, es necesario **definir criterios o estándares para determinar la dotación adecuada de docentes y asistentes de la educación**, de acuerdo a variables como matrícula, número y tipo de establecimientos, vulnerabilidad y otras condiciones del contexto. Contar con este modelo permitiría ajustar permanentemente las dotaciones a un estándar técnico adecuado, especialmente al momento del traspaso de los establecimientos, pero también al inicio de cada año escolar. Se recomienda realizar un estudio que determine coeficientes técnicos, que permitan realizar ajustes al momento del traspaso y al término de cada año escolar, cuando haya claridad de la matrícula del año siguiente. Estos modelos son comunes en los países desarrollados, donde se establecen a nivel de reglamento.

7. Avanzar hacia un plan nacional de infraestructura educativa pública

El proceso de gestión de la infraestructura educativa ha sido una de las áreas más complejas para los SLEP, y las comunidades educativas tienen muchas demandas y expectativas en este ámbito. En muchos de los territorios, la infraestructura estaba en muy mal estado o no cumplía las normativas. Además, la información que reciben los SLEP desde los municipios sobre infraestructura y equipamiento es de baja calidad, y los servicios no cuentan con equipos ni tiempos suficientes para validarla en terreno antes del traspaso. Esto no permite contar con un buen diagnóstico de infraestructura y equipamiento; generar un plan de inversiones o una cartera de proyectos de inversión, ni tampoco planificar con suficiente tiempo el mantenimiento de los establecimientos. Existe bastante consenso y evidencia de que los recursos y capacidades con que cuentan los SLEP son insuficientes para la magnitud de la tarea en este ámbito. Por último, si bien los fondos para infraestructura y mantención han crecido, parecieran ser todavía insuficientes para satisfacer las necesidades.

Para abordar estos desafíos, se recomienda, en primer lugar, **acelerar fuertemente el catastro nacional de infraestructura y equipamiento que se está realizando, puesto que parece poco probable que la información que entreguen los municipios mejore significativamente en los próximos años.** En segundo lugar, se requiere **un rol más proactivo de la DEP en el apoyo y la asesoría a los equipos de los SLEP en este tema, así como un fortalecimiento de las capacidades en temas de inversión e infraestructura de estos.** En tercer lugar, se requiere aumentar los fondos disponibles para esta área, así como desarrollar capacidades en los SLEP para aprovechar otros fondos disponibles, como los de los GORE. Por último, **se recomienda definir una política de ajustes de oferta educativa ante cambios importantes en la población escolar,** pues se anticipa una reducción considerable en la población escolar en los próximos años (los nacimientos en Chile se habrán reducido un 40% entre 2014 y 2024) y un incremento de oferta en unos pocos lugares del país.

8. Fortalecer el trabajo técnico-educativo

En general, se observa una valoración positiva de los actores escolares de la orientación técnico-pedagógica por parte de los SLEP respecto de las orientaciones de la DEP. Se menciona un cambio de enfoque hacia una mayor preocupación por lo pedagógico, lo cual es visto como un avance respecto del trabajo de los municipios. Sin embargo, al inicio de la instalación de los SLEP, la dimensión educativa tiende a ser pospuesta por la urgencia de resolver temas administrativos, financieros y de infraestructura.

Destaca el hecho de que se están desarrollando numerosas iniciativas en jardines, escuelas y liceos, y que una de las tareas de los SLEP está siendo identificarlas y evaluar su pertinencia y efectividad. En los SLEP donde se ha construido una relación de confianza y apoyo real entre la UATP y los directores de los establecimientos, se observa que esta es una condición para que el servicio cumpla su rol, pero no es suficiente para fortalecer o innovar en las prácticas pedagógicas y mejorar los resultados educativos.

En muchos territorios, los equipos que se conforman son más pequeños de lo que se requiere frente a la gran cantidad y diversidad de establecimientos que se debe asesorar. Asimismo, existe cierta preocupación en algunos SLEP con respecto a la capacidad de influencia, sobre todo por perfiles de asesores poco experimentados, que no necesariamente tienen suficiente legitimidad frente a los equipos directivos. También existen diferencias en cómo cada SLEP ha ido entendiendo el rol de acompañamiento y las estrategias de trabajo, las que en la mayoría de los casos están en un nivel de desarrollo incipiente.

En este contexto, las recomendaciones son, en primer lugar, **revisar en profundidad la cantidad y el perfil de los asesores técnico-pedagógicos que se requieren en cada SLEP, y las necesidades formativas que estos tienen** para generar el salto que se espera en la calidad de la Nueva Educación Pública, dadas las diferencias de los territorios. Por otro lado, es necesario consolidar la capacidad de asesoría y orientación efectiva de los SLEP a los establecimientos educacionales, **evaluando seriamente el modelo de desarrollo de capacidades promovido desde la DEP hasta el momento y sus efectos; identificando las estrategias específicas que han tenido resultados e impacto para escalarlas y transferirlas más rápidamente a otros SLEP, y fortaleciendo la capacidad de los asesores a través de un programa de formación masivo a asesores de las UATP.**

9. Mejorar la participación de los diversos actores locales

Los Comités Directivos Locales y Consejos Locales están operativos en todos los SLEP creados y, en general, son valorados. Sin embargo, se observa que los roles y atribuciones de estos órganos no

están suficientemente claros, y son todavía muy débiles. Otro problema que se observa es la insuficiente información y capacitación que se les entrega a sus miembros, tanto sobre sus roles como sobre lo que está ocurriendo con el SLEP, lo que afecta sus posibilidades de incidencia. Por otra parte, en algunos casos existirían problemas de representatividad de los miembros de los comités y consejos. Por último, no existen definiciones claras respecto a la articulación entre distintas instancias de participación (CDL, CL, Cosoc, conferencia de directores, consejos escolares) y de estas con otras iniciativas participativas que promueven el mismo SLEP u otras instituciones, como el Mineduc, la DEP y la Superintendencia, entre otras.

Al respecto, se recomienda, en primer lugar, **clarificar el rol, las atribuciones y la articulación entre las distintas instancias de participación en el territorio**, de tal modo que pueda funcionar efectivamente como una red. En segundo lugar, **desarrollar un programa de capacitación continuo para los miembros de las distintas instancias**, por ejemplo, asociado con universidades locales. En tercer lugar, **revisar la composición tanto de los Comités Directivos Locales como de los Consejos Locales**. Para ello es necesario hacer un diagnóstico profundo sobre los actores locales a involucrar, identificando sus intereses y contribuciones potenciales, además de conocer sus dinámicas de representación. En cuarto lugar, **mejorar la articulación entre representantes y representados, en especial de aquellos que representan instituciones clave del territorio: municipios y Gobierno Regional en el CDL**. Asimismo, establecer formas de comunicación mínimas obligatorias entre actores y sus representantes, para asegurar que la voz de las comunidades sea efectivamente escuchada en estos consejos y comités. Por último, **definir y difundir una política de la educación pública sobre participación y vinculación territorial que oriente con claridad** respecto a los principios, propósitos y estrategias que deben conducir las acciones y a los actores que se espera vincular.

10. Crear una nueva etapa de transición de la implementación de los SLEP

En la actualidad, después del primer año de traspaso, los SLEP entran en régimen y no vuelven a transitar hacia otro estado, a pesar de que todavía están iniciando el proceso de implementación. Por ello, **se recomienda incorporar una nueva etapa llamada de “transición”, cuyos plazos sean variables en función de la madurez de la gestión en las distintas dimensiones por parte del SLEP desde el momento del traspaso**. Esta etapa de transición se caracterizaría por un apoyo de la DEP y otras organizaciones del sector a la gestión del SLEP, hasta que se cumplan ciertos estándares o criterios para entrar en régimen o lograr mayor autonomía. Lo que se requiere para un buen funcionamiento en esta nueva etapa de plena autonomía es el diseño de sistemas que permitan optimizar la cadena de valor con los recursos disponibles y un adecuado sistema de control de gestión que permita rectificar errores antes de que se generen problemas y aprender sistemáticamente. Esto debe ser complementado por los mecanismos del Sistema de Aseguramiento de la Calidad, los cuales debieran ajustarse a la nueva realidad institucional.

Las agencias de control y monitoreo deben informar tempranamente cuando exista un SLEP en trayectoria hacia posibles crisis (con desbalances presupuestarios, pérdida de matrícula, baja ejecución o sanciones de Superintendencia, entre otros). La DEP y el Mineduc deben tener mejores instrumentos para intervenir preventivamente esos SLEP, así como intervenir remedialmente aquellos que entren en crisis, bajo el mandato legal de garantizar la continuidad del servicio educativo y la garantía del derecho a la educación.

VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arzola, M. P. (2023). Coordinadora Programa Social. A cinco años de su entrada en vigencia: la nueva Educación Pública al pizarrón. Serie Informe Social N°199 (pp. 1-6). Libertad y Desarrollo.

Bellei, C.; G. Muñoz; X. Rubio; M. Alcaíno; M.P. Donoso; J. Martínez; L. De La Fuente; F. Del Pozo; y R. Díaz (2018). La Nueva Educación Pública. Contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización. Santiago: Universidad de Chile.

Cabezas, V., Claro, M., Gallego, F., Irrarrázaval, I., & Williamson, C. (2024). Mejoras urgentes para fortalecer la educación pública en Chile: Una revisión de su funcionamiento. *Temas de la Agenda Pública*, 19(173).

Centro de Políticas Públicas. (2021). Informe final: Estudio de planificación de la segunda etapa de implementación de la Ley N°21.040.

Contraloría General de la República. (2021, marzo 22). Acciones adoptadas por la CGR respecto de los Servicios Locales de Educación Pública: Presentación de la CGR ante la Comisión Especial Investigadora sobre eventuales irregularidades en la implementación de la Ley N° 21.040, en particular sobre la instalación y funcionamiento de los nuevos Servicios Locales de Educación Pública.

Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública. (2021). Evaluación intermedia: Implementación de la Ley N°21.040 que crea el Sistema de Educación Pública, marzo de 2021.

Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública. (2023). Informe anual de seguimiento de la puesta en marcha del Sistema de Educación Pública: Año 2022.

Creswell, J. W. (2013). *Steps in conducting a scholarly mixed methods study*.

Cresswell, J. & Poth, C. (2018). *Qualitative Inquiry and Research Design. Choosing Among Five Approaches (4th ed)*. SAGE.

Critical Appraisal Skills Programme. (2018a). CASP systematic review checklist [PDF]. Recuperado de <https://casp-uk.net/checklists/casp-systematic-review-checklist-fillable.pdf>. Consultado el 8 de mayo de 2024.

Critical Appraisal Skills Programme. (2018b). CASP qualitative studies checklist [PDF]. Recuperado de <https://casp-uk.net/checklists/casp-systematic-review-checklist-fillable.pdf>. Consultado el 8 de mayo de 2024.

Donoso-Díaz, S. (2021). Los nuevos Servicios Locales de Educación Pública de Chile: desafíos del proceso de implementación inicial. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 29(111), 378-398. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362020002802691>

Eyzaguirre, S., Izquierdo, S., y San Martín, H. (2021). Nueva Educación Pública. Deficiencias y desafíos. Centro de Estudios Públicos.

Garretón, M., Sanfuentes, M., Valenzuela, J. P., y Núñez, I. M. (2022). Brechas y desafíos organizacionales en la implementación temprana de la Nueva Educación Pública en Chile. *Pensamiento Educativo*, 59(1), 00110. <https://dx.doi.org/10.7764/pel.59.1.2022.10>

Godoy T., I. (2022). La escala en los Servicios Locales de Educación Pública, recomendaciones de la experiencia internacional (Tesis de maestría, Magíster en Políticas Públicas). Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/194638>

Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, P. (1998). *Metodología de la investigación*. (2da Ed.). McGraw-Hill.

Krouwel, M., Jolly, K., & Greenfield, S. (2019). Comparing Skype (video calling) and in-person qualitative interview modes in a study of people with irritable bowel syndrome—an exploratory comparative analysis. *BMC medical research methodology*, 19, 1-9.

Madero Cabib, C., Manz, B., y Castro, C. (2022). “Nosotros esperábamos que...” La nueva educación pública en la voz de directoras y directores transitando hacia Servicios Locales de educación. Serie Policy Brief Observatorio de la Educación Pública Chilena, (2).

Matamoros Fernández, C. (2022). Conflictividad laboral en la Nueva Educación Pública. Barrancas: 2018-2021. *Encrucijada Americana*, 14(2), 8-30. <https://doi.org/10.53689/ea.v14i2.193>

Maureira Tapia, F., y Portales Olivares, J. (2021). El desafío de la participación en la nueva educación pública. Serie Policy Brief Observatorio de la Educación Pública Chilena, (1).

Ministerio de Educación. (2023). Servicios Locales de Educación Pública (cohorte 2022): Aysén, Iquique, Magallanes y Punilla Cordillera. Informe de Traspaso. Mineduc.

Ministerio de Educación. (2023). Informe de traspaso de los Servicios Locales de Educación Pública cohorte 2022, Mineduc.

Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos. (2021, marzo 25). Con respecto a las preguntas formuladas durante la exposición al Consejo de implementación de los Servicios Locales de Educación Pública realizada el día 24/03/2021: ¿Qué se ha hecho o qué se espera hacer como Ejecutivo para apoyar la implementación de los SLEP? Ministerio de Hacienda.

Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (2024). Mensaje de S.E. el Presidente de la República que modifica la Ley N° 21.040 y otros cuerpos legales, fortaleciendo la gestión educativa y mejorando las normas sobre administración e instalación del Sistema de Educación Pública. Santiago, Chile. Mensaje N° 027-372.

Muñoz, G., Weinstein, J., y Álvarez, N. (2022). La Voz de los directores y directoras de la Nueva Educación Pública. Reporte de resultados. Programa de Liderazgo Educativo, Universidad Diego Portales.

Raczynski, D., Rivero, R., y Yáñez, T. (2019). Nivel intermedio del sistema escolar en Chile: normativa y visión de los sostenedores acerca de las funciones, preparación para el cargo y las prácticas. *Calidad en la educación*, (51), 382-420. <https://dx.doi.org/10.31619/caledu.n51.680>.

Rendón Pantoja, S., Gallardo Rail, J., Riquelme Vera, L., Bertullo Martínez, O. V., y Espinoza Caramiñana, C. (2020). La nueva educación pública: Lo que no se dice y lo que no se ve... OPECH.

Sanfuentes, M., Garretón, M., Valenzuela, J. P., Díaz, R., & Montoya, C. (2024). Philanthropic emotional work: Papering over the cracks of unprecedented public education reform. *Educational Management Administration & Leadership*, 52(1), 230-252. <https://doi.org/10.1177/17411432211054625>

Schmidt, B., Palazzi, A. y Piccinini, C. A. (2020). Entrevistas online: posibilidades y desafíos para la recogida de datos en el contexto de la pandemia de Covid-19. *Revista Familia, Ciclos de Vida e Saúde no Contexto Social*, 8(2020), 960-966.

Servicio Civil. (2020). *Minuta: antecedentes y observaciones sobre la participación del Sistema Alta Dirección Pública en la implementación inicial de la Ley N°21.040.*

Subsecretaría de Educación. (2021). *Servicio de Análisis y Evaluación de la Implementación de los Servicios Locales de Educación Pública: Informe Final.*

Teddlie, C., & Yu, F. (2007). Mixed methods sampling: A typology with examples. *Journal of mixed methods research*, 1(1), 77-100.

Uribe, M., Valenzuela, J. P., Anderson, S., y Núñez, I. (2019). *Estudio de seguimiento y sistematización de procesos críticos en la transición de la gestión de la educación pública de los municipios a los Servicios Locales de Educación (SLEP): Un estudio de aprendizajes sobre el proceso de instalación de la nueva institucionalidad de la educación pública chilena (Informe Técnico Final).* Centro de Liderazgo PUCV y CIAE Universidad de Chile.

Vlasceanu, L.; Grünberg, L. & Parlea, D. (comps.). (2007). *Quality Assurance and Accreditation: A Glossary of Basic Terms and Definitions.* Bucarest: UNESCO-CEPES.