

COLECCIÓN ESTUDIOS EN EDUCACIÓN

La Colección Estudios en Educación forma parte del compromiso de difusión y transferencia a la comunidad de nuevo conocimiento en el área de la educación del Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE) y de Ediciones UC.

Otros títulos de la colección

Ideas en Educación
Reflexiones y propuestas desde la UC
Ignacio Sánchez, editor

Ideas en Educación II
Definiciones en tiempos de cambio
Ignacio Sánchez, editor

La Educación Superior de Chile
Transformación, desarrollo y crisis
Andrés Bernasconi, editor

Aprendizaje de la ciudadanía
Contextos, experiencias y resultados
Cristián Cox y Juan Carlos Castillo, editores

Educación católica en Chile
Perspectivas, aportes y tensiones
Patricia Imbarack, editora

Abriendo las puertas del aula
Transformación de las prácticas docentes
Jorge Manzi y María Rosa García, editores

Mercado escolar y oportunidad educacional
Libertad, diversidad y desigualdad
Javier Corvalán, Alejandro Carrasco y J.E. García-Huidobro, editores

En todos los estudios de opinión, se demuestra que la educación es la prioridad fundamental de nuestra ciudadanía, ya que se considera una palanca fundamental de transformación personal, comunitaria y también, de manera especial, de cohesión social en nuestro país. Este libro, “*Ideas en educación III. Evolución de una reforma*”, se orienta a actualizar los contenidos y la evolución e implementación de las leyes que se han aprobado en los últimos años en el área de la educación. Al igual que en los dos volúmenes anteriores, el objetivo ha sido formular un análisis de la realidad y aportar a la discusión con una visión crítica y constructiva.

Siguiendo la línea trazada por los volúmenes anteriores, destacados académicos(as) e investigadores(as) de la UC —de variadas Facultades y unidades de la Dirección Superior de la institución— analizan y describen importantes temáticas, como son la autonomía universitaria, el aseguramiento de la calidad, el marco regulatorio de la educación, la educación inicial y escolar, las políticas de inclusión, la ley de desarrollo profesional docente, el crecimiento de la educación técnico-profesional, el acceso y admisión a la educación superior, las formas de financiamiento de la educación en todos sus niveles, la innovación educativa, el programa *College UC*, la sustentabilidad y equidad de género, el desarrollo de la internacionalización, integridad académica, éticas aplicadas, diversidad, necesidades educativas especiales, entre otros.

Como en las ediciones anteriores, el enfoque del libro se orienta a expresar las múltiples visiones académicas de esta gran variedad de temas, lo que evidencia la riqueza de contar con este cuerpo académico de diferentes disciplinas que abordan desde su mirada la educación y, asimismo, denota la diversidad, pluralismo y libertad académica de la universidad.

Esperamos que esta obra promueva el diálogo y contribuya con miradas y propuestas novedosas al estado actual y al desarrollo de la educación, siempre con el objetivo de avanzar hacia una educación de calidad, más equitativa e inclusiva, innovadora y de carácter sustentable. Es un aporte que refleja el compromiso de la universidad con el presente y futuro de la educación en nuestro país.



IDEAS EN EDUCACIÓN III · EVOLUCIÓN DE UNA REFORMA

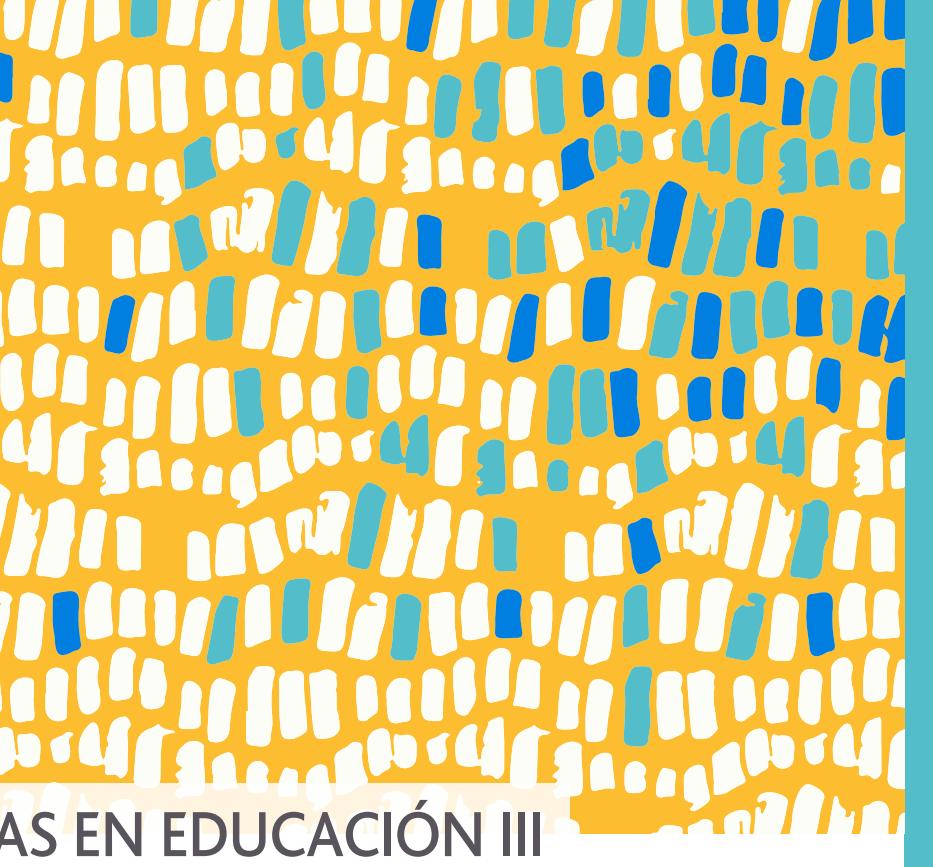
Ignacio Sánchez D.
Editor



Centro UC
Estudios de Políticas y Prácticas
en Educación - CEPPE



COLECCIÓN ESTUDIOS EN EDUCACIÓN



IDEAS EN EDUCACIÓN III

EVOLUCIÓN DE UNA REFORMA

Ignacio Sánchez D.
Editor

El Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE UC) tiene como misión prioritaria crear y difundir conocimiento de frontera sobre la política y la práctica educativa en Chile, de manera de mejorar la base de evidencias con que la sociedad y el sistema político, así como las instituciones educativas y profesionales, cuentan para comprender y responder a las demandas educacionales del país.

El Centro es producto de una alianza entre cuatro Facultades de la Pontificia Universidad Católica de Chile: Facultad de Educación, Facultad de Ciencias Sociales, Facultad de Ingeniería y Facultad de Historia, Geografía y Ciencia Política.

Mediante la unión de sus capacidades de investigación y formación, este centro de investigación de la UC promueve la excelencia y la equidad en educación, así como el diálogo entre el campo de la investigación y las políticas públicas y el quehacer cotidiano de los educadores de todo Chile.

Ignacio Sánchez Díaz es médico cirujano, pediatra y profesor Titular de la Pontificia Universidad Católica de Chile, especialista en enfermedades respiratorias (U. de Miami, Florida). Ha sido director de la Escuela de Medicina en el año 2004 y posteriormente decano de la Facultad de Medicina de la Universidad Católica entre junio de 2008 y marzo de 2010, cuando luego del proceso de búsqueda fue nombrado Rector de esta universidad. Durante su trayectoria en la Facultad de Medicina, su trabajo académico y de investigación se ha enfocado en la investigación clínica, en el estudio de fibrosis quística, asma y función pulmonar en niños, ámbitos en que ha publicado dos ediciones del libro *Enfoque Clínico de las Enfermedades Respiratorias del Niño* y un gran número de artículos científicos en revistas internacionales. También es coeditor del libro *Meneghelli, Pediatría*, principal publicación del área en Hispanoamérica. En los últimos años ha publicado numerosos artículos sobre educación superior en revistas especializadas, en Chile y en el extranjero, y con frecuencia es invitado a exponer en los más importantes foros sobre educación. Ha publicado los libros *Ideas en Educación* —ahora ya en su tercer volumen—, en los que se abordan los principales temas de la reforma educacional en todos sus niveles, desde la perspectiva de diferentes profesores(as) e investigadores(as) de la UC; y dos volúmenes del libro *Desde la universidad a la sociedad*, una selección de escritos —mayoritariamente cartas y columnas de opinión— de sus dos períodos de rectorado. Preside el Capítulo Chileno de Universidades Católicas, es vicepresidente alternante del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas y vicepresidente para la Región del Cono Sur de ODUCAL; ha sido presidente para la red de universidades públicas G. Recibió el grado honorífico de Doctor of Science, Honoris Causa por Drexel University y por la Universidad de Notre Dame, en Estados Unidos. En marzo del año 2020 fue confirmado por la Santa Sede para un tercer período de cinco años en la rectoría de la Universidad Católica.

IDEAS EN EDUCACIÓN III

EVOLUCIÓN DE
UNA REFORMA

EDICIONES UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE
Vicerrectoría de Comunicaciones
Av. Libertador Bernardo O'Higgins 390, Santiago, Chile

editorialeedicionesuc@uc.cl
www.ediciones.uc.cl

Ideas en Educación III.
Evolución de una reforma.

REEMPLAZAR TEXTO

Impresor:
Salesianos Impresores S. A.

CIP-Pontificia Universidad Católica de Chile

Ideas en educación II: definiciones en tiempos de cambio / Ignacio Sánchez D., editor.
Incluye bibliografías.

1. Educación - Chile
2. Educación y Estado - Chile.
3. Educación - Aspectos sociales - Chile.
- I. Sánchez D., Ignacio, editor.

2018

370.983 + DDC23

RCAA2

IDEAS EN EDUCACIÓN III

EVOLUCIÓN DE UNA REFORMA

Ignacio Sánchez D.

Editor

COLECCIÓN ESTUDIOS EN EDUCACIÓN

 **Centro UC**
Estudios de Políticas y Prácticas
en Educación ■ CEPPE



EDICIONES UC

PRÓLOGO

Esta edición del libro “Ideas en Educación III. Evolución de una reforma” encuentra al país en un profundo proceso de análisis constitucional, posterior a una crisis social y en medio de la mayor pandemia sanitaria del último siglo. A pesar de todo esto, en la Universidad Católica nos ha parecido muy necesario continuar con esta serie de libros, que buscan —en la opinión de diversos profesores y profesoras de variadas facultades— actualizar las reformas y cambios a la educación que se han desarrollado en nuestro país, evaluando el efecto, progresos y, en ocasiones, retrocesos en cada uno de ellos. Además, se ha intentado abordar importantes temas que surgen del avance en los diferentes niveles de la educación inicial, secundaria y superior.

Los libros de esta serie “Ideas en Educación”, iniciada hace ya seis años, recalcan que la educación es un proceso vital, de transformación personal, en que los y las estudiantes desarrollan, con la ayuda de sus familias, entorno y comunidad, sus capacidades, con el fin de ponerlas al servicio de la sociedad. Este despliegue les permite entregar un aporte original y único al país. En el reciente proyecto realizado en la plataforma “Tenemos que Hablar de Chile”, donde más de cien mil personas participaron en encuestas y cerca de diez mil en conversaciones respecto del presente y futuro del país, la educación fue sin duda el tema más mencionado y se la definió como una verdadera palanca de transformación social, no solo personal, sino también comunitaria. Así, fue comprendida como un factor clave en la cohesión social, en la construcción de un país más justo y equitativo, en el cual sus habitantes puedan desarrollar en plenitud todas sus cualidades y características. Además, dentro de los principales hallazgos, la diversidad de nuestro país se valoró como una virtud y oportunidad, más que como una desventaja o problema. Una gran tarea para nuestro proceso educativo.

Como se ha descrito, la educación es sin duda el tema que más preocupa a las familias y a la gran mayoría de la ciudadanía. Es el ámbito en el cual hay que poner la mayor atención, y que probablemente será una de las grandes preocupaciones en el proceso constitucional que en la actualidad se está desarrollando en el país. Como es sabido, en la UC participamos de manera continua en la educación a través de la formación en educación de párvulos, inicial, escolar y secundaria a través de un esfuerzo por atraer a las y los mejores estudiantes para poder desarrollar en conjunto su vocación pedagógica. Por otra parte, en la educación superior, nuestra misión universitaria es lograr la excelencia en la creación y transferencia del nuevo

conocimiento y en la formación de las personas, inspirados en una concepción católica, siempre orientados al servicio de la sociedad.

Aspiramos de esta manera a construir una universidad de frontera que, a partir de su identidad católica, imagina nuevas realidades, amplía oportunidades y se compromete con la realidad de nuestra sociedad. Desde nuestra fundación —en el año 1888—, buscamos la formación integral de nuestros estudiantes. En palabras de nuestro rector fundador, “formar el corazón de los jóvenes”, junto a la creación de nuevo conocimiento de frontera, y su transferencia a la sociedad, en todas las áreas del saber. Así también, participamos de manera activa en el debate público a través del análisis de los desafíos que plantea la reforma a la educación superior. Por otra parte, de manera permanente, trabajamos por medio del Centro de Políticas Públicas, con el objeto de aportar al debate de los temas más relevantes de la agenda país en el área de la educación. Desde aquí, se apoya de manera significativa al Proyecto Elige Educar —que tiene ya diez años de historia—, el que ha buscado atraer a los y las mejores estudiantes a estudiar pedagogía para desarrollar su vocación al servicio del país. Además, en el ámbito de la educación técnico-profesional, se entrega un significativo aporte a través del excelente trabajo que realiza la Fundación DUOC UC, cuyo liderazgo en calidad es reconocido en todo el país.

Este libro se presenta organizado en diferentes secciones y capítulos que analizan temas y propuestas que evalúan los cambios de los últimos años, en especial respecto de las reformas implementadas en los diferentes niveles educacionales. El trabajo lo ha realizado un grupo de más de setenta colaboradores —docentes, investigadores(as) y profesionales— que pertenecen a diez facultades y a un número importante de vicerrectorías, direcciones y centros de la universidad. Así también, en esta edición contamos con el aporte de académicos de otras universidades y centros de formación profesional y técnica, lo que sin duda ha enriquecido la propuesta. Se incluyen aspectos transversales y elementos más específicos de la educación inicial, escolar y universitaria, junto al desarrollo de las ciencias e investigación. Como en toda universidad en que la libertad académica y la pluralidad se destacan como valores esenciales de la vida universitaria, se plantean y exponen diferentes miradas, dependiendo de propuestas académicas diversas, las que son también complementarias. En este sentido, se ha privilegiado realizar una tarea interdisciplinaria, con diferentes focos y miradas, las que enriquecen estas propuestas. Por lo anterior, el libro no pretende ser una voz oficial de la universidad en cada tema, sino, más bien, entregar un aporte académico para estimular un fructífero debate.

En lo puntual, en el libro se presentan temas generales y específicos del sistema educativo actual. En la primera sección, se aborda la autonomía universitaria, el aseguramiento de la calidad y una descripción global de la educación superior católica en Latinoamérica. En la segunda sección, de educación inicial y escolar, revisamos la educación parvularia; los cambios en la educación escolar de los últimos años; el sistema de admisión; su financiamiento; el proceso de desmunicipalización; el desarrollo profesional docente, y los principales aspectos de la innovación educativa. En la sección de educación superior, evaluamos los cambios e impacto de la

reciente reforma; el acceso y retención; la estructura de títulos y grados; su financiamiento, y los desafíos de la educación técnico-profesional. Otros temas descritos son la inclusión; modificaciones curriculares en estudios generales College UC; un modelo de experiencia universitaria; y criterios de sustentabilidad en educación superior. En la sección de temas de futuro y desarrollo de la educación, se ha querido explorar el mundo del trabajo; el desarrollo científico; avances en inclusión y en internacionalización; nuevas políticas públicas de desarrollo; la educación intercultural; aspectos de integridad académica; los avances en temas de género en las universidades, y un novedoso desarrollo interdisciplinario en las éticas aplicadas. El libro finaliza con un necesario resumen de cifras y estadísticas que muestran el crecimiento del sistema de educación superior.

Este libro —que ya va en su tercera edición— se está actualizando con la periodicidad que los cambios exigen, con el fin de incorporar nuevos argumentos y propuestas al debate nacional en un tema prioritario para el desarrollo de nuestro país. Es por esto que se han presentado los capítulos descritos en la actual versión. Agradezco a los autores y autoras por la tarea realizada, la que sin duda les ha significado un gran esfuerzo por consolidar y actualizar el conocimiento acumulado, luego de un arduo y prolongado trabajo académico. Como se ha descrito, esto se ha llevado adelante a pesar de todas las dificultades que hemos tenido en nuestro país en los últimos dos años, lo que hace aún más encomiable el esfuerzo académico que se ha desplegado en la concreción de esta obra.

Quisiera expresar mi gran reconocimiento a la Sra. Andrea Pinochet, Jefa de Gabinete de Rectoría UC, por su dedicado trabajo editorial y en la coordinación de todas las tareas que requirió cada una de las etapas del libro; a la Sra. Soledad Hola, Directora de Diseño, y a la Sra. Angélica Zegers, Directora de Ediciones UC, por su gran compromiso y por haber realizado un gran trabajo profesional para que este libro se pudiera editar este año, en un período tan importante, en que se evalúan los cambios implementados durante los años anteriores. Agradezco de manera especial a mi señora, Salesa, y a mi familia por el apoyo incondicional en todos estos años a cargo de la conducción de la universidad.

Esperamos que este libro y las propuestas que presenta promuevan el diálogo y aporten otras miradas del estado actual y desarrollo de la educación, con el objetivo de poder avanzar en la consolidación de una educación en todos sus niveles, que sea de calidad, equitativa, inclusiva, innovadora y, en especial, sustentable para el futuro de Chile. Este trabajo, sin duda, testimonia el compromiso de nuestra universidad.

Ignacio Sánchez D.

Rector

Pontificia Universidad Católica de Chile

CAPÍTULO 8

NUEVA EDUCACIÓN PÚBLICA: DESAFÍOS DE IMPLEMENTACIÓN

VERÓNICA CABEZAS

Profesora Asistente, Facultad de Educación UC
Núcleo Milenio en Desarrollo Social UC

IGNACIO IRARRÁZAVAL

Director Centro de Políticas Públicas UC

NICOLÁS MUÑOZ

Subdirector de Investigación Aplicada
Centro de Políticas Públicas UC

1. INTRODUCCIÓN

El nuevo sistema de educación pública surge a partir de la Ley 21.040, aprobada el año 2017, que busca a través de los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP) sustituir a las municipalidades como sostenedoras de los establecimientos educacionales. Los Servicios Locales son entidades públicas con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya función es gestionar toda la oferta de educación estatal en un territorio. Para cumplir este objetivo, el nuevo sistema busca sustituir a las 345 municipalidades como sostenedoras de los establecimientos educacionales por 70 Servicios Locales de Educación Pública (SLEP). Actualmente existen 11 SLEP ya instalados, y según la planificación inicial, entre 2022 y 2025 deben establecerse los 59 restantes. Además, la planificación considera el 2021 como un año de evaluación, en donde se plantean posibles mejoras a la instauración del nuevo sistema de educación pública y también una posible extensión del plazo de implementación, que tiene como máximo el año 2030.

La ley también contempló la creación de la Dirección de Educación Pública (DEP), servicio público descentralizado y dependiente del Ministerio de Educación, que busca establecer un trabajo en red y coordinado entre los distintos Servicios Locales. La función de la DEP se centra en dirigir estratégicamente el sistema, generando instancias de aprendizaje mutuo entre los servicios y entregando el apoyo necesario para el funcionamiento de dichos servicios.

Parte de las justificaciones para implementar la Nueva Ley de Educación Pública, además de la disparidad del sector municipal, es que la matrícula escolar municipal venía presentando una baja sostenida desde el año 2006, motivada por aspectos demográficos, oferta territorial, cambios en las preferencias de los padres, entre otras causas (Cabezas et al., 2016). La baja en las matrículas de educación municipal que es superada por alternativas particulares subvencionadas revela una pérdida de confianza en el sistema municipal. Aun así, el principal problema de las escuelas municipales no es la baja matrícula *per se*, sino el bajo logro académico de los estudiantes que asisten a dichas escuelas (Cabezas & Irarrázaval, 2018). De esta forma, se plantea que la implementación de cambios institucionales en la educación pública debiese tener como foco el fortalecimiento de las escuelas y el aprendizaje de los estudiantes.

Como se analizó en un artículo previo de los autores¹, desmunicipalizar la educación pública puede traer mejoras en la calidad educativa siempre que se ponga en el centro el aprendizaje de los estudiantes (Cabezas & Irarrázaval, 2018). En ese documento se analizaron los desafíos institucionales de la provisión pública municipal que son críticos para facilitar las mejoras en el aprendizaje de los estudiantes, y a partir de estas problemáticas, se reflexionó en los posibles desafíos que la Nueva Educación Pública debía abordar (Cabezas & Irarrázaval, 2018). A continuación, se describen las principales temáticas desarrolladas en ese artículo.

Primero, se planteó que la capacidad de gestión de los directores de establecimientos educacionales, es decir, que cuenten con recursos y atribuciones para liderar el establecimiento educacional, contribuye al logro educativo de los estudiantes. Contar con directores que sean líderes en términos pedagógicos y que sean capaces de responsabilizarse por los resultados de sus escuelas es un punto importante a abordar en la NEP.

Segundo, también se mencionó que parte de las críticas al sistema municipal es que depende de los ciclos políticos de los alcaldes. La NEP considera esta aprensión y cuenta con planes estratégicos nacionales y locales que duran 8 y 6 años respectivamente. De esta forma, la implementación de los Servicios Locales contribuye, en cierta medida, a una educación pública con proyecciones a largo plazo.

Respecto de la vinculación local de los establecimientos educacionales, la reflexión llevó a plantear que los nuevos SLEP se van a hacer cargo de una mayor diversidad de alumnos y territorios, alejándose de las comunidades, en vez de incluir a estos actores en las decisiones educacionales y fortalecer el componente local de la educación. Por lo tanto, una de las preocupaciones de este nuevo sistema es lograr reconocer las particularidades de cada territorio y sus estudiantes, además de articular políticas locales que complementan los servicios educacionales.

Otro ámbito importante de análisis fue la rendición de cuentas. La nueva institucionalidad no es muy precisa para explicitar los niveles de coordinación de funciones entre sus instituciones ni los mecanismos de exigencia para los directores de los Servicios Locales. La DEP posee atribuciones de control sobre los SLEP, mientras que actores más cercanos al territorio no cuentan con atribuciones para formular exigencias al director del SLEP. La precisión de las responsabilidades a nivel central (DEP, Subsecretaría y SLEP) y a nivel local (SLEP, Comité Directivo Local, Consejos Locales de Educación) permitirá un mejor funcionamiento y coordinación entre las distintas instituciones educativas.

Por último, se plantearon dudas sobre el traspaso de los jardines infantiles

¹ Cabezas, V. & Irarrázaval, I. (2018). Desmunicipalización y la Nueva Educación Pública. En I. Sánchez (Ed.), *Ideas en Educación II: Definiciones en tiempos de cambio*. Santiago, Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile.

que operan bajo vía transferencia de fondos (VTF). A pesar de que administrativamente los jardines cambiarán de sostenedor, no se abordan los desafíos integrales que esto genera en términos de enseñanza. Al mismo tiempo, la ley contempla poco la formación técnico-profesional en la educación media, a la cual se debe dar mayor protagonismo. La ley velará por la oferta de estas especialidades, pero en aspectos de calidad, administración y perfil de los docentes aún queda por resolver (Cabezas & Irarrázaval, 2019).

A dos años de ese trabajo, este capítulo se centra en el proceso mismo de implementación de los SLEP. Teniendo en cuenta que los servicios locales ya implementados fueron traspasados entre el año 2018 y 2020, es difícil adjudicar cambios en los logros de aprendizaje de los estudiantes a este nuevo servicio, al ser traspasos recientes. Por lo mismo, el foco del capítulo está en hacer un diagnóstico de los factores críticos del proceso de instalación de los SLEP y en plantear recomendaciones para mejorar este proceso. Esto va en la línea de reconocer la implementación de los SLEP como un elemento clave dentro de la teoría de cambio de esta política educativa (CEPPE & DESUC, 2018) y, de esta forma, asegurar un mejor desarrollo de las escuelas y sus nuevos sostenedores que permita generar las condiciones adecuadas que logren llevar los temas pedagógicos a un primer plano.

El Centro de Políticas Públicas UC, a través de un análisis cualitativo de los actores clave involucrados, y cuantitativo para caracterizar a los SLEP ya implementados, estudia las proyecciones de los diferentes escenarios de la segunda etapa de implementación (entre 2022 y 2025). Los resultados del estudio revelan que es de suma importancia que esta segunda etapa pueda contar con los recursos financieros, recursos humanos y tiempos necesarios para instalar de forma óptima cada uno de los 59 SLEP que faltan, y con ello resguardar que cada proceso involucrado en esta etapa se desarrolle de buena forma. En esta línea, los resultados arrojan que debido a la complejidad de implementación es conveniente utilizar la extensión de los plazos que permite la ley e implementar los SLEP de manera gradual. Actualmente, la decisión de la extensión de plazos depende del Presidente de la República, el que será asesorado por el Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública, y tiene como plazo máximo para finalizar la instalación de los Servicios Locales diciembre del 2030. Llevar a cabo los traspasos de buena forma es fundamental para lograr las metas de esta reforma, y de este modo evitar que sea un mero cambio en los sostenedores, con pocas mejoras en la gestión administrativa y aún menos en los aspectos pedagógicos.

En el marco de lo anterior, el mejoramiento de la educación pública se debería entender como un proceso permanente, en donde los establecimientos educativos deben generar capacidades internas para sustentar cambios en el mediano y largo plazo. Llevar a cabo una buena implementación permite sostener procesos educativos exitosos que no se vean entorpecidos por problemas organizacionales y administrativos.

A continuación, se analizan los antecedentes formales de los servicios locales ya implementados y los principales desafíos y aprendizajes que han presentado.

Primero, se hace una breve descripción de los SLEP ya implementados, la cantidad de comunas que abarcan, los establecimientos y cambios en matrícula. Luego, se realiza un análisis preliminar de los resultados; como se dijo anteriormente, la instalación de los SLEP es reciente, por lo que los resultados existentes son parciales. Despues de esto, se hace un análisis de las recomendaciones que otros estudios han propuesto para la segunda etapa de implementación de los SLEP. La siguiente sección corresponde a las dimensiones y procesos críticos analizados en la primera fase de implementación de la Ley N° 21.040 y sus proyecciones para la segunda etapa a partir del estudio del Centro de Políticas Públicas UC. Esta sección se divide en las dimensiones del estudio, identificación de procesos críticos, análisis de las complejidades de implementación, descripción de los posibles escenarios de implementación y sus desafíos. Finalmente, este documento termina con una serie de recomendaciones para la segunda etapa de la implementación de la Ley N° 21.040.

2. NUEVA EDUCACIÓN PÚBLICA: AVANCES Y APRENDIZAJES DE LA PRIMERA FASE DE IMPLEMENTACIÓN

Actualmente existen 11 SLEP instalados, los que integran a 41 municipios en nueve regiones de Chile. La segunda etapa, en su planificación inicial, establece que para el año 2025 deben estar instalados los 59 SLEP restantes, que integran a 304 municipalidades.

TABLA 1
PROYECCIÓN DE INSTALACIÓN DE LOS SLEP

Primera etapa				Segunda Etapa			
2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
4 SLEP	3 SLEP	4 SLEP	Evaluación	15 SLEP	15 SLEP	15 SLEP	14 SLEP

Fuente: Elaboración propia en base a lo mandatado por la Ley N° 21.040.

En los últimos tres años, 649 establecimientos municipales han pasado a depender de los Servicios Locales de Educación. En promedio, los Servicios Locales administran 58 establecimientos educacionales. El SLEP de Costa Araucanía, que integra 5 comunas de la región, está a cargo de la mayor cantidad de establecimientos (75), mientras que, en el otro extremo, el SLEP de Gabriela Mistral es responsable de 34 establecimientos en las 3 comunas que incluye. Por otro lado, los SLEP implementados cuentan con una matrícula promedio de 15.925 estudiantes. Destaca el SLEP de Atacama, que está a cargo de la mayor cantidad de estudiantes (28.751), y Costa Araucanía, que, a pesar de ser responsable de más establecimientos, tiene a cargo la menor cantidad de estudiantes (8.711), lo que guarda relación con el alto porcentaje de colegios rurales que pertenecen a este servicio local.

TABLA 2
ASISTENCIA, MATRÍCULA Y RURALIDAD POR SLEP

SLEP	Año SLEP (t)	Nº de Comunas	Asistencia promedio 2019	Matrícula total 2020	Cambio % matrícula t+1/t-1	Nº colegios rurales	Nº colegios totales	% colegios rurales
Puerto Cordillera	2018	2	81,6%	13.335	-0,4%	16	49	32,7%
Barrancas	2018	3	70,2%	22.953	3%	3	54	5,6%
Costa Araucanía	2018	5	88,6%	8.711	3,5%	53	75	70,7%
Huasco	2018	4	80,8%	12.781	2%	27	54	50%
Chinchorro	2019	4	82,1%	18.008	-2%	34	64	53,1%
Gabriela Mistral	2019	3	73,2%	13.974	2%	0	34	0%
Andalién Sur	2019	4	76,8%	16.534	-3,1%	24	71	33,8%
Atacama	2020	5	65,7%	28.751	-	9	60	15%
Valparaíso	2020	2	67,7%	17.725	-	1	55	1,8%
Colchagua	2020	4	85,2%	11.557	-	36	58	62,1%
Llanquihue	2020	5	81,7%	10.848	-	52	70	74,3%

Fuente: Centro Políticas Públicas UC, 2021

*Nota: Puerto Cordillera: Andacollo y Coquimbo; Barrancas: Cerro Navia, Lo Prado y Pudahuel; Costa Araucanía: Carahue, Nueva Imperial, Saavedra, Teodoro Schmidt y Toltén; Huasco: Alto del Carmen, Freirina, Huasco y Vallenar; Chinchorro: Arica, Camarones, General Lagos y Putre; Gabriela Mistral: La Granja, Macul y San Joaquín; Andalién Sur: Concepción, Chiguayante, Florida y Hualqui; Atacama: Copiapo, Caldera, Chañaral, Tierra Amarilla y Diego de Almagro; Valparaíso: Valparaíso y Juan Fernández; Colchagua: San Fernando, Chimbarongo, Nancagua y Placilla; Llanquihue: Fresia, Frutillar, Los Muermos, Llanquihue y Puerto Varas.

**Nota: El año t-1 corresponde al año previo a la instalación del SLEP, es decir, cuando el servicio educacional dependía del municipio. Mientras que el año t+1 corresponde al año en que el servicio educacional está a cargo del SLEP.

Los cambios porcentuales en la matrícula de los establecimientos después de la implementación de los Servicios Locales son variables. Costa Araucanía aumentó en un 3,5% su matrícula escolar, mientras que Andalién Sur la disminuyó en un 3,1%. Al ser cambios recientes y pequeños es difícil adjudicar los resultados a la implementación de los nuevos Servicios Locales.

2.1. Análisis preliminar de resultados de aprendizaje

La Agencia de Calidad de la Educación analiza a través de distintos indicadores la calidad, funcionamiento y desarrollo del servicio educativo provisto en cada territorio. Como los Servicios Locales se encuentran en sus primeros años de funcionamiento, aún están enfocados en aspectos administrativos y organizacionales, por lo que no se espera una injerencia directa en el desarrollo pedagógico de los estudiantes (Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública, 2020). Estudios previos presentan bastante consenso en que, por las demandas de los temas administrativos, no priman los aspectos pedagógicos y de desarrollo integral de los estudiantes (CEPPE & DESUC, 2018; Consejo de Evaluación del Sistema de Edu-

cación Pública, 2020 & Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública, 2021). Aun así, destacan ciertos indicadores que permiten una mirada general de las implicancias del traspaso de sostenedor.

TABLA 3
PROMEDIO SIMCE LECTURA Y MATEMÁTICA 4º BÁSICO SEGÚN AÑO*

SIMCE	Servicio Local de Educación Pública	2016	2017	2018	Variación 2016-2017	Variación 2017-2018
Lectura	Nacional	267	269	271	•	•
	Barrancas	246	250	252	•	•
	Puerto Cordillera	255	260	265	↑	↑
	Costa Araucanía	256	265	259	↑	↓
	Huasco	260	265	262	↑	•
Matemática	Nacional	262	261	260	•	•
	Barrancas	243	243	242	•	•
	Puerto Cordillera	246	252	254	↑	•
	Costa Araucanía	245	245	240	•	↓
	Huasco	251	253	250	•	•

Fuente: Agencia de Calidad de la Educación, 2020

*Nota: ↑ : Promedio actual es significativamente más alto que el promedio de la medición anterior.

• : Promedio actual es similar al promedio de la medición anterior.

↓ : Promedio actual es significativamente más bajo que el promedio de la medición anterior.

Tal como se muestra en la Tabla 3, los resultados SIMCE de los Servicios Locales traspasados se encuentran por debajo de la media nacional y de los establecimientos particulares subvencionados de las comunas que las conforman (Agencia de Calidad de la Educación, 2020). Respecto a las trayectorias de los puntajes de los establecimientos, no se observa una tendencia clara en la evolución de los promedios de Lectura o Matemática que apunte hacia una posible mejora o empeoramiento del desempeño académico con el cambio de sostenedor. Por ejemplo, el SLEP de Puerto Cordillera ha mantenido un aumento sostenido en los resultados del SIMCE de Lectura, mientras que el SLEP de Costa Araucanía disminuyó sus puntajes de SIMCE Lectura y Matemática tras el cambio de sostenedor.

Similar a esto, los porcentajes de alumnos con estándar de aprendizaje insuficiente presentan leves variaciones con el cambio de sostenedor (ver Tabla 4). Aun así, en general, todos los SLEP implementados presentaron un menor porcentaje de estudiantes en estándar de aprendizaje insuficiente para Lectura y Matemática el año 2018, en comparación al año 2016. Como se dijo anteriormente, aún no se cuenta con suficiente información para evaluar de manera confiable los aportes del SLEP a la calidad de la educación pública.

TABLA 4
PORCENTAJE DE ESTUDIANTES EN ESTÁNDAR DE APRENDIZAJE INSUFICIENTE EN LECTURA Y MATEMÁTICA II MEDIO, SEGÚN AÑO

	Porcentaje de estudiantes en Estándar de Aprendizaje Insuficiente	Servicio Local de Educación Pública	2016	2017	2018
Lectura	Nacional		53%	49%	50%
	Barrancas		77%	70%	74%
	Puerto Cordillera		63%	52%	60%
	Costa Araucanía		70%	69%	63%
	Huasco		70%	62%	67%
Matemática	Nacional		42%	42%	46%
	Barrancas		78%	78%	77%
	Puerto Cordillera		63%	56%	57%
	Costa Araucanía		76%	73%	72%
	Huasco		74%	68%	73%

Fuente: Agencia de Calidad de la Educación, 2020

2.2. Aprendizajes y recomendaciones de la primera fase de implementación

Dado que aún no hay información suficiente para evaluar la calidad educativa de los SLEP, estudios previos² se han enfocado en cómo mejorar la instalación de los futuros Servicios Locales. Estas recomendaciones y aprendizajes se pueden resumir en cuatro puntos clave:

(i) Sistematizar información y procesos de traspaso desde los municipios a los SLEP

Este punto tiene que ver con que para lograr una buena instalación de los Servicios Locales y sus establecimientos, es fundamental la claridad en procedimientos y lineamientos que orientarán los traspasos de sostenedor (Agencia de Calidad de la Educación, 2020). La sistematización de información por parte de los municipios facilita y permite supervisar de manera estandarizada los traspasos; además, pude evitar tensiones financieras o administrativas que repercuten negativamente en la gestión de los Servicios Locales (Agencia de Calidad de la Educación, 2020 & Uribe et al., 2019). Tener un conocimiento adecuado de los establecimientos que conforman cada SLEP permite planificar acciones para potenciar la matrícula edu-

² Para este apartado, se incluyeron los análisis de Agencia de Calidad de la Educación (2020); CEPPE UC & DESUC (2018); Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública (2020); Uribe et al. (2019).

cativa y diversos procesos de mejoramiento educativo (Uribe et al., 2019). Además, algunos estudios destacan la relevancia de una coordinación temprana que asegure el involucramiento y colaboración activa antes, durante y después del cambio de sostenedor (Uribe et al., 2019 & Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública, 2021).

En el estudio del Modelo de Evaluación de la NEP, se destaca que algunos directores de establecimientos educacionales plantearon cierto escepticismo respecto de la accesibilidad y fluidez de su relación con los SLEP (CEPPE & DESUC, 2018). Por lo mismo, recomiendan un acercamiento previo a los establecimientos, en donde se dé a conocer la NEP, dado que beneficiaría los procesos de implementación y la coordinación entre directores y funcionarios de los Servicios Locales.

(ii) Difundir a todos los actores relevantes la reforma de la Nueva Educación Pública

La Agencia de Calidad de la Educación plantea que la coordinación con instituciones locales en pos del desarrollo y capacitación de docentes, directivos y funcionarios puede ser de utilidad para el desarrollo y el arraigo en los territorios de los Servicios Locales (Agencia de Calidad de la Educación, 2020). En particular el Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública (2021) plantea que una gestión participativa que garantice el respeto por los proyectos de cada comunidad y territorio permite ver el cambio de sostenedor más allá de lo administrativo, con una mirada en lo pedagógico. Este trabajo en red permite acortar la distancia espacial y administrativa que se percibe de los SLEP (CEPPE & DESUC, 2018).

(iii) Formalización de convocatorias y selección de candidatos

Una segunda recomendación que emana de los estudios revisados es agilizar la formalización de los cargos que se requieren en la DEP y los SLEP, dado que de esto depende la autonomía de los SLEP en los primeros meses de implementación (Uribe et al., 2019). El Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública analiza que muchas veces se repiten los mismos postulantes para varios concursos, lo que complejiza el proceso de selección (Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública, 2021). Realizar una buena difusión del proceso, convocatorias más amplias y cerrar los cargos a tiempo es algo que puede potenciar que lleguen profesionales con las capacidades requeridas para este desafío, y que, con ello, los traspasos e implementación de los SLEP se den de manera óptima.

(iv) Otorgar mayor tiempo para evaluar la calidad y alcances en el desarrollo educativo

Respecto de los tiempos de implementación, la Agencia de Calidad de la Educación plantea que la instalación de los Servicios Locales se puede ver beneficiada si es que se modifica el volumen anual de SLEP implementados, y con ello se extiende el plazo de implementación (Agencia de Calidad de la Educación, 2020). Además de esto, la principal conclusión que plantean es que se requiere más tiempo para evaluar en

términos de calidad y desarrollo educativo los alcances y aportes que tiene la instalación de los nuevos Servicios Locales (Agencia de Calidad de la Educación, 2020). Respecto a futuras evaluaciones de los SLEP, se plantea que las evaluaciones de procesos (idealmente cualitativas) siempre son positivas, dado que posibilitan interpretar de mejor manera los resultados de evaluaciones de impacto (CEPPE & DESUC, 2018). Se hace un énfasis especial en que las siguientes evaluaciones involucren una teoría del cambio que analice la distancia entre los resultados esperados y los resultados observados tras la implementación de la NEP (CEPPE & DESUC, 2018).

Los estudios revisados ofrecen un panorama general de recomendaciones para la segunda etapa de implementación de la Ley N° 21.040, pero aún hay vacíos y preguntas sobre cómo se deben implementar los futuros Servicios Locales para asegurar su buena gestión y resultados educativos, en base al conocimiento que ya se tiene de los nudos críticos del sistema. Frente a esto, el Centro de Políticas Públicas UC realizó un estudio de análisis de los SLEP implementados hasta el año 2020 y en base a esto desarrolla una estimación de los posibles escenarios de implementación para la segunda etapa de la Ley N° 21.040, generando recomendaciones.

3. DIMENSIONES Y PROCESOS CRÍTICOS DE LA IMPLEMENTACIÓN: ANÁLISIS DE POSIBLES ESCENARIOS³

3.1. Dimensiones del estudio

A partir del requerimiento de la Subsecretaría de Educación, el Centro de Políticas Públicas UC realizó un estudio para evaluar la factibilidad administrativa, financiera y operacional de llevar a cabo el proceso de implementación de la segunda etapa de la Ley N° 21.040.

Para responder a este requerimiento, este estudio analizó cuáles fueron todos los procesos involucrados en la instalación, determinando cuáles de ellos fueron los más críticos. Con esa información se revisó cómo fue la implementación de los primeros 11 SLEP, lo que permitió estimar cuántos fueron los recursos administrativos, financieros y operacionales que se utilizaron en esta primera etapa⁴. Finalmente, se hizo una proyección de cuáles serán los recursos involucrados (en las mismas 3 dimensiones) para la segunda etapa considerando distintos cronogramas de implementación.

³ Esta sección se basa fuertemente en: Centro Políticas Públicas UC (2021). Estudio de planificación de la segunda etapa de implementación de la Ley N° 21.040. Ese documento realizó un análisis de los SLEP implementados hasta el año 2020 y una estimación de los posibles escenarios de implementación para la segunda etapa. Esta versión no compromete a los autores del documento inicial.

⁴ Los recursos administrativos consideran la dotación y perfil de recursos humanos junto con el equipamiento e infraestructura. Los recursos financieros son todos los recursos económicos involucrados. En cuanto a recursos operacionales, se entienden cuáles fueron los principales procesos involucrados y los tiempos asociados a la instalación SLEP.

La estrategia metodológica que se utilizó fue mixta; cualitativa y cuantitativa. Se realizaron entrevistas a actores clave del Ministerio de Educación, DEP, SLEP, entre otros. Y, por otro lado, se hizo una revisión de las bases de datos del Ministerio de Educación para elaborar una caracterización de los SLEP existentes y otros análisis cuantitativos.

A partir de la revisión de la primera etapa de implementación de los SLEP, se puede notar que ellos han sido traspasados según los tiempos establecidos, pero estos traspasos no siempre han sido de calidad. En los desafíos de implementación, este estudio identifica que los traspasos se han visto obstaculizados por ciertos procesos críticos, lo que ha afectado la fluidez para un buen traspaso y posterior funcionamiento de los servicios educacionales.

3.2. Identificación de procesos críticos

Son considerados procesos críticos aquellos de los que dependen muchas otras etapas del proceso de instalación de un SLEP. También son aquellos que presentaron mayor complejidad en la primera etapa de implementación de la NEP. Dichos procesos críticos podrían verse sobreexigidos en un escenario de implementación simultánea de una gran cantidad de SLEP, tal cual lo considera el cronograma original. A partir de esto, se identificaron cuatro procesos críticos a la hora de instalar los SLEP.

(i) Instalación del Comité Directivo Local

El Comité Directivo Local (CDL) se encarga de nombrar al director ejecutivo de los Servicios Locales. La selección de quienes integran el CDL depende de la directora de la DEP, el departamento de Gestión Territorial y las instituciones que eligen sus representantes (municipios, centros de padres y apoderados, y gobierno regional). La constitución del CDL, según la planificación inicial, debe ocurrir en el año previo a la implementación del Servicio Local. Pero, en la primera etapa de implementación, esto no se dio con frecuencia. Al contrario, solo los SLEP implementados el año 2020 contaron con condiciones que les permitieron formar sus comités directivos dentro de los plazos establecidos. Incluso, los SLEP de Barrancas y Puerto Cordillera, implementados el año 2018, tardaron 7 meses entre la constitución del CDL (i.e. desde que se notifican sus integrantes) y la primera sesión de los CDL. Una constitución tardía del Comité Directivo Local inevitablemente condiciona la fecha del nombramiento del director ejecutivo y, por consiguiente, la ejecución de muchas de las actividades mínimas posteriores que dependen de esto.

(ii) Nombramiento del Director Ejecutivo

Contar con un director ejecutivo es requisito para la ejecución de varios procesos, como el nombramiento de subdirectores, la contratación de equipo del SLEP, la habilitación de la oficina y sus sistemas de gestión. Cada CDL puede realizar observaciones y recomendaciones para el cargo, sin tener un plazo límite. Por lo mismo, cuando los CDL se demoran en hacer llegar su retroalimentación al

nivel central, esa demora repercute en el plazo en el que se abra la convocatoria del concurso público. Asimismo, cada vez que el nombramiento de la dirección ejecutiva se retrasa, se genera un efecto dominó que posterga la ejecución de todo acto administrativo y operacional necesario para la instalación del SLEP (i.e. contratación de jefaturas o subdirectores, obtención del RUT institucional, apertura de cuentas corrientes, etc.). Durante la primera etapa de implementación, solo 4 de los 11 SLEP pudieron seleccionar al Director Ejecutivo en los tiempos que establece el manual de instalación.

(iii) Nombramiento de subdirectores

Las subdirecciones de los SLEP corresponden a cinco cargos nombrados por la Alta Dirección Pública: Administración y Finanzas, Apoyo Técnico Pedagógico, Planificación y Control de Gestión, y a partir del año 2019 se integró la Gestión de Personas y Gestión Territorial. En promedio, en el año 2020⁵, los nombramientos de las tres primeras subdirecciones de los SLEP no contaron con atrasos. En cambio, las subdirecciones de Gestión de Personas y Gestión Territorial tuvieron atrasos de 101 y 16 días respectivamente. Esto refleja una varianza en la constitución de los equipos de los SLEP. Una de las principales razones para estos atrasos es la escasez de candidatos calificados para los cargos en cuestión. La localización geográfica de estas comunas y su aislamiento inciden para encontrar y seleccionar a buenos candidatos. La combinación de estos obstaculizadores generó atrasos en el nombramiento de más de 680 días en la subdirección de Administración y Finanzas y Planificación y Control de Gestión en el SLEP de Costa Araucanía, e incluso, en el SLEP de Chinchorro (2019). Hasta la fecha del estudio (enero 2021), no se contaba con subdirectores designados en tres de las cinco subdirecciones.

(iv) Proceso de Traspaso desde los Municipios al SLEP. Esto incluye el traspaso de bienes muebles e inmuebles, contratos, convenios y funcionarios con estatuto docente

a) Traspaso de bienes muebles e inmuebles

El traspaso de bienes muebles (vehículos, computadores, sillas, mesas, etc.) y bienes inmuebles (establecimientos educacionales y jardines infantiles) se realiza a partir de decretos alcaldíos que otorgan las municipalidades al SLEP correspondiente. En casi todos los SLEP implementados, a excepción de Huasco, Gabriela Mistral y Colchagua, los traspasos de bienes muebles venían sin la valorización correspondiente. En el caso de los traspasos inmuebles esto se dio en todos los SLEP de manera transversal. Además de esto, muchos SLEP presentaron dificultades por contar con terrenos no regularizados en el Conservador de Bienes Raíces. Estas irregularidades implican que los SLEP, al no contar con información actualizada, no pueden

5 Los servicios locales del 2018 y 2019 tuvieron un cronograma distinto (con nombramiento de directores provisarios), lo que explica que hubiera retrasos en todos los casos.

planificar adecuadamente el año escolar y realizar proyectos de mejoramiento de infraestructura a tiempo. Ambas consecuencias podrían poner en riesgo la continuidad del servicio educacional.

b) Traspaso de funcionarios docentes y asistentes de la educación

Los decretos alcaldiciales deben incorporar el detalle de las carreras docentes (años, jornadas, beneficios como bienios, etc.) que integrarán los nuevos Servicios Locales. Las municipalidades tienen gran parte de estos registros en papel y en mal estado. Esto implicó que los SLEP utilizaran gran cantidad de tiempo y personal en reconstruir aquellos registros, restringiendo el tiempo que tenían originalmente asignado a otras tareas propias del Servicio. Respecto de esto, se observan diferencias entre las corporaciones municipales y los DAEM. Las corporaciones municipales, al tener personalidad jurídica propia, no están sujetas a los mismos mecanismos de control ni sanciones que los DAEM. En palabras de personas entrevistadas, las corporaciones municipales tienen un menor interés en la regularidad de registros de sus funcionarios, lo que significa una mayor complejidad al ser traspasados.

c) Traspaso de información financiera y administrativa de los servicios educacionales

La entrega de información financiera y administrativa también generó dificultades para los traspasos de los Servicios Locales, dado que la información provista por las municipalidades fue de baja calidad. En varias ocasiones faltaron decretos que detallaran el estado de contratos y convenios vigentes, e incluso, en algunos casos, se transfirieron establecimientos con cuentas impagadas de servicios básicos, teniéndolos interrumpidos hasta que fuesen pagadas (este fue el caso de Chinchorro, Huasco, Valparaíso). En relación con los traspasos de las personas, la entrega parcializada de información generó un atasco en la migración y digitalización de sus antecedentes, lo que repercutió en el cálculo de remuneraciones que se realiza a través de las plataformas y *software* implementados en el sistema público.

3.3. Análisis de las complejidades de la implementación

Teniendo en cuenta estos procesos críticos identificados, se elaboró un índice de complejidad para cada uno de los SLEP que deben instalarse en la segunda etapa. Este índice de complejidad se realizó a partir de datos administrativos territoriales de los SLEP y proyecta la dificultad de su instalación según dos dimensiones generales.

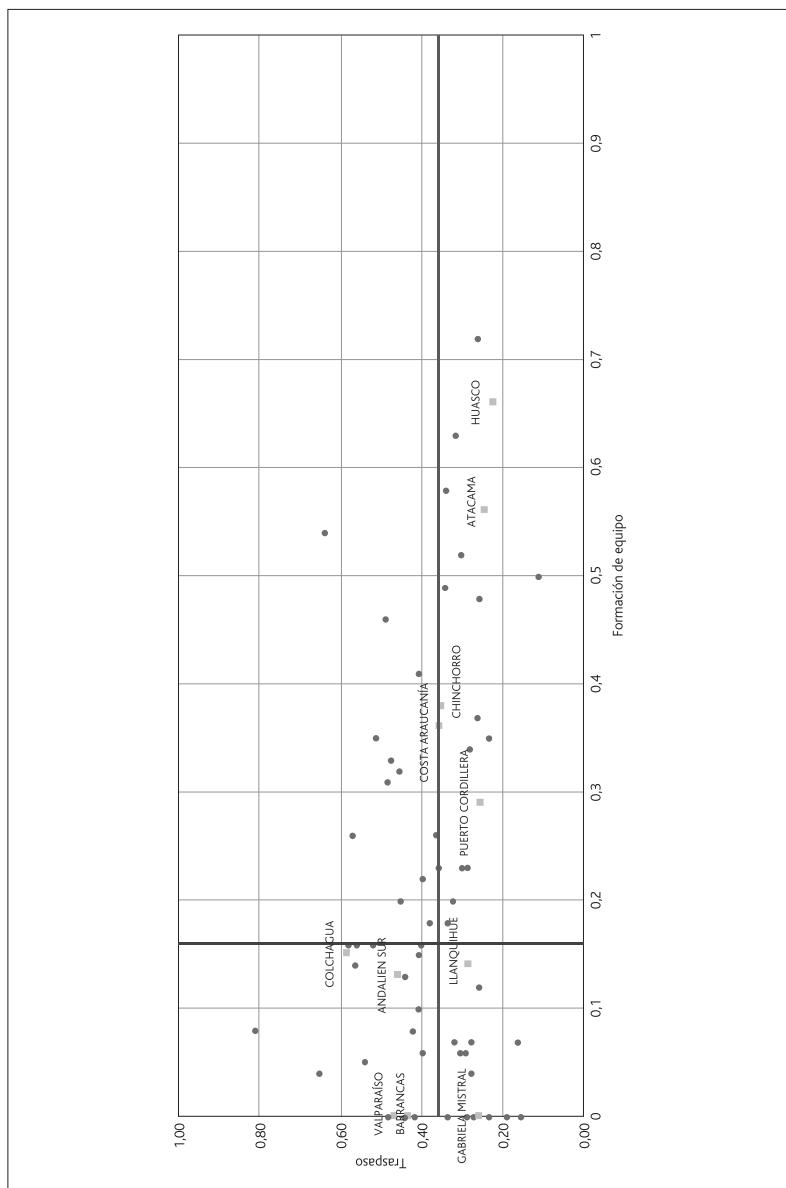
- 1) La primera tiene que ver con la Formación de Equipos. Corresponde al nombramiento del director ejecutivo y del segundo nivel jerárquico⁶. Esto se midió a través del promedio de postulaciones a cargos educacionales municipales en

concursos de Alta Dirección Pública en la región del SLEP y, en segundo lugar, del grado de aislamiento de la comuna cabecera del servicio local, que se asocia con la dificultad de atraer candidatos.

- 2) La segunda dimensión corresponde al traspaso desde el municipio al SLEP de convenios, contratos y bienes muebles e inmuebles. Las variables que midieron esta dimensión fueron: el monto de retenciones como porcentaje de las subvenciones totales de los establecimientos; el número total de sanciones e infracciones recibidas por la comuna; la presencia de corporaciones en el SLEP; el número de comunas y establecimientos que conforman el SLEP; la dotación total de profesores y asistentes de la educación; y el ratio de docentes y asistentes por alumno, donde a mayor ratio, mayor complejidad.

6 Se excluye la conformación del Comité Directivo Local (CDL), ya que su dificultad de implementación ha respondido a factores de orden político que difícilmente pueden ser medidos a través de variables proxy.

GRÁFICO 1
COMPLEJIDAD DE LOS SLEP EN RELACIÓN CON LAS DIMENSIONES DE
FORMACIÓN DE EQUIPO Y TRASPASO



Fuente: Centro Políticas Públicas UC, 2021.

A partir del cruce de ambas dimensiones (formación de equipo y traspaso) se puede observar en el Gráfico 1 el nivel de complejidad que presenta cada uno de los Servicios Locales. En amarillo se presentan los ya implementados y en azul los que se deben implementar en el segundo periodo. Según esto, se clasificaron cuatro tipos de servicios locales de acuerdo con su nivel de complejidad asociada y las consecuencias indeseadas durante la instalación, que se describen a continuación:

TABLA 5
CLASIFICACIÓN DE LOS SLEP Y DESCRIPCIÓN DE SUS CONSECUENCIAS INDESEADAS DURANTE LA INSTALACIÓN

Tipología SLEP	Consecuencia indeseada según tipología
Tipo 1	El índice de complejidad les sitúa en el cuadrante de menor riesgo.
Tipo 2	Mayor riesgo de: Retraso en la elección del segundo nivel jerárquico, equipo y habilitación de la oficina y sistemas de gestión, convenios de desempeño, etc. Riesgo de funcionamiento del servicio local y servicio educativo.
Tipo 3	Mayor riesgo de: Riesgo de continuidad del servicio educativo. Riesgo de la sostenibilidad futura del servicio local.
Tipo 4	Mayor riesgo de: Retraso en la elección del segundo nivel jerárquico, equipo y habilitación de la oficina y sistemas de gestión, convenios de desempeño, etc. Riesgo de funcionamiento del servicio local y servicio educativo. Riesgo de continuidad del servicio educativo. Riesgo de la sostenibilidad futura del servicio local.

Fuente: Centro Políticas Públicas UC, 2021.

Cada tipo de clasificación se asocia a la posibilidad de contar con alguno de los nudos críticos que fueron identificados en la primera etapa. Mayores complejidades en la formación de equipos (tipos 2 y 4) tendrán más riesgo de aparición de nudos críticos relacionados con el nombramiento de los cargos directivos y los procesos que dependen de esto, como conformación de los equipos, la habilitación de la oficina y de los sistemas de gestión. Por otro lado, SLEP que tienen una alta complejidad de traspaso (tipos 3 y 4) tendrían problemas asociados a la realización de traspasos mal ejecutados, y con ello pondrían en riesgo la continuidad del servicio educativo o la sostenibilidad futura del SLEP.

Al identificar estos casos con SLEP concretos se puede destacar a Recoleta (SLE 32) como uno de los casos con menor índice de complejidad. Al encontrarse en la Región Metropolitana, este SLEP cuenta con un fácil acceso a oferta laboral y además las comunas asociadas no tienen corporaciones municipales entre sus sostenedores educacionales. Como se dijo anteriormente, las corporaciones municipales tienen un menor interés en la regulación de registros de sus funcionarios, lo que significa una mayor complejidad al ser traspasados. En el otro extremo, destaca Punta Arenas (SLE 67), pues al estar en una zona extrema probablemente tenga

mayor dificultad para la formación del equipo. También, este servicio local incorpora a todas las comunas de la Región de Magallanes, lo que implica una gran cantidad de escuelas, alumnos, profesores y otros recursos que deben ser traspasados, y que naturalmente dificulta el traspaso.

3.4. Descripción de escenarios de implementación

Teniendo clasificados los SLEP según su nivel de complejidad, se plantearon 5 escenarios de implementación para la segunda etapa. Los escenarios se definieron a través de un modelo de optimización y de costos asociados a cada alternativa. Este modelo tiene como objetivo encontrar una asignación de SLEP que en cada año asegure una distribución homogénea de complejidad para la conformación de equipos y la realización de traspasos. Además, se busca asegurar la instalación de al menos un servicio local en cada región y minimizar la postergación del traspaso de establecimientos con bajo desempeño.

Después de definir los Servicios Locales para cada año y escenario, se determinaron los recursos que serán requeridos por cada uno de ellos. Estos fueron clasificados en tres categorías: (i) recursos administrativos, que se refieren al aumento de dotación para cada institución; DEP, Servicio Civil, MINEDUC, entre otros; (ii) recursos financieros, referidos a los gastos en personal, bienes y servicios y adquisición de activos no financieros, y (iii) recursos operacionales, que hacen referencia a los procesos y tiempos necesarios para la instalación de un servicio local.

TABLA 6
RESUMEN DE CANTIDAD DE SERVICIOS LOCALES A INSTALAR EN CADA ESCENARIO POR ANALIZAR

Escenario	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
2025 original	15	15	15	14					
2025 creciente	8	13	17	21					
2028 constante	8	8	8	8	9	9	9		
2028 creciente	6	7	8	9	9	10	10		
2030	6	6	6	6	7	7	7	7	7

Fuente: Centro Políticas Públicas UC, 2021.

A continuación se describen los distintos escenarios que se resumen en la Tabla 6:

1.a Escenario 2025 constante (original)

El primer escenario corresponde al que es definido originalmente por la ley, según lo cual se finaliza la implementación de la segunda etapa de la reforma en 2025 implementando de a 15 Servicios Locales por año y 14 el último año. Este escenario presenta niveles de complejidad altos tanto para la formación de equipo como para la de traspaso, lo que podría poner en riesgo la calidad de la instalación de los SLEP. Específicamente para el año 2022, se requiere un aumento significativo de las

capacidades de la DEP, que requeriría integrar 70 nuevas personas al equipo. Este aumento en capacidades genera también un aumento en los recursos financieros de la DEP. Por lo mismo, el tiempo podría no ser suficiente para realizar la implementación y se plantea como un escenario complejo.

1.b Escenario 2025 creciente

El escenario 2025, que considera una instalación creciente, comienza instalando 8 SLEP el año 2022, para luego instalar 13, 17 y 21 SLEP en los siguientes años. Este escenario presenta niveles de complejidad intermedios para el año 2022, aumentando significativamente la complejidad en los siguientes años, lo que incluso podría poner en riesgo la instalación de los SLEP. Esta alternativa nuevamente requiere un aumento significativo de las capacidades de la DEP y su presupuesto, especialmente para el año 2025, cuando se debieran implementar 21 SLEP.

2.a Escenario 2028 constante

Este escenario se caracteriza por implementar 8 Servicios Locales por año, entre 2022 y 2025; y 9 por año entre 2026 y 2028. Los niveles de complejidad asociados a los traspasos aumentan en los años de inicio y cierre (2022 y 2028) y se mantienen constantes en el resto. Además, este escenario presenta un comportamiento decreciente en la proporción de traspaso de establecimientos educacionales con niveles de desempeño medio-bajo e insuficiente, concentrando la mayoría de ellos durante los primeros años. A pesar de retrasar el traspaso en su totalidad, este escenario contempla que para el 2025, el 79% de los estudiantes de establecimientos de bajo desempeño se encontrarán traspasados a sus nuevos sostenedores. En general, esta alternativa presenta niveles de complejidad intermedio; menor complejidad para el 2022 que los escenarios al 2025, pero mayor complejidad que el escenario 2028 creciente.

2.b Escenario 2028 creciente

El segundo escenario propuesto hasta el 2028 proyecta un aumento paulatino en la cantidad de Servicios Locales instalados por cada año, iniciando con 6 el año 2022 y terminando con 10 el año 2028. Esta gradualidad permite que la complejidad pueda distribuirse de manera totalmente homogénea, tanto en relación con la conformación de los equipos como respecto de la complejidad de los traspasos. Este escenario permite que el aumento de capacidades de la DEP y de las instituciones relacionadas sea gradual, lo que se traduce en un menor gasto presupuestario. En el caso del Servicio Civil, DIPRES y de la unidad ADP del MINEDUC, el aumento de gasto para el año 2022 es menos de la mitad del aumento necesario para el escenario 2025. Además, se prioriza el traspaso en los primeros años a SLEP compuestos de municipios con bajos resultados de desempeño, por lo que, a pesar de retrasar el traspaso, para el año 2025 un 69% de los estudiantes que asisten a establecimientos de bajo desempeño serían traspasados a los nuevos sostenedores. Finalmente, la instalación creciente permite niveles bajos de complejidad para el año 2022 y niveles intermedios para el resto de los años.

3. Escenario 2030

Este escenario considera el máximo plazo que hoy plantea la ley, con una proyección de implementación hasta 2030. Para esta proyección, la cantidad de Servicios Locales instalados por año es de 6 entre 2022 y 2025; y de siete anuales desde 2026 en adelante. Al considerar un mayor espacio de tiempo, los niveles de complejidad de conformación de equipo y traspaso alcanzan el mínimo, pero son muy similares al escenario creciente hasta el 2028. Respecto de la matrícula de los establecimientos de desempeño bajo, este escenario presenta un traspaso del 60% de dichos estudiantes para el 2025, lo que es menor a lo presupuestado por los escenarios al 2028. Aun así, similar al escenario 2028, este escenario requiere un menor aumento de las capacidades de la DEP para el año 2022, lo que implica un menor presupuesto para este año.

3.5. Análisis de escenarios posibles y sus desafíos

A partir del análisis de los distintos escenarios se considera relevante evitar traspasos incompletos y traspasos complejos de manera simultánea, con el fin de no afectar el funcionamiento de los servicios educacionales en el mediano y largo plazo. Para esto, el análisis de las alternativas busca reducir la complejidad acumulada de cada año en la conformación de equipos y realización de traspasos. A pesar de que los indicadores de complejidad y gestión de recursos pueden ser ponderados de distintas maneras para optimizar las posibles alternativas, lo fundamental es no sobrecargar el sistema para poder tener mejores resultados en la implementación de los SLEP y con ello asegurar la gestión adecuada de los nuevos sostenedores.

TABLA 7
INDICADORES DE COMPLEJIDAD PARA CADA ESCENARIO PROPUESTO

Indicador de Complejidad	2025 constante	2025 creciente	2028 constante	2028 creciente	2030
Cantidad de SLEP a instalar el año 2022	15	8	6	8	6
Cantidad máxima de SLEP a instalar en un año	15	21	10	9	7
Índice de complejidad de conformación de equipos el año 2022	4,2	2,6	1,7	2,2	1,7
Índice de complejidad de traspasos el año 2022	5,0	3,0	3,1	3,5	2,8
Aumento de dotación requerida por la DEP el 2022	58	26	15	26	15
Maxímo presupuesto total anual para la instalación de SLEP (millones de pesos)	18.553	23.121	11.308	11.041	8.252

Fuente: Elaboración Centro Políticas Públicas UC, 2021.

Analizando los escenarios propuestos en la Tabla 7, no parece recomendable implementar la segunda etapa de SLEP en los plazos originales estipulados por la ley (hasta el 2025), ya que se presentan dificultades mayores en la conformación de equipos y traspasos. En particular el aumento de la dotación de personal de DEP y de los servicios locales pone presiones en las capacitaciones y gestiones necesarias para el correcto funcionamiento. Esto ya fue mencionado por personas entrevistadas de la DEP como un elemento crítico de la implementación del sistema.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La Nueva Educación Pública aparece como la posibilidad de fortalecer la educación pública. Sin embargo, al igual que en el estudio que realizamos el 2016 (Cabezas & Irarrázaval, 2016), la mayor preocupación que surge de este análisis es que este proceso tiene un fuerte componente de cambio de sostenedor del municipio al SLE, con todos los desafíos de implementación que esto conlleva, lo que por sí solo no conducirá a una mejoría en la calidad.

Esta reforma efectivamente está buscando una mejora en la calidad del servicio educacional, pero esto no se puede convertir en un cambio meramente administrativo. Para lograr esto, este estudio destaca la importancia de tener una instalación efectiva, con equipos comprometidos al servicio público y con procesos y lineamientos claros a seguir. En base a nuestros análisis, se establecen las siguientes recomendaciones para orientar la segunda etapa de implementación de la Ley N° 21.040.

Primeramente, al implementar una política educativa a lo largo de todo el país, la conformación de los equipos responsables se presenta como un desafío. Es por esto que se recomienda agilizar la formalización de los cargos que se requieren y establecer explícitamente plazos legales para la conformación de Comités Directivos Locales, Directores Ejecutivos y su facultad administrativa (Uribe et al., 2019 & Centro de Políticas Públicas UC, 2021). Para que estos profesionales cumplan con el perfil técnico y el nivel de experiencia que se requiere, se recomienda difundir a través de distintos canales las nuevas oportunidades laborales. Además, se sugiere contar con un plan de inducción y formación continua para aquellas personas que integren los nuevos equipos.

Esta recomendación no va solo en la dirección de atacar uno de los procesos críticos del proceso de instalación de los SLE meramente por un acto de eficiencia, sino que responde también a la necesidad de impulsar la generación de acuerdos y proyectos para los SLE en relación con su visión de corto y mediano plazo sobre la educación pública que tendrán bajo su gestión. Los directores de los SLE son los responsables del Plan Estratégico Local, y el Comité Directivo, de su aprobación. Esta visión sobre temas pedagógicos, el relacionamiento con el territorio y la mayor claridad del foco en la selección y desarrollo de los equipos educativos permitirán que los Servicios Locales puedan ejercer una mejor gestión pedagógica, que es el pilar fundamental en la nueva Ley de Educación Pública. A su vez, permitirán que

se pueda avanzar a tiempo en la constitución de las Unidades de Apoyo Técnico Pedagógico (UATP) en los SLE, y puedan darle prioridad a la definición de los sellos que cada territorio busca en lo pedagógico.

Una segunda recomendación tiene que ver con que para llevar a cabo de buena manera los traspasos de sostenedor se ha evidenciado que es fundamental tener claridad en los procedimientos y lineamientos que involucran la relación entre municipios, los Servicios Locales y la DEP (Agencia de Calidad de la Educación, 2020; Uribe et al., 2019 & Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública, 2021). Se propone realizar una sistematización de la información relevante para la instalación de los SLEP a través de una coordinación temprana con los municipios. Se sugiere que los planes de transición tengan un carácter obligatorio por ley. Además, se propone otorgar la responsabilidad legal a la DEP de apoyar y supervisar el cumplimiento de los Convenios de Ejecución por parte de las municipalidades, dejando a la Superintendencia de Educación encargada exclusivamente de las sanciones correspondientes a los incumplimientos de los contratos. De esta forma, las actividades de apoyo a los municipios y los procedimientos de fiscalización se abordarán de manera centralizada. Para apoyar esto, se propone crear un reglamento de procedimiento, lo que permite detectar de manera rápida incumplimientos que pueden perjudicar el funcionamiento de los SLEP. Para lograr de manera eficiente todo lo anterior, es clave incorporar un mejor uso de la tecnología y estrategias comunicacionales.

Una tercera recomendación tiene que ver con replantear el cómo generar una verdadera cultura de responsabilización de la gestión educativa que incida en la mejora de los procesos educativos. Es relevante que, junto con la instalación de los SLE y sus procesos críticos, se instale también la cultura de la mejora continua, basada en instalar procesos que permitan la generación de información de desempeño rigurosa, para poder informar y retroalimentar la toma de decisiones. Para esto, los equipos técnicos pedagógicos en cada SLE deben crear indicadores fáciles de comprender que posibiliten los procesos de mejora continua. Estos indicadores deben ser pocos y estar centrados en los aprendizajes integrales de los niños, en el bienestar de las comunidades educativas y en el liderazgo de los equipos directivos.

Por último, se recomienda aplazar la instalación de los Servicios Locales restantes al año 2028 considerando una estrategia de gradualidad creciente para minimizar los riesgos asociados a la complejidad de la implementación. Esto se condice con lo recomendado por la Agencia de Calidad de la Educación. Ampliar este plazo reduce los riesgos que se generan por una implementación compleja y previenen una peor calidad del servicio educativo. A pesar de que no hay indicadores que logren evaluar el impacto de la Nueva Educación Pública sobre el aprendizaje de los estudiantes, una implementación adecuada de los Servicios Locales sí puede impactar el futuro desarrollo de los establecimientos y sus estudiantes.

La creación de los servicios locales de educación responde al objetivo de repositionar la educación pública en términos de una mayor participación de la matrícula escolar y una mejor calidad y equidad en el sistema escolar. Para ello, es necesario seguir avanzando en los traspasos de establecimientos con las debidas

precauciones, primando la calidad e integralidad, más que el cumplimiento de cada etapa. Es fundamental que esta nueva institucionalidad se consolide en el tiempo para potenciar la educación pública y los aprendizajes de los estudiantes.

5. REFERENCIAS

- Agencia de Calidad de la Educación (2020). *Análisis del servicio educacional provisto por los servicios locales de educación durante la primera etapa de su proceso de instalación*.
- Cabezas, V. & Irarrázaval, I. (2018). Desmunicipalización y la Nueva Educación Pública. In I. Sánchez (Ed.). *Ideas en Educación II: Definiciones en tiempos de cambio*. Santiago, Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Cabezas, V., Hochschild, H., Inostroza, D., Irarrázaval, I. & Tello, C. (2016). Nuevo Sistema de Educación Pública: ¿foco en los aprendizajes? Análisis del Proyecto de Ley que crea el Sistema de Educación Pública y modifica otras normas. *Apuntes Legislativos N° 30*.
- Centro Políticas Públicas UC (2021). *Estudio de planificación de la segunda etapa de implementación de la ley N° 21.040*.
- CEPPE UC & DESUC (2018). *Diseño del Modelo de Evaluación de la Nueva Educación Pública y Levantamiento de Línea Base*. Informe Final, CEPPE UC. Santiago, Chile.
- Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública (2020). Informe anual de seguimiento de la puesta en marcha del Sistema de Educación Pública 2019.
- Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública (2021). Informe anual de seguimiento de la puesta en marcha del Sistema de Educación Pública 2020.
- Uribe, M., Valenzuela, J. P., Anderson, S., Cuglievan, G., Núñez, I. y Hernández, C. (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)*. Centro de Liderazgo PUCV, CIAE Universidad de Chile: Santiago, Chile.