

Mejoras urgentes para la educación pública



Introducción

La Ley N° 21.040, promulgada en noviembre de 2017, estableció el Sistema de Educación Pública y determinó la creación gradual de 70 Servicios Locales de Educación Pública (SLEP), los cuales reemplazan a los municipios y corporaciones municipales en su rol de sostenedores de los establecimientos de educación pública. Pese a la progresiva disminución de la educación de provisión pública en las últimas dos décadas, al año 2023, esta representaba una fracción importante de la educación pública: el 35,5% de la matrícula total, la matrícula particular pagada y la particular gratuita constituían un 54% y 9,3%, respectivamente. Por su parte, el 29,7% de las matrículas del nivel párvulo correspondían a establecimientos públicos (considerando a las escuelas municipales, a los SLEP y a los jardines infantiles VTF). En cuanto a la distribución territorial, la presencia pública alcanzaba el 71,9% de la matrícula rural, y en varias comunas y regiones esta es mayoritaria (Centro de Estudios Mineduc, 2023).

Por otra parte, uno de los aspectos más desafiantes de la educación de provisión pública es que atiende a los estudiantes más pobres del país. Un 73,2% de la matrícula SLEP y 70,8% de la municipal corresponde a estudiantes de niveles socioeconómicos bajo y medio bajo, mientras que en los particulares subvencionados equivale a un 38,4% (Ministerio de Educación, 2024). Por tanto, la educación pública juega un rol relevante pese a la baja participación de esta dentro del sistema general.

Aunque con distintos énfasis, previo a esta reforma hubo consenso entre diversos sectores sobre la necesidad de fortalecer la institucionalidad pública en materia educacional, a partir de un diagnóstico compartido que evidenciaba pérdida de matrícula, bajos y dispares resultados educativos, problemas financieros y de gestión, y bajas capacidades técnico pedagógicas, entre otros (por ejemplo, Beyer et al., 2011; Cabezas et al., 2016; CNED, 2016;

Este artículo del Centro de Políticas Públicas UC revisa la implementación del Sistema de Educación Pública en Chile, identifica nudos críticos y desarrolla propuestas para la nueva educación pública.

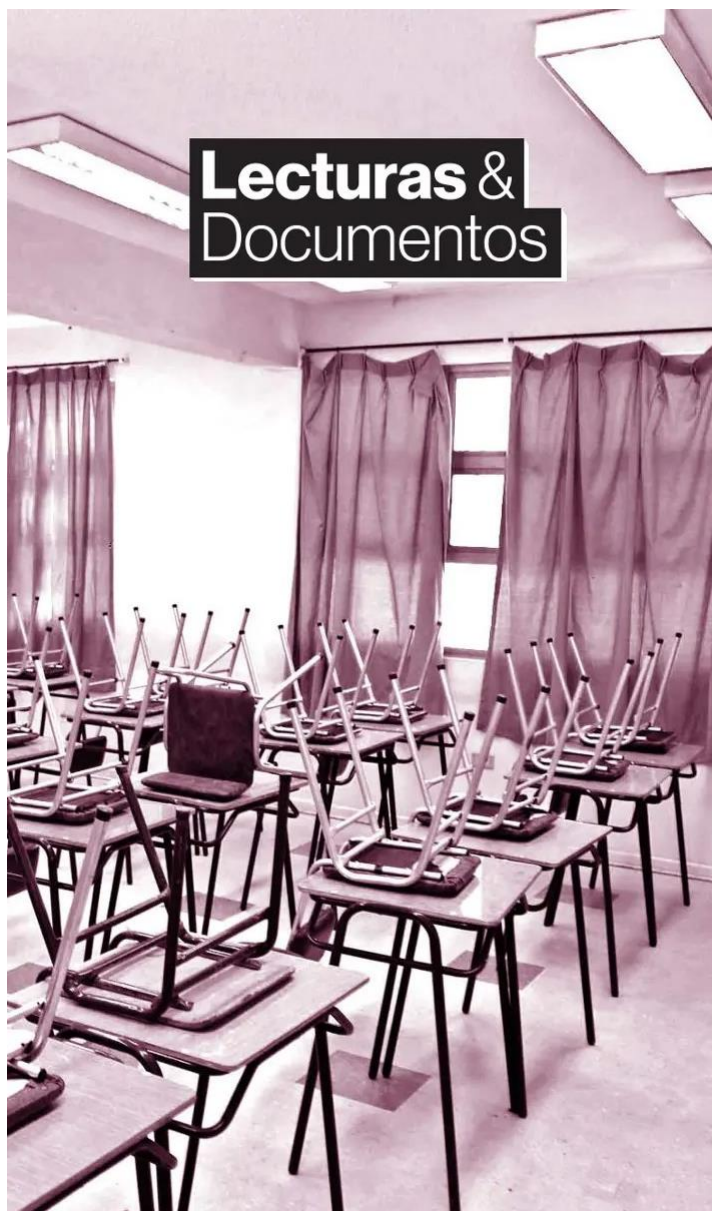
Marcel y Raczynski, 2009).

De acuerdo con el mensaje de la ley, esta se propuso hacer frente, concretamente, a cuatro problemas que se observaban en la gestión de la educación municipal: la ausencia de una proyección de largo plazo, debido a la influencia de los ciclos político-electorales de los municipios; la baja rendición de cuentas y dilución de responsabilidades en la gestión educacional; las capacidades dispares e insuficientes entre los distintos municipios; y la atomización y escala inadecuada, dada la existencia de 345 sostenedores independientes y aislados, con una baja articulación territorial.

Hasta la fecha, existen 38 SLEP en funcionamiento, con solo 15 que han

traspasado el servicio educativo, lo que representa menos de un tercio del proceso total. Esto ofrece la oportunidad de reajustar aspectos débiles de su implementación y funcionamiento, para mejorar la nueva educación pública (NEP).

El año 2023 se hicieron evidentes una serie de desafíos de implementación de la ley tras el paro de profesores en el SLEP de Atacama, abriendo el debate público sobre las dificultades en la implementación de la NEP. En respuesta a los diversos problemas, el Ministerio de Educación ha tomado medidas como el aplazamiento de la instalación de algunos SLEP y la presentación de un proyecto de ley que modifica la ley N° 21.040, para fortalecer la gestión educativa y mejorar la



Lecturas & Documentos

administración del nuevo sistema.

Diagnóstico y nudos críticos del funcionamiento de la NEP

Los principales nudos críticos de la reforma se identificaron en cuatro dimensiones: gobernanza, aspectos técnico pedagógicos, selección por el Sistema de Alta Dirección Pública y financiamiento. En cuanto a la gobernanza de la nueva institucionalidad se diagnostica poca claridad en la aplicación del rol de la DEP como entidad a cargo de la conducción estratégica del Sistema de Educación Pública y sus funciones de supervigilancia; insuficiente delimitación de funciones entre instituciones del sistema, causando cruces de competencias entre, por

Ficha de autor

Verónica Cabezas (Elige Educar y Facultad de Educación UC),
 Magdalena Claro (Ceppe UC y Facultad de Educación UC),
 Francisco Gallego (Facultad de Economía y Administración UC e Instituto para el Desarrollo Sustentable UC),
 Ignacio Irarrázaval (Centro de Políticas Públicas UC) y Carlos Williamson (Clapes UC)

ejemplo, los SLEP y los Departamentos Provinciales de Educación (Deprov) en sus funciones de asesoría técnico pedagógica; y falta de trabajo en red y vinculación territorial dado la extensión territorial que abarca cada SLEP, así como el número de establecimientos a su cargo, generado problemas de conectividad y comunicación oportuna entre estos y las comunidades educativas.

En cuanto al ámbito técnico pedagógico, a pesar de ser la dimensión mejor evaluada de la reforma (Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública, 2024; Izquierdo y Pacareu, 2023; Educación 2020 et al., 2023), se diagnostican disparidades en la calidad del asesoramiento de parte de los SLEP hacia los docentes y en la entrega de lineamientos para el desarrollo de su trabajo; también, a pesar del interés generalizado de la comunidad educativa en participar en instancias de incidencia educativa, la bajada de la información aún no se encuentra resuelta para todas ellas, al igual que los tiempos y canales por medio de los cuales se informa a la comunidad. Finalmente, hay una falta de consideración de resultados técnico pedagógicos claves en los convenios de desempeño de la dirección ejecutiva.

Sobre la selección por el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) hay deficiencias en el diseño del cargo de la dirección ejecutiva, dado que sus requerimientos no aseguran la capacidad de gestión y administración que requiere el cargo de jefe del servicio, especialmente durante el proceso de instalación y traspaso; retrasos en el nombramiento de este cargo por la demora en la conformación de los comités directivos locales, órgano encargado de enviar las observaciones para el perfil de selección y recibir la nómina de seleccionados por el Consejo de ADP para proponer una terna al Presidente de la República; hay retrasos en la asignación de subdirectores SLEP una gran cantidad de concursos desiertos; e ineficiencia en la ejecución de los concursos y asignación de los cargos de los diferentes servicios locales, que se realizan de manera independiente, generando postulaciones y asignaciones simultáneas no coordinadas.

Finalmente, sobre la dimensión de financiamiento se diagnostican rigideces presupuestarias para el uso de los recursos; sobredotación de personal en los establecimientos educativos, especialmente de asistentes de la educación, problema heredado de la administración municipal; y dificultades en el traspaso

del servicio educativo por parte de los antiguos sostenedores (como, por ejemplo, deudas pendientes, deficiencias en los registros financieros y en la gestión de inventarios, entre otras), junto con la continua pérdida de matrículas en la educación pública y la pérdida del aporte municipal.

Es crucial superar estas dificultades para que los SLEP puedan cumplir con su misión de mejorar la calidad, equidad y continuidad del servicio educacional en Chile, por lo que presenta una serie de propuestas para abordar los problemas identificados.

Propuestas para el mejoramiento del sistema educativo

Medidas de corto plazo

En cuanto a la gobernanza del Sistema de Educación Pública, se propone aclarar y reforzar la atribución de la DEP como responsable de coordinar y conducir estratégicamente el sistema, sin descuidar la autonomía de los SLEP y descentralización del proyecto educativo. También armonizar la superposición de competencias entre las instituciones, especialmente entre los Deprov y los SLEP en cuanto a sus funciones de apoyo técnico pedagógico a los establecimientos. Se propone entregar mayores atribuciones a los SLEP en el periodo previo al traspaso del servicio educativo, que les permitan tener información suficiente para su correcto funcionamiento. Asimismo, se debe establecer definiciones mínimas que deberán contener las resoluciones de los Planes de Transición que permitan asegurar la entrega de información completa del servicio educativo municipal a los SLEP. Finalmente, aclarar funciones y roles del Comité Directivo Local (CDL) y el Consejo Local de Educación Pública (CLEP).

Respecto al ámbito técnico pedagógico de la reforma se debe aumentar el trabajo en red tanto entre los distintos SLEP como de los establecimientos, con el objetivo de incentivar el aprendizaje colaborativo. Esto debe ser incentivado y liderado por la DEP, tomando en consideración las dificultades que conlleva la articulación de los extensos territorios de los SLEP y la convocatoria periódica de quienes se encuentran más lejos. También, incorporar metas de resultados educativos en el convenio de gestión de directores/as ejecutivos/as (incluyendo asistencia, progresión en el sistema, aprendizajes, entre otras metas) que sean desafiantes y potencialmente transformadores para los territorios.

Frente a las dificultades en los procesos de selección de cargos vía SADP se evalúa fundamental mejorar el diseño del cargo de la dirección ejecutiva añadiendo a nivel normativo la consideración de experiencia en

(Continúa en la página 16)

(Viene de la página 15)

gestión y administración en su definición, para que exista un equilibrio entre los atributos en gestión educativa, administrativa y financiera, asegurando así que se posean las capacidades necesarias para gestionar la instalación, el traspaso y el funcionamiento de los SLEP. Por otra parte, coordinar los procesos de postulación y selección del personal del primer y segundo nivel jerárquico de los SLEP, permitiendo que postulantes y contratantes puedan establecer preferencias ante convocatorias simultáneas, optimizando recursos y generando asignaciones más idóneas.

Sobre la gestión financiera de los SLEP se propone abordar los problemas de rigidez presupuestaria mediante mayor flexibilidad y agilización; la realización del catastro de infraestructura escolar a nivel nacional previo al traspaso de los SLEP que se instalarán el año 2025; ajustar la dotación docente y de asistentes de la educación de los establecimientos de los Servicios Locales mediante el cálculo de la dotación posterior al traspaso; el establecimiento de umbrales ajustados a los tipos de escuelas; establecimiento de metas progresivas de ajuste y su incorporación a los instrumentos de gestión y planificación estratégica. Se sugiere también flexibilizar el Sistema de Compras Públicas mediante un sistema centralizado de adquisiciones para los SLEP y generar facilidades para que se pueda responder ágilmente a los requerimientos de los servicios educativos.

Medidas estructurales

Las propuestas anteriores son relevantes para mejorar el funcionamiento de los SLEP y entregar una educación de mejor calidad para los niños, niñas y jóvenes de Chile, sin embargo, hay cinco reflexiones más amplias a recalcar sobre la estructura del Sistema de Educación Pública y los posibles conflictos que pueden afectar su buen funcionamiento.

En primer lugar, existe un problema de coherencia normativa de las subvenciones y la estructura de la Ley de Presupuestos. Es necesaria una reforma estructural para armonizar las regulaciones de las subvenciones educativas con la Ley de Presupuestos, mejorando así la utilización de los recursos. Esto podría implicar adaptar las subvenciones al año presupuestario o permitir su ejecución flexible, adaptando la Ley de Presupuestos.

Hay también problemas de coordinación de los agentes de la educación y cruces de funciones y atribuciones entre distintas instituciones educativas que son hay que delimitar para reducir la incertidumbre, facilitar los procesos de adaptación y aprovechar los aprendizajes previos. Asimismo, se debe reforzar la preparación e instalación de



capacidades dentro de los SLEP, teniendo sus funcionarios claridad sobre sus roles y competencias.

Se detecta, por otra parte, una tensión entre descentralización y centralización de funciones. A pesar de que la reforma busca que los SLEP tengan grados de autonomía como servicios descentralizados, esta se ha visto tensionada con la centralización de funciones y apoyos pedagógicos, financieros y administrativos, además, posiblemente incrementada con las modificaciones del proyecto de ley (boletín N° 16.705-04). Se sostiene al respecto que es necesario un apoyo fuerte por parte del nivel central en el periodo de preparación de los SLEP para la correcta instalación de capacidades y funciones, sin embargo, esta debe ser seguida por una mayor independencia y autonomía cuando los SLEP entran en régimen.

Hay necesidad de fortalecer el apoyo técnico-pedagógico durante la instalación de los SLEP. El desarrollo de capacidades y el cambio de la cultura educativa promovidos por la reforma no son inmediatos, por lo que durante el proceso de preparación e instalación se requiere fortalecer la capacitación y el apoyo al personal traspasado, así como a los nuevos funcionarios y a las comunidades educativas. Para esto es esencial aprovechar los aprendizajes previos de equipos SLEP ya en régimen, facilitando instancias de tutorías, trabajo en red e intercambio de buenas prácticas. También, favorecer las capacidades directivas y el desarrollo de proyectos educativos ajustados a cada territorio, con incentivos a la innovación técnica pedagógica.

Finalmente, es fundamental eva-

luar la estructura de gobierno que acompaña a los SLEP en cuanto a su robustez, especialmente respecto a las responsabilidades efectivas y rendición de cuentas de las autoridades, el tamaño y las funciones de los CDL y el CLEP, y los mecanismos de selección de sus miembros. Una entidad externa, con pares internacionales, debe tomar este rol evaluador del funcionamiento interno de los SLEP y de la calidad de la gestión de la DEP, buscando así fortalecer la eficacia del sistema.

Conclusiones

La conformación de los Servicios Locales de Educación constituye uno de los cambios más significativos en la estructura institucional de la educación pública en las últimas décadas en el país. Tras más de seis años desde la entrada en vigor de la ley, y con un importante número de los SLEP en proceso de instalación y otros en funcionamiento, ha quedado de manifiesto que el nuevo sistema enfrenta variadas dificultades y, por ello, se ha planteado la necesidad de generar modificaciones al cuerpo legal que rige esta institucionalidad.

Se hace urgente superar algunas de las serias deficiencias que ha presentado la nueva institucionalidad en sus primeros años de operación. De lo contrario, se corre el riesgo de agravar dificultades que impidan a los SLEP cumplir con su misión de "velar por la calidad, la mejora continua y la equidad del servicio educacional, considerando las necesidades de cada comunidad educativa". Pese a que el estudio no busca evaluar el proyecto de ley presentado por el Gobierno, tenemos la convicción de que es indispensable avanzar más allá de lo propuesto, entregando soluciones definitivas a los problemas y desafíos principales de la NEP.

Lecturas & Documentos