

P.

puntos de referencia

CENTRO
DE ESTUDIOS
PÚBLICOS

EDICIÓN DIGITAL
N° 593, DICIEMBRE 2021

ECONOMÍA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Nueva Educación Pública. Deficiencias y desafíos

SYLVIA EYZAGUIRRE, SEBASTIÁN IZQUIERDO
Y HORACIO SAN MARTÍN



RESUMEN

- A fines de 2017 se promulgó la Ley 21.040 que cambia la gobernanza y gestión de la educación estatal. La administración de los establecimientos educacionales quedará a cargo de 70 Servicios Locales de Educación Pública (SLEP) bajo una dirección estratégica proveniente del nivel central. Con esta profunda reforma se pone fin a la municipalización de la educación estatal que tuvo lugar en la década de los 80.
- A 3 años de que comenzara la implementación del nuevo sistema de educación pública son varios los organismos especializados que han emitido recomendaciones de mejoras para la implementación. El Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública (CESEP) advierte falencias en seis puntos estratégicos: i) ámbito territorial de competencia de los SLEP, ii) articulación y vinculación de la institucionalidad pública, iii) gestión de personas y dotaciones SLEP, iv) gestión pedagógica, v) participación y vinculación de los SLEP y vi) gestión administrativa y financiera.
- Un aspecto clave, que este trabajo profundiza, tiene relación con la gestión financiera de los recursos estatales percibidos por los SLEP y sus respectivos establecimientos educacionales. Como órganos públicos los SLEP son parte del aparataje estatal, rigiéndose financieramente por la Ley de Presupuestos y, en paralelo, también por la Ley de Subvenciones. Esta nueva situación ha producido limitaciones adicionales en la planificación y ejecución presupuestaria que tienen los SLEP, lo que a juicio de los autores, estaría afectando la calidad del servicio educacional que entrega el Estado a nuestros niños, niñas y jóvenes.
- En materia de Subvención Escolar Preferencial (SEP), los 11 SLEP tienen alrededor de 11 mil millones de pesos en saldos remanentes que no han podido utilizar principalmente por las rigideces presupuestarias mencionadas, rigideces que no tienen ni los municipios ni los sostenedores de establecimientos privados. Superar esta situación requiere reformar los cuerpos legales pertinentes.
- Si bien es prematuro tener una evaluación del desempeño que han tenido los SLEP (en áreas claves como matrícula, asistencia, aprendizajes y funcionamiento de los establecimientos) en relación con su contraparte municipal, se ha observado un mejor desempeño en cuanto a la apertura de los establecimientos durante la pandemia.

SYLVIA EYZAGUIRRE. Investigadora, Centro de Estudios Públicos. Email: seyzaguirre@cepchile.cl

SEBASTIÁN IZQUIERDO. Coordinador Académico, Centro de Estudios Públicos. Email: sizquierdo@cepchile.cl

HORACIO SAN MARTÍN. Investigador Asistente, Centro de Estudios Públicos. Email: hsanmartin@cepchile.cl



INTRODUCCIÓN

A fines de 2017 se promulgó la Ley 21.040 que cambia la gobernanza y gestión de la educación estatal. La nueva legislación avanza en centralizar la gestión de la educación municipal, entregándole la responsabilidad política al gobierno central a través de la Dirección de Educación Pública que depende directamente del Ministerio de Educación. La administración de los establecimientos escolares permanecerá descentralizada, aunque más concentrada que antes, en 70 Servicios Locales de Educación Pública (SLEP) bajo una dirección estratégica proveniente del nivel central. Los SLEP son sostenedores educacionales y tienen autonomía para desarrollar su gestión, sin embargo, la selección del director, la elaboración del convenio de desempeño del directivo, la evaluación del cumplimiento de los desafíos del cargo y su remoción dependen del nivel central. Con esta profunda reforma se pone fin a la municipalización de la educación pública que tuvo lugar en la década de los 80.

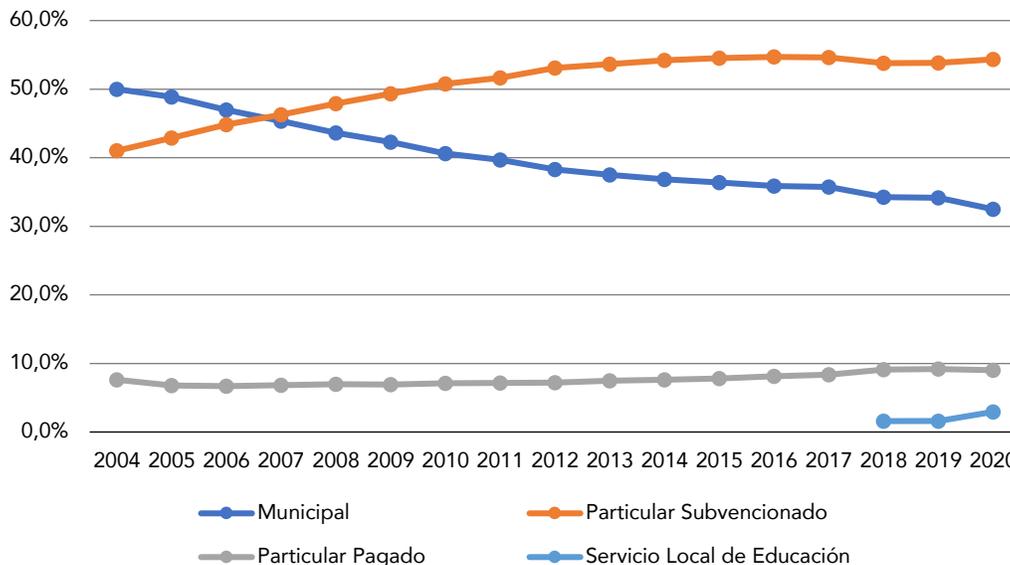
A fines de 2017 se promulgó la Ley 21.040 que cambia la gobernanza y gestión de la educación estatal.

Las principales críticas a la educación municipal, que el nuevo sistema de educación pública busca remediar, son: i) ausencia de horizonte de largo plazo. En este contexto, el desarrollo de la educación estatal dependía significativamente de la voluntad de las autoridades municipales y el énfasis que tuvieran en esta materia, la que se veía fuertemente afectada por los ciclos políticos-electorales; ii) falta de rendición de cuentas, producto de que el alcalde es evaluado por los votantes por más tareas que solo la educacional; iii) dilución de responsabilidades entre el municipio y el Ministerio de Educación. Mientras los municipios se encargaban de la administración de los establecimientos, el rol técnico-pedagógico estaba alojado principalmente en el Ministerio de Educación a través de sus Departamentos Provinciales (Deprov); y iv) inequidad entre los sostenedores producto de la desigual capacidad técnica y financiera de los municipios. A estas falencias se suman las del sistema escolar que financia el Estado. Por una parte, el actual sistema entrega más flexibilidad a los establecimientos particulares subvencionados para la gestión de los proyectos educativos y, por otra parte, no se regula significativamente la apertura de nuevos establecimientos educacionales, lo que ha provocado un aumento importante de establecimientos de baja matrícula afectando la sostenibilidad del sistema en su conjunto (OCDE 2004, Raczynski y Salinas 2007, Elacqua et al. 2008, Beyer 2009, Mac-Clure 2010, Eyzaguirre 2012).

En las últimas décadas, la matrícula municipal ha experimentado una caída significativa, como se advierte en el gráfico 1, concentrando estudiantes de familias con bajos ingresos. Uno de los principales

desafíos de la Nueva Educación Pública es revertir esta situación, convirtiéndose en una alternativa atractiva para todas las familias.

GRÁFICO 1. Distribución matrícula por dependencia



NOTA: Municipal incluye tanto los establecimientos de Corporación Municipal y Municipal DAEM. Se omite en el gráfico los establecimientos de administración delegada al ser una matrícula que en todo el período gira en torno al 1,3%.

FUENTE: elaboración propia utilizando datos del Ministerio de Educación (MINEDUC).

A 3 años de que comenzara la implementación del nuevo sistema de educación pública con los primeros cuatro SLEP (actualmente existen 11 SLEP, que comprenden cerca del 5% de la matrícula escolar nacional)¹, se advierten falencias importantes en el diseño e implementación del sistema. La evaluación que realizó el Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública (CESEP)², cuya misión principal es asesorar al Presidente de la República en la evaluación y análisis del proceso de instalación de los SLEP, advierte falencias en seis puntos estratégicos, los cuales son: i) ámbito territorial de competencia de los SLEP, ii) articulación y vinculación de la institucionalidad pública, iii) gestión de personas y dotaciones SLEP, iv) gestión pedagógica, v) participación y vinculación de los SLEP y vi) gestión administrativa y financiera.

Producto de la pandemia ha sido imposible medir el impacto del nuevo sistema de educación estatal en los aprendizajes de los niños y jóvenes, así como en sus trayectorias educativas. Con todo, la tabla

¹ Para estos efectos, se dispuso que la instalación de los SLEP sería gradual y en dos etapas. En la primera, que transcurrió desde el año 2018 al 2020, se instalaron los primeros once SLEP y desde el año 2022 al 2025, correspondiente a la segunda etapa, deben instalarse los cincuenta y nueve restantes. A mediados del año 2021, atendiendo las recomendaciones técnicas de organismos especializados, el Ministerio de Educación postergó la entrada en funcionamiento de nueve servicios locales de educación que entrarían en funcionamiento el 1 de enero de 2022, reduciendo así a seis los quince anunciados.

² Entidad presidida por el Subsecretario de Educación e integrada además por seis profesionales con experiencia en políticas públicas, educación y administración municipal o del Estado.

1 muestra la enorme diferencia que existe entre en el retorno a clases presenciales durante 2021 entre los establecimientos municipales y los SLEP. El porcentaje de establecimientos SLEP que abrió sus puertas es significativamente superior que el de los municipales e incluso que el de los particulares subvencionados durante algunos meses.

TABLA 1. Porcentaje de apertura de establecimientos por tipo de sostenedor (2021)

Dependencia	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre
Municipal	18%	10%	16%	20%	23%	59%	83%	97%	97%
Particular pagado	77%	13%	70%	71%	89%	96%	97%	97%	97%
Particular subvencionado	65%	9%	39%	45%	69%	92%	96%	99%	99%
SLEP	51%	29%	58%	71%	76%	93%	90%	96%	95%

FUENTE: Ministerio de Educación (MINEDUC (2021).

Dada la magnitud del esfuerzo que está realizando el país para mejorar la educación pública, resulta fundamental atender a las falencias detectadas y subsanarlas cuanto antes. Ello con el fin de garantizar condiciones adecuadas de gestión que permitan a la Nueva Educación Pública responder a las expectativas de las familias y ofrecer oportunidades educativas de calidad a nuestros niños y jóvenes. No debemos olvidar que el futuro de las familias más vulnerables depende de forma importante de la calidad del servicio educativo estatal.



NUDOS CRÍTICOS DE LA NUEVA EDUCACIÓN ESTATAL

Considerando los informes anuales de seguimiento de la instalación y puesta en marcha de los SLEP y el Informe de Evaluación Intermedia, realizados por el CESEP, así como también el informe elaborado por la Agencia de Calidad de la Educación (ACE), los estudios solicitados por el Ministerio de Educación al Centro UC de Políticas Públicas y a la Agencia ClioDinámica, y las entrevistas con actores relevantes del sistema realizadas por el Centro de Estudios Públicos, se advierten falencias en seis dimensiones de la gestión de los nuevos SLEP. A continuación, mencionaremos brevemente las falencias más importantes detectadas en las distintas dimensiones para luego profundizar en el área de gestión administrativa, que presenta las mayores dificultades para una gestión eficiente de la educación estatal.

1) **Ámbito territorial de competencia de los SLEP**

La evaluación intermedia realizada por el CESEP (2021) encuentra dificultades relativas a la dimensión territorial en la mayor parte de los SLEP. El tamaño de los SLEP genera problemas de conectividad y priorización de algunos establecimientos sobre otros, especialmente en los territorios rurales que quedan más alejados de la oficina central del SLEP. Los territorios son demasiado extensos y con variados grados de conectividad. A ello se suma la falta de recursos económicos de los SLEP para abrir oficinas locales³ que permitan mayor cercanía con los establecimientos escolares. Junto con ello, el número de establecimientos, según el informe de evaluación intermedia, pueden ser elevados en algunos servicios locales, lo cual sumado a la extensión del territorio puede significar un problema. Ello ha dificultado la comunicación entre los establecimientos educacionales y el sostenedor, afectando la capacidad del SLEP de responder a las necesidades particulares de los establecimientos y de sus propios estudiantes.

A modo ilustrativo, en la tabla 2 se presentan los SLEP que se encuentran instalados, con las comunas que comprenden, su extensión en km², la matrícula total de estudiantes, la cantidad de establecimientos y el porcentaje de establecimientos rurales.



La evaluación intermedia realizada por el CESEP (2021) encuentra dificultades relativas a la dimensión territorial en la mayor parte de los SLEP.

La tabla 2 muestra la heterogeneidad que existe entre los distintos SLEP, tanto en términos del número de comunas que comprenden (desde 2 hasta 5), superficie territorial, número de estudiantes y porcentaje de establecimientos rurales. A modo de ejemplo, el SLEP Gabriela Mistral de la Región Metropolitana tiene 32 km² versus los 5.700 km² del SLEP de Atacama. Mientras el primero no tiene establecimientos escolares rurales, en el segundo el 15% lo son; y la densidad de habitantes es de 11.063 por km² en uno y en el otro solo 4 por km². Estas diferencias revelan las distintas necesidades que enfrenta cada SLEP.

³ Dentro de los informes se menciona que este problema ya estaría siendo solucionado con la incorporación de las Unidades de Gestión Territorial. De todas formas, es importante destacarlo ya que puede ser un problema en los nuevos Servicios Locales dependiendo de las limitaciones del territorio donde se encuentren.

TABLA 2. Características territoriales de los 11 SLEP

Año instalación	SLEP	Región	Comunas	k2 zona SLEP	Densidad (hab/km2)	Matrícula total 2020	Establecimientos (2020)	Porcentaje colegios rurales
2018	Puerto Cordillera	Región de Coquimbo	Coquimbo y Andacollo	1739	154,4	13335	52	32,7%
2018	Barrancas	Región Metropolitana	Lo Padro, Pudahuel y Cerro Navia	215	2325,6	22953	60	5,6%
2018	Costa Araucanía	Región de La Araucanía	Carahue, Nueva Imperial, Saavedra, Teodoro Schmidt y Toltén	3984	24,6	8711	132	70,7%
2018	Huasco	Región de Atacama	Vallenar, Alto del Carmen, Freirina y Huasco	17832	4,6	12781	65	50,0%
2019	Chinchorro	Región de Arica	Arica, Camarones, General Lagos y Putre	16873	14,9	18008	69	53,1%
2019	Gabriela Mistral	Región Metropolitana	La Granja, Macul, San Joaquín	33	11063,7	13974	46	0,0%
2019	Andalién Sur	Región de Biobío	Concepción Chiguayante, Florida y Hualqui	1432	256,5	16534	119	33,8%
2020	Atacama	Región de Atacama	Copiapó, Caldera, Tierra Amarilla, Chañaral y Diego de Almagro	56975	4,1	28751	67	15,0%
2020	Valparaíso	Región de Valparaíso	Valparaíso y Juan Fernández	551	574,9	17725	62	1,8%
2020	Colchagua	Región de O'Higgins	San Fernando, Chimbarongo, Nancagua y Placilla	3197	45,2	11557	72	62,1%
2020	Llanquihue	Región de los Lagos	Fresia, Frutillar, Los Muermos, Llanquihue y Puerto Varas	7841	15,0	10848	103	74,3%

FUENTE: elaboración propia utilizando datos Ley 21.040, reportes comunales 2017 Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, datos población INE y datos de colegios informe UC (2021).

2) Difusión de responsabilidades

El informe de evaluación intermedia advierte difusión de responsabilidades entre los Deprov y los SLEP, pues la ley entrega a ambos atribuciones en el área de gestión pedagógica y estrategias de mejora continua. La actual normativa no es clara respecto de las atribuciones en materia de mejora institucional, especialmente con los establecimientos que se encuentran en la categoría de más bajo desempeño.

Si bien solo los SLEP tienen atribuciones para intervenir los planes de mejoramiento educativo de los establecimientos, la evaluación intermedia revela que en la práctica los Deprov intervienen en dichos establecimientos con acciones tendientes a la mejora que no necesariamente están coordinadas con los planes y estrategias entregadas por los SLEP. Este problema también ha sido detectado por la ACE en su informe, donde menciona la compleja relación entre los Deprov y los SLEP producto de la ambigüedad en las atribuciones, lo que podría llevar a generar sobre intervención estatal en algunos establecimientos. Es importante delimitar mejor la operacionalización del marco normativo para eliminar probables desencuentros entre las distintas entidades, estableciendo con claridad las relaciones y potestades que tiene cada actor dentro de la educación estatal.



El informe de evaluación intermedia advierte difusión de responsabilidades entre los Deprov y los SLEP.

A lo anterior se debe agregar el desafío de coordinación del SLEP con la ACE, cuyo rol es orientar a los establecimientos hacia la mejora continua, y la Superintendencia de Educación, que entrega sugerencias de mejora producto del enfoque de la fiscalización al cumplimiento de la normativa. En el peor de los escenarios, un establecimiento podría recibir visitas de todas las entidades antes nombradas en un mismo día, entregando focos contrapuestos.

Por último, en el informe elaborado por la ACE también se reportan las limitaciones que genera el centralismo de la Dirección de Educación Pública (DEP) en las decisiones de los SLEP. Ello invita a repensar los equilibrios entre los SLEP y la DEP.

3) Gestión de personas y dotaciones SLEP

Dentro de los aspectos claves de la reforma está la preocupación por la capacidad técnica de los SLEP. La ley establece concursos públicos y exigencias de atributos necesarios para garantizar que los equipos técnicos tengan la experiencia y las capacidades necesarias para poder llevar a cabo los objetivos de la Nueva Educación Pública. Esto es fundamental por las múltiples tareas que deben llevar adelante los SLEP, desde tareas administrativas y financieras hasta las materias relacionadas con lo técnico-pedagógico.

La evaluación intermedia encuentra que, de los concursos internos levantados para los SLEP, solo el 20% son ganados por exfuncionarios de los Departamentos de Administración de Educación Municipal (DAEM) o las corporaciones municipales⁴, debido a que la mayoría de los candidatos no cumplen con las exigencias requeridas para el cargo (ya sea antigüedad o calificación), visibilizando así la precaria realidad municipal para el desafío que implica esta reforma. Por otro lado, para los concursos públicos se registran pocas postulaciones debido, en parte, a la falta de candidatos idóneos en experiencia y por problemas para encontrar personas dispuestas a trabajar en zonas extremas del país. Una clara señal de este problema es el número de concursos declarados desiertos⁵. Los informes de evaluación anuales son consistentes en este punto, señalando que existe escasez de personal preparado para dar respuesta a los requerimientos necesarios y dar un correcto funcionamiento al SLEP. La falta de candidatos para cubrir los cargos de los nuevos SLEP es un desafío evidente y crucial, si consideramos que en esta primera etapa solo se han instalado alrededor de 3 a 5 SLEP por año y en un futuro próximo se llegaría a instalar 23 al año. La calendarización de la instalación de los futuros SLEP junto con la falta de incentivos suficientes para atraer a los mejores profesionales a trabajar en la nueva educación estatal constituye, a nuestro juicio, un problema grave, que de no ser subsanado arriesga la calidad de la gestión de los establecimientos estatales.

Para poder enfrentar este problema se deben revisar los criterios de selección en los concursos, incorporando competencias transversales en cuanto al desarrollo organizacional, gestión de personas y recursos, y no competencias exclusivamente focalizadas en educación. Dada la heterogénea distribución del capital humano en nuestro país es necesario ofrecer condiciones laborales y profesionales más atractivas en determinados lugares donde es difícil atraer a personal calificado.



Los informes de evaluación anuales son consistentes en este punto, señalando que existe escasez de personal preparado para dar respuesta a los requerimientos necesarios y dar un correcto funcionamiento al SLEP.

Por otra parte, el estudio realizado por ClioDinámica (2021) advierte que existe una sobredotación de personal de los establecimientos educacionales pertenecientes a los SLEP. El estudio encuentra ciertas prácticas poco éticas por parte de los municipios ante el traspaso de los establecimientos escolares, a

⁴ Entidad a cargo de administrar el servicio de educación de una comuna, de acuerdo con las directrices y políticas emanadas del Ministerio de Educación.

⁵ Hasta octubre del año 2020, de los 47 cargos de segundo nivel jerárquico disponibles para los primeros 11 SLEP, se habían declarado 12 procesos desiertos por falta de candidatos.

saber, incorporar profesionales que se desempeñan en el DAEM o en las corporaciones en las dotaciones de los establecimientos educacionales en calidad de asistentes de la educación con el solo objetivo de asegurar la continuidad laboral de estos trabajadores afectando el funcionamiento y financiamiento de los establecimientos escolares. En la tabla 3 se puede observar la sobredotación de asistentes de la educación en 5 de los 7 SLEP para el año 2018 y 2019, presentando mayores cantidades de personas que los establecidos en el presupuesto. El caso más dramático es el de Barrancas, donde se estableció como dotación máxima 977 funcionarios, pero en la práctica la dotación real es de 1.516 personas (55% más de lo presupuestado). Además, se observa en los distintos SLEP que la relación entre los asistentes de educación y docentes gira en torno a 1.

TABLA 3. Relación entre dotación de docentes y asistentes de la educación año 2020

SLEP	Dotaciones de docentes 2020	Dotación de AAEE 2020	Matrícula 2020	Docente/AAEE	Matrícula/AAEE
Puerto Cordillera	1.184	1.016	13.335	0,9	13
Barrancas	1.689	1.516	22.953	1	15
Costa Araucanía	943	848	8.711	1	10
Huasco	1.013	995	12.781	1	13
Andalién Sur	1.854	1.445	16.534	0,8	11
Gabriela Mistral	1.210	791	13.974	0,7	18
Chinchorro	1.655	1.612	18.008	1	11
Colchagua	1.347	1.093	11.557	0,8	11
Atacama	1.963	1.783	28.751	1	16
Llanquihue	992	845	10.848	0,8	13
Valparaíso	1.832	1.444	17.725	0,8	12
TOTAL	15.682	13.388	175.177	0,8	13

FUENTE: Estudio ClioDinámica (2021).

4) Gestión pedagógica

Otra falencia detectada por los diversos estudios es la debilidad en la gestión técnico-pedagógica. La instalación de los SLEP ha llevado a estos últimos a concentrarse en las tareas administrativas y operacionales, dejando poco espacio para el área pedagógica. Si bien los informes destacan algunas iniciativas en el proceso de enseñanza para mejorar los resultados pedagógicos, como, por ejemplo, programas de trayectorias escolares positivas o dar foco pedagógico con relevancia en la pertinencia territorial, todos los informes coinciden en la primacía de la gestión administrativa por sobre la pedagógica. Por ejemplo, respecto de la exclusión escolar, se observa que los SLEP no utilizan los datos

disponibles para diseñar estrategias de mejora de aprendizaje de manera institucionalizada⁶, lo que se repite también en la no utilización de los instrumentos del Sistema de Alerta Temprana para identificar a los estudiantes en riesgo de deserción escolar.

Aun cuando todos los SLEP ya tienen creadas sus Unidades de Apoyo Técnico Pedagógico (UATP), cuyo objeto es el diseño de planes globales de apoyo a los establecimientos, en la mayoría de los SLEP no se observó un acompañamiento riguroso en la implementación de dichos planes, ni tampoco un plan integral en terreno de las visitas de evaluación y orientación de la ACE destinados exclusivamente a este gran desafío.

Por otro lado, se recomienda alinear los Planes de Mejoramiento Educativo de los establecimientos educacionales con la Ley 21.040, respetando la diversidad y autonomía de los proyectos educativos desde el inicio del proceso de implementación. Esto resulta clave para una comprensión de los distintos actores sobre la naturaleza de la ley, ya que las expectativas de las comunidades educativas han estado fuertemente marcadas por un proceso de desajuste producto del desconocimiento de elementos administrativos y financieros propios de un servicio público.

5) Participación y vinculación

Un aspecto importante de los nuevos SLEP es la participación y vinculación con la comunidad de la zona donde están instalados. En la ley existen dos instancias críticas para el despliegue de esta dimensión, los Comités Directivos Locales (CDL) y los Consejos Locales de Educación Pública (CLEP). Los primeros velan por el adecuado desarrollo estratégico de los SLEP, la rendición de cuentas del Director Ejecutivo y contribuir a la vinculación del servicio con las instituciones de gobierno, tanto comunales como regionales. Los segundos tienen por objeto representar ante el Director Ejecutivo los intereses de las comunidades educativas para que el SLEP considere adecuadamente sus necesidades y particularidades. A la fecha de la evaluación intermedia se observa que todos los SLEP cuentan con sus CDL, no así con los CLEP, donde solo 7 se han constituido. Además, en el estudio realizado por la ACE se reporta que el aporte de los CLEP es poco claro, observándose en algunos estamentos una baja capacidad para comprender sus competencias reales.

Acelerar los procesos de instalación de los CDL y CLEP en los nuevos SLEP resulta fundamental. Ello debe ser complementado con la elaboración de reglamentos, que regulen el respeto por las instancias participativas establecidas en la ley y sobre cómo estas dos instancias participativas interactúan entre sí.

⁶ Si bien al momento de recabar información algunos agentes sí reportaban la utilización de estas herramientas, por el momento aún no se declara un uso de forma general a lo largo de todos los Servicios Locales.

6) Gestión administrativa y financiera

Uno de los principales problemas detectados por los informes es la falta de información con que cuenta el SLEP a la hora del traspaso. En esta línea, el estudio de ClioDinámica (2021) destaca los siguientes problemas:

1. Falta de información.
2. Baja calidad en la información entregada.
3. Incumplimiento de los plazos definidos para la entrega de información.

Estas falencias han llevado a retrasos importantes y a problemas de gestión de los SLEP, provocando incluso retrasos en los pagos de las remuneraciones. Uno de los obstáculos producto del diseño de la ley ha sido la ausencia de incentivos correctos para la suscripción de los convenios de ejecución del Plan de Transición, que buscan asegurar un adecuado traspaso. El carácter voluntario de la suscripción de los convenios de ejecución entre el Ministerio de Educación y la municipalidad o corporación municipal, junto con la facultad de la Superintendencia de Educación de auditarlos, estarían generando que este proceso no sea lo expedito que la situación requiere.

Uno de los principales problemas detectados por los informes es la falta de información con que cuenta el SLEP a la hora del traspaso.

Otro aspecto clave de la gestión financiera tiene relación con la naturaleza estatal de los recursos percibidos por los SLEP. Desde principios de los ochenta, el sistema educacional escolar se compone de cuatro tipos de sostenedores de acuerdo a su financiamiento. Por una parte, los colegios particulares pagados, que no reciben aporte del Estado y se financian principalmente a través de las colegiaturas. Por otra parte, los particulares subvencionados, que son privados con financiamiento fiscal a través de la subvención, los establecimientos municipales, que también se financian con subvención⁷, y algunos pocos establecimientos de administración delegada, que pertenecen al Ministerio de Educación, pero su gestión ha sido delegada a entidades privadas y se financian a través de aportes históricos. Las

⁷ Existen distintos tipos de subsidios: Subvención de internado, Subvención Educacional Pro-Retención, Subvención de Refuerzo Educativo, Subvención Escolar Preferencial y Subvención Anual de Apoyo al Mantenimiento, Fondo de Apoyo a la Educación Pública, FAEP (exclusivo para los establecimientos municipales y los de la Nueva Educación Pública), Subvenciones en beneficio de los docentes, equipo de gestión directiva y asistentes de la educación (Asignación de Excelencia Pedagógica, Asignación Desempeño Difícil, Asignación Variable de Desempeño Individual, Asignaciones por Desempeño Colectivo, Bonificación de Profesores Encargados, Bonificación de Reconocimiento Profesional, Subvención de Desempeño de Excelencia, Asistentes de la Educación, entre otros.

distintas subvenciones educacionales deben ser estrictamente utilizadas según ciertas disposiciones normativas, que buscan asegurar que el dinero destinado a educación se utilice en favor de los niños y su proceso de aprendizaje.

Cabe destacar que anualmente los establecimientos educacionales que reciben subvenciones estatales deben dar cuenta del uso de los recursos mediante una rendición detallada de todos los ingresos recibidos por los establecimientos de un sostenedor ante la Superintendencia de Educación, además de todos los gastos ejecutados para un año determinado. Adicionalmente, se debe transparentar la disponibilidad de los recursos recibidos, pero no gastados. Los recursos no ejecutados pueden ser utilizados al año siguiente mediante la figura contable de “saldo inicial de caja”.

Actualmente, con la promulgación de la Ley de Nueva Educación Pública surgió una quinta categoría de sostenedor, que son los SLEP. Estos son órganos públicos con personalidad jurídica y patrimonio propio. Como órganos públicos son parte del aparataje estatal, rigiéndose financieramente por la Ley de Presupuestos⁸ y, en paralelo, también por la Ley de Subvenciones, que impone sus propias restricciones. Esta situación ha significado una restricción adicional importante en el uso de los recursos de los establecimientos escolares a cargo de los SLEP, restricción de la que carecen tanto los colegios particulares subvencionados como los municipales, que se rigen únicamente por la Ley de Subvenciones. Además, los sostenedores privados y municipales tienen la ventaja de poder utilizar los saldos remanentes de un año para el otro, mientras que los SLEP deben reintegrar los recursos no ejecutados al erario público.



Los recursos no ejecutados pueden ser utilizados al año siguiente mediante la figura contable de “saldo inicial de caja”.

A lo anterior, se suma la dificultad de la planificación presupuestaria con el actual sistema de pago de las subvenciones, que se realiza los últimos días de cada mes, sujeto al nivel de asistencia promedio de los alumnos. Esto genera complejidades en la ejecución de los saldos en los SLEP, debido a que el monto recibido es incierto y, por otra parte, la última cuota se entrega solo un par de días hábiles antes de que se acabe el año.

⁸ La Ley de Presupuesto junto con otras rige la administración estatal. Dentro de la Ley de Presupuestos se define previamente un monto total fijo autorizado para gastar durante el año en cada ítem, monto que no puede ser superado independientemente de que la entidad tenga recursos libres para realizar esos gastos.

En el cuadro 1 se presenta un ejemplo sencillo y teórico, donde dos establecimientos ejecutan el 80% de los recursos que tienen disponibles de subvención escolar debido a las dificultades indicadas anteriormente. La diferencia entre ambos se encuentra en que uno es administrado por un SLEP y el otro por un sostenedor de otra dependencia que bien pudiera ser municipal o particular subvencionado.

CUADRO 1. Ejemplo uso de recursos por tipo de dependencia

Establecimiento A: Administrado por SLEP (no puede ejecutar el saldo no utilizado en el periodo anterior)

Ítem/Anualidad	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4
Saldo Inicial	\$0	\$0	\$0	\$0
Ingresos del período	\$100	\$100	\$100	\$100
Total Disponible	\$100	\$100	\$100	\$100
Gastos (80% del total disponible)	\$80	\$80	\$80	\$80
Saldo Final	\$20	\$20	\$20	\$20

Ingreso total: \$400

Gasto total: \$320 equivalente al 80% de ejecución anual y acumulada en los 4 años.

Nunca logra ejecutar todos los recursos que ingresan durante el año. Se pierden en total \$80 que no pudieron ser utilizados.

Establecimiento B: Administrado por otra dependencia (puede ejecutar el saldo no utilizado del periodo anterior como saldo inicial)

Ítem/Anualidad	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4
Saldo Inicial	\$0	\$20	\$24	\$25
Ingresos del período	\$100	\$100	\$100	\$100
Total Disponible	\$100	\$120	\$124	\$125
Gastos (80% del total disponible)	\$80	\$96	\$99	\$100
Saldo Final	\$20	\$24	\$25	\$25

Ingreso total: \$400

Gasto total: \$375 equivalente al 93,75% de ejecución acumulada en los 4 años y 80% de ejecución anual.

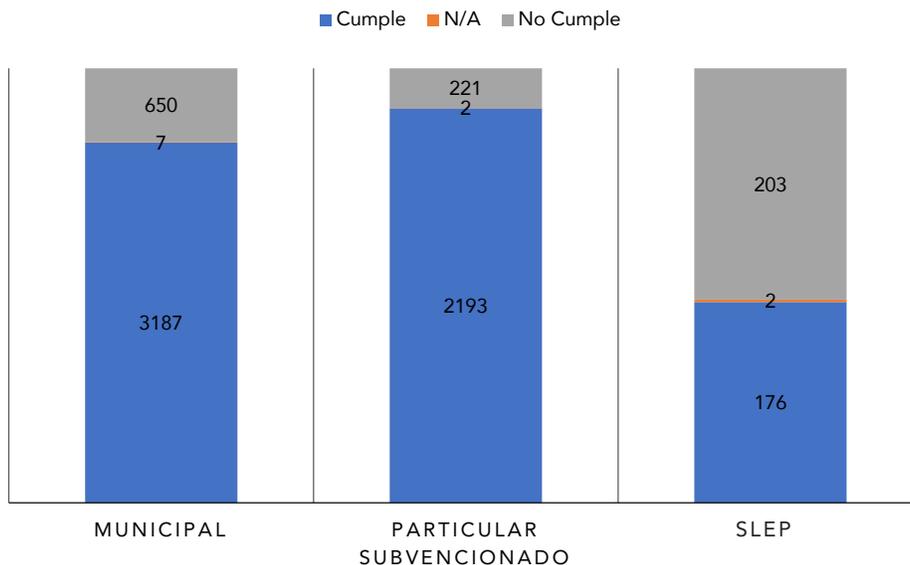
En el largo plazo el establecimiento ejecuta los ingresos que recibe en el año. En el año 3 gasta \$99 y en el año 4 gasta \$100. Quedando los \$25 no ejecutados disponibles para el año 5.

El ejemplo ilustra cómo el saldo inicial es una fuente de certeza en un esquema donde los ingresos son inciertos y los sostenedores deben planificar sus gastos sin la posibilidad de endeudarse. Así, lo máximo a gastar en un año es lo indicado en la columna “Total Disponible”. El SLEP podría incluso ejecutar más de lo que recibe durante el año, aumentando aún más las diferencias entre ambas realidades. Por ejemplo, en el año 2 podría ejecutar \$110, realidad que no está al alcance de un SLEP, que en el mejor de los casos podría ejecutar \$100 y nunca podrá recuperar los saldos no invertidos de los años anteriores.

Según la evaluación intermedia, a partir de la información financiera levantada a través de la Dirección de Presupuestos (Dipres), los saldos finales de caja provienen fundamentalmente de recursos no ejecutados de subvenciones, en particular de la Subvención Escolar Preferencial (SEP) y de los Fondos de Apoyo a la Educación Pública (FAEP). Según lo estipulado en el artículo 7° bis de la Ley 20.248, se requiere tener al menos el 70% de ejecución de los ingresos recibidos por la SEP para poder optar a la renovación del convenio. Esto implica que 53% de los establecimientos SLEP no podrán renovar sus convenios SEP en los próximos años. Además, la Ley 21.006 estipula que, de no ejecutarse sobre el 70% de los recursos SEP en los primeros dos años, se ajustarán los pagos futuros de la SEP a dicho porcentaje de ejecución, sufriendo así, los establecimientos escolares de los SLEP una disminución importante de recursos.

El gráfico 2 muestra la cantidad de establecimientos por tipo de dependencia que cumplieron las condiciones totales para seguir siendo beneficiarios de la SEP, considerando tanto la ejecución del 70% de los recursos, como también haber rendido cuentas todos los años.

GRÁFICO 2. Cantidad de establecimientos que cumplen condiciones de la SEP

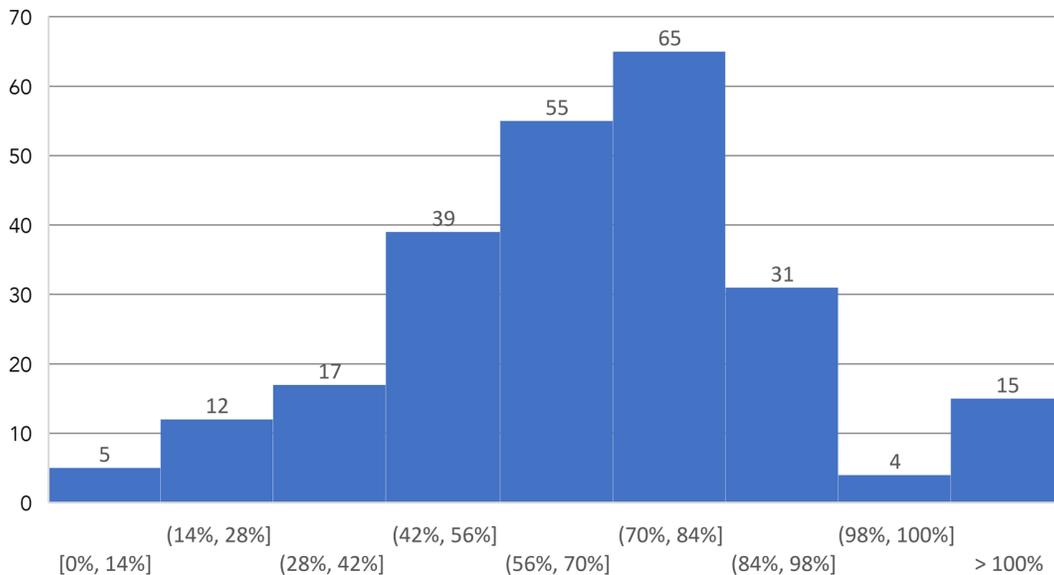


NOTA: años de evaluación correspondientes al periodo 2018-2020.
 FUENTE: elaboración propia, utilizando datos solicitud transparencia Superintendencia de Educación.

Del gráfico se desprende que, en el caso de los SLEP, el 53% de los establecimientos no está cumpliendo las condiciones de la SEP⁹, porcentaje significativamente mayor que el observado en los establecimientos municipales y particular subvencionados (17% y 9% respectivamente). Con todo, a pesar de que una gran proporción de establecimientos administrados por los SLEP estaría no cumpliendo con las condiciones para continuar recibiendo la SEP, se encuentra que en cada SLEP hay una proporción de establecimientos que sí cumple con los criterios, siendo altamente heterogéneo este porcentaje entre los SLEP.

Si desagregamos la información a nivel de establecimiento, encontramos que para la SEP el 52,6% de los establecimientos pertenecientes a los SLEP ejecuta menos del 70% de los recursos. A pesar de esto, los datos también muestran que aproximadamente uno de cada cinco establecimientos logra ejecutar más del 84% de los recursos. En el gráfico 3 se presenta la distribución de los porcentajes de saldos SEP ejecutados.

GRÁFICO 3. Ejecución saldos SEP por establecimientos de Servicios Locales (2020)



NOTA: El porcentaje de ejecución se calculó como la proporción entre el gasto total, respecto al ingreso total declarado en el periodo (sin considerar saldos iniciales). Los gráficos incluyen información de 10 SLEP, excluyendo el SLEP Gabriela Mistral que no rindió cuentas.
FUENTE: elaboración propia, utilizando datos solicitud transparencia Superintendencia de Educación.

⁹ En el artículo 7 de la Ley 20.248 se establecen los compromisos que acepta el establecimiento para recibir la SEP, además de las condiciones mencionadas en ese artículo, se agregan en el artículo 7 bis de la misma ley las condiciones de renovación, las cuales son: a) solicitar dentro del plazo de 60 días antes de la expiración del convenio la renovación, b) haber rendido la totalidad de las subvenciones y aportes recibidos conforme al art. 7 (letra a), y c) haber gastado, a lo menos, un 70% de las subvenciones y aportes recibidos de acuerdo a lo dispuesto en el art. 6 (letra e).

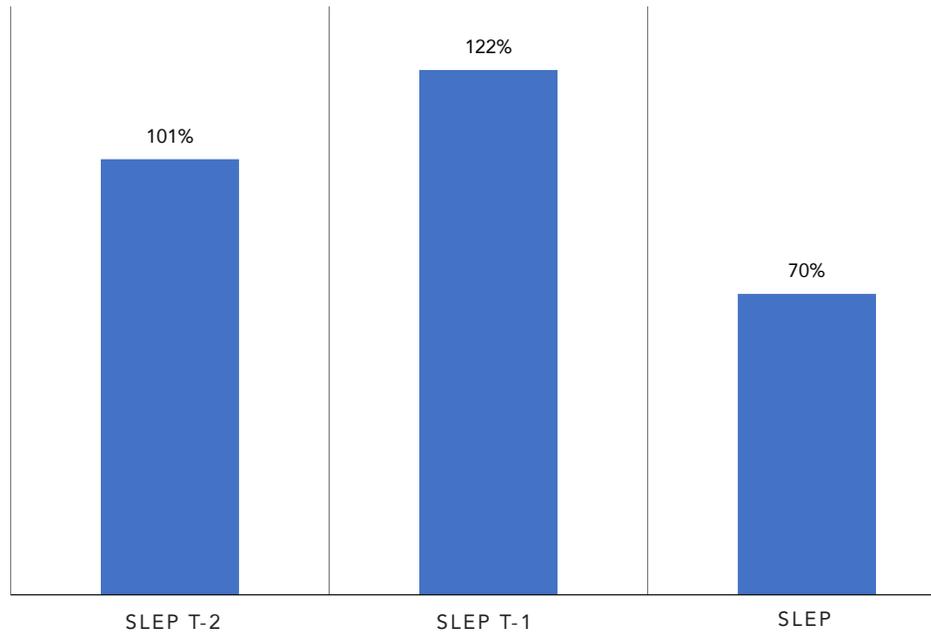
Anualmente, los establecimientos SLEP logran ejecutar en promedio el 70% de los recursos SEP entregados en el año, en comparación con el 96% y 93% en los establecimientos municipales y particulares subvencionados, respectivamente. Esta menor ejecución anual de los recursos SEP es un llamado de alerta respecto de la eventual reducción de financiamiento que sufrirá la mayor parte de los establecimientos de los SLEP en los próximos años por no cumplir con los criterios para su renovación.

Dado que existe un proceso natural de adaptación al nuevo sistema, resulta importante observar si el no cumplimiento de las condiciones de la SEP ha ido mejorando con el traspaso al nuevo sostenedor. Según información de la Superintendencia de Educación, los SLEP en la actualidad ejecutan una proporción menor de la SEP en comparación con lo observado en los municipales y particulares subvencionados. Así, a pesar de que en la evaluación intermedia se reporta una mejora en la ejecución presupuestaria debido a un proceso de aprendizaje, en la práctica se estaría acumulando una cantidad importante de recursos totalmente inmovilizados en los SLEP, a una velocidad mucho mayor que en las otras dependencias. Si consideramos que para el año 2020 la diferencia de saldos no ejecutados solo por concepto de SEP sobrepasaba los 11 mil millones para los SLEP que estaban en funcionamiento¹⁰, en el momento que se instalen los 59 SLEP restantes a nivel nacional este monto probablemente aumentará de forma significativa pudiendo agravar negativamente el impacto en las oportunidades de aprendizaje de los estudiantes.

Por otro lado, si comparamos el grado de ejecución de los recursos SEP de los SLEP ahora y antes de su traspaso, advertimos que el grado de ejecución era mayor antes (uno o dos años antes del traspaso del establecimiento del municipio al SLE respectivo, ver gráfico 4). Ello refleja la pérdida de eficiencia en la gestión de los recursos SEP por parte de los SLEP, recursos que están especialmente destinados a mejorar la calidad de la educación.

En el gráfico 4 posterior, se observa que los establecimientos educacionales transferidos a los SLEP presentaron en promedio una ejecución menor a la que habían logrado bajo el sostenedor municipal anterior. Es decir, los establecimientos traspasados bajo esta nueva modalidad ejecutaron anualmente un 70% de los ingresos totales percibidos en aquel periodo; pese a que un año (dos años) antes de llevarse a cabo el traspaso, su ejecución bajo la administración municipal era del 122% (101%) del total de ingresos recibidos en el año.

¹⁰ Medido como la diferencia entre el saldo final y saldo inicial de los 10 SLEP que entregaron información.

GRÁFICO 4. Proporción gasto e ingreso total dependencias previo al traspaso a Servicios Locales

NOTA: El porcentaje de ejecución se calculó como la proporción entre el gasto total, respecto al ingreso total declarado en el periodo (sin considerar saldos iniciales). Los gráficos incluyen información de 10 SLEP, excluyendo el SLEP Gabriela Mistral que no rindió cuentas.
FUENTE: elaboración propia, utilizando datos solicitud transparencia Superintendencia de Educación.



RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

Con miras al momento crítico en que nos encontramos, dado el inicio de la segunda etapa de instalación de los SLEP y lo estipulado en el artículo 7 transitorio de la Ley 21.040, que incentiva al Poder Ejecutivo a realizar los cambios necesarios para el buen funcionamiento del nuevo sistema, resulta fundamental introducir mejoras a la ley que crea el nuevo sistema de educación pública y subsanar así los nudos críticos detectados.

Si bien es imposible evaluar el impacto de la nueva institucionalidad en la calidad del servicio educativo estatal dado el corto tiempo de implementación y las circunstancias excepcionales vividas en estos últimos dos años, es importante destacar el buen desempeño de los SLEP en el retorno a las clases presenciales en comparación con los establecimientos municipales e incluso con los particulares subvencionados. La buena disposición de los sostenedores para abrir sus establecimientos y entregar educación presencial durante el año 2021 puede ser un primer indicio de mejora en el sistema de edu-

cación pública. Con todo, los diferentes informes que han evaluado el proceso de instalación de los SLEP han detectado falencias en diversas dimensiones que urgen subsanar. A continuación, proponemos un conjunto de recomendaciones para perfeccionar el diseño e implementación del nuevo sistema de educación pública.

- 1) Evaluar la extensión territorial de los SLEP, de manera de subdividir aquellos cuya extensión o complejidad dificulte una buena gestión o conectividad. Simultáneamente, avanzar en la creación de las Unidades de Gestión Territorial, que permitan una mayor cercanía de los establecimientos educacionales con su sostenedor.
- 2) Redefinir las competencias, atribuciones y responsabilidades del Ministerio de Educación, especialmente en lo que respecta a la Dirección General de Educación y los Deprov, en materia de acompañamiento pedagógico y mejoramiento continuo de los aprendizajes, de manera de eliminar la difusión de responsabilidades entre los SLEP y el Ministerio respetando la autonomía y diversidad de los proyectos educativos.
- 3) Delimitar de forma más precisa la operacionalización del marco normativo para evitar eventuales desencuentros entre los distintos actores del Sistema de Aseguramiento de la Calidad, estableciendo con claridad las relaciones y potestades que tiene cada actor dentro de la educación pública.
- 4) En relación con los concursos de altos cargos en los SLEP, resulta fundamental revisar los criterios que establece el perfil, incorporando competencias transversales más allá de solo las educacionales. Asimismo, se debe realizar un análisis de la oferta existente entre territorios para ofrecer condiciones laborales y profesionales más atractivas y así aumentar el número de postulantes que cumplen las exigencias dispuestos a trabajar en zonas aisladas.
- 5) Con el fin de aumentar el número de postulantes a los concursos en los SLEP, especialmente de aquellos con dificultades para atraer personal calificado, se recomienda evitar la implementación simultánea de SLEP en territorios cercanos entre sí. Además de las razones en materia de gestión de personas, las dificultades desprendidas en la puesta en marcha de la primera etapa de instalación hacen necesario recomendar la revisión de la gradualidad como también la extensión del calendario de la segunda etapa de implementación (Centro UC de Políticas Públicas. 2021).
- 6) Respecto de la sobredotación de docentes y asistentes de la educación, se debe realizar un estudio que determine el número adecuado de docentes y asistentes por establecimiento y número de estudiantes en función de las condiciones territoriales, sociales y culturales de cada establecimiento. A partir de dicho estudio, cada SLEP debe avanzar hacia una proporción apropiada de docentes y asistentes, reduciendo su dotación si esta no se justifica, de acuerdo a la normativa vigente. Asimismo, es importante actuar en la etapa previa al traspaso de los establecimientos para evitar que los municipios aumenten la dotación de los establecimientos o del SLEP en función de sus intereses políticos.
- 7) Respecto de la gestión pedagógica, se recomienda alinear los Planes de Mejoramiento Educativo de los establecimientos educacionales con la Ley 21.040, respetando la diversidad y autonomía de los proyectos educativos desde el inicio de la implementación.

8) Se recomienda crear redes de apoyo en el SLEP entre los directores con más y menos experiencia e incentivos para la colaboración. Además, la DEP debería coordinar programas de formación de directores con foco en los aprendizajes, mediante el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas.

9) En relación con la participación y vinculación, se recomienda acelerar los procesos de instalación de los CDL y CLEP en los nuevos SLEP. Su implementación debe ir acompañada de un reglamento, que regule las instancias participativas establecidas por ley y la interacción entre estas entidades y el SLEP, en armonía con los lineamientos existentes generados por el Plan Nacional de Aseguramiento de la Calidad y las respectivas instituciones que componen el Sistema de Aseguramiento de la Calidad.

10) Fortalecer el proceso de preparación previo al traspaso de los establecimientos. Se sugiere hacer obligatoria la suscripción a los convenios de transición previo al momento del traspaso¹¹, regulando adecuadamente los requerimientos que se deben contemplar en ellos y la calidad de información requerida. Asimismo, se debe fiscalizar que las municipalidades no aumenten la dotación previo al traspaso de los establecimientos. Ello exige mayor fiscalización sobre nuevas contrataciones antes del traspaso y establecer desincentivos a las nuevas contrataciones, de manera que estas no puedan ser traspasadas de forma automática al SLEP.

11) Se requiere instalar capacidades al interior de los SLEP. Para ello, junto con fortalecer los concursos públicos generando mayores incentivos, es necesario formar a los equipos y generar las capacidades que requiere la nueva institucionalidad.

12) Por último, se requiere reformar los cuerpos legales pertinentes para que los SLEP puedan administrar de manera más eficiente los recursos recibidos vía subvención. Ello exige eliminar las limitaciones en planificación y ejecución presupuestaria que tienen los establecimientos escolares de los SLEP por ser considerados parte del aparato estatal central que se rige por la Ley de Presupuestos. Específicamente, se recomienda evaluar que el programa 01, que hace referencia a los costos del SLEP, quede bajo el marco legal de la Ley de Presupuestos, mientras que el 02, que es exclusivo para establecimientos escolares, sea tratado exclusivamente bajo la Ley de Subvenciones con su debida fiscalización y no considere además la normativa de recursos de administración del Estado central. Con ello, los saldos finales asociados a la SEP, Programa de Integración Escolar, Pro Retención, entre otros, podrán contarse como saldos iniciales para el siguiente período, junto con la mayor flexibilidad en el uso de estos recursos de acuerdo a lo establecido en la Ley SEP.

Estas recomendaciones tienen por fin atacar los nudos críticos en el diseño y en la implementación de los nuevos SLEP y con ello asegurar que la nueva institucionalidad pueda efectivamente ofrecer un servicio de mejor calidad para nuestros niños, niñas y jóvenes.

¹¹ Dicha obligación de suscripción deberá llevarse a cabo con una mayor anticipación -requiere modificación legal-, con el propósito de dar mayor holgura a la preparación previa al traspaso de los establecimientos.

REFERENCIAS

- Agencia de Calidad de la Educación.** 2021. *Análisis del servicio educacional provisto por los servicios locales de educación durante la primera etapa de su proceso de instalación.*
- Beyer, H.** 2009. *¿Qué hacer con la educación pública?* Estudios Públicos 114, 89-125.
- Centro UC Políticas Públicas.** 2021. *Estudio de planificación de la segunda etapa de la implementación de la Ley N° 21.040.* Santiago: Pontificia Universidad Católica.
- CESEP.** 2021. *Evaluación intermedia: Implementación de la Ley N° 21.040 que crea el Sistema de Educación Pública.*
- CESEP.** 2020. *Informe Anual de Seguimiento.*
- CESEP.** 2019. *Informe Anual de Seguimiento.*
- ClioDinámica.** 2021. *Evaluación de la implementación de los SLEP.*
- Raczynski, D. y Salinas, D.** 2007. *Gestión municipal de la educación. Diagnóstico y líneas de Propuesta. Informe Final, Asesoría Para el Desarrollo.*
- Elacqua, G., González, S. y Pacheco, P.** 2008. *Alternativas institucionales para fortalecer la educación pública municipal.* En Bellei, C, Contreras, D. y Valenzuela, J.P. (eds.), *La agenda pendiente en educación. Profesores, administradores y recursos: propuestas para la nueva arquitectura de la educación chilena.* Santiago: Universidad de Chile.
- Eyzaguirre, S.** 2012. *Fortalecimiento de la educación escolar pública: ¿Desmunicipalización?* Puntos de Referencia 340. Santiago: Centro Estudios Públicos.
- Falabella, A.** 2015. *El mercado escolar en Chile y el surgimiento de la nueva gestión pública: el tejido de la política entre la dictadura neoliberal y los gobiernos de la centroizquierda (1979 a 2009).* Educação & Sociedade 132, 699-722.
- Mac-Clure, L.** 2010. *¿Quién está a cargo de la gestión de la Educación Pública Escolar?* Estudios Públicos 120, 107-123.
- Ministerio de Educación.** 2021. *Informe: Mesa de Financiamiento del Sistema Escolar.*
- OECD.** 2004. *Revisión de Políticas Nacionales de Educación: Chile.*



CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

Cada artículo es responsabilidad de su autor y no refleja necesariamente la opinión del CEP.

Director: Leonidas Montes L.

Editor: Rafael Sánchez F.

Diagramación: Pedro Sepúlveda V.

[VER EDICIONES ANTERIORES](#)

