



DEPARTAMENTO DE POLÍTICA Y GOBIERNO

MAGÍSTER EN GOBIERNO, POLÍTICAS PÚBLICAS Y TERRITORIO

Política Educativa en Chile:

Análisis a la Implementación de la primera etapa de la Ley N° 21.040

Tesis para Optar al grado de Magíster en Gobierno, Políticas Públicas y Territorio

Autor (a): Ivo Franco Jiménez Hidalgo
Profesor (a) Guía: Ignacio Cienfuegos Spikin

Santiago de Chile, enero, 2023

1. Introducción

En el último tiempo, estamos enfrentando una progresiva crisis de las políticas públicas a nivel global y en prácticamente todos los sectores sociales. Acontecimientos como la pandemia, de la que el mundo aún no se termina de recuperar sumado a movimientos político/sociales, son algunos elementos que han profundizado el cuestionamiento del papel que debe tener el sector público, bajo premisas como su ineficiencia, la falta de calidad, o la alta corrupción (Andrews et al., 2019; Nunes y Ferreira, 2019). Lo común en la crítica (con matices en cada territorio), consiste en la reducción del papel del estado, la descentralización y externalización de sus funciones a empresas privadas, y promover la competencia entre organismos públicos y privados por proveer los servicios públicos (Soto et al., 2016; Wittmann, 2008).

Este fenómeno está impactando a todas las políticas públicas, siendo las educativas unas de las más afectadas. Y da cuenta de ello las múltiples iniciativas a escala mundial, como el programa No Child Left Behind en Estados Unidos, el Australian National Assessment Program Literacy and Numeracy en Australia, o las políticas de aseguramiento de la gratuidad y calidad en Chile. Pese a que cada una de ellas es incomparable debido a las características históricas, culturales, políticas y económicas de cada país, todas parten de orígenes comunes: competencia entre escuelas privadas y públicas para captar matrícula, un subsidio por alumno (sin subvención basal por el Estado) conocido como voucher o cheque, o la implementación de pruebas estandarizadas a estudiantes, profesores y/o a nivel de escuela que midan la calidad de la educación (Sisto, 2020; Verger et al., 2019). En consecuencia, se trata de una forma de entender las políticas públicas educativas como un mercado, donde espera que la implementación de incentivos y castigos, la competencia entre escuelas y las mediciones universales tengan como resultado la mejora automática en la calidad de la educación (Bellei, 2015; Sisto, 2019), más allá de las particularidades de los contextos locales.

Este proceso de diseño e implementación políticas públicas ha recibido cuestionamientos debido a las tensiones que se generan en el plano local cuando son aplicados en las escuelas (Ramírez-Casas del Valle et al., 2019). Por ejemplo, el programa No Child Left Behind estadounidense, fue profundamente cuestionado por reducir la tarea pedagógica del profesor a entrenar a los estudiantes para preparar las pruebas estandarizadas (el denominado teach to test), obviando todos aquellos contenidos curriculares que no estuviesen recogidos en las mismas (Robinson y Dervin, 2019). En el caso chileno, la política de subvención escolar preferencial, o mejor conocida como Ley SEP, que permite un doble voucher a la escuela por cada niño vulnerable matriculado, supuso la llegada de una mayor responsabilidad y estrés a las escuelas puesto que a cambio de esa mayor financiación, los colegios se comprometen a mejorar sus resultados en el corto plazo, bajo la posibilidad de cierre de la escuela si ese cambio no se produce (Contreras y Corbalán, 2010). Por tanto, se hace necesario atender a los procesos, experiencias y acontecimientos locales como esa otra parte de las políticas públicas educativas, entendidos como aspectos esenciales para mejorar su diseño e implementación; sin caer en lógicas de mercado que reducen el significado de lo educativo a resultados en pruebas estandarizadas (López et al., 2018).

En relación a estas resistencias, en los últimos años se ha iniciado un proceso de reforma del sistema educativo público chileno, enmarcado en la Ley N° 21.040 cuyo nombre oficial es “Crea el Sistema de Educación Pública” (Ministerio de Educación, 2017). Su relevancia se debe al dictamen de devolver al Estado la gestión directa de la educación pública y retirarla de la administración municipal contando para ello con la participación de los diferentes actores de las comunidades educativas.

Según se ha visto, y luego de cuatro años de una de las más profundas transformaciones en el modelo educativo público chileno, era necesario detenerse a reflexionar sobre los logros alcanzados, pero también sobre los obstáculos enfrentados. La presente investigación tiene como principal objetivo

analizar y evaluar, el proceso de implementación de 11 Servicios Locales de Educación Pública (SLEP), en su primera etapa.

La evaluación se ajusta a las definiciones establecidas en la norma: “El sistema estará integrado por los establecimientos educacionales que actualmente dependen de las municipalidades y corporaciones municipales, los cuales serán traspasados a los Servicios Locales de Educación Pública”, de acuerdo al artículo 4 de la Ley N° 21.040.

Los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP), son la institución central del nuevo sistema, donde el foco principal de su implementación es traspasar la administración de los establecimientos educacionales públicos desde las municipalidades hacia un servicio público en estado puro, teniendo como objetivo el proveer el servicio educacional en los niveles y modalidades que corresponda, orientando su acción en conformidad a los principios de la educación pública y velando por la calidad, mejora continua y equidad del servicio educacional. Además, establece en su artículo 60: “La creación de la Dirección de Educación Pública (DEP), la cual tendrá por objeto la conducción estratégica y la coordinación del Sistema, para que los Servicios Locales provean una educación de calidad en todo el territorio nacional”.

La Ley N° 21.040 sustituye a las 345 municipalidades del país como sostenedoras de establecimientos educacionales agrupándolos en 70 SLEP. Para lograr lo anterior, se establece un proceso gradual de implementación de los SLEP, el cual considera dos etapas: una primera etapa que va desde el año 2018 al 2020 y que contempla un total de 11 servicios instalados; y una segunda etapa que va desde el año 2022 al 2025 – extensible al año 2030 – y contempla la instalación de los 59 SLEP restantes.

La primera etapa implementada entre los años 2018 y 2020, consideró 4 SLEP en el año 2018: Barrancas, Puerto Cordillera, Huasco y Costa Araucanía, 3 SLEP en el año 2019: Chinchorro, Gabriela Mistral y Andalién Sur, y por último; 4 SLEP en el año 2020: Atacama, Valparaíso, Colchagua y Llanquihue.

Conforme a información disponible de la Dirección de Educación Pública, la primera etapa de implementación de los SLEP comprende un total de 41 comunas que traspasan el Servicio Educativo a 11 SLEP, lo cual se refleja en una matrícula total de 177.890 estudiantes escolares de 659 establecimientos educacionales, además de 13.670 docentes y 13.327 asistentes de la educación que realizan sus funciones en este nuevo sistema de Educación Pública (Cuenta Pública Participativa DEP, 2020).

Con la intención de realizar monitoreo y seguimiento de la implementación de la primera etapa, en el Artículo 7 de la Ley N°21.040 se dispone la creación del Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública, que tiene como misión principal asesorar al Presidente de la República en la evaluación y análisis del proceso de instalación de los Servicios Locales. Con el propósito de dar cumplimiento adecuado a ese objetivo, el Consejo presentó el año 2021, una evaluación intermedia de este proceso, que para la presente investigación, es uno de los principales insumos. Además, y como dato al margen, en el mes de marzo de cada año el ministro de Educación dará cuenta del estado de avance de la implementación del Sistema de Educación Pública a la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados y a la Comisión de Educación y Cultura del Senado, en sesión conjunta.

Acorde a lo anterior, la evaluación se desarrolló a partir del análisis documental de información relevante referida a la implementación de los primeros 11 SLEP, lo cual fue complementado a partir de un proceso de levantamiento de información cualitativo obtenido desde el análisis documental donde se expone el planteamiento del problema e interrogantes de investigación para dar paso a la definición de los objetivos del trabajo, tanto general como específicos que sostienen la hipótesis de cómo mejorar la implementación de cara a la segunda etapa de la Ley N° 21.040 a partir de las debilidades caracterizadas para ver qué tan lejos se está, respecto de lo esperado en su diseño y como se podría mejorar en lo que resta del proceso de instalación.

2. Planteamiento del Problema

El proceso que crea la nueva educación pública o conocida popularmente como la “desmunicipalización” de la educación, funda, sino la más importante, al menos una de las reformas institucionales más ambiciosas jamás impulsadas en el sistema escolar chileno.

Desde mediados del siglo XIX Chile construyó un sistema educacional cuya estructura era la educación pública; este sistema se consolidó institucionalmente a inicios del siglo XX y alcanzó su máxima expansión con el impulso democratizante de la reforma iniciada en 1965. Este “Estado Docente” fue marcadamente centralista en la administración de los establecimientos educacionales públicos. La descentralización educacional iniciada en 1980 vino de la mano de la municipalización, pero desafortunadamente se dio en el contexto de una reforma que no creía en el valor de la educación pública y promovió abiertamente la privatización, todo esto en medio de una dictadura. Así, en lugar de pavimentar un fortalecimiento de la educación pública, la descentralización en el marco de un sistema escolar regido por el mercado dio inicio a un largo proceso de declive, cuya máxima expresión es haber reducido la educación pública a sus mínimos históricos, llevando a Chile a tener uno de los sistemas educacionales más privatizados del mundo (Bellei, 2018).

Pese al evidente debilitamiento de la educación pública, los sucesivos gobiernos democráticos conservaron en lo grueso el marco regulatorio, institucional y de financiamiento heredado del período neoliberal. Si bien implementaron una serie no menor de políticas educacionales, ellas no se dirigieron a fortalecer especialmente la educación pública, e incluso en aspectos importantes tendieron, a impulsar la educación privada subvencionada por el Estado. Esta pérdida de convicción del campo político sobre el valor superior de la educación pública para perseguir objetivos de bien común en educación explica en buena medida la enorme dificultad que la Nueva Educación Pública encontró para hacerse realidad. En realidad, fue el sostenido empuje del movimiento estudiantil

iniciado en 2006 y reforzado en 2011 el impulso social que abrió las puertas a este cambio institucional. No obstante, el campo político tardó todavía más de una década en producir un acuerdo en torno a una alternativa a la municipalización. Este acuerdo es, no obstante, precario. La reforma mayor de la que es parte ha sido enormemente controversial, porque importantes sectores políticos y algunos grupos de interés aún confían en la lógica de mercado y la solución privada para resolver los desafíos educacionales que el país enfrenta, sin embargo, y pese al riesgo que esto significa, la Ley N° 21.040, pretende reivindicar el rol de Estado como garante de educación pública, gratuita y de calidad ante el exponencial crecimiento de la educación privada (Bellei, 2018).

Así, el reemplazo de la municipalización por una nueva educación pública enfrenta simultáneamente dos desafíos. Por un lado, construir un sistema descentralizado basado en el protagonismo del Estado y las escuelas, como nunca lo ha habido en Chile. Por otro, terminar con la fe en el mercado educacional, demostrando que los principios que orientan la educación pública son superiores para garantizar el derecho igualitario a la educación y proveer oportunidades de aprendizaje de calidad acordes a las demandas del siglo XXI.

La instalación de la nueva educación pública en Chile implica un alto riesgo, dado que corresponde a una política estratégica de fortalecimiento de la educación pública que va en sentido inverso de las tendencias hoy dominantes, es decir, cuando los países están privatizando el sector, Chile le fortalece. Se trata, en definitiva, de una reforma institucional del sector público que, de tener éxito, debiera impactar al conjunto del sistema educacional y modificar las condiciones en que funcionan las escuelas y liceos en Chile (Donoso, Reyes y Arias, 2021).

Usualmente los estudios de implementación de reformas educacionales consideran como base de análisis: recursos financieros, inversión en infraestructura, desarrollo de equipos de trabajo, entre otros; producto de su relevancia y fundamentalmente a su incidencia en el desarrollo de la reforma (Donoso, Reyes y Arias, 2021). En esa lógica, el presente trabajo aborda tres grandes dimensiones para el análisis, la gestión de personas, la gestión de los recursos financieros y la gestión de infraestructura.

Además, se analiza el grado de ejecución del presupuesto, de una reforma que actualmente está en su quinto año de desarrollo, aportando luces sobre sus resultados parciales, y así poder dar respuesta a la necesidad de sincronizar los procesos de instalación.

En ese orden de ideas, para sostener este proceso, se espera que la evaluación se desarrolle a partir del análisis documental de información relevante referida a la implementación de los primeros 11 SLEP, a partir de un proceso de levantamiento de información cualitativo, y que encamina a formular las siguientes preguntas de investigación:

¿Cómo mejorar la segunda etapa de instalación de la Ley N° 21.040 a partir de los hallazgos administrativos, financieros y de infraestructura advertidos en el proceso de caracterización realizado a la primera etapa de implementación?

3. Objetivos

3.1 Objetivo general:

Caracterizar el proceso de implementación de la primera etapa de la Ley N° 21.040 en términos administrativos, financieros y de infraestructura; y en el mismo marco de análisis, evaluar viabilidad de la segunda etapa.

3.2 Objetivos Específicos:

- Identificar y describir características de las investigaciones sobre el proceso de implementación de la Ley N° 21.040 en su primera etapa.
- Analizar los recursos administrativos, financieros, operacionales y de infraestructura utilizados en la implementación de la primera etapa de la Ley N° 21.040 al año 2021.
- Generar recomendaciones y un diseño que mejore la implementación de la segunda etapa de la Ley N° 21.040.

De acuerdo con lo planteado, las dimensiones a abordar durante el estudio son las siguientes:

Dimensión	Ámbito de Análisis
Administrativa/Personas	Dotación y perfil de recursos humanos (profesional, técnico y administrativo) de lo implementado.
Financiera	Cuantificación de recursos financieros de la primera etapa de implementación en todos los servicios involucrados.
Infraestructura	Cuantificación del avance de los proyectos de inversión en la primera etapa de implementación en todos los servicios involucrados.

4. Justificación del Estudio

El presente estudio es importante realizarlo dado que se enmarca en la preocupación social sobre cómo lograr que la educación pública se convierta en un factor de equidad social. Las mayores posibilidades de acceder a una educación de calidad están aún lejos de ser alcanzadas por estudiantes en situación de pobreza, que viven en ambientes familiares sin estímulo afectivo e intelectual y con niveles precarios de calidad de vida. Solo a través de una política orientada a generar mayor equidad en las oportunidades puede evitar que las reformas educativas refuercen las brechas existentes. No es solo un asunto de cobertura, se trata de compensar diferencias en aquellos lugares en los que existe debilidad profesional y de gestión para asumir las propuestas (Rivero, 1999).

Conforme a lo antes expuesto, esta reforma busca traspasar, gradualmente, la administración de los establecimientos educacionales desde las municipalidades al Estado, a través de la creación de 70 Servicios Locales de Educación Pública (SLEP), que serán las nuevas instituciones sostenedoras de la educación pública encargadas de garantizar un servicio educativo de calidad para los niños y jóvenes de Chile.

En paralelo a la implementación de esta reforma, el 2021 se realizó una evaluación a la política de la Nueva Educación Pública (Consejo de evaluación

del sistema de educación pública, 2021), además de un informe que sobre análisis y evaluación de la implementación de los Servicios Locales de Educación Pública (Clodinámica, 2021), que determinarán el ritmo de avance e instalación de futuros SLEP. Ahora, y teniendo estos antecedentes a la vista, la idea fundamental de la presente investigación es consolidar, sintetizar y agregar datos desde la propia experiencia del investigador, con el propósito de que las potenciales debilidades detectadas en la implementación de la primera etapa de la Ley N° 21.040, no se repitan de cara a la segunda etapa de instalación.

5. Marco Conceptual

Lo primero que se debe tener claro, es que se entiende por política pública, según (Lahera, 2008) son cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollado por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado.

Ahora bien, en la literatura sobre el análisis y diseño de políticas públicas existen diversas teorías que han buscado explicar sus procesos, entre ellas las basadas en el modelo racional, incluyen la teoría de la elección racional y el enfoque secuencial, el análisis del poder, el institucionalismo y neo institucionalismo, el análisis de actores relevantes, los enfoques cognitivos y constructivistas, por mencionar algunos.

5.1 Implementación de una Política Pública

Para los propósitos de esta investigación, el modelo racional-secuencial permitió orientar el análisis de la implementación bajo el entendido de que la formulación e implementación de políticas públicas en Chile se han caracterizado, históricamente, por una práctica política/cultural de decisiones verticales, de arriba hacia abajo, enfoque *Top-Down*, el cual asume que, luego que las autoridades han definido una política pública, es puesta en práctica por la

administración pública tal y como fue estipulado en el diseño. Hay en este enfoque una separación entre la etapa política de formulación y la de implementación, que sería una etapa técnica, especializada y ejecutada a través de procedimientos y estructuras administrativas. Las autoridades políticas son las que deciden la política pública e imparten las instrucciones para que el personal de la administración pública las ejecute. El supuesto es que en el paso desde la formulación a la implementación se produce una transformación de los objetivos en metas operacionales y éstas en acciones; hay una mediación técnica, se utilizan los medios previamente identificados, se consumen los recursos asignados a la política, se desarrolla una cierta racionalidad, se alcanzan resultados y, finalmente, se verifica un cierto impacto (Buendía, 1998).

La crítica al enfoque arriba-abajo ha planteado que la racionalidad que asume el modelo difícilmente se da en la práctica. El supuesto del cual parte, la distinción entre políticas públicas como insumo y la implementación como resultado administrativo, es una falacia (Parsons, 2007). Los objetivos establecidos en las políticas públicas raramente son todo lo claro que este enfoque plantea, dado que ellos surgen de un proceso político complejo y controversial, donde el diseño de las políticas y programas no es perfecto, los recursos dispuestos normalmente son menores a los pretendidos, las condiciones ambientales altamente cambiantes y los funcionarios no se comportan como una máquina que simplemente implementa las políticas decididas en la cúpula. Este último elemento es crucial en cuanto ellos protegen sus intereses, usan los procedimientos como fuente de poder y son quienes, finalmente, aplican la política al modo como ellos la entienden. Así, muchas de las condiciones que según este enfoque se requieren para alcanzar efectividad en la implementación de la política pública, están fuera del alcance de los ejecutores: contexto político, marcos institucionales, condiciones ambientales, entre otras.

Lo antes expuesto llevó a plantear a (Pressman y Wildavsky, 1998) que el encadenamiento directo entre decisión y acción rara vez se observa; al contrario, la interconexión se produce de manera multilineal, y no unilineal, en función de

cada eslabón de la compleja y gran cadena que representa la instrumentación, como estipula este enfoque (Buendía, 1998). En la práctica existe un complejo proceso de interacción de actores, en especial a nivel local, donde intervienen sujetos que no permanecen neutros ni pasivos (Meny y Thoenig, 1992; Drazin, 1990; Subirats, 1994; Rhodes y Marsh, 1995; Le Galés, 1995; Stone, 1993; Cabrero, 2005). En este sentido, parece pertinente ver al gobierno como una colección de Ministerios y dependencias separadas, cada uno de los cuales tiene su propio directivo político, sus propios propósitos y su propia cultura (Ranson y Stewart, 2000) más que como un todo armónico. Por lo mismo, es acertada la reflexión de Pressman y Wildavsky (1998) acerca de la dificultad de hallar una línea continua, una causalidad perfecta entre sujetos y acciones. Más bien, en el continuo entre formulación de la política pública y su puesta en práctica, nos encontramos con varios puntos de inacción y expectativas disímiles entre los actores involucrados, ya que las palabras no necesariamente se convierten en hechos (Bardach, 2001), siendo una falacia el enunciado de que “la implementación transforma las prescripciones en resultados” (Pressman y Wildavsky, 1998).

De esta forma, la implementación es una actividad compleja, construida por actores diversos que se confrontan, negocian y se comprometen sobre intereses, posiciones y ventajas (Olavarría, 2007). En este proceso se generan relaciones entre formuladores, ejecutores, organismos públicos, privados, usuarios y la comunidad. Se trata de actores enfrentados, fieles a otras metas e intereses personales u organizacionales distintos a la meta y objetivos de determinada política pública o programa (Pressman y Wildavsky, 1998). Lo relevante es que el rendimiento de una política y la efectividad en su aplicación se encuentran influenciados por las estructuras e interacciones del conjunto de actores institucionales, políticos y sociales que la implementan (Scartascini et al., 2011). Lo anterior ha llevado a autores como (Subirats, 1994) y (Aninat et al., 2011) a plantear que la calidad de las políticas depende del número de actores involucrados.

Conforme a este postulado, la calidad tiende a ser mayor en asuntos con un menor número de actores involucrados y con menores connotaciones ideológicas, como las políticas macroeconómicas, la integración internacional, los mercados financieros y los marcos regulatorios, pero no en asuntos sociales como los mercados laborales, la seguridad social, la salud y la educación. Esto es, básicamente, porque cuanto más grande sea el número de jugadores, tomando la teoría de la acción racional, más difícil será generar cooperación, la que es fundamental en el proceso de formulación de políticas (Scartascini, et al., 2011). Esto es lo que se conoce como redes de política (policy networks), un enfoque útil para el análisis de la acción pública en contextos locales (Cabrero, 2005).

Las redes de política pública pueden definirse como el resultado de la cooperación, más o menos estable y no jerárquico entre organizaciones que se conocen, negocian e intercambian recursos y pueden compartir normas e intereses (Le Galés, 1995). Por ello, cuando se ejecutan políticas desde arriba, en dicha implementación los actores que componen esta red se juegan sus costos de poder (Drazin, 1990). En este marco, se vuelve fundamental comprender que la acción política local se ha ido diversificando, apareciendo nuevos actores, con nuevos intereses en la competencia, tanto pública como privada, por los servicios urbanos (Cabrero, 2005), siendo no sólo los grandes grupos económicos, sino también grupos sociales informales, los que utilizan recursos institucionales para influir, fenómeno nominado como teoría de régimen urbano (Stone, 1993). Si bien Cabrero (2005) recomienda este enfoque para estudiar los procesos de políticas públicas a nivel local, la presencia estatal en América Latina es de una relevancia tal, que dicha recomendación debe ser abordada con cautela.

El nivel de centralización en Chile (Eaton, 2004; Kubal, 2004; Mardones, 2007; Montecinos, 2005; Von Baer, 2009) se plasma en sus políticas públicas, prevaleciendo una implementación de tipo top-down: las políticas bajan desde el ejecutivo, que es el actor más relevante en la definición de la agenda y en el

posterior proceso de elaboración y ejecución de las políticas públicas (Boeninger, 2007; Aninat et al., 2011).

Lo anterior nos lleva a sostener que la implementación de una política pública no es la aplicación mecánica de sus lineamientos centrales, sino resultado de la lucha de intereses de diversos actores. En este sentido, la forma en cómo se implementan las políticas públicas en Chile, de manera centralizada y de arriba hacia abajo, dificulta la posibilidad, en el futuro inmediato, de impulsar un ritmo de acción pública local. De hecho, se ha descrito el modelo como cada vez menos eficaz, ya que genera rechazos e interferencias en múltiples ámbitos locales. Siguiendo a Cabrero, los Estados deben ser simples promotores de la acción pública local mediante el fortalecimiento institucional y dejar que los gobiernos locales encuentren sus propias dinámicas (Cabrero, 2005).

5.2 ¿Qué se entiende por política educativa?

Políticas educativas son aquellas políticas públicas que obedecen, de cierta forma, a demandas sociales en el ámbito sectorial de la educación. La definición de políticas públicas, no obstante, tiene distintas lecturas, evolucionando permanentemente (Lahera, 2008). Dicha evolución está vinculada a los cambios de nuestro entorno social, cultural, político, económico e institucional. Así, mientras que en el siglo pasado la toma de decisiones era exclusivamente estatal, con su poder de crear, estructurar y modificar el ciclo de las políticas públicas, en la actualidad la participación de múltiples actores, la creación de consenso y la legitimidad en los asuntos públicos, se han tornado ineludibles para la gobernanza en cualquier territorio.

Desde este prisma, conceptualmente se puede afirmar que las políticas públicas “corresponden a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido de forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado” (Lahera, 2008). Es, de manera general, un conjunto de opciones y decisiones interrelacionadas que implica el establecimiento de objetivos y la

definición de los medios para alcanzarlos, en respuesta a demandas de política (Kraft y Furlong, 2004). A partir de esa óptica, las políticas públicas tienen que ver tanto con acciones como con omisiones. Por una parte, involucran un quehacer para lidiar con problemas sobre los cuales se demandan acciones de nivel público y, por otra, pueden reducirse a decisiones de simplemente “no hacer nada” en relación con algún aspecto o problema social (Kraft y Furlong, 2004).

En ese sentido, las políticas públicas son instrumentos de gobernabilidad que dan forma a la política, asignando ganadores y perdedores entre ciudadanos y grupos de interés, lo que suele afectar el ciclo de política, la participación y las demandas futuras (May y Jochim, 2013). Así, y dado que sirven a compromisos tanto sustantivos como políticos, las políticas públicas son, finalmente, un componente clave de la política misma (May y Jochim, 2013).

En el mundo educativo, el proceso de las políticas públicas se materializa, a través de una cadena causal, en base a una serie de acciones y omisiones de numerosos actores políticos y sociales, que derivan en un conjunto de leyes, decretos, disposiciones, reglamentos, resoluciones, orientaciones y/o lineamientos, que de manera sistemática y permanente orientan, supervisan y proveen servicios asociados con los fines educativos en el país (Kraft y Furlong, 2004). Las políticas educativas representan, así, un elemento primordial en la conformación del sistema escolar de una nación, involucrando distintos estamentos, y actores políticos y sociales. Su construcción se inicia a través de la retórica de las políticas, que se concretizan en los discursos nacionales, siguiendo su consagración a través de textos legales, y culminando con su implementación.

La implementación, en gran parte, depende de los actores de la comunidad educativa, cuando las impulsan (o no) o las modifican en el quehacer escolar, lo que también se considera una forma de “hacer políticas” (Adams y Lin, 2001). En este sentido, las políticas educativas tienen un ciclo y pueden ser descritas, comprendidas o analizadas desde distintas lógicas como, por ejemplo, en base a su proceso histórico de retórica, diseño, elaboración y promulgación, hasta su

fase de implementación, relacionado tanto al discurso como a la “puesta en práctica” de dichas políticas en cada contexto y establecimiento escolar.

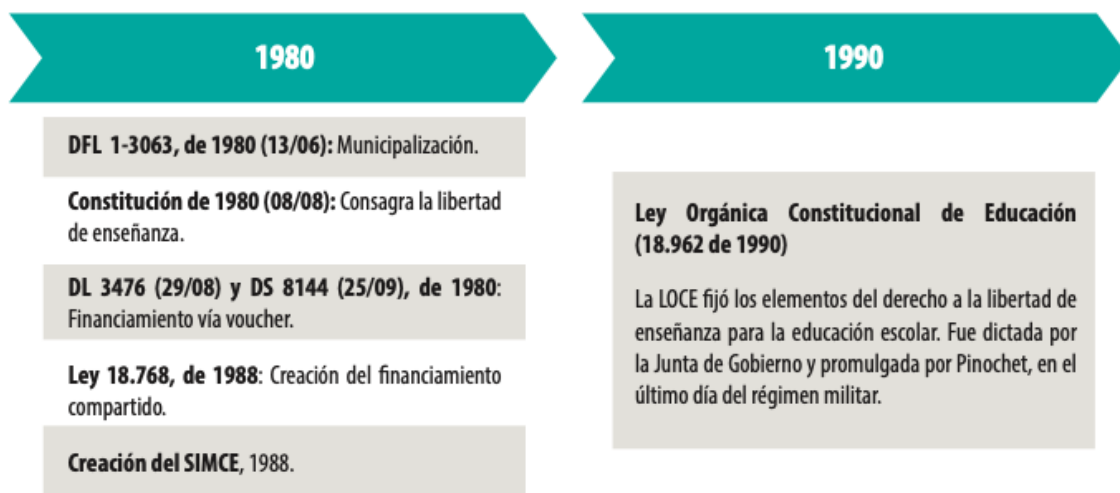
5.3 Evolución de las Principales Políticas Educativas Nacionales

Es válido decir que la historia de las políticas educativas en Chile remonta de 1810, con el plan de partida de la educación pública. A partir de entonces se destacan varios acontecimientos, entre ellos la aprobación de la Ley Orgánica de Instrucción Primaria en 1860, y la Ley de Educación Primaria Obligatoria en 1920.

Durante los gobiernos de Eduardo Frei Montalva y Salvador Allende, las reformas en materia educacional tuvieron prioridad y merecen destacarse. Por ejemplo, el avance de 6 a 8 años de duración en el ciclo de enseñanza básica, y a 4 años en el caso de educación media. En ese periodo también hubo una gran ampliación de la cobertura y las oportunidades educativas (Oliva, 2010). Ya la fase más contemporánea de la historia de las políticas educativas en Chile puede, a su vez, ser dividida en dos periodos de análisis: la dictadura militar y los gobiernos en democracia.

En el primer caso, durante la década de los '80, se inició una profunda reforma educacional, bajo una lógica de la competencia, como se resumen en la gráfica más abajo. Por una parte, se traspasó la administración de los establecimientos escolares públicos desde el nivel central a los municipios del país. Por otra, se introdujo un sistema de financiamiento a la demanda mediante una subvención (voucher) mensual por alumno asistente al centro escolar. Se creó la figura del “sostenedor educacional”, quien asume, ante el Estado, la responsabilidad de administrar una escuela o liceo según la ley de subvenciones (García-Huidobro, 2007).

Principales Cambios Legales Durante el Régimen Militar



Fuente: Elaboración propia

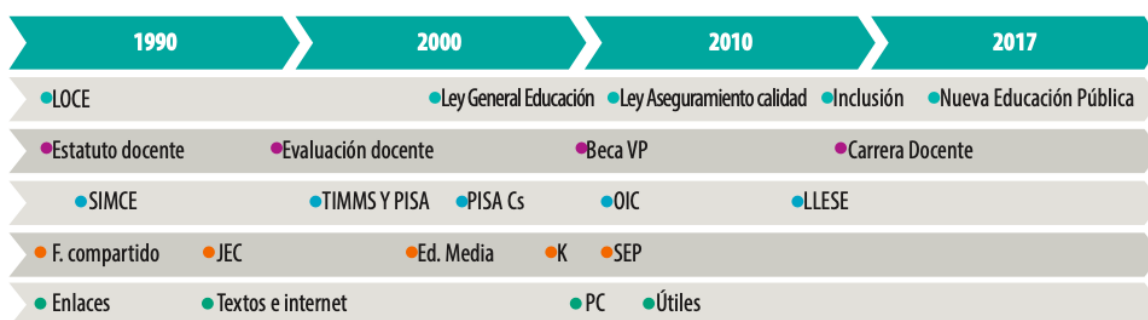
Este mecanismo de *voucher* incentivó la entrada de proveedores privados, en razón de que la subvención fue establecida de forma pareja, independiente del tipo de alumno o proveedor (García-Huidobro, 2007). Esto, junto a una desregulación del sistema fue, según (Ellacqua, 2009) lo que impulsó el aumento de las escuelas subvencionadas, especialmente las con fines de lucro, y en consecuencia el aumento de matrícula en este sector.

Este tipo de política presumía que la existencia de más proveedores privados generaría competencia en el sector educativo y que esto promovería, como resultado, mayor calidad educativa. Desde su inicio, no obstante, lo que ocurrió fue que las escuelas empezaron a competir por medio de la selección de estudiantes, prefiriendo aquellos más fáciles de educar. Esto, a su vez, ha resultado en una falsa mejora de calidad educativa, generado un círculo vicioso que ha aumentado la inequidad en el sistema, mermando los esfuerzos de mejoramiento real e integral (Mizala y Torche, 2012).

A partir de 1990, con el retorno de la democracia, la temática de educación ha ido evolucionando desde un enfoque de cobertura y alcance en los años '90 hacia políticas con foco en el aseguramiento de la calidad, equidad e inclusión. Estos últimos aspectos se han impulsado especialmente a partir de 2006, con las marchas estudiantiles y el involucramiento de la sociedad en general. A partir

de esa fecha se ha iniciado un periodo de participación de actores claves en la elaboración de las políticas, lo que ha influenciado varias leyes fundamentales que dan base a una reforma estructural del sistema educativo chileno, como la Subvención Escolar Preferencial (SEP), la Ley General de Educación (LGE), la Ley de Aseguramiento de la Calidad (SAC), la Ley de Inclusión, la Ley de Carrera Docente y la Ley que crea el nuevo Sistema de Educación Pública. La gráfica abajo resume los hitos más importantes hasta la fecha.

Línea del tiempo de las políticas educativas chilenas recientes



Fuente: Fundación Chile, Centro de Innovación en Educación (2018).

Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza: Define objetivos de la educación básica y media y padres como 1º responsables.

Estatuto Docente: Condiciones mínimas de seguridad laboral a docentes.

Financiamiento Compartido o copago: Facultad que tienen las escuelas de fijar de forma adicional a la subvención estatal cobro mensual a las familias.

Textos e internet: Gratuitos en escuelas públicas.

Jornada Escolar Completa (JEC): 8 horas diarias, establece al menos dos comidas diarias vía JUNAEB.

Evaluación Docente: Revela desafío de formación inicial docente.

TIMMS y PISA: Malos resultados al subir exigencia.

Ed. Media: 12 años obligatorios.

PC: Entrega de computadores y útiles a estudiantes más vulnerables.

Subv. Escolar Preferencial: Fondos adicionales a establecimientos con estudiantes del I y II quintil.

K: Kinder Obligatorio.

Ley General de educación: Objetivos más amplios y flexibles, primera responsabilidad en el Estado, suma educación parvularia.

Beca vocación de Profesor (Beca VP): Carrera gratuita a estudiantes con más de 600 puntos PSU.

Creación Sistema de Aseguramiento de Calidad: Generación de la nueva institucionalidad en 4 estamentos.

Ley de Carrera Docente: Establece parámetros de avance, evaluación y desempeño para docentes en una trayectoria profesional escalonada.

Ley de Inclusión: Pone fin al lucro, la selección y el copago en establecimientos que reciben financiamiento del Estado.

Ley Nueva Educación Pública: Crea el sistema que absorberá la educación municipal a un nivel central, creando los Servicios Locales de Educación como el ente sostenedor de los establecimientos públicos de un territorio.

Esta misma línea del tiempo, separada entre los seis periodos presidenciales en democracia y hasta la implementación de Ley N° 21.040, podría ser sintetizada así:

Patricio Aylwin (11 marzo 1990 — 11 marzo 1994) Presupuesto sector educación: 1.800 millones de dólares. Principales políticas:

- Ley 19.070 - Estatuto docente (estabilidad laboral y aumentos salariales).

- Programas focalizados de mejoramiento de la calidad y equidad (P900, MECE).
- Ley 19.247 - Extensión del Financiamiento compartido.
- SIMCE se traspa al Ministerio de Educación: Su origen remonta a 1982 con el Programa de Evaluación de Rendimiento (PER). Entre 1985 y 1986 se pasa a llamar Sistema de Evaluación de la Calidad de la Educación (SECE). En 1988 pasa a llamarse Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), conducido hasta 1991 por la Universidad Católica de Chile.

Eduardo Frei Ruiz-Tagle (11 marzo 1994 — 11 marzo 2000) Presupuesto sector educación: 3.300 millones de dólares. Principales políticas:

- Nuevo currículum en primaria y secundaria.
- Textos escolares.
- Ley 19.532 - Jornada Escolar Completa.
- Masificación de TIC (Enlaces).
- Programa Montegrando.
- Corrección de la subvención (rural, educación especial).
- Tabla de financiamiento compartido (becas).
- Flexibilización del estatuto docente.
- Publicación de resultados de SIMCE por escuela.

Ricardo Lagos (11 marzo 2000 — 11 marzo 2006) Presupuesto sector educación: 4.500 millones de dólares. Principales políticas:

- Evaluación docente e incentivos (Asignación de Excelencia Pedagógica - AEP).
- Reforma de la constitución: Extensión de educación obligatoria a 12 años.
- Programas focalizados en básica (escuelas críticas) y secundaria.
- Marco para la Buena Dirección.
- Paso de Prueba de Aptitud Académica (PAA) a Prueba de Selección Universitaria (PSU).

Michelle Bachelet (11 marzo 2006 — 11 marzo 2010) Presupuesto sector educación: 9.800 millones de dólares. Principales políticas:

- Ley 20.248 - Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP).
- Ley 20.370 – Ley General de Educación (LGE) reemplaza a LOCE.
- Proyecto de Ley de Aseguramiento de Calidad.
- Proyecto de Ley de Fortalecimiento de Ed. Pública.
- Marco para la Buena Enseñanza.
- Prueba INICIA.

Sebastián Piñera (11 marzo 2010 — 11 marzo 2014) Presupuesto sector educación: 11.500 millones de dólares. Principales políticas:

- Ampliación de Ley SEP.
- LEY 20.529 - Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación.
- Plan Formación de Directores de Excelencia.
- Becas de Vocación Profesor.
- Flexibilidad estatuto docente.
- Cambio curricular y aumento de mediciones SIMCE.
- Ley 20.501 – Selección de directivos por Alta Dirección Pública.

Michelle Bachelet (11 marzo 2014 — 11 marzo 2018) Presupuesto sector educación: 27.000 millones de dólares. Principales políticas:

- Ley 20.854 - Fin al Lucro, la Selección y el Copago.
- Marco para la Buena Dirección y el Liderazgo Escolar.
- Creación de Subsecretaría e Intendencia de Educación Parvularia.
- Centros de Liderazgo.
- Ley 20.903 - Sistema de Desarrollo Profesional Docente (Carrera Docente).
- Ley 21.040 - Sistema de Educación Pública (EducarChile, 2018).

5.4 Situación Financiera de la Educación Pública previa a la Reforma

Para completar esta caracterización general, a continuación se presenta una serie de indicadores financieros de la educación municipal, con el objetivo de analizar la sustentabilidad económica del sector.

- **Ingresos y Gastos**

La educación municipal cuenta con diversas fuentes de financiamiento que provienen de tres ingresos principales:

- Subvenciones escolares: se entregan según la asistencia y la matrícula de los establecimientos y son provistas por el Ministerio de Educación.
- Fondo de Apoyo a la Educación Pública (FAEP): es provisto por el Ministerio de Educación a través de la Dirección de Educación Pública.
- Aportes municipales: recursos que entregan los propios municipios.

Para precisar información antes presentada, la siguiente tabla permite observar que el 83 % de los ingresos de la educación pública proviene de las subvenciones, mientras que el FAEP y los aportes municipales representan el 9 % y 7,7 %, respectivamente (Bellei, 2018).

Ingresos según fuente (2016)

Cuentas	Monto (M\$)	% del total del ingreso
Ingresos por subvenciones	2.055.696.239	83%
FAEP	222.234.000	9%
Aportes municipales	189.061.943	8%
Total ingresos	2.466.992.182	100%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información del Ministerio de Educación y el Sistema Nacional de Información Municipal, 2016.

Las fuentes de información acerca de estas cuentas son diversas y tienen distintos niveles de confiabilidad. Por un lado, están los datos relativos a las subvenciones y el FAEP, que se pueden obtener directamente de los registros

del MINEDUC, y, por otro, los que se refieren a los aportes municipales, que son reportados por los mismos municipios.

Además, desde 2016, el MINEDUC transfiere un monto total cercano a los 25.000 millones de pesos a los municipios, dirigidos a financiar acciones específicas de mejoramiento de la calidad educativa que determinan los consejos escolares.

Ahora, para determinar los gastos que realizan los municipios, se utilizó la información reportada en el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) para el periodo 2010-2016. La siguiente tabla muestra la evolución de los gastos totales y de personal, con la participación relativa de este último ítem (Bellei, 2018).

Evolución del gasto total y de personal (2010-2016)

Año	Gasto total	Gasto en personal	Participación del Gasto en Personal
2010	1.821.335.877	1.492.473.066	82%
2011	1.898.033.304	1.499.159.866	79%
2012	2.060.404.500	1.582.884.181	77%
2013	2.143.789.559	1.681.003.616	78%
2014	2.271.345.801	1.787.689.582	79%
2015	2.403.619.953	1.904.071.774	79%
2016	2.685.797.414	2.055.291.209	77%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información del Sistema Nacional de Información Municipal, 2010-2016.

- **Déficit Estructural**

De acuerdo con un informe del Banco Interamericano de Desarrollo (Banco Interamericano de Desarrollo, 2018) sobre el financiamiento de la educación en Chile, en 2015 el 63% de los establecimientos de dependencia municipal tenía déficit estructural, es decir, insuficiencia de ingresos de libre disposición para solventar el costo básico de operación del servicio educacional (que incluye tanto el costo de la planta, docentes y asistentes, como los costos operativos). Este

déficit estructural es mayor en los establecimientos educacionales pequeños y medianos. En concreto, el 86% de las escuelas y liceos municipales a los que asisten entre 121 y 400 alumnos tiene déficit estructural, porcentaje que alcanza el 73% en los establecimientos que cuentan con entre 401 y 700 alumnos (Banco Interamericano de Desarrollo, 2018). Un hallazgo preocupante en términos de equidad es que los establecimientos educacionales con déficit son principalmente los que tienen una alta concentración de estudiantes socioeconómicamente prioritarios (Banco Interamericano de Desarrollo, 2018).

Cuando este ejercicio se realiza a nivel de los sostenedores municipales, asumiendo que ellos tienen la posibilidad de redistribuir parte de sus ingresos entre sus establecimientos, el panorama es aún más crítico, pues solo el 18% conseguiría solventar sus costos de operación con sus ingresos de libre disposición (Banco Interamericano de Desarrollo, 2018).

En esa misma línea, “De acuerdo con las cifras que entrega el BID, el 68% de los sostenedores municipales tiene un déficit estructural menor al 25% de sus ingresos de libre disposición. No obstante, el 14% tendría un déficit estructural alto, esto es, mayor al 25% de sus ingresos totales de libre disposición”.

Además, si se analizan únicamente las subvenciones de libre disposición, el déficit estructural de los sostenedores municipales es muy alto. De acuerdo con el estudio del BID, en 2015 solo el 4% de los sostenedores municipales podía financiar sus costos operativos utilizando las subvenciones de libre disposición.

“Si se realiza una proyección de los nuevos ingresos comprometidos en la reforma educacional del periodo 2014-2017, el déficit operacional público se alivia de forma importante, especialmente para aquellos sostenedores públicos con déficits graves, superiores al 25%. No obstante, el sistema en su conjunto sigue arrojando números rojos en los promedios generales”.

Esta realidad contrasta fuertemente con lo que sucede en el sector particular subvencionado, donde casi el 80% de los sostenedores privados opera sin déficits.

Proporción de sostenedores con déficit por dependencia

	Municipal		Particular-subvencionado	
	2015	2019	2015	2019
Sin déficit	18%	37%	78%	74%
Déficit hasta 25%	68%	59%	17%	19%
Déficit mayor a 25%	14%	4%	5%	6%

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (2018).

De todo lo anterior, se desprende que la educación pública chilena tiene una fuerte dependencia de los ingresos adicionales a las subvenciones, como los aportes municipales o el FAEP. De acuerdo con el informe del BID, los sostenedores enfrentarían el déficit estructural contrayendo deudas, mediante traspasos cruzados de financiamiento; prorrogando pagos, o realizando ajustes a sus costos operacionales, pese a que estos pueden afectar de manera negativa la calidad del servicio educacional que proveen (Banco Interamericano de Desarrollo, 2018).

Esta falta de adecuación de los ingresos disponibles y la tensión financiera que genera afecta no solo al sistema municipal, sino que también, aunque en menor medida, al particular subvencionado. Lo anterior estaría asociado a una característica estructural del sistema educacional chileno: su gran cantidad de establecimientos educacionales pequeños, algo que se ha incrementado a lo largo del tiempo, producto de la falta de regulaciones y planificación territorial de la oferta educacional en Chile. Así, como se mencionó, pese a que la matrícula total del sistema educativo ha disminuido en los últimos años, los establecimientos educacionales han aumentado su número (Banco Interamericano de Desarrollo, 2018).

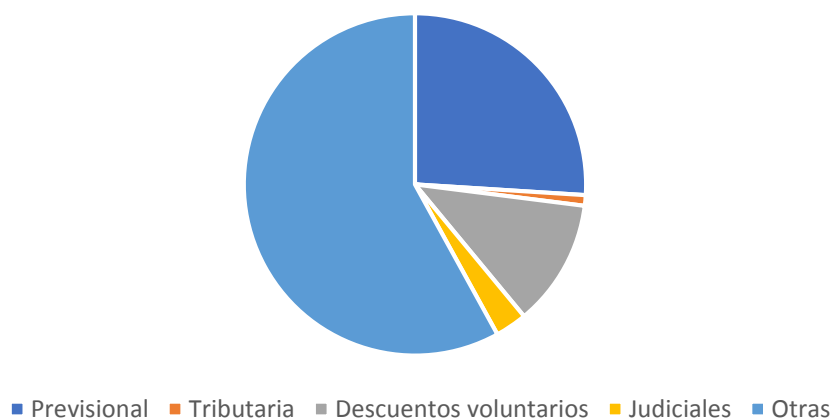
- **Deudas Municipales**

La deuda total de los sostenedores municipales de la educación superaba los 94.000 millones de pesos en 2015, considerando los 297 municipios que tenían deuda y los 48 que se encontraban libres de ella. El 26% de la deuda reportada

correspondía a deudas previsionales, el 12% se asociaba a descuentos voluntarios y el 58% provenía de otras fuentes no especificadas.

Si se realiza una proyección de los nuevos ingresos comprometidos en la reforma educacional del periodo 2014-2017, el déficit operacional público se alivia de forma importante, especialmente para aquellos sostenedores públicos con déficits graves, superiores al 25%. No obstante, el sistema en su conjunto sigue arrojando números rojos en los promedios generales (Bellei, 2018).

Distribución de la deuda de los municipios según tipo (2015)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información del Ministerio de Educación, 2015.

6. Metodología

El diseño de la investigación es el plan y la estructura de esta, concebidos de manera tal que se puedan obtener respuestas a las preguntas de investigación. Un diseño de investigación expresa la estructura del problema y el plan de investigación usado para obtener evidencia empírica sobre las relaciones del problema (Kerlinger, 1988). En simple, el término diseño se refiere al plan o estrategia concebida para obtener la información que se desea.

Es por tanto, el plan global de la investigación, que integra de manera coherente objetivos, técnicas a emplear y análisis a realizar. Su objeto es proporcionar un modelo de verificación que permita contrastar hechos con teorías, y su forma es la de una estrategia general que establece los pasos necesarios para hacerlo.

En el presente estudio, la estrategia metodológica contempló un diseño de carácter mixto (exploratorio y descriptivo), en la que se analizan fuentes primarias y secundarias. Se hizo un amplio barrido de documentos y bases de datos que permitieran caracterizar la primera etapa de implementación de la ley y los recursos utilizados, así como también, y en términos bien generales; anticipar algunos escenarios para la segunda etapa.

Dentro del marco mencionado, esta investigación fue de tipo Exploratorio y Descriptivo. Exploratorio en tanto pretende examinar un tema de investigación poco estudiado, dada la reciente puesta en vigencia de la Ley que Crea el Sistema de Educación Pública, y descriptiva ya que busca identificar y puntualizar las características relevantes de la instalación de los Servicios Locales de Educación Pública, lo anterior, mediante la caracterización del proceso de implementación de la primera etapa de la Ley N° 21.040 en términos administrativos, financieros y de infraestructura; y en el mismo marco de análisis, y como se dijo anteriormente, evaluar viabilidad de la segunda etapa.

Más específicamente, y conforme a lo que se dijo en el apartado anterior, la literatura plantea que los estudios exploratorios se efectúan, normalmente, cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado, que no ha sido abordado antes. (Sampieri, 1997).

Los estudios exploratorios determinan tendencias, identifican relaciones potenciales entre variables y establecen la línea general de investigaciones posteriores más rigurosas, por lo tanto, carecen de hipótesis.

Por otro lado, los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades importantes de personas, grupos, o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis. Desde el punto de vista científico, describir es medir. Esto es, en un estudio descriptivo se selecciona una serie de cuestiones y se mide cada una de ellas independientemente, para describir lo que se investiga.

Los estudios descriptivos miden conceptos (variables o dimensiones) de manera más bien independiente. Aunque, desde luego, pueden integrar las mediciones de cada una de dichas variables para decir cómo es y se manifiesta el fenómeno de interés, su objetivo no es indicar cómo se relacionan las variables medidas.

Así como los estudios exploratorios se interesan fundamentalmente en descubrir, los descriptivos se centran en medir con la mayor precisión posible. El mero acto de medir un fenómeno para describirlo no requiere de hipótesis, por lo tanto, los estudios meramente descriptivos carecen de la misma.

Los estudios descriptivos pueden ofrecer la posibilidad de predicciones, aunque sean rudimentarias. Por ejemplo, si obtenemos información descriptiva del uso que hace de la televisión un grupo de niños de 9 años en determinada ciudad, (el hecho de que estos niños dedican diariamente -en promedio- 3.30 horas a ver la televisión) y si nos encontramos con un niño que vive en dicha ciudad y tiene 9 años, podemos predecir el número de minutos probables que el niño en cuestión dedica a ver la televisión a diario, utilizando ciertas técnicas estadísticas y sobre la base del promedio del grupo de niños al que este niño pertenece.

Como se puede observar, existen diversos niveles de alcance de la investigación, en donde el investigador busca explicar o comprender en el mayor nivel posible al fenómeno en estudio. Toda línea de investigación arranca con un carácter exploratorio y pasa por los diversos alcances de la investigación hasta llegar a su explicación, por lo que, es menester considerar que se pueden realizar las investigaciones que sean necesarias hasta poder alcanzar este nivel, ya que la solución de las necesidades humanas no surge de forma caprichosa, sino después de la búsqueda intensa de la verdad.

6.1 Técnicas de Producción de la Información: Investigación Documental

(Valles, 2000), propone que “la expresión más característica de esta opción metodológica se encuentra en los trabajos basados en documentos recogidos de archivos (oficiales o privados); documentos de todo tipo, cuya elaboración y supervivencia (depósito) no ha estado presidida, necesariamente, por objetivos de investigación social”.

En este sentido, para la investigación social que busca articular investigación e intervención, es posible trabajar, por ejemplo, con:

- Convenciones internacionales, leyes, decretos, documentos de política públicas o informaciones censales.
- Prensa.
- Informes de diseños de intervención.
- Otros documentos asociados a la intervención, como por ejemplo: matrices de marcos lógicos, protocolos de intervención.
- Memorias de gestión.
- Otros de diversos de tipo que no necesariamente se hayan elaborado con fines investigativos.

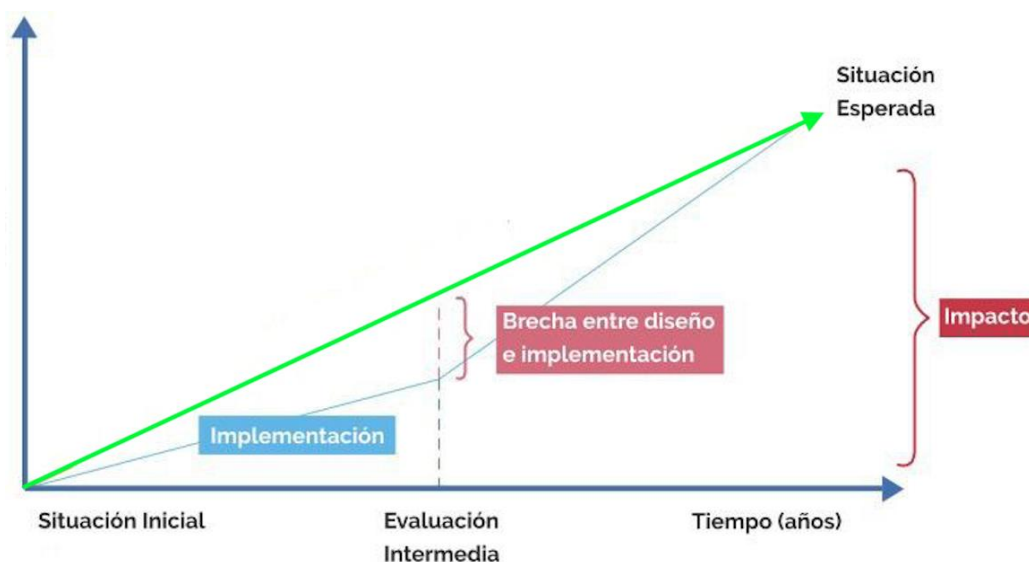
6.2 Obtención de la Información

El análisis y evaluación de la implementación de la Ley N° 21.040, que crea el sistema de educación pública se elaboró principalmente a partir de un levantamiento y análisis utilizando metodologías cualitativas. Como se dijo anteriormente, se realizó un proceso de revisión y análisis sobre una serie de documentos, material bibliográfico, investigaciones anteriores, protocolos y leyes asociados al estudio, tanto del Sistema de Educación Pública como también de otras instituciones que regulan y/o inciden en las dimensiones más relevantes del proceso de instalación y operación de los SLEP.

6.3 Análisis de la Implementación

En base a la literatura de implementación de políticas públicas, y conforme a la siguiente ilustración, el porqué se producen esas brechas entre su diseño inicial (objetivos, metas, líneas de acción e iniciativas) y la implementación efectiva de las acciones diseñadas, y el cómo se explican, se plantea a continuación.

Proceso de implementación Nueva Educación Pública



Fuente: Estrategia Nacional de Educación Pública

La definición de las dimensiones de análisis, es propio de cada investigador y es un proceso está íntimamente ligado a los objetivos de del estudio. Una vez definidos, se dividen en subcategorías. Así, la investigación está configurada para dar un marco en el que se identifican dimensiones metodológicas para el análisis, con el propósito de optimizar el proceso de implementación de cara a la segunda etapa. Para la elección de las dimensiones bajo estudio, se tomó como referencia La Evaluación Intermedia de la Implementación de la Ley N° 21.040, que Crea el Sistema de Educación Pública, elaborado por el Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública

Sobre la base de lo antes expuesto, se busca realizar un estudio teórico comparativo de los factores que determinan el nivel de gestión personas, gestión financiera y gestión de infraestructura, a fin de que a partir de los puntos de coincidencia de diversas investigaciones empíricas, se planteen aspectos claves que aporten a la mejora continua de la reforma. Cabe destacar que estas dimensiones y sus subdimensiones, han ido mutando durante los años a raíz de la evidencia que en la práctica se obtuvo.

6.3.1 Gestión de Personas

Esta dimensión refiere a los procedimientos y prácticas que implementa cada SLEP para generar desarrollo de capacidades y contar con una dotación óptima, en término de número y perfiles del personal administrativo, en este sentido, esta dimensión puede ser evaluada en los 11 SLEP, ya que todos ellos cuentan con equipos constituidos.

6.3.1.1 Selección de Personal

Sobre la existencia de mecanismos de selección del personal de los SLEP, en las distintas etapas, se ha mencionado en informes anuales (Consejo de evaluación del sistema de educación pública, 2021), que uno de los primeros pasos para la instalación de los SLEP, junto con habilitar un lugar físico para el

funcionamiento y coordinar materias administrativas básicas, consiste en proveer de dotación a cada Servicio local.

En esta línea es importante considerar que la dotación de un Servicio Local se compone de, por un lado, funcionarios del SLEP, los cuales acceden a los cargos por medio de concursos cerrados, públicos y concursos del Sistema de Alta Dirección Pública (ADP).

A continuación, se presenta un análisis para cada uno de los procesos de selección mencionados anteriormente.

- **Concursos Cerrados**

Respecto a los concursos cerrados, estos consideran la postulación de personal proveniente de los DAEM o Corporaciones Municipales. Lo que se ha observado como problemática es que muchas de las personas que postulan no cumplen con los requisitos de los perfiles, por lo tanto, no logran llegar a etapas avanzadas del proceso y ven afectada su continuidad laboral.

Solamente cerca de un 30% de las personas que postulan a los cargos queda seleccionado para la cohorte de los SLEP del año 2019 y 2020.

Postulantes y Seleccionados a concursos Cerrados

SLEP	Cargos Concursados	Funcionarios que Postularon	Funcionarios Seleccionados
Atacama	30	31	11
Valparaíso	29	23	11
Colchagua	27	23	15
Llanquihue	27	37	8
TOTAL SLEP 2020	113	114	45
Chinchorro	13	58	11
Gabriela Mistral	13	32	5
Andalén Sur	13	35	9
TOTAL SLEP 2019	39	125	25
Huasco	58	41	31
Costa Araucanía	74	39	29
Puerto Cordillera	67	52	32
Barrancas	90	43	27
TOTAL SLEP 2018	289	175	119

Fuente: Consejo de evaluación del sistema de educación pública, 2021)

Ahora, del total de funcionarios que se encontraban trabajando en los DAEM y corporaciones, pocos son los que logran ser traspasados donde los porcentajes van desde el 15%, 10% y 27% para las cohortes 2020, 2019 y 2018 respectivamente.

Funcionarios Municipales Traspasados a los SLEP

SLEP	Dotación Total DAEM/ Corp	Funcionarios traspasados concurso cerrado	Funcionarios traspasados por 39T	Posibles funcionarios indemnizados	% de funcionarios traspasados
Atacama	191	11	9	171	10%
Valparaíso	76	11	11	54	29%
Colchagua	94	15	6	73	22%
Llanquihue	177	8	11	158	11%
TOTAL SLEP 2020	538	45	37	456	15%
Chinchorro	192	11	3	181	7%
Gabriela Mistral	73	5	3	68	11%
Andalién Sur	206	9	15	197	12%
TOTAL SLEP 2019	471	25	21	446	10%
Huasco	156	31	8	125	25%
Costa Araucanía	126	29	8	97	29%
Puerto Cordillera	189	32	9	157	22%
Barrancas	82	27	10	55	45%
TOTAL SLEP 2018	553	119	35	434	27%

Fuente: Consejo de evaluación del sistema de educación pública, 2021)

La información presentada en las tablas anteriores deja en evidencia el problema que conlleva el cambio de administración. Al respecto, y tal como se planteó en informes anuales anteriores, las razones de por qué varios funcionarios han quedado desempleados pueden ser múltiples, pero esto se ha atribuido a, por un lado, los requisitos incluidos en los perfiles de cargo para ser seleccionados, donde la más compleja sería la antigüedad requerida y, por otro lado, a que estos perfiles no recogen la experiencia previa de los funcionarios. A pesar de esto, también existen casos donde estos profesionales deciden no postular a ciertos cargos, ya que esto significaría el traslado a otro territorio, por lo cual desistirían de postular.

El requisito de antigüedad antes mencionado implica haber estado contratado como funcionario de los DAEM y corporaciones municipales desde el 31 de diciembre del año 2014. En este sentido, la complejidad que se estaría

generando, según el estudio de (Clodinámica Consulting, 2021), es que es un requisito que va a ir generando implicancias a medida se instalen nuevos SLEP, ya que implicaría que cada año el requisito de antigüedad de los funcionarios municipales para postular fuera más amplio, siendo un elemento crítico para poblar los SLEP a través de este mecanismo, ya que se reduciría el número de funcionarios aptos para la postulación (Consejo de evaluación del sistema de educación pública, 2021).

- **Concursos Públicos**

Tal como se mencionó anteriormente, para dotar del resto del personal a los SLEP, también se ha recurrido, como lo estipula la Ley, a los procesos de selección por medio de concursos públicos.

Lo que se ha observado (Consejo de evaluación del sistema de educación pública, 2021), es que la dotación de cargos para los SLEP no ha logrado ser la esperada, esto se puede deber a múltiples razones. No obstante, la razón que más ha resaltado y que ha sido expuesta en las sesiones del Consejo por múltiples actores, entre ellos el Servicio Civil, los estudios del (Centro de Políticas Públicas UC, 2021) y de (Clodinámica Consulting, 2021), es la falta de candidatos idóneos y la imposibilidad de atraer talento a algunos territorios, especialmente en zonas rurales y más aisladas.

De este modo, existirían en estos SLEP más aislados desequilibrios entre la demanda de capital humano calificado necesario para estos SLEP y la oferta existente en cada uno de los territorios, debido a que, según los estudios antes mencionados, la concentración de capital humano se produce en grandes centros urbanos del país.

Esto se ha visto reflejado en los SLEP de todas las cohortes, donde al momento de entrar en funcionamiento y comenzar el proceso de dotación de cargos no se logra la dotación esperada en los tiempos dispuestos para ello (etapa de funcionamiento de los SLEP, previo al traspaso del servicio educacional). Por lo tanto, la situación presentada parece replicarse año a año.

A pesar de lo anterior, los SLEP 2018 y 2019 ya han logrado alcanzar gran parte de su dotación, a pesar de los problemas iniciales de atracción de talento en muchos de los territorios que los componen. Por su parte, los SLEP 2020 partieron el año 2020 con sus procesos para dotar sus servicios, lo que aún no se ha logrado, por lo que el número de dotación actual es menor que para el resto de las cohortes.

A partir de los elementos descritos es posible dar cuenta de que existe criticidad al momento de la conformación de los equipos de los SLEP, sobre todo, en lo que refiere a las capacidades técnicas requeridas para los distintos perfiles de cargo. En este sentido, se reconoce que este factor ha influido en el posible éxito de los procesos de selección, principalmente por la dificultad por incorporar funcionarios dadas las brechas existentes en los territorios para atraer capital humano con las competencias técnicas que exigen los SLEP como un nuevo servicio público. Estos mismos elementos se han visualizado en los concursos ADP que se analizan a continuación.

- **Concursos ADP**

La selección de los cargos de jefaturas de los SLEP, tanto para el primer nivel (Director Ejecutivo) y segundo nivel jerárquico (Subdirectores), se realiza a través del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) que tiene como objetivo dotar a las instituciones del Estado, a través de concursos públicos y transparentes, de directivos con capacidad de ejecutar de manera eficaz y eficiente las políticas públicas del país.

Se debe tener en cuenta que para el proceso de instalación de los SLEP 2018 y 2019, el nombramiento del Director Ejecutivo se realizó a través de nombramiento anticipado (nombramiento directo del Presidente, que asume de inmediato, por el plazo máximo de un año), tal como se define en el Artículo cuadragésimo de la Ley N°21.040 y por tanto sólo los SLEP 2020 estuvieron suscritos al proceso de selección de altos directivos públicos durante su primer año de funcionamiento.

Otro punto importante a tener en consideración es que, para la selección del Director Ejecutivo es de suma relevancia la existencia y conformación del Comité Directivo Local, ya que este comité trabaja en el documento que propone los elementos para el perfil del concurso del Director Ejecutivo, y su convenio de gestión, por tanto, su constitución es fundamental para dar inicio al proceso. En algunos casos, existieron retrasos en la conformación de este comité lo que su vez retrasó los tiempos dispuestos por el Servicio Civil para comenzar el proceso de convocatoria de Director Ejecutivo para los SLEP. Asimismo, se considera como punto relevante que puede generar mayores dificultades el hecho de que la Ley no contempla un plazo definido para que el Comité Directivo Local (CDL) envíe la terna de los candidatos al cargo en cuestión.

Por su parte, los cargos de segundo nivel jerárquico, a saber, jefes de las unidades de apoyo técnico pedagógico, de planificación y control de gestión, de administración y finanzas, gestión de personas y gestión territorial (estos dos últimos incorporados desde los SLEP 2019) también son seleccionados a través del Sistema de Alta Dirección Pública, siendo responsabilidad de la Unidad de Gestión de Desarrollo y Personas de la DEP en conjunto con el MINEDUC elaborar los perfiles y convenios para dichas contrataciones. De esta manera, el SLEP envía al Consejo de Alta Dirección Pública los perfiles y convenios, quienes los evalúan en sus sesiones y realizan recomendaciones para su ajuste si esto fuese necesario. Luego de la aprobación del perfil, el Servicio Civil comienza el proceso de convocatoria, evaluación y selección de una terna para cada cargo, y donde el director ejecutivo del SLEP nombra a los seleccionados. A la fecha de esta Evaluación Intermedia, se han generado los nombramientos por ADP de los Directores Ejecutivos y gran parte de los segundos niveles jerárquicos de los 11 SLEP. Lo anterior, se ve plasmado en las siguientes tablas:

Nombramiento por ADP, primer nivel jerárquico

SLEP	Director Ejecutivo	Fecha Nombramiento	Inicio de funciones
Barrancas*	Nombrado	22-04-19	22-04-19
Puerto Cordillera*	Nombrado	03-06-19	03-06-19
Huasco*	Nombrado	22-04-19	23-04-19
Costa Araucanía*	Nombrado	08-05-19	08-05-19
Chinchorro*	Nombrado	20-03-20	23-03-20
Gabriela Mistral*	Nombrado	09-03-20	10-03-20
Andalién Sur*	Nombrado	20-03-20	20-03-20
Atacama	Nombrado	09-03-20	16-03-20
Valparaíso	Nombrado	09-03-20	16-03-20
Colchagua	Nombrado	23-12-19	13-01-20
Llanquihue	Nombrado	23-12-19	13-01-20

Fuente: Consejo de evaluación del sistema de educación pública, 2021)

(*) Estos SLEP contaban con nombramientos anticipados de sus directores los cuales se renovaron posteriormente.

Nombramiento por ADP, segundo nivel jerárquico

Servicio Local	Cargo	Estado	Fecha Nombramiento
Barrancas*	Jefe Unidad Administración y Finanzas	Nombrado	06-02-2019
	Jefe Unidad de Apoyo Técnico Pedagógico	Nombrado	06-09-2019
	Jefe Unidad Planificación y Control de Gestión	Nombrado	27-09-2019
Puerto Cordillera*	Jefe Unidad Administración y Finanzas	Nombrado	11-09-2019
	Jefe Unidad de Apoyo Técnico Pedagógico	Nombrado	11-09-2019
	Jefe Unidad Planificación y Control de Gestión	Nombrado	11-09-2019

Huasco*	Jefe Unidad Administración y Finanzas	Nombrado	16-09-2019
	Jefe Unidad de Apoyo Técnico Pedagógico	Nombrado	09-07-2020
	Jefe Unidad Planificación y Control de Gestión	Nombrado	30-08-2019
Costa Araucanía*	Jefe Unidad Administración y Finanzas	Nombrado	17-06-2020
	Jefe Unidad de Apoyo Técnico Pedagógico	Nombrado	03-09-2019
	Jefe Unidad Planificación y Control de Gestión	Nombrado	09-06-2020
Gabriela Mistral	Jefe Unidad Administración y Finanzas	Nombrado	09-09-2020
	Jefe Unidad de Apoyo Técnico Pedagógico	Nombrado	25-08-2020
	Jefe Unidad Planificación y Control de Gestión	Nombrado	07-09-2020
	Jefe Departamento Gestión de Personas	En nómina	-
	Jefe Gestión Territorial	Evaluación (2do concurso)	-
Andalién Sur	Jefe Unidad Administración y Finanzas	Nombrado	29-09-2020
	Jefe Unidad de Apoyo Técnico Pedagógico	Nombrado	28-10-2020
	Jefe Unidad Planificación y Control de Gestión	Nombrado	21-10-2020
	Jefe Departamento Gestión de Personas	Nombrado	14-12-2020
	Jefe Gestión Territorial	En nómina	-

Chinchorro	Jefe Unidad Administración y Finanzas	Nombrado	S/I
	Jefe Unidad de Apoyo Técnico Pedagógico	Nombrado	22-07-2020
	Jefe Unidad Planificación y Control de Gestión	Desierto	-
	Jefe Departamento Gestión de Personas	Postulación (2do concurso)	-
	Jefe Gestión Territorial	Nombrado	S/I
Atacama	Jefe Unidad Administración y Finanzas	Nombrado	12-05-2020
	Jefe Unidad de Apoyo Técnico Pedagógico	Nombrado	18-05-2020
	Jefe Unidad Planificación y Control de Gestión	Nombrado	13-05-2020
	Jefe Departamento Gestión de Personas	Nombrado	04-01-2021
	Jefe Gestión Territorial	Nombrado	04-01-2021
Valparaíso	Jefe Unidad Administración y Finanzas	Nombrado	17-04-2020
	Jefe Unidad de Apoyo Técnico Pedagógico	Nombrado	24-04-2020
	Jefe Unidad Planificación y Control de Gestión	2do Concurso en proceso	-
	Jefe Departamento Gestión de Personas	Nombrado	11-06-2020
	Jefe Gestión Territorial	En nómina	03-07-2020
	Jefe Unidad Administración y Finanzas	Nombrado	03-03-2020

Colchagua	Jefe Unidad de Apoyo Técnico Pedagógico	Nombrado	03-03-2020
	Jefe Unidad Planificación y Control de Gestión	Nombrado	04-06-2020
	Jefe Departamento Gestión de Personas	Nombrado	01-02-2021
	Jefe Gestión Territorial	Nombrado	18-02-2020

Fuente: Consejo de evaluación del sistema de educación pública, 2021)

(*) Para estos SLEP no se consideran aun como segundo nivel jerárquico las unidades de gestión de personas y gestión territorial, ya que fue un cambio de organigrama introducido desde el año 2019.

Respecto a estos procesos, el estudio de Análisis y Evaluación de la Implementación de los Servicios Locales de Educación Pública (2021), evidenció que en el desarrollo de la selección de primer y segundo nivel jerárquico dentro de los SLEP, se han presentado una serie de dificultades que han llevado a que una proporción importante de los concursos sean declarados desiertos, donde hasta octubre de 2020, de los 47 cargos de segundo nivel jerárquico disponibles para los primeros 11 SLEP, 37 se encontraban finalizado con candidatos nombrados, y durante esta primera etapa de implementación de los SLEP se han presentado un total de 12 procesos desiertos (cerca de un 25% del total de concursos).

Las causas que generan esta dificultad son múltiples, pero la principal es que existirían tiempos acotados para generar múltiples concursos de manera simultánea, donde se cree que es necesaria, por un lado y tal como indicó el Servicio Civil, una mayor planificación para que no se lleven a cabo concursos del mismo cargo al mismo tiempo y así, evitar que estos queden desiertos y, por otro lado, una difusión de dichos concursos para llegar a la mayor cantidad de personas, la cual se dificulta en el tiempo contemplado para ello (entre 6 meses y 1 año según disposiciones de la Ley).

6.3.1.2 Dotación:

Con el fin de analizar si la dotación, ya sea administrativa y profesional de la educación, y estructura organizacional de los SLEP, es la adecuada para dar cumplimiento a las necesidades de los territorios y sus establecimientos educacionales, se presenta a continuación un análisis diferenciado para cada tipo de dotación y para la estructura organizacional.

- **Dotación de los Establecimientos Educacionales**

Como se ha mencionado en informes anuales, el problema de la sobredotación de docentes y asistentes de la educación es preocupante y es un desafío poder resolverlo, no tan sólo para los SLEP, sino también para el sistema en su conjunto. Esta sobredotación se identifica, sobre todo, por el impacto presupuestario que tiene para los SLEP, sin embargo, cabe considerar que aún no se ha definido el óptimo de dotación necesario en el nuevo sostenedor para la entrega adecuada del servicio educativo.

A partir del estudio de Análisis y Evaluación de la Implementación de los Servicios Locales de Educación Pública (2021), esta sobredotación existente en los establecimientos educacionales se estaría dando en dos niveles:

- **Asistentes de la Educación**

Se ha identificado una sobredotación producto de una mayor cantidad de asistentes de la educación en relación a lo estipulado por Ley de presupuestos, como también en relación al número al número de docentes y de estudiantes.

A continuación, se presenta información sobre a la cantidad de asistentes de la educación respecto a lo que establece la Ley de Presupuestos, para el caso de los SLEP 2018 y 2019, donde se puede observar que 5 de los 7 SLEP, presentan mayor cantidad de lo establecido, destacando, en particular, el caso de Barrancas que posee 539 asistentes más del máximo permitido.

Cantidad de Asistentes de la Educación en los SLEP (2021)

SLEP	Dotación real AAEE 2020	Dotación máxima de AAEE por presupuesto 2020	Diferencia
Barrancas	1.516	977	539
Costa Araucanía	848	859	-11
Huasco	995	992	3
Puerto Cordillera	1.016	1.018	-2
Chinchorro	1.612	1.549	63
Andalién Sur	1.445	1.444	1
Gabriela Mistral	791	693	98

Fuente: Estudio de Análisis y Evaluación de la Implementación de los Servicios Locales de Educación Pública, (Clodinámica Consulting, 2021).

A su vez, en la siguiente tabla se presenta, por un lado, la cantidad de asistentes de la educación en relación con la cantidad de docentes, donde en la mayoría de los SLEP la relación entre docentes y asistentes de la educación es cercana a 1, es decir que, por cada docente hay un asistente de la educación. Por otro lado, se presenta la cantidad de asistentes de la educación en relación con la cantidad de alumnos matriculados, donde el promedio de los SLEP es que por cada 13 alumnos hay 1 asistente de la educación.

Relación entre Docentes y Asistentes de la Educación año 2021

SLEP	Dotación 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 de Análisis y Evaluación de la Implementación de los Servicios Locales de Educación Pública, (Clodinámica Consulting, 2021).

El estudio antes mencionado, se indica que la principal causa de la sobredotación de asistentes de la educación en los SLEP, además del comportamiento municipal histórico de contratar personal a cambio de favores políticos, sería que algunos municipios habrían incorporado profesionales de la administración de educación municipal (DAEM y Corporaciones) en la dotación de establecimientos educacionales como asistentes de la educación con el propósito de asegurar continuidad laboral (Durante el año 2020 se modificó la Ley miscelánea de Asistentes de la Educación, estableciendo un cociente para los SLE).

Variación Asistentes de la Educación (año t-1/año t+1)*

SLEP	Cambio en la dotación de AAEE (%)
Barrancas	30,2%
Costa Araucanía	26,7%
Huasco	12,0%
Puerto Cordillera	8,4%
Chinchorro	4,1%
Andalén Sur	1,9%
Gabriela Mistral	14,1%

Fuente: Estudio de Análisis y Evaluación de la Implementación de los Servicios Locales de Educación Pública, (Clodinámica Consulting, 2021).

Donde (*) Año T, refiere al año de funcionamiento de los SLEP, el cual se establece como un año antes del traspaso del servicio educacional.

- **Docentes**

El otro nivel de sobredotación se da a raíz de la cantidad de docentes contratados y, a su vez, lo cual ha sido considerado por la DEP como la mayor problemática asociada a la dotación docente, a raíz de la cantidad de horas pedagógicas de docentes contratadas, la cual pareciera ser mayor a las necesidades de los planes de estudio de los establecimientos educacionales.

Frente a la cantidad de horas docentes, desde la DEP se ha informado que los 11 SLEP están llevando a cabo distintas estrategias para disminuir las horas con el fin de generar una rebaja de cerca del 2,5% del total de horas contratadas por el sistema. En la siguiente tabla se muestra la proyección para cada SLEP.

**Proyección de disminución de horas a raíz de las estrategias impulsadas
por los 11 SLEP**

SLEP	Horas actuales	Disminución de horas proyectadas	% Disminución
Barrancas	145.622	3.476	2,4
Puerto Cordillera	91.110	3.724	4,1
Huasco	91.366	1.824	2,0
Costa Araucanía	77.182	2.103	2,7
Chinchorro	130.225	2.593	2,0
Gabriela Mistral	92.938	3.702	4,0
Andalién Sur	124.950	3.014	2,4
Atacama	167.388	3.219	1,9
Valparaíso	129.504	4.626	3,6
Colchagua	91.012	2.043	2,2
Llanquihue	74.715	(*)	(*)
Total	1.216.012	30.324	2,5

Fuente: Dirección de Educación Pública.

(*) El SLEP Llanquihue se encuentra determinando la cantidad de horas a disminuir, dadas las estrategias definidas.

Ahora, con respecto a la cantidad de docentes, también es posible apreciar que ésta tuvo un aumento desde el año previo al traspaso al año del traspaso, tal como se muestra en la siguiente tabla. Por lo tanto, el comportamiento irresponsable de los municipios de realizar contrataciones previamente se produjo para los dos niveles de sobredotación mencionados.

Variación Docentes (año t-1/t+1) (*)

SLEP	Cambio en la dotación de docentes (%)
Barrancas	12,9%
Costa Araucanía	17,0%
Huasco	9,8%
Puerto Cordillera	7,3%
Chinchorro	1,8%
Andalién Sur	-0,6%
Gabriela Mistral	8,0%

Fuente: Estudio de Análisis y Evaluación de la Implementación de los Servicios Locales de Educación Pública, (Clodinámica Consulting, 2021).

(*) Año T, refiere al año de funcionamiento de los SLEP, el cual se establece como un año antes del traspaso del servicio educacional.

- **Dotación de Funcionarios SLEP**

Ahora, respecto a la dotación correspondiente a los funcionarios de los SLEP, se ha mencionado en informes anuales que existe una percepción de escasez de personal para poder dar respuesta a la cantidad de requerimientos existentes dentro de los Servicios Locales, sobre todo en el primer año de funcionamiento del servicio, lo cual podría estar relacionado a las implicancias derivadas de la instalación de los SLEP a nivel administrativo.

En este sentido, la percepción de escasez de personal se da en un contexto donde se ha tenido que abocar gran parte del personal a resolver dificultades derivadas de la precaria información que el municipio entregó en el traspaso.

A continuación, se presenta la dotación para los 11 SLEP que hoy se encuentran en operación, donde se considera la dotación máxima que establece la Ley y la dotación a enero de 2021. Cabe mencionar que la dotación de los SLEP se define en base a un modelo que utiliza criterios como la matrícula y la cantidad

de establecimientos educacionales, es por esto, que la dotación máxima varía entre uno y otro servicio.

Dotación 11 SLEP 2021

Año	SLEP	Dotación Máxima (LeyPresupuesto)	Dotación Actual
2018	Barrancas	109	100
	Puerto Cordillera	84	71
	Huasco	78	69
	Costa Araucanía	90	89
2019	Chinchorro	88	88
	Gabriela Mistral	76	76
	Andalién Sur	89	80
2020	Atacama	86	49
	Valparaíso	89	63
	Colchagua	78	65
	Llanquihue	77	49

Fuente: Dirección de Educación Pública

Como se puede observar, la mayoría de los SLEP, con excepción de los del año 2020 han logrado dotar sus servicios. Esto último se ve evidenciado en cada etapa de funcionamiento para los SLEP de todas las cohortes, ya que, como se ha mencionado, el tiempo disponible impide generar procesos que permitan la conformación cabal de los equipos, por lo que es esperable que estos SLEP tengan una percepción de escasez de dotación.

Por último, según lo indicado por algunos SLEP (Clodinámica Consulting, 2021), otro factor asociado a la percepción de escasez de personal estaría dada porque los concursos de ADP de segundo nivel jerárquico son en cadena. Esto quiere decir, que los concursos no se hacen de manera simultánea, por consiguiente, los equipos no se conforman sino hasta final de año. Durante ese periodo, hay servicios que desarrollan labores con menos personal del necesario, lo que explicaría, además, la percepción de baja dotación del SLEP por mayor cantidad

de tiempo de lo esperado. Si a ello se suma la inexperiencia en los procesos, derivado del aprendizaje propio de la instalación y operación, la percepción de sobrecarga aparece como consecuencia directa de ello.

- **Estructura Organizacional de los SLEP**

Respecto a la estructura organizacional de los SLEP y si ésta es la adecuada para la nueva institucionalidad, cabe mencionar que en su informe, el (Consejo de evaluación del sistema de educación pública, 2021) evidenció el cambio de estructura que se produjo y que hoy en día están implementando los SLEP de la cohorte 2019 y 2020, quienes hasta el momento no han manifestado reparos al respecto.

La nueva estructura daría cuenta de un proceso de cambio en dos niveles: por un lado, dando cuenta de la importancia de la gestión de personas y, por otro, del ámbito territorial y el desafío de lograr una mejor articulación con los establecimientos educacionales, cambios realizados a partir del análisis y diagnóstico de los primeros 4 SLEP instalados.

Dentro de estos aprendizajes, por una parte, se encontraría la mayor relevancia que tendría la Unidad de gestión de personas, ya que la dotación considerada en el DFL es sólo para el SLEP, sin considerar la de los establecimientos educacionales de su dependencia, haciéndose necesaria la unidad de Gestión de Personas para que se encargue de todos los temas relacionados a los funcionarios del Servicio Educativo, que son entre 2.000 y 3.000 por cada servicio aproximadamente. Mientras que contar con la unidad de gestión territorial, respondería a una necesidad de vinculación permanente con las comunidades educativas, más allá de elementos técnico pedagógicos que podría abordar la Subdirección de Apoyo Técnico Pedagógico.

Estos elementos han sido relevados desde los actores como factores que potencian la gestión del SLEP y mejoran considerablemente los procesos de gestión de personas, derivado de la carga del proceso de instalación y traspaso

y la gestión territorial propia de los desafíos del trabajo con los establecimientos y comunidades educativas.

Sin embargo, el problema se estaría produciendo en los SLEP 2018 que aún no han logrado implementar este nuevo organigrama y, por ende, han manifestado algunos problemas al respecto, sobre todo debido a que el área de gestión de personas sigue dependiendo de la Unidad de Administración y Finanzas. Ante esto, se cree que debiese existir un lineamiento desde la DEP para que dichos SLEP puedan instalar el nuevo organigrama de manera homogénea.

6.3.1.3 Condiciones Laborales

Respecto a las condiciones laborales que presenta el personal que ingresa a trabajar a los SLEP, se ha podido levantar, por parte del (Consejo de evaluación del sistema de educación pública, 2021), que la incertidumbre del personal de los SLEP, tanto profesionales de la educación como funcionarios del SLEP, es muy alta debido a que es un servicio desconocido para varios.

A raíz de lo anterior, desde los SLEP se ha intentado mantener una comunicación fluida con los gremios en el proceso de instalación, existiendo ejercicios de participación que ayuden a bajar tensiones e incertidumbres. Sin embargo, esto no ha ocurrido en todos los servicios y se cree que es algo que se debe realizar de manera homogénea y con un programa concreto que sirva de apoyo para el personal traspasado.

Asimismo, este programa de apoyo también debiese ir en ayuda al problema evidenciado en subdimensiones anteriores respecto a la pérdida de fuente laboral de los profesionales DAEM y de Corporaciones Municipales debido a la implementación de la Ley.

Por último, a este elemento de incertidumbre que se genera previa instalación de los SLEP, es posible agregar otro factor que fue mencionado en la subdimensión anterior, respecto a la percepción de sobrecarga laboral que presentan los funcionarios de los SLEP, sobre todo en los primeros años de funcionamiento del servicio.

6.3.1.4 Desarrollo de Capacidades

Sobre la existencia de mecanismos utilizados para generar la instalación y desarrollo de perfiles profesionales acordes a lo que se necesita para una adecuada implementación de la Ley y el cumplimiento de sus objetivos, se identificó que al inicio de la implementación de la Ley estas instancias aún no habían podido concretarse del todo. En este contexto, la prioridad parecía haber estado en el ámbito administrativo a nivel de los SLEP.

Sin embargo, a medida la instalación de los SLEP fue avanzando y según informó la DEP, estos han logrado ejecutar montos destinados a instancias de capacitación, en específico a los Planes Anuales de Capacitación (PAC), buscando de esta forma el perfeccionamiento de su personal, tanto administrativo (P01) y el de los establecimientos educacionales (P02).

Recursos ejecutados en Capacitación año 2021

SLEP	P01	P02	Total SLEP
Barrancas	\$ 7.961.629	\$ 215.074.694	\$223.036.323
Puerto Cordillera	\$27.926.041	\$ 74.651.981	\$ 102.578.022
Huasco	\$ 24.485.388	\$ 231.547.367	\$ 256.032.755
Costa Araucanía	\$ 30.203.375	\$ 3.880.000	\$ 34.083.375
Chinchorro	\$ 12.171.121	\$ 75.770.201	\$ 87.941.322
Gabriela Mistral	-	\$ 7.191.967	\$ 7.191.967
Andalién Sur	\$ 5.553.890	\$ 8.214.024	\$ 13.767.914
Atacama	-	Sin Servicio Educativo	-
Valparaíso	\$ 20.467.181	Sin Servicio Educativo	\$ 20.467.181
Colchagua	\$ -	Sin Servicio Educativo	\$ -
Llanquihue	\$ -	Sin Servicio Educativo	\$ -
Total	\$128.768.625	\$ 616.330.234	\$745.098.859

Fuente: Dirección de Educación Pública.

En el caso de los SLEP que contaron con un PAC para el año 2020, en el programa 01, las áreas temáticas a las cuales destinan los recursos para capacitación están relacionadas con los conocimientos básicos para la instalación, y posterior operación, de los SLEP. Por ejemplo, el fortalecimiento de competencias técnicas específicas (tales como ejecución presupuestaria, Excel, logística, entre otras) y en el área normativa y legislativa (tales como pago de remuneraciones, administración del Estado, estatuto administrativo, entre otras).

No obstante, a partir del informes previos (Clodinámica Consulting, 2021), se da cuenta de que los funcionarios considerarían insuficientes dichas instancias, percepción que se desprende por el nivel de rotación en los cargos, la dificultad de gestionarlas, considerando la carga laboral que tendrían y/o la dificultad propia de administrar los recursos, además de las complejidades a partir de la pandemia en el año 2020.

Por último, a pesar de las dificultades mencionadas a lo largo de esta dimensión, de esta percepción de falta de capacitación y de la existencia de brechas en las competencias técnicas de los funcionarios de los SLEP, llama la atención, a partir de lo expuesto por el estudio de Análisis y evaluación de la implementación de los Servicios Locales de Educación Pública (2021), que aun así los actores del sistema dan cuenta de que existe un mayor nivel de profesionalización en los SLEP en relación con las Municipalidades.

En general en los municipios de Chile, tal como ya se ha mencionado, los niveles de profesionalización son bajos, alcanzando sólo un 31,5% en el año 2018 a nivel nacional mientras que en los SLEP, solo considerando las definiciones por DFL, la proporción de funcionarios profesionales alcanzaría cerca de un 77% del total de los 11 Servicios Locales instalados hasta el año 2020, lo cual daría cuenta de una brecha a favor de los SLEP por sobre las municipalidades.

Asimismo, la percepción respecto a que los SLEP son un servicio más profesionalizado que los municipios, no sólo se refleja por contar con una dotación mayor de funcionarios profesionales que los municipios, sino que

también porque se percibe que su carácter de servicio público y los procesos que ello conlleva lo hacen más transparente y menos politizado que el municipio.

6.3.2 Gestión de Recursos Financieros

Esta dimensión se entiende como la dirección y administración de los recursos financieros para un adecuado traspaso, puesta en marcha y sostenibilidad en régimen de los SLEP y sus establecimientos. Antes de entrar a realizar la evaluación de la dimensión, cabe destacar que los Servicios Locales están sujetos a las normas de la Ley N° 1.263 de 1975, sobre administración financiera del Estado y sus disposiciones complementarias.

En este escenario, es importante señalar que, como recursos financieros de los SLEP, se consideran los recursos que anualmente contempla la Ley de Presupuestos del Sector Público, donde actualmente, para los SLEP, se consideran dos programas presupuestarios, por un lado, el programa 01 de gastos administrativos y, por otro lado, el programa 02 sobre el gasto en servicio educativo.

Considerar además, que la fuente de ingresos del programa 01 es mayoritariamente aporte fiscal y para el programa 02, las fuentes son subvenciones (80 y 90%), aporte JUNJI por VTF (2 y 5%), FAEP (5 y 9%), recursos desde la Dirección de Educación Pública para infraestructura (5 y 10%), entre otros.

En el siguiente recuadro, se presentan los presupuestos para cada Servicio Local en el periodo de 2018 al año 2020, desglosado en los programas presupuestarios antes mencionados (Consejo de evaluación del sistema de educación pública, 2021).

Ley de Presupuestos para los 11 SLEP periodo 2018-2020 (en M\$2021)

SLEP	2018	2019	2020	2021
Barrancas	51.995.894	60.630.874	66.674.220	58.417.893
Gastos Administrativos	3.204.775	3.724.262	3.390.616	3.427.110
Servicio Educativo	48.791.119	56.906.612	63.283.604	54.990.783
Puerto Cordillera	36.403.337	41.539.030	45.610.834	40.698.249
Gastos Administrativos	2.467.197	2.658.613	2.636.212	2.547.568
Servicio Educativo	33.936.140	38.880.417	42.974.622	38.150.681
Huasco	22.256.725	40.783.384	45.245.459	42.017.421
Gastos Administrativos	1.592.146	2.618.040	2.591.325	2.325.272
Servicio Educativo	20.664.579	38.165.344	42.654.134	39.692.149
Costa Araucanía	17.413.828	34.258.131	40.572.943	36.441.322
Gastos Administrativos	1.536.598	3.153.546	3.120.142	2.798.867
Servicio Educativo	15.877.230	31.104.585	37.452.801	33.642.455
Chinchorro		832.881	60.715.482	57.320.334
Gastos Administrativos		832.881	3.139.933	3.094.798
Servicio Educativo			57.575.549	54.225.536
Gabriela Mistral		695.328	40.674.976	38.958.510
Gastos Administrativos		695.328	2.665.860	2.667.268
Servicio Educativo			38.009.116	36.291.242
Andalién Sur		969.117	58.381.382	52.465.305
Gastos Administrativos		969.117	3.677.185	3.027.363
Servicio Educativo			54.704.197	49.437.942
Atacama			1.118.612	68.760.993
Gastos Administrativos			1.118.612	2.933.578
Servicio Educativo				65.827.415
Valparaíso			893.768	49.929.476
Gastos Administrativos			893.768	2.771.849
Servicio Educativo				47.157.627
Colchagua			651.644	35.027.862
Gastos Administrativos			651.644	2.723.568
Servicio Educativo				32.304.294
Llanquihue			692.702	35.903.943
Gastos Administrativos			692.702	2.891.245
Servicio Educativo				33.012.698

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de la Dirección de Presupuestos

A continuación se presenta una distinción respecto a la manera en cómo los Servicios Locales están realizando, por un lado, la gestión administrativa y financiera y, por otro lado, la ejecución presupuestaria.

6.3.2.1 Gestión Administrativa y Financiera

A la hora de evaluar las acciones realizadas, por parte de los SLEP, para generar un uso eficiente y responsable de los recursos económicos recibidos, se ha destacado en informes anuales anteriores distintas problemáticas que estarían amenazando el financiamiento de los SLEP.

En los años de implementación de la Ley se ha generado una percepción de que existirían problemas de financiamiento del nuevo sistema (Consejo de evaluación del sistema de educación pública, 2021). A la luz de la información financiera disponible, se da cuenta que son varias las razones que podrían explicar esta percepción, una de ellas estaría relacionada, con la incorrecta o inadecuada construcción del primer presupuesto para cada uno de los SLEP.

Lo señalado en el apartado anterior, se ha originado por la deficiente información- sobre el estado del servicio educativo- que entregan los municipios antes de traspaso y, también, por el plazo acotado con el que cuentan los SLEP en su etapa de funcionamiento, el cual por Ley contempla un máximo de un año y un mínimo de 6 meses. De esta manera, se han generado dificultades para construir un presupuesto que se ajuste a la realidad del servicio educativo, produciéndose variaciones significativas una vez el servicio ya es traspasado. Sin embargo, para años posteriores al traspaso, los presupuestos tienden a ser más certeros dado que ya se cuenta con mayor información y conocimientos para su construcción.

Ahora, respecto a cómo se usan los recursos con los que dispone el SLEP, podría explicar, en parte esta percepción, ya que, por ejemplo, el gasto de los programas 02 de los SLEP, se concentra en remuneraciones, superando en la mayoría de los casos el 90% de lo que ingresa a subvención general, considerando además que todo el FAEP operacional complementa este gasto. Esto debido a que los SLEP presentan una sobredotación importante de docentes y asistentes de la educación en sus establecimientos, lo cual provoca un uso ineficiente de los recursos. Así, se genera la necesidad de ajustar el foco

de los gastos actuales para que los recursos se usen efectivamente en aquello para lo cual están destinados.

Al respecto, desde la Dirección de Educación Pública se indica que los 11 Servicios Locales se encuentran trabajando para definir estándares óptimos de dotación y horas docentes de asistentes de la educación. En este sentido, el trabajo se ha orientado en ordenar y optimizar el uso de los recursos, con el fin de aliviar la carga financiera del pago de remuneraciones, intentando llevarlos a un estándar inferior al 90% de los ingresos en primera instancia, de forma tal de poder destinar mayor cantidad de recursos a la mejora de la prestación del servicio educativo.

Por otro lado, la gestión administrativa y financiera de los SLEP se estaría viendo presionada por el hecho de pasar a ser un servicio público, el cual contempla lógicas de administración distintas a las del municipio, por lo que se requieren nuevos conocimientos y capacidades, distintas a las existentes en la administración municipal, lo que ha generado todo un proceso de adaptación.

Sobre esta problemática, se detectó la necesidad de instalar capacidades respecto a la planificación y uso presupuestario en el contexto de servicio público, ya que muchas de las gestiones necesarias para administrar de buena forma los recursos financieros, serían realizados de manera inadecuada, principalmente por el desconocimiento de los funcionarios respecto al funcionamiento de la administración del Estado.

De este manera, el estudio logra identificar que ciertos funcionarios de los SLEP, encargados de la administración y gestión financiera, aún no han adquirido los conocimientos suficientes para poder planificar adecuadamente los presupuestos durante el año que corresponde, generando falencias e ineficiencias en la gestión de recursos, ya que una precaria gestión y ejecución de los recursos financieros en el servicio público puede generar impactos, e incluso, disminución de los presupuestos futuros a percibir.

Por último, como problemática derivada de la naturaleza pública de los SLEP que radica en la posibilidad que tenían los municipios de aperturar y utilizar los saldos finales de caja de un año como saldos iniciales al año siguiente. En la actualidad esto no se puede realizar ya que los SLEP se rigen por la Ley de Administración Financiera del Estado, que en su artículo 12 establece: “El ejercicio presupuestario coincidirá con el año calendario. Las cuentas del ejercicio presupuestario quedarán cerradas al 31 de diciembre de cada año. El saldo final de caja al cierre de cada ejercicio y los ingresos que se perciban con posterioridad se incorporarán al presupuesto siguiente. A partir del 1° de enero de cada año no podrá efectuarse pago alguno sino con cargo al presupuesto vigente”.

No obstante, a partir de información financiera que se dispone desde la Dirección de Presupuestos, se ha logrado dilucidar que estos saldos finales se generarían en los SLEP como producto de una mala planificación financiera y, por ende, una deficitaria ejecución presupuestaria. Cabe señalar, que esto ha sido un problema transversal del sistema educacional municipal que se viene observando en los últimos años.

Como antecedente que entrega la Dirección de Presupuestos, los saldos finales de caja provienen fundamentalmente de recursos no ejecutados de subvenciones, SEP (Subvención Escolar Preferencial) y FAEP. Los recursos SEP son utilizados para el financiamiento de los PME que son a 4 años y, para dar cumplimiento a los compromisos establecidos, es necesario planificar los recursos para este tiempo, por lo que no sería incompatible con presupuestos anuales. A su vez, el proyecto de flexibilización de la SEP también contribuiría a mitigar estas problemáticas dado que abre un mayor abanico de oportunidades para hacer uso de los recursos.

Respecto del FAEP, al inicio de la implementación de los SLEP – año 2018- se produjo una subejecución de los recursos, debido a que se transfirieron en el mes de octubre, generando saldos finales de caja importantes. Este proceso de transferencia se ha ido anticipando en las siguientes anualidades, haciendo más efectivo y oportuno el uso de los recursos.

Por otra parte, además, de las debilidades en planificación financiera que poseen los SLEP, parte importante de la ineficiente gestión de recursos y la acumulación de saldos finales, se deriva del desconocimiento en los SLEP de los distintos usos que se les dan a las diversas fuentes de financiamiento. Sin embargo, a medida que se ha ido capacitando y adquiriendo mayor aprendizaje, se ha observado una mejor y más eficiente administración de caja.

Tal como se ha indicado, la problemática central que se ha presentado de manera transversal en los SLEP, y que estaría afectando la gestión administrativa y financiera de los mismos, es la carencia de competencias básicas propias del funcionamiento de un servicio público que hacen referencia al funcionamiento presupuestario de un servicio público; el funcionamiento del sistema de compras públicas; el conocimiento de los tres estatutos que implica el SLEP, a saber: estatuto administrativo, estatuto docente y estatuto de los asistentes de la educación; el sistema de rendición de cuentas del sector educativo; y en general a la normativa de administración financiera del Estado.

A pesar de lo anterior, los actores del nuevo sistema comprenden que esta falta de conocimiento, en estos aspectos críticos, es parte de un proceso de puesta en marcha de un nuevo servicio público, donde, incluso, aquellos servicios que fueron implementados en el año 2018 mantienen hasta la fecha la misma problemática.

Cabe señalar que, a raíz de lo anterior se ha generado un proceso de aprendizaje y capacitación, donde desde la Dirección de Educación Pública se realizaron capacitaciones en los SLEP sobre el uso de recursos, presupuesto y rendición, con apoyo de la Superintendencia de Educación.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados, la alta rotación que se ha producido en los SLEP, sobre todo los de la cohorte 2018 y 2019 debido a los nombramientos anticipados de primer y segundo nivel jerárquico, ha impedido que ese aprendizaje se mantenga en el tiempo y sea un elemento que aporte a la mejora continua de la gestión de los SLEP (Consejo de evaluación del sistema de educación pública, 2021).

6.3.2.2 Ejecución Presupuestaria

Con el propósito de evaluar el proceso de ejecución presupuestaria de los SLEP, a continuación se presenta una tabla que contempla la ejecución de los 11 SLEP en el periodo que va desde el año 2018 al 2020.

Ejecución Presupuestaria 11 SLEP (2018-2020)

SLEP	2018	2019	2020
Barrancas	90%	89%	91%
Puerto Cordillera	76,1	94%	87%
Huasco	79,1	94%	88%
Costa Araucanía	97%	91%	82%
Chinchorro	-	88%	89%
Gabriela Mistral	-	86%	88%
Andalién Sur	-	79%	86%
Atacama	-	-	58%
Valparaíso	-	-	83%
Colchagua	-	-	94%
Llanquihue	-	-	91%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de la Dirección de Presupuestos.

Considerando la información presentada, se puede observar que la mayoría de los SLEP comienzan su funcionamiento con ejecuciones presupuestarias más bajas, pero a medida pasa el tiempo, esta comienza a mejorar, lo que se debe a un proceso de aprendizaje que se va generando en los equipos. A su vez, los primeros años en que los SLEP cuentan con presupuestos existen demora en ciertos procesos, como la apertura de cuentas corrientes y toma de razón del nombramiento del Director Ejecutivo, lo cual va atrasando el uso de los presupuestos.

Asimismo, es importante destacar que el año 2020 fue complejo para todos los SLEP el poder ejecutar los presupuestos correspondientes a raíz de la crisis sanitaria, ya que muchos ítem sufrieron demoras o no se lograron ejecutar.

Por último, es importante considerar que la baja ejecución presentada en algunos de los SLEP se debe también a lo ya planteado anteriormente, sobre la falta de conocimientos de los funcionarios respecto al uso y rendición de presupuestos públicos, sobre todo, en lo respectivo a la planificación anual de los ingresos que se reciben, lo que ha generado que los SLEP, en su proceso de instalación, no han podido realizar un uso completamente eficaz de los recursos, de acuerdo con lo planificado (Consejo de evaluación del sistema de educación pública, 2021).

6.3.3 Gestión de Infraestructura

Con el fin de evaluar los procesos existentes para el mejoramiento y mantenimiento de las condiciones de infraestructura de los distintos establecimientos educacionales dependientes de los SLEP para promover el bienestar de los estudiantes y potenciar su aprendizaje, se muestra, por un lado, el proceso relacionado con la elaboración de carteras de proyectos de infraestructura y, por otro lado, como elemento que ha ido emergiendo a través de los años, la instalación o habilitación de las oficinas de los SLEP (Consejo de evaluación del sistema de educación pública, 2021).

6.3.3.1 Proyectos de Infraestructura en los SLEP

Respecto al proceso para generar carteras de proyectos de infraestructura al interior de los SLEP y, de este modo, contar con proyectos específicos para el mejoramiento y mantenimiento de las condiciones de distintos establecimientos educacionales, el Consejo ha logrado identificar ciertas falencias que no se han logrado solucionar en los años que lleva implementándose la Ley.

Estas falencias, se derivan de tres puntos principales. El primero es que existiría descoordinación con los municipios, durante el año en que los SLEP entran en funcionamiento, para elaborar conjuntamente carteras de proyectos para el primer año en que el SLEP cuenta con el servicio educacional traspasado (Consejo de evaluación del sistema de educación pública, 2021).

La problemática identificada, por lo tanto, es que los Servicios Locales no contarían con una cartera de proyectos ya elaborada al momento del traspaso, lo que estaría afectando la ejecución presupuestaria en proyectos de infraestructura en los distintos SLEP y a lo largo de los años.

Sin embargo, también se ha generado un aumento de esta ejecución a medida pasa el tiempo. En 2018, por ejemplo, el porcentaje de ejecución para infraestructura para los SLEP fue de un 13% y para el 2020 se alcanzó un 67%, año que, además, estuvo impactado por la emergencia sanitaria por lo que la ejecución se vio afectada. En contraposición, el resto de infraestructura escolar pública ha logrado mantener su ejecución presupuestaria entre el 99% y el 87% en el periodo 2018-2020. En la siguiente tabla se puede observar lo expuesto anteriormente:

Ejecución presupuestaria en proyectos de infraestructura

	Ejecución 2018	Ejecución 2019	Ejecución 2020
DEP - SUBDERE	100%	100%	100%
DEP - Infraestructura Escolar Pública	99%	96%	87%
DEP - Infraestructura SLEP	13%	64%	67%

Fuente: Ministerio de Educación

Al respecto, y según los antecedentes presentados por la Dirección de Educación Pública, durante el año 2020 se trabajó en los 4 SLEP del año 2020, donde se levantaron carteras de proyectos de infraestructura para la ejecución 2021, y, de este modo, asegurar que, al año del traspaso del servicio educativo, se cumpla con los plazos para ejecutar el gasto del presupuesto 2021. En este sentido, desde la Dirección de Educación Pública, destacan la importancia de trabajar de manera anticipada con los municipios, por lo que la alianza con ellos se está fomentando. Esto permitiría resolver la dificultad de ejecución presupuestaria que hoy existe, al no contar con los plazos para ejecutar proyectos de infraestructura.

Además del motivo de coordinación con el municipio ya expuesto, existe un segundo motivo que se relaciona a las dificultades para elaborar carteras de proyectos de infraestructura en los años siguientes al traspaso del servicio educativo. Lo que se ha observado, a partir de lo expuesto por la Dirección de Educación Pública, es que existirían elementos administrativos que dificultan la gestión demorando la elegibilidad y posterior ejecución de proyectos de infraestructura. Lo anterior, se debe a las constantes iteraciones que deben realiza los SLEP con la Dirección de Educación Pública para que ésta considere que los proyectos son elegibles técnicamente, para, posteriormente, gestionar ante Dirección de Presupuestos la identificación presupuestaria correspondiente para cada una de las iniciativas, lo cual también conlleva un par de meses. Estas constantes iteraciones se generan debido a que los proyectos no son bien desarrollados por los SLEP, lo cual tiene relación con el motivo que se explica a continuación.

El tercer motivo que afecta la ejecución presupuestaria en infraestructura de los SLEP, y a partir de la voz de los actores, es que se estaría frente a problemas de capacidades al interior de los SLEP para poder generar la cartera de proyectos de infraestructura.

Estos problemas de capacidades se dan, por un lado, debido al desconocimiento del funcionamiento del sector público, que es un problema transversal a todas las áreas y Servicios Locales y, por ende, la necesidad de instalar capacidades concretas al respecto dado que existiría una baja dotación de profesionales en el ámbito de la infraestructura.

Desde la Dirección de Educación Pública se indica que la dotación en infraestructura consta de un máximo de 5 profesionales, más el jefe de área. Para definir esta dotación se consideró un modelo que contempla como criterio un profesional por cada 22 establecimientos (con ponderación 80%) más un profesional por cada 1.500 alumnos (con ponderación 20%). De este modo, este número varía según SLEP.

A continuación, se presenta la dotación en base a los criterios antes mencionados y la dotación actual de los SLEP para el área de mantención y gestión de proyectos de infraestructura (Consejo de evaluación del sistema de educación pública, 2021).

Dotación definida por DFL para el área de mantención y gestión de proyectos de infraestructura por SLEP

SLEP	Nº EE	Matrícula	Dotación Según Modelo ((EE/22)*0,8+((Mat/1500)*0,2)	Dotación Actual
Barrancas	44	22.953	5	6
Puerto Cordillera	49	13.335	4	3
Huasco	54	12.781	4	6
Costa Araucanía	75	8.711	4	6
Chinchorro	64	18.008	5	4
Gabriela Mistral	34	13.974	3	1
Andalién Sur	61	16.534	4	3
Atacama	60	28.751	5	5
Valparaíso	55	17.725	4	4
Colchagua	58	11.557	4	3
Llanquihue	70	10.848	4	3

Fuente: Ministerio de Educación

Conforme a la tabla anterior, se puede observar que, incluso, existen algunos SLEP que poseen más dotación de la que establece el modelo y otros en que no cuentan con la dotación establecida, lo que podría explicar, en parte, la percepción de baja dotación.

Para dar solución a esta problemática, se reportó desde el MINEDUC que, durante el último cuatrimestre del año 2020, se autorizó la contratación de equipos especiales para la revisión y elaboración de proyectos de infraestructura de los SLEP, considerando 24 cargos a honorarios en la Dirección de Educación Pública, lo que se espera pueda ser un aporte para ir disminuyendo en los próximos años las dificultades, asociadas a dotación, para generar carteras de proyectos y ejecutar los presupuestos asociados.

En definitiva, si bien el primer año de implementación de la Ley se tenía una percepción de que el problema asociado a infraestructura refería a un bajo presupuesto destinado para proyectos de mejoramiento y mantenimiento, durante los años venideros, el Consejo ha constatado que refiere a las dificultades ya mencionadas.

Respecto a este último punto, el MINEDUC ha informado que, con el fin de poder desarrollar proyectos de infraestructura y de mantenimiento en los establecimientos dependientes de los Servicios Locales, como también en los establecimientos que componen la educación pública, desde el año 2018 a la fecha ha habido un aumento de un 62% en presupuesto de infraestructura escolar pública, el cual se desglosa de la siguiente forma.

	Ley 2018 (M\$ 2021)	Ley 2019 (M\$ 2021)	Ley 2020 (M\$ 2021)	Ley 2021
DEP - SUBDERE	30.397.254	31.169.502	30.379.631	24.303.705
DEP - Infraestructura Escolar Pública	51.613.403	53.577.667	67.956.233	90.351.388
DEP - Infraestructura SLEP	2.151.831	7.023.624	16.710.875	21.168.318
Fondo de Emergencia Transitorio				51.125.000
Total	84.162.488	91.770.793	115.046.739	186.948.411
crecimiento		9%	25%	62%

Fuente: Ministerio de Educación

Para la tabla anterior, se considera que La Ley de presupuestos del sector público contempla tres asignaciones presupuestarias en materia de infraestructura y equipamiento educacional, las que están contenidas en el programa 02 “Fortalecimiento de la Educación Escolar Pública” de la Dirección de Educación Pública y corresponden a transferencias para gasto de capital del subtítulo 33. Dos de ellas corresponden a transferencias de capital a instituciones públicas del Gobierno Central y que consideran recursos destinados al fondo de infraestructura educacional (FIE) administrado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) en su Programa 05, mientras que la asignación 09.17.02.33.02.104 está destinada al mejoramiento de la infraestructura escolar pública de los Servicios Locales de Educación. Por último, para el presente año 2021 se destinaron más recursos para infraestructura vía

Fondo de Emergencia Transitorio, donde más de 25.000 millones fueron distribuidos a los SLEP, lo que implica que el presupuesto final de infraestructura para los ellos es de más de 47.000 millones, es decir, que se produjo un 176% de aumento en relación al año anterior.

Del mismo modo, la asignación 33.02.104 denominada “Mejoramiento de Infraestructura Escolar Pública - Servicios Locales”, está dirigida a financiar obras en los establecimientos de educación parvularia, básica y media, administrados por los SLEP. A diferencia de la asignación 104 municipal, en el caso de los SLEP, estos recursos no son transferidos en base a convenios por cada proyecto, sino que forman parte del presupuesto de cada Servicio Local. Son los SLEP, como ya se ha mencionado, quienes definen la cartera de proyectos a desarrollar, en base a los lineamientos entregados a la Dirección de Educación Pública, a la cual le corresponde además el rol de otorgar la elegibilidad técnica a los proyectos y gestionar ante Dirección de Presupuestos la identificación presupuestaria correspondiente para cada una de las iniciativas.

Resumiendo, durante la primera etapa de implementación de la Ley, desde la Dirección de Educación Pública se reporta que, los distintos Servicios Locales han logrado ejecutar diversos proyectos en infraestructura los cuales estuvieron enfocados principalmente en proyectos de conservación y mantenimiento. Durante 2019, el Ministerio de Educación, definió 4 planes a implementar por parte de los Servicios Locales, con foco en la innovación, la habitabilidad y confort, y la obtención del Reconocimiento Oficial por parte de los jardines vía transferencia de fondos (V.T.F.). Los lineamientos generales de estos 4 planes se detallan a continuación.

- **Plan “Mejor espacio, Mejor Educación”**: busca mejorar las condiciones de inclusión (accesibilidad universal), funcionalidad e innovación en las aulas, contemplando la habilitación de aulas adaptadas a las pedagogías del S. XXII (Aulas colaborativas) en los cursos de 1° y 2° nivel de transición (NT1 y NT2, es decir kínder y prekínder).

- **Habitabilidad y eficiencia energética:** su objetivo es implementar proyectos que mejoren las condiciones de confort y habitabilidad, junto con medidas de eficiencia energética y mejora general de la infraestructura.
- **Reconocimiento Oficial jardines infantiles VTF:** busca ejecutar proyectos que permitan resolver los déficit y falencias normativas que impiden la obtención del reconocimiento oficial en jardines VTF. Tiene como meta obtener Reconocimiento Oficial en los jardines que hoy no lo tienen.
- **Conservación y mantenimiento:** Este plan busca desarrollar proyectos que respondan a las necesidades usuales de mantenimiento preventivo o correctivo.

6.3.3.2 Habilitación de Oficinas de los SLEP

Este evento, comienza con el trabajo previo que realiza la Dirección de Educación Pública a través de su Departamento de Implementación y Funcionamiento del Servicio Local de Educación Pública. Este Departamento realiza visitas de terreno que tienen como propósito buscar distintas alternativas dentro de cada comuna cabecera, seleccionar una alternativa y realizar un informe técnico de la alternativa seleccionada. Este informe técnico, posteriormente debe ser entregado a la Dirección de Presupuestos para la aprobación de recursos por concepto de arriendo de la propiedad.

Sin embargo, a partir del estudio mencionado, se da cuenta de la existencia de una brecha entre los distintos territorios, definidos como comunas cabeceras, para la gestión de la instalación de oficinas. En este sentido, hay territorios donde se deben instalar las oficinas centrales de los SLEP, que no contarían con la infraestructura suficiente, o al menos no de acuerdo las expectativas que se podrían tener, para albergar en una sola dependencia a la totalidad de los funcionarios.

Dado lo anterior, muchos de los SLEP se han ubicado en oficinas provisorias, utilizar de manera provisorias dependencias de establecimientos educacionales,

y también considerar más de una dependencia para establecer sus oficinas permanentes.

Lo anterior ha sido identificado como una dificultad para el trabajo colaborativo de los distintos equipos que componen los SLEP, pero no desde el incumplimiento de estándares mínimos con los que deben contar estos espacios de trabajo. Este elemento es relevado principalmente en SLEP que tienen características de ruralidad importantes entre las comunas que los componen, y que a su vez son de un tamaño inferior a las comunas cabeceras de otros SLEP.

En aspectos más específicos se puede observar que esta dificultad es independiente al año de instalación del SLEP, ya que responde más bien a las características del territorio en el cual se emplaza la comuna cabecera, más que a elementos de gestión (Consejo de evaluación del sistema de educación pública, 2021).

7. Principales Hallazgos

7.1 Gestión de Personas

- Es imperioso atraer talentos a los SLEP, por lo que sería importante ofrecer condiciones salariales, laborales y profesionales más atractivas para aumentar la disposición a trabajar en zonas aisladas de centros urbanos importantes. Del mismo modo, la implementación simultánea de SLEP en territorios cercanos entre sí, desfavorece una mayor postulación.
- Priorizar, en el reglamento correspondiente, plazos para la ágil constitución e inicio de funciones del Comité Directivo Local (CDL) y, de esta manera, realizar de manera más rápida la selección del Director Ejecutivo. Al mismo tiempo, en ese reglamento se deben establecer los tiempos para que el CDL seleccione una terna para la designación del Director Ejecutivo.
- Es estrictamente esencial que los municipios ajusten las dotaciones de los establecimientos educacionales a las necesidades y disponibilidad presupuestaria, de tal forma de que esta problemática quede resuelta por las municipalidades de forma previa al traspaso y no arrastrar esta dificultad a los SLEP.
- Para los SLEP que presentan el problema de la sobredotación, se debiese seguir el modelo que han adoptado algunos SLEP de generar procesos de diálogo con los actores y las escuelas desde el inicio del traspaso, con el fin de tomar decisiones que se basen en los mecanismos establecidos en el Estatuto Docente y de los Asistentes de la Educación, que redunden en soluciones que consideren cada caso en su particularidad, que eviten la desvinculación y privilegien una buena distribución y planificación de la dotación en el territorio, y cumplan con los compromisos pendientes de retiro.

- Para ir subsanando la sobrecarga laboral inicial que presentan los funcionarios de los SLEP, se espera que mejorando los procesos de traspaso, no obstante, se considera necesario reestudiar – en base a evidencia rigurosa- los criterios con los cuales se establece la dotación de los SLEP, con miras a un eventual aumento de esta dotación.
- Generar redes entre los SLEP, de manera que existan procesos de formación entre pares, donde las experiencias previas sean aprovechadas por los nuevos SLEP.
- Generar programas de capacitación con la mayor anticipación posible una vez que el personal ha sido seleccionado para los diversos cargos del SLEP, especialmente en lo referido a la administración de un servicio público.
- Respecto al problema de desempleo proyectado para los funcionarios de los DAEM y corporaciones municipales, se cree importante considerar una Mesa de Trabajo orientada al establecimiento de acuerdos entre los actores involucrados en esta problemática.
- Revisar los actuales requerimientos de los perfiles de cargo existentes para los concursos cerrados que se generan en los SLEP, con el fin de evaluar si son pertinentes para el proceso de selección del personal que se lleva a cabo en los distintos SLEP.
- Se desprende que, durante la primera etapa de implementación, una gran dificultad de gestión es el hecho de tener que implementar los servicios locales al mismo tiempo que la DEP. Al buscar este aumento considerable en las capacidades de dicha institución, en función a la entrada sistemática en funcionamiento de los nuevos SLEP, se estaría, en cierta medida, repitiendo la misma situación que ocurre hoy por hoy en los servicios.

7.2 Gestión Financiera

- La dificultad que presentan los Servicios Locales al tener una dualidad de ser Servicio Público regido por el DL 1263 del Ministerio de Hacienda de 1975 y ser, al mismo tiempo, sostenedor educacional regido por el DFL 2 de 1998 del ministerio de Educación, normas que no han sido armonizadas para ser coherentes entre ellas.
- Uno de los nudos críticos en la instalación de los actuales SLEP fue precisamente el poder encontrar profesionales y equipos que cumplieran con un alto perfil técnico y con experiencia relevante en el ámbito de educación pública, ejecución presupuestaria y todo sus derivados.. Esto seguirá siendo un nudo crítico en lo que viene, para lo cual es importante ver como atraer a los mejores talentos a trabajar en la Educación Pública.
- Al ser Servicio Público, el presupuesto es anual fijado por Ley, lo que resta flexibilidad a su operación, versus subvenciones o aportes que en el mundo municipal y particular subvencionado son plurianuales, lo que repercute en la necesidad de generar gasto de corto plazo versus inversiones de mediano o largo plazo. Los Servicios Locales no pueden traspasar sus saldos no utilizados de las subvenciones de un año a otro, limitando su operatoria, siendo el caso más complejo los recursos SEP, cuyo convenio tiene un horizonte de 4 años con una revisión intermedia, versus la posibilidad de utilizar los recursos exclusivamente dentro de un año calendario, una anualidad a la vez.
- Otro aspecto complejo son las compras y sus restricciones asociadas a la ley de presupuestos de cada año, lo que ha generado demoras en ciertos procesos de provisión de insumos, no pudiendo responder a la velocidad que requiere la prestación del Servicio Educativo. Un ejemplo de esto ocurrió el año 2020, a inicio de la pandemia se restringieron las compras de equipos informáticos para el Sector Público, lo que afectó a todos los Establecimientos Educativos dependientes de algún SLEP.

- Se observa que la ejecución presupuestaria estuvo determinada en gran medida por el desarrollo de los procesos de habilitación del SLEP y la conformación de equipos, y los retrasos que ambos macroprocesos pudieron tener. En este sentido, para estos actores, estos elementos afectarían la eficiencia en el uso de los recursos, no siendo utilizados según la planificación realizada por DIPRES en la Ley de Presupuesto de cada SLEP.

7.3 Gestión de la Infraestructura

- Debe haber un trabajo de diagnóstico de necesidades detallado, contextualizado y riguroso, que permita un buen diseño y ejecución del presupuesto destinado a proyectos de infraestructura. Este debe emerger de un trabajo coordinado entre la DEP, los municipios, DIPRES y los SLEP, y debe ocurrir desde el trabajo inicial de anticipación.
- Deben evaluarse las contrataciones necesarias para el área de infraestructura de los SLEP, de manera de contar con el personal requerido lo antes posible en el servicio, y que los proyectos de infraestructura y recursos educativos puedan ejecutarse a tiempo.
- Se necesita hacer un uso más expedito de estos fondos, que están, según DIPRES, entre los que presentan un mayor nivel de subejecución. Esto supone revisar los procedimientos públicos de diseño, aprobación, ejecución de las inversiones en infraestructura y equipamiento de establecimientos educacionales, para hacerlos más expeditos y oportunos, acorde con la urgencia de dotar y mantener a las comunidades de condiciones adecuadas y óptimas para los procesos de enseñanza y aprendizaje

- El Consejo considera que contar con dependencias adecuadas para los funcionarios de los SLEP es un piso mínimo para un correcto trabajo de los SLEP, por lo que se recomienda que exista desde ya una revisión de las comunas cabecera de los SLEP que vienen, en términos de evaluar la infraestructura disponible y asegurar que existan dependencias acordes a las labores del servicio antes del traspaso.

8. Conclusiones

El proceso de análisis de política pública requiere, en un primer momento, estructurar el problema de política que se construye mediante la identificación de los factores relacionados con el campo problemático en el cual se desarrolla la situación que se quiere mejorar a través de la intervención gubernamental. En este sentido, un problema resulta de una brecha observada entre un criterio normativo y una situación existente o esperada.

A partir de la literatura, y de los diferentes enfoques señalados permiten establecer un marco sobre la forma en cómo se han identificado y analizado las debilidades en la implementación de una política pública, estableciendo escenarios en debate constante sobre el grado de desarrollo teórico, los alcances y limitaciones del concepto.

En general, la identificación de tipos de fallos concretos resulta difícil, dado que dependen del caso particular a abordar. Sin embargo, la mayoría de los autores logran observar una serie de causas que contribuyen al surgimiento de fallos, las cuales se pueden enmarcar en causas administrativas, de recursos humanos, financieras, estructurales, políticas e institucionales; la posibilidad de determinar posibles causas contribuye a su vez a la generación de información para controlar diferentes variables que puedan afectar el posterior proceso de implementación de la política pública, permitiendo con ello, acercar los objetivos planteados y los resultados obtenidos.

Por lo anterior, el presente estudio respecto de la implementación de la primera etapa de la Nueva Educación Pública, se encausó en 3 grandes dimensiones de análisis, de las cuales se desprenden las siguientes conclusiones preliminares:

8.1 Gestión de Personas

En primera instancia, y luego del análisis realizado, se ha destacado como un problema importante el atraer profesionales calificados y aptos para las funciones que se les exigen en este nuevo nivel intermedio que involucra, tanto conocimientos respecto a la administración de un servicio público como a conocimientos referentes al sistema educacional y sus normativas. Lo anterior ha afectado la dotación de los equipos, especialmente en los SLEP más geográficamente más apartados. En parte, esto se explica porque la concentración de los perfiles requeridos se genera en grandes centros urbanos del país, principalmente en la RM. Esto se proyecta más problemático en la medida que existan más cantidad de concursos abiertos en la misma zona.

A raíz de lo anterior, para el caso de la selección por ADP de los dos primeros niveles jerárquicos del SLEP, gran parte de los concursos han debido declararse desiertos, especialmente debido al tiempo acotado para generar múltiples concursos de forma simultánea. En el caso particular del Director Ejecutivo, se suma una complejidad adicional pues depende que previamente esté constituido el Comité Directivo Local, el que, por su configuración, tiene diversas dificultades para su constitución, atrasando la selección del directivo.

Por otro lado, también se estaría frente a un problema importante de sobredotación en los establecimientos educacionales, que se traspasa de los municipios de los SLEP por el solo ministerio de la Ley. Esta se genera por las políticas de contratación de algunos municipios, a lo que ahora se le sumó el aumento de la dotación definida presupuestariamente antes del traspaso. A su vez, también se estaría frente a una cantidad de horas pedagógicas contratadas mayor a las necesidades de los planes de estudio de los establecimientos educacionales. Sin embargo, cabe considerar que aún no se ha definido el

óptimo de dotación necesario en el nuevo sostenedor para la entrega adecuada del servicio educativo.

Por su parte, los funcionarios de los SLEP comparten la percepción de falta de personal capacitado en algunas áreas (Consejo de evaluación del sistema de educación pública, 2021). Esto se ha generado, tanto por la sobrecarga de trabajo que se desprende de los procesos iniciales lo que hacen que deban asumir tareas ajenas a su rol, como porque hay áreas donde las necesidades del territorio son muy altas en comparación con el personal disponible (específicamente, áreas como PIE, SEP, Convivencia Escolar e Infraestructura).

A su vez, se evidencia una necesidad importante y urgente de desarrollar capacidades en los funcionarios de los SLEP, específicamente en lo referido a los conocimientos técnicos y prácticos asociados a lo que significa la administración de un servicio público, que es diferente al funcionamiento municipal. Esto impacta, en parte, en la capacidad de generar una buena gestión financiera, con tiempos acordes a las necesidades de las comunidades educativas.

Ahora, respecto a las condiciones laborales, se ha evidenciado que los representantes de docentes y asistentes de la educación del Consejo Local no cuentan con tiempos definidos en su jornada laboral para asistir a las reuniones correspondientes a su trabajo en estos espacios, generándose problemas con la obtención de permisos para ello. Algo similar ocurre con aquellos que participan en las redes territoriales, lo que requiere el uso de parte de sus horas de trabajo para esta labor, considerada dentro de los requerimientos de la ley 21.040.

Por último, se ha evidenciado un bajo porcentaje de personal traspasado desde los DAEM y corporaciones al nuevo SLEP, lo que se explica entre otras cosas a la falta de competencias necesarias para cumplir con los requisitos exigidos por el cargo, sobre todo, por el requisito de antigüedad de haber estado contratado a diciembre del 2014. Lo anterior ha generado un problema considerable en términos de proyección de desempleo lo cual afecta a una cantidad importante de personas.

8.2 Gestión de Recursos Financieros

Se puede identificar la existencia de problemáticas asociadas a la gestión de recursos financieros a partir de lo que ha significado el tránsito hacia un financiamiento en la lógica de servicio público, estructurado desde ejecuciones presupuestarias anuales, distinta a la lógica de presupuestos plurianuales con las que se contaba en la administración municipal (Consejo de evaluación del sistema de educación pública, 2021).

Particularmente, se detectan aquí tres nudos críticos: la falta de conocimiento de los actores administrativos acerca de cómo funciona la ejecución presupuestaria en un servicio público, lo que genera una ralentización de los procesos, afectando el funcionamiento del SLEP y sus establecimientos; la mala calidad de información recibida desde los municipios, que impide una adecuada construcción y planificación de los presupuestos iniciales, los cuales resulta difícil modificar, debido a la complejidad de los procesos para ello; la no disponibilidad de los saldos de caja derivados de la subejecución presupuestaria, ya que desde la lógica de presupuesto anual, dichos saldos deben reintegrarse al tesoro público. En este último punto, la subejecución presupuestaria se debe, como ya se ha mencionado, a problemas de planificación, capacidades, y cierta rigidez en la forma de ejecutar y ajustar los presupuestos de la administración financiera de recursos públicos.

- Considerar que los saldos finales de subvenciones, SEP, PIE, FAEP y pro-retención puedan contarse como saldos iniciales de caja para poder ser ejecutados y ayudar a cubrir los gastos de los SLEP, como fuera sugerido en informes anteriores del Consejo.
- Conformar una mesa con organismos pertinentes del Estado y los SLEP, con el fin de evaluar posibilidades de una gestión más flexible y localizada del presupuesto, manteniendo a la vez las regulaciones y controles que cautelen su buen uso.
- Insistir en la necesidad de formación y generación de capacidades en el personal SLEP, que preparen a los funcionarios en los mecanismos y

tiempos asociados a la ejecución presupuestaria en un servicio público. Asimismo, las comunidades escolares deberían tener formación en este punto, en lo que compete a cómo planificar sus actividades teniendo en cuenta este modo de ejecución presupuestaria.

8.3 Gestión en Infraestructura

En relación a la infraestructura, se ha podido constatar a lo largo de los años una percepción de este aspecto como un nudo crítico importante, sobre todo, en lo referente a la dotación de personal específico para este aspecto (Consejo de evaluación del sistema de educación pública, 2021). Se cree que la gestión de infraestructura es un punto crucial, dado que se relaciona con las condiciones mínimas para que la educación pública pueda darse en un contexto material adecuado y con acceso oportuno a instalaciones que favorezcan un buen trabajo en lo pedagógico, sobre todo hoy en día, en el contexto social que atraviesa el país. Estos errores se deben a la falta de buenos diagnósticos iniciales que permitan una buena planificación presupuestaria en este sentido, a raíz de la mala información que entregan los municipios sobre el estado de la infraestructura y sus condiciones; a la falta de personal en algunos SLEP para atender este punto; y a la forma en que se gestionan los fondos asociados a este ítem, que impiden un uso oportuno y eficiente de los recursos.

Por otro lado, respecto a la habilitación de oficinas de los SLEP, se da cuenta de la existencia de una brecha entre los distintos territorios, definidos como comunas cabeceras, para la gestión de la instalación de oficinas de los SLEP. En este sentido, hay territorios donde se deben instalar las oficinas centrales de los SLEP, que no contarían con la infraestructura suficiente, o al menos no de acuerdo las expectativas que se podrían tener, para albergar en una sola dependencia a la totalidad de los funcionarios.

De acuerdo a las consideraciones anteriores, muchos de los SLEP se han ubicado en oficinas provisorias, han tenido que utilizar de manera provisorio

dependencias de establecimientos educacionales, y también considerar más de una dependencia para establecer sus oficinas permanentes. A ello se agrega que las instancias participativas definidas por la Ley 21.040, Consejo Local y Comité Directivo, no cuentan con espacios de reunión estables y deben buscar por su cuenta alguna dependencia en la que reunirse.

9. Bibliografía

- Andrews, Rhys; Malcolm James & McDermott, Aoife. (2019). Configurations of New Public Management reforms and the efficiency, effectiveness and equity of public healthcare systems: a fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis. *Public Management Review*, 21(8), 1236-1260.
- Nunes, Alexandre & Ferreira, Diogo. (2019). The health care reform in Portugal: Outcomes from both the New Public Management and the economic crisis. *The International journal of health planning and management*, 34(1), 196-215.
- Soto, Rodrigo; Mera, José; Núñez, Carmen Gloria; Sisto, Vicente & Fardella, Carla. (2016). Entre la efectividad y los afectos: nuevos docentes en tiempos de nuevo management público. *Athenea Digital*, 16(3), 3-19.
- Wittmann, Eveline. (2008). Align, don't necessarily follow. *Educational Management Administration & Leadership*, 36(1), 33–54.
- Sisto, Vicente. (2020). Desbordadas/os: Rendición de Cuentas e Intensificación del Trabajo en la Universidad Neoliberal. *El Caso de Chile. Education Policy Analysis Archives*, 28(7), 1-25.
- Verger, Antoni; Fontdevila, Clara & Parcerisa, Lluís. (2019) Reforming governance through policy instruments: how and to what extent standards, tests and accountability in education spread worldwide. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 40(2), 248-270
- Bellei, Cristian. (2015). El Gran Experimento. Mercado y Privatización de la Educación Chilena. LOM.
- Sisto, Vicente. (2019). Inclusión “a la chilena”: La Inclusión Escolar en un Contexto de Políticas Neoliberales Avanzadas. *Education Policy Analysis Archives*, 27(23), 1-26.
- Ramírez-Casas del Valle, Lorena; Baleriola, Enrique; Sisto, Vicente & Aguilera, Felipe. (2019). Las políticas de evaluación y sus efectos en el quehacer docente: más allá de la organización y la gestión. *Paulo Freire*, 22, 29-48.

- Robinson, Bonnie & Dervin, Alicia. (2019). Teach to the Student, Not the Test. *Urban Education Policy and Research Annuals*, 6(2), 34-44.
- Contreras, Paulina & Corbalán, Francisca. (2010). ¿Qué podemos esperar de la Ley de Subvención Escolar Preferencial? *Revista Docencia*, 41, 5-16.
- López, Verónica; González, Pablo; Manghi, Dominique; Ascorra, Paula; Oyanedel, Juan Carlos; Redón, Silvia; Leal, Francisco & Salgado, Mauricio. (2018). Políticas de inclusión educativa en Chile: Tres nudos críticos. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 26(157), 1-24.
- Ministerio de Educación. (2017). *Crea el Sistema de Educación Pública*. Santiago, Chile: Diario Oficial de la República de Chile.
- Dirección de Educación Pública. (2020) *Cuenta Pública Participativa DEP* Santiago, Chile.
- Bellei, Cristian. (2018). *Nueva Educación Pública. Contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización*. LOM.
- Donoso, Reyes y Arias. (2021). (Análisis de la Implementación Financiera de la Reforma del Sistema de Educación Pública Escolar Chileno (2018-2020). Chile: RELAPAE, (15), pp. 23-27.
- Rivero, J. (1999). *Educación y exclusión en América Latina*. Lima: Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).
- Buendía, A. (1998). «Estudio introductorio». En Pressman, J. y Wildavsky, A. (eds.). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oukland*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Buenos Aires: FLACSO.
- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oukland*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Meny, Y. y Thoenig, J.C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

- Drazin, R. (1990). «Professionals and innovation: Structural–Functional versus radical structural perspectives». *Journal of management Studies*, (27), pp. 245–263.
- Subirats, J. (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Rhodes, R.A.W. y Marsh, D. (1995). «Les Réseaux d’action publique en Grande–Bretagne». En Le Galès, P., Tatcher, M. (coords.). *Les Réseaux de politique Publique*. París: L’Harmattan, pp. 177–183.
- LeGales, P. (1995). «Du Gouvernement de villes à la gouvernance urbaine». *Revue Française de Science Politique*, (45), pp. 57–95.
- Stone, C. (1993). «Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach». *Journal of Urban Affairs*, (15), pp. 1–28.
- Cabrero, E. (2005). *Acción pública y desarrollo local*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ranson, S. y Stewart, J. (2000). *Management for the Public Domain: Enabling the learning society*. Londres: St. Martin’s Press.
- Bardach, E. (2001). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*. México: CIDE.
- Olavarría, M. (2007). «Conceptos básicos en el análisis de políticas Públicas». *Documentos de trabajos* (11), pp. 78–89.
- Scartascini, C., Spiller, P., Stein, E. y Tommasi, M. (eds.) (2011). *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Colombia: Planeta.
- Subirats, J. (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Aninat, C., Londregan, J., Navia P. y Vial, J. (2011). «Juego político cooperativo. Instituciones, procesos políticos, y características de las políticas públicas en Chile». En Scartascini, C. et al. (comps.). *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Colombia: Planeta, pp. 161–206.

- Eaton, K. (2004). «Designing Subnational Institutions: Regional and Municipal Reforms in Post-authoritarian Chile». *Comparative Political Studies*, (37), pp. 218–224.
- Kubal, M. (2004). «Political Parties and Decentralization in Chile: Negotiating Municipal and Regional Reform». Paper Prepared for Presentation at The 2004 Southern Political Science Association Conference, New Orleans. Disponible en: http://www.sbu.edu/uploadedFiles/Academics/Undergraduate_Programs/School_of_Arts_and_Science/Social_Sciences/Political_Science/Faculty_Pages/Kubal_Mary_Rose/KubalSPSA2.pdf (consultado 22/12/2011).
- Mardones, R. (2007). «The Congressional Politics of Decentralization: The case of Chile». *Comparative Political Studies*, (40), pp. 333–348.
- Montecinos, E. (2005). «Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile». *Revista venezolana de Gerencia*, (10), pp. 443–462.
- Von Baer, H. (2009). «No tengamos miedo de descentralizar, tengamos miedo a seguir centralizando». En: Von Baer, H. (ed.). *Pensando Chile desde sus Regiones*. Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera, pp. 86–89.
- Boeninger, E. (1998). *Democracia en Chile: Lecciones para la gobernabilidad*. Santiago de Chile: Andrés Bello.
- Lahera. (2008). *Introducción a las políticas públicas*. Santiago, Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Kraft y Furlong. (2004). *Public policy: Politics, analysis and alternatives*. Washington. D.C.: CQC Press.
- May y Jochim. (2013). *Policy regime perspectives: Policies, politics and governing*. *Policy Studies Journal*.
- Adams y Lin. (2001). *Linking research, policy and strategic planning to education development in Lao people's Democratic Republic*. *Comparative Education Review*.

- Oliva. (2010). Política educativa chilena 1965 – 2009. ¿Qué oculta esa trama? . Revista Brasileira de Educação, 15.
- García-Huidobro. (2007). Desigualdad educativa y segmentación del sistema escolar. Consideraciones a partir del caso chileno. Santiago: Revista Pensamiento Educativo.
- Ellacqua. (2009). The impact of school choice and public policy on segregation: Evidence from Chile. Documento de Trabajo CPCE N° 10 . Santiago, Chile: Universidad Diego Portales.
- Mizala y Torche. (2012). Bringing the schools back in: The stratification of the educational achievement in the Chilean voucher system. International Journal of Educational Development.
- EducarChile. (2018). Obtenido de <http://www.educarchile.cl/ech/pro/app/detalle?id=227270>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2018). Financiamiento de la educación en Chile. Reporte final. Santiago.
- Valles S., Miguel (2000). Técnicas cualitativas de investigación social: Reflexión metodológica y práctica profesional, Editorial Síntesis, Madrid, p 109.
- Consejo de evaluación del sistema de educación pública. (2021). Evaluación Intermedia, Implementación de la Ley N 21.040 que crea el nuevo sistema de educación pública. Santiago: Consejo de evaluación del sistema de educación pública.
- Centro de Políticas Públicas UC, (2021). Estudio de planificación de la segunda etapa de implementación de la Ley N°21.040, Resumen Ejecutivo.
- Cliodinámica Consulting, (2021), Servicio de análisis y evaluación de la implementación de los Servicios Locales de Educación Pública, Informe Final.
- Kerlinger, F. (1988). Capítulo 3: Investigación del Comportamiento. Segunda Edición. México: McGraw-Hill.
- Hernández Sampieri, Roberto; et al. Metodología de la Investigación. 2a. ed. McGraw-Hill. México, D.F., 2001. Pág. 52 - 134.