

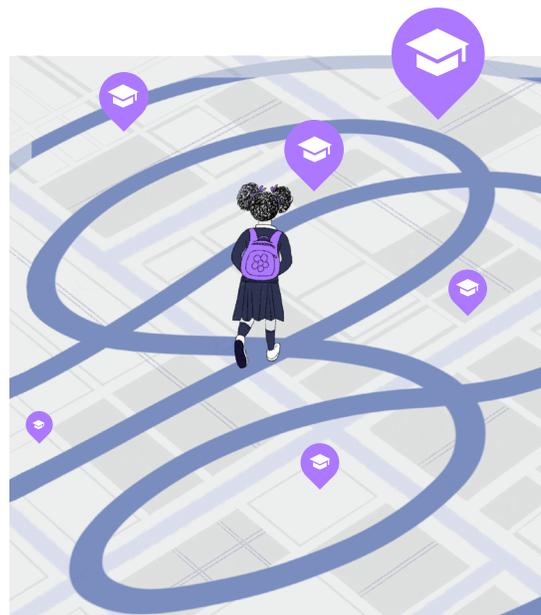
Fecha de publicación: Mayo 2024

Escenario actual, nudos críticos y posibilidades de mejora de la Nueva Educación Pública

Ley 21.040 y modificaciones del Boletín 16.705-04

Investigadora: Francisca Figueroa

Directora de Estudios: Magdalena Vergara



Problema social:

La implementación de la nueva educación pública, ha presentado una serie de dificultades debido a la complejidad y envergadura que significa el traspaso administrativo de las escuelas y la creación de una nueva institucionalidad. También, por las deficiencias en el diseño del sistema definido en la propia ley. Con el objeto de fortalecer la calidad de la educación pública y corregir los vicios del sistema municipal que motivaron la reforma, es fundamental corregir los problemas que afectan el adecuado funcionamiento de los Servicios Locales y las escuelas.

Resumen ejecutivo:

- La Ley 21.040 inició el proceso de Nueva Educación Pública (NEP) en Chile, que implica transferir los establecimientos educacionales públicos desde las municipalidades a 70 servicios locales de educación pública (SLEP). El objetivo final era renovar y fortalecer la educación pública, garantizando la responsabilidad del Estado y una institucionalidad moderna. Sin embargo, las dificultades en la implementación evidenciadas por irregularidades dentro de algunos SLEP, ha generado cuestionamientos sobre el diseño mismo de la reforma.
- Si bien para algunos las dificultades dan cuenta de una necesidad de volver atrás, dada la amplia envergadura de la reforma estructural llevada adelante, retroceder puede ser más perjudicial que intentar resolver los problemas que hoy aquejan al sistema, y en este sentido, este documento

intenta ser un aporte para comprender la situación actual, analizar los posibles cambios y tener una mirada crítica de las modificaciones propuestas en el nuevo proyecto de ley.

- La implementación de la NEP requiere mejoras tanto en el diseño institucional creado como en el proceso de traspaso. Además de la dificultad en el traspaso de la información y el déficit financiero en que se encuentran muchas de las municipalidades, se identifican como problemas la dimensión territorial demasiado extensa de los SLEP que dificulta la comunicación y la toma de decisiones; la complejidad de la relación y coordinación de este nuevo servicio con otras instituciones, tanto por la intermediación de la Dirección de Educación Pública (DEP) como por la falta de claridad en la ley de los roles que deben cumplir los otros órganos intervinientes en el proceso educativo; la dificultad en llenar los cargos con las competencias que se requieren; y la rigidez de la gestión financiera debido a la doble calidad jurídica del SLEP.
- El proyecto de ley presentado intenta dar solución respecto a las dificultades del traspaso, pero va en la dirección contraria en lo que se refiere al fortalecimiento de la institucionalidad del SLEP, estableciendo nuevas estructuras burocráticas que le quitan autonomía y responsabilidad.
- A su vez, si se analiza el diagnóstico de la educación pública que terminó por originar la desmunicipalización del sistema, es posible concluir que los cambios que se propusieron en la ley, y en el nuevo proyecto de ley ya ingresado al Congreso, no dan solución a los principales problemas identificados.
- Por último se señalan algunas propuestas de modificación a la ley que puedan permitir seguir adelante con la reforma ya implementada, así como reflexionar sobre otras necesidades del sistema, que hasta ahora no han sido abordadas por la política pública.
- El documento tiene como objetivo identificar los principales nudos que afectan la implementación de la nueva educación pública, y entregar una serie de propuestas para su mejora.

II. Antecedentes:

1. La ley 21.040¹ dio inicio al proceso de desmunicipalización de la educación pública mediante el traspaso de los establecimientos educacionales públicos desde las municipalidades a 70 servicios locales de educación pública (SLEP).
2. La historia de la ley da cuenta que el objetivo era renovar y fortalecer la educación pública chilena, comprometiendo la responsabilidad del Estado y otorgándole una institucionalidad adecuada

¹ Ley N°21.040 que crea el Sistema de Educación Pública. Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1111237>

y moderna. En el diagnóstico realizado se estableció que la nueva institucionalidad tendría por objeto:

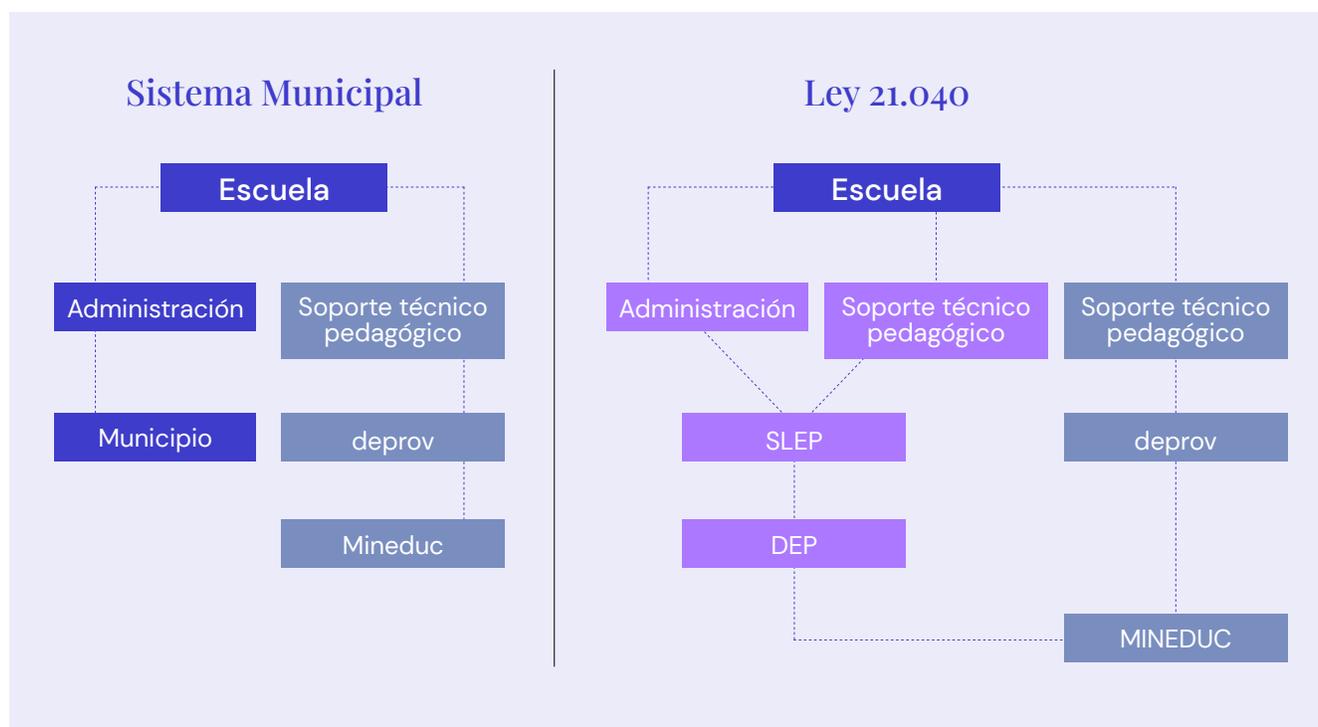
- Recuperar la matrícula de la educación pública en un contexto de migración masiva de los estudiantes desde escuelas públicas a colegios particulares subvencionados.
 - Servir de horizonte de desarrollo y proyección a largo plazo, ya que varios de los aspectos relevantes de la educación quedaban relegados a la voluntad de las autoridades municipales y de los particulares, estando, además, las autoridades municipales sujetas a la influencia de los ciclos político-electorales.
 - Mejorar la rendición de cuentas y evitar la dilución de responsabilidades. Existía una baja o inexistente rendición de cuentas sobre lo educacional y una ambigua delimitación de responsabilidades. Mientras los municipios se encargaban de la administración de los establecimientos, el rol técnico-pedagógico estaba alojado principalmente en el Ministerio de Educación a través de sus Departamentos Provinciales (Deprov), pero al momento de responsabilizarse por los resultados, nadie lo hacía.
 - Hacer frente a las capacidades dispares e insuficientes de los recursos entre los municipios chilenos. Existía una diferencia en la calidad de la educación que se entregaba por cada municipio. Esto producía un sistema segregado porque las comunas ricas podían aportar más al servicio educativo, en cambio, las comunas pobres, menos.
 - Poner fin a la atomización y la escala inadecuada. Un total de 345 municipios asumieron como sostenedores independientes y aislados, con baja coordinación territorial y un funcionamiento desarticulado. Por consiguiente, las diferencias de tamaño en las municipalidades afectarían la entrega del servicio educativo. Se postula que la escala comunal no permitiría garantizar adecuados niveles de sustentabilidad ni de desarrollo de las condiciones requeridas para asegurar calidad y equidad en el conjunto del sistema.
3. Los SLEP son sostenedores educacionales y se les concibió en forma descentralizada, con autonomía para desarrollar su gestión; sin embargo, muchas de sus labores están concentradas en el nivel central que ejerce la DEP: la selección del director de los SLEP, la elaboración del convenio de desempeño del directivo, la evaluación del cumplimiento de los desafíos del cargo y la remoción de los directores de los SLEP, entre otras.
 4. Actualmente existen 27 SLEP en funcionamiento de los cuales 11 cuentan con el servicio educativo traspasado (Andalién Sur, Atacama, Barrancas, Chinchorro, Gabriela Mistral, Llanquihue, Colchagua, Costa Araucanía, Huasco, Puerto Cordillera y Valparaíso), y el año 2024 se traspasarán cuatro más (Iquique, Punilla Cordillera, Aysén y Magallanes). Dos SLEP que por plazo debieron ser traspasados (Licancabur y Maule Costa), fueron aplazados en virtud del Protocolo de Acuerdo de la Ley de

Presupuesto 2024², por no encontrarse en condiciones adecuadas para ello.

5. Con fecha 9 de mayo de 2023, el Ministerio de Educación ingresó a la Cámara un proyecto de ley que modifica la ley N° 21.040 (Boletín N°15.902-04) no obstante, el ministro Nicolás Cataldo luego de su nombramiento, señaló que enviarán indicaciones sustitutivas al proyecto antes del cierre del año 2023. En lugar de indicaciones sustitutivas, el proyecto de ley fue retirado y se ingresó uno nuevo (Boletín N° 16.705-04) con fecha 3 de abril de 2024.
6. Previo a esto existieron otras dos modificaciones, una efectuada por la Ley Miscelánea (Boletín N°15.153-04), y otra efectuada recientemente para permitir la designación del director ejecutivo suplente en forma más expedita (Boletín N°16.505-04).
7. La crisis de los SLEP en Atacama, ha hecho que se cuestione la reforma efectuada, pues han dado cuenta de que ciertos problemas de la municipalización no eran producto de la educación municipal propiamente tal, sino de otros vicios de los cuales la Ley de NEP no se hizo cargo, ni incorporó las herramientas para impedirlos.
8. Es indudable que el sistema educacional municipal requería cambios urgentes que permitieran mejorar la calidad del servicio entregado, no obstante, ello no conllevaba la desmunicipalización como única vía.
9. De todas formas, ya es tarde para volver atrás en una política pública de amplia envergadura con todos los costos que esto ha traído consigo. Tampoco resulta conveniente mantener una doble administración pública entre SLEP y municipalidades. Se requieren acciones concretas encaminadas a un único fin: recuperar la calidad del servicio educativo que presta el Estado.
10. Para esto, debemos distinguir dos ámbitos: la nueva institucionalidad creada y el traspaso propiamente tal del servicio educativo. En ambos hay problemas de gestión, pero también estructurales que se deben subsanar mediante una modificación legal.

² Compromisos del Ejecutivo Ley de Presupuesto del Sector Público 2024 (2023). Disponible en https://www.dipres.gob.cl/597/articles-323714_doc_pdf.pdf

Tabla 1. Organigrama sistema público y cambios de la ley 21.040



Fuente: elaboración propia

III. Principales problemas que se han identificado en el sistema de NEP³:

La implementación de la nueva educación pública, ha presentado una serie de dificultades en parte por la complejidad y envergadura que significa el traspaso administrativo de las escuelas y la creación de una nueva institucionalidad. Sin embargo, más allá de los problemas que se han identificado durante el traspaso de los municipios a los SLEP, la instalación de los servicios y su ejercicio ha dejado de manifiesto ciertas deficiencias que tienen relación con el diseño del sistema definido en la propia ley. A continuación se identifican los problemas evidenciados más relevantes.

³ Los principales problemas identificados se han obtenido de: (1) Informe Clodinámica (2021): “Servicio de análisis y evaluación de la implementación de los servicios locales de educación pública”, disponible en https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/analisis_y_evaluacion_de_la_implementacion_de_los_servicios_locales_de_educacion_publica.pdf; (2) Comisión Especial Investigadora (2021): “Informe de la comisión especial investigadora de los actos de los órganos de gobierno, en particular los de la Dirección de Educación Pública, dependiente del Ministerio de Educación, así como la intervención de la Dirección Nacional del Servicio Civil, en eventuales irregularidades cometidas en el proceso de implementación de la ley N°21.040, sobre nueva educación pública, en particular en relación con la instalación y funcionamiento de los nuevos servicios locales de educación pública”, disponible en https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=64002&prmTipo=INFORME_COMISION; y (3) Informe CEP Chile (2022): “Nueva Educación Pública. Deficiencias y desafíos”. Disponible en <https://www.cepchile.cl/investigacion/nueva-educacion-publica-deficiencias-y-desafios-2/>

1. Duplicación de funciones, dilución de responsabilidades y falta de coordinación entre el SLEP con otros servicios públicos

1.1 La ley crea los SLEP como un servicio descentralizado y autónomo, pero intermediado por la DEP. De esta forma se crea un nuevo nivel intermedio entre los sostenedores – los SLEP– y el Mineduc. Esta figura es compleja en la práctica porque confunde la forma en que los SLEP deben actuar, especialmente dado que no se definen adecuadamente las funciones y responsabilidades específicas de cada uno. Esto confunde si acaso el SLEP es un servicio verdaderamente descentralizado, pues en la práctica, la DEP al funcionar como ente articulador, termina perjudicando la supuesta autonomía de los SLEP.

1.2 Duplicidad de funciones en la relación SLEP y DEPROV (Departamentos Provinciales de Educación). La ley NEP establece dentro de las funciones de los SLEP el entregar apoyo técnico-pedagógico a los establecimientos educacionales, y para eso cuentan con una Unidad Técnico-Pedagógica (UTP), de esta forma buscaba resolver la falta de atribuciones que tenían los municipios en la materia. Sin embargo, la ley no contempla el rol de apoyo técnico pedagógico que ya ejercía el Mineduc a través de los DEPROV en la materia. Los DEPROV se establecieron en el proceso de municipalización de la educación pública a principios de la década de 1980, para que estos se encargaran de la supervisión y de la asesoría técnico-pedagógica de los establecimientos educacionales⁴. El problema es que al no mencionarlos ni contemplarlos dentro de la institucionalidad de la NEP, se genera un problema de duplicidad de funciones. Es decir, ambas instituciones se superponen en sus funciones de apoyo técnico- pedagógico a las escuelas. A su vez hay poca claridad del rol que tiene la DEG (División de Educación General). Se estaría permitiendo que la DEP y DEG puedan presentar una agenda pedagógica paralela al momento de abordar los elementos educativos asociados al Currículo.

1.3 Todo lo anterior, afecta la responsabilización y accountability dentro del sistema educativo, que era uno de los principales problemas evidenciados en el sistema municipal y del cual se pretendía hacer cambio. En efecto, en el sistema municipal los roles de apoyo técnico-pedagógico y administrativo estaban separados, entre el Mineduc y el Municipio respectivamente lo que diluía la responsabilidad. Dicho en simple, no era claro si la responsabilidad ante un problema la debía asumir el Alcalde o el Mineduc. Si bien la ley 21.040 integra en el SLEP tanto el rol administrativo como de apoyo técnico-pedagógico, la situación es incluso peor que la original por dos razones principales: primero, porque con la creación de nuevos niveles administrativos, como la DEP, se diluye la responsabilidad administrativa. Segundo porque se mantiene el rol de apoyo técnico pedagógico de los DEPROV, aun cuando esta función la tienen los SLEP, sin que se resuelvan las responsabilidades y funciones específicas de cada uno.

⁴ El Decreto 3245 publicado en enero de 1983, señala en su artículo 2: “Los Departamentos Provinciales de Educación son los organismos encargados de la supervisión técnico-pedagógica y de la inspección y control de subvenciones de los establecimientos educacionales de su jurisdicción de acuerdo a la legislación vigente y sin perjuicio de las atribuciones especiales que se les deleguen de acuerdo a las normas general aplicables”.

2. La dimensión territorial de los SLEP es demasiado extensa afectando la cercanía entre la escuela y la toma de decisiones

2.1 Los SLEP administran los establecimientos de un grupo de comunas, la gran mayoría se agrupa en torno a 4 y 5 comunas y en algunos casos agrupan los establecimientos de toda la región como ocurre con Arica, Magallanes y Aysén, situación que presenta desafíos en cuanto a la administración de una mayor cantidad de escuelas con realidades muy disímiles entre sí. A la amplia extensión se suman en algunos territorios problemas de conectividad. Ello dificulta la comunicación entre los establecimientos educacionales y el sostenedor, lo que afecta la capacidad del SLEP de responder a las necesidades particulares de los establecimientos y de sus propios estudiantes.

2.2 Lejanía respecto a la toma de decisiones. Las personas perciben que es difícil acceder al director ejecutivo del SLEP. Antes se podía recurrir al alcalde, municipalidad o algún concejal; hoy en cambio, el SLEP queda para muchos apoderados en otra localidad, que es normalmente la capital provincial. Esto también es percibido por los docentes. Por ejemplo, el último Informe del Consejo Evaluador del Sistema de Educación Pública, haciendo referencia a la encuesta "Docentes de la Nueva Educación Pública"⁵, señala que más de la mitad (53%) de los docentes y asistentes de la educación consideran que la cercanía con el sostenedor ha empeorado con el cambio desde el municipio al servicio local.

2.3 Falta de recursos para abrir oficinas: se señala que ellas permitirían dar mayor cercanía a los establecimientos escolares con los SLEP, pero la ley a pesar de que permitió su existencia no incluyó presupuesto para su apertura, por ello muchos SLEP se ven impedidos de abrirlas. De todas formas, la apertura de oficinas no necesariamente da solución al problema, porque finalmente lo que aumenta es la burocracia y no la cercanía con el lugar en el que se toman las decisiones.

2.4 Dificultad para el trabajo de los órganos participativos como el Consejo Local y el Comité Directivo: se ha mencionado por los funcionarios y miembros del Consejo Local y del Comité Directivo, los problemas que existen para trasladarse a los establecimientos educativos, principalmente por las distancias que implican, la poca conectividad en transporte público y la dificultad para llegar a algunas escuelas rurales. Esto genera diversas complejidades para la presencia y la coordinación no sólo del trabajo de los SLEP, sino también de los integrantes del Consejo y del Comité⁶.

⁵ Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública (2024): "Informe anual de seguimiento de la puesta en marcha del sistema de educación pública". Disponible en <https://educacionpublica.gob.cl/informeannual2023/>

⁶ Mineduc (2023): "Encuentros Participativos por la Educación Pública". Disponible en https://inclusionyparticipacion.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/113/2023/05/Informe-de-resultados_Dia%CC%81logos-NEP_2022.pdf

3. Falta de claridad del rol de los organismos participativos (Comité Directivo y el Consejo Local)

3.1 Dentro del diseño de la institucionalidad de los SLEP se establecen dos entes participativos: El Comité Directivo Local (CDL)⁷ y el Consejo Local (CLEP)⁸, que en la práctica han significado una serie de dificultades tanto para su constitución como respecto de su funcionamiento y atribuciones.

El CLEP se concibió inicialmente con el objeto de promover tanto el involucramiento de las familias, como la responsabilidad de parte de las comunidades educativas. Así, se les encargó la vinculación con la comunidad local⁹.

El CDL, por su parte, se diseñó para asegurar un adecuado desarrollo estratégico, así como la rendición de cuentas del director ejecutivo ante la comunidad local y regional, respecto de la administración y marcha general del servicio¹⁰.

3.2 Existe la percepción que ambos mecanismos de participación no tienen una influencia significativa en la toma de decisiones efectiva, siendo de carácter mayormente consultivo¹¹. Esto se debe a que en el proceso de instalación se ha tenido que priorizar la constitución del SLEP mismo así como el traspaso de información desde las municipalidades, por lo que la conformación de los órganos participativos ha quedado en segundo plano. No ayuda al proceso el hecho de que sean los propios SLEP quienes tengan la carga de convocar a elecciones para la constitución de los consejos locales y de lograr la participación de la comunidad. Esto se agrava en territorios extensos donde las comunidades educativas son diversas y lejanas. Por su parte, el hecho de tener que elegir representantes por estamento politiza la conformación del Consejo Local, pues en sus campañas, se prometen diversos asuntos que se traducen en demandas para el SLEP, tal como ocurre en las elecciones de los gremios de profesores o de asistentes de la educación.

3.3 El CLEP, es una institución que puede ser un aporte para el SLEP, no obstante, no se ha reparado en lo que significa para el SLEP conformarlos en términos de llamar a elecciones y hacer que las comunidades participen, así como el riesgo de su politización para la gestión del SLEP.

3.4 En cuanto a los CDL, desde un inicio se percibe que algunos de sus miembros no comprenden del todo sus atribuciones y funciones durante el proceso de elección de los directores ejecutivos de los

⁷ El Comité Directivo tiene por objeto velar por el adecuado desarrollo estratégico del Servicio, la rendición de cuentas del Director Ejecutivo del SLEP y contribuye a la vinculación del SLEP con las instituciones de gobierno de las comunas y la región. Está integrado por 2 representantes de centros de padres, 1 o 2 representantes designados por los alcaldes y 2 representantes del gobierno regional (art. 29, Ley N° 21.040).

⁸ El Consejo Local colabora con el Director Ejecutivo de cada Servicio Local en el cumplimiento de su objeto. Representa ante el Director Ejecutivo los intereses de las comunidades educativas, con el objeto de que el servicio educacional considere adecuadamente sus necesidades y particularidades (art. 49, Ley N° 21.040).

⁹ Historia de la Ley N° 21.040. Disponible en https://www.bcn.cl/historiadela Ley/fileadmin/file_ley/7106/HLD_7106_749aOd2dec7072ac83d52e-bf0f2ff393.pdf p. 11

¹⁰ Historia de la Ley N° 21.040. Disponible en https://www.bcn.cl/historiadela Ley/fileadmin/file_ley/7106/HLD_7106_747e8059aa9eaccaed6f32d-77fcb519d.pdf p. 139.

¹¹ CIAE; PUCV (2019): "Estudio de seguimiento y sistematización de procesos críticos en la transición de la gestión de la educación pública de los municipios a los Servicios Locales de Educación (SLEP)". Disponible en https://www.ciae.uchile.cl/index.php?page=view_noticias&langSite=es&id=1585 p. 54

SLEP, ni el funcionamiento de la Ley N°21.040– A su vez, el reciente Informe del Consejo Evaluador de la NEP señala que se observa escasa capacidad de los CDL para poder traspasar la información que se discute en sus sesiones a las comunidades educativas¹².

4. Competencias insuficientes

4.1 Falta de competencias necesarias en el personal requerido. Dentro de los aspectos claves de la reforma estuvo la preocupación por la capacidad técnica de los SLEP. La ley establece concursos públicos y exigencias de atributos necesarios para garantizar que los equipos técnicos tengan la experiencia y las capacidades necesarias para poder llevar a cabo los objetivos de la Nueva Educación Pública. Sin embargo, los informes de evaluación anuales señalan que existe escasez de personal preparado para dar respuesta a los requerimientos necesarios que permitan un correcto funcionamiento del SLEP, debido a la falta de candidatos para cubrir los cargos. Por un lado, los exfuncionarios de los Departamentos de Administración de Educación Municipal (DAEM) o las corporaciones municipales, no cumplen con las exigencias requeridas (antigüedad o calificación) para los nuevos cargos de los SLEP. Pero, por otro lado, es un hecho que en nuestro país existe una alta desigualdad en la distribución del capital humano, concentrándose el personal más calificado en la Región Metropolitana¹³. Esta misma dificultad la experimentaban las municipalidades y de hecho fue diagnosticado el problema de capacidades dispares, pero la Ley N° 21.040 no consideró que se trata de un problema práctico más que legal, y no previó solución para ello.

4.2 Falta énfasis en seleccionar cargos con competencias de gestión. La crítica apunta a que ciertos cargos necesitan sobre todo un enfoque en gestión de los servicios públicos más que en lo pedagógico, de manera que los concursos deberían adaptarse a ese escenario.

4.3 Escenario propicio para designar cargos por amiguismo o pago de favores políticos. En atención a que algunos de los cargos no son susceptibles de ser llenados a través de concursos, algunos políticos de la zona interceden para que se designe en ellos a personas por razones muy diversas a la idoneidad técnica, primando en muchos casos el amiguismo o pago de favores políticos.

5. Institucionalidad y gestión financiera

5.1 Gestión financiera dificultada por la doble calidad jurídica del SLEP. Por un lado se trata de un servicio público que se rige financieramente por la Ley de Presupuestos; pero por otro es un sostenedor que se rige por la Ley de Subvenciones, la que impone sus propias restricciones. Esto ha significado una

¹² Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública (2024): "Informe anual de seguimiento de la puesta en marcha del sistema de educación pública". Disponible en <https://educacionpublica.gob.cl/informeanual2023/>

¹³ Así lo indica el informe de Cliodinámica: según datos del Servicio Civil (2020) hasta octubre de 2020, de los 47 cargos de segundo nivel jerárquico disponibles para los primeros 11 SLEP, 37 se encontraban finalizado con candidatos(as) 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).

restricción adicional importante en el uso de los recursos de los establecimientos escolares a cargo de los SLEP, restricción de la que carecen tanto los colegios particulares subvencionados como los municipales, que se rigen únicamente por la Ley de Subvenciones. Uno de los mayores problemas se ha dado respecto al uso de la SEP (subvención escolar preferencial), ya que, a causa de los límites de la glosa, han quedado sin poder ejecutarse los montos que se reciben por este concepto. Por un lado, la ley de presupuesto que establece un techo máximo para gastar por determinados subtítulos (en este caso el subtítulo 22 de bienes y servicios) y por otro la ley 20.248 de SEP que exige que todo establecimiento que recibe SEP tenga un plan de mejoramiento educativo. Ocurre que se termina gastando todo lo que la Ley de Presupuestos asigna al subt. 22, lo que impide ejecutar los planes de mejoramiento educativo, porque si bien se tienen recursos en la cuenta corriente por la SEP, no pueden usarse porque el techo que impone el subt. 22 lo impide. El ex Ministro de Educación señaló en su momento que harían cambios al proyecto de ley que flexibiliza la SEP, pero ello no ha ocurrido y se trata de un proyecto paralizado desde agosto del 2023.

5.2 Rigidez en el uso de recursos. La burocracia del sistema ocasiona que el servicio local no tenga la premura a que se estaba acostumbrado. No permite comprar prontamente lo que se necesita porque las licitaciones demoran mucho. A su vez se determinó que los SLEP tienen que dirigirse a la DEP quien es quien se contacta con la DIPRES para efecto de modificaciones presupuestarias; ¿de qué sirve entonces tener servicios autónomos como los SLEP si es la DEP la que canaliza todos los requerimientos?

6. Dificultades en el traspaso

6.1 Déficit financiero de municipalidades y corporaciones municipales. Ante el traspaso del servicio educativo, algunas municipalidades, han dejado de pagar cotizaciones sabiendo que el Estado después tendrá que asumir aquellas deudas. Otras han subido sueldos o aumentado la dotación de personal, ad-ventas del traspaso. El proyecto de ley intenta hacerse cargo de esto en el art. 21 transitorio, pero de modo insuficiente porque sólo exige que se entregue la información 6 meses antes de la entrada en funcionamiento. El problema de esto es que muchas municipalidades saben que eventualmente serán traspasadas y siguen con este tipo de malas prácticas. Una solución para ello es que desde ya, aún cuando falte tiempo para la entrada en funcionamiento del SLEP, se entregue la información para poder hacerle seguimiento. Esto no tiene por qué significar un congelamiento de la situación, pero permite tener claridad de la situación actual de cada una de las municipalidades en relación con el servicio educativo.

6.2 Problemas en el traspaso de la información: existen problemas de falta de información, de baja calidad de la información entregada, e incumplimiento de los plazos definidos para la entrega de información. Estas falencias han llevado a retrasos importantes y a problemas de gestión de los SLEP, provocando incluso retrasos en los pagos de las remuneraciones. Uno de los obstáculos producto del diseño de la ley ha sido la ausencia de incentivos correctos para la suscripción de los convenios de ejecución del Plan de Transición, que buscan asegurar un adecuado traspaso. El inicial carácter voluntario de la suscripción de los convenios de ejecución entre el Ministerio de Educación y la

municipalidad o corporación municipal, junto con la dificultad de la Superintendencia de Educación de auditarlos, estarían generando que este proceso no sea lo expedito que la situación requiere.

IV. Principales aspectos que busca modificar el proyecto de ley (Boletín 16705-04):

Dados los problemas evidenciados, se requería un proyecto de ley que diera solución a gran parte de ellos, pues varias faltas provienen del diseño mismo de la ley, y no sólo de gestión. Desgraciadamente, el proyecto de ley ingresado, si bien da solución a ciertos aspectos relevantes del traspaso mismo, prácticamente no soluciona nada relativo al diseño del sistema en régimen.

1. Gobernanza: mayor centralismo y carga burocrática, pero sin accountability.

1.1 Con la intención de clarificar el rol que cumple la DEP como nivel intermedio dentro de la nueva educación pública y su relación con los SLEP, se le entregan nuevas atribuciones y se la establece como coordinadora del sistema y vía de intermediación entre el Mineduc y los SLEP (art. 4, art. 45). Entre las nuevas atribuciones que se le agregan está: prestar asistencia técnica a la gestión pedagógica, administrativa y financiera de los Servicios Locales; impartir instrucciones generales y vinculantes referidas a las materias de gestión administrativa-financiera a los SLEP, así como aprobar los Planes Estratégicos Locales. Esto despeja ciertas dudas que se tenían respecto a la ley original, pero se instala un mayor centralismo que le quita autonomía a los SLEP afectando el principio de descentralización de la propia ley.

1.2 No se resuelven los problemas de falta de coordinación y duplicidad de funciones con otros actores que impactan en el sistema educativo como la DEG, los DEPROV y las SEREMI y se generan nuevas funciones duplicadas. Si bien, se hace mención expresa a ellos, esto es insuficiente para aclarar las funciones que tienen cada uno de ellos, sus responsabilidades, así como su relación con los SLEP. Por ejemplo, el proyecto de ley en discusión agrega que los SLEP deben considerar las políticas elaboradas por la DEG, sin embargo, cabe preguntarse si es conveniente que el SLEP tenga la función de diseñar políticas cuando la DEG ya tiene este rol. Lo mismo ocurre con los DEPROV (nuevo inciso 3° al art. 14). El proyecto de ley señala que las UTP y los DEPROV deben coordinarse, pero esto es muy insuficiente para delimitar responsabilidades. Además muchos de los SLEP abarcan más de una provincia¹⁴ en cuyo caso, deberá coordinarse la UTP con cada DEPROV. Además, se establece un nuevo art. 18 ter que señala que el Mineduc prestará apoyo técnico – pedagógico a los SLEP a través de la DEP y la DEG o la Subsecretaría de Educación Parvularia, pero nada dice este artículo sobre cómo son las funciones y responsabilidades de cada uno y de los DEPROV en este ámbito, así como olvida que cada SLEP tiene su propia unidad de apoyo técnico-pedagógico. El conocimiento que tienen los DEPROV debe

¹⁴ A modo de ejemplo, Aysén y Magallanes.

ser aprovechado, pero no duplicando las funciones, sino logrando que los funcionarios con dichas capacidades sean transferidos a los SLEP¹⁵.

1.3 Se crea un Consejo de Ministros con el fin de coordinar acciones entre distintos ministerios y fomentar la colaboración de los servicios públicos relacionados a ellos, sin embargo se reúnen una vez al año para adoptar definiciones, por lo que no queda claro si más allá de ser una institución a la que debe rendirse cuentas anualmente, cumple un rol de cooperación activa (art. 64).

1.4 Se crea una Coordinación Regional cuyo objeto es velar por la articulación de competencias entre las entidades públicas de la región, con el fin de apoyar el adecuado funcionamiento de los Servicios Locales que pertenecen a ella; sin embargo se reúnen dos veces por año para planificar y organizar la acción coordinada debiendo tener en cuenta las definiciones que haga el Comité de Ministros (art. 64 bis). La Coordinación Regional tendrá una Secretaría Técnica que estará a cargo de un representante de la DEP, lo que agrega un nivel adicional de coordinación que puede generar más burocracia en lugar de resolver la ya existente.

1.5 Se hacen modificaciones respecto a las funciones de los órganos participativos. El Mensaje del proyecto de ley señala que para resolver las dificultades diagnosticadas respecto a la operatividad de estas dos instancias, se propone delimitarlas adecuadamente y definir explícitamente tanto su marco de acción, como sus responsabilidades. Sin embargo, lo que se aprecia en realidad con los cambios, es evitar que la no conformación de las instancias no sea un obstáculo que entorpezca el actuar de los SLEP. Por ejemplo, se elimina del CLEP la función de velar por la rendición de cuentas del Director Ejecutivo. Faltaría por tanto, repensar cómo facilitamos su conformación y buena actuación, más que volverlos irrelevantes respecto al actuar del SLEP.

1.6 En términos generales, más que apoyar y dilucidar las responsabilidades para las que fue creado el SLEP, permea la desconfianza hacia aquellos y se agregan por sobre éste nuevas instituciones. Lo que el mensaje señala como “Ajustes a la gobernanza descentralizada del sistema”, no es otra cosa que una re-centralización del diseño original.

1.7 No se hace cargo de los principales problemas que aquejan hoy la gobernanza de la NEP: la política influyendo en la designación de cargos, la defensa de intereses gremiales por parte de los órganos locales participativos y la falta de competencias para llenar cargos clave en la mejorar de la calidad de la educación pública.

2. Mejoras en la gestión financiera.

2.1 El proyecto de ley intenta hacerse cargo de parte del problema permitiendo a los SLEP contratar

¹⁵ Un DEPROV se compone de dos unidades: una administrativa y otra técnico-pedagógica. Los funcionarios del área técnico-pedagógica pueden pasar a formar parte de la UTP de los SLEP. El área administrativa por su parte, es un soporte de lo técnico pedagógico que puede dejar de existir, salvo lo que se refiere a Ayuda Mineduc que permite a las familias realizar determinados trámites sin necesidad de viajar a la capital regional, pero esto podría alojarse en las gobernaciones provinciales.

mediante trato o contratación directa la ejecución de obras de infraestructura (art. 19), así como celebrar convenios de programación con los gobiernos regionales para el financiamiento de estudios o proyectos de inversión en infraestructura de establecimientos de su dependencia con autorización de la Dirección de Presupuesto cuando involucre recursos del SLEP (art. 22).

2.2 Desgraciadamente no se resuelve la doble calidad jurídica del SLEP como sostenedor y servicio público. Esto trae como consecuencia una mayor dependencia hacia el gobierno de turno sobre qué tanta flexibilidad tendrán los SLEP en la glosa de la Ley de Presupuesto.

3. Mejorar el proceso de traspaso de establecimientos desde el sistema municipal a los SLEP: sanciones a alcaldes, apoyo en el traspaso.

3.1 Se establece un nuevo diseño del Plan de Transición disponiendo su obligatoriedad (artículo vigésimo cuarto transitorio), así como un acompañamiento por parte de las Secretarías Regionales Ministeriales a los SLEP para el cumplimiento de dichos planes, y la explicitación del rol fiscalizador de la Superintendencia de Educación respecto a las obligaciones que generan dichos Planes (artículo vigésimo quinto ter).

3.2 Se esclarece la obligación del Ministerio de Educación para concurrir al pago de las deudas municipales, precisando, no obstante, que se le debe el reintegro de lo pagado. Se señala, un mecanismo de pago gradual por parte de los municipios, a través de un porcentaje de retención del Fondo Común Municipal (art. 34 transitorio).

3.3 Se introduce un procedimiento que permite la adecuada regularización de los bienes inmuebles que, en un principio, deben ser traspasados al Servicio Local (art. 11 y 13 transitorios).

3.4 Se establecen mayores detalles para la entrega de la información por parte de las Municipalidades (art. 21 transitorio), se otorgan mayores atribuciones a la DEP en el apoyo de este proceso (art. 21 bis transitorio), y se establecen sanciones para los alcaldes que no colaboren (art. 29 transitorio). En este último aspecto se pone especial énfasis en sancionar el incumplimiento de la obligación de realizar el pago íntegro y oportuno de las remuneraciones del personal que presta el servicio educacional, así como de la obligación de no generar nueva deuda previsional. El problema de esto es que podría sancionarse a un alcalde por los hechos realizados por su predecesor, por lo que el proyecto de ley debería ser más específico en torno a bajo qué mandato se realizaron los actos sancionables, de otro modo podría ser un alcalde recién elegido quien deba asumir las faltas generadas en la administración anterior.

4. Foco en infraestructura: creación de un fondo para infraestructura y mayores atribuciones de la DEP en el rubro.

4.1 Creación de un fondo destinado al financiamiento de las acciones de construcción, adquisición,

reposición, reparación, mantención y renovación de los establecimientos educacionales dependientes de los Servicios Locales de Educación Pública, en cumplimiento de las obligaciones de esta ley (art. 27 bis).

4.2 A la obligación de los SLEP de velar por la infraestructura se agrega la posibilidad de que estos contraten mediante trato o contratación directa la ejecución de obras de infraestructura, de acuerdo a la ley N° 19.886 (art. 19).

4.3 Se establece la facultad del SLEP para celebrar convenios de programación con los gobiernos regionales para el financiamiento de estudios o proyectos de inversión en infraestructura de establecimientos educacionales o parvularios de su dependencia (art. 22).

4.4 Se crea dentro del SLEP una unidad de infraestructura, mantención y equipamiento que le corresponderá proponer y en ciertos casos elaborar los proyectos de inversión en infraestructura y equipamientos, así como velar por la adecuada mantención de los establecimientos educacionales de su dependencia (art. 23).

5. Aspectos relevantes que no se consideran en el proyecto de ley

5.1 El proyecto de ley no considera reevaluar la dimensión territorial. Tampoco considera mayor financiamiento en la ley para la apertura de oficinas territoriales.

5.2 La falta de competencias suficientes no es abordada dentro del proyecto de ley, problema que también podría producirse en la unidad de infraestructura de los SLEP que crea el artículo 25 del proyecto de ley en discusión. Estos problemas son más prácticos que legales, pero el proyecto de ley no debería pasar por alto la realidad nacional, porque las buenas intenciones no implican que en la práctica se consiga llenar los cargos con personas competentes. Asimismo, los concursos por cargos deben tener un mayor foco en gestión, sobre todo en los primeros años de funcionamiento y traspaso. Lograr ambas cosas favorece que los cargos sean ocupados por funcionarios más idóneos, desincentivando que los cargos se llenen por pagos de favores políticos.

V. Consideraciones para el fortalecimiento de la educación pública

La educación pública presenta una serie de dificultades que son necesarias de atender. Por una parte persisten problemas como las brechas de aprendizajes y la pérdida de matrícula de la educación pública. A su vez, situaciones como los que han ocurrido en Atacama dan cuenta que las soluciones no se resuelven fácilmente y evidencian, tal como se ha abordado durante el documento, que la Nueva Educación Pública no fue capaz de resolver todos los problemas identificados del sistema municipal y tiene ciertas deficiencias que son necesarias de corregir. Para ello, resulta útil volver a centrar la discusión en el propósito último, que es fortalecer y mejorar la calidad de la educación

pública, atendiendo a los diagnósticos levantados, que observaban la falta de competencias técnico-pedagógicas dentro de los municipios, responsabilidades difusas, una administración que no tenía los incentivos puestos en la mejora de la calidad del servicio, sino determinada por los ciclos políticos electorales y la falta de atribuciones y autonomía por parte de la escuela para la toma de decisiones.

Actualmente existe consenso sobre las necesidades de corrección del sistema. Una manera de abordar dichas soluciones, tienen que ver con las necesidades propias de una escuela para instalar nuevas competencias que le permitan la mejora continua de sus aprendizajes, los recursos y soportes que requiere para lograrlo y la manera que se estructura el sistema en torno a dicho soporte. Para ello, es necesario tener presente las siguientes consideraciones:

1. Coherencia de los objetivos:

Uno de los principales nudos del sistema municipal tenía que ver con la dispersión entre las funciones administrativas y pedagógicas, situación que generaba intereses contrapuestos entre la escuela y el sostenedor, afectando con ello la toma de decisiones para la mejora de los aprendizajes. Es necesario rescatar por tanto, lo positivo de que la reforma integrara en un solo ente ambas funciones alineando así los objetivos.

Es necesario fortalecer este esfuerzo, generando una mayor coherencia y coordinación dentro del sistema y en cada uno de los niveles de intervención, de manera que las discrepancias que ocurrían entre la escuela y el sostenedor municipal, no se repliquen ahora entre los distintos actores intervinientes: SLEP, DEP y Mineduc. Para esto, es necesario que la ley defina claramente las responsabilidades y funciones, además de la necesidad de contar con objetivos y planes de largo plazo que permitan dar la debida coherencia a la totalidad del sistema y alinear los objetivos en torno a la mejora de los aprendizajes de los estudiantes.

2. Descentralización y mirada local:

Existe una tendencia hacia la descentralización de los sistemas educacionales. Ello por cuanto permite niveles de autonomía para la toma de decisiones eficientes y cercanas a las necesidades y realidades de las escuelas. Esto que ya evidenciaba el Informe del Panel Experto sobre Fortalecimiento de la Institucionalidad Pública¹⁶, lo observa también el Informe McKinsey¹⁷ que muestra que los sistemas escolares más exitosos tienen una mayor descentralización y entregan mayor autonomía para la toma de decisiones desde la propia escuela, así ocurre con países como Polonia, Estonia y Singapur.

¹⁶ Informe Final Panel Expertos para una educación de calidad (2011). Disponible en <https://www.educacion2020.cl/documentos/informe-final-del-panel-de-expertos/>

¹⁷ McKinsey (2024): "Spark & Sustain: How all the world's school systems can improve learning at scale". Disponible en <https://www.mckinsey.com/industries/education/our-insights/spark-and-sustain-how-school-systems-can-improve-learning-at-scale>

A pesar de los problemas que evidenciaba el sistema municipal, es relevante tener presente que la escala comunal tenía ciertos beneficios que desaparecen con el cambio de sistema, tales como la cercanía en la toma de decisiones, y el hecho de que el trabajo social con la familia se hacía a partir de la educación que entregaba la municipalidad. Hoy en cambio, el SLEP ya no es una unidad integradora de las diversas necesidades de las familias como sí lo era la municipalidad.

Es importante que las correcciones al sistema, sean capaces de incorporar la mirada local e integradora que permitía el municipio. Ello requiere valorar la relevancia de la descentralización y generar las medidas necesarias para su correcta implementación, como, mejorar las instancias de coordinación efectiva entre el ente central y el SLEP, fortalecer las competencias y atribuciones de los SLEP para el cumplimiento de sus funciones. Es preocupante por tanto, que las soluciones que se proponen vayan en sentido contrario, buscando fortalecer en mayor medida las atribuciones a nivel central de la DEP afectando la autonomía de los SLEP.

3. Responsabilidades claras:

Una de las principales deficiencias del sistema municipal, como se vio, era la difusión de responsabilidades que impedía un adecuado control y responsabilización de las autoridades respecto de los resultados y gestión de la escuela. Lamentablemente la NEP no logra resolver estos problemas, al incorporar nuevos actores y niveles sin otorgarles claridad respecto de sus atribuciones y sin contemplar la debida coordinación con el sistema ya existente. Por su parte el proyecto de ley es insuficiente para determinar las responsabilidades que le cabe a cada uno, ya que se limita a señalar la necesidad de que estas instituciones se coordinen entre sí, pero no señala cómo ni las responsabilidades que le competen a cada institución. Por otra parte, al incluirse nuevas instancias de planificación y lineamientos como el Comité de Ministros y la Coordinación Regional con su respectiva Secretaría Técnica, es altamente posible que las responsabilidades se diluyan aún más, pues dificulta responsabilizarse de las acciones si éstas deben seguir constantemente lineamientos dados por varios otros.

La claridad en cuanto a las responsabilidades, es fundamental para un adecuado funcionamiento del sistema, donde exista la coordinación necesaria para la implementación de las políticas y apoyo de las escuelas, con los roles de los diversos actores que intervienen debidamente definidos. Esto se vuelve especialmente relevante, en la medida que la NEP incorporó nuevos niveles intermedios que requieren de claridad en cuanto a su acción para evitar la duplicidad de funciones y dilución de responsabilidades. Por su parte, la evidencia da cuenta que para que la descentralización sea efectiva y asegurar así mismo la necesaria autonomía en la toma de decisiones, es necesario que las responsabilidades de cada órgano estén debidamente definidas. Por último, si no son claras las responsabilidades, no es posible un adecuado sistema de control y accountability respecto de la gestión de la institución.

4. Atribuciones y competencias adecuadas:

Para una mejora continua de los aprendizajes, generar un apoyo efectivo a las escuelas y lograr un sistema descentralizado debidamente, es indispensable contar con las competencias y atribuciones adecuadas dentro de los SLEP y los distintos entes que intervienen. Para ello, se requiere identificar en primer lugar los roles que se espera que cumplan, de manera que signifiquen un verdadero soporte para una adecuada gestión y fortalecimiento de las competencias internas de la escuela.

Por su parte, es relevante tener en consideración las distintas etapas de implementación, que por ejemplo requieren de mayor competencias de gestión durante la primera etapa de instalación, de manera de echar a andar adecuadamente el servicio.

Junto con las debidas modificaciones legales, es necesario que exista un plan de trabajo orientado en la captación de talentos para la educación pública.

Por último es importante que el proceso de fortalecimiento y recuperación de la educación pública, no sea a costa de la posibilidad de las familias de elegir. El objetivo debe ser mejorar la calidad de la educación pública y que sean las familias, las que, por ello la prefieran. En este sentido, preocupa que el proyecto de ley siga una lógica similar a la de la Ley de Inclusión que limita la posibilidad de crear nuevas escuelas particular subvencionadas así como de aumentar la matrícula de dichos establecimientos. En efecto, desde las restricciones incluidas el 2015, se ha producido tanto una disminución importante en las solicitudes para impetrar la subvención por primera vez, como un aumento de la variabilidad en la tasa de rechazo de las mismas solicitudes. No obstante, ello no ha ido acompañado por un aumento de las preferencias hacia la educación estatal por sobre la educación subvencionada¹⁸.

En el proyecto de ley, se establece que la calificación que realice la Subsecretaría de Educación, en coordinación con las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación, para ampliar la oferta pública en un territorio, tiene como efecto la suspensión de las solicitudes de reconocimiento oficial o de subvención (art. 18 bis). A esto se suman las consecuencias que dicha declaración tiene para la propia educación pública como la autorización para el funcionamiento de dos o más establecimientos públicos en un mismo local escolar, el traslado transitorio de los establecimientos a locales con destino no educacional, o la apertura de nuevos niveles o cursos en el mismo. Si bien estas medidas se califican de esencialmente temporales, el proyecto de ley no fija un plazo máximo de duración.

¹⁸ Acción Educar (2023): "Priorización de la oferta pública en el proyecto de ley que reforma la Ley 21.040". Disponible en <https://accioneducar.cl/wp-content/uploads/2023/10/Priorizacion-de-la-oferta-publica-en-el-proyecto-de-ley-que-reforma-la-Ley-21.040.pdf>

VI. Propuestas de política pública

1. En cuanto al funcionamiento en régimen de los SLEP

1.1 Clarificar responsabilidades y niveles de intervención

- Clarificar las atribuciones y responsabilidades de todos los actores de la NEP en la ley, estableciendo en forma precisa cómo se coordinan y responsabilizan.
- Fortalecer el rol del SLEP como sostenedor, manteniendo el rol de la DEP como nivel intermedio de apoyo al SLEP, y no en reemplazo de las atribuciones que se habían establecido para éste. Es comprensible que la DEP tenga un mayor protagonismo durante el proceso de traspaso, pero la ley debe ser clara y establecer que una vez en régimen, las atribuciones de sostenedor son del SLEP y no de la DEP.

1.2 Eliminar la duplicidad de funciones y cargos

- Aclarar cómo se coordina el SLEP respecto de otras instituciones con atribuciones en el sistema educacional estableciendo atribuciones específicas de cada uno de los actores.
- Establecer un régimen de transición en que los funcionarios de la unidad técnica pedagógica de los DEPROV, pasen a formar parte de los propios SLEP. Aún cuando los DEPROV no actúen directamente sobre las escuelas, sino con el SLEP, genera confusiones sobre todo para aquellos que deben tratar con más de un DEPROV. La ley debe ser coherente en su objetivo inicial de entregar las funciones técnico pedagógicas y administrativas a una sola institución. Esto facilitará al SLEP poner el foco de apoyo sobre las escuelas y estudiantes, en lugar de estar coordinándose con otras instituciones cuyo objetivo es el mismo asignado al SLEP.

1.3 Dar solución a la doble calidad jurídica de los SLEP, como servicio público y sostenedor.

- Evaluar la posibilidad de transformar institucionalmente el SLEP en una figura más autónoma similar a una universidad estatal, o municipalidad, de manera que tenga un margen para actuar en forma ágil a los problemas que van surgiendo diariamente, sin tener que pedir autorizaciones a la DEP y de esta a la DIPRES, situación que dilata dar solución a problemas urgentes.
- Aclarar responsabilidades para evitar mal uso de los recursos públicos y también hacerse cargo de los resultados de aprendizaje de los niños, que siendo uno de los aspectos más compartidos del diagnóstico de los problemas de la educación municipal, no se ha logrado solucionar

1.4 Repensar la dimensión territorial de los SLEP.

- Evaluar el diseño territorial del SLEP con el objetivo de generar una mayor conectividad y cercanía entre el SLEP y las escuelas que le pertenecen, tomando en consideración criterios de extensión territorial, conectividad del territorio, número de escuelas y pertinencia territorial de las comunidades.
- Independiente a ello, es necesario que se destinen los recursos apropiados para la implementación de las oficinas regionales.

1.5 Mejorar las instancias de participación de la comunidad educativa.

- El CLEP debe ser una instancia que vaya en directo beneficio de las comunidades que representan, y no de los gremios pues de otra forma se cae en su la politización. Para ello, los integrantes debieran ser más representativos de los diversos territorios que componen el SLEP y no tanto de los diversos gremios que lo comprenden, pues existen otras instancias para que estos hagan conocer sus necesidades. Una posibilidad en los Consejos Locales es, por ejemplo, aumentar cupos para integrantes de los diversos centros de padres, en lugar de incluir a docentes y asistentes de la educación que tienen otras vías para señalar al Director del SLEP cuáles son las necesidades que tienen como gremios.
- Realizar cambios también para que al menos durante la etapa de entrada en funcionamiento y traspaso, no sea el Director del SLEP el encargado de convocarlos, pues sus prioridades están en generar correctamente el traspaso.
- Respecto a los CDL, preocupa que la creación de las coordinaciones regionales los tornen irrelevantes o se cree mayor confusión respecto a sus funciones, pues se trata de una instancia política territorial y en el proyecto de ley no se ve cómo se coordina con la Secretaría Ejecutiva de la Coordinación Regional. De mantenerse las Coordinaciones Regionales de la forma en que se propone en el proyecto de ley, debe establecerse en forma expresa cómo dichas instituciones se coordinan.

1.6 Mejorar los perfiles de concursos públicos del SLEP.

- La instalación del SLEP requiere fundamentalmente capacidades de gestión. Una vez que el SLEP ya esté funcionando en régimen, es posible considerar competencias pedagógicas. En este sentido, debería diferenciarse el perfil del Director Ejecutivo y de aquellos cargos de mayor jerarquía, en función de la etapa de traspaso que atañe al SLEP. Inicialmente la prioridad debe ser gestión. Actualmente se está solicitando competencias tanto en la gestión como en lo pedagógico, lo que dificulta encontrar un perfil idóneo. Los expertos pedagógicos deben estar desde el primer momento en las escuelas, pero no necesariamente en la Dirección Ejecutiva del SLEP.

2. En cuanto al traspaso propiamente tal:

2.1 Hacer el levantamiento de información desde los municipios en forma previa a la entrada en funcionamiento. Se debe contar con ayuda de la DEP y la SEREMI y hacerse desde ya, aun cuando la entrada en funcionamiento, y el traspaso del servicio educativo esté programado para más adelante. Actualmente, el artículo 6to transitorio de la ley N° 21.040 establece que la entrada en funcionamiento de los SLEP debe hacerse al menos seis meses antes del traspaso. Sin embargo, este plazo puede ser muy corto cuando la información a entregar es incompleta. A su vez, da pie para que las municipalidades tengan incentivos incorrectos respecto al personal que se desempeña en el servicio educativo, pudiendo ofrecer en el intertanto sobresueldos o dejar de pagar cotizaciones, pensando en que será el SLEP quien deba asumir dichos pagos.

El objeto de esta medida es conocer la situación actual y buscar dar solución a los problemas más graves en forma previa a la entrada en funcionamiento y al traspaso, tales como infraestructura en mal estado, no pago de cotizaciones a profesores y asistentes de la educación, regularizar sobredotación, así como también hacer un seguimiento de lo que ocurre con las labores del municipio hasta el traspaso, ya que es común que estos dejen de cumplir con sus obligaciones, e incluso sobredoten el servicio educativo, lo que trae consecuencias importantes para el SLEP al momento de hacerse cargo. Esto debería permitir una mejor fiscalización respecto de la entrega de información, dado que una vez que se genera el traspaso, se pierden facultades sobre las alcaldías y se afecta la posibilidad de exigir dicha información.

Esto no significa congelar sueldos, o plantas de contratación, pero sí permite hacer un seguimiento para que exista claridad desde ya, en qué estado se hará el traspaso y solucionar los problemas antes de que los niños comiencen sus clases en un establecimiento educacional de un sostenedor diverso. A su vez, permitiría destinar equipos especializados de parte de la DEP o SEREMIS para sanear los problemas más complejos sin tener que esperar a la entrada en funcionamiento. Establecer sanciones como hace el proyecto de ley es una alternativa, pero tener la información disponible desde ya puede ser más efectivo para el sistema en su totalidad.

2.2 Asumir las disparidades del territorio y crear incentivos para que sean personas idóneas quienes se hagan cargo de las funciones administrativas de los SLEP. Se requiere sobre todo al momento de la instalación, traspaso y primeros años de servicio. Esto debiera dar solución a dos ámbitos que se tornan complejos en la práctica: concursos declarados desierto por falta de capacidades idóneas para el cargo y, por otro lado, evitar que los SLEP se transformen en cajas pagadoras de favores políticos, cuando los políticos presionan para que se designe a determinada persona en el cargo.

Si hay postulantes idóneos para el cargo como ocurre sobre todo en las zonas más pobladas,

disminuye la posibilidad de designar cargos por razones diversas a las competencias más adecuadas. Pero en aquellos territorios más rurales o menos habitados, es una realidad que muchas veces las

personas no tienen las capacidades que se requieren, lo que favorece que se termine designando por “amiguismo” o favores políticos. En el fondo la ley N° 21.040 creó cargos para los cuales no existen las competencias y pensar que ello no se resuelve con un par de capacitaciones. Debe haber un esfuerzo importante por parte del Estado en que los cargos fundamentales se llenen con las personas más idóneas en cuanto a sus competencias de gestión. Esto puede implicar modificar las bases de los concursos poniendo una mayor atención en la gestión y no en lo pedagógico mientras está en proceso el traspaso, pero también en otorgar mayores incentivos económicos para llenar los cargos en aquellas zonas que por su ubicación o demografía carecen de las competencias necesarias para llevar adelante y mantener un sistema de calidad en el tiempo.

3. Otras propuestas y estrategia a largo plazo:

Lo dicho debe ir acompañado de una estrategia consensuada para la educación pública a largo plazo que, en lugar de establecer consignas y buenos deseos, materialice el camino para una mejora en la calidad medible en el tiempo. Creemos que para ello se debe dotar de mayor autonomía a directores y profesores, no sólo pensando en la carrera directiva o el perfeccionamiento docente, sino también permitiéndoles conformar y liderar equipos, aspecto que se ve impedido en la actualidad por las restricciones que establece el Estatuto Docente. Sin embargo, dado el nivel de centralidad de nuestro sistema, se debe hacer en forma paulatina, priorizando todas aquellas acciones que, desde la sala de clases – y según la evidencia – mejoran el aprendizaje de los niños.

En este sentido, dado que aún no existen las competencias necesarias en todos los equipos directivos para asumir mayores niveles de autonomía, partamos por crear dichas competencias. Así también si creemos que a los profesores les falta capacitación, hagámoslo pero dentro de la sala de clases, tal como muestra la evidencia que son más efectivas, y no a través de cursos muchas veces online que difícilmente repercuten en los aprendizajes de los alumnos. Puede ser tentador apostar por reformas institucionales que reviertan la situación actual, pero será más efectivo para los alumnos partir con políticas públicas que impacten en forma positiva su aprendizaje en la sala de clases.