LIDERES EDUCATIVOS
Centro de Liderazgo para la Mejora Escolar

Informe Técnico N°6 - 2019

EL PRIMER AÑO DE LOS SERVICIOS LOCALES DE EDUCACIÓN PÚBLICA: REFLEXIONES DESDE LA VOZ DE LOS ACTORES

Mario Uribe
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE VALPARAÍSO

Juan Pablo Valenzuela, Isabel Núñez, Carla Hernández
UNIVERSIDAD DE CHILE

Stephen Anderson, Gisele Cuglievan
UNIVERSIDAD DE TORONTO

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE VALPARAÍSO · UNIVERSIDAD DE CHILE · Universidad de Concepción · Educación FCH FUNDACIÓN CHILE · UNIVERSITY OF TORONTO OISE | ONTARIO INSTITUTE FOR STUDIES IN EDUCATION

El primer año de los Servicios Locales de Educación Pública: Reflexiones desde la voz de los actores.

Mario Uribe, Juan Pablo Valenzuela, Stephen Anderson, Gisele Cuglievan, Isabel Núñez y Carla Hernández.

Informe técnico No. 6
Diciembre 2019.

Para citar este documento:

Para citar este documento: Uribe, M., Valenzuela, J.P., Anderson, S., Cuglievan, G., Núñez, I. y Hernández, C. (2019). *El primer año de los Servicios Locales de Educación Pública: Reflexiones desde la voz de los actores.* Informe Técnico Nº 6. LIDERES EDUCATIVOS, Centro de Liderazgo para la Mejora Escolar: Chile.

Diseño gráfico editorial:
Matias Mancilla

En el presente documento se utilizan de manera inclusiva términos como "el encuestado", "el participante", "el directivo" y sus respectivos plurales (así como otras palabras equivalentes en el contexto educativo) para referirse a hombres y mujeres. Esta opción se basa en la convención idiomática de nuestra lengua y tiene por objetivo evitar las fórmulas para aludir a ambos géneros en el idioma español ("o/a", "los/las" y otras similares), debido a que implican una saturación gráfica que puede dificultar la comprensión de lectura.

ÍNDICE

Introducción	4
Contexto político e institucional	5
Metodología de la Investigación	7
Revisión literatura internacional	10
Evidencia documental: aspectos transversales en los procesos de cambio en educación a gran escala	14
Análisis transversal y principales hallazgos	18
Aprendizajes y recomendaciones de política	35
Comentarios finales	41
Referencias	43

1 INTRODUCCIÓN

El presente Informe Técnico da cuenta de las más recientes conclusiones del ***"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)",*** realizado mediante un convenio de colaboración entre el Ministerio de Educación, el Centro de Investigación Avanzada en Educación de la Universidad de Chile (CIAE) y la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, a través de LIDERES EDUCATIVOS, su Centro de Liderazgo para la Mejora Escolar. El objetivo del proyecto fue monitorear el primer año de implementación de la Ley de Nueva Educación Pública (en adelante NEP). Para lo anterior, se indagó en la constitución de los cuatro primeros Servicios Locales de Educación Pública (en adelante SLEP) –Huasco, Puerto Cordillera, Barrancas y Costa Araucanía-, tanto en su relación con la Dirección de Educación Pública (en adelante DEP), como en los vínculos mantenidos con los centros escolares bajo su dependencia, los municipios de los cuales provenían estos establecimientos y otras entidades relevantes.

Esto permitió identificar aquellos aspectos que han facilitado y obstaculizado su instalación, a fin de generar un proceso de sistematización para la mejora continua de los mismos SLEP, así como para transmitir la experiencia a los que se instalarán en los próximos años. Cabe señalar que el estudio no constituye una evaluación, sino una instancia para recabar información que permita generar aprendizajes para futuros procesos de instalación, mediante la reflexión y experiencia de los propios actores participante de esta reforma institucional.

El estudio, realizado entre julio de 2018 y enero de 2019, tiene un carácter estratégico para la generación de evidencia temprana sobre la fase de instalación de los primeros cuatro SLEP. Para esto, se realizó un levantamiento y análisis sistemático de las percepciones y experiencias de los actores, tanto a partir de fuentes secundarias como de información primaria, obtenida a partir de entrevistas individuales y colectivas, y de la aplicación de una encuesta. El estudio considera tres niveles de análisis: i) descriptivo, indagándose en la forma de planificación y los objetivos planteados en la instalación de los SLEP; ii) interpretativo, relacionándose los objetivos de la Ley que sustenta la NEP, los procesos de instalación y las percepciones de los actores involucrados; y iii) reflexivo, desarrollando un conjunto de recomendaciones para futuras instalaciones.

El presente documento presenta una síntesis analítica de los hallazgos del estudio y una descripción del proceso de trabajo llevado a cabo. En particular, incluye: (a) descripción y revisión de la metodología implementada; (b) revisión documental nacional e internacional sobre procesos de transición en reformas de gran escala del sistema educativo; (c) evidencia documental sobre aspectos transversales de procesos de cambio a gran escala en educación; (d) síntesis del marco institucional que regula la implementación de la NEP; (e) principales hallazgos a nivel transversal durante la instalación y el primer año de funcionamiento de los SLEP instalados durante 2018 y de la DEP; (f) aprendizajes y recomendaciones de política; y (g) conclusiones del estudio.

Finalmente, este Informe Técnico tiene como foco presentar los resultados y hallazgos recogidos a lo largo de la implementación del estudio, además de generar una mirada proyectiva y constructiva para las futuras etapas de implementación de la Ley de NEP.

2

CONTEXTO POLÍTICO E INSTITUCIONAL

En noviembre de 2017, el Congreso Nacional de Chile aprobó un nuevo sistema de gobernanza, gestión y apoyo para escuelas, liceos y jardines del sector público en Chile (Ley 21.040). Este nuevo sistema, denominado Nueva Educación Pública (NEP), será responsable de la entrega del servicio educativo en los establecimientos educacionales del sector público. Este pasará de ser controlado por 345 autoridades educativas municipales a ser gestionado por 70 órganos públicos de nivel intermedio, llamados Servicios Locales de Educación Pública (SLEP). Además, se establece la Dirección de Educación Pública (DEP), órgano de servicio público descentralizado, dependiente del Ministerio de Educación, encargado de la dirección y gestión de la nueva institucionalidad. La ley prevé la instalación gradual de los SLEP, empezando con 4 en 2018 y 3 en 2019, en diversas regiones del país. El número ascenderá a 11 en 2021, fecha en que la Ley 21.040 contempla una evaluación de la instalación a cargo de una comisión ad-hoc al cometido. Posteriormente, se sumarán 15 SLEP cada año, hasta llegar a los 70 mencionados en el año 2025.

La NEP representa un importante rediseño del sistema de educación pública, que atiende al 34,2% de los niños y jóvenes en edad escolar en 5.196 escuelas en todo el país, a través de sostenedores municipales, sistema establecido bajo la dictadura militar (1973-1990). Si bien la NEP no elimina el sistema escolar privado, ni la competencia entre sector público y privado por atraer más estudiantes y contar con mayor financiamiento, posee como principal objetivo fortalecer la calidad de los establecimientos públicos, deteniendo la disminución de la matrícula escolar pública.

La "desmunicipalización" y creación de los SLEP forman parte de una serie de reformas estructurales implementadas en los últimos diez años para fortalecer la calidad y equidad del sistema escolar chileno, y, en el caso de la reforma de la NEP, restablecer la confianza en la provisión educacional pública a partir del mejoramiento integral del servicio educativo y la mejora de sus resultados. Se insertan, en este marco, el aumento del financiamiento mediante la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP) a partir de 2008; el desarrollo de una nueva política nacional docente; una serie de iniciativas para regular el nombramiento de líderes escolares competentes; la creación de aproximadamente 500 Redes de Mejoramiento Escolar (RME); y el establecimiento de nuevas agencias nacionales para mejorar la rendición de cuentas y el apoyo a las escuelas, destacando el rol la Agencia de Calidad de la Educación.

A esto se suma la promulgación, en el periodo previo a la aprobación de la NEP, de la Ley de Inclusión (2015), orientada a promover un sistema más cohesionado en el ámbito escolar y una mayor igualdad de oportunidades para todos los niños y jóvenes que estudian en establecimientos con financiamiento público. Estas reformas también fueron promovidas debido a que, a pesar de la importante inversión gubernamental y de las políticas destinadas a fortalecer la calidad de los establecimientos del sector público, su rendimiento no ha mejorado sustancialmente en la última década, por lo que la confianza pública en el sistema sigue siendo baja y la matrícula ha continuado disminuyendo.

Con el objetivo de *"construir un sistema profesionalizado y con foco en los aprendizajes y el mejoramiento educativo"* (Mineduc, 2018), las autoridades institucionales de educación –Ministerio de Educación y DEP- han identificado dos niveles de logro a alcanzar durante los próximos 8 años, en el marco de la instalación de la NEP: resolver las deficiencias de la

administración municipal e instalar mejores prácticas de gestión de la política educativa. La Ley NEP reestructura y reforma el nivel intermedio, a través del reemplazo total del sistema de sostenedores municipales, otorgando un acentuado énfasis a la dimensión pedagógica y de mejoramiento de la calidad de la educación. Cabe señalar que, para efectos del traspaso de los establecimientos de los municipios a los SLEP, se ha establecido un proceso de *transición*, por parte de la DEP. Este proceso consta de distintas fases a implementar para la total instalación de cada SLEP, las cuales son: i) normalización, ii) anticipación, iii) instalación y iv) traspaso. El Plan de Transición se materializa a través de convenios de ejecución suscritos entre cada municipio y el Mineduc.

La NEP fue promulgada a meses de finalizar el gobierno que la impulsó, por lo que la instalación de los primeros cuatro SLEP ha estado inmersa en un escenario político de cambio de gobierno. En particular, los primeros dos se instalaron en marzo de 2018 (Barrancas y Puerto Cordillera), siguiéndoles, en el segundo semestre de dicho año, los dos restantes (Huasco y Costa Araucanía). De tal forma, la instalación de la DEP y los SLEP se produjo en el inicio del segundo gobierno del Presidente Sebastián Piñera, pero con un equipo nombrado durante el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, quienes debían permanecer hasta noviembre de 2018 en sus cargos. Esta situación generó diversas complejidades, debido a la falta de claridad existente sobre cómo debían relacionarse las diferentes instituciones del sistema educativo, y la poca comunicación observada entre las mismas. Se sumó a este contexto la falta de apoyo explícito del Mineduc respecto a la instalación de la NEP, lo que repercutió en una evidente falta de coordinación entre las nuevas autoridades ministeriales y la DEP. Esto, a su vez, provocó confusión en los establecimientos educacionales, y también incertidumbre al interior de los equipos de los SLEP, respecto a los lineamientos que debían seguir para la correcta implementación del proceso. Esta misma falta de instancias de coordinación, para lograr una visión común del proceso de reforma y acciones de gestión en los territorios donde se instalaban los SLEP, se evidenció, en los primeros momentos, a partir de las observaciones de otras instituciones del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación (SAC): la Agencia de Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación.

Actualmente, el nuevo Sistema de Educación Pública se encuentra avanzando en su instalación, estando el año 2019 marcado por la segunda etapa de operación formal de los cuatro primeros SLEP y por la instalación de tres nuevos: Chinchorro (Región de Arica y Parinacota), Gabriela Mistral (en parte de la Región Metropolitana) y Andalién Sur (en parte de la Región del Biobío).

3 METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Para la realización del estudio se efectuó una estrategia mixta de levantamiento de información, consistente en: i) revisión documental de evidencia nacional e internacional sobre procesos de transición en el marco de reformas educativas; ii) entrevista a los profesionales y directivos de la DEP y los cuatro primeros SLEP; iii) entrevistas a informantes clave del sistema educativo, tanto del nivel central, como de los 14 municipios que debieron transferir la gestión de la educación pública a los cuatro primeros SLEP; iii) grupos focales a una muestra de establecimientos educacionales de los cuatro SLEP; iv) aplicación de una encuesta online a directivos de la totalidad de establecimientos. Algunos de los atributos del levantamiento de información por componente se describen a continuación.

3.1 REVISIÓN DE LITERATURA

La revisión estuvo orientada a abordar, desde una perspectiva internacional comparada, cómo la literatura sobre políticas educativas ha desarrollado el estudio de una reforma a gran escala en su fase de instalación, enfatizando en los aprendizajes derivados de procesos de reformas al nivel intermedio de la educación pública[1].

3.2 ASPECTOS Y TEMAS CLAVES CONSIDERADOS PARA REALIZAR EL ESTUDIO DE INSTALACIÓN DE LOS SLEP

Debido a la condición exploratoria del estudio, se desarrolló una matriz de dimensiones y aspectos claves que guiaron el diseño de las entrevistas semi-estructuradas, las pautas de grupos focales y las encuestas online. El objetivo de dichos instrumentos fue identificar el nivel de avance de la instalación, a la vez que se indagaba en la percepción de los actores respecto a su experiencia durante el primer año de funcionamiento de los SLEP. Los principales antecedentes utilizados para construir la matriz provienen de fuentes documentales técnicas y oficiales, vinculadas directamente con la Ley de NEP y fuentes documentales académicas e investigativas referidas a gestión educativa local, liderazgo intermedio, políticas educativas con foco territorial y cambio cultural en implementación de políticas sociales.

A partir de esta revisión, la matriz elaborada contó con cinco dimensiones que definieron los temas fundamentales para realizar el análisis:

Figura Nº 1: Dimensiones para diseño de instrumentos de análisis

DIMENSIÓN 1:	DIMENSIÓN 2:	DIMENSIÓN 3:	DIMENSIÓN 4:	DIMENSIÓN 5:
Desarrollar un sistema público local y nacional con visión compartida y a escala territorial	Proceso de instalación de la nueva institucionalidad	Planificación del sistema escolar público	Procesos para el mejoramiento de la calidad de la educación	Generación de capacidades en los equipos de los diferentes niveles del sistema (RRHH DEP y SLEP) y los procesos de soporte

Fuente: Elaboración propia.

1 La revisión internacional estuvo a cargo de los investigadores Stephen Anderson y Gisele Cuglievan, ambos del Ontario Institute for Studies in Education, OISE, de la Universidad de Toronto, Canadá.

3.3 PROCESO DE LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN, TRABAJO DE CAMPO Y ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

El levantamiento de información se realizó en dos etapas. La primera entre abril y agosto de 2018, realizándose entrevistas a actores clave a nivel nacional, tanto de los cuatro SLEP, como del nivel regional y provincial. Mediante esta metodología, se logró acceder a las perspectivas de 75 actores. La segunda fase se desarrolló entre octubre de 2018 y enero de 2019, aplicándose entrevistas a actores municipales, jefaturas de los SLEP, directores y jefes técnicos; grupos focales en establecimientos educativos a profesores, alumnos y apoderados; encuesta al universo de directores de jardines infantiles, escuelas y liceos; y entrevistas a nuevas jefaturas de la DEP. Debido a la multiplicidad de estrategias aplicadas en la segunda fase, se logró acceder a 724 actores, por lo que la cobertura total del estudio correspondió a 799 actores.

3.3.1. Proceso de levantamiento de información cualitativa.

La fase cualitativa se desarrolló en dos etapas, con el objetivo de entregar un margen de tiempo para la entrada en vigencia de los últimos dos SLEPs, así como también para que los establecimientos educacionales pudieran reconocer potenciales cambios vinculados a la implementación de la ley. Para la obtención de información, se aplicaron las siguientes técnicas:

a) Entrevista a actores claves. Las entrevistas semiestructuradas se realizaron en función de los tres niveles constitutivos del Sistema de Educación Pública, según estipula la Ley 21.040: Nacional (DEP e instituciones vinculadas al Mineduc), Intermedio o local (SLEP, municipalidades e instituciones regionales y provinciales) y establecimientos educativos.

b) Grupos focales con actores de establecimientos educacionales. Para efectuar los grupos focales, se seleccionaron aleatoriamente, en cada comuna, al menos un jardín infantil, una escuela y un liceo (incluyéndose al menos un establecimiento técnico-profesional por SLEP). En cada establecimiento, los actores participantes fueron docentes, apoderados y estudiantes. (en este último caso, con la excepción de los jardines infantiles).

c) Descripción de casos y selección muestra definitiva. Se realizaron 4 estudios de caso, que corresponden a los 4 primeros SLEP instalados durante el año 2018 (Barrancas, Puerto Cordillera, Huasco, Costa Araucanía). Los SLEP estudiados abarcan 14 comunas, 236 escuelas y liceos, 58 jardines infantiles y atienden a una matrícula total de 61.086 estudiantes. A partir de bases de datos aportadas por la DEP, se seleccionó un jardín infantil, una escuela y un liceo por cada comuna. Se procuró escoger sólo establecimientos urbanos y mantener un equilibrio entre modalidades humanista-científico (HC) y técnico-profesional (TP) en liceos. Debido a que dos comunas no contaban con jardines infantiles, la muestra seleccionada se redujo a 40 establecimientos.

3.3.2. Plan de análisis fase cualitativa.

Previamente al análisis, las entrevistas individuales fueron grabadas y codificadas, utilizándose un protocolo y un formato estándar de transcripción. Además, se generó un reporte respecto al levantamiento de información a nivel comunal. Dicho análisis fue complementado por la revisión de literatura nacional e internacional y por la documentación técnica y de gestión obtenida desde la DEP y los SLEP.

3.3.3. Proceso de levantamiento y análisis de información cuantitativa.

La fase cuantitativa consistió en la realización de una encuesta online diseñada a partir de las dimensiones de la matriz de análisis, la que fue aplicada entre noviembre y diciembre de 2018. La encuesta fue enviada al universo de directores de establecimientos de los primeros cuatro SLEP en funcionamiento, correspondiente a 58 directoras de jardines infantiles y 228 directores de escuelas y liceos. Para la aplicación de la encuesta, se utilizó la plataforma online Qualtrics, realizándose un seguimiento durante dos meses al universo de aplicación. La encuesta fue respondida por 39 directoras de jardines infantiles Vía Transferencia de Fondos (VTF) y 85 directores de escuelas y liceos. Se generó una base de datos en Excel, a partir de la que se realizó un análisis descriptivo en el programa STATA.

3.4 PROCESO Y ESTRUCTURA ANÁLISIS INTEGRADO DE INFORMACIÓN

Para el análisis integrado, se consideraron tres niveles de análisis: 1) descriptivo, indagándose en los objetivos de instalación y en los procesos claves de la puesta en marcha de cada uno de los 4 SLEP; 2) interpretativo, relacionando los objetivos de la ley y los procesos de instalación de cada SLEP con las percepciones de los actores involucrados, identificándose facilitadores, obstaculizadores y aprendizajes del proceso; 3) reflexivo, planteándose un conjunto de recomendaciones para mejorar el sistema y la mecánica de transición en futuras instalaciones de los SLEP.

La triangulación de la información se complementó con la evidencia nacional e internacional respecto a la implementación de reformas educativas. Dicha triangulación se estructuró a partir de un diagnóstico general por cada dimensión de la matriz de análisis, a lo que se sumó la identificación de un conjunto de facilitadores, obstaculizadores y aprendizajes del proceso de instalación. Dicho análisis permitió generar un reporte por cada SLEP y a nivel nacional, a partir de los cuales fue finalmente posible establecer hallazgos transversales, aprendizajes y recomendaciones para la implementación de la política y las conclusiones finales del presente informe.

4 REVISIÓN DE LITERATURA INTERNACIONAL

4.1 OBJETIVO DE LA REVISIÓN DE LITERATURA

La revisión de literatura se abocó a describir experiencias internacionales sobre procesos de transición a gran escala en el sistema educativo, enfatizando en el nivel intermedio y su relación con las escuelas. Además, se indagó en criterios validados por la comunidad internacional para realizar el seguimiento a la implementación temprana de una política de esta envergadura (originados mediante organismos internacionales, experiencias comparadas, investigaciones relevantes, entre otras fuentes).

4.2 EL ROL Y EL VALOR DEL NIVEL INTERMEDIO EN LOS SISTEMAS DE EDUCACIÓN

La experiencia internacional evidencia que las acciones tomadas por entidades del nivel intermedio influyen en la calidad educativa de las escuelas bajo su jurisdicción, existiendo agencias más efectivas que otras respecto a mecanismos de gestión y prácticas de apoyo. En particular, Anderson (2006, 2017) ha destacado como características de las agencias de nivel intermedio que son efectivas: a) sentido de eficacia común; b) enfoque en resultados académicos y calidad de enseñanza; c) compromiso con cumplir estándares de desempeño; d) implementación de programas y métodos de enseñanza comunes; e) alineamiento entre programa, materiales y métodos, evaluación y estándares; f) desarrollo de sistemas de monitoreo de prácticas y resultados; g) metas explícitas para el mejoramiento y plan para alcanzarlas; h) énfasis en desarrollo del liderazgo directivo; i) formación y apoyo de los docentes; j) énfasis en colaboración y comunidad profesional; k) coordinación de iniciativas de mejora entre agencia intermedia y escuelas; l) interacción estratégica con políticas y recursos gubernamentales.

La evidencia y las recomendaciones para fortalecer instancias de nivel intermedio se encuentran contextualizadas a la realidad chilena en el "Marco para la gestión y el liderazgo educativo local" (Uribe et al., 2017), publicado por LIDERES EDUCATIVOS, Centro de Liderazgo para la Mejora Escolar.

4.3 ENFOQUE DE LA REVISIÓN DE LITERATURA

La búsqueda bibliográfica no permitió encontrar reformas a la educación pública muy similares a la NEP, por lo que podría afirmarse que Chile es un caso particular respecto de esta modalidad de reforma. Sin embargo, esto también se podría explicar porque no existen reportes ni investigaciones que describan la implementación y los procesos de cambio que ocurren al momento de implementarse reformas institucionales a la educación pública. Por tanto, se organizó la revisión en torno a tres fenómenos relacionados: consolidación de distritos escolares, fusiones y adquisiciones corporativas, y modelos alternativos de organización educativa de nivel intermedio.

La consolidación de distritos educativos[1] es definida en la literatura como *"el proceso de combinar o fusionar múltiples distritos para formar uno solo, lo cual implica, en algunos casos, cerrar una o más escuelas, trasladando su población estudiantil"* (Rooney y Augenblick, 2009, p.10). Existe una larga historia de consolidación de distritos escolares en Estados Unidos y Canadá (Howley, Johnson y Petrie, 2011; Spradlin et al., 2010; Rooney y Augenblick, 2009). Pero, a diferencia de la reforma chilena actual, estos procesos se dieron más en una lógica de reestructuración que de cambios institucionales en la forma de gobernanza y de provisión del servicio educativo. Igualmente, la consolidación de distritos escolares ha implicado generar un sistema más centralizado de órganos de nivel intermedio y una menor participación de la comunidad local en la gobernanza del sistema educativo.

Los procesos de integración de distritos escolares, ocurridos tras la consolidación, no han sido muy estudiados, por lo que la búsqueda se amplió fuera del ámbito educativo para indagar en qué sucede cuando organizaciones se unen para formar una nueva, ahondando en la experiencia de fusiones y adquisiciones corporativas. Además, se indagó en modelos alternativos en los cuales órganos de nivel intermedio organizan sus servicios educativos, buscando promover una discusión respecto a cómo los futuros SLEP pueden desplegar el apoyo a sus escuelas.

4.4 ANÁLISIS DE LITERATURA ESPECIALIZADA: PRINCIPALES HALLAZGOS

4.4.1. Motivos para emprender procesos de consolidación y fusión.

Se indagó en las razones que han motivado tanto la consolidación de distritos escolares como la fusión de empresas en el ámbito corporativo.

Respecto a la consolidación de distritos escolares, la literatura señala que los gobiernos nacionales o estatales la emprenden principalmente por dos razones: reducir los costos de la educación y mejorar la eficiencia al optimizar los costos de operación por estudiantes; y mejorar el rendimiento y la experiencia educativa de los estudiantes, ofreciendo mayores oportunidades académicas y brindando mayor apoyo a los docentes. Igualmente, cabe señalar que no existe evidencia consistente o concluyente respecto a la relación entre contar con distritos más grandes y mejorar la eficiencia o incrementar el rendimiento estudiantil. En particular, la literatura ha evidenciado que "un tamaño de distrito óptimo" puede variar según las características de las comunidades en que se insertan.

En tanto, el motivo principal para emprender fusiones y adquisiciones corporativas es maximizar el valor para propietarios o accionistas. Dicha maximización se produciría al lograr "economías de escala" mediante un despliegue y un uso más eficiente de recursos y servicios, al incrementar el poder de mercado mediante la reducción de la competencia y el acceso a nuevos mercados, y al mejorar el rendimiento de niveles operativos (Birkenshaw et al., 2000; Haleblian et al., 2009; Portugal et al., 2014). Si bien las fusiones y adquisiciones persisten como estrategias comerciales populares, la mayoría no logra sus objetivos en materia de beneficios para propietarios y accionistas (Cartwright y Schoenberg, 2006; Haleblian et al., 2009; Osarenkhoe y Hyder, 2015).

4.4.2. Procesos de integración posteriores a consolidación/fusión y adquisición.

La integración se refiere al periodo posterior a la consolidación o la fusión, en el que organizaciones previamente separadas transitan a una organización conjunta. Se ha distinguido entre una fase de movilización, en que líderes y participantes organizan y planifican el cambio antes de que ocurra, a la fase de implementación, en que se inicia su puesta en marcha (Anderson, 2010).

1 El distrito escolar es la unidad de gobierno y administración de la educación pública en Estados Unidos y Canadá. Es más reducida que el Estado o la Provincia, y tiene como único foco la gestión de la educación de ese territorio específico.

El proceso de consolidación de distritos escolares no ha sido debidamente estudiado, pese a lo cual, algunos estudios han identificado ciertos factores positivos y negativos en las primeras etapas. Entre los positivos, se encuentran el involucramiento del liderazgo local en la planificación, la credibilidad del órgano que conduce y supervisa el proceso, la capacidad para mantener el foco en el aprendizaje, y la elección de socios para la consolidación. En tanto, entre los efectos negativos, destacan la falta de claridad en la legislación y la percepción de pérdida de control de la educación local. Finalmente, cabe destacar que la disposición de los actores locales para el cambio puede impactar tanto positivamente como negativamente a este proceso.

En el caso de las fusiones y adquisiciones, se han identificado como factores clave para la integración exitosa: crear y comunicar una visión clara; desarrollar el liderazgo; asignar responsabilidades y recursos para el proceso de transición; implementar un monitoreo activo y responder a las inquietudes de los empleados; promover una comunicación bidireccional abierta y honesta con los mismos; desarrollar identidad y confianza organizacionales; incentivar el intercambio de conocimiento y experiencia; capacitar a empleados para integrar culturas organizacionales y expectativas; y, por último, contar con un enfoque continuo en perspectivas y satisfacción del cliente.

A rasgos generales, una lección sumamente importante de esta literatura se refiere a que el proceso de integración debe ser gestionado, asumiendo alguna persona o grupo (especialistas en las materias abordadas) la responsabilidad de conducirlo y facilitarlo.

4.4.3. Impacto de los procesos de consolidación.

Pese a que la literatura sobre áreas de impacto de procesos de consolidación es ambigua, se identifican seis áreas que se deben considerar al monitorear la consolidación de distritos y escuelas, a saber: i) aspectos financieros, ii) rendimiento estudiantil, iii) calidad y experiencia académica, iv) experiencia profesional y condiciones laborales de docentes, v) gobernanza, y vi) cierre de escuelas (Howley, Johnson y Petriel, 2011; Rooney y Augenblick et al., 2009). Las ventajas y desventajas de la consolidación de distritos no resultan fácilmente generalizables, debido a que muchos estudios no investigan directamente los impactos. Si bien algunos de ellos indagan en indicadores de impacto entre distritos de distinto tamaño, otros son estudios de caso que no pretenden generalizar sus resultados.

Por su parte, el impacto de las fusiones y adquisidores corporativas se ha estudiado a nivel de las finanzas, los mercados, los empleados, y la calidad y eficiencia del producto/servicio. Igualmente, cabe señalar que la evaluación adecuada de los resultados de la consolidación de distritos escolares y de fusiones corporativas requiere estudios longitudinales, pues los resultados a corto plazo pueden variar a través del tiempo. Sin embargo, no se encontró ninguna investigación longitudinal sobre el impacto de procesos de consolidación.

4.4.4. Modelos alternativos de servicios educativos de nivel intermedio.

La literatura y la experiencia internacional en educación sugieren que los SLEP podrían elegir trabajar de distintas maneras con sus escuelas. Entre los potenciales modelos alternativos destacan: centros descentralizados para la supervisión escolar y el apoyo dentro del SLEP; centros regionales de servicios educativos y acuerdos entre los SLEP; cadenas y redes entre escuelas; y la formación de carteras de servicios educativos dentro de los SLEP.

4.5 REFLEXIONES DEL PROCESO DE INSTALACIÓN DE LA NEP, CONSIDERANDO LA EXPERIENCIA COMPARADA

La revisión de literatura permite plantear algunas reflexiones relevantes respecto al proceso de transición hacia el nuevo sistema de la NEP en Chile, en particular a lo que se refiere a la creación de los SLEP. Lo más relevante es que el proceso de integración debe ser gestionado. En la conducción de dicho proceso, se requerirá fomentar el desarrollo profesional de quienes lo lideren, permitiéndoles que conozcan factores asociados a entidades intermedias efectivas en sistemas de educación. Además, se debe aprovechar el conocimiento y los recursos de los sostenedores municipales que se agrupan en un nuevo SLEP, evitando que se replique lo que anteriormente no dio buenos resultados. Igualmente, no se debe asumir a priori la compatibilidad de las culturas organizacionales de quienes trabajaban en distintos municipios. Finalmente, resulta clave mantener el foco en los resultados de aprendizaje de los estudiantes y la mejora de la calidad, evitando distracciones derivadas de problemas logísticos o micro-políticos.

La transición a los SLEP presenta una oportunidad única para crear e implementar una nueva visión de la educación pública, nacional y localmente. No obstante, existe el riesgo de que pese a que la instalación de los SLEP termine siendo un cambio estructural en el sistema de educación pública, este no logre una mejora sustantiva en la calidad de la enseñanza y el aprendizaje, en el liderazgo o en el apoyo brindado a las escuelas. Por consiguiente, en el contexto del monitoreo y aprendizaje del proceso, se debe procurar responder 3 preguntas fundamentales: ¿Se está haciendo algo significativamente distinto de lo que se hacía antes de que existieran los SLEP? ¿Lo que se está haciendo, conduce a mejoras medibles y sostenibles en la calidad de la educación, la equidad y la inclusión en los establecimientos públicos? ¿Cuál es nivel de adaptabilidad en el proceso de cambio que permite responder de manera pertinente y contextualizada a las distintas necesidades de los SLEP?

5

EVIDENCIA DOCUMENTAL: ASPECTOS TRANSVERSALES EN LOS PROCESOS DE CAMBIO EN EDUCACIÓN A GRAN ESCALA

En el presente capítulo, se presenta una revisión de aspectos transversales sobre procesos de cambio de sistema en educación a gran escala, pese a que no existen antecedentes escritos de reformas similares a la NEP en otra parte del mundo. El estudio del proceso de transición de la educación municipal a los SLEP implica conocer no sólo aspectos de orden organizacional, sino también relacional y de comprensiones comunes respecto a la lógica y los objetivos de un cambio a gran escala. Se indagó en cuatro aspectos estructurales del proceso de instalación: i) gobernanza o diseño de relación entre el nivel central y el local; ii) coherencia política y cultural entre niveles; iii) creación de capacidades; y iv) foco en prácticas pedagógicas en el aula.

5.1 GOBERNANZA O SISTEMA DE RELACIÓN ENTRE EL NIVEL CENTRAL Y LOCAL

Los enfoques de gobernanza refieren a la coordinación y las decisiones que garantizan la planificación e implementación de una enseñanza efectiva. No existen modelos ejemplares, sino que los sistemas dependen de la organización política y cultural de cada sociedad. En los países OCDE existe una variedad de modelos de gobernanza educativa, los que han sido tipificados en la clasificación de gobernanza intrasistema (OCDE, 2015), refiriendo a distintas relaciones entre el nivel central y el local (intermedio). El cambio de sistema educativo en Chile se puede relacionar con la transición entre dos modelos: el *"Poder Central y Local"* y el "*Poder Central y Regional".*

En el caso del *"Poder Central y Local",* se cuenta con un ministerio o autoridad central que guía el sistema y la educación es impartida por los municipios. Por consiguiente, las autoridades locales tienen mayor responsabilidad en la prestación de los servicios educativos, como se observa en los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia). En tanto, en el caso del *"Poder Central y Regional"*, se cuenta con sistemas relativamente descentralizados, en que el gobierno central diseña el marco legal y regulatorio de principios, objetivos y contenidos, mientras los gobiernos regionales imparten educación con diferentes grados de autonomía y cuentan con el apoyo de instituciones coordinadores. Algunos países que sirven como ejemplos de este modelo, son Australia y España.

El nuevo sistema de Educación Pública en Chile se encuentra más cerca de la segunda modalidad descrita, por la creación de un ámbito territorial que supera el nivel local (cuya referencia histórica de base ha sido el municipio). Desde el punto de vista de la dinámica del cambio, resulta destacable el carácter incremental que se desprende de los tiempos considerados para la transición del nuevo sistema, pues la gobernanza entre la DEP y los SLEP se desarrollará simultáneamente a la implementación y supervisión que los DEPROV, los DAEM y los municipios continuarán efectuando, enmarcados en el sistema tradicional. Por consiguiente, ambos sistemas –reformado y tradicional- coexistirán por varios años, con un balance incierto.

Si bien los modelos descritos por la OCDE refieren a sistemas instalados, igualmente permiten distinguir la presencia de niveles de responsabilidad diferenciados, con diversas medidas y controles que cautelan la coherencia sistémica en la implementación de

políticas educativas. Cabe destacar que mientras mayor sea el grado de descentralización en la toma de decisiones, será creciente la complejidad del proceso de diseño de políticas o acuerdos interinstitucionales.

5.2 COHERENCIA POLÍTICA Y CULTURAL ENTRE NIVELES

La literatura sostiene que, para que la planificación de acciones tenga los resultados esperados, se debe garantizar que la aplicación de políticas armonice con sus estructuras de gobernanza, junto con clarificar las respectivas responsabilidades de los actores involucrados en el proceso (Fasekas y Burns, 2012). Estas premisas resultan centrales para evaluar las acciones de la Planificación 2018-2019, en relación con el logro del principal objetivo de la NEP: "Mejorar la calidad de la educación pública, transformándola en referente de la educación en Chile…". De esta forma, emerge como clave la coherencia del sistema, no sólo en el ámbito de la organización y de la estrategia, sino a nivel de una comprensión común sobre el propósito y la naturaleza del trabajo, que se refleja en acciones individuales y en la labor colectiva de los profesionales del sistema educativo (Uribe et al., 2017). Por ello, la instalación de los SLEP deberá enfatizar en la construcción de comprensiones, lenguajes, acuerdos y objetivos comunes.

En este marco, Fullan (2011) sostiene que la ausencia de una mentalidad sistémica repercute en que los países no logren la combinación correcta de factores para movilizar una educación de calidad para todos sus ciudadanos. En este sentido, Fullan y Quinn (2016) proponen lo que se denomina Marco de Coherencia, una herramienta que permite el análisis de la misma entre los líderes de los distintos niveles, al implementar efectivamente una estrategia de cambio a partir de la comprensión de un compromiso colectivo. Este se expresa en las planificaciones y acciones que emanan desde el nivel central hacia los SLEPs, y desde estos hacia los establecimientos educativos, con la posibilidad de un flujo similar, pero en sentido contrario (Collet, 2016). Los cuatro aspectos centrales de este marco son: i) dirección focalizada; ii) liderazgo que genera acuerdo en torno a propósitos claros y se orienta a generar impacto; iii) promoción de buenas prácticas docentes y énfasis en los objetivos de aprendizaje como ordenadores del sistema y iv) procesos de rendición de cuentas que clarifiquen y transparenten el nivel de logro de los objetivos.

La coherencia del sistema también dependerá del grado de armonización y consistencia en la aplicación de las políticas, promoviendo un tipo de gobernanza en el cual, a partir de espacios de comunicación y participación, converjan las políticas públicas, y las expresiones y necesidades locales. Además, dicha coherencia requiere una clara agenda de la gestión del cambio, en términos de identificación de prioridades, definición de estándares, y evaluación de la capacidad instalada y de la efectividad del sistema de información y datos (Barber, 2008).

Otro aspecto relevante es la gestión del tiempo, pues permite plantear ámbitos relevantes en los que se puedan lograr cambios sustantivos, indicando con claridad en qué se desea avanzar, lo que clarifica tanto la planificación como la rendición de cuentas. En este marco, Hopkins (2008) propone un análisis de medio tiempo que permite evaluar los focos del proceso de cambio, según objetivos propios de cada momento, resultando central que ambas etapas sean consideradas desde una estrategia sistémica de largo plazo.

Contar con claridad requiere tomar definiciones sobre cuáles son los ámbitos de responsabilidad, quién decide y sobre qué temas, a quien se le rinde cuentas, cómo se hace, cuándo y por qué (OCDE, 2015; Raczynski y Salinas, 2006). En la generación de dicha coherencia sistémica, resulta central combinar compromisos de estandarización y centralización con estrategias de diferenciación, que consideren la variabilidad de contextos, capacidades y competencias profesionales (Elmore y Childress, 2006).

5.3 CREACIÓN DE CAPACIDADES

Cuando se abordan desafíos a gran escala, no resulta suficiente el compromiso y la convicción de mejorar, sino que también es necesario fortalecer las capacidades de docentes y equipos de liderazgo a nivel de escuela y nivel intermedio, en pos de crear un *sentido fuerte de eficacia colectiva* (Anderson, 2016). Una pregunta central del presente estudio es indagar en el nivel de importancia y las acciones desplegadas respecto al desarrollo profesional como un espacio de fortalecimiento de capacidades. En particular, tres son los niveles de fortalecimiento de capacidades en que resultará necesario indagar: a) el de los líderes a nivel nacional (Mineduc, DEP y Sistema de Aseguramiento de la Calidad), intermedio (SLEP) y local; b) el de los profesores y personal de apoyo profesional de los establecimientos educativos; y c) el de los equipos técnicos de nivel nacional (DEP) e intermedio (SLEP).

Para el proceso de instalación en curso, posee especial relevancia el desarrollo de las capacidades docentes, situándose entre las prioridades de la NEP. Esto es consistente con los esfuerzos por apuntalar la labor docente, toda vez que los profesores emergen como principales responsables del aprendizaje de sus estudiantes (Santos, 2015; Szczesiul, 2014; Whitehurst, Chingos, y Gallaher, 2013). Para el logro de dicho objetivo, resulta central fortalecer las capacidades de los directivos escolares debido a su rol de liderazgo pedagógico, convirtiéndose en un actor que acompaña, da apoyo y se preocupa por el desarrollo docente. Por ende, resulta indispensable la identificación de potenciales candidatos a constituirse en líderes pedagógicos, a través de políticas que cautelen el tránsito del rol docente al rol directivo (Turnbull, Riley y MacFarlane, 2015).

Por otra parte, la literatura ha otorgado creciente importancia a la contribución del liderazgo intermedio en la creación de comunidades de aprendizaje, enfatizando en la importancia que posee el conocimiento de los líderes intermedios respecto a los factores que facilitan el desarrollo de prácticas docentes (Dickson y Mitchell, 2014; Honig, 2012). Además, la evidencia sugiere que es indispensable que los equipos técnicos del nivel intermedio cuenten con adecuadas herramientas y conocimientos pedagógicos para generar condiciones de apoyo a las escuelas y liceos, siendo clave el establecimiento de un nivel de confianza relacional que permita la colaboración (Fullan et al., 2003). Esto es muy importante en el caso de la NEP, pues el nivel intermedio se constituirá en el principal y más cercano ente de apoyo técnico-pedagógico a los centros escolares, siendo clave que sus equipos se encuentren constantemente preocupados de mejorar sus competencias y habilidades, desarrollando una capacidad de aprendizaje permanente.

5.4 FOCO EN PRÁCTICAS PEDAGÓGICAS EN EL AULA/ESTUDIANTES

La investigación especializada ha coincidido en la relevancia de que los directivos del nivel intermedio ejerzan un liderazgo con foco en los aprendizajes, priorizando que sus acciones tengan efecto en la sala de clases y en los estudiantes (Hopkins, 2008; Campbell y Fullan 2006; Anderson, 2006). En este marco, la forma en que las escuelas organizan, coordinan, implementan y monitorean el trabajo pedagógico emerge como decisiva para el buen desempeño de los establecimientos educativos, siendo un factor fundamental para su sostenibilidad (Bellei et al., 2014).

Un rol esperado de las gestiones locales de educación es asegurar que las estrategias de enseñanza estén alineadas con las políticas, los programas de estudios y los recursos didácticos, lo que facilita la emergencia de espacios de colaboración, retroalimentación y mejoramiento entre docentes. Alinear requiere explicitar y llegar a acuerdos antes de la implementación de procesos (Anderson, 2003; Chingos y Whitehurst, 2012; Knapp et al., 2010; Meyer-Looze, 2015). En el plano de la enseñanza, la claridad sobre las metas de aprendizaje emerge como un factor determinante en las políticas de resultados declaradas a nivel local.

Un estudio desarrollado por Honig, Copland, Rainey, Lorton y Newton (2010) permitió evidenciar que, para el mejoramiento de los aprendizajes de los estudiantes, resulta central que el nivel intermedio se involucre activamente, modificando sus prácticas organizacionales y reconociendo esta reorganización como una reforma orientada al mejoramiento. El compromiso con esta mejora de las oportunidades de aprendizaje implica promover apoyos diferenciados para escuelas con mayores desafíos, desarrollando una mirada territorial preocupada por el bienestar y logro educativo de todos los estudiantes (Togneri y Anderson, 2003).

Una última condición relevante, en este ámbito, es el buen uso de datos e información disponible en el sistema. Es importante conocer el nivel de capacidades de los líderes de los SLEP y de sus equipos en el uso de los sistemas de información disponibles a nivel nacional, en pos de asegurar que estos antecedentes lleguen a los establecimientos de forma comprensiva y siendo utilizados de manera efectiva (Daly y Finnigan, 2016; Elfers y Stritikus, 2014). Además, resulta pertinente desarrollar sistemas de información orientados a monitorear aspectos específicos de la realidad educacional del territorio (Valenzuela, Montecinos, Abufhele, Fernández y Gálvez, 2010). El uso de datos intenciona la toma de decisiones basada en evidencia, facilitando una gestión situada y acorde a las necesidades del territorio, aumentando su posibilidad de generar impacto.

6 ANÁLISIS TRANSVERSAL Y PRINCIPALES HALLAZGOS

6.1 DIMENSIÓN 1: DESARROLLAR UN SISTEMA PÚBLICO LOCAL Y NACIONAL CON VISIÓN COMPARTIDA Y A ESCALA TERRITORIAL

6.1.1. Diagnóstico

Tabla Nº 1: Principales aspectos diagnosticados de la Dimensión 1 (Según matriz de análisis definida)

CONSTRUCCIÓN DE UNA VISIÓN Y ESTRATEGIA COMPARTIDA	• Alta expectativa de directivos sobre el impacto de cambio de sostenedor para avanzar en mejoramiento de la calidad educativa. • Escaso involucramiento de profesores, estudiantes y apoderados en la etapa inicial.
GESTIÓN PARTICIPATIVA	• Avances iniciales en la conformación de Comités Directivos y Consejos Locales. • Reconocimiento de existencia de espacios de participación, pero con cuestionamiento a su real impacto.
SELLO TERRITORIAL	• Ningún SLEP ha conseguido elaborar su Proyecto Educativo Local (PEL), pero ello depende de la existencia de la Estrategia Nacional para la Educación Pública, la cual aún no está aprobada. • Se evidencia la existencia de instancias informativas para iniciar elaboración del modelo territorial.
REDES Y FORMAS INSTITUCIONALES DE PARTICIPACIÓN E INSERCIÓN TERRITORIAL	• Alto compromiso en el proceso de traspaso desde los municipios, pero reducido involucramiento en implementación de los SLEP. Es un desafío pendiente. • Redes generadas con instituciones del sistema educativo y entre SLEP, en forma incipiente.
ROL DE LA DEP	• Ha ido perfeccionando su apoyo, orientando más que mandatando. • Es necesario coordinar mayormente áreas de trabajo de DEP y SLEP.
ESTRATEGIA NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA 2019-2027	• Aún en desarrollo, pero a diciembre 2018 no había incluido participación de establecimientos escolares.

Fuente: Elaboración propia.

a) ***Construcción de una visión y estrategia compartida.*** Desde los inicios del proceso de instalación, destacó el elevado compromiso de los actores involucrados con la NEP, asociándola con la posibilidad de impulsar una mejora en la educación pública. El trabajo de los SLEP, mediante instancias informativas, ha permitido que persista una alta valoración entre los directivos respecto de la necesidad de impulsar este cambio institucional, encontrándose mayoritariamente convencidos de que el cambio de sostenedor mejorará las oportunidades educativas de sus estudiantes. Esto se contrapone con el involucramiento marcadamente menor de profesores, estudiantes y apoderados en el proceso de instalación. Igualmente, persisten altas expectativas entre los docentes, quienes esperan recibir un mayor apoyo técnico-pedagógico. Respecto a los actores institucionales, durante este periodo se ha producido un mayor afianzamiento de la DEP, tras superar dificultades iniciales de

coordinación con el Mineduc y los SLEP. Tanto el Ministerio como la DEP, valoran a la NEP como una oportunidad para desarrollar un sistema educativo especializado, con un acentuado sello territorial.

b) ***Gestión participativa.*** Inicialmente, ante el retraso de la DEP en la elaboración de los reglamentos de conformación de las instancias participativas y su aprobación en la Contraloría General de la República, los SLEP decidieron desarrollar conversaciones de sensibilización con actores territoriales. Esto permitió que todos los SLEP avanzaran en la conformación y el funcionamiento de sus Comités Directivos y Consejos Locales. Sin embargo, cabe señalar que la participación en la conformación de estas instancias ha sido principalmente de centros de padres, madres y apoderados, encontrándose el resto de las familias mayormente desvinculadas del proceso. A esto se suma que, entre los docentes, pese a reconocerse la existencia de mayores espacios de participación, existe un cuestionamiento a que ellos tengan un impacto real en la toma de decisiones.

c) ***Sello territorial.*** Actualmente, el proceso de generar un sello territorial se encuentra en sus primeras etapas de desarrollo, abocado a conocer las realidades de los establecimientos. El rol secundario de este aspecto, frente a la preeminencia de las tareas administrativas durante la etapa de instalación, se evidencia en que ningún SLEP ha conseguido elaborar su Proyecto Educativo Local (PEL). Pese a lo anterior, se han desarrollado instancias informativas para iniciar dicho proceso, las que han logrado transmitir a los directivos la relevancia de dicho instrumento para construir una educación con foco territorial. Por otra parte, a nivel nacional, destaca la instalación de gestores territoriales para acompañar a los SLEP en la construcción de sus sellos territoriales.

d) ***Redes y formas institucionales de participación e inserción territorial.*** Pese a que todos los SLEP identificaron como clave la relación con las municipalidades, se ha observado una colaboración dispar según territorio, manteniéndose estas mayormente lejanas. Esto se encuentra asociado a las distintas realidades previas al traspaso, a la generación de comparaciones con la antigua gestión y a la existencia de cierta desconfianza y resistencia a los cambios. Pese a esto, los municipios consideran relevante fomentar una relación más cercana con los SLEP, debido a que continúan recibiendo demandas de las familias y a que seguirán implementado diversos programas de apoyo a las comunidades escolares. Por otra parte, las redes que han establecido los SLEP continúan siendo principalmente con instituciones del sistema educativo, particularmente con JUNJI, JUNAEB y DEPROV. Otra vinculación relevante ha sido la generada entre los SLEP, que ha permitido que aquellos que se instalaron antes (Puerto Cordillera y Barrancas) puedan transmitir sus aprendizajes a los restantes. Finalmente, no se registran avances relevantes en la formación de redes entre colegios públicos.

e) ***Rol de la DEP.*** Desde los SLEP, existe una valoración positiva del trabajo de la DEP, reconociéndose que ha ejercido un rol de acompañamiento más efectivo, sugiriendo orientaciones más que mandatando procedimientos. Igualmente, persisten críticas respecto a la poca comprensión de la realidad del territorio y al exceso de demanda en cuestiones administrativas. Por ende, surge como desafío alinear las expectativas de los SLEP respecto al acompañamiento de la DEP, y coordinar mayormente las áreas de trabajo de esta y los SLEP.

f) ***Estrategia Nacional de Educación Pública 2019-2027.*** Durante la primera fase de instalación (hasta diciembre del 2018), este proceso no ha llegado a los centros escolares, lo que resulta contradictorio, pues consideran que podrían aportar importantes aprendizajes del proceso de instalación que han llevado a cabo.

6.1.2. Facilitadores y obstaculizadores

a) ***Facilitadores:*** Se reconocen como tales, el alto nivel de compromiso de funcionarios SLEP y directivos de escuela; la percepción positiva del Mineduc respecto a los

cambios que implica la NEP; la valoración positiva de los directivos respecto a la instalación de instancias de participación y al involucramiento en la construcción del PEL; la experiencia de trabajo previa de los funcionarios de los SLEP en los DAEM y el conocimiento de sus directores respecto a sus territorios; la definición de procedimientos de trabajo y el desarrollo de iniciativas en conjunto con otros actores del sistema educativo; la disposición de las municipalidades para el trabajo conjunto; la relación colaborativa establecida entre las direcciones de los SLEP; y la entrega de orientaciones y lineamientos más claros desde la DEP.

b) ***Obstaculizadores:*** Se identifican como tales la ausencia de una visión compartida que no integre sólo a directivos, sino también a profesores, estudiantes y apoderados; la percepción de que los mecanismos participativos no influyen significativamente en la toma de decisiones; la incertidumbre generada por el cambio en la administración gubernamental a nivel nacional y la salida de directivos de la DEP y los SLEP; el difícil tránsito desde una cultura organizacional municipal y local a una cultura territorial y pública; el hecho de que la mayor extensión territorial ha generado problemas de comunicación y la percepción de que existe menos preocupación por los establecimientos educacionales más alejados; la ocurrencia de traspasos a mitad de año o la no generación de adecuados planes de anticipación; la demora de la DEP en la elaboración de los reglamentos de las instancias de participación; el escaso vínculo entre municipios y SLEP en algunas comunas; la falta de claridad respecto a las posibilidades de articulación con otros actores del sistema educativo, especialmente entre DEP y SLEP; el reordenamiento de los equipos directivos de SLEP y DEP; y el funcionamiento en dependencias físicas separadas en algunos SLEP.

6.1.3. Recomendaciones y aprendizajes.

Los actores consultados destacan la relevancia de construir una cultura organizacional de colaboración y comunicación. Además, resaltan el lograr una mayor articulación con organizaciones territoriales, especialmente municipalidades, y el funcionamiento en torno a unidades territoriales más simples dentro de cada SLEP. Así también, se otorga relevancia a intensificar la configuración de un sello territorial y lograr relaciones claras y fluidas entre las instituciones de la NEP. Otro aprendizaje ha sido, o se refiere a distinguir más claramente los aspectos críticos de la gestión del territorio, no olvidando el énfasis en lo pedagógico. Por su parte, desde la DEP, destacan reducir las incertidumbres en los SLEP sobre los cambios impulsados a nivel nacional y promover un mayor involucramiento de las comunidades educativas en los planes de anticipación. Por último, se reconoce la relevancia de que se den "señales", principalmente desde el Mineduc, respecto a que la mejora de la educación pública es el principal objetivo del cambio de sistema.

6.1.4. Conclusiones generales.

Destaca la labor realizada por los SLEP por afianzar el compromiso de los directivos con la NEP, siendo el principal desafío integrar al resto de actores escolares (profesores, estudiantes y apoderados). Resulta clave fortalecer la acción coordinada entre el Mineduc, la DEP y los SLEP, para comunicar las potenciales mejoras que se produzcan en las oportunidades de aprendizaje de los estudiantes. Otro ámbito destacado es la puesta en marcha de las instancias de participación, siendo necesario avanzar en la incorporación de los actores aún ausentes e incrementar su incidencia en la toma de decisiones. Se observan importantes desafíos en la conformación del sello territorial, asociados a la identificación de desafíos compartidos respecto a los procesos de aprendizaje, a la división del territorio en unidades administrativas más pequeñas y a la elaboración de los PEL. Respecto a las redes, se observan avances en el trabajo conjunto entre los SLEP, presentándose desafíos en relación a fomentar el vínculo con las municipalidades y entre los establecimientos educativos. En tanto, se evidencia un apoyo más efectivo de la DEP, asociado al ámbito técnico pedagógico y al trabajo territorial, siendo relevante aminorar las presiones administrativas. Finalmente, resulta relevante involucrar a las comunidades educativas en la generación de la Estrategia Nacional para la Educación Pública.

6.2 DIMENSIÓN 2: INSTALACIÓN DE LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD

6.2.1. Diagnóstico

Tabla Nº 2: Principales aspectos diagnosticados de la Dimensión 2 (Según matriz de análisis definida)

FORMACIÓN Y DESARROLLO DE CAPACIDADES PARA LA INSTALACIÓN DE LAS NUEVAS INSTITUCIONALIDADES	• Dificultades por conocimientos heterogéneos entre los exfuncionarios DAEM
CONFORMACIÓN DE LA DIRECCIÓN DE EDUCACIÓN PÚBLICA (DEP)	• Proceso complejo, debido a simultáneidad de su instalación con los SLEP. • Definición de ejes de acción y planes estratégicos para el trabajo con los SLEP. • Generación inicial de vínculos con Mineduc, Superintendencia y SAC.
TRASPASO DEL SERVICIO EDUCATIVO DESDE EL SISTEMA ESCOLAR MUNICIPAL A LOS SLEP	• Solo 6 de los 14 municipios que traspasaron contaron con plan de anticipación. • Problemas de financiamiento de jardines y de cierres financieros en los DAEM.
CONFORMACIÓN DE LOS SERVICIOS LOCALES DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SLEP)	• Problemas asociados a desconocimiento de procesos de gestión, escasez de personal y alta rotación de directivos.
TRASPASO DEL PERSONAL	• Dificultades en concursos por menor tamaño y mayor profesionalización de plantas de los SLEP respecto a los DAEM. • Incertidumbre en los establecimientos, información no llegó a los docentes.
TRATAMIENTO DE DEUDAS	• La mayoría de los municipios contaban con situaciones financieras ordenadas. • Los SLEP se han encargado de deudas por inmuebles y DEP por remuneraciones (solo un caso problemático).

Fuente: Elaboración propia.

a) ***Formación y desarrollo de capacidades para la instalación y formación de las nuevas institucionalidades.*** Desde la aprobación de la ley de la NEP, la DEP conformó los "equipos de avanzada", que comenzaron a trabajar cuando las plantas profesionales de los primeros SLEP aún no estaban listas para funcionar. El proceso de instalación enfrentó complicaciones, debido a que, respecto a los requisitos de la nueva institucionalidad, los conocimientos de los exfuncionarios de los DAEM y de Corporaciones eran heterogéneos. A esto se sumó que, a nivel de la DEP, se detectaron importantes falencias de gestión, tanto de la información disponible, como de los proyectos correspondientes a las diversas áreas profesionales y el manejo de software que apoya este ámbito. Esta falta de capacidades iniciales buscó ser atendida por capacitaciones emanadas desde los mismos SLEP. Otra problemática, a nivel municipal, fue que no se desarrollaron iniciativas de formación de capacidades para los funcionarios que realizaron el traspaso, lo que generó importantes dificultades al sumarse a procesos de anticipación casi inexistentes. Pese a lo anterior, es posible sostener que, a fines de 2018, los SLEP contaban con las capacidades para administrar los establecimientos escolares, teniendo una visión más positiva del complejo proceso de instalación. En tanto, en la DEP se planteó el desarrollo de capacidades profesionales como uno de los objetivos prioritarios para el año 2019, considerando para este fin tanto a los nuevos directores ejecutivos como a los distintos profesionales, en pos de apoyar a los establecimientos educativos.

b) ***Conformación de la Dirección de Educación Pública (DEP).*** Su puesta en marcha fue un proceso altamente complejo, pues además de desarrollarse paralelamente a la instalación de los dos primeros SLEP, implicó realizar -al mismo tiempo- definiciones sobre visión, tareas y formas de trabajo. Antes de la aprobación de la Ley 21.040, se creó una Secretaría Técnica de la Educación Pública, encargada de estudiar su diseño y viabilidad. Posteriormente, la instalación de la DEP estuvo marcada por la incertidumbre, asociada tanto al cambio de gobierno como a la definición de la estructura y organización que requería para asumir su labor orientadora. Pese a esto, se lograron definir seis líneas de acción para guiar su labor respecto a los SLEP, a lo que sumó un proceso de planificación estratégica para cada SLEP, en el que se determinaron los lineamientos de trabajo a nivel territorial. En relación con el Mineduc, se han formado incipientes alianzas con la Subsecretaria de Educación Parvularia, que han facilitado el proceso de Reconocimiento Oficial del Estado a los jardines infantiles. Por otra parte, el vínculo conformado con la Superintendencia de Educación se percibe como mayormente complejo, producto del manejo de los procesos de fiscalización y la gestión de denuncias. Finalmente, la relación con el Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SAC) aún se encuentra en la fase de elaboración del diseño de un marco de actuación.

c) ***Traspaso del servicio educativo desde el sistema escolar municipal a los SLEP.*** De las 14 municipalidades que traspasaron sus establecimientos, sólo 6 tuvieron un plan de anticipación. La existencia previa de asociaciones de municipalidades facilitó el traspaso, destacando el caso de Costa Araucanía. Otro facilitador fue que la mayoría de las municipalidades tenían un manejo financiero ordenado, e incluso algunos se autofinanciaban. A contramano, entre los problemas del traspaso, se identificó también la situación de los jardines infantiles, que han dejado de recibir fondos municipales que anteriormente disponían, así como las dificultades para realizar el cierre financiero de los DAEM, debido al traspaso del personal capacitado a los SLEP, o a la delimitación de los inmuebles pertenecientes a estos y a los municipios. Recogiendo dichas problemáticas, la DEP generó un manual de instalación, que aborda los distintos tipos de traspasos. Los distintos problemas identificados han repercutido en que las comunidades educativas sostengan una perspectiva crítica del proceso, afirmando que se realizó de manera rápida y desinformada.

d) ***Conformación de los Servicios Locales de Educación Pública.*** La DEP ha identificado tres fases en la instalación de los SLEP: normalización del sistema, profesionalización e instalación de una lógica de mejora permanente, y seguimiento y acompañamiento a los SLEP. Durante esta primera fase de instalación, los principales problemas descritos por los funcionarios de los SLEP se asocian al desconocimiento de los procedimientos de gestión y al reconocimiento de que la dotación de personal no es suficiente para el adecuado ejercicio de sus funciones. Otra problemática en la conformación ha sido la alta rotación de directores y subdirectores, la que también ha afectado a la DEP.

e) ***Traspaso del personal.*** A nivel de la DEP, se realizó el traspaso íntegro de algunos equipos desde el Mineduc. En tanto, para establecer la planta de los SLEP, se realizó primeramente un concurso cerrado, orientado a funcionarios de los DAEM, y luego concursos abiertos para completar las plantas. El hecho de que ningún SLEP contara con plazas para incorporar a todos los funcionarios de DAEM y que la nueva planta fuese mucho más profesionalizada, surgieron como dificultades de este proceso. Luego de finalizado el concurso, emergieron dos problemas: no todos lograron quedar con el mismo cargo que desempeñaban previamente y no se generaron procesos de inducción para el personal seleccionado. A nivel de los establecimientos escolares, se produjo gran incertidumbre respecto a su antigüedad y sueldos, ya que la información entregada a los equipos directivos no logró ser traspasada.

f) ***Tratamiento de deudas.*** En los SLEP instalados en el segundo semestre, las cuentas fueron entregadas con deuda "cero", siendo la situación en la mayoría de las municipalidades bastante ordenada. Sólo un municipio del SLEP de Barrancas

inició su traspaso con deudas vigentes (municipal e histórica). Mientras el SLEP se ha encargado de las deudas de inmuebles, la DEP ha sido la encargada de asumir las deudas históricas de remuneraciones e imposiciones.

6.2.2. Facilitadores y obstaculizadores

a) ***Facilitadores:*** la rápida capacidad de respuesta de la DEP en el ofrecimiento de capacitaciones a los SLEP; la capacidad de los funcionarios de los SLEP para identificar sus necesidades de desarrollo de capacidades; el establecimiento de una planificación estratégica de la DEP para el 2018; la disposición de las municipalidades para efectuar traspasos sin planificación ni plan de anticipación; la oferta de que la educación pública contaría con más recursos fue un incentivo al traspaso; el accionar de los equipos de avanzada de la DEP en la instalación; la gradualidad del proceso de instalación; y la situación financiera ordenada de la mayoría de los DAEM.

b) ***Obstaculizadores:*** la incertidumbre respecto a la aprobación de la ley; el escaso tiempo de traspaso de los primeros SLEP; la instalación simultánea de los SLEP y la DEP, que generó una percepción crítica respecto al apoyo brindado desde esta última; la no realización de un plan de instalación en todas las comunas; el tratamiento dado a los funcionarios DAEM durante el proceso de instalación; la necesidad de desarrollar capacidades en funcionarios que provenían del mundo municipal; la inadecuada identificación de requerimientos profesionales en la planta de funcionarios de los SLEP; la no realización de un levantamiento de las redes y programas complementarios desarrollados por municipios; las imprecisiones en la gestión del traspaso de personal; y el cambio de equipos producido por el cambio de gobierno.

6.2.3. Aprendizajes y recomendaciones.

En primer lugar, el proceso ilustró lo necesario que resulta un proceso de anticipación que genere capacidades en los equipos municipales y de los SLEP, además de una inducción de los nuevos profesionales de los SLEP, a cargo de aquellos ya instalados con mejores prácticas. Además, es fundamental la definición de lineamientos claros, que orienten el proceso de instalación, priorizando la gradualidad y el establecimiento de manuales que se anticipen a los problemas. Otra recomendación es levantar información de los territorios con un alto estándar de rigurosidad, sumado a la identificación de las buenas prácticas que desarrollaban los municipios. También, desarrollar un marco institucional que permita un mejor tratamiento de los funcionarios DAEM, priorizando que los concursos cerrados se realicen de manera temprana y que quienes sean traspasados cuenten con las competencias requeridas, especialmente aquellos transferidos por el Estatuto Docente. Respecto a los equipos de avanzada, resulta necesario que puedan generar relaciones de confianza con los municipios involucrados, poniendo especial atención a catastrar la deuda, y que cuenten con una dotación robusta desde antes del traspaso.

6.2.4. Conclusiones generales.

La instalación de los primeros SLEP ha permitido destacar la importancia de la planificación gradual, subrayando que no solo se requiere clarificar procedimientos, sino también que estos sean conocidos por todos los actores. Si bien el traspaso fue complejo, se dio en comunas que tenían un alto interés en participar del cambio institucional. En base a esto, es probable que, a futuro, la situación de algunos municipios en su relación con los nuevos SLEP sea de mayor complejidad, de cara a ámbitos tales como el financiero, y el apoyo municipal al proceso de anticipación o al mismo cambio institucional. A nivel general, se evidenció que el éxito de la instalación requiere establecer relaciones de cooperación con los municipios. A nivel nacional, se observa la importancia de una mayor coordinación del nivel central con la DEP. Pese a los problemas identificados, a marzo de 2019, la instalación cuenta con la DEP instalada, los cuatro SLEP operativos, y procesos como las instancias participativas en funcionamiento. Lo anterior evidencia avances significativos para la NEP en su primer año de operación.

6.3 DIMENSIÓN 3: PLANIFICACIÓN DEL SISTEMA ESCOLAR PÚBLICO

6.3.1. Diagnóstico

Tabla Nº 3: Principales aspectos diagnosticados de la Dimensión 3 (Según matriz de análisis definida)

PLANIFICACIÓN DE CORTO Y MEDIANO PLAZO DE LA MATRÍCULA ESCOLAR	• La DEP no ha desarrollado una plataforma de planificación de la matrícula. • Esfuerzos heterogéneos para el aumento de la matrícula desde los SLEP.
TRANSICIONES Y ARTICULACIÓN DE LOS CICLOS EDUCATIVOS	• La DEP no ha desarrollado plataforma de trayectorias educativas. • Esfuerzo inicial para mejorar la articulación de la educación inicial y básica.
CONFORMACIÓN DE UN MODELO DE DESARROLLO EDUCATIVO TERRITORIAL	• Si bien no existen modelos, se ha avanzado en la subdivisión territorial. • En los SLEP con mayor tiempo de instalación, hay mejor percepción sobre apoyo territorial. • Interacción heterogénea entre SLEP y establecimientos técnico-profesionales, pese a altas expectativas.

Fuente: Elaboración propia.

a) ***Planificación de corto y mediano plazo de la matrícula escolar.*** A fines de 2018, no existía una plataforma conocida por los SLEP para la planificación de la matrícula, siendo su diseño, validación y operación una responsabilidad de la DEP, y un compromiso a cumplir en el primer año de instalación. Los esfuerzos por promover un incremento en la matrícula fueron heterogéneos en 2018, no respondiendo a una política desde la DEP, sino que, a iniciativas propias de los SLEP, las que han reforzado acciones regularmente desarrolladas desde los establecimientos públicos. Pese a que aún no perciben acciones relevantes, los directores son optimistas respecto a que la reforma permitirá incrementar la matrícula del sector público.

b) ***Transiciones y articulación de los ciclos educativos.*** Casi no existen referencias respecto al desarrollo de una plataforma que permita seguir las trayectorias educativas de los estudiantes. Pese a esto, sí se observa la realización de un esfuerzo progresivo para lograr una mejor articulación entre la educación inicial y la educación básica. Igualmente, a partir de la encuesta, es posible identificar que dicho esfuerzo ha estado más orientado a colegios y liceos que a jardines infantiles.

c) ***Conformación de un modelo de desarrollo educativo territorial.*** Todos los SLEP se encuentran planificando estrategias con dicho objetivo, existiendo un sostenido esfuerzo por levantar antecedentes de los establecimientos bajo su responsabilidad y caracterizar los territorios. Si bien a fines de 2018 no existían "modelos" definidos, se había avanzado hacia esquemas de subdivisión territorial, principalmente en los SLEP que se instalaron más tempranamente (Barrancas y Puerto Cordillera). Pese a que estos esquemas aún son incipientes, han permitido incluir la perspectiva del territorio para mejorar su apoyo y acompañamiento. Sin embargo, en la generación de dichas subdivisiones territoriales, la participación de los directores ha sido escasa, a lo que se suma que ellas han sido comunicadas y explicadas a las comunidades escolares y, especialmente, a los profesores. Cabe señalar que en los SLEP que cuentan con mayor tiempo de instalación, los directivos cuentan con una mejor percepción respecto a los mecanismos de apoyo a nivel territorial, evidenciando que requieren tiempo para impactar gradualmente en los establecimientos. En otro ámbito, relativo al perfeccionamiento de la oferta de enseñanza media técnico-profesional (EMTP), fue posible evidenciar que las comunidades escolares de dichos establecimientos cuentan con altas expectativas hacia la nueva institucionalidad, pero que la interacción con los cuatro SLEP fue altamente heterogénea durante el 2018.

6.3.2. Facilitadores y obstaculizadores

a) ***Facilitadores:*** la dimensión territorial de la reforma y la posibilidad de adecuarse a las necesidades locales; la disposición favorable de las comunidades escolares frente a una reforma organizacional y pedagógica; la gradualidad en la implementación y la obtención de aprendizajes; la percepción de que será posible incrementar la matrícula escolar pública; el apoyo técnico de los asesores que visitan los establecimientos, sumado al trabajo en red y la coordinación entre directores; el alto compromiso de los equipos de los SLEP; la proveniencia municipal de los profesionales de los SLEP; la generación de buenas relaciones con las municipalidades.

b) ***Obstaculizadores:*** el foco inicial de los SLEP en prioridades administrativas; la reciente conformación de los equipos profesionales, que ha dificultado el levantamiento de información; la también reciente creación de la DEP, simultáneamente con los primeros SLEP; la dedicación de los equipos de los SLEP a atender deficiencias estructurales de aspectos básicos de la gestión de la educación pública; la replicación de las formas de apoyo a los centros escolares aplicadas a nivel municipal; la mayor dificultad para abordar estratégicamente la educación parvularia.

6.3.3. Aprendizajes y recomendaciones.

Respecto a las proyecciones de matrícula, resulta clave que cada SLEP conozca los antecedentes de cada establecimiento educativo, abarcando sus equipos directivos, su matrícula y su dotación. Además, se recomienda poner el foco en la retención escolar, más allá de la matrícula. Para estas tareas, es primordial que los equipos de los SLEP puedan contar con las plataformas de matrícula y de trayectorias estudiantiles comprometidas. En otro ámbito, es necesario que se elaboren mecanismos adecuados de evaluación y apoyo a los docentes de cada establecimiento. Para esto, es generalizada la recomendación de que los SLEP avancen a una gestión del mejoramiento basada en la información. Otro aprendizaje es que la conformación de la Unidad de Apoyo Técnico Pedagógico (UATP) se realice antes del inicio de operación de los establecimientos transferidos a cada SLEP. También emergen recomendaciones para atender la situación de la educación inicial: en este ítem, cabe generar mecanismos de coordinación anticipados con JUNJI y JUNAEB, procurar que los equipos de avanzada cuenten con un profesional especializado en educación inicial y preparar mejor a la UATP en educación parvularia. Respecto a los modelos de apoyo territorial, se recomienda que cuenten con sellos particulares de cada zona. Además, es sumamente importante que los SLEP fortalezcan su interacción con los equipos docentes y pedagógicos, involucrando más activamente a las comunidades escolares. Finalmente, se recomienda monitorear la diversidad de propuestas de gestión territorial impulsadas desde los SLEP y fortalecer el trabajo con los liceos técnico-profesionales y polivalentes, generando planes de mejoramiento graduales y factibles.

6.3.4. Conclusiones generales.

El componente planificación se encuentra más rezagado que otros dispositivos comprometidos para el primer año de funcionamiento, siendo indispensable contar con diagnósticos de las características de los establecimientos y de su interacción con el territorio. Por tanto, emerge como desafío para el 2019 desarrollar prácticas de mejoramiento de la gestión educativa basada en el uso de información. Respecto a la evolución de la matrícula, la mayoría de los directores percibe un incremento durante 2018 y considera que la reforma permitirá sostener dicha tendencia. En tanto, la interacción entre los SLEP y los establecimientos presenta un avance intermedio, lo que resulta positivo para una reforma de alta complejidad y de implementación muy reciente. Destaca que en los SLEP que se instalaron primero, se evidencia un mayor avance en el trabajo en redes, el trabajo de los asesores pedagógicos y la reconstrucción del territorio desde interacciones que superen la experiencia municipal. Finalmente, el trabajo de fortalecimiento de la EMTP ha quedado mayormente rezagado para 2019, pese a comprenderse como altamente relevante para el desarrollo territorial.

6.4 DIMENSIÓN 4: PROCESOS PARA EL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

6.4.1. Diagnóstico

Tabla Nº 4: Principales aspectos diagnosticados de la Dimensión 4 (Según matriz de análisis definida)

APOYO TÉCNICO-PEDAGÓGICO	• Sensación de falta de involucramiento de profesores y comunidades educativas en el proceso de transición y comunicación en temas pedagógicos (aula). • Instalacion de una red de comunicación entre las UATP de los SLEP para reconocer prácticas positivas. • No se ha desarrollado una estrategia nacional para escuelas insuficientes. • Insuficiente coordinación del SLEP y las instituciones del SAC, en particular las DEPROV, con el fin de clarificar las formas de apoyo, acompañamiento y supervisión a los jardines infantiles, escuelas y liceos.
EQUIPOS DIRECTIVOS	• Estrategia de comunicación constante con los equipos directivos desde los SLEP. • Múltiples instancias informativas de trabajo SLEP-directivos. Demanda directiva de mayor participación en apoyo pedagógico o capacitaciones. • Las conferencias de directores han permitido llegar a acuerdos sobre enfoques pedagógicos.
PLANES DE MEJORA EDUCATIVA (PME)	• Mayor coordinación en trabajo de PME en los primeros SLEP instalados. • Percepción mayoritaria de directivos respecto a que, en el futuro próximo, la existencia de los SLEP generará mejores condiciones para cumplir con el PME.
REDES DE APRENDIZAJE ENTRE ESTABLECIMIENTOS	• Directivos reconocen mayor trabajo en red y valoran instancias ofrecidas por los SLEP. • No se han articulado redes entre docentes.
ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD	• No hay agenda de trabajo u objetivos conjuntos del SAC para apoyar a DEP y SLEP. Existe una mayor coordinación de los SLEP con la Superintendencia que con la Agencia de Calidad de la Educación. • Directivos perciben que monitoreo de resultados es una prioridad de los SLEP.
INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO	• Tema escasamente abordado, por énfasis en el traspaso de bienes y personal. • Percepción de mayor tardanza en respuesta para resolver problemáticas.
DESARROLLO PROFESIONAL DOCENTE	• Docentes critican falta de planes de desarrollo profesional. • SLEP han otorgado centralidad a este ámbito en metas y acciones del 2019.

Fuente: Elaboración propia.

a) ***Apoyo técnico-pedagógico.*** Un desafío muy relevante de la NEP es la innovación en la gestión de apoyo a los establecimientos, lo cual se ve reforzado por la alta valoración de los directivos respecto a la existencia de un modelo para el apoyo técnico-pedagógico y la comprensión desde los SLEP de que la mejora educativa es el factor distintivo del cambio en marcha. En este marco, el apoyo técnico-pedagógico es responsabilidad de la Unidad de Apoyo Técnico Pedagógico (UATP) de cada SLEP y del Departamento de Innovación y Mejoramiento Educativo a nivel de la DEP. Durante el primer año de instalación, una de las

acciones significativas de la DEP ha sido promover reuniones de trabajo entre los SLEP, en particular entre las áreas técnico pedagógicas de cada uno de ellos, para reconocer e intercambiar experiencias sobre aquellas prácticas que han dado resultados positivos. Cabe señalar no fue hasta noviembre de 2018 que la DEP publicó las Bases para un Modelo de Apoyo Técnico Pedagógico en Educación Pública; sin embargo, los SLEP ya habían comenzado a desarrollar visitas y acompañamientos a los establecimientos, lo que implicó que se generasen una diversidad de interpretaciones respecto al apoyo que se debían brindar. En este contexto, la percepción respecto al acompañamiento varía significativamente según el tiempo de instalación: mientras en Barrancas y Puerto Cordillera los directivos reconocen que se han realizado acompañamientos, en Costa Araucanía y Huasco, los directivos manifiestan que estas acciones han sido débiles. Por su parte, los docentes demandan que el apoyo técnico-pedagógico se vincule con el trabajo cotidiano en las escuelas. Los docentes perciben que el trabajo de los SLEP se ha concentrado en los equipos directivos y ellos han estado ausentes y no considerados en el proceso de cambio. Los profesores comparten los fundamentos del traspaso y tienen la expectativa que la llegada del SLEP se reflejará en las aulas muy prontamente, lo que evidencia que comprenden que el primer año es de instalación. No obstante, para el segundo año ya esperan señales de mejora y apoyo en lo pedagógico, distinto a lo que ha sido tradicionalmente. Finalmente, en relación con el tratamiento de las escuelas "insuficientes", no se observa una estrategia nacional, sino que cada SLEP abordó este ámbito desde una estrategia particular.

Debido a su importancia, el desarrollo de capacidades profesionales en los SLEP para asumir el acompañamiento y apoyo ha cobrado máxima relevancia. Los equipos de la UATP han debido afrontar dos obstáculos: la gran heterogeneidad en el nivel de competencias y, en el plano organizacional, un diseño original que no contempló adecuadamente las funciones que en la práctica debían realizarse. Otro ámbito relevante ha sido la coordinación con otros actores institucionales respecto al apoyo técnico-pedagógico. En la relación con las DEPROV, ha sido necesario clarificar límites y coordinar los apoyos brindados a los establecimientos. Si bien en algunos casos se logró complementación en el trabajo en terreno, persisten dudas sobre la modalidad de llegada ante los establecimientos. Respecto al vínculo con las instituciones del SAC, el principal desafío es clarificar procesos y responsables operativos en el apoyo y la fiscalización. Finalmente, pese a las dificultades propias de la instalación, los directivos mantienen una alta expectativa de que en 2019 todos los esfuerzos se focalizarán en los temas de apoyo pedagógico, con más énfasis en ellos que en los propios de la mantención y operación, que en esta primera fase han sido los focos de máxima (y casi exclusiva) atención.

b) ***Equipos directivos.*** La convocatoria y el trabajo con los directivos ha sido un aspecto estratégico en la conformación de los SLEP, realizándose un gran número de instancias de trabajo con ellos, por parte de los propios SLEP y la DEP. En tanto, las reuniones con otros actores, como los docentes, no han tenido similar intensidad, lo que ha repercutido en su percepción de sentirse postergados del proceso. En las instancias de trabajo con directivos, las temáticas abordadas han sido la renovación de plantas (ADP), los programas de formación (encuentros, talleres, diplomas, etc.) y la realización de la Conferencia de Directores de Jardines, Escuelas y Liceos. Respecto al desarrollo de actividades de capacitación, un porcentaje muy alto de directivos indica haber participado; sin embargo, consideran que han sido insuficientes y perciben que muchas han sido solamente informativas. En otro ámbito, los SLEP han iniciado un trabajo de acompañamiento a los directivos en la interpretación y utilización de datos para trazar objetivos pedagógicos. En relación con la mencionada Conferencia de Directores, se realizó su primera versión en todos los SLEP (en la totalidad de los casos, al finalizar el año) constituyéndose en un espacio nuevo y de gran importancia para el análisis de los estados de situación de muchos aspectos relevantes de la nueva gestión, pero en particular del apoyo pedagógico, lo que ha permitido avanzar progresivamente

hacia comprensiones y acuerdos iniciales, que dan un propósito común a los enfoques pedagógicos desplegados a nivel local.

c) ***Planes de Mejora Educativa (PME).*** El nivel de coordinación de los SLEP para trabajar el PME ha sido mayor en aquellos SLEP que se instalaron tempranamente. Un aspecto importante por abordar es que, entre los directivos, no sea mayoritaria la percepción de que la presencia de los SLEP generará una mayor probabilidad de cumplir con el PME. Dicha percepción debe ser revertida, pues uno de los fundamentos del proceso es asegurar que la nueva institucionalidad será un aliado efectivo en el mejoramiento escolar.

d) ***Redes de aprendizaje entre establecimientos.*** Si bien existen directrices generadas desde la DEP para el trabajo en red dentro de los SLEP, estas son recientes y han sido estos propios organismos los que han ido generado sus propios avances. Resulta destacable que los directivos opinan mayoritariamente que se ha articulado un mejor trabajo en red en los territorios, respecto a la realidad municipal previa. Además, valoran las reuniones entre directivos impulsadas desde los SLEP por su periodicidad, utilidad y planificación. Respecto a los docentes, ningún SLEP ha logrado articular una red, lo que ha ahondado su percepción de sentirse marginados del proceso de instalación. Cabe destacar, en este punto, que el trabajo en red no es una innovación de los SLEP, y su fomento ha sido parte de las políticas de trabajo colaborativo que se ha impulsado en los últimos años desde Mineduc. En el caso de la instalación de los SLEP, mantener una continuidad en estas acciones ha sido un componente fundamental y muy bien valorado por los establecimientos educativos.

e) ***Aseguramiento de la calidad.*** No hay referencia sobre alguna agenda de trabajo u objetivos declarados de manera conjunta con el SAC para apoyar la instalación de la DEP y los SLEP. El propósito de la DEP, una vez identificados los actores locales, es desarrollar una agenda de trabajo anual de los SLEP con el Mineduc y las instituciones del SAC. Respecto al avance de esta tarea, sólo en Costa Araucanía se logrado un vínculo estable con la Agencia de Calidad de la Educación; con la Superintendencia de Educación no se evidenciaron acciones de articulación. Con las DEPROV, cada SLEP ha ido gestionando acuerdos locales para clarificar los roles de apoyo y supervisión, el primero asignado por Ley a los SLEP y el segundo a la DEPROV, sin embargo, no hay total claridad de cómo coordinar una "llegada a la escuela" en cuanto a la frecuencia, forma y temas a abordar, evitando posibles confusiones o traslapes temáticos. Pese a las dificultades de coordinación inicial ya señaladas, resulta destacable que los directivos mayoritariamente reconocen que el monitoreo de resultados educativos es una actividad prioritaria para los Servicios.

f) ***Infraestructura y equipamiento.*** Ha sido una de las temáticas menos abordadas durante el primer año de instalación, debido a que la DEP ha estado focalizada en el traspaso de bienes y personal. Esto ha motivado que incluso se ocupen recursos del FAEP, originalmente destinados a infraestructura, para dichos traspasos. Una problemática relevante, principalmente en Puerto Cordillera y Costa Araucanía, es que los establecimientos fueron entregados de forma deficientes, no correspondiendo el catastro realizado a nivel nacional con la realidad de traspaso de los establecimientos. Pese a que no ha sido una prioridad, igualmente se han impulsado algunas acciones de mantenimiento. Sin embargo, los actores de las comunidades educativas no tienen certeza si dichas mejoras provienen de los Servicios, de la gestión directiva u otros actores externos. Las principales problemáticas identificadas desde los establecimientos son que los supuestos de la DEP en la mantención de infraestructura no responden a las necesidades locales y que han aumentado los tiempos de respuesta frente a este tipo de problemas, junto a esto se ha evidenciado muy tempranamente que hay muchas acciones que tradicionalmente han estado bajo la responsabilidad de los municipios, en particular temas asociados a la mantención de infraestructura y salubridad, que no fueron contempladas en el diseño original de traspaso y que durante los meses

de funcionamiento emergieron ya que el nuevo SLEP no estaba preparado para asumirlo, los temas más frecuentes fueron, mantención de servicios, reparaciones, calefacción, desinfección de recintos, todos temas que son factores asociados al buen desarrollo de las clases. Los directivos confían y tienen expectativas que, terminado el proceso de instalación, la capacidad de respuesta y las condiciones de infraestructura de los establecimientos mejorará.

g) ***Desarrollo profesional docente.*** Desde los docentes se manifiesta confianza respecto a que las instancias de capacitación aumenten, esperando que exista real preocupación por el desarrollo de la carrera docente. Frente a dicha expectativa, la inexistencia de planes para el desarrollo de capacidades docentes es vista negativamente por las comunidades educativas, en comparación con las diversas iniciativas destinadas a los directivos. A contramano, destaca positivamente el caso de Barrancas, siendo el Servicio que más actividades de desarrollo docente realizó. Atendiendo la escasez de iniciativas, en todos los SLEP se incluyeron metas y acciones para el desarrollo docente a ser implementadas durante el 2019. Finalmente, otro nudo crítico refiere a la crítica de las educadoras y técnicos de párvulo respecto a que no ha aumentado la oferta formativa vinculada a su especialidad.

6.4.2. Facilitadores y obstaculizadores.

a) ***Facilitadores:*** la confianza de las comunidades educativas y de los directivos respecto a que el cambio de sistema impacte positivamente en el aula; el contar con asesorías técnicas y alianzas para apoyar el proceso de cambio; la mayor presencia del SLEP en las comunidades escolares; las orientaciones claras y oportunas del nivel central –MINEDUC y DEP-; la coordinación de algunos SLEP con las DEPROV; la existencia de acciones de coordinación e intercambio de prácticas entre los SLEP; el contacto frecuente con los equipos directivos de los establecimientos; el trabajo cohesionado de la UATP bajo el liderazgo de la jefatura educativa del SLEP; la adquisición de un conocimiento riguroso de la realidad local; la realización de visitas frecuentes a los establecimientos; el uso de datos para el apoyo pedagógico; el trabajo temprano en los PME; y la mantención del trabajo en redes.

b) ***Obstaculizadores:*** la priorización de problemáticas relativas a la normalización e instalación del Servicio; la no definición previa de los tipos de coordinación entre instituciones para el apoyo pedagógico; la falta de lineamientos pedagógicos y objetivos de aprendizaje en los primeros SLEP; la falta de coordinación en algunos SLEP con la DEPROV o las instituciones del SAC; el que algunos equipos de apoyo de SLEP no cuenten con las competencias y habilidades necesarias; cuando no hay visitas frecuentes a los establecimientos para realizar seguimiento; el poco o nulo involucramiento de los docentes en el proceso de instalación de los SLEP; la no existencia de estrategias para que el apoyo técnico-pedagógico se reconozca como un apoyo real al trabajo en aula; el suplir carencias de personal con integrantes del área pedagógica; la lentitud de los procesos burocráticos y de financiamiento del PME; la lentitud en las mejoras de infraestructura y renovación de equipamiento; la sensación de docentes respecto a que los lineamientos pedagógicos son poco claros; la ausencia de acompañamiento especializado a nivel parvulario; y el desconocimiento de apoderados y estudiantes sobre los objetivos educativos de los Servicios.

6.4.3. Recomendaciones y aprendizajes.

Un primer aprendizaje refiere al acierto de otorgar un año de anticipación para preparar la transición de los próximos SLEP, tiempo que no tuvieron los que se instalaron durante el 2018. Respecto a la constitución de las UATP, destaca la necesidad de preocuparse por la relación entre el cargo y las competencias reales de quienes los asumen, que los equipos "base" estén conformados previamente al traspaso y que se acentúe el conocimiento del equipo respecto a las realidades territoriales. Para esto, es fundamental desplegar un apoyo técnico-pedagógico que

diferencie entre las necesidades de los distintos establecimientos, lo que requiere conocer la realidad local, involucrando a los docentes en las nuevas dinámicas de trabajo muy tempranamente, asegurando pertinencia curricular y el desarrollo de capacidades en los establecimientos. Para esto se recomienda poner a disposición de profesores y educadoras un "banco de buenas prácticas" En otro ámbito, se sugiere considerar las distancias que debe cubrir un equipo técnico en un territorio, para llegar a todos los establecimientos en los tiempos y frecuencias acordados, el definir este aspecto permite anticipar las necesidades logísticas y de transporte necesarios para asegurar que el equipo de apoyo técnico-pedagógico efectivamente llegue las unidades educativas del territorio. En relación con el modelo de apoyo pedagógico, resulta necesario seguir clarificando las formas de trabajo de la DEP y el SLEP en su implementación. También se sugiere establecer una alianza permanente con la Agencia de Calidad de la Educación, que facilite el uso de datos y la generación de informes de monitoreo. Otros aprendizajes refieren a establecer prioridades de apoyo desde un primer momento y fortalecer el involucramiento con los jardines infantiles. Respecto al trabajo en red, se sugiere potenciarlo entre centros escolares, entre docentes en torno a temas específicos, entre establecimientos técnico profesionales y entre educadoras de párvulos. Finalmente, respecto a la infraestructura y el equipamiento, se sugiere que el financiamiento se entregue transparentemente y con la debida antelación, para cumplir con sus objetivos de mejora.

6.4.4. Conclusiones generales.

La situación inicial del apoyo pedagógico en cada SLEP se configuró diferenciadamente según el nivel de liderazgo en el área, el número de profesionales dedicado, el nivel de sus capacidades profesionales y la existencia de una estrategia o modelo de apoyo adaptada a las necesidades de los establecimientos y su contexto. Se identifica una importante potencialidad, desde una perspectiva territorial, respecto a fomentar el trabajo en red y la participación de los docentes. Si bien la coordinación lograda con los directivos ha sido importante, hay que profundizarla, focalizándola en la clarificación de protocolos de orientación técnico pedagógica. En este ámbito, resulta imperativo involucrar a los docentes, así como también a estudiantes, padres y/o apoderados, en relación a otros temas relevantes en lo pedagógico, convivencia y participación. Adicionalmente, un importante escollo a resolver son los pocos avances registrados en temas de infraestructura y equipamiento. Finalmente, a nivel general, se mantiene una favorable expectativa respecto a que los SLEP favorecerán el mejoramiento de la educación pública, siendo un importante desafío que la confianza en el nuevo sistema no se vea defraudada por un mal diseño de instalación.

6.5 DIMENSIÓN 5: GENERACIÓN DE CAPACIDADES EN LOS EQUIPOS DE LOS DIFERENTES NIVELES DEL SISTEMA Y PROCESOS DE SOPORTE

6.5.1. Diagnóstico

Tabla Nº 5: Principales aspectos diagnosticados de la Dimensión 5 (Según matriz de análisis definida)

GESTIÓN DE PERSONAS	• Dificultades en la constitución de los primeros equipos (origen de los candidatos, capacidades reales para nuevas funciones, reconocimiento de grados, entre otras). • Avances en la concursabilidad de los directivos de establecimientos.
CAPACIDADES DE LOS EQUIPOS PROFESIONALES Y TÉCNICOS	• Desarrollo de competencias de funcionarios SLEP en funcionamiento del sistema público y en gestión de información. • Desafíos en liderazgo, confianza, trabajo en equipo y mejoramiento escolar.
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS	• Directivos y docentes reconocen mayor transparencia en información financiera, pese a percibir mayor buroctatización de procedimientos administrativos. • Problemas de sostenibilidad financiera por sobredotación en establecimientos e imposibilidad de traspasar presupuesto de un año a otro.
GESTIÓN DE LOS SLEP	• Dificultades en uso de múltiples plataformas de gestión del sistema público. • DEP y SLEP realizaron catastros de bienes inmuebles de los establecimientos. • Dificultades en coordinación entre áreas de SLEP por poca delimitación en funciones ha generado problemáticas de comunicación interna. • Acciones de comunicación insuficientes para difundir la contrucción de una visión compartida sobre la NEP y establecer canales de participación de la comunidad.

Fuente: Elaboración propia.

a) ***Gestión de personas.*** Respecto a la gestión de personas, han destacado dos aspectos problemáticos: la falta de equipos de trabajos cohesionados y la necesidad de desarrollar una cultura organizacional común; y el proceso de traspaso por concurso cerrado, que repercutió en que los perfiles no respondían a las necesidades del SLEP, generándose distorsiones. En este último punto, se realizaron contrataciones donde primó el grado (jerarquía) y no necesariamente por las capacidades requeridas. Otro aspecto común a los cuatro SLEP fue la insuficiencia de personal y la consecuente sobrecarga laboral, principalmente en las áreas de administración y finanzas, y ATP. En este contexto, resulta necesario generar procesos de preparación e inducción del personal, al menos con 6 meses de anterioridad a que los establecimientos sean traspasados. Otro tema pendiente, en el primer semestre, fue el mejoramiento de los perfiles de directores de los establecimientos que integrarán los SLEP; sin embargo, posteriormente se registraron algunos avances relevantes en los procesos de concursabilidad de los líderes educativos.

b) ***Capacidades de los equipos profesionales y técnicos.*** Se observa muy tempranamente en el proceso de instalación, iniciativas de capacitación a los funcionarios de los SLEP, principalmente en las competencias técnicas y operativas. Destaca el desarrollo de competencias respecto al funcionamiento del sistema público y del sistema educativo, o en la adquisición de conocimientos técnicos para la gestión de información. Además, resulta sumamente relevante que, en la conformación de plantas funcionarias, se tome en consideración las experiencias laborales y los conocimientos previos, en pos de destinar funcionarios de manera pertinente a los cargos. Se constata que los desafíos se concentran en desarrollar liderazgos integradores de equipos, generar confianza y visiones comunes en relación al rol del nivel intermedio y su nuevo tipo de vinculación con las unidades

educativas, así como también la constitución de equipos y aspectos asociados a conocer en profundidad las condiciones necesarias para la mejora de los aprendizajes.

c) ***Administración y finanzas.*** La instalación de los SLEP se caracterizó por la poca claridad respecto a los procedimientos administrativos y financieros, no sólo a nivel de estos propios organismos, sino también en el contexto nacional. No obstante, los SLEP han tenido avances importantes en la optimización de procesos y procedimientos, particularmente los que se instalaron más tempranamente. Un aspecto destacado por directivos y docentes es la mayor transparencia en materia contable, en comparación con el sistema municipal. Sin embargo, esto se contrapone con una percepción, incluso identificada entre los estudiantes, de burocratización de los procedimientos administrativos, asociada a una demora en la entrega de recursos y en la solución de emergencias y problemas. En relación con la sostenibilidad financiera, los SLEP enfrentan dificultades para realizar proyecciones acabadas, debido a que el presupuesto varía mes a mes, en consonancia con la asistencia de los estudiantes. Un aspecto particularmente delicado, respecto a la sostenibilidad, refiere a las dificultades que ha implicado la sobredotación de los establecimientos y la necesidad de utilizar los Fondos de Apoyo a la Educación Pública (FAEP) para cubrir gastos de personal, en vez de usarlos para financiar iniciativas de mejora. Otra complejidad respecto al FAEP es la imposibilidad de que los recursos puedan transferirse de un año a otro, lo que ha generado conversaciones de la DEP con la Dirección de Presupuestos (DIPRES) para aminorar la complejización de la contabilidad en los establecimientos. El rol de la DEP respecto al financiamiento ha sido sumamente relevante, debido a que ha centralizado la relación con la DIPRES, siendo la encargada de comunicar cualquier urgencia presupuestaria de los SLEP.

d) ***Gestión de los SLEP.*** En primer lugar, respecto a los procesos de soporte en la gestión de tecnologías de información, se identificaron dificultades en el uso de las plataformas para la gestión del sistema público (ej. SIGFE). A esto se suma la dificultad asociada a la utilización de múltiples softwares para la administración de los SLEP, especialmente para las remuneraciones, no existiendo a fines de 2018 una plataforma integrada. Además, se detectaron dificultades en la compra de artículos computacionales para las comunidades escolares y se reportaron problemas de accesibilidad a internet en algunas zonas de los territorios. En segundo lugar, respecto a la infraestructura, desde los SLEP y la DEP se realizaron catastros para analizar el estado de los bienes inmuebles de los establecimientos. En dicha tarea, cobró especial relevancia la entrega de información desde los municipios a los SLEP. En tercer lugar, en lo referente al control de gestión realizado por la Subdirección de Planificación y Control de Gestión de los SLEP, se observan importantes diferencias entre ellos, respecto al avance logrado en la estrategia de pasar de una mirada centrada en la "evaluación", a otra focalizada en el monitoreo y el acompañamiento. Tales diferencias se asociarían a los distintos liderazgos y a la relevancia diferenciada que le otorgan al área. En cuarto lugar, respecto al liderazgo y coordinación estratégica, se identifican dificultades transversales para la coordinación entre áreas, debido a la sobrecarga laboral y la poca claridad sobre funciones y procedimientos. En este mismo ámbito, desde la DEP destacan la coordinación que se ha generado entre los SLEP, lo que ha facilitado la transferencia de experiencias. En quinto lugar, respecto a las comunicaciones externas de estos, destaca la realización de acciones de difusión de la implementación del nuevo sistema de educación pública y del trabajo que realizan los SLEP. Sin embargo, en aquellos que integran comunas alejadas entre sí, se han identificado complejidades en la comunicación directa para trabajar aspectos administrativos. Frente a esto, desde el SLEP Huasco, ha surgido la demanda de contar con oficinas comunales que les permitan llevar a cabo una comunicación más expedita con las comunidades educativas. Igualmente, cabe resaltar que existe consenso respecto a que la comunicación de los SLEP con los establecimientos en materias pedagógicas ha sido focalizada en los directivos. Igualmente, emerge el desafío de mejorar las comunicaciones internas, que permitan una relación fluida entre áreas. A la dificultad en las comunicaciones

internas, ha contribuido la sensación de incertidumbre provocada en los equipos internos por la salida de los directores de los SLEP y el inicio de las subrogancias. Finalmente, respecto a las relaciones con la comunidad, se han comenzado a generar vínculos principalmente con organizaciones de la sociedad civil, y otras instituciones del sistema educativo. Las municipalidades son las instituciones locales más relevantes del proceso y el tipo de relación post traspaso ha sido un tema complejo, dependiendo mucho del nivel de relaciones logrado al momento de la transición. En cualquier caso, las relaciones no han sido fáciles, dada la heterogeneidad lograda por cada municipio al gestionar la educación local, previo al traspaso. Por lo anterior, es necesario afianzar el vínculo con estas entidades administrativas comunales, pues si bien se han generado algunos convenios, se ha perdido, paralelamente, la oportunidad de mantener muchas acciones y disponibilidad de recursos (por ej. financiamientos locales para el desarrollo de actividades culturales y deportivas) o servicios sociales y de salud, por lo que es necesario insistir y formalizar la suscripción de convenios.

6.5.2. Facilitadores y obstaculizadores

a) ***Facilitadores:*** el alto grado de compromiso de los equipos SLEP y DEP en el proceso de instalación; la velocidad de aprendizaje de los equipos de cada SLEP para enfrentar los problemas emergentes; algunas iniciativas detectadas en algunos SLEP, como el trabajo sistemático con los directivos escolares respecto a la gestión de fondos SEP en algunos de ellos; la creación de una plataforma virtual para compartir experiencias; el uso de redes sociales y plataformas comunicacionales para generar difusión; y la relación que los coordinadores territoriales están generando con los directivos escolares.

b) ***Obstaculizadores:*** la falta de procedimientos para afrontar los problemas que surgieron con la instalación; la sobrecarga laboral producida por el déficit de personal; la insuficiencia de información respecto a roles individuales y de los equipos; el peso de la cultura municipal para establecer una visión alineada dentro de los SLEP; la confusión respecto a cómo resolver problemas administrativos y financieros con la DEP y con los SLEP; la necesidad de adecuarse a los ritmos de la DIPRES y al rol mediador de la DEP en temas contables; y la falta de información inicial sobre la gestión del presupuesto público para hacer factible los proyectos y acciones de gestión que deben llegar a las escuelas.

6.5.3. Recomendaciones y aprendizajes.

El principal aprendizaje refiere a preparar anticipadamente los procesos administrativos, a lo que contribuyen significativamente instrumentos como el Manual de Instalación de los Servicios Locales de Educación Pública (DEP, 2018). Otro desafío refiere a revisar y ajustar los descriptores de cargo, definiendo mecanismos de evaluación de desempeño y procesos de calificación funcionaria. En relación con la insuficiencia de personal, se recomienda anticiparse, ajustando la dotación existente a las necesidades reales de cada SLEP. También destaca la necesidad de contar con mayor tiempo para la ejecución presupuestaria, recomendándose una urgente revisión a la normativa que establece el fin del año presupuestario los 31 de diciembre para los SLEP. En relación con la sostenibilidad financiera, se recomienda identificar los fondos a nivel municipal en los que se podría concursar, a modo de generar nuevas fuentes de ingreso. También se recomienda agilizar la formalización de cargos directivos en la DEP y en los SLEP, pues resulta clave que los equipos cuenten con una mayor guía, en el marco del escenario de cambios que implica la instalación. Otro ámbito relevante a trabajar es la transparencia del sistema, en el cual es perentorio dar cuenta de los avances a través de indicadores públicos. Además, resulta necesario agilizar la comunicación entre los SLEP y sus establecimientos, particularmente en aspectos administrativos.

6.5.4. Conclusiones generales.

Respecto a la gestión de personas, emerge como principal desafío generar acciones que permitan una adecuada transición desde una "cultura municipal" a una cultura con una lógica "pública y territorial". Este aspecto, mayormente vinculado con la cultura organizacional, debe combinarse con la adecuación de la ley en términos de la dotación de cada SLEP. Otro aspecto fundamental refiere a la generación de procesos claros y eficaces, fomentando el trabajo conjunto entre los distintos equipos de cada uno de estos organismos. A esto se debe sumar el mejoramiento en la gestión del presupuesto, en la sostenibilidad financiera y en el manejo de los procedimientos del sector público. Finalmente, emerge como un factor sumamente relevante afianzar y dar continuidad a la relación con los municipios, y generar una nueva cultura de relación con los establecimientos, generando una gestión que responda a las necesidades territoriales, enfocada a la consolidación de procesos y construcción de confianza. Los SLEP, como actores estratégicos dentro del nivel intermedio, tienen como principal responsabilidad otorgar apoyos.

7

APRENDIZAJES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

1. Se vive un proceso de cambio institucional, cuyos protagonistas han demostrado tener una alta capacidad de adaptación y aprendizaje en contextos muy complejos. Sin embargo, la experiencia ganada en los procesos de instalación del primer año se puede ver debilitada, en la medida que no se cuente con los titulares definitivos de los cargos directivos de la DEP y los SLEP.

El proceso de instalación se dio en medio de un cambio de gobierno, lo que implicó un alto grado de presión para los actores involucrados. Pese a ello, existe un fuerte apoyo a la NEP por parte de todos los actores involucrados, asociándola con una mejora de la educación. Igualmente, persisten cuestionamientos sobre la estrategia del cambio en curso, por lo que resulta necesario construir una visión, no sólo sobre los objetivos de esta reformulación, sino también sobre cómo desarrollar el proceso en curso. En este marco, se observan acciones de los SLEP orientadas a comenzar a construir una visión compartida con los directivos escolares. En tanto, se evidencia un menor involucramiento y un menor grado de información entre profesores, estudiantes y apoderados. Pese a esto, persisten altas expectativas respecto a las posibilidades de mejora que implicarían los SLEP. Respecto a la DEP y los SLEP, la salida de los cinco jefes de los nuevos servicios públicos ha diluido la experiencia obtenida en la primera etapa de conformación de equipos. Por ende, un aspecto estratégico será la selección de directivos, quienes deberán asumir un rol clave de cara a evitar la fragmentación de los territorios, generando equipos de nivel intermedio estables, que se orienten a generar acuerdos y visiones comunes.

Recomendaciones. Es necesario consolidar la confianza y el apoyo al nuevo sistema, visibilizando aún más el rol de liderazgo del Mineduc, que, en conjunto a la DEP, debe intensificar el apoyo a los SLEP, a través de orientaciones para la instalación. También recae en el ministerio y sus órganos realizar acciones comunicacionales, que informen sobre la importancia de consolidar el sistema público de educación. Finalmente, es recomendable considerar la experiencia de los directivos que han debido salir de sus cargos como un valioso recurso para los procesos de instalación.

2. La coordinación temprana con los municipios en el proceso de cambio es determinante y debe existir una estrategia particular previo al traspaso, que asegure su involucramiento y colaboración activa durante el proceso y en forma posterior.

Los distintos actores involucrados reconocen la necesidad de impulsar este cambio para asegurar una mejor calidad educativa y una mejor gestión administrativa, además de incrementar la matrícula y promover una mayor articulación de los establecimientos en redes. Pese a que desde los SLEP consideran clave mantener una corresponsabilidad con los municipios en la educación pública, las relaciones establecidas varían notoriamente entre los propios SLEP y dentro de cada territorio. Igualmente, de forma transversal, se identifica un tránsito desde un fuerte compromiso por cumplir con el proceso de transferencia a un mayor distanciamiento. Pese a esto, en los casos en que se generó una colaboración temprana con los equipos de instalación o en los que se logró incorporar activamente a los alcaldes, se facilitó el aprovechamiento de la experiencia acumulada y la continuidad de los servicios entregados. Mantener las acciones de apoyo que los

municipios realizaban al sistema educativo es, por ende, un desafío compartido que encarar. Finalmente, resulta muy relevante generar planes de anticipación, para que el proceso no dependa solamente de la convicción de las autoridades locales.

Recomendaciones. Se recomienda perfeccionar los vínculos interinstitucionales -previos al traspaso- entre la DEP, los SLEP y los municipios. Es indispensable involucrar a los gobiernos locales, en pos de la mantención de buenas prácticas previas y del avance gradual a una educación pública de mayor calidad. Además, resulta clave preparar sistemas de información respecto a los establecimientos que serán transferidos, lo que facilitará la entrega de apoyo a los mismos. Por último, otras recomendaciones refieren a generar un programa de antelación con los municipios que conformarán los SLEP y a que profesionales de estos se integren a los equipos municipales en comisión de servicio luego del traspaso, en pos de cerrar los procesos administrativos.

3. La coherencia y coordinación interinstitucional "se mueven" y consolidan por dos carriles estrechamente vinculados: los acuerdos técnicos y el desarrollo de confianza. Resulta imperativo que las instituciones integrantes del SAC y la DEP, se vinculen eficazmente con los SLEP, contribuyendo a fortalecer su labor y liderazgo educativo a nivel local.

Un aspecto clave del buen funcionamiento de los sistemas educativos es el grado de coherencia y consistencia de sus políticas. Durante 2018, adquirió especial relevancia clarificar los ámbitos de acción y el nivel de coordinación entre la DEPROV y los SLEP en el apoyo técnico-pedagógico a los establecimientos educativos. Un aprendizaje de este proceso es que no basta con esclarecer ámbitos de acción a nivel central, siendo fundamental promover la cooperación entre instituciones a nivel territorial. Para fomentar la coordinación, es necesario complementar la construcción de acuerdos técnicos con el desarrollo de una confianza relacional. Sólo se consolidará la confianza en el sistema de los establecimientos educativos mediante la promoción de claridad institucional y de un lenguaje común entre instituciones.

Recomendaciones. Es fundamental establecer procedimientos y lineamientos claros, a través de manuales y orientaciones que se anticipen a los problemas de los SLEP. Destaca la elaboración desde la DEP de dos documentos con orientaciones específicas en el ámbito administrativo y pedagógico. Resulta especialmente relevante entregar orientaciones en áreas como finanzas, gestión de recursos humanos y apoyo territorial. Además, se recomienda aprovechar el año de preparación con que contarán los SLEP para acordar modalidades de trabajo, especialmente con directivos y profesores. Finalmente, se recomienda activar coordinaciones interniveles (ej. DEPROV-SLEP-centros escolares) para validar modelos de apoyo hacia los establecimientos educacionales.

4. La gobernabilidad del sistema y la construcción de una visión compartida sobre la educación pública: el balance entre la descentralización, la desconcentración y la autonomía de los SLEP y la DEP.

El éxito de las reformas institucionales requiere no sólo construir una visión compartida sobre su relevancia, sino también generar un diseño institucional que responda a sus objetivos. Se ha avanzado en la construcción de una relación sistémica de interdependencia entre DEP y SLEP, que permita a los SLEP actuar con autonomía en la gestión educativa de los territorios. La constitución de los Comités Directivos y de los Consejos Locales representa un importante avance en esta dirección, debiendo resolverse la tensión entre el actual rol -predominantemente asesor- y la búsqueda orientada a contar con mayores capacidades resolutivas.

Recomendaciones. El principal desafío para la DEP es poder apoyar y orientar a los SLEP en la definición y priorización de las acciones que permitan que los objetivos de la reforma avancen en cada establecimiento y territorio. Por ende, se deberán clarificar

las relaciones de la DEP con el SLEP, estableciendo acuerdos respecto a las decisiones que serán tomadas a nivel nacional y a aquellas en que se contará con mayor autonomía territorial. Finalmente, es importante ir monitoreando el funcionamiento de la institucionalidad participativa recientemente instalada.

5. El cambio de administración de la educación pública, desde la gestión municipal a la administración pública, conlleva nuevos desafíos que deben resolverse oportunamente y aprendizajes que se pueden replicar en los nuevos SLEP, pasando a formar parte de una cultura de gestión moderna de la educación pública.

Una de las fortalezas relativas del proceso de transición ha sido que los equipos de los SLEP cuentan con experiencia previa en educación, debido a que provienen del mundo municipal. Sin embargo, a nivel de equipos, se identifican dos problemáticas principales: competencias muy heterogéneas dentro de cada uno de ellos y déficit en la dotación de personal en gestión financiera, gestión de personal y apoyo técnico-pedagógico. Se identifican también problemáticas en la gestión financiera, debido a que los presupuestos son analizados, discutidos y negociados a nivel nacional, lo que ha impactado en una menor flexibilidad en el uso de recursos respecto a la gestión municipal. La gestión de las subvenciones regulares también ha enfrentado problemáticas, debido a que los SLEP no pueden solventar los problemas de flujo presupuestario con otros recursos, cuando las subvenciones sufren retrasos. Esto ha impactado en que apoderados y estudiantes perciban cierto deterioro en los servicios educacionales. Otro aspecto que ha generado tensión es la presión por destinar recursos estipulados para el mejoramiento educativo a otros fines, como atender el incremento en la dotación de los establecimientos o el mejoramiento de las condiciones contractuales, efectuadas previamente al traspaso por parte de los municipios. Respecto a los procesos de compras públicas, se avizoran dos dificultades: una menor capacidad para resolver oportunamente problemas cotidianos de las comunidades escolares y una menor cercanía de estas últimas con las autoridades que poseen capacidad resolutiva. Finalmente, se identifican como desafíos relevantes para el 2019 poner en práctica las plataformas de planificación de matrícula y de construcción de trayectorias educativas, junto con generar estrategias para abordar la situación de los establecimientos evaluados como insuficientes.

Recomendaciones. Es indispensable que la DEP revise regularmente, con apoyo del Mineduc y la DIPRES, la suficiencia de dotaciones de personal en cada SLEP. Además, se sugiere que estos cuenten con mayores grados de flexibilidad presupuestaria y que se generen mecanismos para una gestión oportuna en las adquisiciones. Otros desafíos refieren a asegurar que los municipios no realicen presiones financieras adicionales, que afecten la sustentabilidad de los establecimientos transferidos, junto con evitar que problemas presupuestarios sean solventados con recursos destinados al mejoramiento. La DEP debe procurar negociar los ajustes de equipos de cada DAEM previamente a la instalación, además de asegurar recursos presupuestarios suficientes para el inicio de la operación. Así también, es indispensable generar manuales que identifiquen buenas prácticas frente a problemas de procedimientos administrativos. Finalmente, la DEP debe procurar identificar los requerimientos necesarios para cumplir con la prioridad, mandatada en la ley, de transferir mayores competencias de gestión administrativa y financiera desde los SLEP a los establecimientos.

6. Es imperativo diseñar una estrategia para asegurar capacidades fundamentales en la primera etapa de un fortalecimiento continuo para los profesionales del SLEP, una "inducción" o acompañamiento sistematizado que contemple las enseñanzas acumulativas de cada experiencia previa.

Respecto a la instalación de capacidades en los SLEP, pese a que las capacidades observadas poseen un carácter heterogéneo, se mantiene un alto compromiso de los actores para aprender rápidamente. Por otra parte, ha ido mejorando gradualmente

la definición de perfiles, aunque se mantiene un déficit de profesionales en áreas estratégicas. Debido a que los SLEP tienen un imperativo de calidad en sus prácticas, como aspecto legitimador frente a las comunidades educativas, urge contar con planes de desarrollo profesional. Respecto a esto, durante el 2018 se entregó una alta prioridad al apoyo a los equipos de gestión de finanzas y de personal, además de la coordinación con los equipos de apoyo territorial y con los directivos de establecimientos.

Recomendaciones. Es necesario promover un proceso de acompañamiento sistematizado desde la DEP, transfiriendo enseñanzas acumulativas y secuenciales, asociadas a las distintas fases de la instalación. Una solicitud muy extendida para 2019 es que los SLEP se enfoquen en el desarrollo profesional de los equipos docentes de los establecimientos educativos. Finalmente, se plantea que el énfasis en lo pedagógico no debe perderse de vista a causa de las urgencias administrativas, para lo cual resulta clave avanzar hacia una gestión de mejoramiento basada en la información.

7. Hay una diferencia de percepción notable entre el desarrollo de los dos primeros SLEP con los dos que ingresaron el segundo semestre. Existe un proceso de mejoramiento continuo para las fases de anticipación e instalación que ya se evidencia.

Debido a que los primeros SLEP (Puerto Cordillera y Barrancas) se instalaron en conjunto con la DEP, recibieron un apoyo más reducido en los procesos de generación de capacidades. Los dos restantes (Huasco y Costa Araucanía) contaron con una DEP más activa y organizada, que entregó un apoyo más efectivo, lo que da cuenta de la capacidad de aprendizaje del sistema. Sobre el proceso de instalación, destaca la importancia de generar plantes de anticipación para el traspaso y que no se efectúen a mediados de año, afectando el normal desarrollo de los procesos escolares. Así también, la cercanía y la confianza entre municipios emerge como un factor muy favorable para la instalación. Respecto a la estratégica relación con los municipios, se evidencian como aprendizajes considerar la experiencia de los profesionales de DAEM y Corporaciones y definir, previamente al traspaso, la forma de vinculación de SLEP y municipalidades con los establecimientos. Se anticipa que la vinculación con los nuevos SLEP instalados en 2019 permitirá una preparación mucho más adecuada, en base a la experiencia acumulada, facilitando el traspaso programado para 2020.

Recomendaciones. El principal aprendizaje es que no es suficiente informar de los aspectos técnicos del traspaso a municipios y comunidades educativas, sino que también es necesario explicar los lineamientos y fundamentos del nuevo sistema, además de la gradualidad del proceso. Se recomienda identificar las buenas prácticas de la gestión educacional municipal, dando continuidad a los aspectos valorados por la comunidad local. Finalmente, se sugiere reforzar los equipos de avanzada, enfatizando en las tareas comunicacionales, buscando involucrar a profesores, estudiantes y padres.

8. Es necesario, durante el proceso de instalación, que el foco principal de las estrategias y acciones a desarrollar estén puestos en la mejora de la calidad de la enseñanza y los aprendizajes, reforzando las modalidades de acompañamiento y apoyo a las unidades educativas. El primer año de instalación concentró gran parte de los esfuerzos en aspectos administrativos, sin lograr una capacidad similar para abordar los temas pedagógicos y de calidad de aprendizajes.

Los esfuerzos del primer año se han focalizado en organizar el funcionamiento administrativo de los SLEP, cobrando especial importancia, para la calidad del proceso educativo, contar con personal de apoyo suficiente, con una infraestructura y con un equipamiento que favorezca el aprendizaje y con el acceso a programas de fortalecimiento de capacidades. Junto a asegurar dichas condiciones administrativas,

la evidencia especializada permite sostener la importancia de que los directivos de nivel intermedio desplieguen un liderazgo con foco en los aprendizajes, resguardando que las estrategias de enseñanza se encuentren alineadas con las políticas, los programas de estudio y los recursos didácticos. Con tal objetivo, la nueva institucionalidad debiese orientarse a clarificar un modelo de apoyo técnico-pedagógico y de gestión educativa, que permita diferenciarse de la antigua administración municipal. Si bien, en esta etapa inicial, la DEP ha elaborado los primeros documentos respecto a un modelo de apoyo pedagógico, la aplicabilidad ha resultado ser más compleja, debido a problemáticas de articulación de programas o a que no se contaba con personal suficiente. Además, el que no existieran lineamientos disponibles desde el momento de instalación de los primeros SLEP, condujo a que surgiera una diversidad de interpretaciones respecto al modelo de acompañamiento. En este punto, cabe señalar que los directivos reconocen que se están desarrollando acciones concretas en esta línea y lo valoran positivamente; sin embargo, es necesario incluir más activamente a los profesores, quienes aún no lo perciben en la sala de clases.

Recomendaciones. Es necesario que los SLEP clarifiquen desde su instalación las metas de aprendizaje, que involucren a los distintos actores relevantes en el proceso de aprendizaje, que resguarden los procesos administrativos y organizacionales, y que orienten su acción al mejoramiento de los establecimientos. Se recomienda promover una mirada territorial, que se preocupe por el logro de todos los estudiantes, entregando apoyos diferenciados según los distintos niveles de enseñanza, y poniendo especial énfasis en los establecimientos que presentan mayores desafíos. Es muy relevante incorporar a los profesores activamente, evaluando cómo las estrategias se desplegarán efectivamente en la sala de clases. Respecto a la evaluación de dichas estrategias, se recomienda que los SLEP analicen las prácticas de enseñanza, lo que permitirá aprender de los errores, generando un "banco de buenas prácticas". En tal sentido, se recomienda dar continuidad a las acciones bien evaluadas en el proceso de instalación, siendo un buen ejemplo la red generada entre los cuatro SLEP. Además, se sugiere potenciar el trabajo en red entre establecimientos, fortaleciéndolo como una estrategia de participación de los docentes.

9. Resulta fundamental ampliar los espacios de participación a profesores y comunidad escolar, de la misma forma como ha sido hasta ahora con los directivos. Los profesores han estado al margen y no se perciben a sí mismos como actores protagónicos e importantes dentro del cambio propuesto, aun cuando comparten los principios y fundamentos que lo justifican.

La NEP presenta una importante oportunidad para desarrollar un sistema educativo con sello territorial, otorgando mayor autodeterminación a los establecimientos educativos y una mayor preponderancia al liderazgo directivo. Pese a un retraso inicial de la DEP en los reglamentos de conformación de las instancias participativas, los SLEP lograron avanzar en la instalación y funcionamiento de Comités Directivos y Consejos Locales. En este marco, surge como principal desafío profundizar en el carácter de las instancias de participación, permitiendo que alcancen un mayor impacto en la toma de decisiones. En otro ámbito, destaca el trabajo realizado por los SLEP respecto a los directivos, generando instancias en las cuales se ha dado a conocer el proceso de instalación. Sin embargo, cabe consignar que los directivos demandan una participación de mayor intensidad, sobre todo en la definición de los lineamientos pedagógicos. Respecto al resto de los actores escolares, estudiantes, apoderados y profesores señalan que el proceso de instalación fue rápido y desinformado, lo que ha repercutido en que tengan una escasa comprensión sobre las implicancias del cambio de sostenedor. El no incorporar activamente a los profesores y no avanzar en la formación de redes docentes ha impactado en que tengan una gran incertidumbre respecto nuevo sistema. De no revertirse esta tendencia, se debilita la expectativa expresada, en cuanto a que el cambio puede resultar positivo para el mejoramiento escolar propuesto por la NEP.

Recomendaciones. Se recomienda mantener instancias de trabajo con los equipos directivos, como la Conferencia de Directores. Igualmente, se sugiere involucrar desde el primer momento a los profesores en el proceso de transición, especialmente en las definiciones sobre modelos de trabajo en el aula, además de generar estrategias para involucrar a padres y estudiantes en el proceso que sustenta a la NEP, alineando sus expectativas con los lineamientos del cambio en curso.

10. La educación parvularia es un nivel con desafíos propios y requiere fortalecer su incorporación a la reforma de la educación pública con carácter de urgencia.

El nivel de educación parvularia es el que presenta menor desarrollo en esta etapa inicial de la educación pública. Previamente, a nivel municipal, no se habían conformado equipos técnicos especializados, quedando este proceso a cargo de la JUNJI. Además, no se atendió el desfinanciamiento crónico que experimentaban los jardines infantiles, por lo que no se destinaron recursos para compensarlo desde los SLEP. Por ello, desde estos establecimientos perciben que no han tenido prioridad en el apoyo territorial, pese a encontrarse expectantes respecto a las potencialidades de la NEP.

Recomendaciones. Es necesario definir un modelo de acompañamiento territorial a los equipos de educación parvularia, pues es un nivel clave para la mejora educativa y el aumento de la matrícula. Respecto a esta última, se deben generar formas de articulación con la oferta pública de educación pre básica y básica. En cuanto al financiamiento de los jardines infantiles, este requiere ser incrementado, para que su operación no sea sistemáticamente deficitaria. Finalmente, se debe promover una mayor participación de las directoras de jardines infantiles y de sus equipos profesionales y técnicos en la construcción del proyecto de desarrollo territorial.

11. Es indispensable difundir con mayor transparencia la evolución, logros y desafíos del proceso de instalación de la NEP, así como también lo que va sucediendo en los diferentes territorios del país.

Al concluir el primer año de la reforma, no existe claridad sobre sus logros, avances y desafíos, pese a que la DEP identificó seis prioridades para el periodo 2018-2019. Los actores territoriales cuentan con visiones parciales sobre el proceso, por lo que se requiere acceder a información sobre algunos indicadores críticos, como evolución de la matrícula, trayectorias educativas, aspectos financieros y elementos relacionados con la dotación y la gestión del personal. Tampoco existe una evaluación pública de los planes estratégicos de los primeros SLEP. Para superar la falta de claridad, resultará clave el trabajo que la DEP y los SLEP realicen con los diversos instrumentos evaluativos de las metas de la NEP, como son la evaluación intermedia del año 2021, la Estrategia Nacional de Educación Pública y la constitución de su Consejo de Evaluación, que entregó su primer informe en enero de 2019.

Recomendaciones. Elaborar programas y planes anuales con metas e indicadores específicos para cada SLEP, realizándose un monitoreo semestral y una cuenta pública anual de lo comprometido, procurando generar información a nivel territorial y de establecimientos. Además, es necesario que las plataformas de matrícula y de trayectorias educativas comprometidas por la DEP se encuentren operativas para el 2019. También se recomienda generar algún reporte financiero de los SLEP y la DEP, dando cuenta de cómo se han ido resolviendo las dificultades de gestión. Estos distintos tipos de información no sólo debiesen distribuirse en Comités Directivos y Consejos Locales, sino que también debiesen estar disponibles para el conjunto de las comunidades educativas y la ciudadanía en general.

8

COMENTARIOS FINALES

A UN AÑO DE LA REFORMA A LA EDUCACIÓN PÚBLICA: AVANCES Y DESAFÍOS DESDE LA EXPERIENCIA DE LOS ACTORES

Pese a que no existen análisis escritos de experiencias internacionales de cambios institucionales como el que está experimentando la educación escolar pública en Chile, la evidencia indica que es imprescindible construir una visión compartida, dar gobernabilidad al proceso de cambio y focalizarse tanto en el desarrollo de capacidades como en los aprendizajes de los estudiantes. La experiencia acumulada por los diferentes actores educativos da cuenta de que el foco más importante del 2018, en el marco de los seis objetivos estratégicos planteados desde la DEP, ha sido logrado: transferir la gestión educacional desde 14 municipios a cuatro SLEP, además de instalar la nueva institucionalidad de la NEP. Este resultado es meritorio, considerando que la reforma fue aprobada en medio de un cambio de gobierno y que la instalación de la DEP se realizó en paralelo a los SLEP. El rápido proceso de aprendizaje del sistema, observable en el apoyo más activo que entregó la DEP a los SLEP instalados a mediados de 2018, facilitará la instalación de los futuros 66 SLEP.

Los actores territoriales reconocen que se ha desarrollado el proceso de instalación, a la vez que ratifican la necesidad de la reforma. Además, esperan que durante el 2019 el foco esté puesto en el mejoramiento de la calidad educativa, especialmente los profesores, quienes han sido menos involucrados en la transición en curso. Dado los aprendizajes obtenidos durante esta fase, se espera que los nuevos SLEP puedan atender simultáneamente los desafíos de la gestión administrativa y del apoyo a los procesos de enseñanza-aprendizaje. Además, tanto directivos como docentes esperan tener un mayor protagonismo en la definición de las estrategias para mejorar la calidad. En tanto, entre estudiantes y apoderados, la reforma se percibe como mucho más distante y evalúan, en muchos casos, que ha impactado negativamente en la cotidianeidad de los establecimientos, debido a que ha complejizado los procedimientos administrativos. Se hace urgente, por tanto, que los SLEP, la DEP y el Mineduc desplieguen una intensiva agenda para involucrar más activamente a los protagonistas de la reforma.

Respecto a los avances del proceso de instalación de los SLEP, destacan los dispositivos institucionales participativos y la coordinación entre los directivos de establecimientos. Sin embargo, persiste un rezago respecto al desarrollo de un modelo de apoyo territorial, asociado a que el primer año ha estado enfocado en desarrollar capacidades profesionales e instalar equipos en las áreas de personal y de gestión financiera. En este último ámbito, se identifican desafíos asociados a la sostenibilidad de los SLEP y a la gestión del personal, los cuales, de no resolverse, reducirán los recursos destinados al mejoramiento e incrementarán la burocratización. Por tanto, es prioritario atender los procesos administrativos, evitando perder aspectos valorados de la gestión municipal como la rapidez para resolver pequeños problemas o la cercanía con las autoridades. De no ser así, la reforma habrá logrado resolver el problema del ciclo político que presentaba la educación municipal, pero verá mermada su legitimidad, asociada a la expectativa de una mejora en la calidad educativa y en la gestión administrativa. Frente a lo anterior, es imprescindible que los SLEP y la DEP entreguen información respecto al cumplimiento de su plan estratégico, aportando trasparencia a su gestión a través de la evaluación del logro de metas.

Finalmente, una reforma de gran escala no requiere sólo un liderazgo técnico y una visión compartida, sino también un fuerte liderazgo político. Durante el primer año,

se presentaron dificultades de coordinación entre las autoridades ministeriales y la DEP, a lo que contribuyó la rotación de directivos en los SLEP y en la DEP, prevista por la ley aprobada en 2017. Esto, además, impactó negativamente en la generación de capacidades de conducción. Es indispensable que el Mineduc fortalezca la conducción política de la reforma, concordando con los municipios procesos de transición que aseguren la sostenibilidad del sistema y apoyando a la DEP en el cumplimiento de sus múltiples responsabilidades durante esta etapa de instalación general. Es perentorio, asimismo, que se comprometa con una estrategia comunicacional que dé cuenta de esta reforma como prioritaria, participativa y que celebre sus logros, identifique sus dificultades y conduzca la búsqueda de estrategias para su mejor instalación. Sobre este último punto, sobresalen desafíos urgentes, que solo pueden ser resueltos con el Mineduc como actor principal en la búsqueda de soluciones oportunas, entre las cuales sobresale: i) la adecuación de dotaciones de plantas de personal, así como de otros recursos operacionales, como vehículos y viáticos; ii) el establecimiento de mecanismos de gestión financiera que permitan contar con recursos suficientes, con un presupuesto de carácter plurianual y un sistema de compras que facilite resolver pequeñas operaciones en forma oportuna; iii) la definición de mecanismos de financiamiento para la nueva infraestructura, tanto de reparaciones, ampliaciones y, especialmente, de construcción de nuevos centros escolares, donde se identifiquen oportunidades para que crezca la oferta pública; iv) la clarificación de las estrategias para las trayectorias educativas en la educación pública local; v) la coordinación de los sistemas de apoyo y supervisión a las unidades educativas desde el SAC. Finalmente, el Mineduc debe asegurar una gestión adecuada de todo el resto de la educación pública bajo responsabilidad de los municipios, pues de no hacerlo, la constitución de los nuevos SLEP será cada vez más difícil, y los problemas que motivaron esta reforma podrían agudizarse a través del tiempo, derivando en que la potencial solución institucional llegue tarde. El éxito de la instalación de la NEP será uno de los indicadores con los cuales las comunidades escolares evaluarán a las actuales autoridades sectoriales y nacionales.

REFERENCIAS

Anderson, S. (2017). *El nivel intermedio en educación y el mejoramiento escolar.* Informe Técnico Nº 1. Valparaíso: LIDERES EDUCATIVOS, Centro de Liderazgo para La Mejora Escolar. Recuperado desde: https://www.lidereseducativos.cl/recursos/el-nivel-intermedio-en-educacion-y-el-mejoramiento-escolar/

Anderson, S. (2010). Moving change: Evolutionary perspectives on school improvement. In M. Fullan et al. *International Handbook of Educational Change* (3rd Edition). The Netherlands: Kluwer Publishers, pp. 65-84.

Anderson, S. (2006). The school district's role in educational change. *Int. J. of Educational Reform* 15(1), 13-37.

Barber, M., y Mourshed, M. (2008). *Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos* (Vol. 41). PREAL.

Bellei, C. (2018). *La Nueva Educación Pública. Contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización.* Santiago: Universidad de Chile.

Bellei, C., Valenzuela, J. P., Vanni, X. y Contreras, D. (2014). Las claves del mejoramiento escolar sostenido. En *Lo aprendí en la escuela. ¿Cómo se logran procesos de mejoramiento escolar?* Santiago: Universidad de Chile.

Birkinshaw, J., Bresman, H., y Hakanson, L. (2000). Managing the post-acquisition integration process: How the human integration and task integration processes interact to foster value creation. *Journal of Management Studies* 37(3). 395-424.

Bush, T. (2011). Succession planning in England: new leaders and new forms of leadership. *School Leadership & Management*, 31(3), 181-198. doi: 10.1080/13632434.2010.545383

Cabalin, C. y Bellei, C. (2013). Chilean student movements: Sustained struggle to transform a market-oriented educational system. *Current Issues in Comparative Education*, 15(2), pp. 108–123.

Campbell, C. y Fullan, M. (2006). *Unlocking potential for learning: Effective district-wide strategies to raise student achievement in literacy and numeracy.* Informe de proyecto. Toronto, ON.CA.: Ministry of Education of Ontario.

Canales, M. (2006). *Metodologías de la Investigación Social: Introducción a los oficios*. Santiago: LOM.

Canales, M., y Binimelis, A. (1994). El grupo de discusión. *Revista de Sociología*, 107-119.

Cartwright, S. y Schoenberg, R. (2006). Thirty years of mergers and acquisitions research: Recent advances and future opportunities. *British Journal of Management* 17(S1-S5).

Castañeda, T. (2da edición, 1993). *Para combatir la pobreza: Política social y descentralización en Chile durante los 80'.* Santiago: Centro de Estudios Públicos.

Collet, J. (2016) *La gobernanza escolar democrática. Más allá de los modelos neoliberal y neoconservador.* Ediciones Morata, SL. Madrid.

Cornejo, R. (2006). *El experimento educativo chileno 20 años después: Una mirada crítica a los logros y falencias del sistema escolar.* REICE.

Chávez, R., Parra, V y Villagra, M. (2011). *Reflexiones sobre la desmunicipalización*. Santiago: Universidad de Chile.

Chingos, M. y Whitehurst, G. J. (2012). *Choosing blindly: Instructional materials, teacher effectiveness, and the common core.* Washington D.C.: Brookings Institution.

Daly y S. Finnigan (2016), Thinking and acting systemically: Improving school districts under. *American Research Association Books Editorial Board*. pp 11-48.

Day, C., Sammons, P., Hopkins, D., Harris, A., Leithwood, K., Gu, Q., y Brown, E. (2010). *10 strong claims about successful school leadership10 strong claims about successful school leadership.* Nottingham: Recuperado desde: http://www.almaharris.co.uk/files/10strongclaims.pdf.

Dickson, J., y Mitchell, C. (2014). Shifting the role: School-district superintendents' experiences as they build a learning community. *Canadian Journal of Educational Administration and Policy*, 158(1).

Duncombe, W. D. y Yinger, J. M. (2010). School district consolidation: The benefits and costs. *School Administrator*, 67(5), 10-17.

Elfers, A. M. y Stritikus, T. (2014). How school and district leaders support classroom teachers' work with english language learners. *Educational Administration Quarterly,* 50(2), pp 305-344. doi:10.1177/0013161x13492797

Flick, U. (2004). *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid: Ediciones Morata S. L.. doi: M-15.306-2007

Fuller, H. L., Campbell, C., Celio, M. B., Harvey, J., Immerwahr, J. y Winger, A. (2003). *An impossible job. The view from the urban superintendent's chair.* Wallace Foundation: Washington University, Center on Reinventing Public Education.

Fullan, M. y Quinn, J. (2016). *Coherence.* Toronto: Corwin.

Fullan, M. (2011). Choosing the wrong drivers for whole system reform. *Seminar Series* (204). Melbourne: Center for Strategic Education. Recuperado desde: http://michaelfullan.ca/wp-content/ uploads/2016/06/13396088160.pdf

Gidney, R.D. (1999). *From hope to Harris: The reshaping of Ontario's schools.* Toronto: University of Toronto Press.

Haleblian, J., Devers, C., McNamara, G., Carpenter, M., y Davison, R. (2009). Taking stock of what we know about mergers and acquisitions: A review and research agenda. *Journal of Management,* 35(3), 469-502.

Honig, M. (2012). District central office leadership as teaching: How central office administrators support principals' development as instructional leaders. *Educational Administration Quarterly*, 48(4), 733-774. doi: 10.1177/0013161x12443258

Honig, M., Copland, M., Rainey, L., Lorton, J. A. y Newton, M. (2010). *Central office transformation for district-wide teaching and learning improvement.* Seattle, WA.: Center for the Study of Teaching and Policy, University of Washington.

Howley, C., Johnson, J., y Petrie, J. (2011). *Consolidation of schools and districts: What the research says and what it means.* National Education Policy Center, School of Education, Univerisity of Colorado at Boulder. Boulder: Colorado.

Knapp, M., Copland, M., Honig, M., Plecki, M. y Portin, B. (2010). *Learning-focused leadership and leadership support: Meaning and practice in urban systems.* Seattle, WA.: Center for the Study of Teaching and Policy, University of Washington.

Mineduc (2017) Ley Nº 21.040 crea el sistema de educación pública. *Diario Oficial de la República de Chile. Núm. 41.916.* Normas Generales CVE 1308351. Publicado el viernes 24 de noviembre de 2017.

Muñoz, G. (2017) *Nueva Educación Pública: Lo que los directivos escolares deben conocer*. Santiago: UDP.

Mourshed, M., Chijioke, C., y Barber, M. (2010). *How the world's most improved school systems keep getting better*. McKinsey & Company. Recuperado desde: https://www.mckinsey.com/industries/social-sector/our-insights/how-the-worlds-most-improved-school-systems-keep-getting-better

Meyer-Looze, C. L. (2015). Creating a cycle of continuous improvement through instructional rounds. *International Journal of Educational Leadership Preparation*, 10(1), 29-45

OCDE (2015). *Política educativa en perspectiva: Hacer posible las reformas*. Fundación Santillana para la edición española, obra publicada por acuerdo con la OCDE.

Osarenkhoe, A. y Hyder, A. (2015). Marriage for better or for worse? Towards an analytical framework to manage post-merger integration process. *Business Process Management Journal* 21(4), 857-887.

Politeia (2008). *Estudio mejoramiento de la gestión y la calidad de la gestión municipal.* Informe ejecutivo por encargo de DIPLAP. Santiago: Mineduc.

Portugal, M.P. , Carvalho, J., Rebeiro de Almeida, M. I. y Reis, R. (2014). Mergers & acquisitions research: A bibliometric study of top strategy and international business journals, 1980-2010. *Journal of Business Research* 67, 2550-2558.

Robinson, V., Hohepa, M., y Lloyd, C. (2009). *School leadership and student outcomes: Identifying what works and why: Best evidence synthesis iteration.* University of Auckland and the New Zealand Ministry of Education.

Rooney, K. y Augenblick, J. (2009). *An exploration of district consolidation.* Denver, Co: Augenblick, Palaich & Associates.

Santos, K. (2015). *Linking district leadership to teacher leaders: The district office-school partnership for teaching and learning improvement* (tesis doctoral de Educación). University of California, Los Ángeles, CA.

Sharrat, L. y Fullan, M. (2009) *Realization: The change imperative for deeping district-wide reform.* Corwin a SAGE Company and Ontario Principal Council. USA.

Szczesiul, S. A. (2014). The [un]spoken challenges of administrator collaboration: An exploration of one district leadership team's use of protocols to promote reflection and shared theories of action. *Journal of Educationa Change,* 15(4) 411.

Spradlin, T.E., Carson, F.R., Hess, S.E., y Plucker, J.A. (2010). Revisiting school district consolidation issues. *Education Policy Brief,* 8(3). Center for Evaluation and Education Policy. Bloomingto: Indiana.

Togneri, W. y Anderson, S. E. (2003). *Beyond islands of excellence: What districts can do to improve instruction and achievement in all schools.* Washington: Learning First Alliance. A Leadership Brief. Olympia.

Turnbull, B. J., Riley, D. L., y MacFarlane, J. R. (2015). *Districts taking charge of the principal pipeline.* NY: Policy Studies Associates.

Treviño, E., Valenzuela, J. P. y Villalobos, C. (2016). Within-school segregation in the Chilean school system: What factors explain it? How efficient is this practice for fostering student achievement and equity? *Learning and Individual Differences.* Elsevier Inc., 51, pp. 367–375. doi: 10.1016/j.lindif.2016.08.021.

Uribe, M. y Berkowitz. D. (2018). *El rol del nivel intermedio como generador de condiciones para la enseñanza y el aprendizaje en el territorio: Una primera aproximación desde la perspectiva del liderazgo y la gestión local en educación.* Informe Técnico Nº 5. LIDERES EDUCATIVOS, Centro de Liderazgo para la Mejora Escolar: Valparaíso, Chile. Recuperado desde: https://www.lidereseducativos.cl/recursos/el-rol-del-nivel-intermedio-como-generador-de-condiciones-para-la-ensenanza-y-el-aprendizaje-en-el-territorio-una-primera-aproximacion-desde-la-perspectiva-del-liderazgo-y-la-gestion-local-en-educaci/

Uribe, M., Berkowitz, D., Torche, P., Galdames, S. y Zoro, B. (2017). *Marco para la gestión y el liderazgo educativo local: desarrollando practices de liderazgo intermedio en el territorio.* Valparaíso, Chile: LIDERES EDUCATIVOS, Centro de Liderazgo para La Mejora Escolar. Recuperado desde: https://www.lidereseducativos.cl/recursos/marco-para-la-gestion-y-el-liderazgo-educativo-local/

Uribe, M., Richard, G., Olguín, J. C., Henríquez, C., Pavez S. y Álvarez, V. (2011). *Primer modelo de gestión de calidad de sostenedores municipales.* Documento de trabajo para el desarrollo de un modelo de calidad de gestión de la educación municipal. Asesoría para la Corporación de Educación de Maipú. Santiago: Fundación Chile.

Valenzuela, J. P., Montecinos, C., Abufhele, V., Fernández, M. B. y Gálvez, M. V. (2010). *Estándares e Indicadores de desempeño de sostenedores en el sistema educacional chileno.* Resumen ejecutivo. Santiago: CIAE-Universidad de Chile-Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

Waters, J. T. y Marzano, J. R. (2006). *School district leadership that works: The effect of superintendent leadership on student achievement.* Documento de trabajo. Recuperado desde: www.mcrel.org

DOCUMENTOS TÉCNICOS NIVEL NACIONAL CONSULTADOS

Documentos revisados primera etapa:

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2017). *Crea el Sistema de Educación Pública, Ley 21.040.* Santiago, Chile: Congreso Nacional de Chile.

Dirección de Educación Pública (2018). Presentación *"Bases estrategia Educación Pública".* Santiago, Chile: Dirección de Educación Pública.

Dirección de Educación Pública (2018). Resumen ejecutivo *"Bases Estrategia Educación Pública".* Santiago, Chile: Dirección de Educación Pública.

Dirección de Educación Pública (2018). Presentación *"Lineamientos Estratégicos DEP".* Santiago Chile: Dirección de Educación Pública.

Dirección de Educación Pública (2018). *Los desafíos de la calidad educativa en el marco de la implementación de la ley N° 21.040*. Santiago, Chile: Dirección de Educación Pública.

Dirección de Educación Pública (2018). Excel *"Planilla Datos generales 4 SLE 2018".* Santiago, Chile: Dirección de Educación Pública.

Dirección de Educación Pública (2018). *Principales procesos e hitos asociados al traspaso del servicio educativo.* Santiago, Chile: Dirección de Educación Pública.

Dirección de Educación Pública (2018). *Bases para orientar a los Servicios Locales de Educación Pública en el diseño de un modelo de apoyo y acompañamiento técnico pedagógico a los establecimientos educacionales de su dependencia.* Santiago, Chile: Dirección de Educación Pública.

Dirección de Educación Pública (2018). Excel *"Sobre definición territorial de los Servicios Locales a crear en 2019 y 2020 para completar la primera etapa de instalación que establece la ley".* Santiago, Chile: Dirección de Educación Pública.

Dirección de Educación Pública (2018). *Organigrama de Trabajo – SLE*. Santiago, Chile: Dirección de Educación Pública.

Dirección de Educación Pública (2018). *Información y tratamiento de las deudas*. Santiago, Chile: Dirección de Educación Pública.

Dirección de Educación Pública (2018). Seminario *"Desafíos de la Nueva Educación Pública. Presentación Director de Educación Pública, Rodrigo Egaña Barahona".* Santiago, Chile: Dirección de Educación Pública.

Dirección de Educación Pública (2018). *Reporte Comité Directivo al 26 de marzo de 2018.* Santiago, Chile: Dirección de Educación Pública.

Mineduc (2016). Presentación *"Nueva Educación Pública, Responsabilidad fundamental de la reforma y de todo Chile".* Valparaíso, Chile: Mineduc.

Roco, R. (2016). *Presentación "Nueva Educación Pública, Proyecto de ley que crea el sistema de educación público".* Santiago, Chile.

Secretaria Educación Pública (2017). Minuta *"Normas que facilitan la implementación de la Nueva Educación Pública en el estado actual del proyecto de ley que crea el Sistema de Educación Pública (Boletín 10.368-04)"*. Santiago, Chile: Secretaria Educación Pública.

Secretaria Educación Pública (2017). *Flujo transición actualizado 11-sept. 2017*. Santiago, Chile Secretaria Educación Pública.

Secretaria Educación Pública (2017). *Una transición gradual y responsable.* Santiago, Chile Secretaria Educación Pública.

Documentos revisados segunda etapa:

Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública (2019). *Informe anual de seguimiento de la puesta en marcha del Sistema de Educación Pública 2018.* Santiago, Chile: Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública.

Dirección de Educación Pública (2018). *Guía metodológica para la elaboración y seguimiento de convenios de desempeño y perfil de cargo de directores escolares.* Documento de apoyo al director ejecutivo de los Servicios Locales de Educación Pública. Santiago, Chile: Dirección de Educación Pública.

Dirección de Educación Pública (2018). Excel *"Planificación Estratégica DDPE 02102018_sintesis estudio CIAE-PUCV".* Santiago, Chile: Dirección de Educación Pública.

Dirección de Educación Pública (2018). *Experiencia en la creación de los cuatro primeros Servicios Locales de Educación Pública*. Santiago, Chile: Dirección de Educación Pública.

Dirección de Educación Pública (2018). *Guía técnica para diseñar, implementar, evaluar y ajustar protocolos de apoyo a los establecimientos de educación media del sistema de educación pública.* Santiago, Chile: Dirección de Educación Pública.

Dirección de Educación Pública (2018). *Herramientas para la gestión de la convivencia en los Servicios Locales de Educación Pública.* Santiago, Chile: Dirección de Educación Pública.

Dirección de Educación Pública (2018). *Manual de Instalación de Servicios Locales de Educación Pública.* Santiago, Chile: Dirección de Educación Pública.

Dirección de Educación Pública (2018). Seminario "*Balance y perspectivas de la Nueva Educación Pública 2017-2018".* Presentación Rodrigo Egaña. Noviembre. Santiago, Chile: Dirección de Educación Pública.

Dirección de Educación Pública (2018-2019). *Bases para un modelo de apoyo técnico pedagógico en educación pública.* Santiago, Chile: Dirección de Educación Pública.

Pontificia Universidad Católica de Chile (2018). Informe final "*Diseño del modelo de evaluación de la Nueva Educación Pública y levantamiento de línea de base".* Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.