



Síntesis de los principales aprendizajes sobre el proceso de instalación de la nueva institucionalidad de la educación pública chilena.

En base al "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)"

Investigadores responsables:

Mario Uribe B., Centro de Liderazgo PUCV – Juan Pablo Valenzuela, IE/CIAE U. de Chile

Investigadores internacionales:

Stephen Anderson - Gisele Cuglievan, OISE. Universidad de Toronto

Coordinadoras del estudio:

Isabel Núñez y Carla Hernández

Octubre 2019

I. Introducción

El presente documento titulado “Síntesis de los principales aprendizajes sobre el proceso de instalación de la nueva institucionalidad de la educación pública chilena” resume los principales aspectos abordados en el “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)¹ que fue 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 el Centro de Liderazgo para la Mejora Escolar de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (PUCV). El objetivo fue monitorear el primer año de implementación de la Ley de Nueva Educación Pública (NEP), indagando en la constitución de los cuatro primeros Servicios Locales de Educación Pública (SLEP) – Huasco, Puerto Cordillera, Barrancas y Costa Araucanía-, tanto en su relación con la Dirección de Educación Pública (DEP), como en su relación con los Municipios de los cuales provenían los establecimientos escolares y otras entidades.

El estudio, realizado entre julio de 2018 y enero de 2019, realizó un levantamiento y análisis de las percepciones y experiencias de los actores, a partir de fuentes secundarias e información obtenida en entrevistas individuales y colectivas, así como la aplicación de una encuesta. Se consideraron tres niveles de análisis: i) descriptivo, que indaga la forma de planificación y objetivos planteados en la instalación de los SLEP; ii) interpretativo, donde se relacionan los objetivos de la Ley, procesos de instalación y percepciones de los actores involucrados; y iii) reflexivo, en cuanto formula recomendaciones para futuras instalaciones.

El estudio permitió identificar y sistematizar aspectos facilitadores y obstaculizadores en el proceso de instalación de los nuevos SLEP. Este análisis no constituye una evaluación, sino una instancia para generar aprendizajes en función de la mejora continua de los Servicios y transmitir la experiencia a los SLEP que se instalarán en los próximos años, en una mirada proyectiva y constructiva para las futuras etapas de implementación de la ley de Nueva Educación Pública (NEP).



¹ Para mayor profundización sobre los contenidos, referencias y metodología de este estudio, el lector puede acceder al informe completo en: <https://liderazgoescolar.mineduc.cl/2019/06/05/estudio-de-seguimiento-y-sistematizacion-de-procesos-criticos-en-la-transicion-de-la-gestion-de-la-educacion-publica-de-los-municipios-a-los-servicios-locales-de-educacion-publica/>

II. Contexto político e institucional

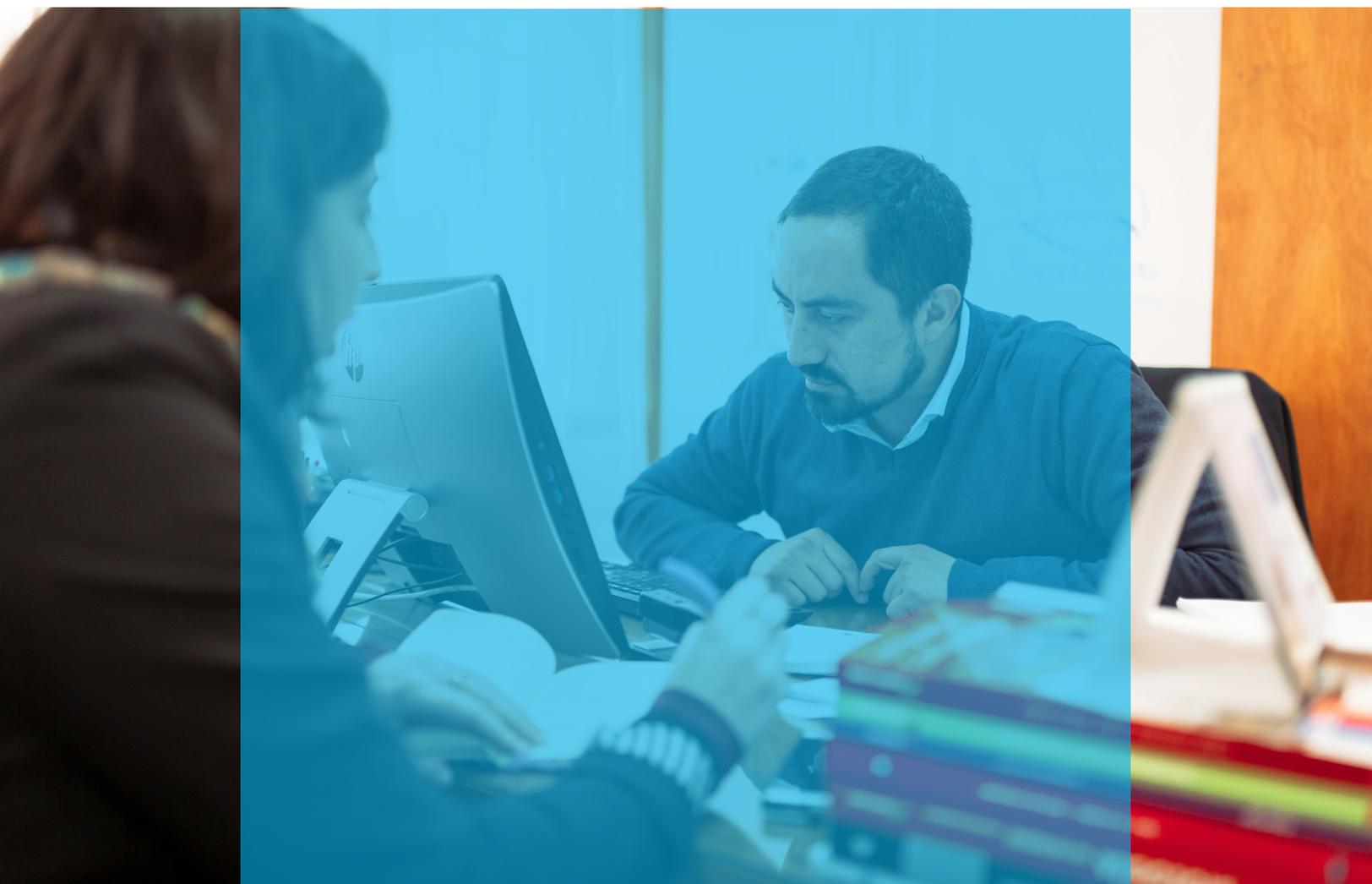
En 2017, el Congreso Nacional de Chile aprobó un nuevo sistema de gobernanza, gestión y apoyo para escuelas, liceos y jardines del sector público en Chile (Ley 21.040). Este sistema, denominado Nueva Educación Pública, será responsable del servicio educativo en los establecimientos educacionales del sector público. El servicio pasará del control de 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 cuatro en 2018 y tres 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 quince SLEP cada año, hasta llegar a los 70 en el año 2025.

La creación de los SLEP forma parte de una serie de reformas estructurales implementadas en los últimos diez años para fortalecer la calidad y equidad del sistema escolar chileno. A partir de 2008, se aumentó el financiamiento mediante la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP); se desarrolló una nueva política nacional docente; se establecieron iniciativas para regular el nombramiento de líderes escolares; la creación de aproximadamente 500 redes locales de mejoramiento escolar; 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 la Calidad de la Educación. Se suma la promulgación de la Ley de Inclusión (2015), para promover un sistema escolar más cohesionado y mayor igualdad de oportunidades para todos los niños, niñas y jóvenes que estudian en establecimientos con financiamiento público.

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 y liceos en todo el país a través de sostenedores municipales. La ley reestructura y reforma el nivel intermedio, a través del reemplazo del sistema de sostenedores municipales, otorgando mayor énfasis a la dimensión pedagógica y de mejoramiento de la calidad de la educación. El traspaso de los establecimientos municipales a los SLEP se realizará mediante un proceso de *transición* que consta de cuatro fases: i) Normalización, ii) Anticipación, iii) Instalación y iv) Traspaso. El Plan de Transición se materializa a través de convenios de ejecución suscritos entre el 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. Los primeros dos Servicios se instalaron en marzo de 2018 (Barrancas y Puerto Cordillera), y 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 por la falta de coordinación entre las nuevas autoridades ministeriales y la DEP, así como con las otras instituciones del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación (SAC): Agencia de la Calidad y Superintendencia de Educación. Ello provocó confusión en los establecimientos educacionales e incertidumbre en los equipos de los SLEP.

Actualmente, el nuevo Sistema de Educación Pública se encuentra avanzando en su instalación. Durante 2019 se ha realizado la segunda etapa de operación de los cuatro primeros SLEP y 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).



III. Metodología de la Investigación

Para la realización del estudio se utilizó 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 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, que consideraron a profesores, alumnos y apoderados; iv) aplicación de una encuesta online a la totalidad de directivos de jardines infantiles, escuelas y liceos. Los SLEP estudiados abarcan 14 comunas, 236 escuelas y liceos, 58 jardines infantiles y atienden a una matrícula total de 61.086 estudiantes.

IV. Revisión literatura internacional ²

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.

La evidencia internacional indica que las agencias de nivel intermedio efectivas poseen, entre otras características: enfoque en resultados académicos y calidad de enseñanza; compromiso con cumplir estándares de desempeño; alineamiento entre programa, materiales y métodos, evaluación y estándares; sistemas de monitoreo de prácticas y resultados; formación y apoyo de los docentes³.

En la búsqueda bibliográfica no se encontraron reformas a la educación pública similares a la NEP; 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 educativos⁴ es el proceso de fusionar múltiples distritos para formar uno solo; la consolidación escolar implica cerrar una o más

² Las referencias bibliográficas específicas se encuentran en el Informe Final.

³ 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 el Centro de Liderazgo para la Mejora escolar "Líderes Educativos".

⁴ Distritos escolares es la unidad de gobierno y administración de la educación pública en Estados Unidos y Canadá, son más reducidas que los Estados o Provincias y tienen como único foco la gestión de la educación de ese territorio específico.

escuelas, trasladando su población estudiantil. Existe experiencia de consolidación de distritos escolares en Estados Unidos y Canadá, pero a diferencia de la reforma chilena actual, se han dado en una lógica de reestructuración y no de cambios institucionales en la gobernanza y provisión del servicio educativo.

Los procesos de integración de distritos escolares no han sido muy estudiados, por lo que la búsqueda se amplió fuera del ámbito educativo para indagar qué sucede cuando organizaciones se unen para formar una nueva, ahondando en la experiencia de fusiones y adquisiciones corporativas.

1. Análisis de literatura especializada: Principales hallazgos.

a) Motivos para emprender Procesos de consolidación y fusión.

La consolidación de distritos escolares ha sido emprendida principalmente por dos razones: reducir costos de la educación y mejorar la eficiencia al optimizar costos de operación por estudiante; asimismo, mejorar el rendimiento y la experiencia educativa de los estudiantes, ofreciendo mejores oportunidades académicas y mayor apoyo a los docentes. En tanto, el motivo principal para emprender fusiones y adquisiciones corporativas es maximizar el valor para propietarios o accionistas al lograr “economías de escala” mediante un despliegue y un uso más eficiente de recursos y servicios.

b) Procesos de integración posteriores a consolidación/fusión y adquisición.

En la consolidación de distritos escolares, se han identificado factores positivos como involucrar el liderazgo local en la planificación, la credibilidad del órgano que conduce el proceso, mantener el foco en el aprendizaje, y la elección de socios para la consolidación. Entre los factores negativos destacan la falta de claridad en la legislación y la percepción de pérdida de control de la educación local. La disposición de los actores locales para el cambio puede impactar tanto positivamente como negativamente. En las fusiones los factores clave identificados para una integración exitosa son: comunicar una visión clara; desarrollo de liderazgo; asignación de responsabilidades y recursos para el proceso de transición; implementar un monitoreo activo; promover una comunicación bidireccional honesta con empleados; incentivar el intercambio de conocimiento y experiencia; capacitar a empleados para integrar culturas organizacionales y expectativas; y contar con un enfoque de satisfacción al usuario. En cuanto al impacto de los procesos de consolidación y pese a que la literatura sobre este tema el impacto de procesos de consolidación es ambigua, se identifican seis áreas a considerar: 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. Las ventajas y desventajas de la consolidación de distritos no resultan generalizables. 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 por el tiempo.

c) Modelos alternativos de servicios educativos de nivel intermedio.

La experiencia internacional en educación sugiere que los SLEP podrían elegir trabajar de distintas maneras con sus escuelas. Entre los 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.

2. Reflexiones del proceso de instalación de la NEP considerando la experiencia comparada.

La revisión de literatura permite plantear reflexiones sobre proceso de transición hacia el nuevo sistema de la NEP en Chile, en particular respecto a la creación de 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. 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. 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.



V. Evidencia documental: aspectos transversales en los procesos de cambio en educación a gran escala.

En el presente capítulo se revisan cuatro aspectos estructurales transversales sobre procesos de cambio de sistema en educación a gran escala:

1

Gobernanza o sistema de relación entre el nivel central y local. En los países OCDE existe una variedad de modelos de gobernanza educativa, según su relación entre el nivel central y local (intermedio): el modelo de “*Poder Central y Local*”, donde un ministerio o autoridad guía el sistema y la educación es impartida por los municipios que tienen mayor responsabilidad en los servicios educativos (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia); y el modelo “*Poder Central y Regional*” donde 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, con el apoyo de instituciones coordinadoras (Australia y España).

El nuevo sistema de Educación Pública en Chile se encuentra más cerca de la segunda modalidad, por la creación de un ámbito territorial que supera el nivel local (municipio).



2

Coherencia política y cultural entre niveles.

Para que la planificación de acciones obtenga resultados esperados se debe armonizar la aplicación de políticas con sus estructuras de gobernanza y clarificar las responsabilidades de los actores involucrados. Para dar coherencia al sistema es clave que:

- La organización y la estrategia estén acompañadas de una comprensión común sobre el propósito y la naturaleza del trabajo, en este caso las razones, objetivos y formas de organizar una Nueva Educación Pública (NEP).
- Los líderes en los distintos niveles posean una comprensión sistémica de la estrategia para implementar el cambio.
- Exista armonización y consistencia en la aplicación de las políticas con las expresiones y necesidades locales, mediante espacios de comunicación y participación.
- Se identifiquen focos relevantes en los que se puede lograr cambios sustantivos, con planificación acorde y rendición de cuentas. Asimismo, realizar evaluaciones de proceso en relación con dichos focos.
- Se definan los ámbitos de responsabilidad, quién decide y sobre qué temas, a quien se le rinde cuentas, cómo se hace, cuándo y por qué; combinar compromisos de estandarización y centralización con estrategias de diferenciación que consideren la variabilidad de contextos, capacidades y competencias profesionales.

3

Creación de capacidades. Para el proceso de instalación en curso, posee especial relevancia el desarrollo de las capacidades de docentes y fortalecer el liderazgo pedagógico de equipos directivos a nivel de escuela y nivel intermedio para crear un sentido *fuerte de eficacia colectiva*.

El liderazgo intermedio se constituirá en el principal y más cercano apoyo técnico pedagógico a los jardines infantiles, escuelas y liceos. Por ello, es clave que sus equipos se preocupen de la mejora continua de sus competencias para el apoyo pedagógico.



4

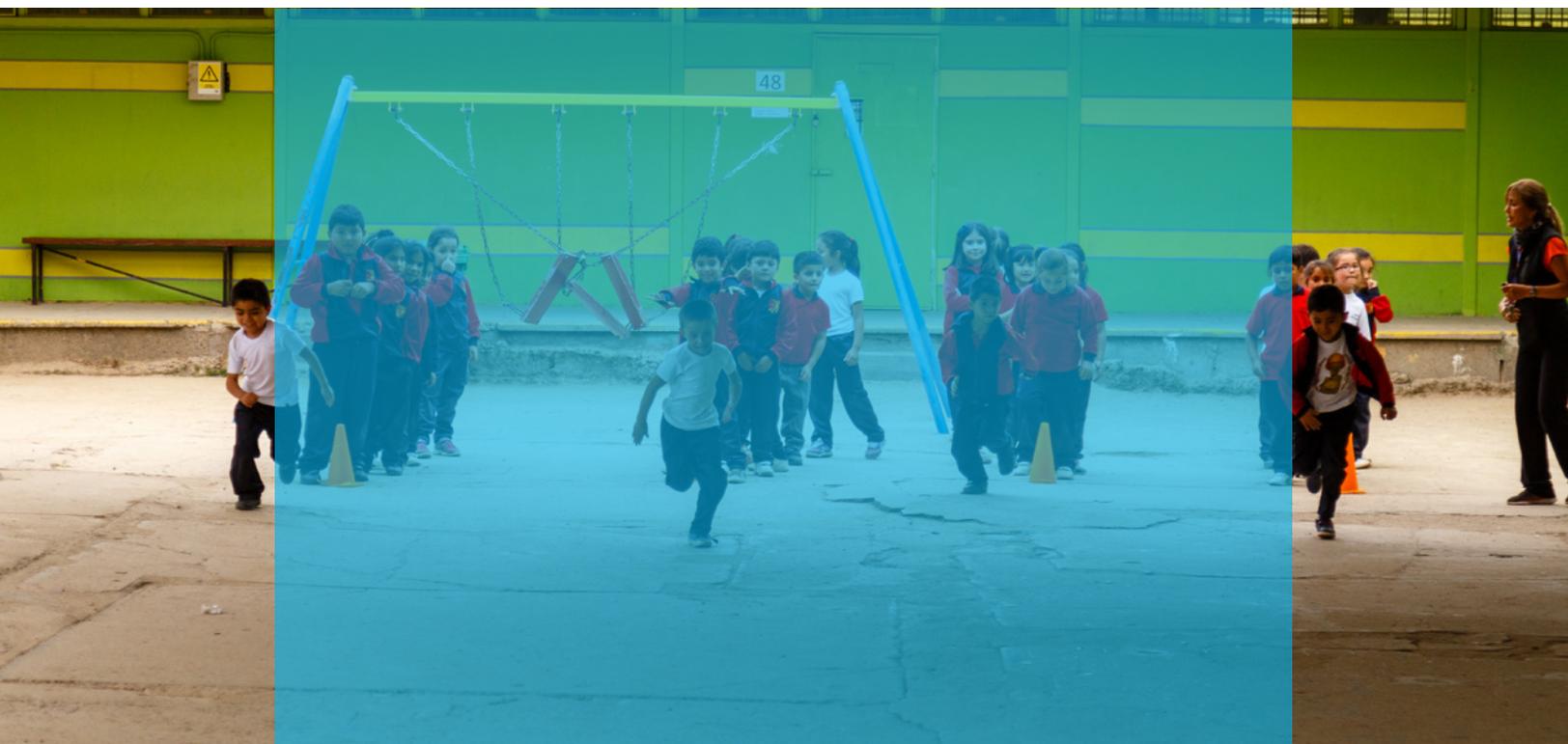
Foco en prácticas pedagógicas en el aula/estudiantes. La investigación especializada indica que las acciones del nivel intermedio (SLE) son significativas, cuando los directivos y equipos técnicos concentran y priorizan sus acciones en apoyar la mejora de las prácticas pedagógicas, la convivencia y los aprendizajes.





VI. Análisis transversal y principales hallazgos

En este capítulo se presenta el análisis de la información proveniente de los hallazgos y percepciones de los actores en relación con el proceso de transición, información que fue triangulada con la evidencia nacional e internacional respecto de políticas de gran escala y la matriz de análisis diseñada. Se señalan los aprendizajes logrados, así como aspectos facilitadores y obstaculizadores del proceso, y se plantean recomendaciones para mejorar las acciones, condiciones y apoyo a los SLEP durante el proceso de instalación.



Dimensión 1: Desarrollar un sistema público local y nacional con visión compartida y a escala territorial

1. Diagnóstico

Tabla 1. Principales aspectos diagnosticados de la Dimensión 1 (según matriz de análisis definida)

Construcción de una visión y estrategia compartida	<ul style="list-style-type: none">• 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 etapa inicial
Gestión participativa	<ul style="list-style-type: none">• Avances iniciales en la conformación de Comités Directivos y Consejos Locales.• Se reconoce existencia de espacios de participación, pero se cuestiona su real impacto.
Sello territorial	<ul style="list-style-type: none">• Ningún SLEP ha conseguido elaborar su Proyecto Educativo Local (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 de modelo territorial.
Redes y formas institucionales de participación e inserción territorial	<ul style="list-style-type: none">• Alto compromiso en 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	<ul style="list-style-type: none">• 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	<ul style="list-style-type: none">• Aún en desarrollo, pero a diciembre 2018 no había incluido participación de establecimientos escolares.

2. Facilitadores y Obstaculizadores:

El análisis en esta dimensión ha permitido identificar los siguientes factores facilitadores y obstaculizadores en la instalación de la nueva institucionalidad.

Facilitadores:

- Alto nivel de compromiso de funcionarios SLEP y directivos de escuela.
- Percepción positiva del MINEDUC respecto a los cambios que implica la NEP.
- Valoración positiva de directivos respecto a instancias de participación en la construcción del PEL.
- Experiencia de trabajo previa de los funcionarios DAEM y conocimiento de directores respecto a sus territorios.
- Definición de procedimientos de trabajo e iniciativas en conjunto con otros actores del sistema educativo.
- Disposición de las municipalidades para el trabajo conjunto.
- Relación colaborativa entre las direcciones de los Servicios.
- Entrega de orientaciones y lineamientos más claros desde la DEP.

Obstaculizadores:

- Ausencia de una visión compartida que integre a directivos, profesores, estudiantes y apoderados.
- Percepción que los mecanismos participativos no influyen significativamente en decisiones.
- Incertidumbre por cambio de administración gubernamental y salida de directivos de la DEP y los SLEP.
- Difícil tránsito desde una cultura organizacional municipal y local a una cultura territorial y pública.
- Mayor extensión territorial ha generado problemas de comunicación y percepción de otorgar menos preocupación a establecimientos educacionales más alejados.
- Realizar traspasos a mitad de año o la no generación de planes adecuados de anticipación.
- Demora de la DEP en la elaboración de los reglamentos de las instancias de participación.
- Escaso vínculo entre municipios y Servicios en algunas comunas.
- Poca claridad sobre articulación con otros actores, especialmente entre DEP y SLEP.
- Reordenamiento de los equipos directivos de SLEP y DEP.
- Funcionamiento en dependencias físicas separadas en algunos SLEP.



3. Aprendizajes y recomendaciones.

Los actores consultados destacan la relevancia de construir una **cultura organizacional de colaboración y comunicación**. Se requiere mayor articulación con organizaciones territoriales, especialmente municipalidades, y el funcionamiento en torno a unidades territoriales más simples dentro de cada SLEP. 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 refiere a distinguir más claramente los aspectos críticos de la **gestión del territorio**, no olvidando el **énfasis en lo pedagógico**. 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.

4. Conclusiones Dimensión 1.

Destaca la labor realizada por los SLEP por afianzar el compromiso de los directivos con la NEP. Resulta clave **fortalecer la acción coordinada de MINEDUC, DEP y SLEP** para involucrar al resto de actores escolares, **comunicando** las potenciales mejoras que se produzcan en las oportunidades de aprendizaje de los estudiantes. Otro ámbito destacado es la instalación de las **instancias de participación**, siendo necesario avanzar en la incorporación de los actores aún ausentes y en incrementar su incidencia en la toma de decisiones. En la **conformación del sello territorial, se identifican importantes desafíos compartidos respecto a los procesos de aprendizajes, a la división del territorio en unidades administrativas más pequeñas y a la elaboración de los Planes Estratégicos Locales (PEL)**. Respecto a las redes, se observan avances en el trabajo conjunto entre los SLEP, presentándose desafíos en 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**.



Dimensión 2: Instalación de la nueva institucionalidad

1. Diagnóstico

Tabla 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	<ul style="list-style-type: none">• Dificultades por conocimientos heterogéneos en ex funcionarios DAEM.• Se generaron capacidades a partir de capacitaciones de los mismos SLEP.
Conformación de la Dirección de Educación Pública	<ul style="list-style-type: none">• Proceso complejo debido a simultaneidad de su instalación con los SLEP.• Definición de ejes de acción y planes estratégicos para el trabajo con SLEP.• Generación inicial de vínculos con MINEDUC, Superintendencia y SAC.
Traspaso del servicio educativo desde el sistema escolar municipal a los SLEP	<ul style="list-style-type: none">• Solo 6 de los 14 municipios que traspasaron contaron con plan de anticipación.• Problemas de financiamiento de jardines y de cierres financieros en DAEM.
Conformación de los Servicios Locales de Educación Pública	<ul style="list-style-type: none">• Problemas asociados a desconocimiento de procesos de gestión, escasez de personal y alta rotación de directivos.
Traspaso del personal	<ul style="list-style-type: none">• Dificultades en concursos por menor tamaño y mayor profesionalización de plantas SLEP respecto a DAEM.• Incertidumbre en establecimientos, información no llegó a docentes.
Tratamiento de deudas	<ul style="list-style-type: none">• La mayoría de municipios contaban con situaciones financieras ordenadas.• SLEP se ha encargado de deudas por inmuebles y DEP por remuneraciones (solo un caso problemático).

2. Facilitadores y Obstaculizadores:

El análisis en esta dimensión ha permitido identificar los siguientes factores facilitadores y obstaculizadores en la instalación de la nueva institucionalidad:

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 en 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.
- La situación financiera ordenada de la mayoría de los DAEM.

Obstaculizadores:

- La incertidumbre respecto a la aprobación de la ley.
- El escaso tiempo de traspaso de los primeros SLEP.
- La instalación simultánea de la DEP y los SLEP generó una percepción crítica respecto al apoyo brindado desde la Dirección.
- 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 SLEP.
- No realizar un levantamiento de las redes y programas complementarios desarrollados por municipios.
- Las imprecisiones en la gestión del traspaso de personal.
- El cambio de equipos producido por el cambio de gobierno.

3. Aprendizajes y recomendaciones.

Es necesario un proceso de **anticipación** que genere capacidades en los equipos municipales y de los Servicios, así como una **inducción** de los nuevos profesionales de los SLEP por aquellos ya instalados con mejores prácticas. Es fundamental establecer lineamientos claros que orienten el proceso de instalación, priorizando la gradualidad y el establecimiento de manuales que se anticipen a los problemas. Se recomienda levantar información de los territorios con un alto estándar de rigurosidad, así como identificar 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. Los equipos de avanzada deben generar relaciones de confianza con los municipios, poniendo especial atención a catastrar la deuda y que cuenten con equipos robustos antes del traspaso.



4. Conclusiones Dimensión 2.

La instalación de los primeros SLEP ha permitido destacar la importancia de la **planificación gradual**, donde no solo se requiere clarificar procedimientos, sino 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, por lo cual se espera que a futuro sea de mayor complejidad la situación de algunos municipios de los nuevos SLEP, por ejemplo, en materias financieras, de 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 que evidencia **avances significativos para la NEP en su primer año de operación**.

Dimensión 3: Planificación del Sistema Escolar

1. Diagnóstico

Tabla 3. Principales aspectos diagnosticados de la Dimensión 3 (según matriz de análisis definida)

Planificación de corto y mediano plazo de la matrícula escolar	<ul style="list-style-type: none">• 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	<ul style="list-style-type: none">• DEP no ha desarrollado plataforma de trayectorias educativas.• Esfuerzo inicial para mejorar articulación de educación inicial y básica.
Conformación de un modelo de desarrollo educativo territorial	<ul style="list-style-type: none">• 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.

2. Facilitadores y Obstaculizadores:

El análisis ha permitido identificar los siguientes factores facilitadores y obstaculizadores en la planificación del sistema escolar, durante el proceso de instalación de la nueva institucionalidad.

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 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 Servicios.
- La proveniencia municipal de los profesionales de los SLEP.
- Generar buenas relaciones con las municipalidades.

Obstaculizadores:

- El foco inicial de los SLEP en prioridades administrativas.
- La reciente conformación de los equipos profesionales ha dificultado el levantamiento de información.
- La reciente creación de la DEP, en simultáneo con los primeros SLEP.
- La dedicación de los equipos de los Servicios a atender deficiencias estructurales de aspectos básicos de la gestión de la educación pública.
- La replicación de las formas de apoyo a los colegios aplicadas a nivel municipal.
- La mayor dificultad para abordar estratégicamente la educación parvularia.

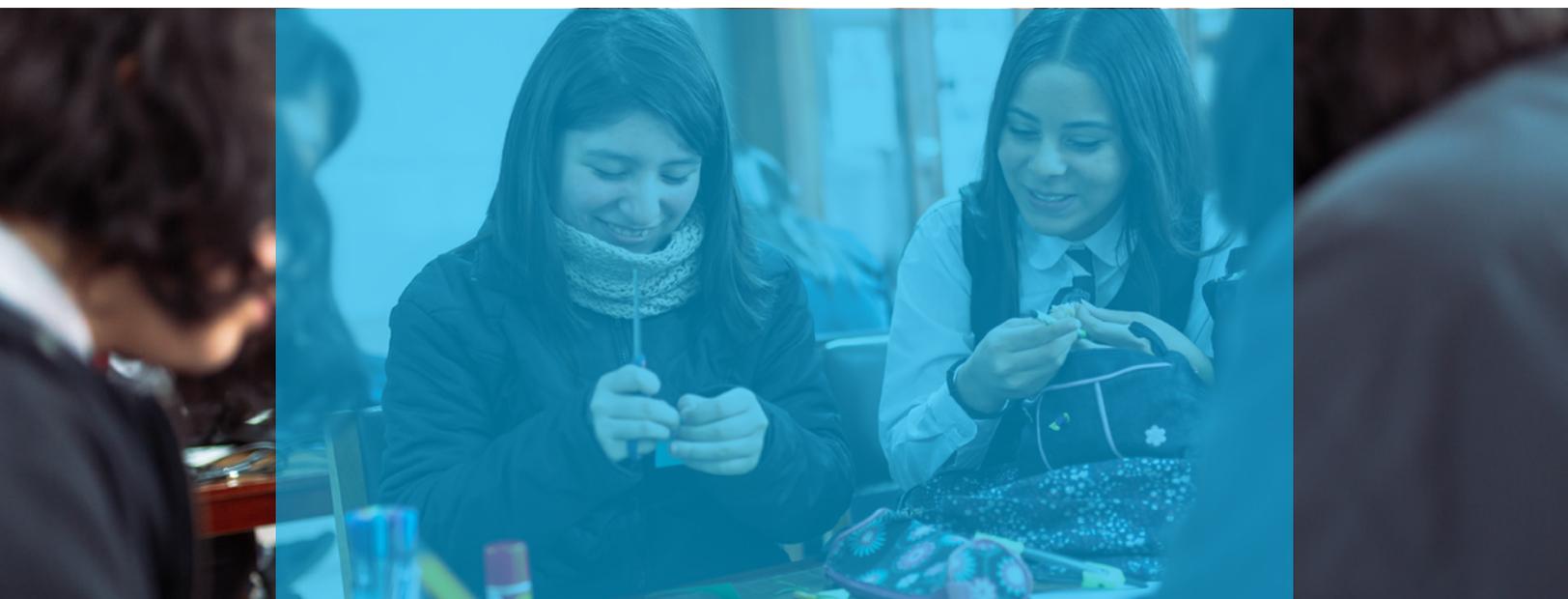
3. Aprendizajes y recomendaciones.

Respecto a las **proyecciones de matrícula**, resulta clave que cada SLEP conozca los antecedentes de cada establecimiento educativo, de sus equipos directivos, su matrícula y dotación. Además, se recomienda poner 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, se recomienda que los Servicios avancen a una **gestión del mejoramiento basada en la información** y que la conformación de la **unidad de apoyo técnico-pedagógico (UATP)** se realice antes del inicio de operación de los establecimientos transferidos a cada Servicio. También emergen recomendaciones para atender la situación de la **educación inicial**: generar mecanismos de coordinación anticipados con JUNJI y JUNAEB, 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 **Servicios interactúen más intensamente 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.



4. Conclusiones Dimensión 3.

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 Servicios 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 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.



Dimensión 4: Procesos para el mejoramiento de la calidad de la educación

1. Diagnóstico

Tabla 4. Principales aspectos diagnosticados de la Dimensión 4 (según matriz de análisis definida)

Apoyo Técnico Pedagógico	<ul style="list-style-type: none">• Sensación de falta de involucramiento de profesores y comunidades educativas en proceso de transición y comunicación en temas pedagógicos (aula), por primer año de instalación, pero directivos y profesores confían que en segundo año habrá mejora de apoyo en lo pedagógico.• Instalación de una red de comunicación entre las Unidades de Apoyo Técnico Pedagógico (UATP) de los SLEP para reconocer prácticas positivas.• No se ha desarrollado una estrategia nacional para escuelas insuficientes. Insuficiente coordinación del SLEP e instituciones del SAC, en particular DEPROV, para clarificar formas de apoyo, acompañamiento y supervisión a Jardines, Escuelas y Liceos.
Equipos Directivos	<ul style="list-style-type: none">• Estrategia de comunicación constante con 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.
Redes de aprendizaje entre establecimientos	<ul style="list-style-type: none">• Directivos reconocen mayor trabajo en red y valoran instancias de los SLEP.• No se han articulado redes entre docentes.
Aseguramiento de la calidad	<ul style="list-style-type: none">• No hay agenda de trabajo u objetivos conjuntos del SAC para apoyar a DEP y SLEP. Mayor coordinación de SLEP con Superintendencia que con Agencia.• Directivos perciben que monitoreo de resultados es una prioridad de los SLEP.
Infraestructura y equipamiento	<ul style="list-style-type: none">• Tema escasamente abordado, por énfasis en traspaso de bienes y personal.• Percepción de mayor tardanza en respuesta para resolver problemáticas
Desarrollo profesional docente	<ul style="list-style-type: none">• Docentes critican falta de planes de desarrollo profesional.• SLEP han otorgado centralidad a este ámbito en metas y acciones del 2019.

2. Facilitadores y Obstaculizadores:

Se han podido identificar los siguientes factores facilitadores y obstaculizadores en la implementación de procesos para el mejoramiento de la calidad educativa, durante esta primera etapa de instalación de la nueva institucionalidad.

Facilitadores:

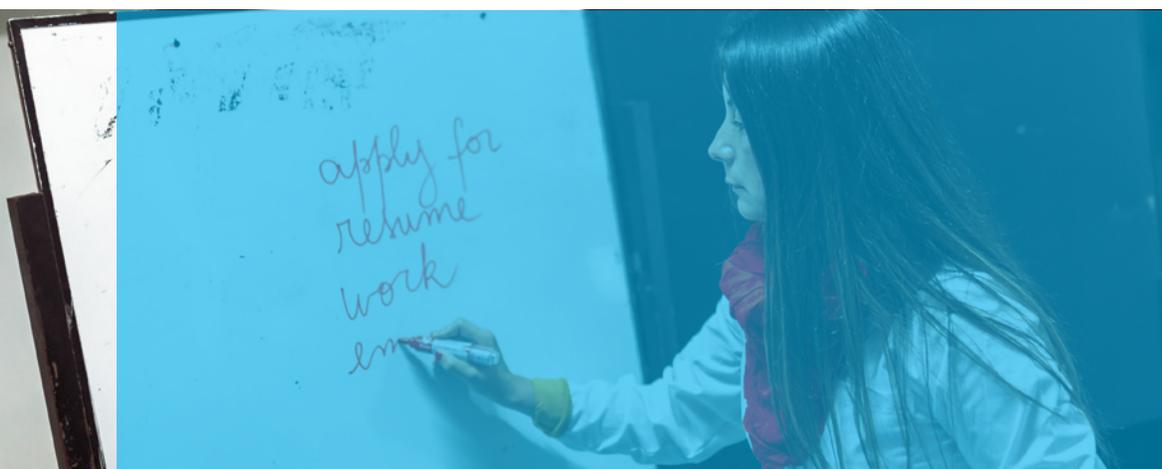
- La confianza de las comunidades educativas y de los directivos respecto a que el cambio de sistema impacte positivamente en el aula.
- Contar con asesorías técnicas y alianzas para apoyar el proceso de cambio.
- La mayor presencia del SLEP en las comunidades escolares.
- Las orientaciones claras y 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.
- La mantención del trabajo en redes.

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.
- 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 ausencia de acompañamiento especializado a nivel de educación parvularia.
- El desconocimiento de apoderados y estudiantes sobre los objetivos educativos de los Servicios.

3. Aprendizajes y recomendaciones.

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**; 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**, en noviembre de 2018 la DEP publicó las “**Bases para un Modelo de Apoyo Técnico Pedagógico en Educación Pública**”, pero resulta necesario **seguir clarificando las formas de trabajo de la DEP y el SLEP en su implementación**. Se sugiere establecer una alianza permanente con la Agencia de la Calidad, que facilite el uso de datos y la generación de informes de monitoreo, establecer prioridades de apoyo desde un primer momento y fortalecer el involucramiento con los jardines infantiles. Respecto a redes, se sugiere potenciar el **trabajo en red entre escuelas, entre docentes** en torno a temas específicos, entre establecimientos técnico profesionales y entre educadoras de párvulos. Finalmente, respecto a infraestructura y equipamiento, se sugiere que el financiamiento se entregue transparentemente y con la debida antelación, para cumplir con sus objetivos de mejora.



4. Conclusiones Dimensión 4.

El primer año de instalación de los SLEP da cuenta que las atenciones y esfuerzos se han focalizado esencialmente en definir, **organizar y coordinar los procesos básicos para el funcionamiento del sistema administrativo del SLEP**. Esta tarea ha implicado no descuidar aspectos esenciales como las remuneraciones del personal administrativo, docente y directivo, además de reorganizar la administración financiera y de soporte desde un sistema municipal al estatal. En tal escenario la dimensión pedagógica no ha tenido el mismo nivel de visibilidad y atención. **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**, donde resulta imperativo involucrar a los docentes y en cuanto a otros temas relevantes en lo pedagógico, convivencia y participación a estudiantes, padres y/o apoderados. Un importante escollo a resolver es el poco avance 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.



Dimensión 5: Generación de capacidades en los equipos de los diferentes niveles del sistema y procesos de soporte.

1. Diagnóstico

Tabla 5. Principales aspectos diagnosticados de la Dimensión 5 (según matriz de análisis definida)

Gestión de personas	<ul style="list-style-type: none">• Dificultades en la constitución de los primeros equipos (origen de los candidatos, capacidades reales para nuevas funciones, reconocimiento de grados, entre otros).• Avances en la concursabilidad de los directivos de establecimientos.
Capacidades de los equipos profesionales y técnicos	<ul style="list-style-type: none">• 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	<ul style="list-style-type: none">• Directivos y docentes reconocen mayor transparencia en información financiera, pese a percibir mayor burocratización de procedimientos administrativos.• Problemas de sostenibilidad financiera por sobredotación en establecimientos e imposibilidad de traspasar presupuesto de un año a otro.
Gestión de los Servicios Locales	<ul style="list-style-type: none">• Dificultades en uso de múltiples plataformas de gestión del sistema público.• DEP y SLEP realizaron catastros de bienes inmuebles de 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 construcción de una visión compartida sobre la NEP y establecer canales de participación de la comunidad.

2. Facilitadores y Obstaculizadores:

Se han podido identificar los siguientes factores facilitadores y obstaculizadores en la implementación de procesos para el mejoramiento de la calidad educativa, durante esta primera etapa de instalación de la nueva institucionalidad.

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 Servicio 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 SLEP.
- La creación de una plataforma virtual para compartir experiencias.
- El uso de redes sociales y plataformas comunicacionales para generar difusión.
- La relación que los coordinadores territoriales están generando con los directivos escolares.

Obstaculizadores:

- La falta de procedimientos para afrontar los problemas que surgieron con la instalación.
- La sobrecarga laboral producida por la insuficiencia 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 Servicios.
- 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.
- 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.

3. Aprendizajes y recomendaciones.

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)*. Es necesario revisar y ajustar los **descriptores de cargo**, definiendo mecanismos de evaluación de desempeño y procesos de calificación funcionarias. En relación con la insuficiencia de personal, se recomienda anticiparse, ajustando la **dotación** existente a las necesidades reales de cada Servicio. 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 escenario de cambios que implica la instalación. Otro ámbito relevante es la **transparencia** del sistema, dando cuenta de los avances a través de indicadores públicos y agilizar la **comunicación** entre SLEP y establecimientos, particularmente en aspectos administrativos.



4. Conclusiones Dimensión 4.

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 dotación de cada Servicio. Es necesario generar procesos claros y eficaces, fomentando el trabajo conjunto entre los distintos equipos de cada Servicio y mejorar la gestión del presupuesto, la sostenibilidad financiera y el manejo de los procedimientos del sector público. Finalmente, emerge como 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. EL SLEP como nivel intermedio tienen como principal responsabilidad otorgar apoyos.



VII. Aprendizajes y recomendaciones de política



1. Apoyo institucional y experiencia profesional.

a) Aprendizajes. Se vive un proceso de cambio institucional -además, en pleno cambio de gobierno- en el que sus protagonistas han demostrado tener una alta capacidad de adaptación y aprendizaje en contextos muy complejos. 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, en vista de la salida de cinco jefes de los nuevos servicios públicos, lo que diluye la experiencia obtenida en la primera etapa de formación de equipos. Un aspecto estratégico será la selección de directivos quienes generen equipos de nivel intermedio estables orientados a lograr acuerdos. Existe un fuerte apoyo a la NEP por parte de todos los actores involucrados, asociándola con una mejora de la educación, pero hay poco involucramiento y falta de información por parte de profesores, estudiantes y apoderados, quienes tienen altas expectativas frente a este cambio.

b) Recomendaciones. Consolidar la confianza y el apoyo al nuevo sistema, visibilizando aún más el rol de **liderazgo del MINEDUC, que, en conjunto a la DEP, deben intensificar el apoyo a la 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. Planificación anticipada en coordinación con municipios.

a) Aprendizajes. La coordinación temprana con los municipios en el proceso de cambio es determinante y debe existir una estrategia particular previo al traspaso, mediante la generación de planes de anticipación que asegure su colaboración activa durante el proceso y en forma posterior. Los actores involucrados reconocen la necesidad de impulsar este cambio para asegurar una mejor calidad educativa, mejor gestión, incrementar la matrícula y promover mayor articulación de los establecimientos en redes. Los SLEP consideran clave la corresponsabilidad con los municipios, aunque las relaciones establecidas varían notoriamente; sin embargo, en los casos que se generó una colaboración temprana con los equipos de instalación o con los alcaldes se logró aprovechar la experiencia acumulada y la continuidad de los servicios de apoyo al sistema educativo.

b) Recomendaciones. Perfeccionar los vínculos interinstitucionales previos al traspaso entre la DEP, los SLEP y los municipios, involucrando a los gobiernos locales para mantener las buenas prácticas previas y el avance gradual a una educación pública de mayor calidad. Se requiere preparar sistemas de información sobre los establecimientos que serán transferidos para facilitar la entrega de apoyo a éstos. Asimismo, generar un programa de antelación con los municipios que conformarán los Servicios, donde los municipios cuenten con profesionales del SLEP en comisión de servicio para cerrar los procesos administrativos luego del traspaso.



3. Desarrollo de confianza y acuerdos técnicos para la cooperación interinstitucional.

a) Aprendizajes. 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. Para el buen funcionamiento de los sistemas educativos es clave la coherencia y consistencia de sus políticas. Para el apoyo técnico pedagógico a los establecimientos educativos, durante el 2018 fue necesario clarificar los ámbitos de acción y el nivel de coordinación entre la DEPROV y los SLEP. Sin embargo, también es fundamental promover la cooperación entre instituciones a nivel territorial, mediante la construcción de acuerdos técnicos y el desarrollo de una confianza relacional que solo se consolidará mediante un lenguaje común entre instituciones.

b) Recomendaciones. Establecer procedimientos y lineamientos claros, mediante manuales y orientaciones sobre finanzas, gestión de recursos humanos y apoyo territorial, que se anticipen a los problemas de los Servicios. Destaca la elaboración desde la DEP de dos documentos con orientaciones específicas en lo administrativo y pedagógico. Se recomienda aprovechar el año de preparación para acordar modalidades de trabajo, especialmente con directivos y profesores, y activar coordinaciones interniveles (ej. DEPROV-SLEP-Establecimientos) para validar modelos de apoyo a establecimientos.

4. Diseño institucional que equilibre relaciones de colaboración con autonomía en la gestión.

a) Aprendizajes. 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 de 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 Servicios 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 de contar con mayores capacidades resolutivas.

b) Recomendaciones. El principal desafío para la DEP es 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. Condiciones para una gestión moderna de la educación pública.

a) Aprendizajes. 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 servicios, pasando a formar parte de una cultura de gestión moderna de la educación pública. Los equipos SLEP, que provienen de los municipios, poseen experiencia previa en educación, pero con competencias muy heterogéneas y déficit en la dotación de personal en gestión financiera, gestión de personal y apoyo técnico-pedagógico. Dado que los presupuestos son discutidos y negociados a nivel nacional, la gestión financiera posee menor flexibilidad en el uso de recursos respecto a la gestión municipal. Respecto a la gestión de subvenciones regulares, los Servicios no pueden solventar los problemas de flujo presupuestario con otros recursos cuando las subvenciones sufren retrasos, lo que ha llevado a que apoderados y estudiantes perciban cierto deterioro en los servicios educacionales. Ha generado tensión la presión por destinar recursos destinados al mejoramiento educativo para atender el incremento en la dotación de los establecimientos o el mejoramiento de las condiciones contractuales. En las compras públicas se avizoran dos dificultades: una menor capacidad para resolver oportunamente problemas cotidianos de las comunidades escolares y menor cercanía de las comunidades con las autoridades que poseen capacidad resolutoria. Finalmente, otros desafíos para el 2019 son implementar las plataformas de planificación de matrícula y trayectorias educativas, y generar estrategias para abordar la situación de los establecimientos evaluados como insuficientes.

b) Recomendaciones. Es indispensable que la DEP revise regularmente, con apoyo del MINEDUC y la DIPRES, la suficiencia de dotación de personal en cada Servicio. Asimismo, 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 y evitar que se genere presión desde los municipios para solventar problemas presupuestarios con recursos destinados al mejoramiento. Es indispensable generar manuales que identifiquen buenas prácticas frente a problemas de procedimientos administrativos y otorgar a los SLEP mayores grados de flexibilidad presupuestaria y mecanismos para una gestión oportuna en las adquisiciones. 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 Servicios a los establecimientos.



6. Formación y acompañamiento para el desarrollo de capacidades profesionales.

a) Aprendizajes. Es imperativo diseñar una estrategia tipo “inducción” o acompañamiento sistematizado, así como fortalecimiento continuo, basado en la experiencia acumulada, dirigido a los profesionales SLEP con el propósito de asegurar capacidades fundamentales en la primera etapa. Pese a existir capacidades diferenciadas en los SLEP, se mantiene un alto compromiso con aprender rápidamente. Se ha ido mejorando gradualmente la definición de perfiles, aunque se mantiene un déficit de profesionales en áreas estratégicas. Los SLEP tienen un imperativo de calidad en sus prácticas, por lo que urge contar con planes de desarrollo profesional. Un avance durante el 2018 fue el apoyo a los equipos de gestión de finanzas y de personal, además de la coordinación con los equipos de apoyo territorial y directivos de establecimientos.

b) 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 Servicios 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 por las urgencias administrativas, para lo que resulta clave avanzar hacia una **gestión de mejoramiento basada en la información**.





7. Proceso de instalación demuestra capacidad de aprendizaje y mejora continua del sistema.

a) Aprendizajes. 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. Dado que los primeros SLEP (Puerto Cordillera y Barrancas) se instalaron en conjunto con la DEP, recibieron menor apoyo en la generación de capacidades. Los Servicios 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.** Destaca la importancia de **generar planes de anticipación para el traspaso** que definan previamente la forma de vinculación de Servicios y municipalidades con los establecimientos. Los traspasos no debieran **efectuarse a mediados de año**, pues afecta el normal desarrollo de los procesos escolares. La confianza entre municipios es un factor muy favorable para la instalación, así como la experiencia de los profesionales de DAEM y Corporaciones. 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.

b) Recomendaciones. El principal aprendizaje es que no es suficiente informar de los aspectos técnicos del traspaso a municipios y comunidades educativas, sino 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. Foco en la calidad: un nuevo modelo de apoyo técnico pedagógico y de gestión educativa.

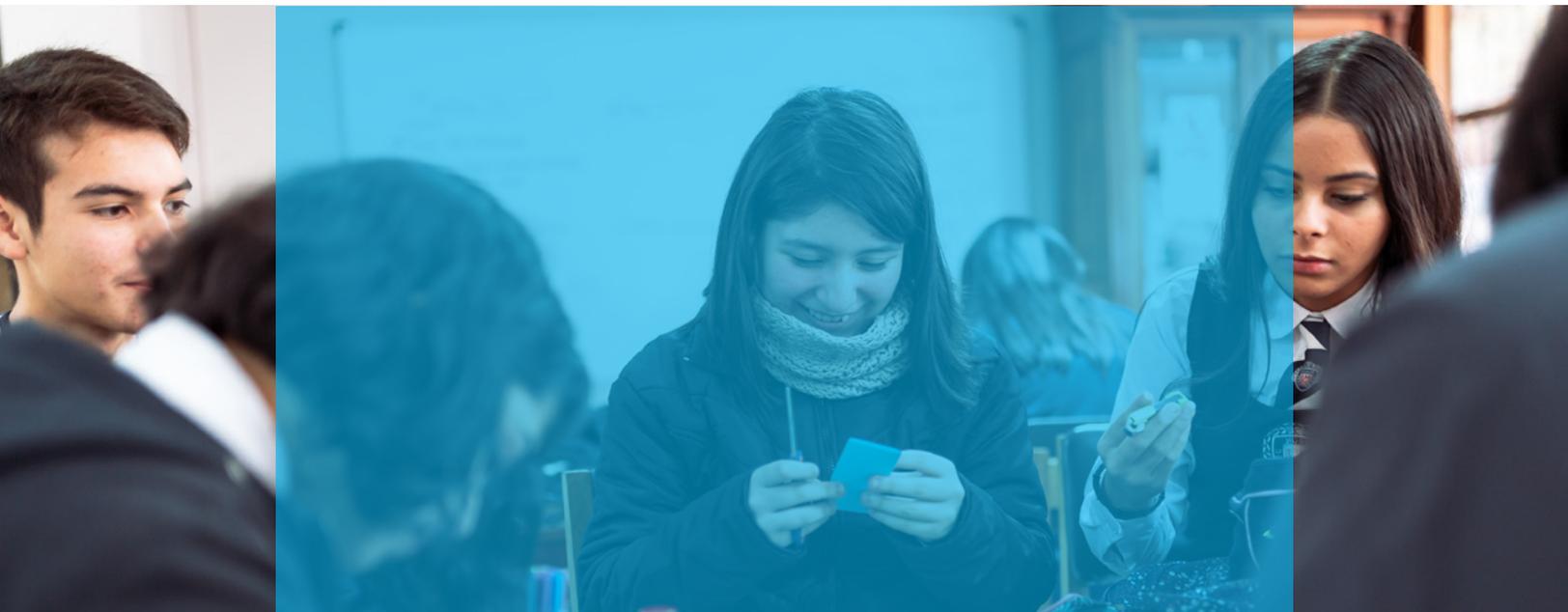
a) Aprendizajes. Es necesario, durante el proceso de instalación, que el foco principal de las estrategias y acciones a desarrollar estén puestos en la mejora de la calidad de la enseñanza y los aprendizajes, reforzando las modalidades de acompañamiento y apoyo a las unidades educativas. El primer año de instalación concentró gran parte de los esfuerzos en aspectos administrativos, sin lograr una capacidad similar para abordar temas los pedagógicos y de calidad de aprendizajes. Cobra especial importancia contar con personal de apoyo suficiente y programas de fortalecimiento de capacidades que favorezcan el aprendizaje, así como infraestructura y equipamiento adecuados. Los directivos de nivel intermedio deben liderar con foco en los aprendizajes, mediante estrategias de enseñanza alineadas con las políticas, programas de estudio y recursos didácticos. Para ello, **la nueva institucionalidad debiese enfocarse en clarificar un modelo de apoyo técnico pedagógico y de gestión educativa, que permita diferenciarse de la antigua administración municipal.** En esta etapa inicial la DEP elaboró documentos para un modelo de apoyo pedagógico cuya aplicabilidad resultó compleja debido a falta de personal o de articulación de programas. Además, el no contar con lineamientos desde la instalación de los primeros SLEP condujo a que surgieran diversas interpretaciones respecto al modelo de acompañamiento.

b) Recomendaciones. Es necesario que los SLEP clarifiquen desde su instalación **las metas de aprendizaje, involucren a los distintos actores en el proceso de aprendizaje,** resguarden los procesos administrativos y organizacionales, y orienten su acción al mejoramiento de los establecimientos, **poniendo foco en el logro de todos los estudiantes y entregando apoyo diferenciado** según nivel de enseñanza y a establecimientos que presentan mayores desafíos. Es muy relevante **incorporar a los profesores activamente** y evaluar cómo las estrategias se desplegarán efectivamente en la sala de clases, para lo cual se recomienda que los Servicios generen un “banco de buenas prácticas”. Se recomienda también continuar buenas prácticas como la red generada entre los cuatro SLEP, y potenciar el trabajo en red entre establecimientos.

9. Mayor participación de profesores y comunidad escolar en toma de decisiones educativas.

a) Aprendizajes. 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 perciben que son un actor protagónico e importante del cambio propuesto, aun cuando comparten los principios y fundamentos que lo justifican. Pese a un retraso inicial de la DEP en los reglamentos de conformación de las instancias participativas, los Servicios lograron avanzar en la instalación y funcionamiento de Comités Directivos y Consejos Locales. Surge como principal desafío profundizar en las instancias de participación, permitiendo que alcancen un mayor impacto en la toma de decisiones. Los SLEP han dado a conocer el proceso de instalación a los directivos escolares, quienes demandan mayor participación, particularmente en las definiciones pedagógicas. Los estudiantes, apoderados y profesores señalan que el proceso de instalación fue rápido y desinformado, por lo que poseen 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 produce gran incertidumbre respecto al nuevo sistema; de no revertirse, esto debilita la expectativa expresada sobre un cambio positivo para el mejoramiento escolar propuesto por la NEP.

b) Recomendaciones. Se recomiendan 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, se sugiere generar estrategias para involucrar a **padres y estudiantes** con la nueva educación pública, alineando sus expectativas con los lineamientos del cambio en curso.



10. Desafíos prioritarios del nivel de educación parvularia: financiamiento y apoyo territorial.

a) Aprendizajes. 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. Educación Parvularia es el nivel que presenta menor desarrollo en esta etapa. A nivel municipal no se habían conformado equipos técnicos especializados, quedando a cargo de la JUNJI. No se atendió el **desfinanciamiento crónico que experimentan los jardines** y no se destinaron recursos para compensarlo desde los SLEP. Por ello, desde los jardines perciben que no han tenido prioridad en el apoyo territorial, pese a encontrarse expectantes respecto a las potencialidades de la nueva educación pública.

b) Recomendaciones. Es necesario definir un modelo de acompañamiento territorial para los equipos de educación parvularia, pues es un nivel clave para la mejora educativa y el aumento de la matrícula. Respecto a **la matrícula, se deben generar formas de articulación con la oferta pública de educación prebásica y básica.** En cuanto al **financiamiento de los jardines, 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. Evaluación de los logros y desafíos en la instalación de la NEP.

a) Aprendizajes. Es indispensable dar mayor transparencia a la evolución, logros y desafíos del proceso de instalación del Nueva Educación Pública, así como de 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 indicadores críticos como evolución de matrícula, trayectorias educativas, aspectos financieros y aspectos de dotación y 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 DEP y SLEP realicen con los diversos instrumentos evaluativos de las metas de la nueva educación pública, 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 del 2019.

b) Recomendaciones. Elaborar **programas y planes anuales con metas e indicadores** específicos por cada SLEP, realizándose un monitoreo semestral y una **cuenta pública anual** de lo comprometido, procurando generar información a nivel territorial y de establecimiento. 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 debiese distribuirse en Comités Directivos y Consejos Locales, sino a al conjunto de las comunidades educativas y a la ciudadanía en general.



VIII. 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 en el desarrollo de capacidades y en los aprendizajes de los estudiantes. La experiencia acumulada por los diferentes actores educativos da cuenta 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 del SLEP.** 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 Servicios,** en cuanto se logren capitalizar dichas experiencias y traducirlas en medidas concretas durante los procesos de normalización, anticipación, instalación y traspaso de los 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 en la primera etapa han sido menos involucrados en la transición en curso. Se espera que los nuevos SLEP puedan atender simultáneamente los desafíos de la gestión administrativa y del apoyo a los procesos de enseñanza-aprendizaje, con foco en la calidad de la educación impartida. Cabe señalar que en todos los SLEP, se incluyeron metas y acciones para el desarrollo docente en sus planes estratégicos o planes anuales a partir del 2019. 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 cotidianidad de los establecimientos, debido a que han complejizado los procedimientos administrativos. **Se hace urgente, por tanto, que los SLEP, la DEP y el MINE-DUC 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 enfo-

cado en desarrollar capacidades profesionales e instalar equipos en las áreas de personal y de gestión financiera. **En el ámbito financiero, se identifican desafíos asociados a la sostenibilidad de los SLEP y a la gestión del personal,** que 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 transparencia a su gestión a través de la evaluación del logro de metas.

La transición a los SLEP presenta una oportunidad única para crear e implementar una nueva visión de la educación pública nacional y localmente. El monitoreo y aprendizaje del proceso debe procurarse responder dos 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?

Finalmente, una reforma de gran escala requiere no 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, 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 dotación de vehículos y viáticos;
- ii. Mecanismos de gestión financiera que permitan contar con recursos suficientes, con una gestión presupuestaria plurianual, con un sistema de compras que facilite resolver pequeñas operaciones en forma oportuna;
- iii. Mecanismos de financiamiento para nueva infraestructura, tanto de reparaciones, ampliaciones y especialmente de construcción de nuevos establecimientos donde se identifican oportunidades para que crezca la oferta pública;
- iv. Clarificación de las estrategias para las trayectorias educativas en la educación pública local;
- v. 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 Servicios será cada vez más difícil, así como los problemas que motivaron esta reforma podrían agudizarse a través del tiempo, y la potencial solución institucional llegue tarde. El éxito de la reforma será uno de los indicadores con los cuales las comunidades escolares evaluarán a las actuales autoridades sectoriales y nacionales.



Síntesis de los principales aprendizajes sobre el proceso de instalación de la nueva institucionalidad de la educación pública chilena.

(En base al “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)

Investigadores responsables:

Mario Uribe. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.
Juan Pablo Valenzuela. CIAE, Universidad de Chile.

Investigadores internacionales:

Stephen Anderson. OISE. Universidad de Toronto
Gisele Cuglievan. OISE. Universidad de Toronto

Coordinadora estudio:

Isabel Núñez C.

Coordinadora territorial:

Carla Hernández

Asistentes de investigación:

Rocío Díaz, Matías Sembler, Alejandra Fontecilla, Francesa Camelio

Contraparte técnica ministerial:

Claudia Godoy y José Ignacio Opazo. Sub Comité de Liderazgo para la Mejora Escolar. MINEDUC.

Con el propósito de hacer más fluida la lectura, en el presente documento se optó por seguir las normas de la Real Academia Española de la Lengua en lo que respecta al uso del masculino genérico cuando se alude a ambos sexos a la vez, en plural. En el resto de los casos, tal como lo permite la RAE, se aplicó el criterio de igualdad de género con el recurso del /, utilizado, entre otros, para estos fines.

Se puede acceder al estudio completo en:

<https://liderazgoescolar.mineduc.cl/2019/06/05/estudio-de-seguimiento-y-sistematizacion-de-procesos-criticos-en-la-transicion-de-la-gestion-de-la-educacion-publica-de-los-municipios-a-los-servicios-locales-de-educacion-publica/>

PARA CITAR ESTE DOCUMENTO:

Uribe, M., Valenzuela, J. P., Anderson, S., Cuglievan, G., Núñez, I. y Hernández, C. (2019) “Síntesis de los principales aprendizajes sobre el proceso de instalación de la nueva institucionalidad de la educación pública chilena”. Centro de Liderazgo PUCV, CIAE Universidad de Chile: Santiago, Chile.

