

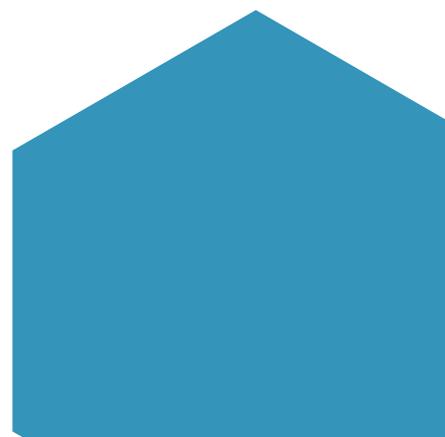
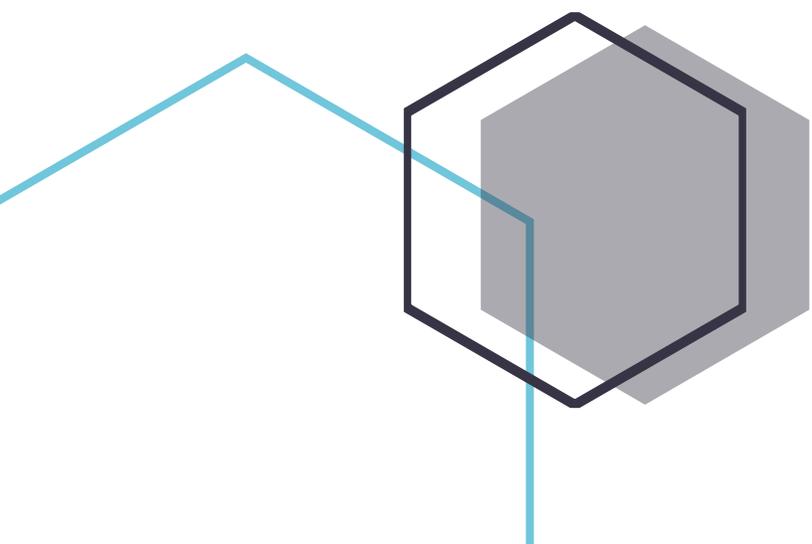


## “NOSOTROS ESPERÁBAMOS QUE...” LA NUEVA EDUCACIÓN PÚBLICA EN LA VOZ DE DIRECTORAS Y DIRECTORES TRANSITANDO HACIA SERVICIO LOCALES DE EDUCACIÓN

Cristóbal Madero Cabib, Universidad Alberto Hurtado  
con

Beatriz Manz, University of California-Berkeley  
Cristóbal Castro, Universidad San Sebastián

Serie Policy Brief Observatorio de la Educación Pública Chilena N°2 | julio 2022





## Presentación

Las y los directores de establecimientos escolares públicos en Chile han desarrollado su labor bajo una estructura creada en los años de dictadura. La municipalización comenzada en 1980 descentralizó la administración de la educación escolar pública, y con ello quienes lideran la educación desde la dirección de un establecimiento, pasaban a depender de los alcaldes de las comunas. Esto trajo una serie de repercusiones a nivel de gobierno interno de la escuela y también de sus relaciones con la comunidad. A casi 40 años de la municipalización, el Estado de Chile ha comenzado a transitar hacia un modelo de agencias o servicios locales de educación pública (SLEP). Se trata de nuevas estructuras descentralizadas, con un foco único en educación, y que hacen de soporte de los establecimientos educacionales cuya propiedad, administración, financiamiento, y fin es público (Anderson et al., 2021).

Este proceso ha venido aparejado de un nuevo relato que se sostiene en la narrativa de una *Nueva Educación Pública* (NEP), al menos en su inicio bajo el gobierno de centro-izquierda de Michelle Bachelet (2014-2018). Como toda política educativa, su diseño no es suficiente para alcanzar el éxito. El tiempo dirá si la implementación, comenzado en el año 2018, no solo logra agilizar, alivianar, y descomplejizar un sistema, sino también si quienes lideran escuelas en este nuevo escenario se transforman en profesionales con una vocación renovada a la educación pública.

Es en este contexto donde la pregunta por cómo observan el proceso de instalación de los SLEP las y los actuales directores de establecimientos públicos es clave. La NEP trae consigo un *ethos*, una *épica*, una narrativa que busca no solo "administrar de otra manera" sino revitalizar seriamente la educación pública, desde la subjetividad de los actores involucrados, especialmente sus líderes. Es eso lo que quisimos observar en este escenario de implementación en dos de los primeros SLEP en ser instituidos.

**Este Policy Brief da cuenta de cómo un grupo de directoras y directores de dos de los más antiguos Servicios Locales de Educación creados el año 2018, evalúan el tránsito que van teniendo hacia esta nueva estructura para la Educación Pública. La valoración del giro pedagógico por una parte y la necesidad de mayores y mejores soportes a la gestión de la implementación por otra, son algunos de los hallazgos que más destacan.**



## 1. La Nueva Educación Pública en Chile

La ley 21.040 del año 2017 crea un nuevo sistema de educación pública. Se diseña en un gobierno de centro izquierda, y se implementa bajo un gobierno de signo contrario. En ese cambio de mirada y valoración de la educación pública, no hay dos opiniones respecto a que los primeros pasos de la implementación se dan a un ritmo lento y sin mucho entusiasmo. Solo a modo de ejemplo, para la celebración del primer año de la NEP, el gobierno de Sebastián Piñera no envió a ningún funcionario público de un rango relevante. Fue una celebración de la administración anterior, no así, parecía, para el gobierno de turno. Por otra parte, la selección de la primera directora nacional nombrada en el 2018 no dejó indiferente a nadie, pues la seleccionada tenía un perfil totalmente lejano a la educación pública: venía de trabajar por años en una red educacional confesional católica particular pagada y particular subvencionada. Finalmente, la Primera Estrategia Nacional de Educación Pública, no fue terminada sino hasta marzo de 2020, y publicada en el diario oficial en septiembre de ese mismo año.

Todos estos hechos, que bien podrían ser señalados como anécdotas, han sido en realidad un tono, que al menos desde el gobierno central, se le ha dado a la NEP. Muy distante por supuesto del deseo original que era crear un sistema que dignificara y diera un nuevo despertar a la educación pública luego de décadas de decadencia en diversos sentidos: la baja sostenida en la matrícula como consecuencia de la ampliación de la oferta particular subvencionada desde los años 1980s y del financiamiento compartido desde 1993. Si para 2004 la matrícula en la educación pública municipalizada llegaba al 51%, para el 2016, esta solo ascendía al 36%.

Este necesario nuevo despertar de la educación se veía obligado también por razones estructurales. Se contaba con una institucionalidad poco sustentable y sin horizonte de crecimiento. El 70% de las comunas de Chile poseía para 2016 menos de 8.000 estudiantes sumando al sector municipal y al particular subvencionado. Si se considera solo al sector municipal, la proporción de comunas sube a 88%. Más dramáticamente, el 50% de las comunas de Chile poseía para esa fecha menos de 2.000 alumnos en el sector público. La educación municipalizada, por otra parte, no se ha expandido acompañando el crecimiento urbano. Más importante aún, la legislación no hacía a nadie responsable por el crecimiento de la educación pública.

Además del comportamiento del sistema de educación pública municipal, y las variables estructurales recién mencionadas, había un sentir que señalaba la necesidad de un cambio. En una encuesta desarrollada por el Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación CIDE en el año 2012 solo un 10,1% de los apoderados, un 1,5% de los directivos, y un 1,2% de los docentes entrevistados, señalaron que preferían la municipalidad como administradora de la educación pública por sobre una corporación de derecho público a nivel provincial o regional, o de un sistema nacional de educación pública. Esta opinión tenía que ver más con la operación interna que con resultados académicos, pues al menos en relación con la educación particular subvencionada en crecimiento, no existían mayores diferencias en términos de puntajes en pruebas estandarizadas. El subsistema particular subvencionado, había venido desarrollando estrategias bastante efectivas por atraer y seleccionar estudiantes.



La nueva ley responsabiliza al Estado por la calidad de la educación que imparte, pone en el centro a la escuela pública y sus condiciones para asegurar una educación de calidad para todos, genera capacidades y profesionaliza la labor de apoyo a las escuelas. Además, fomenta la participación y descentraliza decisiones fundamentales, y crea una red articulada de servicios públicos de educación (los 70 SLEP). En este sentido, la Nueva Educación Pública busca ser el referente de un sistema educacional de provisión mixta, inclusivo, equitativo y que entregue una educación de excelencia, garantizando el acceso universal a una educación de calidad, laica, gratuita e inclusiva, que ofrezca experiencias de aprendizaje significativas, orientadas a la formación de personas / ciudadanos libres, autónomos e iguales en dignidad y derechos.

Para estos objetivos, la ley asegura que el objeto único de los SLEP sea la educación, y delinea claramente de responsabilización y profesionalización de labores educativas. Pone un foco en la mejora continua, en lo pedagógico-curricular y en convivencia escolar. Anima a un trabajo y aprendizaje en red con base efectiva, y garantiza el desarrollo y planificación de largo plazo asegurando un financiamiento propio al sistema público con carácter compensatorio.

En el 2020 se aprobó la Primera Estrategia Nacional de Educación Pública la cual cuenta cuatro objetivos para el 2028. En primer lugar, busca mejorar los niveles de aprendizaje de todos los estudiantes a través de una gestión pedagógica de calidad. En segundo lugar, busca fortalecer las capacidades humanas y técnicas de los actores claves del sistema (docentes, educadores de párvulos, directivos, asistentes de la educación y funcionarios SLEP) a través de la mejora de sus prácticas. En tercer lugar, anhela desarrollar una eficaz gestión del liderazgo en los diferentes niveles, procurando ofrecer el mejor servicio como sostenedores. En cuarto lugar, quiere mejorar las condiciones físicas, de higiene, equipamiento y los recursos educativos. Finalmente, busca asegurar sostenibilidad financiera según los recursos disponibles.

Al año 2022 se han creado 11 SLEP que corresponden a 41 comunas entre Arica y Puerto Varas, 9 regiones, 624 establecimientos educativos, una matrícula de casi 190.000, y 15.140 docentes.

Es en este contexto donde se inscribe nuestra pregunta por qué tipo de experiencia van teniendo directoras y directores en su práctica directiva a propósito de la implementación la NEP. Específicamente nos preguntamos como la instalación de SLEPs y la narrativa que la sustenta, está afectando la forma en que directores y directoras de liceos asumen su rol de liderazgo.

## 2. Metodología

### Preguntas de investigación

- ¿Cómo evalúan directores y directoras de establecimientos educativos en dos de los más antiguos SLEP en Chile, la implementación de la Nueva Educación Pública?
- ¿De qué forma dicha implementación está afectando su práctica directiva?
- ¿En qué forma ha cambiado su valoración de la educación pública?



Para responder estas preguntas, el estudio asume un diseño exploratorio cualitativo (Maxwell, 2012). Se recolectó información a partir de entrevistas en profundidad semiestructuradas (Gubrium et al., 2012; Seidman, 1998) a directoras y directores de establecimientos educativos.

### Participantes del estudio

13 directoras y directores participaron de este estudio. Todos ellos han trabajado en dos de los cuatro SLEP creados en 2018. El primero (SLEP 1) incluye 5 comunas en el sur de Chile y consta de 75 establecimientos, una matrícula de 8711 (722 VTF), 880 docentes, y 821 asistentes de la educación. El segundo SLEP (SLEP 2) incluye 2 comunas y se compone de 49 establecimientos, 13.335 estudiantes (685 VTF), y 1.145 docentes y 982 asistentes de la educación.

### Instrumento

La pauta de entrevista constó de 17 preguntas organizadas en 6 dimensiones: trayectoria profesional, visión de la educación municipal, el cambio al SLEP, la experiencia de los primeros años de la NEP, la estrategia nacional de educación pública, y el futuro de la NEP.

## 3. Resultados

Uno de los hallazgos más relevantes de este estudio es el hecho de que no existen, entre las y los directores participantes, diferencias sustantivas a la hora de dar cuenta, de manera objetiva, del estado de la implementación de la opinión pública. Lo contrario ocurre cuando dan cuenta de la valoración que se hace del mismo. Un caso paradigmático de esto está en la mayor estructuración que tienen los sistemas para gastar los recursos (ítems específicos e intransferibles). Para la mayoría de los directores, esto carece de sentido y complejiza sus labores, mientras que para otros genera orden y transparencia. Así como este, otros temas son observados de igual manera y valorados de forma distinta.

No encontramos evidencia para señalar diferencias sustanciales entre los dos SLEP estudiados. Hay frente algunos temas, como por ejemplo la capacitación y preparación al cambio de sistema, diferencias dentro de un mismo SLEP.

Las y los directores entrevistados para este estudio sostienen cinco acuerdos transversales con respecto a la implementación de la NEP.

Evalúan, en primer lugar, de manera negativa la educación bajo la administración municipal. La razón principal es el evidente peso que la política y los sesgos asociados a la elección de las autoridades de turno para gestionar el sistema educativo. Como lo señala un directivo, *“al alcalde le interesaba más cumplir sus compromisos con las personas que le colaboraron para salir electo como alcalde, lo mismo que los concejales.”* (director/a SLEP 2). Si bien la autoridad máxima en la comuna era elegida democráticamente, otras autoridades eran elegidas en base a la cercanía con el alcalde o alcaldesa de turno. Esto, señalan las y los directores, repercutía en no contar con personal adecuado y preparado para las labores específicas del sistema, además de sobrecargarlo. En palabras de una directiva, *“Lo otro con lo que hubo que*



*lidiar con el sistema municipal fue el hecho de las contrataciones políticas que se hacían y que nos asignaban personal a las escuelas a veces sin que lo pidiéramos o pidiendo nosotros... Yo recuerdo siempre cuando pedimos a una técnico en educación diferencial y nos mandaron a una señora y el alcalde muy coloquialmente nos dice que le teníamos que dar la oportunidad a la mamita soltera. Y tuvimos que tratar de hacer que esa mamita soltera, como él dijo, se convirtiera en una asistente de aula, entonces al final eso también desgastaba mucho porque tenías que empezar a formar a la gente dentro de la escuela, en la marcha, en tareas que son tremendamente específicas, así que eso.”* (director/a SLEP 1). Tal como lo señalamos en la primera parte, eran muchos los signos de agotamiento del sistema, y estos líderes dan cuenta de aquello.

En segundo lugar, y no obstante la crítica al sistema municipalizado, las y los líderes escolares reconocen que este tenía un aspecto positivo que de alguna forma se ha ido perdiendo o no queda bien asegurado en la NEP. Se trata de la cercanía y ductilidad para resolver problemas que proveía la municipalidad. También la agilidad en la entrega de recursos, y la posibilidad de hacer uso de recursos no utilizados para el año siguiente. Estos elementos hacían de la municipalidad un espacio positivo desde donde administrar la educación pública. *“Teníamos una relación muy cercana, podíamos adquirir rápidamente y sin muchas dificultades o sin tanta papelería y cosas... materiales, los recursos materiales ¿verdad? Y si aparecían cosas de emergencia se podían solucionar rápido porque estaban aquí los profesionales y nosotros caminábamos un poquito y llegábamos al DAEM y podíamos conseguir todo.”* (director/a SLEP 2) *“Mira, en los tiempos de la educación municipal lo que me agradaba era que la gran mayoría de las acciones o de las peticiones que tú planteabas se solucionaban o se respondían porque te podían decir que sí como también te decían que no, pero eran rápidas. Era todo ejecutivo, así ¡pa!. Necesitabas un profesor y si tú tenías el currículum de un profesor simplemente enviaba los datos, preguntaba primero “Necesito reemplazar”, “Ni un problema, hágalo” y ya. Sí, a veces había que esperar algunos papeleos administrativos.”* (director/a SLEP 1)

En tercer lugar, un aspecto evaluado como positivo de la educación bajo la administración de los SLEP, es su clara orientación hacia lo técnico pedagógico. Existe una preocupación y focalización por lo estrictamente pedagógico no siempre evidente en la administración anterior. Señala una directora, *“Se ha notado un cambio en el sentido que le quiere dar a esto, o sea, uno ve que está enfocado a la mejora técnico-pedagógica, eso por lo menos desde nuestra parte yo puedo decir que es evidente. Es evidente, nosotros reclamamos tanto que nos dejaron como escuela focalizada, tenemos asesoría técnico-pedagógica desde el año pasado, hemos empezado a trabajar en conjunto con la escuela especial de Imperial, ponte tú. Entonces yo noto que en ese sentido hago la diferencia y esta administración ha estado más focalizada en lo pedagógico y muy interesada, yo diría, en tratar de solucionar los problemas que se han ido dando.”* (director/a SLEP 2) En este sentido, la Estrategia Nacional de Educación Pública la consideran atingente en su espíritu, reconociendo sí que queda un largo trecho por recorrer para hacerla operativa.

En cuarto lugar, se critica el que la nueva administración es más compleja y poco atingente a la realidad en sus procesos: *“Acá no tenemos ni la cercanía ni la caja chica ni nada y el vidrio que necesitamos pasan 2-3 meses que llega. Es decir, ¿cuál es la gran falencia de los servicios locales y te la hago corta? Son las cosas de logística, de apoyo a la educación que*



*solucionarían muchos problemas. Hay problemas de combustible para calentar, tenemos problemas de vidrios, tenemos... o sea, todo es lento acá, ¿por qué? Porque los que llegaron estos profesionales, qué sé yo, el jefe de ellos. Aquí lo que hay que hacer es ser apegado a la ley y si la ley dice que el camino a seguir es este, usted lo cumple y eso significó que no simplificaron las cosas, las complejizaron." (director/a SLEP 1). "Fue una ilusión de que podía ser mejor, pero empezaron a ocurrir problemas sobre procedimientos administrativos que de pronto yo lo interpreto como imposiciones desde la oficina en relación a determinar procedimientos administrativos que no contribuyen a agilizar procesos de adquisiciones, procesos de reparaciones y eso lleva a que no se pueda desarrollar una serie de actividades en la escuela. No tenemos autonomía sobre las finanzas por lo menos de la fuente de financiamiento SEP y PIE que son las que en teoría nosotros tenemos decisión como comunidad educativa, en que se gasta, en qué se invierte." (director/a SLEP 2)*

Se observa finalmente que aun cuando ocurre a una velocidad distinta, el paso del tiempo va evidenciando mejoras en la implementación de los SLEP. Principalmente en Puerto Cordillera, donde hay una muy mala opinión de los primeros años de la administración. Esto se traduce en la valoración de la presencia de los líderes intermedios: *"Yo creo que la gente no venía preparada para tanta diversidad porque, por ejemplo, los sistemas civiles son diferentes [...] cuando quedaron para dirigir fue un desastre y eso se fue cambiando, ¿te fijas? Y ellos fueron asumiendo, tuvieron que ir enseñando, toda la gente que se traspasó no tenía las competencias. Ahí nos encontramos con la realidad. Hoy día yo creo que todo es más maduro, como te contaba, cuento con personas que te acompañan, saben técnicamente lo que estamos haciendo, para dónde van, las sugerencias se adecuan de acuerdo a lo que estamos planteando. Entonces son un aporte y eso, por ejemplo, creo que se empoderaron. Creo que hoy día hay bastante amabilidad, bastante cercanía con el equipo, son bastante técnicos, son bastantes profesionales." (director/a SLEP 2).*

Hemos podido constatar que a juicio de las y los directores, el comienzo de la implementación de lo SLEP muestra fortalezas y debilidades importantes. La valoración del giro pedagógico por una parte y la necesidad de mayores y mejores soportes a la gestión de la implementación por otra, son ejemplos de ello. Abordar las debilidades con prontitud y efectividad, permitiría acercarse a los ambiciosos propósitos del nuevo subsistema escolar chileno.



## Bibliografía

- Anderson, S., Uribe, M., & Valenzuela, J. P. (2021). Reforming public education in Chile: The creation of local education services. *Educational Management Administration & Leadership*, 1741143220983327.
- Bellei, C et al (2018). Nueva educación pública. Contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización. Santiago de Chile: CIAE (pp.119-171)
- Biblioteca del Congreso Nacional (2017) Ley N° 21.040, Ley que crea el Sistema de Educación Pública. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1111237>
- Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública (2021). Evaluación intermedia. Implementación de la ley N°21.040 que crea el sistema de educación pública.
- Donoso-Díaz, S. (2020). Los nuevos servicios locales de Educación Pública de Chile: desafíos del proceso de implementación inicial. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 29, 378-398.
- Garretón, M., Sanfuentes, M., Valenzuela, J. P., & Nuñez, I. M. (2022). Brechas y desafíos organizacionales en la implementación temprana de la Nueva Educación Pública en Chile. *Pensamiento Educativo: Revista de Investigación Educativa Latinoamericana*, 59(1), 1–18.
- Gubrium, J., Holstein, J., Marvasti, A., & McKinney, K. (2012). *The SAGE Handbook of Interview Research: The Complexity of the Craft*. SAGE Publications, Inc. <http://methods.sagepub.com/book/handbook-of-interview-research-2e>
- Maureira, F. & Portales, J. (2021). El desafío de la participación en la nueva educación pública. Serie Policy Brief Educación Pública Chilena. Observatorio de la Nueva Educación Pública. Universidad Alberto Hurtado N°1, noviembre 2021.
- Maxwell, J. A. (2012). *Qualitative Research Design: An Interactive Approach* (Third Edition edition). SAGE Publications, Inc.
- Seidman, I. (1998). *Interviewing as qualitative research: a guide for researchers in education and the social sciences* 2nd ed; Teachers College Press.
- Treviño E. (2018). Diagnóstico del Sistema Escolar: Las Reformas Educativas 2014-2017. En Ideas en Educación II. En Sánchez I. Definiciones en Tiempos de Cambio. Colección de Estudios en Educación. Santiago: Ediciones UC.
- Uribe, M., Valenzuela, J. P., Anderson, S., Cuglievan, G., Núñez, I., & Hernández, C. (2019). Estudio de seguimiento y sistematización de procesos críticos en la transición de la gestión de la educación pública de los municipios a los Servicios Locales de Educación (SLEP). *Centro de Liderazgo PUCV, CIAE Universidad de Chile*.
- Villalobos, et al. (2019). La puesta en marcha de la nueva educación pública: Relevancia, impacto y sustentabilidad. En Carrasco, A. & Flores, L.M. (Eds.) *De la reforma a la transformación: Capacidades, innovaciones y regulación de la educación chilena*. Santiago de Chile: Ediciones UC, 388-421



**ONEP** | Observatorio de la  
Nueva Educación Pública  
Universidad Alberto Hurtado

**Almirante Barroso 10, Santiago de Chile**

Académicos integrantes: Fernando Maureira, Cristóbal Madero, María José Valdebenito, Leonardo Vera y Jaime Portales.