

## A CINCO AÑOS DE SU ENTRADA EN VIGENCIA: LA NUEVA EDUCACIÓN PÚBLICA AL PIZARRÓN

- A cinco años desde que comenzó a funcionar el nuevo Sistema de Educación Pública, encontramos que no ha sido capaz de atraer a más familias, ni mejorar la asistencia promedio, que se mantiene sistemáticamente por debajo de la de colegios comparables.
- Además, uno de los principales problemas de la educación estatal, la ineficiencia en el uso de los recursos (reflejado en la sobredotación de personal), no ha logrado ser revertida.
- En términos de calidad de la educación, los estudiantes de 4° básico que han cursado su enseñanza básica bajo la nueva administración de los SLEP exhibe en promedio un peor desempeño en el SIMCE que la última cohorte que lo hizo bajo la administración municipal.

El año 2017 se promulgó la Ley 21.040, que tiene como propósito “desmunicipalizar” la educación estatal, es decir, pasar la administración de esta desde los municipios hacia los nuevos servicios creados para dicho efecto. De esta forma, se instauró un Sistema Nacional de Educación Pública conformado por una Dirección de Educación Pública (DEP) en el Ministerio de Educación (MINEDUC) y 70 Servicios Locales de Educación Pública (SLEP) encargados de proveer el servicio educativo. Para ello se estableció un proceso de traspaso que se extenderá desde el año 2018 a 2029.

Además de la DEP, que comenzó a operar en 2018, a la fecha hay en funcionamiento 27 SLEP, 11 de los cuales ya tienen los establecimientos de las comunas a su cargo, por lo que aún falta traspasar el grueso del sistema (59 SLEP correspondientes a 305 comunas). Se trata de un proceso que ya ha sido complejo y que, debido al tamaño del desafío, en adelante debiera serlo todavía más.

Los impulsores de esta ley depositaron en ella grandes expectativas. Por un lado, esperaban que llevara a profesionalizar el organismo sostenedor de la educación estatal, separándola de la lógica política del municipio y favoreciendo la adquisición de capacidades para cumplir correctamente la labor de apoyo técnico pedagógico a los establecimientos bajo su tutela. Al menos en el papel, ello se lograría gracias al giro único de los SLEP -a diferencia del municipio, que tiene diversas funciones-, a la figura del Director Ejecutivo a cargo y a las herramientas de gestión. Así también, al reunir varias comunas en un solo servicio, esperaban uniformar la disponibilidad de

recursos y lograr sinergias y economías de escala, mejorando los resultados educativos.

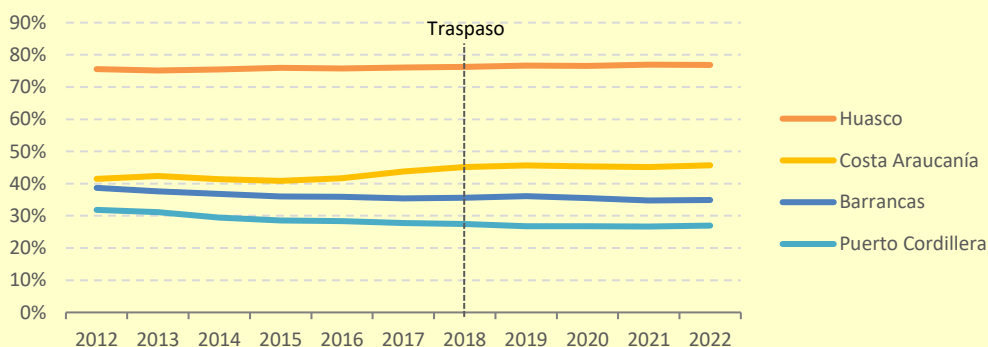
Pues bien, a cinco años desde que comenzó a funcionar la DEP y los primeros cuatro SLEP<sup>1</sup>, es momento de evaluar el estado del nuevo sistema. ¿Se han cumplido las expectativas que la ley generó? Para responder esa pregunta, a continuación se analiza la evolución de una serie de variables que dan algunas luces al respecto. Se trata de un análisis que no pretende emitir un juicio concluyente sobre el sistema que se está implementando, sino motivar el análisis de los datos disponibles para identificar espacios de mejora.

### EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA Y ASISTENCIA ESCOLAR: SIN LUCES DE MEJORA

La principal evidencia del deterioro en la calidad de la educación estatal durante las últimas décadas ha sido la caída sostenida que registra su matrícula: desde 1990 a 2018 -año en que se instalaron los primeros SLEP- la participación de esta en la matrícula escolar total bajó más de 22 puntos porcentuales, desde 58,4% a 35,9%.

#### NO SE OBSERVA UN AUMENTO EN LA MATRÍCULA TRAS LA INSTALACIÓN DE LOS SLEP

Gráfico N°1: Participación de la matrícula estatal en las comunas de los SLEP 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos del MINEDUC.

En el Gráfico N°1 se presenta la evolución de la participación de la educación estatal en la matrícula total de las comunas donde se instalaron los primeros SLEP en 2018.

<sup>1</sup> Los primeros SLEP entraron en funcionamiento en 2018, mismo año en que se les traspasaron los colegios de sus comunas. Estos fueron: Barrancas (comunas de Cerro Navia, Pudahuel y Lo Prado), Puerto Cordillera (Andacollo y Coquimbo), Huasco (Alto del Carmen, Freirina, Huasco y Vallenar) y Costa Araucanía (Carahue, Nueva Imperial, Saavedra, Teodoro Schmidt y Toltén). Los siguientes SLEP comenzaron a funcionar en 2019 y 2020, y se les traspasaron los colegios en 2020 y 2021, respectivamente. De ahí en adelante, se aplazó en un año más el traspaso de los colegios, para que sea dos años después de la entrada en funcionamiento del SLEP.

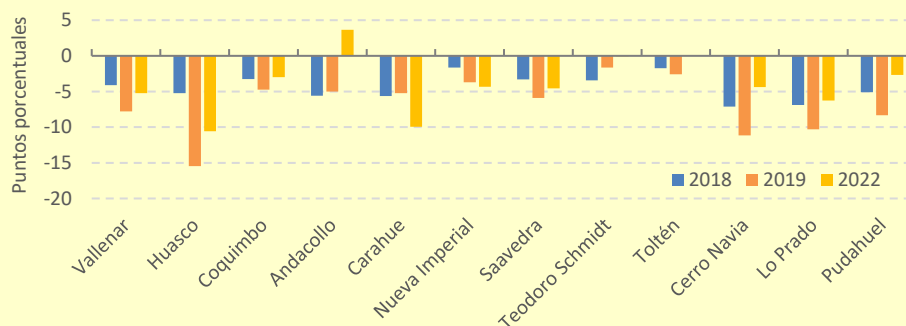
Se analizan estos SLEP, pues los siguientes fueron traspasados en 2020 y 2021, es decir, durante la pandemia, lo que dificulta cualquier conclusión. Ahí se observa que, independiente de la trayectoria previa exhibida por la administración municipal, luego del traspaso a la nueva institucionalidad no se produjo un cambio en la tendencia ni una llegada significativa de más estudiantes. Ello sugiere que la población no ha percibido todavía mejoras significativas del cambio de sostenedor.

A diferencia de la matrícula -que podría requerir más tiempo para verse impactada-, se analiza una segunda variable que debiera responder más rápido a las iniciativas de la nueva administración. Se trata de la asistencia promedio en los establecimientos públicos, que se compara con la de los particulares subvencionados de las mismas comunas de los SLEP 2018.

En el Gráfico N°2 se presentan los resultados para los años disponibles (2020 y 2021 no cuentan con registros debido al cierre de escuelas por la pandemia), que muestran que la educación estatal tiene sistemáticamente una menor asistencia que la de establecimientos comparables, exceptuando sólo 2 comunas<sup>2</sup>. Así también, se ve que mientras las brechas negativas se acentuaron en 2019 -previsiblemente por el paro docente de junio y los hechos de octubre, que parecen haber afectado más a la educación estatal- al comparar 2018 y 2022 sólo las tres comunas del SLEP de Barrancas (Cerro Navia, Lo Prado y Pudahuel) exhibieron una reducción de éstas.

### LA ASISTENCIA DE LOS SLEP SIGUE POR DEBAJO DE ESTABLECIMIENTOS COMPARABLES

Gráfico N°2: Brecha en asistencia promedio comunas SLEP 2018, respecto a colegios particulares subvencionados de las mismas comunas\*, años 2018 – 2022



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del MINEDUC. \*Se excluyen dos comunas del SLEP de Huasco (Freirina y Alto del Carmen) en que no hay establecimientos particulares subvencionados que sirvan de referencia.

<sup>2</sup> En Toltén, comuna del SLEP de Costa Araucanía, la asistencia promedio de 2022 fue 0,1 puntos mayor a la de establecimientos comparables y Andacollo, del SLEP Puerto Cordillera, los superó por 3,6 puntos.

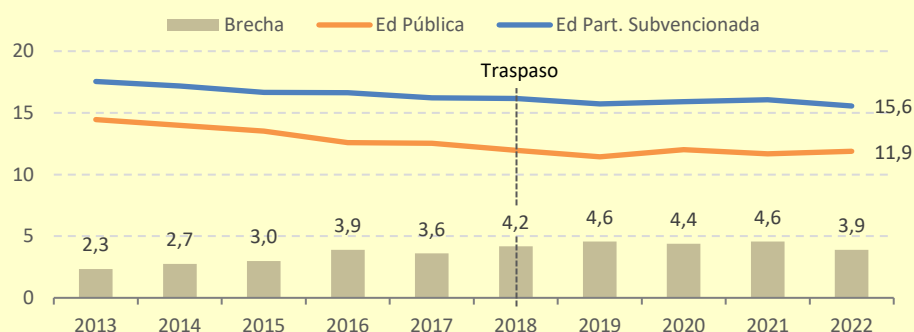
Con todo, los datos indican que la asistencia promedio en los colegios pertenecientes a los SLEP 2018 sigue por debajo de la educación particular subvencionada y que por el momento no se visualiza una tendencia positiva en el tiempo, es decir, una convergencia hacia los niveles que esta última exhibe.

### PERSISTENTE SOBREDOTACIÓN DE DOCENTES Y ASISTENTES

Otro de los problemas históricos de la educación estatal es la ineficiencia en el uso de los recursos. Ello se refleja en la sobredotación de docentes y asistentes de la educación, la que ha quedado en evidencia con la puesta en marcha del nuevo sistema. Respecto a los docentes, si bien no existe un estándar respecto a la cantidad óptima de horas requeridas para ofrecer un servicio educativo de calidad, en el Gráfico N°3 se compara la trayectoria de la tasa de alumnos promedio por docente en la educación estatal y en los establecimientos particulares subvencionados de las comunas correspondientes a los SLEP 2018. Ahí se observa una brecha persistente que, si bien disminuyó en 2022, aún sigue siendo relevante.

#### PERSISTENTE BRECHA RESPECTO A COLEGIOS PARTICULARES SUBVENCIONADOS EVIDENCIA LA SOBREDOTACIÓN DE DOCENTES EN LA EDUCACIÓN ESTATAL

Gráfico N°3: Alumnos promedio por docente en comunas de los SLEP 2018\*, años 2013 – 2022



Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos del MINEDUC. \*Para que ambas curvas sean comparables, se tomaron las comunas en las cuales se encuentran ambos tipos de establecimiento, de manera que se excluyeron dos comunas del SLEP de Huasco (Freirina y Alto del Carmen).

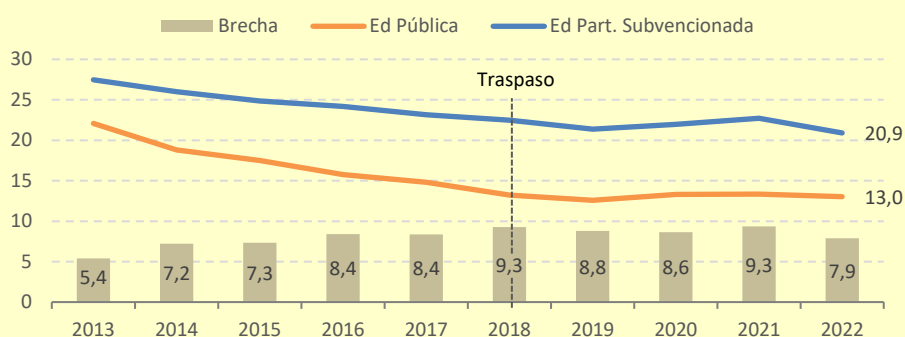
En lo relativo a los asistentes de la educación, a nivel global se observa una dotación efectiva superior a la máxima definida en la Ley de Presupuestos. En 2022 la dotación máxima era de 12.437 funcionarios, mientras que el número efectivo fue de 12.729<sup>3</sup>, esto es, 292 personas más. Adicionalmente, en el Gráfico N°4 se analiza la trayectoria

<sup>3</sup> Fuente: DIPRES, Resumen de información de personal, Proyecto de Ley de Presupuestos 2023. Ver [aquí](#).

de la tasa de estudiantes promedio por asistente en los SLEP 2018, donde se observa una tendencia similar a la de los docentes, esto es, un alza en la sobredotación el año del traspaso (respecto a los establecimientos particulares subvencionados) que, de nuevo, si bien se redujo en 2022, aún sigue siendo importante.

### SOBREDOTACIÓN DE ASISTENTES EN LA EDUCACIÓN ESTATAL NO HA LOGRADO MEJORAR CON EL TRASPASO A LA NUEVA ADMINISTRACIÓN

Gráfico N°4: Alumnos promedio por asistente en comunas de los SLEP 2018\*, años 2013 – 2022



Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos del MINEDUC. \*Para que ambas curvas sean comparables, se tomaron las comunas en las cuales se encuentran ambos tipos de establecimiento, de manera que se excluyeron dos comunas del SLEP de Huasco (Freirina y Alto del Carmen).

Según el Consejo Evaluador de la puesta en marcha del nuevo sistema, este problema se debería a contrataciones de carácter político por parte de los municipios, que en algunos casos se habrían acentuado los años previos al traspaso al SLEP. No obstante, es probable que la inamovilidad que en la práctica impone el Estatuto Docente cumpla también un rol, pues de lo contrario cabría esperar que la nueva administración -que al menos en el papel debía estar libre de los vicios del municipio- ya se hubiera hecho cargo.

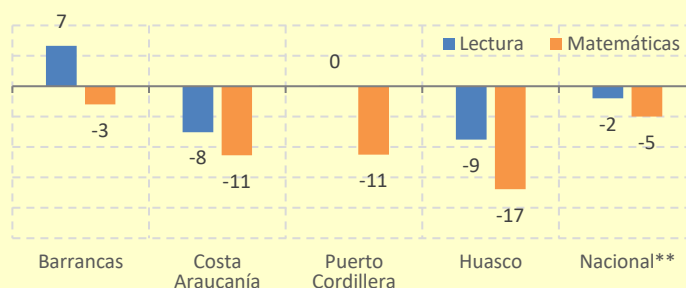
En ese sentido, vale la pena recordar que una de las principales razones que justificaban las restricciones que establece el Estatuto Docente estaba relacionada con que los superiores jerárquicos de los docentes y directores eran cargos políticos. Sin embargo, con la profesionalización de la gestión de los SLEP y el alejamiento del factor político, esas restricciones pierden cualquier justificación y debieran por tanto ser repensadas. Este es un aspecto crucial que, de no mejorar en los próximos años, amenazará no sólo la sostenibilidad financiera de los nuevos servicios y, por ende, la calidad de la educación que entregan.

## RESULTADOS EN EL SIMCE 2022 CAEN MÁS QUE EL PROMEDIO NACIONAL

Un último indicador que da cuenta del funcionamiento del nuevo sistema, son los resultados de los SLEP en el SIMCE. Si bien se trata de una medición que depende de múltiples variables, los resultados del SIMCE aplicado en 2022 a los 4° básicos de los SLEP 2018 permiten identificar algún efecto de corto plazo de la nueva administración, pues se trata de una cohorte de alumnos que ingresó a 1° básico justo el año en que ocurrió el traspaso de sus colegios a la nueva administración, de manera que han cursado toda su enseñanza básica al alero de ésta. Así, si comparamos los resultados de dicha cohorte con la que rindió el SIMCE en 2017 —que, por el contrario, fue la última que venía cursando toda su enseñanza básica bajo la administración municipal— podemos tener una primera aproximación del rol que han cumplido los nuevos SLEP en el desempeño educativo en este primer período de funcionamiento.

### PEORES RESULTADOS EN 4° BÁSICO TRAS LA INSTALACIÓN DEL NUEVO SISTEMA

Gráfico N°5: Diferencia en promedios SIMCE de 4° básico entre las cohortes 2017 y 2022\*, SLEP 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MINEDUC y Agencia de la Calidad. \*Para 2017 se trata de los promedios por colegio ponderados por el número de estudiantes que rinden cada prueba, mientras que en 2022 no se cuenta con este dato, así que se pondera por el total de alumnos matriculados en 4° básico. \*\*De manera complementaria, puede considerarse la caída promedio en los establecimientos de nivel socioeconómico medio-bajo, que fue de -1 en Lectura y -10 en Matemáticas.

El Gráfico N°5 muestra la diferencia en los puntajes promedio por SLEP entre las cohortes que rindieron el SIMCE en 2017 y en 2022, así como también el cambio experimentado en el mismo período por el promedio nacional, que sirve como referencia<sup>4</sup>. Ahí se observa, primero, que todos los SLEP redujeron sus puntajes en

<sup>4</sup> Una comparación más reveladora podría ser con el promedio nacional del sector municipal, así como con los establecimientos particulares subvencionados del mismo territorio y nivel socioeconómico. No obstante, aún no se publican las bases de datos con los resultados 2022, por lo que no es posible hacerlo. Para el presente estudio los resultados de los colegios pertenecientes a estos SLEP fueron extraídos uno a uno desde la página web de la Agencia de la Calidad.

Matemáticas respecto a 2017 y, segundo, que exceptuando a Barrancas todos lo hicieron en una magnitud mayor que lo que cayó el promedio nacional. En el caso de Lectura, en tanto, los SLEP de Costa Araucanía y Huasco experimentaron un retroceso mayor al promedio nacional, mientras que Barrancas experimentó un alza y Puerto Cordillera se mantuvo igual.

En suma, los datos muestran que, con excepción de Barrancas, los estudiantes de 4° básico que han cursado su enseñanza básica bajo la nueva administración de los SLEP exhiben, en promedio, un peor desempeño que la última cohorte que lo hizo bajo la administración municipal. Dicha diferencia es mayor que la caída que sufrieron en el mismo período los puntajes promedio a nivel nacional, lo que sugiere que una parte del peor desempeño exhibido por la nueva educación estatal podría explicarse por el cambio hacia la nueva institucionalidad, ya sea porque las dificultades propias del traspaso han afectado su funcionamiento en los primeros años o porque ésta aún carece de los elementos necesarios para convertirla en una alternativa de mayor calidad que la administración municipal.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

A cinco años de la entrada en vigencia del Sistema de Educación Pública, el análisis realizado en el presente documento sugiere que éste todavía no ha logrado resolver con eficacia las falencias de la administración municipal. Prueba de ello es la persistencia de la baja matrícula, así como la menor asistencia promedio respecto a establecimientos educativos comparables. Del mismo modo, preocupa que siga sin resolverse el problema de sobredotación de docentes y asistentes heredado desde los municipios, que no sólo constituye una amenaza al buen uso de los recursos públicos, sino también a la buena gestión pedagógica.

En esa línea, los resultados de la primera cohorte de 4° básicos de los SLEP 2018 evaluados con el SIMCE 2022, sugieren que mientras no se enfrenten problemas como las restricciones a la gestión del Estatuto Docente -así como otras que puedan existir y que no han sido abordadas en el presente análisis-, difícilmente se logrará impactar la calidad educativa, poniendo en riesgo en último término la posibilidad de cumplir con las expectativas que generó la Ley 20.129.