

ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN PÚBLICA CREADO POR LA LEY N°21.040 A LA LUZ DE LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EDUCACIÓN

ALFREDO IGNACIO ROMERO LABRA

Magister en Derecho de Universidad de Talca, Chile.

Abogado. Facultad de Educación, Psicología y Familia en Universidad Finis Terrae, Chile.

aromeolabra@uft.edu

ID-ORCID: 0000-0002-2406-0302

Resumen

El presente artículo analiza la Ley N°21.040 que crea el Sistema de Educación Pública. Su estudio se enfoca a partir de los ciclos o etapas de las políticas públicas y de sus características más relevantes. Se identifican sus principales problemas con la finalidad de ser un insumo para su debate y perfeccionamiento legislativo.

Palabras clave: Educación Pública; Municipalización; Servicio Local de Educación Pública.

Abstract

Analysis and Evaluation of Public Education System Created by Law N°21.040 Given by Formulation of Education Public Policies

The present article analyses Law N° 21.040 which creates the Public Education System. That focus on the cycles or stages of the publics policies and its most relevant characteristics. It recognises the main problems to be an input for its debate and legislative improvement.

Key words: Public education, Municipalization, Public Education Local System.

Marco Normativo de la Política Pública. Antecedentes Generales

En noviembre de 2017, luego de una tramitación de más 2 años y 2 proyectos de ley fallidamente archivados¹, fue publicada en el diario oficial la ley N°21.040 que creó el Sistema de Educación Pública (LNEP). Esta normativa, junto con la ley N°20.845 denominada «Ley de Inclusión Escolar» que buscaba poner término al lucro en la educación e implantar un sistema de admisión de estudiantes, y con la ley N°20.903 que creó el Sistema de Desarrollo Profesional Docente, formó parte del paquete de reformas legales en materia educativa del nivel escolar² impulsado por el gobierno de la expresidenta Michelle Bachelet Jeria³. Esta política pública del sector educacional se cimienta principalmente en los magros resultados de la educación pública chilena durante los últimos 40 años de administración municipal⁴ impulsada por las políticas de profunda descentralización de la dictadura⁵ basadas en la extrema rigidez del modelo centralizado de la época, estimándose en *El Ladrillo*:

... que la forma más adecuada de abaratar el costo y mejorar la calidad de la educación es una drástica descentralización de la actual estructura, de manera que sea la comunidad local quien pase directamente a administrar la unidad escolar respectiva... El Estado, a través del Ministerio de Educación, sólo tendrá a su cargo la formulación de la política general, el control de los requisitos mínimos de promoción y currículum y la obligación de financiar el costo mínimo de cada uno que se estuviere educando; para ello traspasaría a las Municipalidades los fondos respectivos para que estos centros comunales los administraran (De Castro y Méndez, 1992⁶, pp. 148 y ss.).

¹ Boletín N°6251-04 de diciembre de 2008 y boletín N°8082-04 de diciembre de 2011.

² En el ámbito de la Educación Superior, fueron impulsadas las leyes N°s.20.800, que Crea el administrador provisional y administrador de cierre de Instituciones de Educación Superior; 20.843, que elimina la prohibición de participación de estudiantes y funcionarios en el gobierno de las instituciones de educación superior; 20.842, Crea las Universidades estatales de la Región de O'Higgins y de la Región de Aysén; 20.910, Crea quince Centros de Formación Técnica Estatales; 21.091, sobre educación superior; y 21.094, sobre universidades estatales.

³ Cabe destacar lo prolífico de los 4 años de esta administración con 33 leyes publicadas en dicho periodo, muy superior a las administraciones anteriores y posteriores en el sector educativo. No obstante, este rendimiento cuantitativo dista de lo cualitativo de aquellas respecto de su técnica jurídico-legislativa.

⁴ Dicha administración es actualmente gestionada directamente por las municipalidades a través de sus Departamentos de Administración de Educación Municipal, o bien, por Corporaciones Municipales creadas en virtud del —a la sazón— artículo 12 del Decreto con Fuerza de Ley N°1-3063 de 1979 del Ministerio del Interior, con la finalidad de administrar los servicios que gestionaba el Estado y que fueran entregadas a aquellas en virtud del principio de subsidiariedad.

⁵ Aun cuando en el inconsciente popular la idea de descentralizar la administración educacional habría comenzado en tiempos de dictadura, lo cierto es que este proceso comenzó con anterioridad, como se señala en Latorre *et al.* (1991): «en cuanto a la organización y administración educacional global, los gobiernos de Frei [Montalva], Allende y Pinochet efectuaron cambios en ella con justificaciones más o menos similares. Durante el gobierno de Frei [Montalva] se crean legalmente las Coordinaciones Regionales de Educación, las que fueron puestas en funcionamiento durante el periodo de Allende» (p. 33).

⁶ Fecha de publicación por el Centro de Estudios Públicos del texto *Bases de la Política Económica del Gobierno Militar Chileno* elaborado en 1973.

Estas ideas fueron ejecutadas jurídicamente por medio del artículo 38 del Decreto Ley N°1-3063, de 1979.

Las razones esgrimidas por el ejecutivo de 2014 en la etapa de deliberación del proyecto en análisis fueron principalmente el déficit financiero de las municipalidades en el área de educación, en conjunto con una alta segmentación social y educativa. Tales causas daban como resultado que la educación pública fuera una alternativa educativa poco atractiva para las familias. También tuvo como efecto una baja sistemática de la matrícula pública del 51% al 36% de la cobertura educativa nacional entre 2004 y 2016.⁷ En términos de establecimientos municipales estos disminuyeron, según datos del Ministerio de Educación (MINEDUC), en 1.052 en el periodo de 1990 a 2016.

Las principales temáticas o clases de política pública educacional —siguiendo la nomenclatura utilizada por el BID (2006)— que busca establecer esta ley son básicamente tres: un aspecto sistémico (periférico) y 2 pilares de ejecución (periférico-básico). El aspecto sistémico es la estructuración de un Sistema de Educación Pública que considera integrantes, principios, una estrategia nacional, entre otras características. Por su parte, los pilares de ejecución llevados a cabo por la Dirección de Educación Pública (DEP) se pueden organizar en dos. Uno es de naturaleza transitoria: la creación e implementación de 70 Servicios Locales de Educación Pública (SLEP) que han recibido y proyectarán recibir en sus manos la administración de la educación pública de parte de los 294 municipios del país y 52 Corporaciones Municipales a las que, durante el proceso de municipalización en la década de los ochenta del siglo pasado, les fue traspasado dicho servicio. Otro es el segundo pilar, de carácter permanente; como señala el artículo 60 de la LNEP: «la conducción estratégica y la coordinación del Sistema, velando por que los SLEP *provean una educación de calidad en todo el territorio nacional*».⁸ Estos pilares tienen un componente, respecto del primero de gestión jurídico-administrativa y, respecto del segundo, evidentemente de gestión pedagógica⁹.

Metodología Utilizada para Análisis de Política Pública Contenida en Ley N°21.040

Para lograr una adecuada evaluación *ex post* de una política pública, es necesario que se le confronte con sus fundamentales. El desarrollo de su análisis debe darse a partir, en primer lugar, de *las etapas esenciales del ciclo de elaboración y desarrollo* de las políticas públicas en general y, en segundo lugar, de sus *características básicas* que los diferentes autores establecen. De esta forma, se puede verificar y contrastar, en mayor o menor

⁷ Historia de la Ley N°21.040 (pp. 7 y ss).

Del mensaje presidencial del proyecto de ley. En:

https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=10782&tipodoc=mensaje_mocion. Véase más gráficamente en:

https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=2443&tipodoc=docto_comision.

⁸ Cfr., artículo 60 ley N°21.040: las bastardillas son nuestras.

⁹ El presente artículo escapa de su finalidad el análisis de la vertiente pedagógica respecto de la mejora de la calidad, y se enmarca únicamente en la evaluación de su ejecución en cuanto a la implementación de los 70 servicios locales de educación pública.

medida, la calidad en su elaboración y, consecuentemente, en su ejecución o prosecución de sus objetivos. No obstante, y en el caso particular de la política pública envuelta en la ley N°21.040, la evaluación en rigor debiese plantearse desde un enfoque *In Itinere* más que *ex post*, aunque, respecto de los SLEP 2018, es perfectamente factible realizarla desde este último enfoque. Esto escapa de las finalidades de este artículo.

Para realizar lo anterior, en la medida en se analicen los principales aspectos de una política pública, sus etapas o ciclos, características esenciales y dimensiones, a la vez se analizará —dentro de lo posible— el nivel de encuadre del Nuevo Sistema de Educación Pública en ellos.

Nociones Básicas sobre Políticas Públicas

Podemos señalar que toda política pública apunta a la resolución de un problema público reconocido como tal por la agenda de gobierno. Esta concepción se acuña en la década de los años 70 del siglo XX con el término *public policy* y, dependiendo del sector que requiere de la acción concertada para dar una respuesta a una demanda social, se combina frecuentemente con una calificación de dicho ámbito. Por tanto, encontraremos decisiones de *política criminal*, de *política energética*, de *política de seguridad*, de *vivienda* y, en nuestro caso, de *política educativa o educacional*.

Una definición de política pública meridianamente completa, y respecto de la cual analizaremos la envuelta en la ley N°21.040, es aquella acuñada por Subirats, *et al.* (2008) que la caracteriza como:

Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos -cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupo-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficios finales) (p. 36).

Para explicar esta ciencia podemos señalar que las autoridades públicas toman medidas y asignan recursos e imponen obligaciones. Así, afectan la vida pública y privada de los habitantes de un determinado territorio; por ejemplo, en el ámbito vial encontramos control de tránsito, creación de ciclovías, construcción de carreteras, trenes, o cualquier medida preventiva que se desarrolle, siendo estas «razones de políticas públicas». En materia educativa esto no es diferente: incluso, esta intervención es mucho mayor. Por ilustrar, la decisión política de hacer obligatoria la escolarización durante 12 años de la vida de las personas no es baladí sino una decisión que impacta fuertemente el desarrollo cultural y económico de una nación, respecto de las cuales muchas veces se han visto cooptadas por quienes buscan réditos, sean económicos, políticos o sean de otra índole.

El análisis de la formulación de políticas públicas lo graficaremos para los efectos pedagógicos como «una balanza de cruz». Se ubica en uno de sus platos al Estado (ejecutivo-legislativo) considerando aparatos, recursos y monopolio de la fuerza; en el otro, a la sociedad civil (empresas, medios de comunicación, centros de investigación y en general los grupos de interés, grupos sociales organizados y ciudadanos) donde ha de considerarse a la protesta social como carta de fuerza de *ultima ratio* en contra del Estado a las demandas manifestadas. Las políticas públicas dan respuesta a un problema público que refleja un problema social, por lo que los gobiernos deben mantener especial cuidado en no enmarcarse en los denominados «Estado ventanilla» en términos populistas, asimismo tampoco en un «Estado cautivo» de las demandas sociales de grupos minoritarios. Corresponde señalar que los episodios de cambio social no generan o decantan necesariamente en políticas públicas, existiendo varios mecanismos para «solucionar» demandas o necesidades sociales antes de que tengan una prefactibilidad o factibilidad de convertirse en una política pública.

Como señalan Meny y Thoenig (1992), «el estudio de las políticas públicas es en realidad el estudio de la acción de las autoridades públicas en la sociedad» (p. 7). La acción pública, sin confundirse con el concepto de función pública¹⁰ pero íntimamente relacionada siendo interdependientes en cuanto a sus efectos, conlleva adherentes y detractores. Ahora bien, ciertamente su estudio, al menos hasta 1960 por las ciencias sociales, fue poco profundo; no obstante, desde esa data y hasta hoy, mantienen relevancia principalmente 3 enfoques o corrientes cuales, no siendo necesariamente excluyentes entre sí, permean transversalmente la elaboración de todas las políticas públicas nacionales y particularmente las del sector educativo. Son las siguientes:

- Ciencia Administrativa (*Public Administration Theory*). Esta corriente intenta mejorar la gestión pública a través de estructuras formales de autoridad y de la organización especializada de las tareas. Este enfoque otorga un rol principal a la estructura burocrática más que al contenido de una determinada política;
- Sociografía de Grupos de Presión. Esta línea de análisis se enfoca en el estudio del comportamiento entre la normativa y la realidad de los comportamientos gubernamentales (negociaciones, influencias, manipulaciones) donde los intereses particulares intentan influir en lo que hace o quiere hacer la autoridad; y,
- Determinismo de Grandes Sistemas. Esta corriente de estudio de Políticas Públicas señala que la política no tiene mucho margen de acción. La política pública está supeditada al desarrollo de ciertas formas de sociedad y en ellas, el Estado no tiene espacio de elección discrecional, la ciencia política entonces, es residual a la determinación de la ciencia económica.

¹⁰ Definida en el artículo 1 de la Convención Interamericana contra la Corrupción (ratificado por Chile desde el año 1999): «toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona natural en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos».

La política y las políticas públicas son entidades diferentes, pero que se influyen recíprocamente ya que ambas tienen que ver con el poder social. La política busca influir en las políticas públicas para de esta forma influir en las ya implementadas o para establecer ciertas reglas en las que se implementarán. También se describe a la política pública como el programa de acción de una autoridad pública —el programa de gobierno—. Por tanto, debemos tener presente que la elaboración de políticas públicas incluye una variedad de actores, desde el Presidente de la República, el Congreso Nacional, pasando por partidos políticos, sindicatos, grupos de interés, entre otros.

Algunos atisbos de estudios de las políticas públicas las encontramos en Francia. En la década del treinta del siglo pasado, en el fenómeno denominado intervencionismo económico o socialismo municipal, sus conclusiones señalaban que las políticas son productos de políticos que deciden cuya ideología o afiliaciones partidistas se derivan a su vez de la opción de los electores. Así cabría concluir que: «a gobierno de izquierda, políticas de izquierda; a gobiernos de derecha, políticas de derecha». Esta lógica de pensamiento y estudio se vio profundizada en las décadas post segunda guerra mundial.

El estudio sistemático y estructurado de las Políticas Públicas tienen un inicio tardío; dicho de otra manera, una documentación bibliográfica relativamente contemporánea. Esto se produjo básicamente porque en la conformación de los Estados anterior al año 1930 se privilegió una estructura altamente liberal. De esta forma, las estructuras de gobierno tenían una legislación que se limitaba y dedicaba a facilitar o solucionar los problemas generados entre privados en su libre interacción.

A partir de 1930, y con mayor claridad desde 1950, que comenzó a desarrollarse el concepto de *Estado de Bienestar*. Con este, el sector público empezó a tener intervenciones directas y puntuales ante los problemas de la sociedad. Se generó con ello el nacimiento de verdaderas políticas públicas con base en la denominada *Policy Science*. A partir de este punto, el análisis del trabajo gubernamental se enfocó en la aparición y la naturaleza del «Estado» y a la lucha de poder político (*politics*) y a la acción pública (*policies*) sustentada fuertemente técnica y alejada de «lo político». Ahora bien, pese a que desde 1950 la ciencia de políticas públicas buscó la separación total de estos enfoques (*politics/policies*), esto no siempre trajo resultados positivos. Así, en voz de Stein y Tommasi (2006):

Los enfoques estrictamente tecnócratas del diseño de políticas suelen ignorar los pasos críticos del proceso de diseño, negociación, aprobación y aplicación de las políticas, proceso que alberga en su seno el turbulento mundo de la política. El proceso político es inseparable del proceso de formulación de políticas. Ignorar este vínculo entre ambos puede conducir, como en efecto lo ha hecho, a reformas inadecuadas y decepciones (p. 395).

Dimensiones de las Políticas Públicas

Será relevante para nuestro análisis de la Política Pública que crea el nuevo Sistema de Educación Pública, el análisis desde la perspectiva del trabajo gubernamental (contenido y proceso). Este incluye al menos 3 dimensiones: i) por sector; ii) por tipo de autoridades públicas; y, iii) por época. Ajustaremos el sentido de estas dimensiones al análisis de esta

política pública denominada de «desmunicipalización». En primer lugar, respecto a la dimensión «sector» ha de entenderse que abarca los niveles (o sectores) de educación parvularia y escolar, entendiéndose incluidos en él a los niveles de educación básica y media, configurando, al menos, los 14 años de escolarización de la denominada «escuela completa».

En segundo lugar, si el análisis comienza desde el tipo de «autoridades públicas», entendidas, desde el sector educación, al tipo de «sostenedor educacional». Veremos que esta política pública busca disminuir la dispersión o atomización actualmente existente en la administración de la educación, puesto que hoy existen sostenedores privados y públicos. En los primeros encontramos privados sin y con financiamiento estatal respectivamente y, en el sector público, encontramos 4 tipos: i) sostenedor municipal; ii) sostenedor Corporación Municipal; iii) Servicios Locales de Educación Pública; y, iv) de Administración Delegada del Estado bajo regulación del Decreto Ley N°3.166 de 1980, que incluso pueden mantener una naturaleza pública (como es el caso de universidades estatales administradoras) o bien de naturaleza privada en cuanto corporaciones o fundaciones sin fines de lucro. Respecto a esta clasificación de sostenedores, ha de destacarse —con preocupación— que cada uno de estos sostenedores mantiene reglas legales distintas dependiendo de su naturaleza.

Finalmente, y en cuanto a un análisis por época como última dimensión, esta política viene, a nuestro juicio, a iniciar un nuevo ciclo de reforma educativa que, en América Latina, respecto de sus últimos períodos, como destaca Suasnábar (2017), ya han sido objeto de estudio considerando los ciclos y sucesos políticos de la región.

Etapas o Ciclos de las Políticas Públicas y sus Características

El estudio y evaluación de la ley N°21.040 se estructurará a partir de cada uno de los ciclos o etapas que componen una política pública y desde un enfoque pensado en las características elaboradas por diferentes autores para ello. Así, por ejemplo, podemos encontrar una concepción agrupada o analítica de Lahera (2004) en cuatro tiempos: origen, diseño, gestión y evaluación; la de Harguindéguy (2020) con un ciclo de cinco momentos: definición de los problemas, puesta en la agenda, toma de decisión, implementación y Evaluación; y hasta una propuesta más detallada o desagregada —y que seguiremos en esta ocasión— del CPPUC (2020) en seis etapas: definición de agenda, diseño, deliberación, ejecución, evaluación y retroalimentación. En cuanto a su enfoque, seguiremos a Stein y Tommasi (2006) en el análisis de características de las políticas públicas más aceptadas por los distintos autores, siendo estas: i) estabilidad; ii) adaptabilidad; iii) coherencia y coordinación; iv) calidad de implementación y ejecución; v) orientación hacia el interés colectivo; y, vi) eficiencia.

Estas características nacen en respuesta de la problemática surgida de los resultados disímiles obtenidos en diversos países en cuanto a la implementación de una política pública de idéntica naturaleza, sector y estructura. Se ha consensuado que la primera luz de alerta tuvo su origen en los resultados obtenidos de la ejecución de las recomendaciones del «Consenso de Washington» de 1990 donde en términos generales hubo buenos resultados,

respecto de ciertos países fue más exitoso que en otros donde hubo una pérdida de competitividad. Este diagnóstico se profundiza con el *Informe de Progreso Económico y Social* del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2006. Su capítulo 10 analiza las políticas educativas de la región bajo «una percepción generalizada de que en la práctica es muy difícil lograr el cambio educacional y que algunos elementos fundamentales casi no han cambiado» (p. 241).

a. **Definición de Agenda.** Como es sabido, la educación y los temas educacionales forman parte constantemente de las temáticas de interés de los gobiernos o de los candidatos a gobernante. No obstante, salvo importantes y detalladas excepciones¹¹, los resultados del proceso de desconcentración de la educación pública implantado en Chile en la década del ochenta no fue un tema relevante de estudio, análisis y/o diagnóstico sino hasta con posterioridad al año 2006, luego del movimiento estudiantil de ese año (conocido popularmente como «Revolución Pingüina»). Esto conllevó que —y con el Informe del Consejo Asesor Presidencial para la calidad de la educación de ese año como puntapié inicial— comenzó a contarse con mayores estudios que permitieron posicionar esta materia en la agenda de gobierno y diseñar políticas públicas destinadas a estos efectos.

b. **Diseño.** El Consejo Asesor de 2006 post movimiento estudiantil estableció en esta materia varias de las directrices que podemos apreciar en los proyectos de ley futuros. Asimismo respecto de aquel de 2008 que creaba las denominadas *Corporaciones Locales de Educación Pública*, entidades de derecho público autónomas con personalidad jurídica y patrimonio propio cuyos funcionarios se regirían por el Código del Trabajo (CT). Entiéndase, por tanto, que estas entidades mantendrían una conformación legal de similares características a la de las Municipalidades¹² a su vez con dos grandes diferencias: sin reconocimiento constitucional y con objeto único educacional. Estas corporaciones estarían integradas por un Consejo Directivo de carácter resolutivo integrado como mínimo con el o los alcaldes de las comunas del territorio y dos personas designadas por el MINEDUC, dirigidas en términos de su gestión por un Director Ejecutivo (DE). Además, se contemplaba la creación del Servicio Nacional de Educación: servicio público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, como también respecto del proyecto de ley ingresado en 2011, el que contemplaba la creación de Agencias Públicas de Educación Local, consideradas como personas jurídicas de derecho público, autónomas y con patrimonio propio. Al igual que el proyecto antecesor, sus funcionarios se regirían por el CT y contarían con un Consejo Directivo de 5 miembros junto a un director ejecutivo para su gestión administrativa. Cabe destacar que la gran diferencia con el proyecto de 2008 es que este proyecto utilizaba el mismo mecanismo de resultados de la Ley 19.532 (JECD) para efectos de seguir prestando el servicio educativo respecto de aquellas municipalidades «... que tengan una alta proporción de sus alumnos en establecimientos municipales ordenados en

¹¹ Latorre, *et al.* (1991); Núñez (1994); Espínola (ed.) (1994); OECD (2004); García-Huidobro (2006).

¹² Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio (inciso cuarto, artículo 118, Constitución Política).

las categorías de desempeño alto y de desempeño medio de acuerdo lo establecido en la ley N°20.529...»¹³.

El diseño de la LNEP en comparación a los proyectos que la antecedían es claramente más robusto y complejo, haciéndolo también más difícil de implementar. Se contempla la creación de un sistema integrado nuclearmente por los establecimientos educacionales del territorio, el o los SLEP y el Mineduc actuando mediante la DEP. Los Servicios Locales de Educación Pública, si bien no gozan de autonomía como se consideró en sus «prototipos» previos, se estructuran legalmente como Servicios Públicos funcional y territorialmente descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Asimismo, se relacionan con el Presidente de la República a través del Ministerio de Educación con quien, a su vez, se relacionarán a través de la Dirección de Educación Pública¹⁴. Paradójicamente muchas de las falencias detectadas en el diseño de la LNEP fueron recomendadas por Eyzaguirre (2014) a nivel de antecedentes de una nueva institucionalidad de la Educación Escolar Pública.

c. **Deliberación.** Ajustaremos esta etapa comprendiendo que es aquella respecto de la cual se ha ingresado la política pública en cuestión, como proyecto de ley al Congreso Nacional para su discusión y modificaciones.

La tramitación de la ley N°21.040 no estuvo exenta de problemas. Ingresada el 3 de noviembre de 2015 fue promulgada 2 años después con múltiples indicaciones al texto original desde el ejecutivo como de senadores y diputados de la época. Llegó a tercer trámite constitucional y se conformó una comisión mixta para los efectos de discutir normas en controversia. Las más relevantes fueron la creación del Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública, la incorporación de un Informe Financiero del servicio educativo municipal previo al traspaso, discusiones sobre instalación gradual, entre otras; por razones de espacio, escapan a su análisis.

d. **Ejecución.** Una vez finalizada la etapa de deliberación y promulgada la ley en noviembre de 2017, en la medida en que se fue ejecutando, comenzaron a manifestarse variados problemas de implementación. Esto conllevó la iniciación de una Comisión Especial Investigadora en la Cámara de Diputados¹⁵, muchos de los cuales se encuentran analizados en diversos informes y artículos de estudio (Cabezas, *et al.*, 2016; Consejo (2021); Irrarázaval, *et al.*, 2021; Clodinámica, 2021; Eyzaguirre, *et al.*, 2021; Zarate 2021; MINEDUC 2022) realizándose presentaciones de proyectos de ley que buscaban aplazar su traspaso cuales no llegaron a concretarse¹⁶.

Antes de continuar con el análisis de las siguientes etapas, es preciso ahondar en aquellos problemas que, en la etapa de ejecución de esta política pública, hemos podido detectar. Los 5 años de vigencia de la ley han conllevado el acaecimiento de variados

¹³ Artículo segundo transitorio del PdL., de 2011.

¹⁴ Inciso primero y final del artículo 16 de la LNEP.

¹⁵ Comisión Especial Investigadora número 52 (CEI52) iniciada en 2020. Sus antecedentes no fueron posibles de ubicar en la página de la H. Cámara de Diputados.

¹⁶ Boletines N°s. [14736-04](#); [14557-04](#); [14247-04](#); [14232-04](#); [14216-04](#); [13793-04](#);

problemas en diversos ámbitos. No obstante, en el presente artículo únicamente se pondrá el foco en aquellos de relevancia jurídica que la implementación de esta normativa ha manifestado, puesto que este análisis lo es respecto de la implementación de una ley.

Institucionalidad y Participación Jurídicamente Poco Vinculante

La regla general de los servicios públicos de naturaleza jurídica descentralizada, como los SLEP, es que quedan sometidos a la supervigilancia del Presidente de la República, permitiendo una autonomía aparentemente regulada o controlada por el poder central. No obstante esto, el contenido de esta tutela debe ser especificado en cada caso y en cada ley, lo que en la LNEP no ocurre. En esta sólo se limite a enunciarla, no existiendo un contenido de la referida supervigilancia, razonamiento según el cual, siguiendo a Harris (2019), «la regla sería la inexistencia de control, siendo la excepción que este exista». Ahora bien, en caso de ser efectiva la presencia de un control indirecto sobre los SLEP, aunque no sobre sus actos, éste se encuentra en el nombramiento del director ejecutivo y su remoción¹⁷; este es un procedimiento de remoción que, como veremos, mantiene serias e importantes deficiencias.

La LNEP considera un Comité Directivo Local (CDL) en cada SLEP, cuyos principales objetivos son: i) velar por el adecuado desarrollo estratégico del Servicio; ii) velar por la rendición de cuentas del DE ante la comunidad local; y, iii) contribuir a la vinculación del Servicio Local con las instituciones de gobierno de las comunas¹⁸ y la región (artículo 29). Se trata de un órgano colegiado integrado por 5 o 6 miembros, cuyas funciones son más bien limitadas, consultivas, propositivas y generalmente no vinculantes para los SLEP, lo que ha generado un alto grado de frustración en los integrantes de éstos. Además, la LNEP contempla la creación de un Consejo Local de Educación Pública (CLEP) cuyo objetivo será el de representar ante el DE los intereses de las comunidades educativas, para que este considere adecuadamente sus necesidades y particularidades. Su integración es numerosa, una docena de miembros elegidos desde la comunidad escolar y un par de representantes de la IES regionales. Su proceso electoral, al igual que en los CDL, en cuanto a los padres y apoderados no siempre es sencillo, puesto que las comunidades educativas son dinámicas en cuanto a sus integrantes, perdiendo sus calidades de estudiantes, padres, apoderados, profesionales y asistentes de la educación, ya sea por egreso desde sus aulas, cambios de establecimientos educacionales o bien renuncias, despidos o retiros en el caso de los últimos. Son situaciones críticas que la LNEP y los reglamentos publicados al efecto no han sabido resolver.

Los CLEP al igual que los CDL mantienen funciones limitadas, consultivas, propositivas y generalmente no vinculantes para los SLEP. Aún más, puede prescindirse de sus atribuciones mientras no se encuentren conformados, lo que en muchas ocasiones ocurre con bastante posterioridad a la instalación del determinado SLEP.

¹⁷ Cfr., Caldera (1979) citado por Harris (2019).

¹⁸ No existen instituciones de gobierno de «las comunas». Estas siempre mantienen una cobertura provincial o regional, salvo que el legislador haya querido referirse a las Municipalidades.

Inexistencia de Control Jerárquico de SLEP

La LNEP contempla a la DEP como un servicio público centralizado, dependiente del MINEDUC, cuyo objeto primordial será la conducción estratégica y la coordinación del sistema, objetivo de muy difícil ejercicio particularmente dada su naturaleza centralizada y la descentralizada de los SLEP respecto de los cuales debe ejercer lo mandatado por el legislador¹⁹. Lo anterior, sumado a que, como se señaló, el control indirecto que nace de la «supervigilancia» es débil. Esto es porque la naturaleza descentralizada de los SLEP entrega el control de sus actos a su jefe de servicio, el DE que, si bien pesa sobre él un procedimiento de nombramiento bajo el Sistema de Alta Dirección Pública, se ha estimado que estos cargos no deben ser considerados de exclusiva confianza del Presidente de la República para efectos de su remoción, toda vez que la LNEP establece causales para su cesación (artículo 23). Se establece un procedimiento de remoción por incumplimiento grave del convenio de gestión educacional o por negligencia manifiesta en el desempeño de sus funciones, configurándose esta última causal cuando el DE realice conductas que impliquen una grave falta de cuidado en el desempeño de su cargo y que incidan negativamente en el funcionamiento del servicio, entendiéndose especialmente cuando el DE incurra en acciones que pongan en riesgo la continuidad del servicio educacional en uno o más establecimientos del SLEP.

Con un análisis detenido del concepto «negligencia manifiesta» que entrega la LNEP, es posible concluir que aquella se configura respecto de su actuar como sostenedor educacional y no como Jefe de Servicio de un órgano público. Basta revisar, por ejemplo, los casos objetivos que señala el artículo 23 de la LNEP, ninguno de los cuales hace referencia a sus funciones públicas administrativas sino más bien educativas. Esto lleva a concluir que este procedimiento es inaplicable a aquel DE nombrado en un SLEP en funcionamiento pero que respecto del cual no se ha traspasado aún el servicio educacional.

Creación de Unidades con Funciones al Margen de la Legislación

El artículo 25 de la LNEP otorga al DE la libertad para determinar las denominaciones y funciones específicas que correspondan a los niveles y unidades en un determinado SLEP, con algunas limitaciones en cuanto a la planta de personal y dotación máxima, creando como mínimo 3 unidades base: de apoyo técnico-pedagógico; de planificación y control de gestión; y de administración y finanzas. Esta última con la función entregada por ley de administrar los *recursos humanos*, materiales y financieros.

Pues bien, durante la administración de gobierno 2018-2022, se procedió a crear en todos los SLEP 2019, 2020 y 2022 la unidad de gestión de personas, concursando por alta dirección pública a su jefatura. Esta unidad realiza funciones entregadas por la LNEP a la unidad de administración y finanzas, las que según el organigrama no procede su delegación horizontal. Si bien creemos que la creación de esta unidad es una necesidad dado el

¹⁹ El actual ejecutivo, consciente a este respecto, ingresó un proyecto de ley (B 15153-04) mediante el cual, otorga tímidamente algunas facultades a la DEP de carácter operativa en caso de dificultades en el nombramiento de un Director Ejecutivo al iniciarse el funcionamiento de un SLEP.

volumen de personal a gestionar por los SLEP, su ejecución requiere de modificación legal, puesto que es cuestión de tiempo que la Contraloría General de la República (CGR) observe tal anomalía.

Problemas de Derecho Financiero

Tal como lo advierte Eyzaguirre, *et al.* (2021), existe la prohibición de que los recursos no ejecutados, para el servicio educativo, en un periodo presupuestario, no sean reconocidos como saldo inicial de caja en el presupuesto siguiente. Pero esta prohibición es fáctica y no jurídica, puesto que, y como se señaló *supra*, los SLEP son servicios públicos descentralizados, con personalidad jurídica y *patrimonio propio*.

Lo anterior conlleva a que estas personas jurídicas de derecho público deban regirse en cuanto a esta constitución por todas las normas de derecho público creadas para estas instituciones. Así, el artículo 25 de la LNEP somete su regulación a la Ley N°18.575; el artículo 28 establece que están sujetos a la regulación de administración financiera (DL N°1.263 de 1975), el artículo 47 a la ley N°18.834 respecto de sus funcionarios, etc. No obstante, la principal función de los SLEP es la de proveer, a través de los establecimientos educacionales de su dependencia, el servicio educacional en los niveles y modalidades que corresponda de conformidad a la ley (arts. 17 y 18 letra a), LNEP).

En este contexto, el artículo tercero transitorio de la LNEP señala que «la calidad de sostenedor de los Servicios Locales, respecto de los establecimientos de su dependencia, entrará en vigencia respecto de cada Servicio Local en la *fecha del traspaso del servicio educacional*». Por su parte, su artículo noveno transitorio refuerza la idea señalando que «el Servicio Local será el sucesor legal de la municipalidad, o la corporación municipal en su caso, en la calidad de sostenedor del establecimiento educacional traspasado». Finalmente, cierra esta idea el artículo octavo transitorio de la LNEP al establecer que el traspaso del servicio educacional se realizará por el solo ministerio de la ley «el 1° de enero del año siguiente a la fecha de entrada en funcionamiento».

Si bien la normativa no define qué debe entenderse por sostenedor educacional, sí establece quienes lo son, señalando que «serán sostenedores, en el caso de órganos pertenecientes a la Administración del Estado, únicamente los Servicios Locales de Educación Pública y la Junta Nacional de Jardines Infantiles» (art. 46 letra a), LGE). En la misma línea, el artículo 2° de la ley de subvenciones señala que «una persona jurídica denominada “sostenedor”, deberá asumir ante el Estado y la comunidad escolar la responsabilidad de mantener en funcionamiento el establecimiento educacional, en la forma y condiciones exigidas por esta ley». A este respecto, expresamente el artículo 84 de la LNEP señala en su inciso tercero que:

A los Servicios Locales les será aplicable la normativa que rige a los sostenedores de establecimientos educacionales. Así, para todos los efectos legales, en caso de que las normas se refieran al sostenedor o sostenedores, deberán entenderse comprendidos los Servicios Locales, en concordancia con lo establecido en el decreto con Fuerza de Ley N°2, de 2009, del Ministerio de Educación.

Por lo anterior, los SLEP *mantienen una doble calidad* de servicio público por una parte y de sostenedor educacional por otra. Cada una de estas calidades se rigen por un marco normativo diferente. Esta dualidad se ve reflejada reiteradamente en las leyes educacionales, así el artículo 26 de la LNEP establece la dualidad de ingresos al señalar la composición del patrimonio propio del SLEP, correspondiendo únicamente al programa 01 de gastos administrativos, el señalado en la letra a) y los demás establecidos en las letras b) a e), ingresos que corresponde contabilizar en el programa 02 de servicio educativo.

En atención a lo anterior, la fuente legal de los recursos que perciben los SLEP emergen de 2 vías o calidades distintas: por una parte, proviene en su naturaleza de servicio público; por otra, en su calidad de sostenedor educacional por el servicio educacional prestado por sus establecimientos. Respecto a este último punto, es importante tener presente que las subvenciones educacionales se encuentran determinadas por el Sistema de Contabilidad General de la Nación (RES. N°16/2004 CGR) como *transferencias sin contraprestación directa*, de acuerdo con los términos establecidos en la ley, regulaciones o convenios entre las partes interesadas. Por otra parte, existen transferencias corrientes con convenio que por ley tienen una duración superior a la anualidad (duración mínima convenios SEP 4 años). El legislador *ha separado expresamente los ingresos del SLEP* como Servicio Público (letra a)) de aquellos que perciba como Sostenedor Educacional (letra b)). Los primeros son «los que anualmente contemple la ley de presupuestos»; en cambio, los segundos los que percibe como subvención por la prestación del servicio educacional que brindan sus establecimientos educacionales —de lo contrario simplemente hubiese bastado con establecer la letra a) del artículo 26 de la LNEP.

Por lo anterior, los recursos del programa 02 de los SLEP no provienen de lo que contemple anualmente la ley de presupuestos, sino que provienen de una ley distinta, la de subvenciones y al cumplimiento de requisitos legales para su obtención. De esta forma, el programa 02 de los SLEP es meramente una proyección de los ingresos anuales futuros que por transferencias corrientes pudieran recibir los SLEP. Esto atiende a que su pago lo es en virtud de la asistencia de los alumnos de los establecimientos educacionales, por lo que cualquier aumento o disminución en ésta hará variar el ingreso real efectivo de los SLEP por dicho programa. Es un mecanismo de entrega de recursos que se aleja totalmente al establecido particularmente en el artículo 5° del Decreto Ley N°1.263 de 1975.

La subvención es, ante todo, una «ayuda pública» que se materializa a través de una decisión del Estado de proveer recursos, dinero o bienes, a un particular u otro organismo público determinado. Por esto, así como implica *un enriquecimiento en el patrimonio del beneficiario*, supone que el cedente pierde el derecho de propiedad respecto de lo transferido, la subvención ingresa al patrimonio del beneficiario sin cargo a restituirlo. Pues, se trata de una transferencia «a fondo perdido»; en otras palabras: «pasan a formar parte del patrimonio de las entidades receptoras, quedando desahfectados de su calidad de recursos públicos». A este respecto se refirió el Dictamen N°18 de la Superintendencia de Educación y la jurisprudencia administrativa de la CGR recogida entre otros en los dictámenes N°s 39553/2000, 27348/2002, 11616/2011, 1553/2012. En este orden de ideas, son recursos propios de los SLEP y que componen privativamente el patrimonio de éstos.

No es legalmente correcto devolverlos al término del ejercicio presupuestario, debiendo ser considerados como una disponibilidad neta en cuenta corriente bancaria y en efectivo de estos organismos públicos; de lo contrario, conllevaría una violación al principio de igualdad reconocido constitucionalmente. Es el propio legislador el que ha contemplado normativa expresa que entrega un fin único a estos recursos. Así, el artículo 46 de la LGE señala que «todos los sostenedores que reciban subvenciones o aportes regulares del Estado no podrán perseguir fines de lucro, y deberán destinar de manera íntegra y exclusiva esos aportes y cualesquiera otros ingresos a fines educativos». De igual forma, el artículo 3º de la ley de subvenciones señala que:

El sostenedor, como cooperador del Estado en la prestación del servicio educacional, gestionará las subvenciones y aportes de todo tipo para el desarrollo de su proyecto educativo. Estos recursos estarán *afectos al cumplimiento de los fines educativos y sólo podrán destinarse a aquellos actos o contratos que tengan por objeto directo y exclusivo el cumplimiento de dichos fines.*

Imposibilita aún más el reintegro o devolución de los fondos provenientes de la subvención el hecho que la CGR ha determinado que la finalidad o destino de estos recursos es concreta, de modo que únicamente pueden ser empleados en los objetivos específicos para los que fueron conferidos. Por esto, *el no destinarlos en los fines legales objeto de la transferencia, puede acarrear otro tipo de responsabilidades* (dictámenes CGR N°s 85.193, 86.914 y 96.467, todos de 2015; 4.589, 17.824, ambos de 2016). Por esto, los recursos de origen fiscal directo que componen el programa 01 de los SLEP se rigen por la ley de administración financiera del Estado y que los recursos ingresados al patrimonio de los SLEP en virtud de su calidad de sostenedor no deben encontrarse sometidas a dicha normativa financiera como lo es en la actualidad, toda vez que no son aportes fiscales directos. A estos se puede únicamente aplicar lo dispuesto en el artículo 29 bis de la referida normativa, a saber: por decreto del Ministerio de Hacienda (el que deberá llevar además la firma del Ministro del ramo que corresponda) podrá ordenarse el traspaso a rentas generales de la Nación de excedentes de caja de los servicios e Instituciones, incluidos en la Ley de Presupuestos del Sector Público que no tengan aporte fiscal.

Para operativizar lo anterior, es necesario determinar cuáles son los excedentes de caja de estos Servicios. El artículo 22 del DL 1263/75 indica que «la Dirección de Presupuestos propondrá al Ministro de Hacienda un programa de ejecución del presupuesto en el mes de diciembre del año anterior a su vigencia. Asimismo, confeccionará programas de gastos, *denominados Programas de Caja*, donde fijará el nivel y prioridad de éstos». Por su parte, el artículo 23 del referido Decreto Ley, prescribe que:

En conformidad al programa de ejecución elaborado de acuerdo con el artículo 22º, se pondrán fondos a disposición de cada servicio por cuotas periódicas. Estas cuotas se autorizarán mediante *el Programa de Caja mensual*. Los servicios podrán efectuar giros globales con cargo a las sumas autorizadas en el Programa de Caja mensual.

Por su parte, las instrucciones para la ejecución de la ley de presupuestos del sector público, describe al «Programa de Caja» como la formulación que la Dirección de Presupuestos comunica mensualmente al Servicio de Tesorerías de un Programa de Caja que constituirá autorización de pago o de entrega de aporte fiscal, válido solo para el mes correspondiente.

La descripción de los artículos antes señalados, sumado a lo dispuesto en las instrucciones para la ejecución de la ley de presupuestos, se alejan diametralmente al mecanismo establecido en la actualidad para el Programa 02. Para este programa no existe tal programación y los recursos ingresan directamente como transferencia corriente desde los diferentes programas del MINEDUC y sus Servicios relacionados según corresponda. Por lo anterior, «malamente» puede existir excedentes de caja que reintegrar. A su turno, lo previsto en el artículo 29 del DL 1.263/75 no es aplicable a los SLEP, toda vez que éstos en atención a su obligación de destinar los recursos a fines educativos no genera utilidades aptas de traspasar. Finalmente, el artículo 4° del Decreto Ley N°1.056 de 1975 dispone que:

Los mayores ingresos propios que generen las instituciones y empresas descentralizadas del sector público, excluidas las Municipalidades, por sobre los niveles estimados en sus respectivos presupuestos, que sean consecuencia de mejores sistemas de recaudación, de incrementos de precios o tarifas, o producto de ingresos no incorporados en dichos presupuestos, deberán ser destinados a los fines que se determinen conjuntamente por el Ministro de Hacienda y el Ministro del ramo respectivo.

Lo anterior, por razones de temporalidad y especialidad normativa, es inaplicable a los SLEP, en atención a los fines educativos a los cuales la Ley General de Educación (de rango orgánico constitucional) y la ley de subvenciones disponen. Incluso, siguiendo a Zarate (2021), si un SLEP se ve limitado para financiar su funcionamiento o personal, siempre podrá utilizar la subvención para aquello, puesto que la ley no prohíbe que estos órganos de la Administración contraten personal o inviertan los recursos de la subvención en cuestiones propias de la administración, funcionamiento o infraestructura debido a que los fines educativos definidos en la Ley de Subvenciones lo admite.

Naturaleza Pública/Privada de Administración Municipal. Problemas en Reconocimiento de Derechos laborales Adquiridos

En relación con el traspaso de trabajadores a los niveles internos de un SLEP, cuyo origen puede ser desde un DAEM o DEM municipal o desde una Corporación de Educación Municipal, hay problemas de reconocimiento de sus derechos adquiridos, cuales habrían sido solucionados²⁰. Esto no es así, puesto que el problema real no se produce con los

²⁰ Aparentemente este problema se vio solucionado con la última jurisprudencia de la Dirección del Trabajo a este respecto contenida en su Ord. [2002/034](#) de 2021, que fija el sentido y alcance del inciso 3° del artículo cuadragésimo segundo transitorio de la ley N°21.040. Establece en síntesis que la intención o espíritu del legislador al establecer tal disposición ha sido, en lo que respecta a los trabajadores de las corporaciones de educación municipal, permitir la subsistencia de todos los derechos, considerados tanto en contratos individuales como colectivos al momento del traspaso. Hace aparentemente estéril continuar con la tramitación de un proyecto de ley presentado al efecto ([14599-04](#)).

trabajadores traspasados desde una Corporación. Al regularse por el Derecho Privado, estos se rigen mayormente por las normas de este sector, teniendo, por tanto, como principio general la posibilidad de realizar todo aquello que no se encuentre expresamente prohibido por las leyes, pudiendo modificar sus contratos bajo el principio de la autonomía de la voluntad. El problema real se produce con los trabajadores de los DAEM o DEM, ya que la administración municipal es de naturaleza pública, rigiéndose por normas públicas, cuyo cumplimiento es fiscalizado por la CGR. Esta entidad ha manifestado que, como las Municipalidades se rigen por Derecho Público, tienen como principio general el de legalidad, pudiendo realizar sólo aquello que les está expresamente permitido. Además, ha determinado que los trabajadores de las Municipalidades, cuyas relaciones laborales se regulen por el CT, mantienen su calidad de funcionarios públicos al encontrarse laborando en instituciones del sector público. Esto significa que la entidad empleadora no se encuentra sujeta al principio de autonomía de la voluntad sino que a disposiciones estatutarias de derecho público, pudiendo pactarse entre la municipalidad y el trabajador sólo aquellos beneficios o condiciones que se encuentren expresamente contemplados en el CT y no otros (véase los dictámenes de la CGR N°39.628/1974, 32.313/1990, 20.511/2007, 26.507/2008b y 7.641/2019).

Por lo anterior, la teoría de los derechos adquiridos o derechos tácitos no es reconocida por el órgano contralor, puesto que la autonomía de la voluntad de las partes se encuentra restringida y sometida al principio de legalidad constitucional. El mayor problema es que las municipalidades y sus trabajadores regidos por el CT, entendiendo que existe autonomía de la voluntad, siguen «acordando» beneficios remuneratorios que no se encuentran autorizados expresamente por el CT, cuales, consecuentemente, tampoco pueden ser reconocidos por la CGR. Esto implica que la DEP no se encuentra facultada para conservar los anotados beneficios remuneratorios al momento de su traspaso a los SLEP.

El problema aquí no es sólo legal sino más bien político-legislativo. La LNEP no consideró este problema, reconociendo «derechos adquiridos» que sólo se aplican a las instituciones y trabajadores regidos por las normas del derecho privado y no del derecho público como son los SLEP y, principalmente, Municipalidades, aun cuando sus trabajadores se rijan por el CT.

e. **Evaluación.** A diferencia de otras políticas públicas, la LNEP contempla una instancia interna y periódica de evaluación como lo es el Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública, órgano que anualmente en el mes de enero emite un informe de la implementación de los SLEP. En enero de 2021 presentó su informe intermedio: deja en evidencia variados problemas de gestión cuales hasta el momento no han sido recogidos por el ejecutivo mediante algún proyecto de ley que intente darles solución.

f. **Retroalimentación.** En este punto, retroalimentación se comprende como aquel proceso que permite entender las políticas públicas en cuanto generación de aprendizajes y perfeccionamiento del diseño de aquellas o mejoramiento de su implementación. Las características de una política cuales se miden en esta dimensión son coherencia y coordinación, calidad de la implementación y ejecución, y eficiencia. Estas no se están cumpliendo deliberadamente en este caso.

Respecto de la coherencia y coordinación, no existe en la LNEP administrativamente coordinación alguna con los demás órganos públicos. La Secretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, el Ministerio de Bienes Nacionales, las Secretarías Regionales de Educación y sus Departamentos Provinciales, la JUNJI, las nuevas Gobernaciones Regionales, entre otros, son entidades que juegan un rol clave para una correcta implementación de esta política pública. Sin perjuicio de esto, no existe una coordinación formal entre todas estas instituciones, las excepciones se producen gracias al impulso o proactividad voluntaria de los funcionarios de la DEP.

La calidad de la implementación requiere de la existencia de una burocracia capaz. No obstante, es inentendible que la DEP no mantenga vehículos²¹ para el traslado de sus funcionarios a la mayoría de las comunas que conforman o conformarán los SLEP de las regiones de Coquimbo, Valparaíso, Metropolitana, O'Higgins y Maule. En estas el vehículo es la única vía de traslado eficaz; como alternativa, está destinar al programa 03 de implementación de los SLEP solo personal a honorarios sin responsabilidad administrativa.

Recomendaciones a Modo de Conclusión para una Implementación Adecuada del Sistema de Educación Pública

Existe un consenso respecto a que —por variadas razones— la administración de la educación pública debe cambiar de manos municipales. Esto se ve reflejado, como vimos, en diversos proyectos de ley de diferentes coaliciones de gobiernos que buscaban lo mismo. A este respecto, la ley N°21.040 mantiene una serie de herramientas que permiten la mejora en la educación. No obstante, estas herramientas sólo se ejecutarán después de la instalación de los SLEP y, por lo tanto, si la implementación de estos Servicios es deficiente. No será posible implementar las herramientas pedagógicas, de gestión en red y otras ventajas administrativas que entrega la ley si sus cimientos son defectuosos.

La implementación correcta y oportuna del Sistema no conlleva un alto nivel de recursos. Requiere fundamentalmente dos medidas trascendentales y, a nuestro juicio, económicamente marginales: por una parte, voluntad política real del gobierno central y del Ministerio de Educación; por otra, reformas legales que perfeccionen la LNEP.

Oportunidades Perdidas de la Administración por Falta de Articulación de Servicios Públicos y la Prescendencia de Capacidad Instalada

En la implementación de esta política pública se ven involucrados un gran número de órganos de la administración pública. Por de pronto se encuentran el Ministerio de Educación y sus servicios dependientes y relacionados: Superintendencia de Educación; Agencia de la Calidad de la Educación; Dirección de Educación Pública; Junta Nacional de Jardines Infantiles; Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas; Integra; Secretarías Regionales Ministeriales de Educación; y los Departamentos Provinciales de Educación. Además están involucrados de otros sectores: el Ministerio de Hacienda y su Dirección de Presupuesto; Ministerio de Bienes Nacionales; Ministerio del Interior, su Subsecretaría de Desarrollo

²¹ La decisión de adquirir vehículos no pasa por este Servicio, sino que por la Dirección de Presupuestos.

Regional y Administrativo y delegados presidenciales; las Gobernaciones Regionales y las Municipalidades y Corporaciones Municipales. Como se puede apreciar, la articulación y coordinación de estos servicios es compleja y el consenso no siempre existe en el desarrollo o ejecución de esta política. Es aquí donde la voluntad política real del gobierno debe necesariamente traducirse en instalar un encargado supra-ministerial con calidad de «Delegado Presidencial para la articulación de la educación pública, con facultad de decisión de los “conflictos” de los Ministerios»: un funcionario que pueda destrabar los conflictos entre las autoridades ministeriales. Por ejemplo, históricamente entre los ministerios de Educación, Interior y Hacienda ha existido un evidente desbalance horizontal para la toma de decisiones: aquí la figura de este delegado presidencial o equivalente puede adoptar un rol articulador, coordinador con facultad de decisión por sobre todo ministro o jefe de Servicio participe o con un rol en la implementación de la Ley N°21.040, con sentido de urgencia real.

Por su parte, respecto de la organización interna del Ministerio de Educación, es paradójico pensar que, al contrario de la mayoría de las reformas educacionales ejecutadas en los últimos 8 años cuales han contado con equipos territoriales *in situ* para su implementación²², esta voluntad no se encuentre presente de la misma forma para la Ley N°21.040. A diferencia de las anteriores, podría ser de bajo costo económico aprovechar la capacidad orgánica instalada de los Departamentos Provinciales de Educación (DEPROV). De esta manera, se puede dar renovada utilidad a los DEPROV que, en la actualidad y teniendo un decreto²³ que les organiza, fija atribuciones y determina su territorio jurisdiccional otorgándoles un listado de roles cuales se han enfocado de forma exacerbada en funciones de supervisión y asesoría pedagógica para con los establecimientos educacionales, se pueden renfocar toda su capacidad instalada en cuanto a logística para la implementación de los Servicios Locales de Educación.

A su vez, en relación con lo enunciado respecto a la prescindencia de la capacidad administrativa gubernamental instalada, nos es completamente extraño entender que, en el diseño de la política pública envuelta en la Ley N°21.040, se haya desechado totalmente a estas unidades municipales. En el ámbito de las políticas de descentralización, son el nivel más cercano a las comunidades y cuentan con el bagaje administrativo de los últimos 40 años de educación pública además de una jefatura nombrada, desde 2011²⁴, bajo el Sistema de Alta Dirección Pública. En este contexto, es nuestro parecer que el diseño estructural orgánico de esta política pública si bien debió contar con un nivel intermedio con presencia territorial a nivel regional o provincial (como los SLEP), no debió eliminar a los DAEM, DEM o las Direcciones de Educación²⁵ como brazo territorial administrativo, estableciéndose a nivel de artículos transitorios una regulación que permitiese ajustar las dotaciones de estos

²² Por ejemplo, al establecerse las unidades regionales de apoyo a sostenedores para los efectos de implementar la ley N°20.845 de Inclusión Escolar; también al constituirse equipos regionales de trabajo para la implementación de la ley N°20.835 que creó la Subsecretaría de Educación Parvularia.

²³ Decreto N°3245 de 1982, del Ministerio de Educación.

²⁴ En atención a la reforma introducida por la Ley N°20.501. D.O. 26.2.2011.

²⁵ En aquellas comunas donde la educación pública se encuentra en manos de Corporaciones Municipales.

Departamentos en relación entre sí y para con el SLEP del respectivo territorio.

Esta última recomendación requiere ciertamente la presentación de proyectos de reforma legal que lo permitan. Estos no deben limitarse a lo «cosmético» puesto que el gran problema de esta política pública radica en la deficiente técnica legal de muchos de sus artículos. Este problema ha conllevado a vacíos normativos que después de un par de años la CGR ha debido suplir mediante su jurisprudencia en temáticas altamente sensibles como aquellas relativas a la jornada de profesionales de la educación que se traspasan a un SLEP, la calidad de asistentes de la educación de choferes y manipuladoras de alimentos, o la utilización de vehículos adquiridos por FAEP para otros fines, por nombrar algunas. Estas han sido objeto de importantes críticas, teniendo como resultado que el órgano contralor ha debido reformularlas sobre la marcha, reconsiderándolas en sentido contrario, resintiéndose así el ya frágil proceso de implementación de los SLEP.

Referencias

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2006) La política de las Políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006.

Bellei, C. (coord.) (2018). Nueva Educación Pública. Contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización. CIAE.

BID (2006) Informe de progreso económico y social del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Cabezas, V., et al. (2016) Nuevo Sistema de Educación Pública: ¿foco en los aprendizajes? En Apuntes Legislativos. Abril 2016 N°30.

Cabezas, V.; Irarrázaval, I (2018) Desmunicipalización y la nueva Educación Pública. En: Ideas en Educación II. Definiciones en tiempos de cambio. CEPPEUC.

Cabezas, et al. (2021) Nueva Educación Pública: Desafíos de Implementación. En Ideas en Educación III. Evolución de una Reforma. CEPPEUC.

Consejo de Evaluación (2021). Evaluación Intermedia. Implementación de la Ley N°21.040 que crea el Sistema de Educación Pública. Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública.

Clodinamica, Consulting (2021) Servicio de Análisis y evaluación de la Implementación de los Servicios Locales de Educación Pública. Informe Final.

CPPUC (2020) Propuestas para una mejor calidad del gasto y las políticas públicas en Chile. Centro de Políticas Públicas UC. En Temas de la Agenda Pública. Año 15 N°120.

De Castro, S.; Méndez J.C. (1992) El Ladrillo: Bases de la Política Económica del Gobierno Militar Chileno. Santiago, CEP.

Eyzaguirre, S (2014). Desmunicipalización Antecedentes para la Nueva Institucionalidad de la Educación Escolar Pública. En: Puntos de Referencia. N° 378, CEP.

Eyzaguirre, S et al. (2021) Nueva Educación Pública. Deficiencias y desafíos.

En P. Puntos de referencia Centro de Estudios Públicos Ed. N° 593. CEP.

Espínola, V. (1994) La Construcción de lo Local en los Sistemas Educativos Descentralizados. Los Casos de Argentina, Brasil, Chile y Colombia. Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación, CIDE.

García-Huidobro, J. (2006) La reforma educacional chilena y la educación pública. En Globalización, Educación y Pobreza en América Latina. ¿Hacia una nueva Agenda Política? CIDOB.

Harguindéguy, J.-B. (2020) Análisis de políticas públicas. 3era edición Ed. Tecnos.

Harris, Pedro. (2019) La noción de supervigilancia en el Derecho administrativo. Asesoría Técnica Parlamentaria.

Irarrázaval, et al. (2021) Estudio de Planificación de la Segunda Etapa de Implementación de la Ley N° 21.040. Informe final. CPPUC.

Lahera, E. (2004) Política y políticas públicas. CEPAL.

Latorre, C., et al. (1991) La Municipalización de la Educación: una mirada desde los administradores del sistema. Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE).

Meny, Y.; Thoenig, J-C. “Las Políticas Públicas”. Versión española a cargo de Francisco Morata. 1era edición. 1992.

MINEDUC (2022). Estado de avance Implementación Sistema de Educación Pública, presentación al Congreso Nacional en septiembre.

Núñez, I. (1994) El caso de Chile. En: Descentralización y planificación de la educación: experiencias recientes en países de América Latina. IIPE. MALPICA, Carlos. Editor.

Panel de Expertos para una Educación de Calidad (2011). Informe final: Segunda Etapa.

Raczynski, D.; Salinas, D. (2008) Fortalecer la educación municipal. Evidencia empírica, reflexiones y líneas de propuesta. En: La agenda pendiente en educación. Bellei, C., *et al* (editores).

Stein, E.; Tommasi, M. “La Política de las Políticas Públicas.”. En Política y Gobierno Vol. XIII, Núm. 2, II Semestre de 2006, pp. 393-416

Subirats, J. et al., (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Ariel.

Suasnábar, C. (2017) Los ciclos de reforma educativa en América Latina: 1960, 1990 y 2000. En Revista Española de Educación Comparada, núm., 30.

Treviño, E., et al. (2020) Financiamiento de la Educación Pública. Hacia la construcción de un Nuevo Trato. En Horizontes y propuestas para transformar el sistema educativo chileno. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Zárate, M. (2021) La educación como actividad económica. Bases para una crítica al sistema educacional escolar chileno. Editorial. DER.