

RESUMEN EJECUTIVO

Estudio de planificación de la segunda etapa de implementación de la Ley N°21.040



CONTRAPARTE:

María Ignacia Aranda | Secretaría Técnica | Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública
Mario Rivera | Centro de Estudios | Ministerio de Educación

EQUIPO

El equipo de trabajo que participó en la elaboración de este estudio estuvo integrado por:

EQUIPO ASESOR

Ignacio Irrarrázaval

Director del Centro de Políticas Públicas UC. PhD Social Policy en London School of Economics.

Alejandro Cataldo

PhD en Ingeniería, Ingeniero Civil Industrial y profesor del Depto. de Ingeniería Industrial y de Sistemas, UC.

Jorge Rodríguez

Máster en Economía UC y Máster en Administración Pública Universidad de Harvard. Fue Jefe de Estudios y Subdirector de Racionalización y Función Pública de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Mauricio Cisternas

Abogado UC. Diplomado en Probidad y Buen Gobierno UC. Especialista en Derecho Administrativo, Derecho Municipal y Contratación Pública. Profesor del Magister de Derecho Público Universidad Finis Terrae.

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Nicolás Muñoz

Economista Universidad de Chile, Subdirector de Investigación Aplicada del Centro de Políticas Públicas UC. Máster en Administración Pública de la London School of Economics.

Dominique Keim

Socióloga y Máster en Políticas Públicas de la Universidad de Chile.

Martín Coloma

Ingeniero Civil de Industrias UC y Diplomado en BigData en la Facultad de Ingeniería UC.

Joaquín Rodríguez

Ingeniero Civil de Industrias UC y Magister en Ciencias de la Ingeniería UC.

Karen Eichhorn

Economista y Magister de Economía Aplicada UC.

Paula Alvarado

Socióloga Universidad de Chile.

CONTENIDOS

1.	Introducción	4
2.	Objetivos y metodología del estudio	5
3.	Resumen de los recursos utilizados en la implementación de los SLEP de la primera etapa	6
3.1.	Recursos operacionales utilizados en la primera etapa	6
3.2.	Recursos administrativos utilizados en la primera etapa	7
3.3.	Recursos financieros utilizados en la primera etapa	9
4.	Consideraciones para la proyección de la implementación de la segunda etapa de instalación de los servicios locales	10
4.1.	Procesos mínimos para la instalación de un SLEP	10
4.2.	Procesos críticos para la instalación de un SLEP	10
5.	Índice de complejidad para la instalación de servicios locales	13
5.1.	Dimensiones y variables del índice de complejidad	13
5.2.	Resultados de la clasificación según índice de complejidad	15
6.	Escenarios para la implementación de la segunda etapa	16
6.1.	Descripción de escenarios	16
6.2.	Modelo de asignación	17
6.3.	Estimación de recursos necesarios para cada escenario	17
7.	Definición de escenario para la implementación de los Servicios Locales de Educación	18
7.1.	Comparación de los escenarios de implementación	18
7.2.	Consideraciones para la ponderación de indicadores	21
7.3.	Escenario recomendado para la implementación de la Ley N° 21.040	23
7.4.	Análisis del escenario 2025	24
8.	Recomendaciones para optimizar la segunda etapa de la implementación de la Ley N° 21.040	25
9.	Conclusiones	26

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento corresponde al resumen ejecutivo del estudio “Planificación de la Segunda Etapa de Implementación de la Ley N°21.040”. El estudio ha sido desarrollado por el Centro de Políticas Públicas UC por requerimiento de la Subsecretaría de Educación¹.

La Ley N°21.040 crea el Nuevo Sistema de Educación Pública cuyo objetivo es que el Estado provea, a través de establecimientos educacionales de su propiedad y administración, “una educación pública, gratuita y de calidad, laica, esto es, respetuosa de toda expresión religiosa, y pluralista, que promueva la inclusión social y cultural, la equidad, la tolerancia, el respeto a la diversidad y la libertad, considerando las particularidades locales y regionales, garantizando el ejercicio del derecho a la educación de conformidad a lo dispuesto en la Constitución Política de la República, en todo el territorio nacional” (Artículo 3°, Ley N°21.040).

El Nuevo Sistema de Educación Pública sustituye a las 345 municipalidades como sostenedoras de los establecimientos educacionales, por 70 Servicios Locales de Educación Pública (SLEP). En ese contexto, propone un escalamiento gradual en dos etapas, lo que se ejemplifica en la Ilustración 1. Durante la primera etapa fueron instalados los 11 primeros SLEP y de acuerdo a la planificación original, los 59 restantes deberían ser implementados entre los años 2022 y 2025.

Ilustración 1: Etapas de implementación de los SLEP



Fuente: Elaboración propia en base a lo mandado por la Ley N°21.040

Sin perjuicio de lo anterior y en caso de estimarse necesario, el Presidente de la República (por recomendación del Consejo de Evaluación), puede modificar el calendario de la segunda etapa, siempre y cuando la nueva planificación proyecte su término no más allá del 31 de diciembre del año 2030. En esta perspectiva, este informe presenta proyecciones de costos asociados a cinco escenarios de implementación de la segunda etapa de la ley, los que incluyen el escenario original al año 2025, 2025 creciente, 2028 creciente, 2028 constante y 2030. Los resultados del análisis de los escenarios, arrojan que aquel que cuenta con mayor factibilidad de implementación es el 2028 creciente.

¹ Dadas las características sintéticas de este escrito, en caso de requerir mayores detalles sobre los resultados del estudio, se sugiere remitirse al informe final del mismo.

2. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

El objetivo general del estudio se ha definido como: **Evaluar la factibilidad administrativa, financiera y operacional de llevar a cabo el proceso de implementación de la segunda etapa de la Ley N°21.040 que crea el Sistema de Educación Pública, en los plazos originales que están contemplados. Para ello, se han definido cuatro objetivos específicos:**

- i. Analizar los recursos administrativos, financieros y operacionales utilizados en la implementación de la primera etapa de la Ley N°21.040 al año 2021.
- ii. Cuantificar los recursos administrativos, financieros y operacionales necesarios para la implementación de la segunda etapa de la Ley N°21.040 al año 2025, comparados con aquellos con los que se espera contar en dicho período.
- iii. Modelar diversos escenarios posibles para los plazos de implementación de la segunda etapa, identificando condiciones, brechas y nudos críticos que afecten los plazos de implementación en cada escenario.
- iv. Generar recomendaciones y un diseño que optimice la implementación de la segunda etapa de la Ley N°21.040.

Los ámbitos de análisis de las dimensiones sobre las cuales se deben estimar los recursos corresponden a lo que se presenta en la Tabla 1.

Tabla 1: Dimensiones y ámbitos de análisis

Dimensión	Ámbito de análisis
Administrativa	Dotación y perfil de recursos humanos (profesional, técnico y administrativo), de lo implementado y una proyección de la segunda etapa en todas las instituciones involucradas. Equipamiento e infraestructura de lo implementado y proyección para la segunda etapa.
Financiera	Cuantificación de recursos financieros de la primera etapa en todos los servicios involucrados. Estimación para la segunda etapa en todos los servicios involucrados.
Operacional	Tiempos involucrados en la implementación de los SLEP y estimación para la segunda etapa. Principales procesos para implementación de la primera etapa y definición de procesos mínimos para la segunda etapa.

La estrategia metodológica contempló un diseño de carácter mixto (cuantitativa y cualitativa), en la que se analizan fuentes primarias y secundarias. Las primeras consistieron en 40 entrevistas semiestructuradas dirigidas a diversos actores claves (unidades dentro de la Dirección de Educación Pública, directores y subdirectores de los 11 SLEP, Ministerio de Educación, Servicio Civil y Dirección de Presupuestos). En el caso de las fuentes secundarias, se hizo un amplio barrido de documentos y bases de datos que permitieran caracterizar la primera etapa de implementación de la ley y los recursos utilizados, así como proyectar los escenarios para la segunda etapa.

3. RESUMEN DE LOS RECURSOS UTILIZADOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS SLEP DE LA PRIMERA ETAPA

Actualmente existen 11 SLEP instalados, los que integran a 41 municipios en nueve regiones de Chile. Tal como se presenta en la Tabla 2, en el año 2018 se instalaron los cuatro primeros Servicios Locales, los que no estuvieron sujetos a los procesos y plazos que actualmente son considerados. Esto se debe principalmente a que su creación transcurrió de forma paralela a la instalación de la Dirección de Educación Pública (DEP).

Los datos presentados dan cuenta de una alta heterogeneidad geográfica y de las características de los SLEP instalados.

Tabla 2: Características SLEP primera etapa

SLEP	Año SLEP (t)	Momento instalación	Asistencia promedio 2019	Matrícula total 2020	Nº colegios rurales	Nº colegios totales	Dotación de docentes y AAE
Puerto Cordillera	2018	1er semestre	81,6%	13.335	16	49	2200
Barrancas	2018	1er semestre	70,2%	22.953	3	54	3205
Costa Araucanía	2018	2do semestre	88,6%	8.711	53	75	1834
Huasco	2018	2do semestre	80,8%	12.781	27	54	2008
Chinchorro	2019	1er semestre	82,1%	18.008	34	64	3267
Gabriela Mistral	2019	1er semestre	73,2%	13.974	0	34	2107
Andalién Sur	2019	1er semestre	76,8%	16.534	24	71	3571
Atacama	2020	1er semestre	65,7%	28.751	9	60	3746
Valparaíso	2020	1er semestre	67,7%	17.725	1	55	3368
Colchagua	2020	1er semestre	85,2%	11.557	36	58	2673
Llanquihue	2020	1er semestre	81,7%	10.848	52	70	1834

3.1. Recursos operacionales utilizados en la primera etapa

Tomando como insumo el Manual de Instalación de los SLEP (2018), así como las entrevistas realizadas, se analizaron los procesos y actividades requeridas para la instalación de los Servicios Locales, los que fueron agrupados en cinco grandes macroprocesos²:

- i. **Planificación y asignación de recursos:** que involucra realizar la gestión del entorno del Servicio Local a instalar y la definición de lineamientos y planes estratégicos locales de la gestión educacional.
- ii. **Instalación de la gobernanza local:** contempla la instalación del Comité Directivo Local (CDL), el nombramiento del director ejecutivo, la selección de los subdirectores por Alta Dirección Pública (ADP), las gestiones para la conformación de los equipos directivos y los lineamientos para el CDL de cada SLEP.
- iii. **Trasposos:** involucran las actividades asociadas al traspaso, desde el municipio al Servicio Local, de los bienes muebles e inmuebles, docentes y asistentes de la educación y contratos y convenios.
- iv. **Conformación del equipo del SLEP:** integra las actividades relacionadas con la contratación de los profesionales y equipo administrativo del Servicio Local. Para esto ocurren procesos de definición de cargos y perfiles, para luego realizar el traspaso del personal que se rige por el estatuto docente desde el municipio al SLEP y finalmente completar la dotación a través de la realización de concursos cerrados y abiertos.
- v. **Habilitación del Servicio Local:** involucra la formulación presupuestaria del SLEP, habilitación de la oficina, puesta en marcha de los insumos y tecnología requerida para el funcionamiento del Servicio, gestión de actos administrativos para contratación del personal, habilitación de sistema de remuneraciones.

Tabla 3: Resumen recursos administrativos SLEP primera etapa

SLEP	Dotación Servicio Educacional		Total dotación educacional	Dotación administrativa del SLEP			Total dotación administrativa
	Dotación docentes 2020	Dotación AAEE 2020		DFL	Trasposos	Honorarios	
Puerto Cordillera	1.184	1.016	2200	46	11	2	59
Barrancas	1.689	1.516	3205	55	11	34	100
Costa Araucanía	943	848	1834	49	8	0	57
Huasco	1.013	995	2008	43	13	4	60
Chinchorro	1.655	1.612	3267	48	6	7	61
Gabriela Mistral	1.210	791	2107	45	4	1	50
Andalén Sur	1.854	1.445	3571	48	19	11	78
Atacama	1.963	1.783	3746	50	14	-	64
Valparaíso	1.832	1.444	3368	48	15	3	66
Colchagua	1.347	1.093	2673	45	18	0	63
Llanquihue	992	845	1837	45	19	0	64

Fuente: Elaboración propia en base a información del sitio web de transparencia activa.

Se contabilizan también los recursos administrativos de las instituciones vinculadas a la instalación de los SLEP, correspondientes a la Dirección de Educación Pública, Dirección de Presupuestos (Dipres), Servicio Civil y Alta Dirección Pública Ministerio de Educación (Mineduc).

Tabla 4: Dotación en unidades de instituciones relacionadas, sujetas a un aumento en la segunda etapa de implementación de la ley

Institución	Principales funciones	Dotación actual
DEP	Conducción estratégica y coordinación del Sistema de Educación Pública.	159
Dipres	Elaborar, revisar y autorizar o rechazar las partidas de presupuesto para los SLEP.	7
Servicio Civil	Gestionar los concursos públicos para los cargos directivos y subdirectivos de los SLEP.	6
Mineduc	Elaborar los perfiles para los cargos directivos y subdirectivos de los SLEP. Trabaja en conjunto con la división de gestión y desarrollo de personas de la DEP.	1

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas y portal Transparencia Activa.

3.3. Recursos financieros utilizados en la primera etapa

Mediante información de Dipres sobre los presupuestos entregados y ejecutados por los SLEP, se estimaron los costos de instalación de los Servicios de la primera etapa de la ley, lo que consideró los recursos utilizados en el año t y t+1 de cada uno de los Servicios Locales, además del presupuesto ejecutado por la DEP. El gasto total utilizado por la DEP y los SLEP entre los años 2018 y 2020 asciende a \$29.388.286 (miles), de los cuales el 69% corresponde a gastos en personal, el 23% a bienes y servicios y el 8% a instalación.

Tabla 5: Costo financiero total de la implementación de la primera etapa (cifras en miles de pesos)

	Gasto total	Gastos en Personal	Bienes y Servicios	Instalación
TOTAL	\$29.388.286	\$20.075.904	\$6.831.895	\$2.228.272
Dirección de Educación Pública	\$17.596.194	\$12.205.598	\$4.834.248	\$304.133
Servicios Locales de Educación	\$11.792.092	\$7.870.307	\$1.997.647	\$1.924.138
Barrancas	\$2.473.556	\$1.867.478	\$390.277	\$215.801
Costa Araucanía	\$1.389.756	\$905.051	\$290.309	\$194.396
Huasco	\$1.174.913	\$840.500	\$202.280	\$132.133
Puerto Cordillera	\$2.051.077	\$1.559.631	\$339.011	\$152.435
Andalién Sur	\$775.673	\$297.235	\$165.387	\$313.052
Chinchorro	\$768.646	\$415.542	\$162.460	\$190.644
Gabriela Mistral	\$621.309	\$317.664	\$93.792	\$209.853
Atacama	\$622.532	\$396.135	\$91.343	\$135.054
Colchagua	\$606.309	\$360.336	\$113.957	\$132.016
Llanquihue	\$624.407	\$411.338	\$94.766	\$118.303
Valparaíso	\$683.914	\$499.397	\$54.065	\$130.452

Fuente: Elaboración propia a partir de la ejecución presupuestaria Dipres 2018, 2019 y 2020.

4. CONSIDERACIONES PARA LA PROYECCIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA SEGUNDA ETAPA DE INSTALACIÓN DE LOS SERVICIOS LOCALES

4.1. Procesos mínimos para la instalación de un SLEP

Los procesos mínimos son un subgrupo de actividades que se han identificado como requisito para la instalación de un Servicio Local, esto es, para que se produzca un traspaso efectivo de la gestión educacional desde el municipio al SLEP.

La definición de los procesos mínimos responde a dos criterios:

- i. Procesos que normativa o jurídicamente son requeridos para realizar el traspaso del servicio educacional al nuevo sostenedor.
- ii. Procesos que, de no ser ejecutados previo al traspaso, generarían problemas estructurales que afectarían el funcionamiento de mediano y largo plazo del servicio educacional.

Los procesos mínimos identificados se relacionan con la instalación de los CDL, el nombramiento del director ejecutivo, nombramiento del segundo nivel jerárquico, los concursos que permiten la conformación del equipo del SLEP, los procesos de habilitación de la oficina provisoria y de los sistemas de gestión, los procesos de traspaso (personal, bienes muebles e inmuebles, contratos y convenios) y la formulación del presupuesto para el primer año del SLEP.

4.2. Procesos críticos para la instalación de un SLEP

Dentro de los procesos mínimos, se han identificado procesos críticos, que dada la experiencia de instalación de los primeros SLEP, han tenido mayor dificultad de implementación y que potencialmente podrían poner en riesgo el correcto traspaso del servicio educacional a los Servicios Locales.

Para la determinación de los procesos críticos, se tomaron en cuenta los siguientes criterios:

- i. **Ruta crítica:** Procesos mínimos que forman parte de una ruta crítica. Esto es, que de su ejecución dependen muchos procesos y actividades mínimas posteriores.
- ii. **Duración:** Procesos mínimos que, mirando la experiencia de instalación de los primeros SLEP, tienen una larga duración y/o una gran variación en su tiempo de ejecución.
- iii. **Instalación simultánea:** Procesos que, en caso de la instalación simultánea de varios SLEP (en los plazos originales que indica la ley), podrían convertirse en nudos críticos y poner en riesgo que se consiga la ejecución de todos los procesos mínimos previo al traspaso.

Siguiendo esta definición, la Tabla 6 muestra los cinco procesos críticos junto con los criterios utilizados para su clasificación:

Tabla 6: Procesos críticos

Proceso	Dificultades enfrentadas en la primera etapa	Ruta crítica	Duración	Instalación simultánea
Instalación del comité directivo	Retraso en la conformación del CDL producto de demoras en la elección de representantes de los gobiernos regionales. Este retraso ha afectado los plazos para iniciar el proceso de selección de los directores ejecutivos.	X		
Nombramiento del director ejecutivo (DE)	CDL han demorado más de lo estipulado en enviar sus observaciones para el perfil de selección del DE. Esto ha significado retrasos en la apertura de los concursos para elección del DE.	X		X
Nombramiento de subdirectores	Escasez de candidatos con perfiles adecuados para formar parte del segundo nivel jerárquico de los SLEP, sobre todo en territorios de mayor aislamiento territorial. Esto ha generado un número significativo de concursos desiertos y retraso en la selección de jefaturas claves.		X	X
Traspaso de contratos, convenios y bienes muebles e inmuebles	Municipios no han cumplido con la entrega de la información necesaria en tiempo y calidad. Se registra que los inventarios no contaban con la valorización correspondiente, falta de conciliación de los registros virtuales lo que llevó al traspaso de terrenos no correctamente inscritos, mal registro de estado de operación de los establecimientos, falencias en los registros financieros, ausencia de decretos alcaldicios que informen sobre contratos y convenios. Estas irregularidades provocaron problemas en la planificación del año escolar y en los proyectos de inversión de infraestructura, así como errores en el cálculo de remuneraciones y beneficios.		X	
Traspaso de funcionarios con estatuto docente	Decretos alcaldicios entregados contaban con individualizaciones que no reflejaba el detalle de las carreras docentes (años, jornadas, beneficios, etcétera). Este problema ha sido más recurrente y de mayor gravedad en corporaciones municipales que en departamentos de administración de educación municipal.		X	

Fuente: Elaboración propia.

5. ÍNDICE DE COMPLEJIDAD PARA LA INSTALACIÓN DE SERVICIOS LOCALES

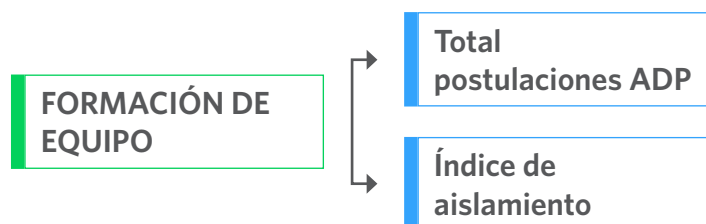
5.1. Dimensiones y variables del índice de complejidad

En función de la proyección de la segunda etapa de implementación de la nueva educación pública, surge la necesidad de clasificar a los Servicios Locales de acuerdo a su complejidad de instalación. Para ello, se crea un índice de complejidad, el cual busca medir la dificultad de instalación en dos dimensiones generales: la formación de equipo y el traspaso de recursos desde el antiguo al nuevo sistema⁴.

En relación a la primera dimensión (formación de equipo), como fue mencionado, el nombramiento del director ejecutivo y del segundo nivel jerárquico han sido críticos en la primera etapa de instalación. En ambos casos, las variables que impiden que dichos procesos se lleven a cabo de forma fácil y/o rápida, se relacionan con la disponibilidad de oferta laboral en la zona geográfica donde se instala el SLEP.

En función de esto, las variables que se utilizan para medir la disponibilidad de oferta son, en primer lugar, el total de postulaciones a cargos educacionales municipales en concursos de Alta Dirección Pública en la región⁵ y, en segundo lugar, el grado de aislamiento de la comuna cabecera del servicio local. Esta última variable se mide a través del Índice de Aislamiento 2011, creado por la Subsecretaría de Dirección Regional y Administrativo (Subdere)⁶.

Figura 2: Composición de la dimensión de Formación de equipo



Fuente: Elaboración propia.

⁴ Se excluye de las dimensiones que componen el índice de complejidad el proceso crítico de conformación del CDL, ya que su dificultad de implementación ha respondido a factores de orden político que difícilmente pueden ser medidos a través de variables proxy, sumado al hecho de que la definición de plazos de su conformación y procesos en los que participa para la elección del director ejecutivo, podrían reducir en gran medida su criticidad.

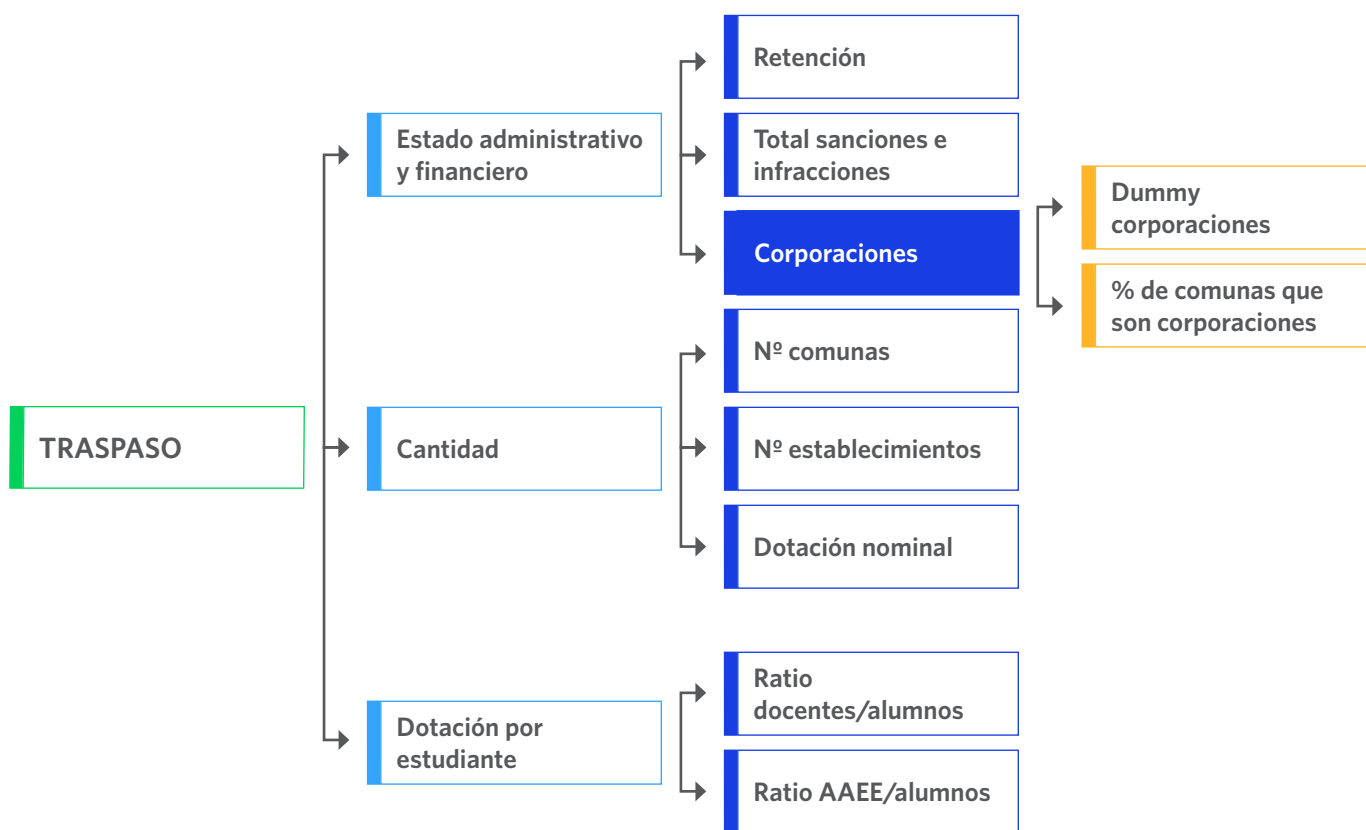
⁵ Solo se consideran postulaciones a cargos educacionales municipales, excluyendo las postulaciones a los SLEP, ya que esto pondría mayor peso a la oferta laboral de las comunas donde ya han sido instalados, en desmedro de las comunas donde el nuevo sistema de educación pública aún está por instalar.

⁶ El Índice de Aislamiento se construye a partir de dos componentes: aislamiento estructural y grado de integración. El primero es un índice que se obtiene de la ponderación entre habitabilidad del medio, distancia y tiempo de desplazamiento desde la sede comunal a la capital regional y la ciudad principal más cercana, porcentaje de adultos mayores y diferencia de población entre el Censo 2002 y la proyección para 2009. Este índice permite identificar a las comunas que cuentan con mayores dificultades de acceso para cada una de las macrozonas (norte, centro y sur). El segundo componente (el grado de integración) se obtiene de la ponderación entre el tiempo de acceso a los hospitales públicos y a los centros urbanos con mayor comercio (medido en función de la competencia bancaria). Además, se incorpora la presencia de educación secundaria y el acceso a telecomunicaciones. A partir de esto, el aislamiento se calcula como: $\text{Aislamiento} = 2 * \text{Grado de integración} - \text{Componente de Aislamiento Estructural}$.

La segunda dimensión para medir el grado de complejidad de la instalación de los SLEP, es el traspaso del servicio educacional desde los municipios a los nuevos sostenedores. Tal como fue anteriormente expuesto, la dificultad del traspaso radica en el posible desorden municipal en términos de gestión financiera y educacional, información incompleta del inventario de bienes muebles e inmuebles, problemas en la inscripción de terreno, entre otros. Adicionalmente, se ha detectado que las comunas donde el sostenedor de la educación pública es una corporación municipal en lugar de un departamento de administración de educación municipal (DAEM), presentan mayor complejidad en la implementación del proceso. Finalmente, destaca el hecho de que en los SLEP donde hay una mayor cantidad de comunas, colegios, profesores y asistentes de la educación (AAEE) habrá una mayor dificultad para traspasar⁷.

De acuerdo con lo anterior, las variables escogidas para medir la complejidad del traspaso son: El monto de retenciones como porcentaje de las subvenciones totales de los establecimientos⁸; el número total de sanciones e infracciones cursadas por la Superintendencia de Educación al municipio⁹; la presencia de corporaciones en el SLEP; el número de comunas y establecimientos que conforman el SLEP; la dotación total de profesores y AAEE; y el ratio de docentes y AAEE por alumno, donde este ratio sea mayor es más probable que exista una sobredotación.

Figura 3: Composición de la dimensión de Traspaso



Fuente: Elaboración propia.

⁷ El traspaso de docentes y AAEE sería especialmente complejo en municipios donde existe una mayor sobredotación del personal educativo, puesto que se generaría un clima de mayor resistencia ante el temor de la necesidad de reducir la nómina de traspasos para minimizar la sobredotación, lo que potencialmente podría obstaculizar el proceso.

⁸ Fuente: Base de datos de subvenciones escolares 2017, datos abiertos Mineduc.

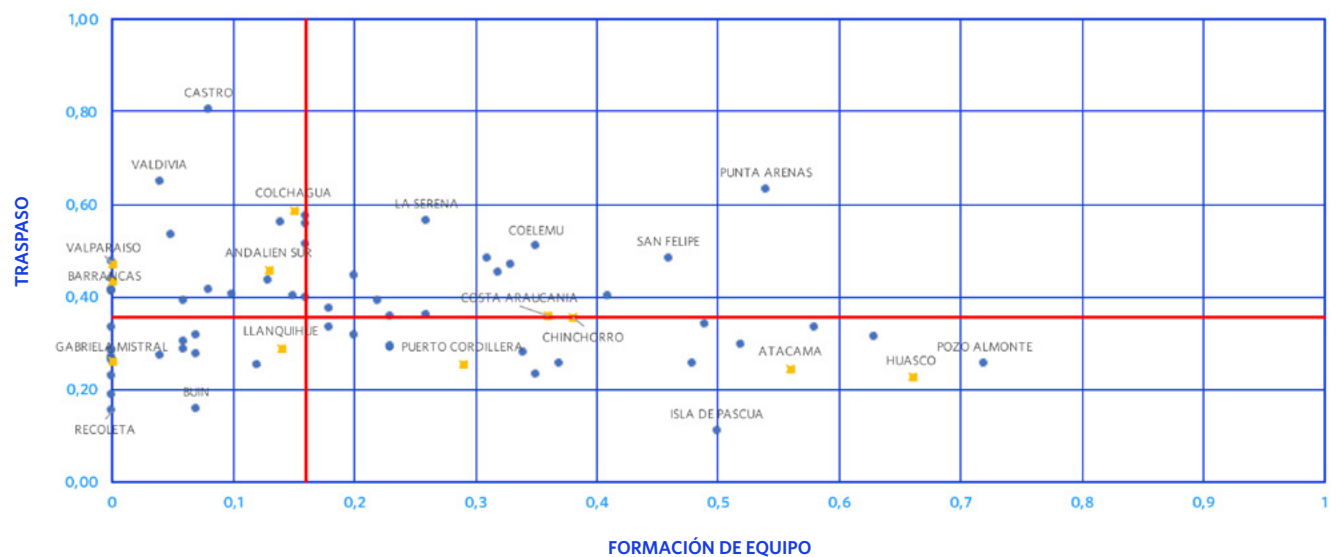
⁹ Fuente: Sanciones e infracciones 2015 a 2019, Superintendencia de Educación.

5.2. Resultados de la clasificación según índice de complejidad

De acuerdo al resultado de las variables que componen las subdimensiones y dimensiones del índice de complejidad, se clasifican los SLEP de la primera y segunda etapa de implementación de la Nueva Educación Pública. El gráfico de dispersión muestra dos rectas perpendiculares que representan el percentil 50 (mediana) de cada dimensión, siendo el valor de 0,16 para la Formación de equipo y 0,36 para el Traspaso.

El análisis aplicado del índice de complejidad y la comparación de sus resultados con la información producida durante las entrevistas a actores clave, permite concluir que la experiencia de los Servicios Locales instalados en la primera etapa concuerda con la distribución de complejidad presentada. Esto permite usar esta información como una estimación confiable de la complejidad que presentarán los SLEP a instalar en la segunda etapa con respecto a su formación de equipo y traspaso.

Gráfico 1: Complejidad de los Servicios Locales de Educación en relación a las dimensiones de Formación de equipo y Traspaso*



* SLEP destacados corresponden a los instalados en la primera etapa.

Fuente: Elaboración propia.

A partir del gráfico, se formula una clasificación de cuatro tipos de Servicios Locales:

- i. Tipo A: Bajo el percentil 50 en la complejidad de Formación de equipo y Traspaso.
- ii. Tipo B: Sobre el percentil 50 en la complejidad de Formación de equipo y bajo el percentil 50 en Traspaso.
- iii. Tipo C: Bajo el percentil 50 en la complejidad de Formación de equipo y sobre el percentil 50 en Traspaso.
- iv. Tipo D: Sobre el percentil 50 en la complejidad de Formación de equipo y Traspaso.

Según esta clasificación, de los 59 servicios locales a implementar en la segunda etapa, 15 corresponden al Tipo A, 15 servicios al Tipo B, 15 servicios al Tipo C y 14 servicios al Tipo D.

Cada tipo de clasificación tiene relación con posibles consecuencias indeseadas que pueden surgir al momento de la instalación o en el corto plazo, una vez ya instalados. A su vez es relevante señalar que el valor del índice de complejidad y consecuentemente el cuadrante donde se ubique el SLEP no determina que su instalación sea menos compleja, ya que la experiencia de la primera etapa da cuenta que en todos los casos se enfrentaron importantes dificultades.

Tabla 7: Consecuencias indeseadas durante la instalación, según tipología de SLEP.

Tipología SLEP	Consecuencia indeseada según tipología
Tipo A	El índice de complejidad les sitúa en el cuadrante de menor riesgo.
Tipo B	Mayor riesgo de: <ul style="list-style-type: none"> Retraso en la elección del segundo nivel jerárquico, equipo y habilitación de la oficina y sistemas de gestión, convenios de desempeño, etcétera. Riesgo de funcionamiento del servicio local y servicio educativo.
Tipo C	Mayor riesgo de: <ul style="list-style-type: none"> Riesgo de continuidad del servicio educativo. Riesgo de la sostenibilidad futura del servicio local.
Tipo D	Mayor riesgo de: <ul style="list-style-type: none"> Retraso en la elección del segundo nivel jerárquico, equipo y habilitación de la oficina y sistemas de gestión, convenios de desempeño, etcétera. Riesgo de funcionamiento del servicio local y servicio educativo. Riesgo de continuidad del servicio educativo. Riesgo de la sostenibilidad futura del servicio local.

Fuente: Elaboración propia.

6. ESCENARIOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA SEGUNDA ETAPA

6.1. Descripción de escenarios

Una vez obtenidos los resultados del índice de complejidad, el siguiente paso es definir el plan de implementación para los Servicios Locales de Educación. La definición del plan de implementación requiere que se respondan tres preguntas: (i) a lo largo de cuántos años se distribuirá la implementación, (ii) cuántos SLEP se instalarán cada año, y (iii) cuáles SLEP se instalarán cada año. El objetivo es poder estimar los costos operacionales, administrativos y financieros de cada posible escenario, para así poder recomendar uno de estos.

Comenzando por responder a las dos primeras preguntas, fueron definidos cinco escenarios posibles. En primer lugar, se aborda el escenario establecido en el plazo original hasta el año 2025, incluyendo la distribución de los SLEP estipulada en la ley actualmente para el año 2022. En segundo lugar, se plantea el escenario alternativo cuyo límite se mantiene en el año 2025, pero en donde la distribución de los SLEP sigue un patrón progresivo. En tercer lugar, se propone un escenario intermedio con dos variantes: Una constante (con cantidades equitativas de SLEP para cada año, tal y como el escenario 2025 original) y una hasta 2028, pero con planificación progresiva para su instalación, en donde paulatinamente se aumenta el número de SLEP a instalar a lo largo de los años. Por último, se consideró una posibilidad de planificación hasta 2030, a propósito del límite temporal establecido en la Ley N°21.040.

En la Tabla 8 se observa un resumen de los escenarios analizados. De esta manera, se han resuelto los primeros dos componentes del problema, que se refieren a la cantidad de años para distribuir la instalación de los servicios locales y cuántos SLEP instalar cada año.

Tabla 8: Resumen de cantidad de servicios locales a instalar en cada escenario a analizar.

ESCENARIO	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
2025 original	15	15	15	14					
2025 creciente	8	13	17	21					
2028 constante	8	8	8	8	9	9	9		
2028 creciente	6	7	8	9	9	10	10		
2030	6	6	6	6	7	7	7	7	7

Fuente: Elaboración propia.

6.2. Modelo de asignación

Para decidir cuáles servicios locales se instalarán cada año, en cada uno de los escenarios proyectados se desarrolló un modelo matemático de asignación que permite optimizar una función objetivo sujeto a restricciones. Este modelo tiene como objetivo encontrar una asignación de SLEP en cada año que asegure una distribución homogénea de complejidad para la conformación de equipos y la realización de traspasos, sujeto a asegurar la instalación de al menos un servicio local en cada región y que minimice la postergación del traspaso de servicios con bajo desempeño.

El modelo fue realizado en dos etapas. En la primera se buscó una distribución de la complejidad lo más homogénea posible en los años de implementación cumpliendo con el criterio de regionalidad. Esto dio como resultado el valor mínimo que se puede obtener de diferencia de complejidad entre el año de mayor complejidad y menor complejidad para cada escenario.

En la segunda etapa se tomó el resultado del valor mínimo y se definió como restricción del modelo de optimización el que no podía superar esta diferencia, dando una holgura de 10%. Con este resultado, se prioriza el traspaso de SLEP que tienen alta proporción de establecimientos con desempeño bajo o insuficiente, según clasificación de la Agencia de Calidad de Educación en 2018.

6.3 Estimación de recursos necesarios para cada escenario

Además de definir los Servicios Locales para cada año y escenario, es necesario determinar los recursos asociados a cada uno de ellos. Estos se descomponen en las dimensiones que se han analizado a lo largo de todo el estudio: recursos administrativos, financieros y operacionales. En lo siguiente se explica cómo se calcula cada uno de estos costos para los escenarios.

Tabla 9: Estrategia para estimar los recursos para cada escenario.

Tipo de recurso	Forma de estimación
Administrativo	<p>Para proyectar el número de docentes y AAEE se toma como referencia las dotaciones de los establecimientos al año 2020.</p> <p>Para estimar los funcionarios de los SLEP se tomaron como referencia las dotaciones definidas por Mineduc y Dipres en 2018, para cada servicio local, de acuerdo a una tipología de cuatro grupos. Para la estimación del personal adicional de la DEP, Mineduc, Servicio Civil y Dipres se consideró un cálculo proporcional de funcionarios por SLEP de la primera etapa que participan en la instalación de servicios o acompañamiento en su operación. Esta cifra se contrastó con las proyecciones levantadas en las entrevistas y se tomó el valor mínimo de ambas fuentes.</p>
Financiero	<p>Los recursos financieros se dividieron en tres subtítulos: personal, bienes y servicios y adquisición de activos no financieros. Para el primero se utilizó el dato de dotación y remuneración en cada SLEP determinado por Mineduc y Dipres en 2018.</p> <p>Para el caso de los dos subtítulos restantes, se calcula el gasto per cápita de los 11 SLEP instalados en la primera etapa en cada ítem, tomando en consideración la tipología de cuatro grupos de Mineduc. Este cálculo se realiza considerando el promedio entre la ejecución anual del SLEP y el presupuesto otorgado en la Ley de Presupuestos en cada subtítulo, dividido por la dotación de este.</p> <p>Para la estimación de los recursos financieros de la DEP, Servicio Civil, Dipres y Mineduc se toma en consideración los aumentos de dotación requeridos en cada escenario, junto con la remuneración anual de la moda del grado profesional a contratar. Señalar también que en el Servicio Civil se consideró el gasto promedio de los concursos para seleccionar el primer y segundo nivel jerárquico de los SLEP.</p>
Operacional	<p>Considerando que los recursos operacionales hacen referencia a los procesos necesarios para la instalación de un servicio local, estos no deberían presentar diferencias con respecto a la primera etapa. Por su parte, los distintos escenarios se han optimizado de modo de reducir las potenciales brechas. En este sentido, los recursos operacionales son considerados como una restricción al modelo.</p>

7. DEFINICIÓN DE ESCENARIO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS SERVICIOS LOCALES DE EDUCACIÓN

7.1. Comparación de los escenarios de implementación¹⁰

Cada uno de los escenarios posibles se diferencian en la cantidad de años en los que se consigue la total implementación de la Ley N°21.040, en la cantidad de Servicios Locales que se instalan cada año y en la asignación de SLEP en cada año de instalación. Esto hace que los escenarios tengan distintas complejidades asociadas para su implementación, que requieran una cantidad distinta de recursos y que tengan distintos plazos de instalación.

La definición del escenario con mayor factibilidad de implementación debe tomar en consideración cada uno de estos aspectos (complejidad asociada, recursos requeridos y plazos de instalación). Por esta razón, antes de realizar una recomendación acerca del escenario más factible, se presentan los resultados que cada alternativa tendría en los aspectos mencionados.

¹⁰ El detalle de los resultados del modelo de asignación y los costos por escenario se pueden encontrar en el informe final entre las páginas 76 y 93.

7.1.1. Indicadores de complejidad

Considerando los procesos críticos descritos en el informe, se evalúa la complejidad anual de cada escenario, basado en los siguientes indicadores:

Tabla 10: Comparación de escenario según indicadores de complejidad¹¹.

Indicador	Escenario				
	2025 constante	2025 creciente	2028 creciente	2028 constante	2030
Cantidad de SLEP a instalar el año 2022	15 (275%)	8 (100%)	6 (50%)	8 (100%)	6 (50%)
Cantidad máxima de SLEP a instalar en un año	15 (275%)	21 (425%)	10 (150%)	9 (125%)	7 (75%)
Índice de complejidad en conformación de equipos en 2022	4,4 (419%)	2,6 (200%)	1,7 (101%)	2,2 (159%)	1,7 (95%)
Valor máximo de índice de complejidad en conformación de equipos	4,4 (419%)	3,2 (273%)	1,7 (101%)	2,2 (159%)	1,7 (95%)
Índice de complejidad en realización de traspasos en 2022	5,0 (216%)	3,0 (88%)	3,1 (97%)	3,5 (123%)	2,8 (74%)
Valor máximo de índice de complejidad en realización de traspasos	6,0 (275%)	6,5 (306%)	3,2 (99%)	3,5 (123%)	2,8 (74%)

7.1.2. Indicadores de recursos administrativos

Con respecto a los recursos administrativos, los distintos indicadores dan cuenta del aumento de dotación que se requeriría en las instituciones relacionadas con la instalación de los SLEP, para que el proceso se desarrolle de una manera óptima.

Tabla 11: Comparación de escenario según indicadores de recursos administrativos (cantidad adicional de profesionales requeridos para cada escenario)

Indicador	Escenario				
	2025 constante	2025 creciente	2028 creciente	2028 constante	2030
Aumento de dotación requerida para la DEP a 2022	58	26	15	26	15
Máxima dotación requerida por la DEP	119	141	106	103	96
Aumento de dotación requerida para Servicio Civil, Dipres y Mineduc a 2022	18	9	8	9	8
Máximo aumento de dotación requerida para Servicio Civil, Dipres y Mineduc.	23	31	19	17	16

¹¹ Los porcentajes que van entre paréntesis en cada valor de los indicadores de complejidad hacen referencia al aumento porcentual en relación a los valores observados en la instalación de SLEP que se hizo en 2020, que corresponde al último año de referencia de la implementación de esta política pública.

7.1.3. Indicadores de recursos financieros

En el caso de los recursos financieros, se analiza el presupuesto que se requeriría para la instalación de los SLEP (programa 01), además del presupuesto adicional que requeriría la DEP (producto del aumento de dotación) y el presupuesto adicional requerido por las otras instituciones relacionadas con la instalación (producto del aumento de dotación y de la cantidad de concursos que se debe hacer cada año).

Tabla 12: Comparación de escenario según indicadores de recursos financieros (valores en millones de pesos)

Indicador	Escenario				
	2025 constante	2025 creciente	2028 creciente	2028 constante	2030
Presupuesto total para la instalación de SLEP para el año 2022 (prog. 01)	16.563	9.485	8.101	10.169	7.832
Máximo presupuesto total anual para la instalación de SLEP (prog. 01)	18.553	23.121	11.308	11.041	8.252
Presupuesto DEP para el año 2022 (prog. 01)	2.259	1.013	584	1.013	584
Máximo presupuesto total anual de la DEP (prog. 01)	4.636	5.493	4.129	4.012	3.740
Presupuesto del Servicio Civil, Dipres y Mineduc para el año 2022	1.696	881	709	881	709
Máximo presupuesto total anual para Servicio Civil, Dipres y Mineduc	1.946	2.703	1.535	1.403	1.231

7.1.4. Indicadores de plazos de instalación:

Uno de los supuestos que orienta el desarrollo de este estudio es que es deseable que el traspaso del servicio educacional a los Servicios Locales de Educación se realice lo antes posible. Esto, asumiendo que produce una mejora de la calidad del servicio, entre otros beneficios administrativos y operacionales.

Considerando esto, para la selección del escenario a implementar, además de considerar los indicadores de complejidad y de recursos requeridos, se necesita mirar cómo afecta cada escenario a los plazos de implementación de la ley. En particular se están mirando tres indicadores:

1. Año en que se consigue la total implementación de la ley.
2. Tiempo promedio que se retrasa el traspaso de estudiantes que asisten a establecimientos con desempeño bajo
3. Porcentaje estudiantes de establecimientos de desempeño medio bajo o insuficiente que son traspasados a 2025.

Tabla 13: Comparación de escenario según indicadores de plazo

Indicador	Escenario				
	2025 constante	2025 creciente	2028 creciente	2028 constante	2030
Año en que se consigue la total implementación de la ley.	2025	2025	2028	2028	2030
Tiempo promedio (años) que se retrasa el traspaso de estudiantes que asisten a establecimientos con desempeño bajo.	2,3	2,85	3,6	3,2	4,0
Porcentaje de estudiantes de establecimientos de desempeño medio bajo o insuficiente que son traspasados a 2025.	100,00%	100,00%	68,90%	79,10%	60,70%

Fuente: Elaboración propia.

7.2. Consideraciones para la ponderación de indicadores

La decisión del escenario a implementar requiere que se asigne una ponderación a cada uno de los indicadores. Esto es, dar mayor valor a aquellos indicadores que parecen más relevantes y minimizar la incidencia de aquellos que podrían ser menos importantes.

Este ejercicio de ponderación, debido a que está sujeto a subjetividades, corresponde a la autoridad. Sin embargo, como equipo consultor, expresamos a continuación algunos lineamientos u orientaciones que debieran ser considerados.

7.2.1. Orientación general

Luego de mirar los resultados de cada set de indicadores, con la selección del escenario de mayor factibilidad de implementación, la **alternativa** a optar debiera ser la que asegure no superar un umbral de complejidad que **ponga en riesgo el traspaso y continuidad del servicio educacional, minimizando el retraso en la instalación de los servicios locales** (mirando especialmente el retraso en el traspaso de los establecimientos con peor rendimiento).

Respecto a las restricciones, se considera que, a la hora de definir el escenario elegido, **aquellas relacionadas con la complejidad deben tener una mayor relevancia** que aquellas relacionadas con los recursos requeridos. Esto por las implicancias a mediano y largo plazo que puede tener una instalación insatisfactoria (producto de una complejidad superior de la que se puede abordar) en la calidad y continuidad del servicio educacional. Por otro lado, la estimación del costo de implementación de la segunda etapa se hizo en base a una estimación realizada por la Dirección de Presupuesto, lo que de alguna manera garantiza que aquellos recursos debieran estar disponibles, incluso considerando el escenario actual de implementar la segunda etapa en cuatro años.

7.2.2. Consideraciones para ponderar indicadores de complejidad

i. EFECTOS DE UNA INSTALACIÓN INCOMPLETA:

Un traspaso insatisfactorio tiene efectos de mediano y largo plazo en el funcionamiento del SLEP. Esto significa que los costos de una instalación incompleta no solo atrasan el proceso de traspaso, sino también, pueden afectar el funcionamiento o incluso la continuidad del servicio educacional. Considerando este riesgo, se sugiere dar mayor relevancia a la **minimización de indicadores de complejidad** (incluso por sobre los indicadores de recursos y plazos), debido a que permiten reducir el riesgo de que, producto de la instalación simultánea, existan problemas en los procesos críticos.

ii. APROVECHAR EL PROCESO DE APRENDIZAJE:

Los procesos de instalación y traspaso son similares en cada SLEP. Frente a esto, existe la oportunidad de planificar la instalación de manera que se puedan aprovechar los aprendizajes de cada año en la instalación de los futuros SLEP.

Siguiendo esta lógica, los **escenarios de instalación gradual podrían ser más favorables**. Al mismo tiempo, se debe mirar con especial atención la **complejidad de los primeros años** (de esta segunda etapa), que es cuando las capacidades y aprendizajes no estarán del todo instalados, sobre todo considerando la necesidad de aumentar las dotaciones en todas las instituciones involucradas con la instalación de un Servicio Local.

7.2.3. Consideraciones para ponderar indicadores de plazo de instalación:

i. ADELANTAR TRASPASO DE ESTABLECIMIENTOS DE DESEMPEÑO BAJO:

Se está tomando como supuesto que es deseable que el traspaso del servicio educacional a los Servicios Locales de Educación se realice lo antes posible. A esto habría que agregar que, la principal urgencia está en el traspaso de aquellos establecimientos que hoy tienen más bajos desempeños.

La recomendación es buscar, en lo posible, **minimizar el indicador que calcula el promedio de años que se está retrasando el traspaso de estudiantes que asisten a establecimientos de desempeño medio bajo o insuficiente**.

ii. CONSIDERAR EL RIESGO DE COMPORTAMIENTO OPORTUNISTA DE PARTE DE MUNICIPIOS:

Desde el momento que la ley fue aprobada los municipios saben que el servicio educacional, eventualmente, va a dejar de ser su responsabilidad. Esto se puede traducir en que, en algunos casos, disminuya la preocupación por la gestión educacional dentro de la comuna en el plazo entre que se aprobó la ley y la fecha del traspaso.

De existir este comportamiento oportunista, escenarios que postergan el traspaso podrían ser perjudiciales para la calidad del servicio educacional en el periodo previo a la creación del nuevo sostenedor.

iii. INCERTEZA RESPECTO DEL BENEFICIO DE SER TRASPASADO:

Como se ha mencionado anteriormente, la definición del escenario y del problema de optimización que hay detrás de este, parte del supuesto de que el traspaso es algo conveniente para la calidad del servicio educacional. Es por esto que se busca adelantar el traspaso, sobre todo para establecimientos que actualmente tienen bajo desempeño.

Sin embargo, es necesario mencionar que a la fecha no se cuenta con estudios que demuestren el impacto de esta reforma en la calidad de la educación¹². Un estudio de este tipo podría ser determinante para la manera en que se ponderan los indicadores y finalmente para la selección del escenario óptimo¹³. En caso de que se demuestre un impacto positivo de esta reforma en la calidad, los indicadores de plazo de instalación pasan a tener la primera importancia, forzando a realizar todos los traspasos lo antes posible.

7.2.4. Consideraciones para ponderar indicadores de recursos requeridos:**i. DIFICULTADES PARA AUMENTAR CAPACIDAD DE LA DIRECCIÓN DE EDUCACIÓN PÚBLICA:**

Aumentos de la intensidad de instalación de Servicios Locales deben ir de la mano con un aumento de la dotación de la Dirección de Educación Pública. El aumento de dotación en la DEP puede no ser tan rápido como se planifica. Al mismo tiempo, se requiere tiempo para instalar capacidades que permitan a los funcionarios incorporados adaptarse y cumplir de buena forma con las funciones que se requieren para el traspaso. Por esta razón, la cantidad de dotación requerida para el año 2022 en algunos escenarios, puede ser un importante nudo crítico. Considerando esto, se sugiere buscar escenarios en los que no existan aumentos muy significativos de la dotación requerida para el año 2022.

ii. EXISTENCIA DE RECURSOS LIMITANTES:

Como se ha mencionado y tal como se recoge en los indicadores, hay recursos que se pueden acrecentar en caso de aumentar la intensidad de instalación de SLEP (dotaciones, recursos financieros). Hay otros, sin embargo, que son más difíciles de aumentar, independiente de la intensidad de la instalación y deben ser considerados como fijos. Estos corren el riesgo de convertirse en nudos críticos del proceso en un escenario con muchos SLEP siendo implementados de forma simultánea.

Uno de los recursos fijos o limitantes más relevantes es la cantidad de postulantes que existirán en los concursos para la conformación de equipos. Si bien se pueden aumentar los esfuerzos de difusión para los concursos de Alta Dirección Pública, debido a que la cantidad de profesionales que cumplen los requisitos y que están dispuestos a concursar es restringida, hay un límite en la cantidad de concursos que se pueden llenar de manera satisfactoria en un mismo año. A la fecha ya se han visto varios concursos desiertos¹⁴, situación que podría empeorar con la instalación simultánea de una mayor cantidad de SLEP.

¹² De acuerdo a información levantada en las entrevistas, en los SLEP de Huasco y Puerto Cordillera existiría una gestión positiva en el ámbito financiero, mientras que otros SLEP han evidenciado un aumento en la tasa de asistencia de los alumnos. Ambas variables representan buenos indicios de un mejoramiento en la gestión del servicio educacional por parte de los Servicios Locales, en relación a lo realizado por los municipios. Sin embargo, el equipo consultor no tuvo acceso a los datos específicos.

¹³ El estudio "Diseño del modelo de evaluación de la nueva educación pública y levantamiento de línea base" (CEPPE UC & DESUC, 2018), estima que una reforma como esta puede tardar varios años en generar efectos que sean medibles. De esta manera, es poco probable que se tengan resultados de impacto dentro del plazo de instalación.

¹⁴ En cinco de los 11 SLEP de la primera etapa de implementación de la ley tuvieron que declarar desiertos concursos de segundo nivel jerárquico.

Otro recurso considerado fijo, son las dotaciones de la DEP, Servicio Civil, Dipres y Mineduc que no son posibles de aumentar en escenarios de mayor intensidad. Es el caso de los cargos de mayor nivel jerárquico que participan del proceso de instalación, pero que difícilmente van a aumentar en cantidad (directores, jefes de división, entre otros). Aun cuando sus equipos pueden aumentar en dotación, cabe preguntarse cuántos Servicios Locales instalándose o municipios traspasándose de manera simultánea son capaces de administrar estas jefaturas.

Por último, hay dotaciones que participan del proceso y que son externas al Mineduc (Servicio Civil, Dipres), que en este ejercicio fueron consideradas variables. Al ser parte de instituciones externas no se puede asegurar que el escenario seleccionado lleve al aumento requerido de sus dotaciones, pasando, en ese caso, a ser recursos fijos.

A partir de lo mencionado, la recomendación es entender que, si bien hay recursos que se pueden ajustar a lo que la intensidad de instalación requiere, hay otros que son limitados y que **restringen la cantidad máxima que se puede instalar de manera simultánea.**

iii. LOS RECURSOS FINANCIEROS REQUERIDOS POR CADA ESCENARIO SE ENCUENTRAN DENTRO DEL MARGEN DE LO PROYECTADO

Los recursos financieros que se requerirían para la implementación de cada uno de los seis escenarios propuestos se encuentran por debajo de las proyecciones realizadas por la Dipres en su informe financiero del proyecto de la Ley N°21.040. Esto significa que, aun cuando los distintos escenarios implican distintos costos, todos estos tendrían un presupuesto asegurado.

El hecho de que los recursos presupuestarios ya estén asegurados para cualquiera de los escenarios implica que a los indicadores de recursos presupuestarios se les debe asignar menor relevancia al momento de seleccionar el escenario óptimo.

iv. CONSIDERAR ESCENARIO PRESUPUESTARIO ACTUAL:

Debido a la crisis generada por la pandemia de Covid, es probable que la instalación de los servicios locales de los próximos años se haga en el contexto de una política de austeridad financiera. Esto afectaría no solo los presupuestos disponibles, sino también la posibilidad de aumentar dotaciones durante los próximos años.

7.3. Escenario recomendado para la implementación de la Ley N°21.040

Mirando los indicadores de cada uno de los escenarios y tomando en cuenta cada una de las consideraciones sobre cómo ponderarlos, la recomendación del equipo consultor es implementar la segunda etapa de la Ley N°21.040 siguiendo el escenario al año 2028 creciente. De esta manera, se debieran instalar seis, siete, ocho, nueve, nueve, diez y diez SLEP entre 2022 y 2028, siguiendo la asignación optimizada de SLEP cada año¹⁵.

Las principales razones para optar por esta alternativa son:

- i. Se considera fundamental reducir la complejidad acumulada de cada año en la conformación del equipo y en la realización de los traspasos, de manera de evitar traspasos incompletos que puedan afectar el funcionamiento de mediano y largo plazo del servicio educacional. Se miró con especial atención la complejidad al año 2022, entendiendo que es un año en el que las dotaciones, capacidades y aprendizajes de la DEP y de las instituciones que deben acompañar el proceso no estarán del todo instalados.
- ii. Respecto a los establecimientos de desempeño medio-bajo o insuficiente (cuyo traspaso podría significar mayores beneficios) se ve que el retraso para el escenario seleccionado no es tan significativo, al compararlo con otros escenarios de instalación más temprana. Por su parte, si bien se espera que la reforma tenga un impacto positivo en la calidad de la educación pública, aún no se cuenta con evidencia para su evaluación, por lo cual, no es factible demostrar que el beneficio de adelantar el traspaso sea mayor que el riesgo que esto podría implicar.

¹⁵ Asignación que distribuye de manera homogénea la complejidad entre todos los años y adelanta el traspaso de SLEP que tienen mayor proporción de establecimientos de peor desempeño.

- iii. Se da una relevancia menor a los indicadores de presupuestos. Se asume que estos están dentro de lo proyectado, por lo que no son determinantes en la decisión. Sí se tomó en cuenta, sin embargo, el aumento de capacidades que se requiere para la DEP el año 2022, entendiendo que podría ser un nudo crítico importante en la instalación. Al respecto, el escenario seleccionado requiere de un aumento de dotación gradual y abordable para ese año.
- iv. Se vuelve a mencionar que, si bien la recomendación específica del escenario 2028 creciente ha sido planteada por el equipo consultor, en base a datos empíricos de origen cuantitativo y cualitativo, y a criterios de ponderación fundamentados, la selección definitiva de un escenario depende de cómo se decida ponderar cada uno de los indicadores construidos y riesgos estimados que han sido presentados en este informe. Existen además, indicadores y determinantes que no tienen que ver con las dimensiones operacionales, administrativas y presupuestarias, y que, por los alcances de este estudio, no fueron abordados. Estos nuevos indicadores, siempre que sean bien fundamentados, podrían llevar a optar por otras alternativas de implementación.

7.4. Análisis del escenario 2025

Existen diversos procesos mínimos requeridos en este escenario que podrían no alcanzar a ser bien ejecutados previo al traspaso y con ello poner en riesgo la continuidad del servicio o generar problemas de funcionamiento que perduren en el mediano y largo plazo. Además, la alta complejidad al año 2022 hace que exista un alto riesgo de que los equipos no queden bien conformados o que los traspasos sean incompletos. Esto se puede traducir, no solo en procesos de implementación más largos y costosos, sino también, en un perjuicio a la calidad del servicio educacional que estos SLEP puedan entregar a futuro. A continuación, se profundiza en el por qué no es recomendable implementar la segunda etapa de la reforma de Nueva Educación Pública en los plazos originales, en ninguno de los escenarios que consideran el término en 2025.

7.4.1. Dificultad en la conformación de equipos

En relación con la dificultad asociada a formar los equipos necesarios para realizar los traspasos y poner en funcionamiento los Servicios Locales, destaca el hecho de que la implementación del escenario que finaliza en 2025 implicaría aumentar la dotación de la DEP en 58 personas para el primer año de la segunda etapa. Los demás escenarios evitan un aumento de dotación tan abrupto. Por ejemplo, el escenario que finaliza en el año 2028 solo conlleva un aumento de 15 personas para el año 2022 en la DEP.

Además cabe recordar que incrementos en las dotaciones implican tiempos adicionales asociados a la adaptación y aprendizaje del nuevo equipo. Por otra parte, destaca el hecho de que el difícil contexto actual ha implicado un marco de austeridad fiscal, lo que podría restringir las posibilidades de contratar la dotación necesaria para una instalación óptima.

Como último punto, en línea con la dificultad asociada a la formación de equipo, la instalación de 15 SLEP en un año implicaría una rápida saturación del mercado de postulantes a concursos de ADP, considerando el gran número de puestos de altas jerarquías que se deben cubrir (director ejecutivo y segundo nivel jerárquico).

7.4.2. Dificultad en los traspasos

Se ha constatado que en todos los SLEP de la primera etapa existió una alta complejidad asociada a este proceso, incluso cuando la instalación fue gradual. Entre los motivos, destaca la dificultad asociada a la organización de la información proveniente de las municipalidades.

Si bien la Ley N°21.040 contempla la creación de planes de transición, que deberían facilitar el proceso de traspaso, existe consenso que estos no han sido cumplidos de acuerdo con los términos suscritos y que tampoco han existido mecanismos de supervisión, seguimiento y fiscalización suficientes para asegurar que así se haga. Lo anterior es relevante toda vez que la planificación de implementar 15 SLEP en un mismo año significa traspasar los servicios educativos de todas las comunas que serán incluidas en esos Servicios Locales. Esto se aventura como altamente complejo, pudiendo tener como consecuencia una instalación subóptima y afectar posteriormente la calidad en el servicio educativo.

De este modo, destaca la importancia de una adecuada implementación para la segunda etapa, lo que difícilmente se lograría manteniendo el calendario de instalación al año 2025, incluso cuando un proceso más rápido pueda parecer deseable. Desde esta perspectiva, sería deseable considerar la posibilidad de un escenario de implementación creciente, lo que permitiría capitalizar aprendizajes, optimizar procesos, desarrollar economías de escala, introducir ajustes a los procesos, entre otros.

8. RECOMENDACIONES PARA OPTIMIZAR LA SEGUNDA ETAPA DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY N°21.040

Habiendo presentado los escenarios factibles en los capítulos anteriores, se presentan las principales recomendaciones elaboradas para optimizar la futura implementación de la segunda etapa de la Ley N°21.040, siendo estas aplicables a todos los escenarios por igual.

Área	Recomendación
Temporalidad de instalación de la gobernanza	<ul style="list-style-type: none"> › Establecer un plazo legal para la conformación de los CDL (a través de la modificación del Artículo 32 o de la redacción de un nuevo Artículo 32 bis en la Ley N°21.040), que incluya una disposición para que el Mineduc pueda designar a los representantes que tengan demora en su elección. › Familiarizar a los nuevos gobernadores regionales de la Nueva Educación Pública. › En caso de implementar más de diez SLEP en un año, considerar adelantar la conformación del equipo directivo de la mitad de ellos, con el fin de minimizar el riesgo de saturar el mercado y reducir postulaciones poco intencionadas.
Formación de equipo del SLEP	<ul style="list-style-type: none"> › Establecer estrategias para atraer a los mejores profesionales, a través de procesos efectivos y masivos de difusión de los concursos. › Revisar los criterios de selección en los concursos, incorporando competencias transversales en cuanto al desarrollo organizacional, gestión de personas y recursos, y no solo en educación. › Desarrollar un plan de inducción y capacitación continua que provea de conocimientos y herramientas necesarias para los equipos.
Planificación y gestión de los SLEP	<ul style="list-style-type: none"> › Sistematizar información de la instalación y funcionamiento de los SLEP. › Fortalecer la coordinación entre la DEP y Mineduc. › Implementar el mismo software de gestión de remuneraciones en todos los SLEP. › Fortalecer la estrategia comunicacional de difusión y de sensibilización de actores relevantes y la comunidad sobre la instalación de la Estrategia Nacional de Educación Pública.
Dotación de actores claves para la instalación de SLEP	<ul style="list-style-type: none"> › Revisar la capacidad de las dotaciones profesionales actuales que participan en la instalación de los SLEP.
Trasposos y convenios de ejecución de los planes de transición	<ul style="list-style-type: none"> › Se sugiere que los planes de transición tengan un carácter obligatorio por ley (hoy son facultativos). Además, se plantea mantener apoyo prioritario a los comités de transición pertenecientes a municipios cuyos Servicios Locales hayan obtenido un mayor puntaje en el índice de complejidad. › Se propone entregar por ley a la DEP la responsabilidad de apoyar y supervisar el cumplimiento de los convenios de ejecución por parte de las municipalidades, dejando a la Superintendencia de Educación encargada exclusivamente de las sanciones correspondientes a los incumplimientos de los contratos. › Crear por reglamento un procedimiento rápido de detección y denuncia de incumplimientos, el que debería llevar aparejada una escala de sanciones vinculadas al nivel de gravedad de la falta.
Habilitación de oficinas de los SLEP	<ul style="list-style-type: none"> › Verificar anticipadamente que la oferta de infraestructura disponible para la implementación física de los Servicios Locales cuenta con las condiciones necesarias para su correcta operación.

9. CONCLUSIONES

Los resultados del análisis realizado en el contexto del estudio sobre la factibilidad administrativa, financiera y operacional de la implementación de la segunda etapa de la Ley N°21.040 de Nueva Educación Pública, conducen a las siguientes conclusiones:

- i. Se definieron procesos mínimos y críticos para la instalación de los SLEP. Los procesos críticos identificados de acuerdo a la experiencia de implementación de la primera etapa de la ley corresponden a la conformación de los equipos directivos (director ejecutivo y subdirectores) y a los traspasos de los servicios educacionales desde municipalidades y corporaciones. Estas últimas aparecen asociadas a un mayor nivel de dificultad, en comparación con las primeras.
- ii. El análisis de información secundaria, complementado con lo anterior, permitió desarrollar un modelo de optimización para la proyección de escenarios de implementación de la segunda etapa.
- iii. Los escenarios generados fueron cinco y presentan distintos niveles de complejidad en las variables mencionadas (Conformación de equipo y Traspaso).
- iv. Se recomienda aplazar la instalación al año 2028 considerando una estrategia de gradualidad creciente para esta segunda etapa. Esto porque, si bien se prolonga el proceso de implementación del nuevo sistema de educación pública, los niveles de complejidad disminuyen más que los del modelo 2028 constante, siendo esa la variable priorizada¹⁶. Este escenario reduce los riesgos previstos para la instalación de los SLEP, además de no retrasar en demasía el traspaso de establecimientos de bajo desempeño educativo.
- v. No se recomienda que la implementación de la segunda etapa siga el plan originalmente planteado en la Ley N°21.040 hasta el año 2025, independiente de si se piensa con un modelo constante o con uno creciente. De acuerdo con los niveles de complejidad estimados para tales escenarios por el modelo de optimización, se enfrentan riesgos considerables en complejidad, sobre todo para el año 2022, lo que podría afectar de manera significativa la instalación de los SLEP y la calidad del servicio educativo.

¹⁶ Según criterios explicados en el capítulo Escenario recomendado para la implementación de la Ley N°21.040.