

# ONEP

Observatorio de la  
Nueva Educación Pública  
Universidad Alberto Hurtado

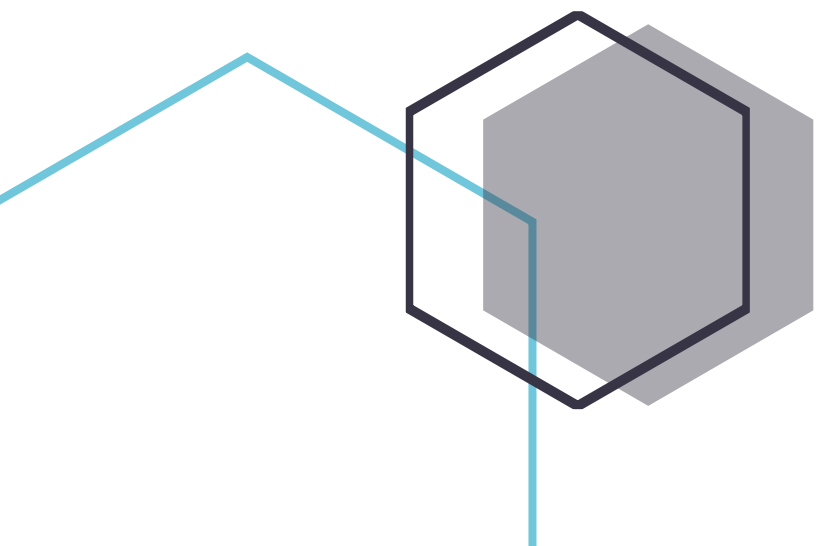


## EL ROL DEL NIVEL INTERMEDIO EN LA MEJORA ESCOLAR. EL APOYO TÉCNICO PEDAGÓGICO A LOS ESTABLECIMIENTOS EN LA NUEVA EDUCACIÓN PÚBLICA

Alejandro Vera

Estudiante del Magister en Política Educativa en la  
Universidad Alberto Hurtado

Serie Policy Brief Observatorio de la Educación Pública Chilena N°3 | septiembre 2022





## Presentación

La Ley 21.040 de la Nueva Educación Pública (NEP), promulgada en noviembre de 2017, introdujo una reforma estructural en la organización de la educación escolar en Chile. Luego de más de cuatro décadas de administración municipal de los establecimientos educativos públicos, estos pasan a la órbita de una nueva institucionalidad compuesta por setenta Servicios Locales de Educación Pública (SLEP) distribuidos a lo largo del territorio y coordinados a nivel nacional por una Dirección de Educación Pública.

Los cambios propuestos en la Ley no solo incluyen la modificación de la dependencia administrativa de las escuelas. La NEP espera que el nuevo nivel intermedio tenga un rol de liderazgo en el mejoramiento escolar, para lo cual otorga a los SLEP responsabilidades en el acompañamiento y apoyo técnico pedagógico a los establecimientos educativos. Esto implica un cambio profundo en el rol de los sostenedores en el sistema escolar público de Chile y genera expectativas e incertidumbre en los actores escolares.

La implementación de la nueva institucionalidad se previó en dos etapas. La primera de ellas duró cuatro años y concluyó en 2021 con la instalación de once SLEP. Este texto propone realizar un balance de esta experiencia, en base a documentos oficiales y publicaciones académicas recientes, con énfasis en el rol de liderazgo técnico pedagógico de los SLEP.

**Este policy brief analiza las innovaciones que la Nueva Educación Pública introduce en la organización de la función de apoyo y acompañamiento técnico pedagógico a los establecimientos educativos públicos y, en particular, el rol esperado de los Servicios Locales de Educación Pública en esta materia. Se analizan los procedimientos que está comenzando a introducir la nueva institucionalidad, se identifican algunas dificultades en su implementación y las primeras evidencias disponibles sobre la percepción de los actores escolares.**



## 1. El nivel intermedio en el sistema de educación escolar chileno

Cuatro décadas atrás, en los años 80, el sistema educativo chileno fue objeto de una profunda reforma que modificó prácticamente todos sus aspectos y configuró un cuasi mercado educativo aún vigente. Una de sus principales medidas fue la “municipalización” de los jardines infantiles, escuelas y liceos públicos, es decir, su transferencia a la órbita municipal. Desde el regreso a la democracia, en 1990, los sucesivos gobiernos promovieron cambios y reformas al sistema escolar, pero ninguno ha tenido la magnitud de la reciente Ley 21.040 de la Nueva Educación Pública (NEP), promulgada en noviembre de 2017.

La NEP modificó una vez más la dependencia de los establecimientos educativos públicos. Pone fin a la administración municipal, transfiriendo esa responsabilidad a una red de 70 Servicios Locales de Educación Pública (SLEP), descentralizados funcional y territorialmente, que se convierten en los nuevos sostenedores. Los SLEP están a cargo de proveer el servicio educacional en los territorios y de administrar y acompañar a los establecimientos educativos públicos bajo su órbita. A su vez, los SLEP son coordinados por una Dirección de Educación Pública, dependiente del Ministerio de Educación, a la que le corresponde la conducción nacional del nuevo sistema.

La creación de los SLEP introdujo además una novedad en el sistema educativo chileno, ya que reestructura, reforma y fortalece el nivel intermedio. Este nivel debe conectar técnica y administrativamente la instancia nacional - Ministerio de Educación y Sistema de Aseguramiento de la Calidad - con la gestión educativa local, es decir, los establecimientos educativos (Raczynski et al., 2019). El nivel intermedio no existía en el Estado Docente anterior a la reforma de los 80, y ese rol tampoco había sido asumido después por las municipalidades (Bellei et al., 2018).

Esta reforma se enmarca en una creciente valorización de los espacios intermedios, asociada a un concepto de liderazgo intermedio que otorga mayor coherencia al sistema educativo. El liderazgo “desde el medio” se distancia de las funciones tradicionales de los agentes públicos regionales o nacionales, como el control y la supervisión, para enfatizar el rol de acompañamiento y apoyo pedagógico a las escuelas (MINEDUC 2022a, p.15). Así, las responsabilidades asignadas a los SLEP implican un cambio respecto del rol que ejercían las municipalidades, los SLEP no sólo deben gestionar los aspectos administrativos y financieros de los establecimientos, se espera que además apoyen, promuevan y acompañen sus procesos institucionales y pedagógicos (MINEDUC, 2020 y 2022a).

## 2. Cambios de roles en la función de acompañamiento y apoyo técnico pedagógico

¿Cómo se organizaba el apoyo técnico pedagógico a los establecimientos públicos antes de la NEP? Este acompañamiento estaba mayormente a cargo de las instancias centrales del sistema, nacionales y provinciales, a través de sus programas, recursos, mandatos, y protocolos. Una figura clave en esta función la constituyen los supervisores del Mineduc, que insertos en el



nivel provincial estaban a cargo de “bajar” la política y sus programas a los establecimientos, asumiendo a veces el rol de asesores pedagógicos (Raczynski et al., 2019, p.384).

En cuanto a los sostenedores, por entonces las municipalidades y los privados, no tenían un mandato explícito en materia técnico-pedagógica (MINEDUC, 2022a). Con el pasar de los años, diferentes normas educativas, partiendo con la Ley de Subvención Escolar Preferencial de 2008, fueron ampliando y complejizando su rol y funciones, requiriendo un mayor liderazgo en los procesos de mejoramiento escolar. Sin embargo, diversos estudios dan cuenta de una situación precaria, muy heterogénea entre sostenedores, tanto municipales como particulares, con ausencia de estrategias de mediano plazo y equipos técnicos poco profesionalizados (Berkowitz et al., 2019; Raczynski et al., 2019).

En el nuevo sistema de educación pública, la función de apoyo técnico pedagógico cuenta con diferentes actores y roles. Dentro de los SLEP, corresponde principalmente a la Unidad de Apoyo Técnico Pedagógico (UATP), encargada de apoyar y acompañar a los establecimientos educacionales, y también responsable de articular y mediar entre estos y las instituciones que conforman el Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SAC). Desde la UATP el apoyo técnico se materializa por medio de unos coordinadores territoriales, quienes interactúan de manera directa con los equipos directivos de los establecimientos. El equipo se completa con las subunidades a cargo de desarrollo profesional, y monitoreo, seguimiento y evaluación (Berkowitz et al., 2019).

En su primer año de funcionamiento, la Dirección de Educación Pública publicó las *Bases para un Modelo de Apoyo Técnico Pedagógico en Educación Pública* (DEP, 2018), donde se establecen dos estrategias para este apoyo. La primera es la conformación de redes, que promueve el trabajo colaborativo entre las comunidades escolares, el intercambio de experiencias, la reflexión compartida y la búsqueda conjunta de soluciones. La segunda es la asesoría directa, una aproximación más focalizada que se materializa a través de encuentros de trabajo entre los profesionales de la UATP y el equipo directivo de los establecimientos (MINEDUC, 2022a).

### 3. Los avances de la nueva institucionalidad

Implementar la nueva institucionalidad educativa significaba, desde ya, un proceso complejo, dada la profundidad de los cambios, la instalación de nuevos actores, la redefinición de los roles y el reemplazo del actual modelo de sostenedor municipal. Para ello, el proceso de implementación se planificó en dos etapas sucesivas, una que va desde el año 2018 al 2020 y otra desde el 2022 al 2025. La primera ha finalizado con la instalación de 11 SLEP, alcanzando un total de 41 comunas en 9 regiones del país y cerca de 185 mil estudiantes, lo cual corresponde al 13,7% de la matrícula nacional (CESEP, 2021). La duración de la segunda etapa se encuentra actualmente en discusión, ya que las nuevas autoridades educativas, a través de la Cuenta Pública Participativa 2022 del Ministerio de Educación, han manifestado su intención de revisar el calendario de traspaso de los SLEP (MINEDUC, 2022b).



La gradualidad en la implementación ha implicado la convivencia del viejo y el nuevo sistema, lo cual ha derivado en la superposición y confusión de algunos roles y funciones. Respecto de la distribución de las funciones de apoyo técnico pedagógico, la superposición de roles se evidenció entre los nuevos coordinadores territoriales y los antiguos supervisores. Esta tensión proviene de un conflicto no resuelto entre las atribuciones de los Departamentos Provinciales de Educación (DEPROV) y los SLEP, a partir de una omisión de la Ley 21.040. Si bien en la práctica se ha observado una buena articulación entre coordinadores y supervisores, es necesario una mejor definición de los ámbitos de acción de cada institución y actor para que la articulación no dependa de las capacidades y predisposición de los funcionarios (CESEP, 2021; Uribe et al., 2019).

Esta coordinación también es necesaria entre la NEP y el SAC, ya que los SLEP son sostenedores y se rigen por este último sistema. Por lo tanto, el apoyo técnico pedagógico que brindan a los establecimientos tiene que alinearse con las políticas nacionales, introduciendo las adecuaciones pertinentes a la realidad local. Además de las mencionadas DEPROV, instituciones como la Agencia de Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación también llegan de manera directa a las escuelas. Incluso, hay un tema más de fondo en la coherencia entre los principios de la NEP para la educación escolar y los del SAC: mientras que la primera intenta fortalecer un sistema público de educación y superar la lógica de competencia y mercado, algunas atribuciones de la Agencia, por ejemplo, en cuanto al cierre de escuelas, no resultan consistentes con el trabajo promovido por los SLEP (Bellei et al., 2018).

#### 4. La percepción de los actores

Una encuesta implementada en 2018 a sostenedores de establecimientos particulares y públicos, incluidos algunos bajo la órbita de los primeros SLEP, indagaba sobre las percepciones de los sostenedores sobre sus funciones, el tiempo dedicado a ellas y su preparación, con el fin de explorar su correspondencia con el rol que la normativa vigente espera de ellos (Raczynski et al., 2019). Los resultados daban cuenta que los sostenedores dedicaban la mayor parte de su tiempo a tareas administrativas en desmedro de aquellas relacionadas al liderazgo, desarrollo organizacional y asuntos técnico pedagógicos, aunque los sostenedores públicos lograban un mayor balance entre estas tareas que los privados. Asimismo, más de la mitad de los sostenedores, sin diferencias importantes entre públicos y privados, declaraban no tener la preparación adecuada en conocimientos, habilidades y prácticas para desplegar las tareas del ámbito técnico pedagógico. En cuanto a la frecuencia con que realizan tareas de acompañamiento pedagógico a los establecimientos, los sostenedores privados declaraban una mayor periodicidad.

Respecto de las percepciones de los actores escolares sobre la gestión pedagógica de los SLEP, aun cuando estos han comenzado a funcionar recientemente, se cuenta con algunas evidencias. Desde el inicio del proceso de instalación, los actores



manifestaban expectativas muy altas sobre la NEP, con un compromiso particular de los directores con el cambio institucional, que no se refleja de la misma manera en los profesores, estudiantes y apoderados (Uribe et al., 2019).

En los primeros años de implementación también existía entre los actores escolares la sensación de que las dificultades de los temas administrativos y operacionales impedían a los SLEP concentrarse en su función pedagógica (Bellei et al., 2018). Hacia adelante, será importante poner atención al hecho de que los actores de las comunidades escolares no ven cambios relevantes en lo pedagógico respecto de la administración municipal, lo cual puede estar evidenciando una dificultad en el rol y liderazgo de los directores en facilitar el flujo de la información hacia la comunidad escolar (CESEP, 2021).

## 5. El énfasis en la mejora escolar: la gran apuesta de la NEP

La reforma impulsada por la NEP significa un enorme esfuerzo económico, político y social. Para la educación pública, dejar la administración municipal de los establecimientos, reemplazándola por unas instituciones totalmente nuevas, implica un conjunto variado de expectativas y temores por parte de todos los actores (Bellei et al., 2018). Por ello, poner en funcionamiento la nueva institucionalidad requiere de un proceso sostenido de instalación, comunicación y cambio en la cultura institucional, para que los actores de la comunidad escolar puedan asimilar la nueva institucionalidad e incrementar su participación.

El énfasis en el rol pedagógico del reformado nivel intermedio se presenta como una novedad positiva. La orientación, propósitos y funciones que la Ley 21.040 de Nueva Educación Pública otorga en esta materia a los SLEP es consistente con las recomendaciones y experiencias internacionales, que ponderan el rol del liderazgo intermedio para promover y potenciar la mejora escolar (Uribe et al., 2020).

Hacer efectivo el apoyo y acompañamiento técnico pedagógico de los SLEP a los establecimientos educativos es uno de los principales desafíos del nuevo nivel sistema, lo cual requiere una mayor consolidación de las UATP. Estas unidades han mostrado avances en materia del acompañamiento a los establecimientos, pero todavía es importante potenciar sus equipos de trabajo y optimizar los procesos internos y externos (CESEP, 2021). La NEP ha definido que el nivel intermedio tenga un rol activo en el mejoramiento de la calidad educativa de los establecimientos, por lo cual es necesario dotarlos de la capacidad profesional y los recursos adecuados para hacer un acompañamiento efectivo a las escuelas (Anderson, 2017; Uribe et al., 2019).

La Nueva Educación Pública ha finalizado su primera etapa de implementación. La instalación de los nuevos SLEP ha sido un proceso complejo y no exento de problemas, lo que ha generado cierto escepticismo inicial respecto a la potencialidad de los cambios propuestos, en particular las expectativas de los actores escolares sobre el rol de los nuevos sostenedores. Sin embargo, las nuevas UATP también han hecho un esfuerzo destacado, se ha logrado una buena



articulación con otras instancias del sistema, que permiten un trabajo coherente con los establecimientos, y se reconocen experiencias incipientes de un adecuado apoyo técnico pedagógico bajo la nueva institucionalidad (CESEP, 2021; MINEDUC, 2022). Este balance de aciertos, problemas y desafíos deberá ser el punto de partida para programar la segunda y definitiva etapa.

## Bibliografía

- Anderson, S. (2017). *El nivel intermedio en educación y el mejoramiento escolar*. Informe Técnico No. 1 2017. Valparaíso: Líderes Educativos, Centro de Liderazgo para la Mejora Escolar.
- Bellei, C. et al. (2018). *Nueva educación pública. Contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización*. Santiago: LOM Ediciones.
- Berkowitz, D., Fernández, M. y Zoro, B. (2019). *Una revisión al Desarrollo Profesional Directivo y de Nivel Intermedio en el contexto del desafío de creación del Sistema de Educación Pública*. Informe Técnico N° 3. Valparaíso: Líderes Educativos, Centro de Liderazgo para la Mejora Escolar.
- Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública (2021). *Evaluación Intermedia. Implementación de la ley N°21.040 que crea el Sistema de Educación Pública*. Santiago.
- Dirección de Educación Pública (2018). *Bases para un Modelo de Apoyo Técnico Pedagógico en Educación Pública. 1st ed.* Santiago: Ministerio de Educación.
- MINEDUC (2022a). *Experiencias de Apoyo Técnico Pedagógico en la Educación Pública*. Dirección de Educación Pública, Ministerio de Educación. Santiago
- MINEDUC (2022b). *Cuenta Pública Participativa 2022*. Ministerio de Educación. Santiago
- MINEDUC (2020). *Primera Estrategia Nacional de Educación Pública 2020-2028*. Dirección de Educación Pública, Ministerio de Educación. Santiago.
- Raczynski, D.; Rivero, R. y Yáñez, T. (2019). Nivel intermedio del sistema escolar en Chile: normativa y visión de los sostenedores acerca de las funciones, preparación para el cargo y las prácticas. *Calidad en la Educación* (51) pp. 382-420.
- Uribe, M.; Berkowitz, D; Galdames, S. y Castillo, P. (2020) Panorámica sobre el liderazgo y la gestión local del nivel intermedio en educación: Lo que sabemos de la investigación internacional y la evidencia nacional. En Berkowitz, D., Zoro, B. y Trujillo, D. (Eds.) *Liderazgo intermedio: Comprensiones y herramientas para abordar el desafío de liderar la mejora de la educación pública en el territorio*. Valparaíso, Chile: Líderes Educativos, Centro de Liderazgo para la Mejora Escolar.
- Uribe, M., Valenzuela, J.P., Anderson, S., Cuglievan, G., Núñez, I. y Hernández, C. (2019). *El primer año de los Servicios Locales de Educación Pública: Reflexiones desde la voz de los actores*. Informe Técnico N° 6. Valparaíso, Chile: Líderes Educativos, Centro de Liderazgo para la Mejora Escolar.



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

**Almirante Barroso 10, Santiago de Chile**

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