



# **El desafío de aumentar la matrícula de la Nueva Educación Pública en un contexto de mercado: La visión de los líderes intermedios**

Lya Rogers, Macarena Hernández, Alejandro Carrasco

*Línea de Inclusión Institucional*

## Resumen

Este documento presenta los principales hallazgos del Estudio “Transformar la educación pública en un contexto de mercado”, elaborado por la línea de Inclusión Institucional del Centro de Justicia Educacional el año 2024. La investigación se enmarca en el proceso de implementación progresiva de la Nueva Educación Pública (NEP) y tuvo como objetivo central comprender cómo los líderes intermedios de la NEP están interpretando y respondiendo al desafío de aumentar la matrícula en el marco del modelo de mercado de larga data vigente en Chile. Para responder a esto, el estudio se focalizó en los 11 SLEP en funcionamiento con servicio tras pasado hasta diciembre 2023 y combinó la realización de

entrevistas a líderes del nivel intermedio, revisión de documentos institucionales y de datos de oferta y demanda en los territorios. Los distintos hallazgos del estudio muestran que existe una tensión entre la lógica de la NEP, guiada por el derecho a la educación y la mejora pedagógica continua, y la necesidad práctica de ‘competir por matrícula’ que se exige a los SLEP, quienes no cuentan con las condiciones financieras, normativas ni simbólicas necesarias para enfrentar este desafío de manera efectiva. En base a esto, el estudio discute los retos que implica fortalecer la educación pública bajo un modelo de mercado y propone orientaciones para el abordaje de la situación de la matrícula.

## Agradecimientos

El equipo agradece la excelente disposición de los integrantes de los equipos directivos de los Servicios Locales de Educación Pública

que participaron en el estudio, compartiendo sus percepciones, experiencias y reflexiones en torno al tema de estudio.

# I. Antecedentes

El año 2017 se promulgó la Ley N° 21.040 que establece la Nueva Educación Pública (NEP), considerada una de las políticas estructurales de mayor alcance de los últimos 30 años (Bellei, 2018; Villalobos et al., 2019). La Nueva Educación Pública (NEP) -que fue respaldada por una amplia mayoría en el Congreso- surgió como respuesta a la denominada 'crisis de la educación pública' caracterizada, entre otros aspectos, por una disminución sostenida de la matrícula, bajos niveles de calidad educativa, serios problemas financieros y deficientes condiciones materiales (Anderson et al., 2023; Bellei, 2018; Marcel & Raczynski, 2009; Villalobos et al., 2019). Para enfrentar este escenario, y reconociendo el rol clave del liderazgo intermedio en los procesos de transformación educativa (Hargreaves, 2023), se creó el Sistema de Educación Pública. Este sistema está compuesto por el Ministerio de Educación, la Dirección de Educación Pública (DEP) y 70 Servicios Locales de Educación Pública (SLEP) a cargo de proveer a través de los establecimientos educacionales el servicio educacional en los distintos territorios. Como herramienta y hoja de ruta para la implementación de esta reforma, la DEP lideró la construcción de la primera Estrategia Nacional de Educación Pública (ENEP) (2020-2028), que define 27 metas en 20 líneas de acción agrupadas bajo 5 objetivos estratégicos.

Dentro de los distintos objetivos de la reforma, uno de los grandes desafíos consiste en elevar la matrícula en la educación pública, que ha sufrido un dramático declive en favor de los colegios particulares subvencionados a lo largo de las últimas décadas (Bellei, 2018;

Villalobos et al., 2019). En ese ámbito, la ENEP propone alcanzar la meta a nivel nacional de aumento de la matrícula de estudiantes en el sector público desde 33,1% a 50% en 8 años (2020-2028) (Ministerio de Educación & Dirección de Educación Pública, 2020).

La implementación de la NEP ha avanzado progresivamente en el tiempo. Este proceso de instalación gradual de la reforma ha sido monitoreado de cerca tanto por el Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública como por diversas investigaciones, las cuales han identificado los avances y dificultades enfrentadas en la implementación temprana de la nueva institucionalidad. Entre las principales problemáticas, se ha destacado la compleja preparación de los traspasos administrativos, la difícil conformación de equipos profesionalizados en los SLEP, y los nudos críticos en la gestión de recursos financieros (Bellei, 2018; Cabezas et al., 2021; Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública, 2024). En términos generales, estos estudios han centrado la atención en los desafíos inmediatos de la reforma. Sin embargo, en un nivel mayor, la configuración de la NEP no puede marginar de la discusión aspectos más complejos y estructurales como es su despliegue e interrelación con el modelo educativo de mercado que ha prevalecido los últimos 40 años en la política educativa nacional (Bellei & Muñoz, 2023). En esta línea, algunos trabajos han puesto de relieve que la puesta en marcha de la NEP bajo el esquema de mercado predominante refuerza el carácter híbrido del modelo de regulación educativa presente en Chile (e.g., Bellei & Muñoz,

2023; Villalobos et al., 2019), generándose un diseño institucional contradictorio. Un aspecto fundamental de esta contradicción corresponde a que la educación pública continúa sujeta a la competencia del mercado a nivel local (Bellei & Muñoz, 2023), y debe interactuar así con “un sistema escolar que, a grandes rasgos, mantiene sus rasgos más distintivos: financiamiento en base a demanda, provisión mixta con territorios competitivos y un nuevo sistema de admisión que tiene como objetivo principal aumentar las posibilidades de elección escolar” (Villalobos et al., 2019). Pese a la evidencia de las incoherencias a nivel del diseño de la política educativa, no existen estudios que hayan profundizado en la manera bajo la cual los líderes de la NEP a nivel local se están apropiando de la reforma en su interacción con el modelo de mercado predominante en el sistema escolar chileno.

En este contexto, este documento presenta los principales hallazgos del estudio “Transformar la educación pública en un contexto de mercado<sup>1</sup>”, elaborado por la Línea 6 de Inclusión Institucional del Centro de Justicia Educacional el año 2024. El objetivo central de la investigación fue comprender cómo los líderes intermedios de la NEP están interpretando y respondiendo al desafío de aumentar la matrícula en el marco del modelo de mercado de larga data vigente en Chile. El foco principal fue conocer de qué manera los directivos de los SLEP perciben las metas de matrícula, cuáles son las acciones que están desplegando para el incremento de la matrícula, y qué facilitadores y obstáculos han encontrado en este ámbito. En base a esto, el proyecto busca discutir las principales tensiones inmersas en el desafío de fortalecer la educación pública en un contexto de mercado, y proponer orientaciones dirigidas al abordaje de la situación de la matrícula.

## II. Metodología

El estudio empleó un diseño cualitativo. Se seleccionaron los 11 SLEP en funcionamiento con servicio traspasado hasta diciembre de 2023, que representan una diversidad de condiciones territoriales, sociales y demográficas, y enfrentan distintos escenarios de competencia (ver tabla 1).

En cada SLEP, la recolección de información se realizó por medio de:

- Revisión de documentos institucionales (convenio de gestión del/la director/a ejecutivo/a, Plan Estratégico Local, Planes Anuales Locales, Cuentas Públicas y Balances de Gestión).
- Análisis de datos de oferta y demanda educativa en cada territorio (bases de datos públicas de directorio, matrícula, vacantes y postulaciones en el sistema de admisión escolar etapa regular, resultados SIMCE, índice de

<sup>1</sup> Para los fines de este trabajo, el uso del término de “modelo de mercado” incorpora el conjunto de mecanismos que conforman el esquema de regulación del sistema escolar, a saber, competencia, provisión mixta, subsidio a la demanda y elección de escuela.

vulnerabilidad escolar, entre otras).

- 2 o 3 entrevistas semi-estructuradas a integrantes clave de los equipos directivos del nivel intermedio. En total, se realizaron 26 entrevistas que incluyeron, dependiendo del caso, a directores/as ejecutivos, encargados de la unidad de apoyo técnico pedagógico, planificación y control de gestión, y/o

administración y finanzas (con excepción del SLEP Atacama).

El análisis se realizó a partir de una codificación temática (Braun & Clarke, 2006) y triangulación de las distintas fuentes de información (Flick, 2018), que se enfocó en la identificación de patrones transversales y diferencias relevantes en torno a los objetivos de investigación.

**Tabla 1:** Caracterización de oferta y demanda en los 11 SLEP estudiados

Territorio SLEP	Comunas	Establecimientos		Matrícula		Razón promedio de vacantes/postulantes en ingreso inicial		Razón promedio de vacantes/postulantes en ingreso 1° medio	
		Total	% público	Total	% pública	Establecimientos PS	Establecimientos Público	Establecimientos PS	Establecimientos Público
Chinchorro	Arica, Camarones, General Lagos y Putre	137	43,1%	52126	34,8%	2,15	0,81	-	2,25
Atacama	Caldera, Chañaral, Copiapó, Diego de Almagro y Tierra Amarilla	98	56,1%	48340	56,7%	2,51	1,13	3,99	1,91
Huasco	Alto del Carmen, Vallenar, Freirina y Huasco	64	79,7%	16846	76,1%	4,09	0,65	6,03	1,42
Puerto Cordillera	Coquimbo, Andacollo	145	32,4%	48459	28,7%	2,35	0,68	2,41	1,25
Valparaíso	Juan Fernández y Valparaíso	145	36,6%	48620	31,3%	2,25	0,64	1,81	2,58
Gabriela Mistral	La Granja, Macul y San Joaquín	126	25,4%	45204	26%	1,72	1,07	1,35	1,35
Barrancas	Cerro Navia, Lo Prado y Pudahuel	137	36,5%	60040	33,4%	1,85	0,99	1,35	1,2
Colchagua	Chimbarongo, Nancagua, Placilla y San Fernando	109	51,4%	30176	37,7%	2,71	0,44	3,99	1,47
Andalíen Sur	Concepción, Chiguayante, Hualqui y Florida	188	35,6%	67588	22,5%	2,18	0,52	2,02	1,04
Costa Araucanía	Carahue, Nueva Imperial, Saavedra, Toltén y Teodoro Schmidt	175	37,7%	19114	45,4%	0,34	0,32	1,41	1,32
Llanquihue	Fresia, Frutillar, Llanquihue, Los Muermos y Puerto Varas	122	52,5%	25401	44,5%	1,05	0,75	1,68	1,35

Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos 'Directorio de Establecimientos' (2023), 'Resumen de Matrícula por Establecimiento' (2023), 'Oferta y Postulaciones Sistema de Admisión Escolar etapa regular' (2023), extraídas del sitio web del Ministerio de Educación. <https://datosabiertos.mineduc.cl/> \*Ingreso inicial corresponde a los establecimientos cuyo ingreso principal es en prekínder, kínder o primero básico.

### III. Principales hallazgos

#### 1. Los líderes reconocen entre sus prioridades el elevar la matrícula en la educación pública por la trascendencia que tiene para el financiamiento, pero levantan críticas agudas al modelo de financiamiento por demanda vigente en el sistema escolar

Los líderes intermedios de los SLEP manifiestan un fuerte compromiso con el proyecto de la Nueva Educación Pública (NEP), destacando tanto una adhesión simbólica como técnica a la reforma. En sus relatos, destacan la revalorización de la educación pública, el fortalecimiento de la función estatal y la necesidad de superar las limitaciones del modelo municipal. Alineado a esto, en sus discursos y planes de gestión, se observa un fuerte énfasis en el mandato de la reforma orientado al mejoramiento de la calidad educativa, los aprendizajes que logran los/as estudiantes, y el foco en la dimensión técnica pedagógica y acompañamiento a las escuelas y liceos.

Sin desconocer lo anterior, los líderes también reconocen que la mantención y/o recuperación de la matrícula y asistencia es un tema de alta importancia en su labor por la asociación que existe con el financiamiento educativo en el marco del modelo vigente al respecto.

*Si lo podemos decir dentro de las tres prioridades, está matrícula, asistencia y fortalecimiento del aprendizaje. (...) Y las tres están relacionadas, es decir, si no tienen matrícula, no tiene asistencia, por ende no va a la escuela y por ende no aprenden los niños (...) Entonces las tres están relacionadas, no puedo decir una y otra, o sea, depende, porque si yo digo un tema financiero la matrícula es fundamental*

*y qué decir de la asistencia, porque si no tengo matrícula, no tengo asistencia, y esa asistencia mensual no la puedo reportar en el SIGE y al final de mes el Ministerio no me va a pagar, entonces es como un engranaje al final. (Directivo SLEP)*

*Obviamente con un sistema como el que tenemos de financiamiento por matrícula y asistencia media, claramente los servicios locales se tienen que plantear un sistema de recuperación de matrícula en primer lugar y de retención de matrícula y de mejoramiento de la asistencia. Eso está en los convenios de todos los directores ejecutivos por lo menos en el mío está. (Directivo SLEP)*

Aunque reconocen que la matrícula y asistencia es un tema de atención en su gestión, es relevante señalar que los líderes son -de manera transversal- críticos del modelo de financiamiento a la demanda. En este plano, y alineado a grandes nudos críticos del sistema de financiamiento que se han discutido en investigaciones previas (Treviño et al., 2023), los distintos actores relevan la complejidad que tiene para la gestión local la existencia de un modelo que opera con costos fijos e ingresos variables, en que la gran mayoría de los recursos se destinan al pago de la planta docente, en que hay un castigo a los centros educativos con menor número de estudiantes por realidades fuera de su control, y en que enfrentan problemáticas en torno al manejo de fuentes de recursos variadas y con reglas de uso rígidas.

*Yo particularmente creo que el tema del financiamiento de la educación pública hay que estudiarlo, hay que revisarlo, hay que sincerarlo y decir básicamente cuánto cuesta no cierto ofrecer el servicio educativo*

*en Huasco, en Magallanes, en Aisén, en todos los territorios (...). Pero el tema de financiamiento tal cual como está yo creo que no resiste mucha lógica porque no podemos nosotros los servicios locales estar dependiendo de ingresos variables frente a no cierto gastos permanentes costos permanentes, ya, esa es la primera situación compleja que se vive. (Directivo SLEP)*

*Yo creo que efectivamente tienen que cambiar el sistema de financiamiento, por lo menos para la educación pública, de manera que se garantice su funcionamiento, que nunca esté en riesgo su funcionamiento (...). Hay meses en que tenemos en riesgo la provisión del adecuado servicio educativo, entonces, en ese sentido debería cambiar el sistema de financiamiento de la educación pública, que no sea por el promedio de asistencia. (Directivo SLEP)*

*El que funcione de acuerdo a la asistencia y haya meses en que todos sabemos quiénes trabajamos en la educación pública que entre mayo, junio, julio y agosto eso va a descender al 50% o menos, o sea, claramente no puede ser el indicador que determine la subvención. Y yo creo que eso a nivel general nacional se entiende, y por eso siempre está presente en un tema de agenda Estado. Entonces, yo estoy esperanzada en eso, en que realmente los cambios sean rápidos, porque todos sabemos, no hay nada que demostrar, no hay nada que estudiar. (Directivo SLEP)*

## **2. Si bien los líderes del nivel intermedio plantean a la matrícula (y asistencia) como un eje de su gestión, éstos son sensibles a falta de pertinencia de las metas de matrícula respecto a las particularidades territoriales que enfrentan y a las exigencias de accountability que estas contienen**

Según el análisis de los documentos de gestión de los 11 SLEP, la meta de matrícula

de la ENEP se ha incorporado en los Planes Estratégicos Locales (PEL), en los planes anuales y también en los convenios de desempeño de sus directores ejecutivos, volviéndolos accountables de este indicador e incorporando consecuencias en caso de su no cumplimiento. Pese a que los actores plantean a la matrícula como un eje de su labor, estos son críticos de la falta de pertinencia de las metas y de las exigencias a las cuales se ven sometidos en este respecto.

Por un lado, los directivos comparten la fuerte visión de que las metas de matrícula plasmadas en los instrumentos de gestión y convenios de desempeño de los SLEP están fuertemente descontextualizadas. En particular, los equipos destacan que las metas no consideran variables territoriales -como la ruralidad o el despoblamiento en algunos territorios- ni toman en cuenta aspectos estructurales -como la baja natalidad que está enfrentando el país. Alineado a esto, se observa una percepción en algunos actores de que las metas fueron “impuestas” o pensadas desde el nivel central sin reconocer las realidades particulares.

*[Las metas] son más o menos homogéneas por lo que he visto, y tampoco hay una distinción entre lo rural y lo urbano, por lo tanto, hay promedios. (...) Tenemos sectores en las distintas comunas donde las escuelas rurales tienen una muy bajita matrícula, y no la vamos a poder subir porque ese sector ya está totalmente despoblado. Entonces yo creo que [las metas] están analizadas básicamente en promedios generales, no como haciendo un doble click donde tenemos que aumentar la matrícula. Al final no tiene mucho sentido. (Directivo SLEP)*

Por otro lado, y aunque no exclusivo de las metas de matrícula, sino que aludiendo al conjunto de indicadores sobre los cuales deben rendir cuentas al nivel central, se visualiza una tensión entre la sobrecarga administrativa que genera esta

“reportabilidad” sobre los focos u objetivos más educacionales que persigue la reforma y el foco del trabajo los SLEP. Así, existe la percepción de que los indicadores a cumplir de manera central son “excesivos”, que la reforma adolece de “instrumentitis”, generando consecuencias a nivel del desgaste de los equipos o posicionándolos como “administrativos”, “ejecutores de planillas excel” o “sistemas de reportabilidad”.

*Para nosotros, por lo menos para la unidad que dirijo, ha sido tener una carga administrativa más que un instrumento estratégico. Tiene más de 30 indicadores la NEP, reportarlos ha sido realmente complejo, administrativamente somos pocos acá, yo no sé si establecería metas en la estrategia nacional, quizás estándares, lineamientos, que el estándar de la asistencia sea un 93%, o la matrícula entre el 90% de capacidad de cada establecimiento, pero más estándares que metas, porque creo que nos hemos convertido en un sistema de reportabilidad que nos hace salir de la parte de estrategia. Yo en mi rol de encargado me he convertido en administrativo más que desde mi rol de encargado. (Directivo SLEP)*

### 3. Aunque con algunas diferencias contextuales, los líderes del nivel intermedio visualizan una importante competencia del sector particular subvencionado en los territorios y una falta de igualdad de condiciones para abordarla

Como se presentó en la tabla 1, los datos oficiales del escenario que enfrentan los 11 SLEP en torno a la presencia del sector particular subvencionado (PS) muestran una situación heterogénea, existiendo casos en que al año 2024 la oferta pública es mayoritaria -como Huasco (80,3%), Atacama (58,8%) y Llanquihue (52,8%) y otros en que la oferta PS casi dobla a la del sector público -como Gabriela Mistral (69,2%), Valparaíso

(57,9%), Barrancas (61,8%), Andalién Sur (56,1%) y Costa Araucanía (62,8%). Más allá de las cifras gruesas, se identifica también una diversidad entre las comunas o zonas que conforman cada uno de los SLEP. Por un lado, se observan casos de SLEP que incorporan comunas donde la oferta pública es única o casi única, junto a otras con una alta presencia de oferta PS (por ejemplo, Puerto Cordillera, Chinchorro, Andalién Sur). Por otro lado, se observan diferencias importantes en los territorios según la zona: mientras en sectores rurales la oferta predominante es pública en todos los casos -con la excepción

de Costa Araucanía-, en los radios urbanos -salvo en Atacama y Huasco- la oferta PS es mayor a la pública. Así, de modo transversal y salvo contadas excepciones, la educación pública en los distintos SLEP coexiste con una importante presencia de oferta PS, especialmente en zonas urbanas.

Por su parte, como muestra la tabla 1, la información extraída de los datos del Sistema de Admisión Escolar para el año 2023 acerca de la demanda en los territorios muestra que a nivel general de los 11 SLEP la razón postulantes/vacantes difiere entre dependencias, especialmente en el primer nivel de ingreso (prekinder, kinder o primero básico). En este primer nivel de entrada, se observa que en todos los SLEP (salvo Costa Araucanía) los colegios PS tienen más postulantes que cupos (razón mayor a 1), mientras que 9 de 11 SLEP exhiben postulaciones a las escuelas públicas menores a los cupos (razón menor a 1). Estas cifras muestran que, pese a la existencia de cupos en la educación pública de los territorios, ésta no cuenta con las preferencias de las familias, levantando un reto en cuanto a la atracción de los/as apoderados a los establecimientos del sector. Aun así, se observan diferencias al interior de los territorios entre escuelas y liceos, y entre las propias comunas que conforman los territorios.

Las percepciones en torno a la competencia del sector PS son heterogéneas entre los directivos de los SLEP, observándose que éstas dependen de la extensión de la privatización de la oferta en los territorios, la jerarquía en el mercado escolar de los colegios públicos y la geografía (Kotok et al., 2019). Por un lado, algunos pocos directivos de SLEP -especialmente aquellos que enfrentan baja oferta PS en total o en algunas zonas específicas- plantean que dicho sector no representa una 'competencia', dado que apuntan a segmentos de mercado distintos o porque tienen muy baja presencia en el territorio. Sin embargo, por otro lado, y para el grueso de los SLEP, los líderes reconocen que en un contexto permeado por el modelo de financiamiento competitivo y una alta privatización escolar 'tienen que competir', sosteniendo que se trata de una realidad 'inevitable' (Holm & Lundström, 2011).

En el escenario antes descrito, se identifica una visión compartida entre los distintos líderes sobre que la educación pública no está en 'igualdad de condiciones' para competir con la educación particular subvencionada, mencionando al respecto tres tipos de condiciones de base críticas principales.

En primer lugar, los actores reconocen que la educación pública enfrenta condiciones económicas desfavorables en comparación al sector particular subvencionado, muchas de las cuales se vinculan a la falta de eficiencia y reglas operativas que rigen al sistema, así como al legado de problemáticas del traspaso municipal. En la visión de los entrevistados, esto impide responder a las necesidades acuciantes de los establecimientos (por ejemplo, en materia de infraestructura), enriquecer la oferta programática y/o fortalecer los esfuerzos de marketing o comunicacionales -que podrían fortalecer el atractivo de la educación pública ante las comunidades. En general, la situación

económica de los SLEP es descrita como altamente precaria al no existir un equilibrio entre ingresos y gastos, a lo que se suma un arrastre de deudas procedente de la educación municipal, 'amarres' producto de la sobredotación docente y de asistentes de la educación, así como una alta cantidad de licencias médicas que deben cubrir -todo lo cual repercute en deficiencias estructurales financieras que inciden negativamente en sus posibilidades de competir con el sector PS.

*Y lo que habíamos comentado, [faltan] recursos. Por ejemplo, nos vemos complicados para financiar las acciones definidas en nuestros Planes Anuales Locales, porque cualquier iniciativa que apunte a mejorar aprendizajes, que apunte a mejorar matrícula, cuesta plata, y no está esa plata, entonces, al final terminamos haciendo acciones que tienen la mejor de las intenciones y en algunos casos tienen resultados, pero que no cuentan con el respaldo financiero necesario para lograr las metas que nos estableció la Estrategia Nacional en algún momento y las metas que nosotros mismos nos pusimos en nuestro Plan Estratégico Local. (Directivo SLEP)*

*Efectivamente si tú miras colegios particulares subvencionados con los recursos que entrega el Estado a través de la asistencia sí se financian, tienen niveles de asistencia mucho más altos, porque tienen menos dotación (...). En un colegio particular subvencionado en Chile no se da esto que nosotros tenemos, que tenemos una sobredotación, pero tenemos que jugar mucho para mantenerla, porque no podemos prescindir de ella (...). Los colegios particulares subvencionados trabajan con, no sé, dos tercios de la dotación de asistentes y docentes que nosotros tenemos, por lo tanto, sus recursos de subvención no están mayoritariamente puestos en financiar los gastos de renta. (Directivo SLEP)}*

En segundo lugar, los líderes perciben que enfrentan un marco regulatorio considerablemente más restrictivo en comparación con el sector particular subvencionado, especialmente en lo que respecta a la flexibilidad en el uso de los recursos. Así, la perspectiva predominante es que la educación pública opera bajo una estructura de alta rigidez y excesivas restricciones en el uso del presupuesto, que enlentece los procesos y/o la realización de acciones que podrían orientarse a aumentar matrícula (por ejemplo, dificultades para contratar transporte para salidas extraprogramáticas, limitaciones para usar recursos en publicidad, imposibilidad de comprar equipamiento de manera expedita, entre otros).

*[Los establecimientos PS] tienen más facilidades para hacer más cosas. Para nosotros, todo es restringido, usamos subvención, tenemos que tener mucho cuidado, recuerda que tenemos a la Contraloría, tenemos a la Superintendencia, tenemos Salud, uf, tenemos montón de instituciones que nos fiscalizan mucho, y yo creo que estamos mucho más restringidos. (Directivo SLEP)*

En tercer lugar, los directivos reconocen que la educación pública enfrenta condiciones de desventaja simbólicas, vinculadas al pleno reconocimiento de que la nueva institucionalidad no parte en un vacío, sino que hay reputaciones arraigadas del sector y/o de algunas escuelas en las comunidades que inciden en los procesos de elección de familias y marcan un punto de partida adverso para los SLEP (Kotok et al., 2021).

*Por ejemplo, todas estas noticias que salen, de alguna forma desalientan un poco al apoderado de seguir creyendo en la educación pública, o sea, lo que pasó en el INBA ayer fue terrible, terrible, pero lo que*

*tú lees de la noticia es de educación pública, es de una municipalidad, ¿me entiendes? Entonces, ¿qué es lo que piensa el papá? Mi hijo va a estar probablemente más seguro en un particular subvencionado, entonces son esas señales las que uno tiene que ir como revirtiendo dentro de las posibilidades y capacidades que nosotros tenemos como servicio local. (Directivo SLEP)*

#### **4. Los SLEP tienden a ejecutar acciones fragmentadas, incipientes e indirectas para aumentar la matrícula, visualizando una serie de problemáticas y restricciones institucionales para avanzar a iniciativas más comprehensivas y decisivas al respecto**

Si bien los documentos institucionales que orientan la gestión de los distintos SLEP y sus líderes incorporan metas de incremento de matrícula, no se identifica una estrategia concertada destinada a este objetivo. Así, en general, estos no cuentan con un plan para abordar el aumento de matrícula en los territorios, y tienen diagnósticos de distinta calidad -algunos más intuitivos, otros con un uso de datos más sofisticado- respecto de la situación en este ámbito en cada localidad.

En general, las acciones que se están desarrollando para aumentar la matrícula en los distintos SLEP suelen ser fragmentadas, incipientes e indirectas, reconociéndose un conjunto de obstaculizadores para el desarrollo de estrategias más comprehensivas y decisivas a este respecto.

Un primer conjunto de acciones desarrolladas por los SLEP de manera generalizada es de tipo promocional. Estas acciones se centran en el reforzamiento de la comunicación externa hacia las comunidades locales (Jabbar, 2016). En este ámbito, algunos líderes reconocen que han desplegado esfuerzos por dar a conocer lo que se realiza en los establecimientos del territorio, usualmente por las redes

sociales del SLEP, al tiempo que dan cuenta que algunos centros educativos generan ferias o eventos de puertas abiertas que son apoyadas o difundidas por el nivel intermedio. Pese a la realización de ciertas actividades en esta dirección, algunos líderes relevan que no disponen de recursos para desarrollar un plan comunicacional más acabado, que las regulaciones normativas que enfrentan no les permiten destinar recursos a publicidad, y reconocen que el mero énfasis en esta área no es suficiente si no se acompaña de otras acciones más estructurales.

*La verdad es que ninguna de estas familias [del territorio] puede tener conocimiento de lo que se hace dentro de nuestra escuela si no es estando dentro de la escuela. Y lo que nosotros hemos conversado es que aquí existe mucho el apoderado que llega por el boca a boca, que le cuenta lo que está pasando, lo que se está haciendo, etcétera. (...) Entonces estamos comunicando harto, estamos trabajando harto con las redes sociales. Hoy día es súper importante activar las páginas web de cada colegio, tratar de mantenerlas activas y diariamente reforzadas con toda la información de las escuelas. Cada escuela tiene su vida, hace millones de cosas y a veces no siempre se ven, no siempre se muestran. (Directivo/a SLEP)*

En segundo lugar, los líderes destacan la realización de proyectos de conservación en los establecimientos de los territorios que buscan mejorar las condiciones precarias de infraestructura en algunos centros escolares, pero también la 'imagen' de los mismos, estableciéndolas como acciones que indirectamente pueden afectar positivamente la matrícula. Ciertamente, la posibilidad de realizar acciones en este plano se ve condicionada por la disponibilidad de recursos financieros, los cuales en algunos casos han sido robustecidos por medio de alianzas con los gobiernos regionales o

actores privados.

*Todo lo que hemos invertido en la mejora de la infraestructura, que eso es una gran debilidad en la educación pública...hemos puesto un foco ahí porque a las familias les interesa el foco pedagógico, pero [también] les interesa que sus niños estén en un lugar cómodo, temperado, cierto, digno digamos y eso hemos puesto un gran foco ahí haciendo harta inversión en lo que tiene que ver con la mejora de los espacios educativos porque incide en la calidad de los aprendizajes. (Directivo/a SLEP)*

En tercer lugar, algunos SLEP han incorporado dentro de sus acciones a la provisión de transporte escolar, especialmente en zonas rurales. Pese a la realización de esta acción, estos reconocen que por limitaciones presupuestarias no pueden extender o ampliar este servicio. En otros casos, se plantea que con el traspaso de los municipios a los SLEP se tuvo que discontinuar el servicio de transporte que se ofrecían anteriormente, mermando las posibilidades de incrementar tanto la matrícula como la asistencia.

*Por ejemplo, tenemos un sistema de transporte bien complejo que terminó siendo de muchos recorridos en todo el territorio con el fin de poder acercar a los alumnos a las escuelas en las condiciones que hay acá. Y, eso, por supuesto, cuesta dinero, y es ahí donde nos aprieta la parte presupuestaria, que de repente nos falta, pero al menos la realidad acá en el territorio es así, si es que no hay transporte, los niños y niñas no van a la escuela, así de crudo. (Directivo/a SLEP)*

Un cuarto grupo de acciones se vincula más a la retención y revinculación de matrícula que a su atracción, las cuales han emergido de la mano del plan de reactivación educativa del Mineduc. En algunos casos, estas acciones -de corte reactivo más que proactivo- se han trabajado por medio de la disposición de

equipos multidisciplinarios en terreno y han sido apoyadas por alianzas público-privadas.

Finalmente, una acción común ha sido ‘bajar’ las metas de matrícula a nivel escuela, incorporándolas en los convenios de desempeño de los directores elegidos por Alta Dirección Pública, acto que es señalado por algunos como dirigido a “crear exigencia” o una “medida casi coercitiva”, aunque aseguran que estas metas son más flexibles, negociables y que sí se acompañan de apoyo, a diferencia de lo que le pasa al SLEP con sus metas desde el nivel central.

*A partir del Convenio de Gestión educativa del servicio local, se ha tomado o habajado de alguna manera las trayectorias educativas a los directores de establecimientos educacionales. Hoy en día, tanto la matrícula y la asistencia se han establecido en los nuevos directores de establecimientos que están incorporándose hoy al servicio a través de alta dirección pública, o sea, desde la definición estratégica del servicio hasta los convenios de desempeño de los mismos establecimientos, se han marcado metas y estrategias para aumentar la matrícula y aumentar la asistencia. (Directivo SLEP)*

Es importante señalar que en varios casos se reconoce la necesidad de desarrollar un plan estructural de reorganización de la oferta educativa que permita racionalizar la provisión educativa y responder al desfinanciamiento por baja matrícula de algunos centros educativos, a través de acciones como el fortalecimiento de colegios completos, la fusión establecimientos y/o el abordaje de situaciones de competencia entre centros educativos públicos cercanos. Sin embargo, los líderes perciben la sensibilidad de que se trata de acciones políticamente difíciles por la resistencia de las comunidades locales, y cuyos costos no están dispuestos a asumir. Además, en otros casos, se trata de acciones que enfrentan complejos trade-offs entre los líderes entre la aplicación de una racionalidad

económica y las funciones claves que cumplen las escuelas en garantizar el derecho a la educación en zonas o áreas donde el Estado difícilmente llega con otros servicios o que están altamente estigmatizadas.

### 5. Aun cuando se observan esfuerzos e intentos para aumentar la matrícula, los líderes de los SLEP visualizan limitaciones del diseño político-institucional que sostiene la reforma de la NEP que inciden en el logro de las metas

Pese al fuerte compromiso que manifiestan con el proyecto de la Nueva Educación Pública, los directivos reconocen distintos desafíos inmersos en su implementación, que son también extensibles al reto de aumentar la matrícula. Así, desde la voz de los líderes se identifican distintos obstaculizadores para dar respuesta al aumento de la matrícula pública y la meta contenida en la ENEP -lo que la vuelve, en sus palabras, altamente inalcanzable.

Un primer obstaculizador importante tiene que ver con la falta de recursos financieros que adolece la educación pública, que se percibe como una limitante clave para la realización de acciones que incidan en la atracción de matrícula, incluyendo aspectos de equipamiento, infraestructura, comunicaciones, transporte, entre otros. En parte, para algunos actores, esta problemática se liga a aspectos estructurales del sistema de educación pública que afectan la disposición de recursos, tales como la sobredotación docente y de asistentes, y la alta proporción de licencias medidas que no son reembolsadas.

*Yo creo que esa meta es difícilmente cumplible en las condiciones actuales, si no hay cambio normativo, si no hay cambio estructural de financiamiento o inversión en el sistema escolar, en infraestructura, no lo vamos a lograr porque al lado hay un*

*establecimiento limpio, funcional, bonito, y nosotros vamos a competir con una promesa, y eso es bien complejo porque los papás y las mamás quieren ahora para sus hijos, y con justa razón. Por lo tanto, yo creo que es difícilmente cumplible, pero no imposible si tomamos decisiones correctas, e insisto que las áreas de decisión son la financiera y administrativa, es ahí donde hoy día tenemos el taco; tenemos carrera docente, tenemos docentes calificados, en general, de las capacidades pedagógicas yo creo que el sistema educacional está bien nutrido, pero en el ámbito financiero y de gestión administrativa está con problemas. (Directivo SLEP)*

Un segundo obstaculizador se vincula a las problemáticas ligadas a la baja flexibilidad en el uso de los recursos, y la sobreburocratización que observan en la gestión de la educación pública, en particular en aspectos vinculados a los trámites requeridos para la apertura de nuevos cursos, la extensión de los niveles educativos en los establecimientos o la construcción de nuevos recintos educacionales.

*Hoy día no hay infraestructura y si yo quisiera, por ejemplo, decir, ya, ok, lo hago, y voy a ampliar, esto en el mejor de los casos y de los mundos, que yo tuviera plata, voy a hacer una inversión y voy a ampliar a diseñar esa media o la escuela básica, tú sabes la burocracia que hay para eso. Este país no puede ser más burócrata. (Directivo SLEP)*

*De poder se puede [aumentar la matrícula], pero para eso tiene que haber una modificación en la ley que permita que el subtítulo 31 se active y con eso construir nuevos colegios, construir nuevos espacios, habilitar colegios para que se integren primeros medios, que se puede hacer, se puede hacer, es un cambio profundo de los recursos, que estas limitaciones que tienen*

*hoy día que estas capacidades que no tienen puedan crecer y estén financiadas, más allá de todas las campañas que se puedan hacer pueden tener un efecto pero un efecto marginal, tiene que haber un cambio estructural que viene acompañado de financiamiento. (Directivo SLEP)*

En tercer lugar, los actores visualizan problemas a nivel de capacidad efectiva disponible en los territorios para responder a la demanda por matrícula en algunos niveles de enseñanza. En este ámbito, el análisis de los datos realizado revela problemas estructurales de oferta, como, por ejemplo, un 'cuello de botella' generado al llegar a la educación media, en que las vacantes disponibles parecen ser insuficientes para recibir a los estudiantes que terminan la educación básica en el sector público, encontrándose en promedio el doble de postulantes que cupos disponibles en este nivel. Según algunos entrevistados, esta falta de oferta completa y/o de cupos suficientes en educación media obliga muchas veces a los y las estudiantes migrar ya sea de comuna o de dependencia en busca de un cupo para continuar con su educación obligatoria.

En cuarto lugar, a juicio de los y las directivos/as, un obstaculizador importante tiene que ver con problemáticas mayores a nivel de la reforma de la educación pública, en que visualizan un débil compromiso y apoyo político, que impide tomar decisiones complejas, por ejemplo en el ámbito de la sobredotación docente, a lo que se suma la percepción de un débil manejo comunicacional que afecta la legitimidad del proyecto de nueva educación pública a nivel local, especialmente luego de la connotada situación del SLEP Atacama.

*Eso significa que también tiene que haber un compromiso, desde luego político, de que para esto se necesitan recursos y hay*

*que resolver todo este otro tipo de cosas, porque entonces vamos a poder ir captando matrícula de alumnos desde otros proyectos educativos. Mira, yo sinceramente pienso... yo creo que aquí tiene que haber un convencimiento que se crea más en la educación pública que yo creo que los servicios locales precisamente vienen a... pero claro, hay sectores políticos que no lo entienden, que se está haciendo con más seriedad y más responsabilidad (Directivo SLEP)*

Por último, en la perspectiva de los directivos, un obstaculizador corresponde también al escaso apoyo a nivel de las autoridades del nivel central en el ámbito de la gestión y atracción de matrícula, y la escasez de acciones de colaboración en este ámbito, como el desarrollo de iniciativas de intercambio de buenas prácticas que podría fortalecer este plano.

*Este tema de la matrícula y la asistencia no es menor y es algo que nosotros necesitamos replicar, necesitamos conocer cuáles han sido las prácticas o las acciones que se han hecho y no necesariamente desde los mismos servicios públicos, aunque no creo que no hayan, deben haber muchas y muy buenas. También deberíamos compartir con los establecimientos del ámbito subvencionado y privado estrategias que nos permitan a nosotros también seguir creciendo. Ellos tienen muy buenos planes de acción y a veces podemos repetirlo, pero no los conocemos o no tenemos acceso ahí. Entonces sería interesante lograr en algún momento tener esa mirada también. Yo sé que desde el ministerio y desde la misma DEP eso se puede organizar y se puede congeniar para que podamos participar (Directivo SLEP)*

## IV. Conclusiones

En el contexto de la reforma de la Nueva Educación Pública y el reto de aumentar la matrícula en el sector, este estudio tuvo el objetivo de comprender cómo los líderes intermedios de la NEP están interpretando y respondiendo al desafío de aumentar la matrícula en el marco del modelo de mercado de larga data vigente en Chile. El foco principal fue conocer de qué manera los directivos de los SLEP perciben las metas de matrícula, cuáles son las acciones que están desplegando para el incremento de la matrícula, y qué facilitadores y obstáculos han encontrado en este ámbito. En base a esto, se busca discutir las principales tensiones inmersas en el reto de fortalecer la educación pública en un contexto de mercado y proponer orientaciones dirigidas al abordaje de la situación de la matrícula.

En su combinación, los resultados de este estudio muestran cómo la contradicción detectada en el diseño de la NEP se encarna en los líderes del nivel intermedio los SLEP, quienes - pese a su alto compromiso con los objetivos mayores de la reforma- deben navegar la competencia del mercado local e interactuar con un modelo de financiamiento en base a demanda y una alta privatización escolar (Bellei & Muñoz, 2023; Villalobos et al., 2019), que tensiona su actuar. Así, los discursos y prácticas de los líderes intermedios ilustran fuertemente la contradicción entre la lógica de la NEP, que pone al centro el derecho a la educación y el plano pedagógico, y la necesidad práctica de 'competir por matrícula' bajo reglas de mercado. Esta tensión se agudiza con la percepción generalizada de parte de los líderes de la inexistencia de condiciones y apoyos para responder a las ambiciosas metas de matrícula y las presiones que la accountability le impone a cada uno a nivel individual.

En esta línea, los líderes intermedios reconocen que aumentar la matrícula no depende exclusivamente de sus acciones, sino que está condicionado por un contexto de desventaja histórica, estructural y simbólica de la educación pública frente a la particular subvencionada que permanece vigente. Abordar esta situación depende de la generación de condiciones institucionales hoy inexistentes -las cuales involucran aspectos financieros, legislativos y políticos- así como también un compromiso transversal de todos los actores con el proyecto de Nueva Educación Pública.

A partir del análisis realizado, emergen diversos lineamientos para el abordaje de los desafíos inmersos en la Nueva Educación Pública en cuanto al aumento de matrícula en que se incluyen elementos estructurales y otros más estratégicos.

### 1. Avanzar a un nuevo modelo de financiamiento de la educación escolar pública

En línea con estudios previos (Treviño et al., 2023) y con lo considerado por distintos autores como una de las reformas estructurales pendientes (Treviño et al., 2019), este estudio alerta acerca de la necesidad de avanzar hacia un nuevo modelo de financiamiento de la educación escolar pública. Este ajuste cobra una dimensión crítica en el marco de la NEP en que, complementado con evidencia disponible, se observa que el sistema actual basado en la subvención por matrícula y asistencia perpetúa la lógica de competencia y penaliza a los sostenedores que enfrentan baja matrícula (Treviño et al., 2019). Esto, en el marco del desfinanciamiento de la educación pública repercute en una creciente tensión financiera y en la frustración de los equipos directivos ante la distancia entre

la responsabilidad que se les asigna y las condiciones con las que cuentan para su cumplimiento. Las demandas a este respecto no solo apuntan a la importancia de avanzar a un sistema basal o mixto, sino que también a la revisión de las reglas de uso de recursos, de manera de facilitar la gestión de los SLEP.

## 2. Ajustar la meta de matrícula de la ENEP

El estudio sugiere la importancia de revisar la meta de matrícula de la ENEP, elaborando un indicador realista y basado en evidencia, que tome en cuenta el contexto demográfico y la alta privatización del sistema escolar. Además, se recomienda que la DEP asuma un rol activo y explícito en la socialización, interpretación y acompañamiento en torno a esta meta, promoviendo espacios de diálogo técnico-político que permitan comprenderlas en relación con la expectativa mayor de expansión de la matrícula pública y las realidades locales de cada SLEP.

## 3. Contextualizar las metas de matrícula que son bajadas a nivel territorial en los instrumentos de gestión y convenios de desempeño

De la mano de la revisión mayor de la meta de la ENEP, resulta clave que la bajada de las metas hacia los SLEP asegure su alineación con las particularidades locales, las características de la oferta y competencia en cada territorio, y aspectos más amplios como los indicadores poblacionales y de natalidad. De igual forma, resulta imprescindible que la rendición de cuentas en torno a estas metas se aliviane y posibilite la discusión entre las partes de las problemáticas encontradas en su cumplimiento y la entrega de un apoyo efectivo desde el nivel central para su abordaje.

## 4. Apoyar el desarrollo de planes de aumento de matrícula basados en diagnósticos

## exhaustivos y en una planificación de la oferta en base a las necesidades y demandas de los territorios

En virtud de la falta de diagnósticos acabados y de planes asociados a la matrícula, así como también las problemáticas identificadas en la planificación de la oferta para dar respuesta a las necesidades de la demanda en los territorios (como los cuellos de botella observados en la enseñanza media o la falta de oferta completa en la educación pública), surge la importancia de apoyar técnicamente a los SLEP en el diseño e implementación de planes integrales, innovadores y sostenidos en el tiempo en este ámbito, que consideren tanto dimensiones pedagógicas como infraestructurales, logísticas y comunitarias. Asimismo, es preciso que se faciliten los procesos administrativos y financieros necesarios para ejecutar las acciones necesarias al respecto y que se fomenten actividades dirigidas al intercambio de buenas prácticas en esta materia.

## 5. Fortalecer el apoyo en el uso de datos y el análisis territorial

En el marco de la evidencia en algunos SLEP sobre las necesidades en torno al uso de datos y facilitación de información en torno a la situación de la matrícula en cada territorio, es clave que se refuerce el apoyo técnico a los órganos territoriales en esta materia, incluyendo capacitaciones en herramientas de georreferenciación, modelos de análisis territorial y mecanismos para identificar oportunidades de crecimiento de matrícula. El objetivo debe ser que los equipos cuenten con insumos pertinentes y contextualizados para la toma de decisiones estratégicas. Un avance en esta dirección es el Sistema de Información IDEA (Inteligencia de Datos, Evidencia y Analítica para la educación pública), que está siendo desarrollado por la DEP en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo y está en proceso de pilotaje.

## Referencias

- Bellei, C. (2018).** *Nueva Educación Pública. Contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización.* CIAE-Universidad de Chile.
- Bellei, C., & Muñoz, G. (2023).** Models of regulation, education policies, and changes in the education system: A long-term analysis of the Chilean case. *Journal of Educational Change*, 24(1), 49-76.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006).** Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Cabezas, V., Irarrázaval, I., & Muñoz, N. (2021).** Nueva Educación Pública: Desafíos de implementación. En I. Sánchez (Ed.), *Ideas en Educación III. Evolución de una reforma* (pp. 169-189). CEPPE-Ediciones UC.
- Clodinámica. (2021).** *Servicio de análisis y evaluación de la implementación de los Servicios Locales de Educación Pública.*
- Flick, U. (2018).** *The SAGE Handbook of Qualitative Data Collection.* SAGE Publications, Limited. <http://ebookcentral.proquest.com/lib/puccl-ebooks/detail.action?docID=5202389>
- Holm, A.-S., & Lundström, U. (2011).** “Living with Market Forces” Principals’ Perceptions of Market Competition in Swedish Upper Secondary School Education. *Education Inquiry*, 2(4), 601-617.
- Jabbar, H. (2016).** Selling schools: Marketing and recruitment strategies in New Orleans. *Peabody Journal of Education*, 91(1), 4-23.
- Kotok, S., Knight, D. S., Jabbar, H., Rivera, L. E., & Rincones, R. (2019).** On becoming a district of choice: Implications for equity along the United States–Mexico border. *Educational administration quarterly*, 55(4), 615-656.
- Ministerio de Educación & Dirección de Educación Pública. (2020).** *Primera estrategia nacional de educación pública 2020-2028.* <http://bibliotecadigital.mineduc.cl/handle/20.500.12365/14973>
- Treviño, E., Villalobos, C., Hernández, M., Castillo, R., Pereira, S., & Alfaro, P. (2023).** *Un financiamiento más equitativo para transformar la educación: Revisión multidimensional del gasto público en educación para la niñez y la adolescencia en Chile.* Unicef. <https://www.unicef.org/chile/media/9111/file/financiamientoeduc.pdf>
- Villalobos, C., Carrasco, A., Treviño, E., & Wyman, I. (2019).** La puesta en marcha de la nueva educación pública: Relevancia, impacto y sustentabilidad. En A. Carrasco & L. M. Flores (Eds.), *De la reforma a la transformación. Capacidades, innovaciones y regulaciones de la educación chilena* (pp. 387-421). Ediciones UC.

**cje** Centro  
Justicia  
Educativa