

## CONSIDERACIONES ACERCA DE LA DESMUNICIPALIZACIÓN

*Año 2, 1 abril de 2015*

Una política pública de desmunicipalización debe resguardar las raíces locales de la educación y hacerse cargo de las dimensiones fallidas del sistema actual. En términos de costos, el total aproximado para el primer año de implementación sería de \$1.268 millones de dólares.

---

Gabriel Ugarte V.

## Consideraciones acerca de la Desmunicipalización

**E**xiste consenso respecto de que el sistema de educación municipal presenta una serie de deficiencias respecto de su institucionalidad, las cuales tendrían relación con el estado actual de decaimiento de la educación pública, aunque sin duda éste no es el único ni el mayor de sus problemas. Dentro de las principales dificultades estarían: la difusión de las diversas atribuciones que poseen los actores, en particular entre la municipalidad y el Ministerio de Educación, las restricciones políticas que en algunos casos impiden tomar decisiones complejas que tengan impacto en los votantes, la falta de competencias técnico-pedagógicas y de gestión del municipio, la insuficiente escala en algunos casos, entre otros (véase Panel de Expertos, 2011)<sup>1</sup>.

En este contexto el gobierno ha comprometido el envío de un proyecto de ley que impulse cambios en la institucionalidad de la educación pública con un paquete de iniciativas legales que incluyen la desmunicipalización de los establecimientos administrados por los gobiernos locales. Hasta ahora no se cuenta con información detallada respecto de esta reforma, sino que sólo con lo informado por las autoridades del MINEDUC a través de la prensa.

El siguiente documento desarrolla una serie de consideraciones que deben tenerse al momento de decidir el curso de acción sobre una política que apunta a cambiar la institucionalidad del sistema escolar público.

### 1. Descentralización

Debe tenerse en cuenta que modelos educacionales existen de las más variadas formas en el mundo; sin embargo, hay una tendencia que se ha ido marcado claramente en los últimos años y que tiene que ver con el hecho de que, en su gran mayoría, todos han tendido a la descentralización.

A pesar que la evidencia respecto del impacto de la descentralización en los procesos educativos es mixta, en general los países que introducen este tipo de reformas no han echado pie atrás. De hecho entre las principales razones identificadas respecto de los casos en que la reforma no ha tenido los frutos esperados ha sido la falta de apoyo a la reforma, porque la mayor responsabilidad y participación buscada no se ha concretado con la fuerza esperada o porque las capacidades instaladas en los gobiernos intermedios no eran las apropiadas y no se promovieron (Panel de Expertos, 2011).

---

<sup>1</sup> Panel de Expertos compuesto por José Pablo Arellano, Mariana Aylwin, Harald Beyer (coordinador), José Joaquín Brunner, Andrea Krebs, Patricia Matte, Sergio Molina, Jaime Pavez, Pilar Romaguera, Pedro Pablo Rosso y Pablo Zalaquett. Entregó informe con propuestas para el fortalecimiento de la institucionalidad pública en Marzo de 2011.

En este sentido es importante considerar que cualquier cambio en la institucionalidad no debe hacer perder a esta educación sus raíces locales. Al mismo tiempo debe indicarse que se corre el riesgo de que se cambie la institucionalidad sin hacerse cargo de las dimensiones fallidas del proceso chileno: la falta de competencia de los gobiernos locales y la falta de mayores grados de responsabilidad y rendición de cuenta propios de una descentralización exitosa. Sin abordar estos aspectos, cualquier cambio de institucionalidad sería infructuoso.

## 2. Costos asociados a la desmunicipalización

Esta política es particularmente costosa dado que un traspaso del sistema escolar municipal a otra institución requiere el saneamiento de una serie de deudas, un ajuste de dotación docente y reemplazar los aportes que hoy hacen los municipios a su educación. A continuación se realiza un listado con los principales costos que estarían asociados a un proceso de desmunicipalización.

Sin duda que el costeo dependerá de la política pública que se defina para desmunicipalizar la educación parvularia (sin incluir sala cunas ni jardines) y escolar. Sin embargo, se deberían considerar al menos los siguientes ítems temporales:

1. Deudas de arrastre: Si se traspasa la dependencia de los establecimientos, junto con ellos se traspasará una serie de déficits y deudas pasadas. Hoy los establecimientos municipales tendrían aproximadamente \$142 mil millones en deudas de arrastres (estimación del año 2011 en pesos de enero de 2015)<sup>2</sup>.
2. Ajuste de dotación docente para viabilidad: Se necesita un fondo para ajustar la dotación docente, así como para el cierre y fusión de establecimientos. Una estimación puede hacerse suponiendo que se necesita la misma proporción de docentes/alumnos que en el sector particular subvencionado. En este caso habría que indemnizar a aproximadamente 26 mil profesores que estaban trabajando al año 2014, lo que corresponde a un monto de \$297.042 millones en pesos de 2015<sup>3</sup>.
3. Adelantos de subvención: Con el fin de financiar algunos ítems de gastos urgentes, como por ejemplo el retiro de profesores, el Ministerio de Educación ha realizado adelantos de subvención a varios municipios que lo han solicitado. La condonación de todos estos adelantos, con el fin de dejar saneada la deuda con el Ministerio, ascendería a \$118 mil millones<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Dato obtenido de minuta del Ministerio Secretaría General de la Presidencia del año 2011, que esperaba la confirmación de DIPRES. Por otra parte, en La Segunda del 02-Marzo-2015, el presidente de la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM), Christian Vittori, señaló que monto de la deuda de arrastre es de \$200 mil millones (<http://www.la2da.cl/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2015-03-02&Paginald=14&bodyid=0>)

<sup>3</sup> Se considera que la indemnización corresponde a 11 años por el salario mensual promedio de los docentes del sector municipal. Para el año 2015 un profesor promedio contratado por 37 horas semanales tiene un salario bruto de MM\$1,031 (incluye la Renta Básica Mínima Nacional –RBMN-, la asignación de experiencia y de perfeccionamiento, la bonificación de reconocimiento profesional –BRP-, además del promedio de otras asignaciones como zona, desempeño difícil, entre otras).

<sup>4</sup> Deuda actualizada al 25 de Febrero de 2015 e incluye todas las leyes asociadas.

4. Para compra o compensación por terrenos e infraestructura escolar y administrativa: Según cómo se defina el traspaso de las dependencias escolares desde las Direcciones Municipales y Corporaciones Municipales, pueden existir costos asociados. Asimismo, se puede requerir financiamiento para las nuevas dependencias administrativas, aunque los costos de operación deberían ser absorbidos vía subvención.

También debe considerarse el siguiente ítem permanente:

5. Aportes municipales: Se trata del monto que aportan los municipios anualmente al área de educación. El año 2013, último disponible en el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), las transferencias municipales fueron de \$203.264 millones en pesos de 2015 (enero).

En resumen, para el primer año de inicio de la desmunicipalización, y tal como lo indica la siguiente tabla, el costo total aproximado es de \$761 mil millones (\$1.268 millones de dólares).

**Tabla: Resumen de los costos de primer año de desmunicipalizar (\$ de Enero de 2015)**

Ítem	Monto en millones de pesos	Monto en millones de dólares
Deudas de arrastre	\$ 142.000	\$ 237
Ajuste dotación	\$ 297.042	\$ 495
Adelantos subvención	\$ 118.217	\$ 197
Aporte municipal (permanente)	\$ 203.264	\$ 339
<b>Total</b>	<b>\$ 760.523</b>	<b>\$ 1.268</b>

*Nota: Se supone el dólar a \$600 pesos y que los adelantos de subvención se dividen en partes iguales en los 12 años*  
*Fuente: Elaboración propia.*

### 3. Transferencias de los municipios al sector educación

Muchas comunas realizan en la actualidad aportes desde sus arcas al funcionamiento de sus colegios, adicionales a las subvenciones y aportes que reciben por parte del Estado. En efecto, el año 2013 el conjunto de las comunas de Chile transfirieron al sector de educación cerca de \$200 mil millones, cifra que ha venido en aumento en el tiempo. Esta última cifra corresponde a un 10% del total de recursos que recibe la educación municipal y representan cerca de un 8% respecto de los ingresos totales percibidos por los gobiernos locales.

Al analizar los datos por municipio, existen 15 de ellos que no realizan transferencias al sector educación: Iquique, Pozo Almonte, Cabildo, Algarrobo, Rancagua, Peralillo, Penco, Hualpén, Los Ángeles, Cabrero, Villarrica, Guaitecas, Cochrane, Tortel y Chile Chico. La tabla a continuación muestra las 10 comunas con mayor aporte desde sus arcas al sector educación, las que se relacionan directamente con el tamaño de ellas y la proporción de la matrícula total que asiste a establecimientos públicos.

**Tabla: Las diez comunas con mayor aporte propio al sector municipal. \$ de 2013.**

Código	Municipio	Aporte Municipal (M\$)	Aporte Municipal respecto Ingresos Educación (%)	Aporte Municipal respecto a Ingreso Totales (%)
13101	SANTIAGO	11.774.656	27,48	9,64
13114	LAS CONDES	6.523.673	55,31	3,78
2101	ANTOFAGASTA	5.679.624	10,83	7,25
13119	MAIPÚ	4.812.465	17,01	4,87
5101	VALPARAÍSO	4.462.084	15,96	9,61
13201	PUENTE ALTO	4.384.675	12,42	7,23
13110	LA FLORIDA	3.944.000	18,49	10,51
13106	ESTACIÓN CENTRAL	3.922.818	30,4	20,13
13115	LO BARNECHEA	3.532.560	57,59	5,33
13125	QUILICURA	3.402.000	28,17	11,46

Fuente: SINIM.

Como una forma de controlar por el tamaño de la comuna, a continuación se muestran las 10 comunas con mayor y menor aporte propio al sector educación como porcentaje de los ingresos percibidos totales por cada municipio (sin considerar los municipios que no realizan transferencias). Se puede apreciar que las comunas son distintas a las anteriores, existiendo algunas que gastan más de un quinto de todos los ingresos que perciben en un año (e.g. San Fernando que gasta más de un 40% de sus ingresos en educación), a otras que gastan menos de un 1% de ellos.

**Tabla: Las diez comunas con mayor aporte propio al sector municipal como porcentaje del total de ingresos percibidos por la comuna. \$ de 2013.**

Código	Municipio	Aporte Municipal (M%)	Aporte Municipal respecto Ingresos Educación (%)	Aporte Municipal respecto a Ingreso Totales (%)
6301	SAN FERNANDO	3.359.000	21,65	43,32
13602	EL MONTE	1.157.800	35,86	32,07
13502	ALHUÉ	531.020	33,78	32,05
12201	CABO DE HORNOS	420.000	33,43	24,49
1405	PICA	876.556	37,63	23,65
5702	CATEMU	464.997	17,57	23,57
5107	QUINTERO	1.254.214	37,8	22,93
1404	HUARA	497.572	30,54	20,94
5102	CASABLANCA	953.259	23,41	20,89
6102	CODEGUA	415.830	17,35	20,46

Fuente: SINIM.

**Tabla: Las diez comunas con menor aporte propio al sector municipal como porcentaje del total de ingresos percibidos por la comuna. \$ de 2013.**

Código	Municipio	Aporte Municipal (M\$)	Aporte Municipal respecto Ingresos Educación (%)	Aporte Municipal respecto a Ingreso Totales (%)
8305	MULCHÉN	600	0,01	0,01
8205	CURANILAHUE	12.500	0,16	0,16
10109	PUERTO VARAS	19.064	0,38	0,25
8304	LAJA	13.274	0,2	0,3
2201	CALAMA	69.847	0,28	0,34
7202	CHANCO	10.050	0,4	0,43
10202	ANCUD	34.489	0,45	0,65
8111	TOMÉ	55.000	0,44	0,69
14104	LOS LAGOS	20.000	0,52	0,71
10105	FRUTILLAR	27.150	0,72	0,9

Fuente: SINIM.

#### 4. Transición

Una vez que se decida el sistema de desmunicipalización es necesario decidir respecto a la forma en que se implementará esta política pública. En particular debe resolverse si su implementación será total o gradual, si será obligatoria para todos los municipios o para algunos, o si esta decisión dependerá de algunos factores. Esta selección no es menor y se corresponde a las objeciones que han mostrado varios alcaldes respecto de cómo debería ser el proceso de desmunicipalización. Más allá de que ellos coinciden en que quieren seguir tomando decisiones de algún tipo en el sector educación, un 67% de ellos cree que la educación pública debe seguir siendo municipalizada según una encuesta de la Asociación de Municipalidades de Chile (El Mercurio, 2015)<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> <http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2015-03-09&NewsID=300764&dtB=09-03-2015%200:00:00&BodyID=3&Paginald=8>