

**La Des-Municipalización: ¿Volver a la centralización?
Una reflexión a partir de la propuesta del gobierno.**

Raúl Figueroa Salas
Director Ejecutivo Acción Educar

Seminario Calidad y Gestión en la Educación
Junio 2015

La municipalización

La educación municipal tiene aspectos positivos que se deben potenciar y problemas que se deben solucionar.

La municipalización: A corregir

Desiguales capacidades de gestión en la educación municipal

- Las capacidades financieras y técnicas de los municipios son muy heterogéneas y están asociadas a características estructurales de las comunas que administran (e.g. vulnerabilidad) como a la gestión del gobierno local.
- Algunos municipios muestran buenos resultados en su gestión educacional, a pesar de estar en contextos difíciles.
- Posibles razones:
 - Carencia de competencias técnicas
 - Menor involucramiento del alcalde
 - Restricciones legales o normativas

La municipalización: A corregir

Escasa rendición de cuentas por parte del municipio

- Existe una dilución de responsabilidades por baja autonomía:
 - El Ministerio de Educación decide formas de contratación, remuneraciones, evaluación docente y otros “programas de apoyo”.
 - El sostenedor carece de atribuciones relevantes como remover docentes o ajustar remuneraciones.
- Esta dicotomía implica escasa responsabilidad municipal por los aprendizajes y una mirada ministerial distante a los problemas de gestión de los municipios.
- Nadie se siente responsable por los resultados educativos y los padres y apoderados no pueden identificar a los responsables de la calidad educacional.

La municipalización: A corregir

Descalce entre objetivos políticos y educativos

- La necesidad política de mostrar resultados inmediatos o de corto plazo tiende a ser incompatible con la mirada de largo plazo que requiere el sistema educacional.
- El alcalde es evaluado democráticamente por criterios adicionales al ámbito educacional.
- El alcalde tiende a no considerar los incentivos que ofrece el sistema para una mejor gestión (e.g ajuste de dotación).

La municipalización: A potenciar

Gestión descentralizada se ajusta a las necesidades locales

- Un sistema descentralizado:
 - Permite fijar objetivos de acuerdo a la realidad y contexto de cada localidad.
 - Permite diseñar soluciones acordes con esos objetivos.
 - Otorga más recursos al sistema.
 - Involucra a comunidades locales y entrega legitimidad al sistema. En el caso de los municipios, la comunidad ejerce su rol mediante el voto.
 - Permite dividir con claridad las funciones del diseño de políticas, fiscalización y gestión.

La municipalización: A potenciar

Autonomía en la toma de decisiones

- Sistemas donde las escuelas tienen mayor autonomía sobre algunos aspectos tienden a mostrar mejores resultados (PISA 2012, OCDE).
- Las instituciones locales perciben mejor las necesidades de aprendizaje de sus estudiantes e implementan un uso más efectivo de los recursos.
- Parte importante de la autonomía es poder definir metas y objetivos, vinculados a las necesidades locales. Con esto, se vuelven responsables por las decisiones pedagógicas y administrativas.

Tendencia internacional: Autonomía

Porcentaje de las decisiones que son tomadas a nivel del establecimiento, o a nivel de gobierno local o regional. Año 2011.

| % decisiones | Países |
|-----------------------|--|
| Mayor 50% | Inglaterra, República Checa, Islandia, Estonia, Indonesia, Hungría, Chile, Japón, Holanda, Escocia, Suecia, Noruega, Dinamarca, USA, Corea, Polonia, Bélgica (FL), Canadá, Francia, Eslovaquia, Alemania, Eslovenia, Italia, Israel, Irlanda |
| Entre 30 y 50% | Australia, España, Turquía, Suiza |
| Menor a 30% | Bélgica (FR), Portugal, Grecia, México, Luxemburgo |

Nota: La diferencia son las decisiones tomadas a nivel de Estado o País.

Fuente: Education at a Glance 2012, OECD.

- Desde principios de los años 80 un aspecto clave de las reformas ha sido entregar un mayor poder de decisión en niveles inferiores del sistema educacional.
- El nivel central (Ministerios) se ha focalizado en su rol de definir estándares, currículos y las evaluaciones (OCDE, 2012).

Tendencia internacional: Administración local

- Un porcentaje importante de los países que componen la OCDE presenta un régimen descentralizado en su educación pública, siendo la administración bajo los municipios el sistema más utilizado.
- La información disponible para 22 de los 34 países OCDE permite concluir que un 64% de ellos utiliza un sistema de administración municipal. Tal es el caso de Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia y Japón, entre otros.
- Otras formas de administración local descentralizadas adoptadas corresponden a sistemas en donde la toma de decisiones se encuentra bajo otros tipos de autoridades locales (e.g. distritos). Países como Estados Unidos, Canadá y el Reino Unido presentan este tipo de administración.

Tendencia internacional: Impacto

- La evidencia sobre el impacto de la descentralización en los procesos educativos es mixta.
- Es difícil analizar el impacto ya que en muchos casos un problema ha sido que las reformas descentralizadoras se han alejado de los diseños originales:
 - Reformas sin suficiente apoyo
 - Se diluyen responsabilidades
 - Capacidades de los gobiernos locales no fueron suficientes y no se promovieron
- Sin embargo, la tendencia es a corregir los esfuerzos iniciales de descentralización, y no a volver a formas centralizadas.

La descentralización: ¿Qué implica?

La autonomía es clave para alcanzar una descentralización exitosa

Hay que evitar confusiones: la mera existencia de estructuras locales no garantiza la descentralización que se necesita.

La centralización: ¿Es la solución al problema?

Menor autonomía y responsabilidad por resultados

- Las políticas desarrolladas a nivel central no necesariamente se adaptan a las condiciones específicas de cada establecimiento, perdiéndose los vínculos entre la comunidad y la organización responsable de administrar los planteles escolares.
- Se diluyen las responsabilidades: órgano central actúa como juez y parte.
- Metas impuestas disminuyen el sentido de pertenencia y la responsabilidad por los resultados de la comunidad de cada establecimiento.
- Presupuestos desarrollados a nivel central, abren la posibilidad de discrecionalidades en su asignación, ejerciendo presión y disminuyendo de esta forma la autonomía.

Ejemplo: Los Servicios de Salud

- Son entidades estatales autónomas que tienen a su cargo la articulación, gestión y desarrollo de su respectiva red. Son funcionalmente descentralizadas, dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio y dependen del MINSAL.
- De ellos dependen directamente los establecimientos de nivel secundario (hospitales y consultorios especializados) y terciarios.
- Que el organismo sea funcionalmente descentralizado no garantiza la autonomía local que se necesita.

**¿Es comparable el rol de un hospital
al de una escuela o liceo?**

Avances a la fecha

Mayor autonomía incipiente

Ley 20.501 - 2011

1. Nuevos mecanismos de Selección y Contratación
 - Nuevos procesos de selección, con mayor participación sostenedor
 - Ampliación de posibles candidatos
 - Convenio de Desempeño público

2. Mayores atribuciones
 - Equipo Directivo de confianza del Director
 - Nueva facultad del 5%
 - Término anticipado por malos resultados

Avances a la fecha

Nuevo rol de Direcciones Provinciales

Ley 20.529 – 2011

MINEDUC ya no tiene un rol de supervisión del proceso educativo.

Sistema de Aseguramiento de la Calidad

Ley 20.529 – 2011

El sistema se basa en la autonomía de los establecimientos y la rendición de cuentas.

Errores cometidos en el pasado

1. Evaluación docente centralizada.
2. Planes de mejora SEP aprobados por el Ministerio.
3. Restricciones en el uso de recursos SEP.
4. Metas "concordadas" de mejora SEP.
5. Fondos de apoyo a la educación municipal condicionados a las exigencias del Ministerio de Educación que se transformaron en una imposición y demoró la entrega de los recursos.

Nuevo proyecto de ley

¿Propuestas tienen relación con los problemas principales?

Cambios principales:

- 67 servicios locales ✓
- Director servicio: ADP x 6 años ✓
- Consejo local: alcalde, estudiantes, apoderado, representantes gobierno regional e IES. ✓
- Director nacional: **cargo de confianza** del Presidente que **fijará convenios**. ✗
- Presupuesto por ley. Posiblemente deberá ser distribuido **¿por quién?** ✗
- Redes **a cargo de funcionarios** ✗

Nuevo proyecto de ley

¿Propuestas tienen relación con los problemas principales?

- ¿Cómo se hace cargo de las capacidades de gestión y técnico-pedagógicas?
- ¿Entrega mayor autonomía (e.g. gestión del personal docente), que permita una mejor rendición de cuentas?
- ¿Se hace cargo de las distorsiones que generan los objetivos políticos o las reemplaza por otros?

Alternativas a la propuesta del gobierno

1. Diseñar la nueva estructura “dentro” de la Municipalidad

2. Crear agencias locales efectivamente descentralizadas y autónomas

- Crear consejo directivo como parte de la institucionalidad municipal, al que se le asignan las decisiones educacionales.
- Autonomía en decisiones relevantes: contratación, remuneraciones, evaluación de docentes.
 - El proyecto de Carrera Docente es una buena oportunidad.
- Instalar capacidades y evitar la tentación de tomar decisiones por otros.

*acción***Educar**

www.accioneducar.cl

 [@Accioneducar](https://twitter.com/Accioneducar)