

Desmunicipalización de la Educación: El Día Después

Se espera que en las semanas que vienen el Gobierno presente una reforma a la educación escolar pública.

Cualquier modelo a desarrollar no debiera centrarse solamente en la dependencia de los colegios, ya que ello por sí solo no provocará ningún cambio. La evidencia internacional muestra que lo que más incide en la calidad es el nivel y motivación de los profesores y directores de los establecimientos.

Entre las demandas planteadas por los estudiantes y el Colegio de Profesores se encuentra la desmunicipalización de la Educación Básica y Media. Han planteado la idea de crear un nuevo sistema de educación pública donde todos los establecimientos educacionales dependerían finalmente del Ministerio de Educación, aunque en un modelo descentralizado. Esta propuesta, que se plantea como una solución al problema de la calidad de la educación municipal, presenta muchas dudas que son necesarias de despejar.

Las reformas que en los años ochenta transfirieron la administración de los colegios desde el Ministerio de Educación (MINEDUC) a los municipios y fueron exitosas en mejorar la cobertura, no obstante diversas razones han llevado a que el sector municipal no haya podido mejorar la calidad de la educación. En el actual sistema, son los municipios los encargados de administrar la educación pública en su respectivo territorio y lo hacen a través de los Departamentos de Administración Educacional Municipales (DAEM) o de corporaciones creadas para estos efectos. Existen importantes falencias en la institucionalidad del sistema municipal que lleva a que los municipios en promedio tengan un menor desempeño que los restantes tipos de colegios. En parte esto obedece a que los colegios municipales atienden alumnos más vulnerables en zonas urbanas y de zonas rurales o aisladas donde constituyen la única alternativa educacional¹ y también a que el costo de educar a este tipo de alumnos es mayor. Este aspecto se debiera ir solucionando a partir de la aprobación de la Ley de Subvención Escolar Preferencial de 2008, que tiene como objetivo compensar este mayor costo que representan los estudiantes más vulnerables. Sin embargo, hay otros problemas como la caída de la matrícula producto de fuga de alumnos a

colegios particulares subvencionados,² escasa flexibilidad de que tienen los respectivos alcaldes en la gestión educacional de los establecimientos municipales, problemas que debieran tender a solucionarse al cambiar este sistema por otro.

Como se muestra en el Cuadro Nº 1 hay una importante diferencia de los puntajes de estudiantes de las distintas dependencias, siendo los colegios municipales -donde asisten los alumnos de menor nivel socioeconómico- los que obtienen un menor desempeño. Si se toman como referencia los resultados promedio de la OCDE en lectura, ciencias y matemáticas, el promedio municipal puede significar hasta dos años de retraso escolar.

Cuadro Nº 1
PUNTAJES PROMEDIO PISA 2009 POR DEPENDENCIA

Tipo de Colegio	Lectura	Ciencias	Matemáticas
Municipal	421	422	396
Particular Subvencionado	458	454	426
Particular Pagado	540	541	520
Promedio Chile	449	447	421
Promedio OCDE	493	501	496
Brecha Prom. OECD - Municipal	72	79	100

Fuente: OCDE, MINEDUC-SIMCE. Resultados PISA 2009 para Chile.

El que las escuelas vuelvan a depender del MINEDUC, aún en un sistema descentralizado, no garantiza mejorar el sistema actual. La evidencia internacional nos muestra que el nivel de centralización o descentralización de un sistema educativo no define sus resultados académicos y es coincidente en que es a nivel de las escuelas donde deben darse los cambios.

La evidencia internacional

La evidencia sugiere que en aquellos lugares donde hay mayor autonomía de las escuelas, la calidad es mejor. Las escuelas con alto desempeño se caracterizan por un fuerte liderazgo de sus directores, un cuerpo docente altamente calificado y comprometido, una concentración en el aprendizaje de los alumnos y responsabilidad por los resultados donde los profesores son los actores con mayor poder de acción en el desarrollo educacional de un estudiante³.

Países como Corea y Singapur tienen sistemas educativos bastante centralizados y muy buenos resultados. En Corea el Ministerio de Educación y las oficinas provinciales de educación, ejecutan la

administración financiera y selección de personal, aún cuando los directores tienen amplias facultades para administrar los colegios y los profesores son altamente calificados.

Por otro lado, sistemas más descentralizados también demuestran buenos desempeños. En algunos países de la OCDE, como en los Países Bajos, la responsabilidad de la gestión se delega en organizaciones locales sin fines de lucro o en los municipios y, en algunos casos, han otorgado a los padres autoridad para crear sus propias escuelas con financiamiento del Gobierno Central. En Finlandia la administración local de las escuelas está en manos de los municipios y la administración es muy descentralizada. En Suecia la administración de cada escuela depende de la autoridad local y en las escuelas públicas la autoridad competente es el municipio, que tiene completa autonomía para la organización de las escuelas.

Entre los modelos más descentralizados se encuentra Nueva Zelanda, donde los establecimientos públicos son administrados por las juntas escolares integradas por los padres, representantes de la comunidad, de la escuela y su director. Por su parte, en EE.UU., donde la educación pública depende de los estados federales, se han desarrollado modelos descentralizados que han tenido alto impacto en mejorar el rendimiento escolar en zonas pobres, como en Chicago y Memphis (Tennessee), donde se optó por entregar mayor autonomía a las escuelas y se formaron juntas escolares elegidas y dirigidas por los padres, con facultades para la aprobación y monitoreo de los planes de desarrollo escolar y con facultades para contratar y despedir a los directores. Un sistema similar también se ha aplicado en el estado de Minas Gerais en Brasil, que hoy se ubica los primeros lugares en rendimiento de los alumnos en ese país, donde se han establecido juntas escolares con participación de los padres, elección local de directores y transferencia directa de recursos a las escuelas⁴.

Las escuelas municipales tienen hoy en día un problema de doble dependencia: por un lado deben responder al Ministerio y a sus instituciones en temas pedagógicos y a partir de este año en lo referente a calidad y buen uso de los recursos, a la Agencia de Calidad de la Educación y por otra, al alcalde en el tema administrativo, lo que muchas veces genera confusión y dilución de responsabilidades y finalmente inacción. Por su parte, la prioridad que da cada alcalde al tema municipal es diversa y decisiones como cerrar una escuela por mal desempeño o caída de la matrícula pocas veces son tomadas y se van generando déficits que el municipio debe compensar con recursos extra subvención o bien generando deudas. Entre las restricciones más importantes se cuenta el bajo desempeño de los profesores que no permite mejorar el sistema y el tema del Estatuto Docente, que establece una regulación nacional en las condiciones de empleo para los docentes, que rigidiza la administración de

personal. La reciente Ley de Calidad y Equidad de la Educación, establece algunos cambios e incentivos para la selección de directores, como establecimiento de convenios de desempeño y mayores atribuciones e incentivos por desempeño a profesores, y la facultad del Director para despedir hasta el 5% de la dotación anual, pero en esencia continua el principio de inamovilidad de los profesores⁵.

Otro aspecto a considerar dice relación con la calidad de la educación donde tampoco se puede generalizar, ya que existe una gran variabilidad de resultados. Hay municipios que lo hacen bien y otros que lo hacen mal, lo que dice relación con las capacidades técnicas y de gestión de cada uno, lo que se traduce en una gran diversidad en el servicio educativo entregado. Esta situación fue evidenciada este año en el informe de la Comisión de Fortalecimiento de la Educación Municipal, que demuestra una alta heterogeneidad en desempeños para estudiantes con similares niveles de vulnerabilidad. Más aún, se demuestra que la dispersión de resultados crece a medida que aumenta la vulnerabilidad de los estudiantes, señalando que es aquí donde se requieren mejores capacidades para revertir resultados deficientes⁶. Una reciente investigación empírica sobre el rezago escolar como medida de desempeño, muestra que entre los sostenedores municipales, controlando por la vulnerabilidad y otros factores socioeconómicos de los estudiantes y las escuelas, las diferencias de rendimiento son muy grandes y puede alcanzar hasta 80 puntos en el SIMCE⁷.

Aspectos no resueltos

Dado que los municipios no se financian con la actual subvención, deben destinar recursos extra subvención del presupuesto municipal y de otros ingresos a la educación los que han ido aumentando a través del tiempo. Los aportes anuales municipales y extra subvención a la educación, representan cerca del 26% del total de ingresos de la educación municipal y han venido aumentando; de hecho se duplicaron la década pasada, pasando de MM\$ 66.742 el año 2001 a MM\$ a 133.420 en 2010.

Estos recursos en un nuevo sistema deberán sanearse y ser de cargo del presupuesto público, si no se quiere partir con un sistema que no se financie. A ello se suman muchas otras interrogantes no menores que debieran ser despejadas cualquiera sea el organismo que se cree para administrar las escuelas.

° ¿Quién se hará cargo de las deudas que han contraído los municipios para hacer mayores aportes a los colegios? No se tiene una estimación acerca del monto total de esa deuda.

° Si los establecimientos o terrenos son de propiedad municipal, ¿deberían ser traspasados (compensados) por la nueva administración?

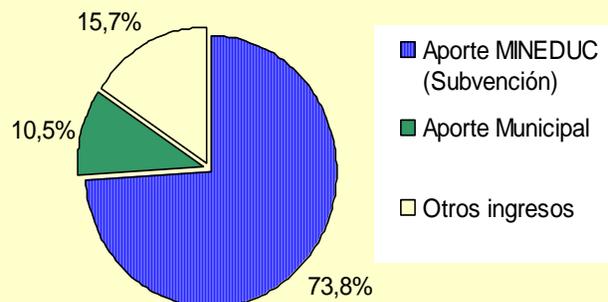
° ¿Se podrán cerrar colegios y reubicar a los alumnos donde no hay matrícula suficiente?

° ¿Quedarán colegios a cargo de los municipios? ¿Cómo será el financiamiento, con subsidio a la oferta, subvención o un mix de ambos?

° Si se crea un modelo descentralizado de gestión escolar o se trasladan los actuales establecimientos a corporaciones autónomas con giro único, ¿cómo será la relación con el Estado?, ¿a través del municipio, región, agencia de calidad?, ¿quién se responsabilizará de la gestión pedagógica?, ¿a quién rendirán cuentas las escuelas y quién seleccionará a los directores? Al parecer quedan muchas dudas por despejar.

Gráfico Nº 1

COMPOSICIÓN INGRESOS TOTALES DE LA EDUCACIÓN MUNICIPAL



Fuente: www.sinim.cl, datos 2008.

Concluyendo

Es necesario que el nuevo modelo de educación pública que se ponga en práctica cuente con los recursos y condiciones para entregar una formación de calidad a los estudiantes, independientemente de su vulnerabilidad. Cualquier modelo a desarrollar no debiera centrarse solamente en la dependencia de los colegios, ya que ello por sí solo no provocará ningún cambio.

Más aún, si se sabe que las grandes diferencias de resultados entre municipios no obedecen a las diferencias en la vulnerabilidad social de los

estudiantes, ni a los recursos que cada municipio aporta a la educación, sino a modelos de gestión que pueden llevar a un mayor o menor desempeño de los alumnos.

Además, no debiera establecerse un sistema único de educación pública, sino diversos modelos educativos que respondan a diversas realidades comunales o territoriales. Entre éstos, ¿por qué no pensar en concesiones de colegios, como el modelo de Escuelas Charter de Estados Unidos? ¿Por qué no permitir que comunas se puedan agrupar para la gestión educacional? Puede pensarse también en corporaciones públicas de giro único que puedan recibir el apoyo de particulares que tengan especial arraigo en las localidades donde se ubican las escuelas. También debiera permitirse a colegios que permanezcan en el actual sistema municipal si lo hacen bien.

Legislar simplemente para terminar con la dependencia municipal de las escuelas, sin resolver las cuestiones que hemos planteado y muchas otras que surgirían al intentar poner en práctica esta medida sería una irresponsabilidad. Mucho se criticó al Transantiago por la imprevisión con que se llevó a cabo y uno de los argumentos que se dieron fue que no se había aprobado esa reforma en el Congreso. Nuestro sistema político no puede darse el lujo, esta vez, de hacer una reforma que haga colapsar la educación escolar en Chile.

¹ De las comunas con un mayor índice de vulnerabilidad escolar un 63% son rurales.

² La matrícula municipal representa al 2010 un 41% y la particular subvencionada, un 51%

³ Gershberg, Winkler D. Los Efectos de la Descentralización del Sistema Educacional sobre la Calidad de la Educación en América Latina. Doc Preal No.17, 2000; Hanushek E. Making Schools Work. Washington DC Brookings Institution, 1994; Beyer H. Eyzaguirre B., Fontaine L. La educación en Chile Hoy, 2003; Baber, M.; Mourshed, M. "Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para lograr sus objetivos". McKinsey & Company, Social Sector Office, Winkler D.

⁴ PREAL No. 17, op. cit

⁵ Ley 20.501 del 2011

⁶ Informe Final de Fortalecimiento de la Institucionalidad Pública, Panel de Expertos para una Educación de Calidad, de Enero de 2011

⁷ El promedio estandarizado de las pruebas SIMCE son 250 puntos y la desviación estándar son 50 puntos.