

PROYECTO DE DESMUNICIPALIZACIÓN: HACIA LA CENTRALIZACIÓN

- El recién aprobado proyecto de nueva educación pública no solo produce una centralización en el sentido geográfico, sino que además aumenta de forma importante la injerencia del gobierno central en la administración de los establecimientos.
- Se pierde la oportunidad de corregir los problemas que hoy enfrenta el sistema municipal, como la falta de un adecuado sistema de control y la influencia política.
- Durante la tramitación del proyecto la oposición logró llegar a un acuerdo para reducir sus consecuencias negativas. Sin embargo, una vez finalizado el proceso, el oficialismo ha desconocido parte del acuerdo apoyándose en una interpretación alternativa de la ley.

La semana pasada se aprobó el proyecto de nueva educación pública, a través del cual se crea una nueva institucionalidad que reemplazará a las municipalidades en la gestión de los establecimientos educacionales estales: los Servicios Locales de Educación (SLE). Se contempla que existan 69 SLE, de modo que cada uno abarque a varias comunas y se produzcan economías de escala que permitan contar con mejores equipos de gestión.

Por otro lado se crea, dentro del Ministerio de Educación (Mineduc), la Dirección de Educación Pública (DEP), la cuál será responsable de crear y vigilar el cumplimiento de una Estrategia Nacional de Educación Pública, y a cuyo director responderán los directores ejecutivos de cada SLE. Se tiene entonces que no solo se produce una centralización en el sentido geográfico, sino que además aumenta de forma importante la injerencia del gobierno central en la administración de los establecimientos.

De hecho, el proyecto ha sido fuertemente criticado durante su tramitación por entregar demasiadas atribuciones al nivel central, frente a lo que el Ejecutivo incorporó un nuevo componente en el diseño: el Comité Directivo Local. Sin embargo, las funciones más relevantes -como la evaluación de desempeño de los

directores ejecutivos y la decisión de remover a estos últimos- siguen estando concentradas en el nivel central, con lo que en la práctica se trató más de un cambio de forma que de fondo.

Finalmente, el proyecto establece que cada SLE cuente con un Consejo Local de Educación Pública, el cual estará conformado por representantes de los apoderados, docentes, técnicos, estudiantes, directivos y de las instituciones de educación superior del sector. La función de este consejo sería colaborar con el director ejecutivo de cada SLE en el cumplimiento de su objeto, representando los intereses de la comunidad educativa.

PRINCIPALES CRÍTICAS

1. Escala demasiado amplia.

La centralización geográfica con el objeto de obtener economías de escala, es una idea que viene siendo discutida hace bastante tiempo. Sin embargo, no existe evidencia para nuestro país de que exista una relación entre los resultados educacionales de un municipio y el tamaño de su matrícula. La evidencia comparada, por su parte, reconoce la existencia de economías de escala pero muy acotadas, agotándose una vez alcanzados los 3.000 alumnos aproximadamente. Además la evidencia es enfática en las consecuencias negativas que pueden tener formas de organización que contemplen unidades administrativas demasiado ampliasⁱ.

A la luz de lo anterior, la redistribución de los establecimientos municipales en solo 69 SLE no parece la más adecuada. De acuerdo a la distribución establecida en el proyecto, en promedio el número de alumnos por SLE variaría entre los 9.595 y 36.378 dependiendo de la región de la cual se trate (ver Cuadro N°1), cifras muy por sobre lo recomendadoⁱⁱ.

En nuestro actual sistema conviven municipalidades con matrículas de tamaños muy distintos. Santiago y Antofagasta, por ejemplo, son comunas con más de 30.000 alumnos en la educación municipal, por lo que podrían verse beneficiadas de una subdivisión que permita acercar las decisiones a las comunidades educativas y generar una identidad propia. Por el contrario, hay 178 comunas cuya matrícula es menor a 2.000 estudiantes y que, por lo tanto, podrían beneficiarse de una asociación con otras comunas. En definitiva, la actual distribución de la matrícula no parece ser la más eficiente, pero la propuesta del proyecto no

representa necesariamente una alternativa superior e implica poner en marcha un proceso que involucra tiempo, recursos y riesgos.

LA REDISTRIBUCIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS MUNICIPALES EN 69 SERVICIOS LOCALES DE EDUCACIÓN NO PARECE ADECUADA

Cuadro N°1: Matrícula Promedio por Servicio Local de Educación

Región	N° de SLE	Matrícula Promedio por SLE
Región de Tarapacá	2	9,595
Región de Antofagasta	2	36,378
Región de Atacama	2	20,904
Región de Coquimbo	4	14,973
Región de Valparaíso	8	14,294
Región del Libertador General Bernardo O'Higgins	6	15,222
Región del Maule	4	26,733
Región del Biobío	11	16,598
Región de la Araucanía	5	15,272
Región de los Lagos	4	21,106
Región de Aysén	1	9,882
Región de Magallanes y de la Antártica Chilena	1	16,294
Región Metropolitana	16	21,403
Región de los Ríos	2	18,451
Región de Arica y Parinacota	1	18,391

Fuente: Elaboración propia en base a datos de matrícula publicados por el Centro de Estudios Mineduc y Proyecto de Ley "Nueva Educación Pública".

2. Reducción en la autonomía de los sostenedores.

Un segundo problema del proyecto es la fuerte reducción en la ya menoscabada autonomía de los sostenedoresⁱⁱⁱ. A través de la Dirección de Educación Pública, el gobierno central adquiere un rol protagónico en la provisión del servicio educacional, con lo que se reduce de forma importante la capacidad resolutoria de los organismos locales. Esto es un problema porque parte importante del éxito en educación está asociado a la capacidad que tenga el sistema de adaptarse a las realidades y necesidades de las distintas comunidades educativas y esto es muy difícil de lograr desde el nivel central.

Por otro lado, la estructura propuesta no genera los incentivos adecuados para que los SLE y sus respectivos comités directivos se hagan responsables de sus resultados, ya que no se les entrega las herramientas necesarias para gestionarlos.

Además, se genera un conflicto de interés para la DEP, ya que ésta debe fiscalizar la gestión de los servicios locales, pero al no entregarles libertad de gestión finalmente estaría evaluando los resultados de sus propias decisiones.

Finalmente, al entregar mayor injerencia al nivel central, se pierde la oportunidad de reducir la influencia del ciclo político en el ámbito educacional. Una de las grandes críticas al sistema actual es la influencia política a la que están sometidos los alcaldes, lo que se traduce en una visión de corto plazo y en dificultades para tomar decisiones de alto costo político como el cierre de establecimientos de bajo desempeño. Sin embargo, al entregar un alto grado de responsabilidad al nivel central, se replican los incentivos para que estos problemas persistan.

TRAMITACIÓN DEL PROYECTO Y ACUERDO

El proyecto entró al Congreso en noviembre de 2015 y fue aprobado con relativa facilidad en la Cámara de Diputados en julio de 2016. Luego, durante la tramitación en el Senado, la oposición y el oficialismo llegaron a un acuerdo para modificar el proceso de transición al nuevo sistema. Además de postergar el plazo en que la totalidad de los servicios locales deben iniciar sus funciones desde junio del 2022 a junio del 2025, se dividió el proceso en dos etapas. El objetivo de esta división era poder utilizar la implementación de los primeros servicios locales como experiencia piloto para aprender del proceso, realizar los cambios necesarios y así minimizar las consecuencias negativas que un cambio tan significativo puede generar en el sistema.

La utilización de procesos de pilotaje en la implementación de políticas públicas es una estrategia cada vez más común y ampliamente recomendada por los expertos, especialmente cuando se trata de políticas de alto alcance o que impliquen cambios importantes. Específicamente, se estableció que entre los años 2018 y 2020 entrarían en funcionamiento los primeros 10 SLE. Luego, el Presidente de la República, asesorado por un Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública, podrá realizar modificaciones al calendario de transición establecido en el proyecto para los restantes 59 servicios locales o mantenerlo como está.

Además de la división del proceso de transición en dos etapas, el acuerdo contemplaba que las municipalidades que destacaran por sus resultados en el ámbito educacional, tuvieran la posibilidad de mantener voluntariamente la gestión de sus establecimientos si mantenían también sus buenos resultados. Esto

tenía como objeto focalizar los esfuerzos en los establecimientos que necesitaran apoyo y no poner en riesgo el desempeño de aquellos que estuvieran teniendo buenos resultados.

A pesar de que es difícil encontrar razones para oponerse a los cambios contemplados en el acuerdo, éste fue rechazado en la Cámara de Diputados y fue necesario conformar una comisión mixta para su discusión. En esta instancia el acuerdo fue aprobado y el proyecto finalmente fue ratificado en ambas salas.

Pese a lo anterior, el Gobierno y la Nueva Mayoría han querido desconocer parte del acuerdo, planteando que la redacción definitiva que se le dio al artículo donde se entrega a las municipalidades con buen desempeño la posibilidad de mantener la administración de sus establecimientos, debe interpretarse como una alternativa que expira el año 2030, año en que todos los servicios locales de educación deben estar instalados.

Más allá de cuál es la correcta interpretación de la redacción, resulta impresentable que se intente desconocer un acuerdo ampliamente discutido durante la tramitación del proyecto y cuyo espíritu siempre estuvo claro. Ello solo contribuye a generar desconfianza en la real voluntad de lograr consensos, pues antepone las agendas ideológicas por sobre el objetivo que debiera primar y que no debiera ser otro que mejorar la calidad de la educación escolar.

ⁱ Para una discusión detallada sobre economías de escala y la relación entre escala de operación y resultados educacionales en Chile ver: Elaqcuá, Aninat y Martínez (2010) ¿Cómo fortalecer la educación municipal? Capacidad y responsabilidad política y Beyer (2009) ¿Qué hacer con la educación pública?

ⁱⁱ El panel de expertos convocado para elaborar una propuesta de fortalecimiento de la institucionalidad pública, propone mantener la escala comunal cuando la matrícula supere los 3.500 alumnos o juntar varias comunas en caso de que esta condición no se cumpla.

ⁱⁱⁱ Tanto los sostenedores de establecimientos particulares subvencionados como municipales enfrentan fuertes restricciones asociadas, por ejemplo, al uso de los recursos, pero los sostenedores de establecimientos municipales además enfrentan las restricciones impuestas por el Estatuto Docente, entre otras.