

# **Condiciones, características y desafíos de un sistema descentralizado de educación pública en Chile**

Diálogos sobre el futuro de la Educación Chilena  
CEPPE-PUC, CIAE- UChile , Facultad de Educación- UAH  
5 de junio 2013

Dagmar Raczynski  
Asesorías para el Desarrollo

# Punto de partida: urgencia de revalidar / fortalecer la educación pública provista por Estado

- Educación pública es un imperativo ético y necesario para el interés general del país ya que forma en valores y asienta las bases cognitivas y conductuales de la ciudadanía, expresa y fortalece la pertenencia a una sociedad, contribuye a la formación de capital humano y desarrollo económico y cohesión social.
- El desarrollo y cohesión social de un país están estrechamente vinculados a la existencia de un sistema potente de educación pública (Fullan, 2006).
- Estado debe gestionar escuelas públicas (de financiamiento y con gestión de responsabilidad pública) gratuitas y de calidad para las familias en los niveles de educación obligatorios, garantizando:
  - El acceso a la educación formal para la población en edad escolar
  - La calidad y excelencia de las escuelas
  - Pluralismo en los proyectos educativos
  - La preservación de los valores y objetivos asociados a la educación. Entre otros, respeto de las diferencias y la diversidad, los derechos humanos, la libertad de enseñanza y libertad de los padres de elegir colegio
  - Pluralismo en los proyectos educativos

# **Gestión pública descentralizada de la educación: ¿Evidencia de la experiencia internacional? Ventajas de contar con un nivel intermedio**

- Una vez lograda la masificación en la cobertura del sistema, existen ventajas de descentralizar la educación, principalmente porque el foco está puesto en la mejora de la calidad de la educación (aprendizaje cognitivo, formación de ciudadanos, desarrollo de talentos).
- La mejora en calidad se juega en los procesos de enseñanza y aprendizaje en el aula y la forma en que el director y su equipo de gestión gestionan las materias técnico pedagógicas y encarar la disciplina, convivencia y relación con los apoderados.
- El funcionamiento de las escuelas no es ajeno a las características del entorno en que se insertan y con el cual interactúan (tanto el entorno económico y social que la rodea como marco normativo e institucional y la política educativa).
- Ambos elementos presionan a sistemas que promueven la gestión local de la educación.
- La gestión descentralizada en tres niveles muestra ventajas comparativas frente a un sistema totalmente centralizado. No obstante, la creación de un nivel intermedio entre el Estado y las escuelas no asegura por sí mismo una mejora en calidad. Tampoco implica un debilitamiento del rol del Estado en definir y encauzar prioridades de política, regular el sistema, garantizar el financiamiento, etc.
- No hay nivel intermedio definido a priori, el número y escala varía de país a país.
- Tema clave es definir coherentemente las funciones que son mejor asumidas por el nivel nacional, el intermedio y las escuelas y los espacios de autonomía y de colaboración entre los niveles.

# Gestión pública descentralizada de la educación: ¿Evidencia de la experiencia internacional?

- Ventajas sistema descentralizado sobre uno centralizado. Sistema descentralizado facilita:
  - Contextualizar la política y el proceso educativo aumentando sus pertinencia para los alumnos y las familias y la realidad local
  - Construir relaciones más estrechas entre las escuelas, las familias y la comunidad
  - Movilizar recursos locales para fortalecer la enseñanza
  - Lograr sinergia entre los procesos formativos de los estudiantes y los programas sociales locales
  - Trabajar en red entre escuelas: compartir recursos, experiencias y buenas prácticas; estimular procesos de aprendizaje colaborativo; definir proyectos educativos diferenciados y complementarios en un territorio.

# **Gestión pública descentralizada de la educación: ¿Evidencia de la experiencia internacional? Atributos de un nivel intermedio exitoso**

- Asume un papel de bisagra entre la base del sistema (las escuelas) y la política nacional. Su actuar está marcado por un liderazgo coherente, con propósito y conducción, participativo, centrado en el aprendizaje de todos (profesionales, administrativos, estudiantes) y con monitoreo sistemático que retroalimenta regularmente la acción (Campbell y Fullan, 2006).
- No significa disminuir ni la iniciativa de docentes y directivos en los establecimientos ni el papel del nivel nacional, si no que ayuda a equilibrar (coordinar, hacer converger) las fuerzas que se ejercen desde arriba (currículo, estándares, incentivos y otros) con las demandas que surgen desde abajo (docencia, desarrollo profesional, competencias y liderazgo directivo).
- Lo anterior requiere de un nivel intermedio involucrado y con liderazgo en temas técnico pedagógicos y de aprendizaje así como con competencias administrativas y de gestión de recursos, capaz de trabajar en equipo con las escuelas para adaptar la política al contexto local, planificar y tomar decisiones sobre la base de evidencia empírica y el uso de datos, invertir en liderazgo instruccional, retroalimentar la acción a nivel del aula y de las escuelas, monitorear y evaluar avances, desarrollar capacidades y aceptar distintos caminos en la mejora de la calidad de la educación (Leithwood (2010)).

# ¿Evidencia de la experiencia internacional?

## **Autoridades locales exitosas**

- Tienen claridad en sus propósitos y en la dirección del cambio que desea impulsar
- Proyectan un sentido de visión y misión y cuentan con narrativa asociada
- Planifican a mediano plazo y plantean metas operativas concretas viables asociadas al aprendizaje de los alumnos
- Involucran y desafían a las escuelas y las apoyan con estrategias concretas para alcanzar la metas que se han definido, respondiendo a las necesidades de las escuelas, les entregan apoyo técnico-pedagógico
- Monitorean los procesos y entregan información pertinente
- Buscan e identifican “buenas prácticas”, promueven trabajo en red y comunidades de aprendizaje entre escuelas
- Buscan vínculos con otros actores locales que podrían apoyar el trabajo escolar

# Chile. Municipio como nivel intermedio

- Desde 1981
- Sin embargo, el sostenedor municipal se incorpora como actor visible en la política en los últimos 8 años , cuando el nivel nacional lo responsabiliza no sólo de administrar recursos financieros sino que de gestionar la educación (decidir, priorizar, planificar, fijar metas, guiar a las escuelas en el plano pedagógico y tomar decisiones de uso de recursos en función de prioridades y metas técnico-pedagógicas.
- Se rompe o debilita así la bicefalia del sistema: sostenedores administran y el Ministerio gestiona programas de apoyo pedagógico
- El entorno geográfico y social en que se emplazan las escuelas ha estado sólo marginalmente presente en la política nacional
- La educación municipal opera con reglas más restrictivas que la educación particular subvencionada en gestión de recursos humanos, está sometido a mas controles legales y administrativos, atiende a alumnos más vulnerables, no puede seleccionar / excluir alumnos, dispone de menos recursos por alumno porque por definición no puede exigir copago de las familias.

## Pese a lo anterior

- No pocos municipios han incursionado en el área técnico pedagógica. No obstante, solo unos pocos tienen una imagen clara de lo que implica y las responsabilidades que conlleva gestionar la educación municipal de la comuna .
- Los municipios con experiencias más avanzadas tienden a ser los más grandes , con más recursos, con una administración financiera de la educación relativamente saneada, con un piso de dotación profesional en el ámbito técnico. No obstante, también hay municipios pequeños que han avanzado. La escala (tamaño) no es el factor clave en una gestión técnico-pedagógica municipal más consolidada.
- Caso ilustrativo, Maipú. Hay otros, pero no han difundido su estrategia.

## **Chile. Factores asociados a una gestión técnico pedagógica más consolidada por parte de los municipios**

- Respaldo político del Alcalde y visión de mediano plazo de la educación y toma de decisiones en función de esta visión (no a las presiones políticas partidarias, clientelares y demandas de corto plazo). Visión estratégica para la educación en la comuna compartida entre autoridades políticas y técnicas y los directores de los colegios.
  - Recursos humanos con dedicación exclusiva al tema pedagógico en DAEM o Corporación que asegure un trabajo directo de soporte a los establecimientos, que puede estar mediado por terceros.
  - Trabajo profesionalizado, la estrategia de mediano plazo se traduce en metas y planes de acción concretas y realistas, con definición de responsables y seguimiento de resultados, manejo de información en los distintos niveles. Traslado de responsabilidad a los colegios. Modalidad de trabajo participativa con implicación de las comunidades escolares.
  - Orden y administración financiera responsable (claridad en ingresos y gastos por establecimiento y por categoría de gasto)
- Lo anterior, se da bajo distintos modelos de organización y gestión: más y menos centralizados (delegación de autonomía a los establecimientos en distinto grado y ámbitos); distintas modalidades de apoyo y soporte técnico pedagógico a los escuelas; y distintas formas de incorporar y estimular el buen desempeño de directivos y docentes.

# **La evidencia para Chile sugiere la existencia de seis factores o situaciones que definen un piso que hace posible que la dimensión técnico pedagógica ocupe un lugar central en la gestión municipal de la educación**

- Autoridades municipales atribuyan importancia a la educación, le otorguen un respaldo político claro, respeten las decisiones de política educativa local que hayan tomado y frenen la gravitación de presiones políticas partidarias y clientelares y de demandas de corto plazo
- Recursos humanos profesionales con dedicación exclusiva al ámbito pedagógico en los DAEM o Corporaciones
- Orden y eficiencia en la gestión de recursos y su administración financiera
- Presencia de un plan de desarrollo comunal en el cual la educación ocupa un lugar clave que se expresa en una visión estratégica para la educación comunal compartida por los actores involucrados
- Visión que se traduce en metas y líneas de acción concretas de corto y mediano plazo, que se implementan de modo planificado, definiendo responsables y mecanismos de rendición de cuentas y de evaluación, con consecuencias.
- Directivos y docentes de las escuelas se sienten partícipes y co-responsables de la política educativa comunal y su implementación.

# Dilemas en la coyuntura presente de la educación municipal

- De un lado,
  - Hay avances importantes y aprendizajes para la gestión municipal de la educación;
  - Modificaciones recientes en el marco normativo e institucional favorecen una gestión más autónoma de las escuelas guiada por el sostenedor municipal.
- De otro lado,
  - a nivel político se observa un desprestigio y cuestionamiento creciente a la gestión de la educación por parte de los municipios, sin que se haya logrado un acuerdo sobre el futuro de la educación municipal.
  - Hay acuerdo en que la gestión de la educación pública debiera ser descentralizada, tener raíces regionales o locales, estar en manos de una entidad cuyo giro único sea gestionar educación y estar distanciada o protegida de los ciclos políticos municipales.
  - El desacuerdo es profundo cuando se discute a quién traspasar la gestión de la actual educación municipal. No se ha logrado consensuar un proyecto. Mientras tanto la educación municipal disminuye su tamaño y peso, se desprestigia y muestra cada vez menor atractivo para las familias y estudiantes.

# Preguntas que es importante dejar planteadas

- ¿Cuánto más va demorar la definición de una nueva figura legal para la gestión local de la educación?
- ¿Cuál es el costo asociado a la creación de la nueva figura y el traspaso de las escuelas y profesores a ella?
- ¿Quién asegura que los responsables de la nueva figura dispondrá de las competencias, experiencia y capacidades necesarias para liderar procesos educativos de calidad en su territorio?
- ¿De dónde y de quién la nueva figura va a recibir el respaldo político local que requiere la gestión de la educación en el territorio?
- ¿Qué hacer para que mientras no se decida sobre la nueva figura no se debiliten y pierdan los importantes esfuerzos de gestión de su educación que está realizando una parte de los municipios no se pierdan? ¿Cómo evitar que las energías y recursos ya invertidos y los aprendizajes logrados no se pierdan?
- **Pregunta mayor.** La realidad socioeconómica y de la educación así como la disponibilidad de competencias para gestionar la educación varía a lo largo del país. En estas circunstancias ¿es conveniente pensar en una misma organización y figura legal para cada territorio? O, más bien, es hora de abrir las puertas a una descentralización efectiva de la educación, entendiendo por tal que los actores presentes en un territorio (comuna, varias comunas, provincia o región) se reúnan y definan en conjunto una organización adecuada a su realidad?
- Cualquiera sea el camino por el cual se opte, es importante enfrentar un desafío clave que toca el corazón de la educación pública: Transmitir en todos los niveles una narrativa / imagen positiva sobre los valores y méritos de una educación de gestión local, sus valores, prioridades, atributos y aportes. Ello implica, entre otros, abrir conversaciones sobre el tema con los actores involucrados en el proceso educativo en regiones, provincias y comunas.

Muchas gracias