

Nueva institucionalidad para la educación pública

CEP

Santiago, 22 de abril 2014

maylwin@corporacionaprender.cl

Algunos antecedentes

- Hay consenso sobre la crisis de la educación municipal (2006-2007-2008-2010-2011)
- Hay un objetivo definido: “fortalecer la educación pública”.
- Hay un diagnóstico medianamente compartido, sobre sus problemas

1) Crisis de financiamiento

2) Crisis de organización

Baja calidad de la oferta

- Diagnóstico dividido acerca de sus causas:

para unos, la causa es el estatuto docente; para otros , la privatización o mercantilización de la educación

La respuesta: des-municipalizar

A la crisis de la educación municipal, la respuesta es “des-municipalizar”

Pero las alternativas y los caminos no están claros, ni definidos, ni acordados

Des-municipalizar requiere algunas definiciones previas:

1) ¿Para qué?

2) ¿A cambio de qué?

3) ¿Cómo?

No hay claridad al respecto

Complejidad del desafío

- La crisis de la educación pública no se resuelve sólo con un cambio de proveedor (del Municipio a otro organismo, sea cual sea)
- Hay factores estructurales que no están presentes en el debate (por ej. disminución de la matrícula por factores demográficos)
- Hay problemas que requieren regulaciones nuevas que abarcan todo el sistema (por ej. dispersión de la matrícula por aumento de la oferta)
- No existe la formula perfecta, de hecho hay múltiples experiencias distintas con buenos y malos resultados

¿Para qué?

- ¿Cuál es el fin de la educación pública de en el SXXI?
- ¿Qué la distingue de la educación privada subvencionada?
- S XIX formación de la nacionalidad
- SXX democratización de la sociedad (acceso)
- S XXI ? No está claro. Actualmente es “proveedor de última instancia” (atender a los más pobres y los que no acceden al resto del sistema)

Los desafíos del siglo XXI están relacionados con calidad:

- 1) Las brechas de inequidad que se expresan en la calidad
- 2) Las brechas que nos separan de las naciones desarrolladas

Por lo tanto, la definición debiera estar relacionada con esos desafíos

Hay que dotar de contenido la educ pública de carácter estatal

¿En qué contexto?

- 1) La expansión de la matrícula de las últimas dos décadas se hizo sobre la ampliación de la educación privada
- 2) En los últimos años, ha habido una disminución significativa de matrícula por factores demográficos que afecta a la educ básica (ahora) pero afectará a la educ media
- 3) No obstante, han seguido aumentando los establecimientos educacionales
- 4) La educación municipal tiene costos más caros (estatuto docente, atención a los más vulnerables)
- 5) La educ municipal tiene menores atribuciones para gestionar las escuelas

Expansión de la educación privada

- Entre 1990 y el 2005 la matrícula de la educación municipal creció levemente (1%) mientras la matrícula del sector particular subv. aumentó en un 53%
- Entre 1990 y 2005 el peso de la matrícula del sector municipal en el total, disminuyó en un 10% (del 60% al 50%) ; el privado subv. creció del 33% al 42% y el privado pagado se mantuvo en torno al 8%.
- En Básica: el sistema municipal tuvo una pérdida de 6% ; el privado un aumento de 44%.
- En Media: la matrícula nacional se incrementó en 46%, el sector municipal sólo lo hizo en un 27%, mientras el sector particular subvencionado creció en un 78%.

Fuente: Estudio de Mario Marcel sobre Educ Municipal, 2005

Disminución de la matrícula por factores demográficos

Matrícula de básica y media

2000	3.334.000
2009	3.007.000

Con preescolar

2000	2009
3.620.000	3.607.000

Tenemos 300 mil estudiantes menos por factores demográfico
Fuente, Mineduc

Fuerte caída de matrícula municipal entre 2005 y 2009

- Entre 1990 y 2000, la matrícula municipal descendió en un 10%-
- Entre 2000 y 2009, cayó en un 21,2 por ciento. La caída se agudizó en la segunda parte del período.
- Entre 2000 y 2004 la matrícula municipal total descendió en un 3%
- Entre 2005 y 2009 lo hizo a un ritmo de 18,7 por ciento.

Aumento de número de establecimientos, y matrícula promedio y por percentil (área urbana)

	2000		2004		2009	
	Municipal	Particular Subvencionado	Municipal	Particular Subvencionado	Municipal	Particular Subvencionado
P10	137	58	149	44	126	41
P25	321	153	313	106	252	77
P50	632	360	583	279	446	208
P75	956	705	886	629	696	515
P90	1.303	1.128	1.257	1.026	1.026	951
Promedio alumnos	690	507	655	436	526	372
Número colegios	2.390	2.378	2.427	3.374	2.478	4.566

Fuente: Panel de Educación, 2011)

Número de establecimientos, y matrícula promedio y por percentil (área rural)

	2000		2009	
	Municipal	Particular Subvencionado	Municipal	Particular Subvencionado
P10	9	10	5	7
P50	33	30	23	33
P90	212	183	181	237
Promedio Alumnos	82	84	67	91
Número Colegios	3.863	839	3.351	970

Fuente: Panel de Educ. 2011)

Costos

- Sólo por efectos de Estatuto Docente (bienios y perfeccionamiento, más una planta docente más antigua y dificultades para desvincular docentes) los costos de la educación municipal son más altos que los de la educación privada.
- En circunstancias que la matrícula municipal es de 400 mil niños menos (20119, la planta docente del sector municipal es parecida a la del sector privado subvencionado (85 mil docentes el municipal, 89 mil el privado subvencionado).
- En el caso de los asistentes de la educación son 41 mil en el sector municipal y 59 mil en el sector privado sub.
- Los municipios han hecho un importante aporte financiero

Atribuciones

- Obstáculos para gestionar las escuelas
- Falta de competencias para tomar decisiones y administrar recursos humanos
- Escasa autonomía de las escuelas
- Apoyo pedagógico desde el Ministerio
- Evaluaciones centralizadas

¿Qué dice la experiencia internacional?

Los resultados educativos no dependen del tipo de sistema... sino de condiciones que éstos deben cumplir

- Países con sistemas centralizados con buenos resultados (Japón, Corea, Singapur)
- Países con sistemas descentralizados con buenos resultados : Irlanda, Nueva Zelanda, Holanda, Inglaterra

¿Qué tienen en común?

- Autonomía y responsabilización de los establecimientos
- Estándares exigentes (las escuelas saben lo que se espera de ellas)
- Evaluaciones externas de aprendizajes y monitoreo permanente de la calidad (Agencia de Calidad)
- Mecanismos de apoyo para quienes tienen dificultades

Nueva institucionalidad requiere

- Financiamiento adecuado (que no es sólo más recursos; requiere una racionalización del sistema)
- Con atribuciones para gestionar
- Carrera docente estimulante y financiable
- Profesionalización de las plantas de gestión administrativa y financiera
- Continuidad (desligada de los ciclos políticos)
- Responsabilización y rendición de cuentas
- Entrega de autonomía y fortalecimiento de equipos directivos de los establecimientos

Bases para la nueva institucionalidad

- Mantener vínculo con las comunas. (¿Carácter de proveedor a autoridades dependientes del Ministerio?).
- Más bien una reforma profunda al sistema actual , que buscar una alternativa diferente.
- Tamaño mínimo y área de cobertura definidas por matrícula (agrupar una o más comunas)
- Unidades de administración con autonomía y giro único
- Participación de alcaldes y comunidades (profesores y padres) en un Consejo
- Profesionalización de su estructura (gestión administrativa y pedagógica)
- Tamaño mínimo de alumnos por establecimiento (para todos) para asegurar capacidades y financiamiento básico
- Nueva carrera docente

Propuestas del Panel (2011): Agencias Locales de Educación

Creación de Agencias Locales de Educación (ALE)

- Reune competencias administrativas y pedagógicas, separadas en distintas unidades.
- Funcionarios regidos por código del trabajo
- Cuenta con director Ejecutivo y Consejo Directivo

Tamaño de las ALE

Tamaño de las ALE definidos en base a número mínimo de alumnos que permita financiar una estructura profesional superior obligatoria.

- Se financia con la subvención.
- las ALE serán comunales siempre que la matrícula sea suficiente para sostenerla.
- Comunas que no alcancen tamaño mínimo deberán asociarse en una ALE supracomunal
- Tamaño mínimo y área de cobertura en base a estudios técnicos validado por expertos externos y con actualización periódica

Estructura de las ALE

- Presidido por un Consejo.
- Número impar de miembros (entre 5 y 9).
- Mayoría de integrantes seleccionados por alcalde de ternas propuestas por el Sistema de Alta Dirección Pública
- Representantes de la comunidad (padres, ex alumnos u otros)
- Cuando es una ALE que integra distintas comunas, sus integrantes serán seleccionados por sus alcaldes y sus comunidades
- Se renuevan parcialmente cada dos años, por cuatro años

Funciones del Consejo de una ALE

- Define la política, aprueba el Plan estratégico
- Aprueba el Presupuesto y revisa estados financieros
- Aprueba política de remuneraciones y de contrataciones del personal
- Conoce los resultados
- Aprueba los Padem
- Nombra al Director/a Ejecutivo/a por procedimiento de alta dirección pública que dura 5 años

Funciones Director/a Ejecutivo/a

- Diseña Planes Educativos
- Define presupuestos de sus establecimientos
- Apoya a los establecimientos en el cumplimiento de sus planes
- Nombra al equipo, define remuneraciones y desvinculaciones
- Define políticas de formación continua para directores.
- Aprueba contrataciones y despidos propuestos por los directores.
- Evalúa a directores y solicitar rendiciones de cuentas a ellos.
- Desarrolla plan de evaluación docente.
- Encabeza negociaciones con los profesores
- Apoya a directores en el cumplimiento de sus planes y en su relación con la Agencia de la Calidad, la Superintendencia y el MINEDUC.

Transición

- Requiere recursos especiales para su implementación además de la subvención y la creación de una Unidad en el Mineduc que la apoye
- Debe probarse en experiencias piloto y una implementación gradual
- Abordar reformas complementarias como carrera docente
- Hacerse cargo de la disminución de matrícula
- Hacerse cargo de la dispersión de establecimientos
- Crear un clima de diálogo que disminuya los efectos de una confrontación ideológica que haga imposible los acuerdos