

Serie Mejores Prácticas

FEBRERO 2010 - Año 12 / Nº 33

Sistemas con un creciente rol de la gestión local de la educación

Suecia: amplia autonomía a las autoridades locales en educación

En el sistema educativo sueco predomina la educación pública (100% gratuita), y los centros educativos particulares representan solo 6% de la matrícula. Durante los años 80 y 90 se iniciaron profundas reformas de descentralización: el Estado dejó de definir reglas y adoptó un enfoque basado en metas y resultados. A las autoridades locales se les otorgó amplia autonomía en la administración de los centros educativos, dentro del marco definido por el gobierno central.

División de responsabilidades y gestión

A nivel central, el sistema contempla una clara división de responsabilidades entre:

- El Parlamento, que aprueba las leyes y determina el financiamiento de la educación.
- El Ministerio de Educación, Investigación y Cultura, que prepara las leyes y regula, fijando las metas nacionales a través de las orientaciones curriculares y el marco reglamentario para los centros educativos,

dentro del cual operan los gobiernos municipales.

- Diversas agencias centrales, relativamente independientes, que se encargan del cumplimiento de las leyes y del logro de las metas. Entre ellas están la Agencia Nacional para la Educación (*Skolverket*) y la Agencia para el Mejoramiento Escolar (*Skolutveckling*).

A nivel local, la gestión de los centros educativos corresponde a los 290 gobiernos municipales. Aunque no todos están organizados de la misma manera, muchos tienen juntas escolares. Su responsabilidad principal es garantizar que todos los centros educativos del país tengan estándares de calidad equivalentes. Cada junta municipal nombra uno o varios comités responsables de asegurar que la infraestructura y el equipamiento sean adecuados en términos de capacidad y de calidad, que se contraten profesores y personal calificados y se les den apropiadas oportunidades de desarrollo profesional, que los fondos municipales sean suficientes y que se den las condiciones para que los centros educativos logren las metas curriculares.

Los municipios también aprueban la apertura de nuevos centros educativos particulares (independientes) en conformidad con la ley, y muchos firman convenios de cooperación para realizar economías de escala y ofrecen servicios complementarios.

Diversos sistemas educativos del mundo -entre ellos algunos de los más sobresalientes en los rankings internacionales de rendimiento escolar- han aumentado su grado de descentralización como parte de sus reformas orientadas a mejorar la efectividad y resultados educativos. Destacamos aquí algunos de los que han apostado a un fuerte rol de los niveles municipales en la educación, como es el caso de Suecia, Finlandia, Holanda y crecientemente Japón, además de una experiencia en el distrito de Bogotá, Colombia. Los contenidos reproducen principalmente extractos del estudio "Experiencias internacionales en gestión descentralizada de la educación pública", de Françoise Delannoy y Marcela Guzmán -publicado en "La asignatura pendiente. Claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile", Marcel M. y Raczynski D. (Eds.), Uqbar editores. 2009- enriquecido con otras fuentes.

Cada municipio prepara un plan escolar, aprobado por su junta, en el cual establece los objetivos generales de sus centros educativos dentro del marco curricular definido por la Ley de Educación. Dicho plan debe

especificar las medidas contempladas para lograr las metas nacionales. El municipio monitorea y evalúa la implementación del plan, entrega al Gobierno informes regulares de evaluación, realiza auditorías de la calidad y supervisa los centros educativos subvencionados por sus recursos.

Gestión administrativo-financiera

La municipalización de la administración escolar resultó en cambios profundos en el rol de los directores y profesores, lo que llevó a una revisión de la Ley Constitucional de Educación de 1985. Los municipios son los encargados de contratar y de fijar las condiciones de trabajo del personal de los centros educativos públicos, dentro de un marco determinado por el Gobierno Central.

En muchos municipios, la gestión de los profesores y de la infraestructura fue delegada a los directores. Estos últimos deben

ejercer el liderazgo pedagógico y son responsables del logro de las metas nacionales en el centro educativo.

El financiamiento de los centros educativos es compartido entre el gobierno central y los municipios, siendo la fuente principal de ingreso de la comuna el impuesto municipal. Además, cada municipio recibe del Estado una subvención que tiene dos elementos: uno general y otro de compensación de desigualdades. Cada municipio tiene autonomía para decidir cómo asignar los recursos y cómo organizar las actividades. En la mayoría de los casos, los comités municipales entregan a cada centro educativo un presupuesto general para salarios, materiales y equipos de enseñanza, arriendo de infraestructura. Un municipio que no cumple con sus obligaciones puede ser intervenido, pero nunca ha sido necesario.

Al igual que Suecia, su vecino Finlandia ha alcanzado un alto grado de descentralización de la gestión escolar, tras un proceso gradual de cambios en las últimas cuatro décadas (ver recuadro 1).

Holanda: responsabilidad municipal, pero fuerte manejo de los privados

Holanda es uno de los sistemas educativos más destacados dentro de los países de la OCDE: fue el segundo país occidental con mejores resultados en TIMSS 2003 y el segundo europeo en Pisa 2006. En este país, más del 70% de los alumnos están en centros educativos financiados por el Estado a través de los municipios, pero que son administrados por el sector privado.

Un rasgo característico del sistema educativo holandés es la forma en que combina una política centralizada con una administración y un manejo descentralizado de los centros educativos.

La educación pública está a cargo de los municipios en un contexto en que la Constitución garantiza la libertad de educación. De acuerdo a ello, se reconoce la libertad para fundar escuelas privadas sobre la base de una opción religiosa o ideológica, con posibilidad de elegir cómo se enseña. Todos los centros educativos, sean municipales o privados, reciben el mismo financiamiento público, diferenciado según el alumado. También enfrentan las mismas metas de aprendizaje, así como el mismo sistema de inspección y mecanismo presupuestario. Esto genera una baja varianza de calidad entre establecimientos.

Política centralizada

Desde el nivel central, el Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia define la política y regula el sistema, fijando un conjunto de estándares de calidad que son aplicables a todas las escuelas, públicas y privadas: las materias que se deben estudiar, los objetivos de logro, los contenidos de los exámenes nacionales, el número de horas de enseñanza al año, la capacitación y cualificación requerida para los profesores, y la participación de alumnos/padres y del personal de la escuela en la planificación y en el reporte de resultados, entre otras cosas.

Recuadro 1

FINLANDIA

En Finlandia, los municipios administran la mayoría de los centros educativos, jugando un fuerte papel en la educación, especialmente a partir de los años 90 en que el nivel central les transfirió más poder en este ámbito.

Desde el nivel central, el Ministerio de Educación define la política sectorial, el marco legislativo y el financiamiento, mientras que el Consejo Nacional de Educación es responsable del desarrollo curricular, de la medición y evaluación, y de los servicios de apoyo a los centros educativos y a los profesores. Más allá de esto, las cerca de 400 oficinas municipales de educación (con un director nombrado, miembros elegidos y servicios de funcionarios) gozan de un alto nivel de autonomía en la implementación de la política nacional, mientras las 11 oficinas provinciales tienen poderes muy limitados. Las decisiones importantes son consensuadas entre el gobierno, los municipios y el sindicato de profesores.

La rendición de cuentas está bien instalada en todo el sistema, pero es de tipo profesional e interna, basada en la evaluación formativa (orientada al aprendizaje), en vez de la evaluación externa y punitiva. A nivel nacional, el Consejo Nacional se focaliza en el cumplimiento de los objetivos fijados por la ley. Los pilares del sistema son la evaluación de los resultados de aprendizaje, la producción de indicadores y las evaluaciones temáticas.

A nivel local, los municipios y los centros educativos son encargados de desarrollar el proceso de enseñanza/aprendizaje en coherencia con los objetivos nacionales y tomando en cuenta las condiciones locales. La autonomía creciente de los establecimientos y sus consejos escolares ha resultado en una fuerte diferenciación de la oferta.

Los municipios financian la infraestructura con el apoyo del gobierno central, el cual contribuye con entre un 25 y un 50% de la inversión y 57% de los gastos corrientes. Estos contratan a los directores siguiendo procesos similares a los del sector privado. Los profesores se rigen por el estatuto de funcionario municipal, dentro de un marco nacional. Los directores son líderes educacionales, y también son los responsables del manejo del personal, del presupuesto y de los resultados.

Fuente: Françoise Delannoy, Marcela Guzmán (2009).

El ministerio tiene un rol fundamental en estructurar y financiar el sistema, en la inspección de la educación, en los exámenes nacionales y en el apoyo a la cobertura de gastos de los estudiantes en secundaria y becas para la educación superior y vocacional.

El ministerio es apoyado por distintas agencias semi-independientes responsables del currículo, del Instituto Nacional de Medición Educacional y de la innovación en capacitación. Un consejo educacional, compuesto de expertos y profesionales nombrados por la reina, asesora al ministerio, al parlamento y a los municipios, analizando asuntos relevantes a requerimiento de las autoridades o por iniciativa propia.

Manejo descentralizado

La gestión de los establecimientos a nivel local, por su parte, se destaca por la descentralización. Aquí los actores clave son las juntas municipales y los directorios de los centros educativos, llamados “autoridades competentes”, existiendo una tendencia hacia directorios multicentros para realizar economías de escala. Los miembros de las autoridades competentes son elegidos, en el caso de los centros educativos públicos, y nombrados en el caso de los privados. Un rasgo del sistema holandés es que el rol de coordinación y de supervisión del municipio es bien aceptado, tanto por los establecimientos públicos como por los privados.

Cada municipio define su política educacional dentro del marco nacional. Las juntas municipales desarrollan cada año un plan comunal para compensar las desventajas sociales y son responsables de la infraestructura de los centros educativos, del equilibrio público/privado, de la calidad de la oferta y de la lucha contra el abandono y el fracaso escolar. También ofrecen servicios de apoyo en competencia con el sector privado. Las autoridades elegidas frecuentemente delegan en un comité de funcionarios y consultores sus responsabilidades educacionales. Las juntas son evaluadas/fiscalizadas por un ente distinto de los centros educativos.

Rendición de cuentas y evaluación

Cada centro educativo elabora un *prospectus*, documento estratégico a cuatro años

Recuadro 2

ESCUELAS MUNICIPALES CONCESIONADAS DE BOGOTÁ

El programa de concesiones de escuelas municipales del distrito de Bogotá, representa un modelo mixto público-privado que puede ser de especial interés para municipios.

Iniciado en 1999, se enmarca en un convenio entre la Secretaría de Educación del distrito (SED) y un grupo de escuelas privadas, corporaciones u organizaciones, y busca transferir la capacidad de gestión educativa de instituciones que han mostrado su efectividad, hacia zonas marginales y periféricas de la ciudad, donde hay una alta demanda no satisfecha en educación básica y media en los dos estratos sociales inferiores de Bogotá. El programa se apoya en un proceso de licitación en que las propuestas del sector privado se estructuran en torno a un plan de gestión para uno o más centros educativos públicos. Tiene como meta de alcanzar en 15 años a 45.000 niños en 51 escuelas en jornada única, que representará cerca de 4% de la oferta pública de Bogotá.

La SED pone a disposición las instalaciones y dotaciones y paga al concesionario un monto por niño al año (en el año 2000 alcanzó a US\$ 475, menor al costo unitario en los colegios públicos de Bogotá que era de US\$ 595 y atendía solo media jornada). El convenio con los concesionarios establece claros estándares a ser cumplidos, pero los centros educativos tienen autonomía de gestión y libertad curricular y pedagógica, y son evaluados exclusivamente por sus resultados. Si no logran las metas preestablecidas en pruebas estandarizadas y en indicadores de abandono, la SED puede terminar el convenio.

Por ley, cada institución gerente tiene que desarrollar un “proyecto educativo institucional” (PEI) en colaboración con los padres y miembros de la comunidad, obtener su aprobación, financiarlo y ser evaluada por los resultados. La SED monitorea el desempeño de las instituciones gerentes mediante tres mecanismos: inspección física de la infraestructura y mantención por una empresa privada, supervisión para asegurar el cumplimiento con los estándares y normas pedagógicas, y una evaluación externa, financiada por la SED, para determinar en qué medida se ha cumplido con los objetivos académicos.

Fuentes: Françoise Delannoy, Marcela Guzmán (2009); PREAL, Base de datos Buenas Prácticas. Política Educacional y Reforma Educativa en América Latina

que, junto con una evaluación, sirve de base a las visitas evaluativas de los inspectores (cada 3 a 4 años). Además, cada año cada centro educativo tiene que rendir cuentas al Inspectorado. Un centro educativo que no logra mejorar después de una inspección o que no cumple con las reglas del juego, pierde el financiamiento estatal, lo que en definitiva significa el cierre del mismo.

El Inspectorado es la instancia que fija metas nacionales que reflejan las expectativas de aprendizaje para los niños, mientras que los planes de centros educativos explican cómo se propone lograr esas metas y los avances de los alumnos son monitoreados individualmente mediante pruebas diseñadas internamente o que se compran al Instituto Nacional de Medición Educacional o a proveedores comerciales. La única prueba externa obligatoria es la del final de la educación secundaria.

Las actuales tendencias en el sistema educativo holandés son la simplificación administrativa, la desregulación y la autonomía escolar, junto con una rendición de cuentas más exigente.

Japón: en el camino de la descentralización

A pesar de tener un sistema educativo con un rol fuerte del Estado y aún poco descentralizado, Japón ha tenido desde 1998 tres olas de reformas en materia de descentralización: la primera se focalizó en el marco regulatorio, las condiciones de empleo, el liderazgo escolar y la flexibilización; la segunda lo hizo en la autonomía escolar, el liderazgo directivo y la apertura a la comunidad. La tercera, se centró en la libertad de elección para los padres y en la libertad de enseñanza para los colegios.

La administración educacional se basa en tres niveles:

- El ministerio, que define el marco sectorial, establece estándares nacionales, apoya la entrega de educación a nivel local y promueve la implementación de los proyectos sectoriales.

- Las prefecturas (47), que manejan los liceos, las escuelas para niños con necesidades especiales y centros para el aprendizaje a lo largo de la vida, y supervisan las escuelas privadas.
- Y los municipios (más de 3.000), que manejan los dos primeros ciclos escolares.

Las juntas prefectorales y municipales tienen un papel clave. Sus miembros son nominados por el gobernador y por el alcalde, respectivamente, y su rol consiste en determinar la política educacional local, cuya implementación es responsabilidad de un superintendente. Las regulaciones de la gestión escolar son determinadas por las juntas y solo presentan pequeñas variaciones. Además, las juntas son responsables de la gestión financiera y de recursos humanos del sector.

El marco curricular es determinado en el nivel central y orienta la formulación del currículo por parte de las juntas municipales. Los currículos de los cursos son revisados sobre la base de informes del consejo curricular nacional. Cada centro educativo desarrolla su propio currículo dentro del cual los exámenes de entrada a las universidades ejercen una fuerte influencia en su contenido y diseño.

La rendición de cuentas es principalmente interna (orgullo profesional para los profesores o personal para los estudiantes).

Aspectos de gestión

En materia de finanzas, las juntas municipales son dependientes de subvenciones provenientes de impuestos locales del Estado, entregadas para corregir las disparidades financieras locales. La mitad de los costos del personal son financiados por el nivel central y el resto por la prefectura. Tradicionalmente, los directores de centros educativos han tenido poca discreción presupuestaria, pero una nueva ley propone darles autonomía en esta materia, permitiendo que adapten su presupuesto a la política individual del centro, a ser definido por los directores.

Las prefecturas son responsables de la gestión de la gestión personal en lo que se refiere a reclutamiento, promociones, evaluación del desempeño, transferencias y despidos. El reclutamiento está basado en concursos, mientras que la evaluación del desempeño es realizada por el director del centro educativo, pero validada por el consejo. A su vez, las juntas municipales monitorean el servicio entregado por los profesores y entregan a los consejos prefectorales informes confidenciales sobre nominaciones, despidos, y

promociones. Al menos cada 10 años, los profesores del sector público son transferidos por los consejos a otro centro educativo, como una forma de eliminar las diferencias de calidad dentro de una misma jurisdicción, promover el desarrollo profesional a través de experiencias distintas y reducir la corrupción. Los directores pueden presentar a los consejos su opinión sobre nominaciones, despidos y promociones.

Las juntas municipales de educación son responsables de la capacitación del personal y (desde 1999) de las decisiones sobre la organización de las clases.

Existe una larga tradición de trabajo técnico-pedagógico en equipo dentro de los centros educativos, pero este no se extiende a formar redes con otros establecimientos. Los profesores japoneses, cuentan con 20 horas semanales para la planificación cooperativa, investigación y preparación de clases. El ministerio ofrece estímulos financieros para la experimentación curricular. Los directores tienen más autonomía en el área currículo-pedagógico que en el área financiera y de recursos humanos. ©

Fuentes:

-Françoise Delannoy, Marcela Guzmán, "Experiencias internacionales en gestión descentralizada de la educación pública, en "La Asignatura pendiente. Claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile". Mario Marcel, Dagmar Raczyński (eds.) Uqbar Editores. 2009

-Base de datos Buenas Prácticas. Política Educacional y Reforma Educativa en América Latina de PREAL: Programa de Colegios en Concesión (Colombia). En: http://www.preal.org/Actividades.asp?Id_Actividades=4&Id_Seccion=24

-José Bal, Jos de Jong, "Improving School Leadership - OECD Review. Background Report for the Netherlands". Marzo 2007.

-Center for Research on International Cooperation in Educational Development (CRICED) University of Tsukuba. S/f. Educational System & Practice in Japan. En: www.criced.tsukuba.ac.jp/keiei/kyozai_ppe_f6.html

Recuadro 3

CRECIENTE AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN DE LOS CENTROS EDUCATIVOS JAPONESES

Desde fines de la década pasada, las leyes y regulaciones de la educación han tendido a una creciente autonomía de los centros educativos, para avanzar hacia una gestión escolar que sea capaz de tomar decisiones sobre el personal, el establecimiento de las metas educacionales y el diseño curricular, entre otros.

Esto implica que cada escuela se haga cargo de fijar una visión y estrategia de mediano y largo plazo, y elabore sus planes de gestión sobre esa base: plan anual educativo, plan de personal, de presupuesto, de infraestructura, de organización, y plan externo. Al hacerlo, deben tener en cuenta la Ley de Educación Escolar, las políticas del consejo de educación, la condición actual de los niños y las necesidades de los padres y la comunidad.

Por otra parte, la gestión curricular está siendo cada vez más importante en la vía de estructurar una gestión más autónoma de los centros educativos. La gestión del currículo en cada escuela debe incluir el desarrollo, organización, implementación y evaluación del mismo.

Finalmente, también tiene un rol importante la evaluación escolar, realizada principalmente por la propia escuela o encargada a los padres y miembros de la comunidad. El objetivo de la evaluación es poder mejorar en el siguiente periodo académico a través de la auto-inspección. Como forma de rendición de cuentas, se espera creciente que la autoinspección sea informada y transparentada hacia la comunidad.

Fuente: Center for Research on International Cooperation in Educational Development (CRICED) University of Tsukuba. S/f. "Educational System & Practice in Japan"