

SOBRECARGA ADMINISTRATIVA EN ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALESⁱ.

- Durante los últimos 10 años, se han impulsado importantes cambios en nuestro sistema escolar. Si bien muchos han sido positivos, la falta de consideración de las realidades locales y la tendencia controladora propia del gobierno central son dos elementos que han influido fuertemente en la forma en que los cambios han sido implementados, lo que se ha traducido en una creciente sobrecarga administrativa que ahoga a los establecimientos educacionales.
- Identificamos cinco fuentes principales de sobrecarga administrativa, las que al ser analizadas muestran cómo los cambios han sido impulsados sin buscar en los establecimientos un aliado en la transformación del sistema y sin percatarse que el enorme esfuerzo que implican los cambios en términos administrativos va en desmedro de la calidad de la educación que reciben los niños atendidos.

Durante los últimos 10 años se han impulsado importantes cambios en nuestro sistema escolar, tanto en lo que respecta a la cantidad de recursos invertidos, como en el ámbito institucionalⁱⁱ. Si bien muchas de estas modificaciones han sido positivas, la falta de consideración de las realidades locales y la tendencia controladora propia del gobierno central, son dos elementos que han influido fuertemente en la forma en que los cambios han sido implementados.

Por un lado, el uso de los nuevos recursos ha estado fuertemente restringido por el nivel central a través de una serie de condiciones que los establecimientos deben cumplir para cada gasto que realizan. Por otro lado, la nueva institucionalidad ha significado que los establecimientos se enfrenten a nuevos requerimientos por parte del nivel central y a más interlocutores. Ambos elementos se han traducido en un importante aumento de los recursos destinados a cumplir con tareas administrativas, en desmedro de las funciones propiamente pedagógicas.

Con el objeto de tener una aproximación de las causas específicas detrás del fenómeno, recogimos la opinión de distintos sectores del ámbito educacional. Sin importar su origen, los problemas expuestos fueron muy similares. A continuación, las principales conclusiones.

FUENTES DE SOBRECARGA ADMINISTRATIVA

1. No hay claridad sobre el uso que se le puede dar a los recursos.

La principal causa de este problema reside en la facultad que tiene la Superintendencia de Educación para interpretar la normativa educacionalⁱⁱⁱ, ya que esta interpretación no siempre está en línea con lo que el sentido común indica. Por ejemplo, la ley establece una subvención de apoyo al mantenimiento de los establecimientos, lo que hace suponer que se podrían utilizar estos recursos en el pago de los honorarios de un pintor para que pinte las salas a fin de año. Sin embargo, de acuerdo a la interpretación de la Superintendencia no es posible financiar remuneraciones con los recursos asociados a esta subvención^{iv}.

Esta contradicción es una fuente permanente de carga administrativa para los establecimientos educacionales, ya que sus directivos deben verificar que los usos que se den a los recursos correspondan a los aprobados por la Superintendencia y que se cuenta con toda la documentación necesaria para justificarlos. En el caso de la pintura de las salas, por ejemplo, la Superintendencia no aprueba el pago de honorarios a un pintor, pero sí la contratación de una empresa que entregue el servicio de pintura. Cada uno de estos detalles quitan tiempo y producen incertidumbre, lo que ha llevado a que algunos sostenedores incluso manifiesten la necesidad de contratar personal extra para abordar esta función^v, dando cuenta de la enorme desviación de recursos que está produciendo el sistema es desmedro de la calidad de los niños atendidos.

A esto se suma que los usos aprobados por la Superintendencia han ido cambiando en el tiempo, lo que ha hecho aún más confusa la situación. Por ejemplo, en la última versión disponible del manual para la rendición de cuentas^{vi}, se indica que sí pueden ser cargados a la Subvención Escolar Preferencial (SEP) los aportes previsionales con cargo al empleador correspondientes a los empleados que realizan funciones asociadas al Plan de Mejora. Sin embargo, el año 2013 la Superintendencia había informado que tales gastos no podían ser financiados con la SEP^{vii}.

2. Los establecimientos no cuentan con las capacidades técnicas necesarias para dar respuesta a los requerimientos del Gobierno Central.

El que cada fuente de financiamiento esté ligada a un uso específico ha hecho necesario llevar una contabilidad separada por cada tipo de ingreso,

complejizando de sobremanera su administración y haciendo necesario contar con conocimientos financieros y contables.

Por ejemplo, si un director quiere saber si le alcanzan los recursos para pintar las salas a fin de año, no basta con analizar el nivel de ingresos y gastos totales, sino que es necesario saber cuánto se ha gastado en mantenimiento durante el año y comparar este monto con los ingresos percibidos a través de la Subvención de Apoyo al Mantenimiento. El ejemplo anterior es sencillo, pero muchas de las situaciones que se producen en un colegio no lo son. ¿Qué pasa si renuncia un profesor que tiene asignadas horas para trabajar en el programa de integración, horas para participar en actividades del plan de mejora y horas de clases? Estos 3 “tipos de horas” deben financiarse con subvenciones distintas. ¿Cómo se redistribuyen estas horas en profesores cuyos valores hora son distintos al valor hora del profesor que renunció? ¿Cómo se refleja este cambio en el gasto proyectado de cada subvención? Este tipo de preguntas surgen todo el tiempo, y para contestarlas se requiere contar con la ayuda de profesionales especializados en el área de la administración.

3. El proceso que se debe seguir para poder utilizar los recursos es muy complejo, por lo que requiere la dedicación de bastante tiempo.

Además de las capacidades técnicas mencionadas más arriba, el proceso asociado al uso de los recursos ha ido requiriendo una inversión cada vez mayor en tiempo. Un ejemplo de esto es la obligación de licitar los servicios de asesoría y capacitación. La entrada en vigencia de esta obligación tuvo como resultado la transformación de un proceso simple, que consistía básicamente en la firma de un contrato entre las partes involucradas, en un proceso que consta de varias etapas y que implica dedicar parte importante del tiempo de una persona. De acuerdo al documento de orientación publicado por el Ministerio de Educación para llevar a cabo la contratación de este tipo de servicios^{viii}, el proceso consta ahora de siete etapas: elaboración de los términos de referencia; publicación del llamado al menos en un diario de circulación regional; período de consultas y respuestas; período de recepción de ofertas; evaluación de las ofertas por parte de una comisión evaluadora (compuesta por representantes de la comunidad escolar) en conformidad con los criterios establecidos en las bases del concurso; comunicación de los resultados del concurso a todos los participantes y, finalmente, la firma del contrato.

Como es de esperar, un procedimiento como el descrito no solo requiere de capacidades técnicas específicas, sino también de la inversión de una cantidad de tiempo importante en gestión y coordinación de todas las etapas, lo que desvía recursos desde el trabajo pedagógico al ámbito administrativo. Esta misma situación es mencionada una y otra vez por los miembros de los equipos directivos consultados en relación a distintos procesos, recibiendo especial atención los procesos asociados al Plan de Mejora Educativo (PME).

4. Los requerimientos que hacen los distintos organismos del Estado muchas veces no consideran las particularidades de un establecimiento escolar.

El adecuado funcionamiento de un establecimiento educacional se caracteriza por requerir de un alto nivel de planificación previa. Una vez que el año escolar ha comenzado, es muy difícil incluir nuevas actividades a las ya planificadas. Sin embargo, esto no es considerado por el resto de las instituciones del sistema educativo, que funcionan con sus propios ritmos y plazos en lugar de ponerse al servicio de los establecimientos educacionales.

Llama especialmente la atención la falta de adecuación de todo el proceso PME, cuyo principal objetivo es precisamente ordenar y focalizar las acciones de los establecimientos al exigirles el uso de una metodología de planificación específica. Sin embargo, la forma en que el Ministerio lidera este proceso es totalmente contraproducente con su objetivo.

En primer lugar, todos los años se cambian las orientaciones y metodologías sugeridas para elaborar y ejecutar la planificación, lo que ha dificultado la familiarización con el proceso por parte de las comunidades educativas. En segundo lugar, los plazos establecidos para las distintas etapas del proceso (diagnóstico, planificación, implementación y evaluación) no tienen ninguna relación con las fechas en que por naturaleza a los establecimientos les resultaría más fácil y útil realizarlas^{ix}. Por ejemplo, las orientaciones generales para el proceso PME 2016 fueron entregadas en enero del mismo año, cuando lo normal es que las primeras etapas del proceso (diagnóstico y planificación) sean realizadas por el establecimiento a fines del año anterior. Además, las orientaciones consideraban que ambas etapas fueran llevadas a cabo durante abril del 2016, cuando es evidente que a esas alturas del año la planificación del colegio ya debe estar en plena ejecución.

5. No hay claridad sobre la cantidad de recursos con que contará el colegio el próximo período.

Las principales variables que definen los ingresos de un establecimiento subvencionado son el número de alumnos que tiene y su correspondiente porcentaje de asistencia, ambas variables bastante predecibles en el mediano plazo. Sin embargo, los cambios de los últimos años han llevado a que el nivel socioeconómico de los alumnos comience a jugar también un rol bastante importante, lo que si bien es adecuado en términos de eficiencia, es un elemento menos predecible en el tiempo.

Por otro lado, existen algunas fuentes de ingreso adicionales a las subvenciones, cuyos plazos de recepción no son claros, lo que produce incertidumbre y dificulta la adecuada gestión de los recursos. Ejemplo de esto es lo que sucede con el Fondo de Apoyo a la Educación Pública (FAEP), que este año corresponde a unos \$ 255.400 millones, de los cuales a junio se habían transferido solo el 0,32%^x. Esto se viene repitiendo hace ya varios años y genera en los sostenedores la necesidad de estar constantemente consultando al Ministerio por la disponibilidad de estos recursos.

En la práctica, no tener claridad sobre la cantidad de recursos con que se contará durante el año complejiza la administración de cualquier organización. Esto se ve especialmente exacerbado en los establecimientos educacionales que no funcionan en red, y que por lo tanto, no cuentan con la capacidad de gestión o liquidez que les permitan adecuarse a cambios en los ingresos presupuestados, gastos inesperados, etc.^{xi}.

CONCLUSIONES

Al analizar las causas de sobrecarga administrativa que los directivos y sostenedores mencionan, queda en evidencia que los cambios han sido impulsados desde arriba hacia abajo de manera algo forzada, sin que se preparara adecuadamente a los establecimientos para implementarlos y sin buscar en ellos un aliado en la transformación del sistema. En lugar de reconocer que quienes trabajan día a día en los establecimientos son quienes mejor conocen las necesidades de sus alumnos, se opta por controlar lo más centralizadamente posible el uso que se da a los recursos, a pesar del enorme esfuerzo en términos administrativos y el consecuente desvío de recursos desde el ámbito pedagógico.

Como se ha demostrado, el problema de la sobrecarga administrativa en los establecimientos educacionales tiene su origen en múltiples fuentes, por lo que no existe una sola medida que permita resolverlo. Solucionarlo necesariamente requerirá de un conjunto de medidas, que aborden las debilidades que hoy enfrentan los establecimientos educacionales en el ámbito administrativo, pero que por sobre todo permitan adecuar los procesos y requerimientos a la realidad de las escuelas.

ⁱ Más detalles en Tupper, MC (Agosto 2017). "Sobrecarga administrativa en el Sistema Escolar", Serie Informe Social N° 167, LyD.

ⁱⁱ Dentro de estos cambios, destaca la creación de la Subvención Escolar Preferencial a través de la cual se incrementa de forma importante la cantidad de recursos que reciben los alumnos pertenecientes a los primeros cuatro deciles de ingreso y la creación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación.

ⁱⁱⁱ Ley 20.529. Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media. Artículo 49.

^{iv} Superintendencia de Educación (2016), Manual de Cuentas para la Rendición de Recursos Públicos Destinados a Educación 2016 – 2017, pag 47.

^v En entrevista publicada por el Diario La Tercera a Lily Ariztía, Gerente de red de colegios SIP, a propósito de la aprobación de la ley 20.248. Frente a la pregunta ¿Ampliarán su personal? la entrevistada responde "Sí, vamos a fortalecer las estructuras administrativas sobre todo para las rendiciones de los dineros que se vienen a propósito que el proyecto fija una lista de cosas en las que se puede gastar los dineros de la subvención. Nosotros somos partidarios de la rendición de los recursos, ya sean públicos o privados, pero creemos que una cosa es rendir los recursos y otra cosa es que te ahoguen con las rendiciones. El año pasado en el área de finanzas y gestión teníamos a seis personas y contrataremos a cuatro más."

^{vi} El Manual de Cuentas para la Rendición de Recursos Públicos Destinados a Educación es un documento que la Superintendencia de Educación entrega todos los años a los sostenedores para orientarlos en este proceso. La última versión corresponde a la entregada en noviembre del año 2016.

^{vii} Superintendencia de Educación Escolar (2013), Instructivo Rendición de Cuentas Subvención Escolar Preferencial, pag 16.

^{viii} Ministerio de Educación 2016, Orientaciones para la contratación de Servicios de Asistencia Técnica Educativa (ATE) a través de Concurso Público, en el marco de la Ley de Inclusión.

^{ix} Más detalles en Tupper, MC (Agosto 2017). "Sobrecarga administrativa en el Sistema Escolar", Serie Informe Social N° 167, LyD.

^x Dipres, Informe de Ejecución Programa Segundo Trimestre 2017.

^{xi} A partir del análisis de la base de datos "Directorio Sostenedores 2016" elaborada por el Centro de Estudios Mineduc, se obtiene que solo un 17% de los sostenedores administra dos o más establecimientos.