



Alejandro Rodríguez,  
Economista



José Alexander García  
I+D, EDUCA

### **LA DESCENTRALIZACION Y AUTONOMÍA COMO CAMINO A LA CALIDAD EDUCATIVA**

Una organización se encuentra centralizada cuando las decisiones son tomadas por un solo foco de poder. Mientras que un organismo descentralizado, cuenta con una escala de toma de decisiones por varios niveles, e incorpora nuevos agentes con nuevas responsabilidades que se encuentran alojados no solo en el organismo central (Reguzzoni, 1994). Por su parte, el concepto de “autonomía institucional” indica la capacidad de decidir y ejecutar acciones relativas a la vida institucional.

Algunos expertos aseguran que la autonomía institucional conduce a una mayor eficiencia, calidad y equidad en la distribución de la educación. Con una ampliación de los márgenes de decisión por parte de los actores (autoridades, docentes, familias, comunidad), coloca a la escuela como el centro de la transformación (Munín, 1999). Por ende se afirma que las políticas de descentralización educativa han pretendido alcanzar una mayor democratización del sistema involucrando la opinión de actores dentro de su contexto particular.

Según Hanson, las reformas a favor de mayores niveles de descentralización en la región, comprenden objetivos que a su vez se interrelacionan: a) mayor eficiencia administrativa con la toma de decisiones de una forma rápida y menos burocracia; b) redistribución de la responsabilidad financiera a un contexto específico; c) mayor democratización a través de la distribución del poder; d) mejoramiento de la calidad de la educación, ya que existe la expectativa de que a medida que se tomen las decisiones más cerca de la escuela los padres y la comunidad velarán por la aplicación de las políticas implantadas (PREAL, 1997).<sup>1</sup>

Para el caso de la República Dominicana la Ley General de Educación 66-97 dicta en su artículo 102 que se establezca una estrategia progresiva y gradual entorno a la descentralización de las funciones, servicios, programas y proyectos del sistema educativo. Para estos fines se crean las Juntas Regionales, Distritales y de Centro Educativo como órganos accionarios, amparados bajo el artículo 105 de dicha Ley. Las juntas tienen como deber ser los veedores de las políticas públicas emanadas y ser los representantes directos de las comunidades a la que pertenecen posibilitando el proceso de participación.

La Ordenanza 02-2008 establece el Reglamento General de Funcionamiento de las Juntas, mientras que la Resolución 0668-2011 instruye sobre el manejo de los fondos otorgados a dichas juntas. Según esta resolución el monto presupuestado a transferir varía según el tipo de junta;

---

<sup>1</sup> Hanson, E. M., 1997, PREAL, La Descentralización Educativa: Problemas y Desafíos, disponible en: [http://www.oei.es/reformaseducativas/descentralizacion\\_educacional\\_problemas\\_desafios\\_hanson.pdf](http://www.oei.es/reformaseducativas/descentralizacion_educacional_problemas_desafios_hanson.pdf)

esto fundamentalmente bajo el cálculo de la matrícula (per cápita) y la ubicación y acceso de los centros educativos.

Las juntas pueden ser de cinco tipos: a) Juntas Regionales de Educación; b) Juntas Distritales de Educación; c) Juntas de Plantel Educativo; d) Juntas de Centro Educativo y e) Juntas de Red Rural de Gestión Educativa. Dependiendo del tipo de junta se conforman por directores de escuelas privadas y públicas, miembros de las Asociaciones de Padres, Madres y Amigos de la Escuela (APMAEs), representantes de docentes, representante estudiantil, entre otros. Las juntas se formalizan con el nombramiento de un Presidente, un Secretario y un Tesorero, este último, según la normativa, deber ser asumido por el representante de la APMAE.

No obstante, para que las juntas puedan ser reconocidas para una asignación presupuestaria éstas deberán cumplir con los siguientes requerimientos: a) ser una junta legalizada; b) tener una cuenta bancaria abierta; c) establecer un plan operativo y/o proyecto de centro y presupuesto elaborado; d) contener información actualizada en el sistema de gestión de centros (matrícula estudiantil, asignación docente, planta física y servicios); e) poseer equipos tecnológicos y conectividad; f) energía permanente; y, g) un personal administrativo financiero competente (Resolución 0668-2011).

A partir de la resolución 0668-11, la conformación de las Juntas de Centros Educativos ha aumentado de manera significativa. Para diciembre de 2014, habían sido creadas 7,116 juntas de un total de 11,345 centros educativos; es decir 63% de los centros cuenta con una Junta debidamente constituida (**Gráfico 1**).



**Fuente:** Elaboración propia con base en memorias MINERD 2015.

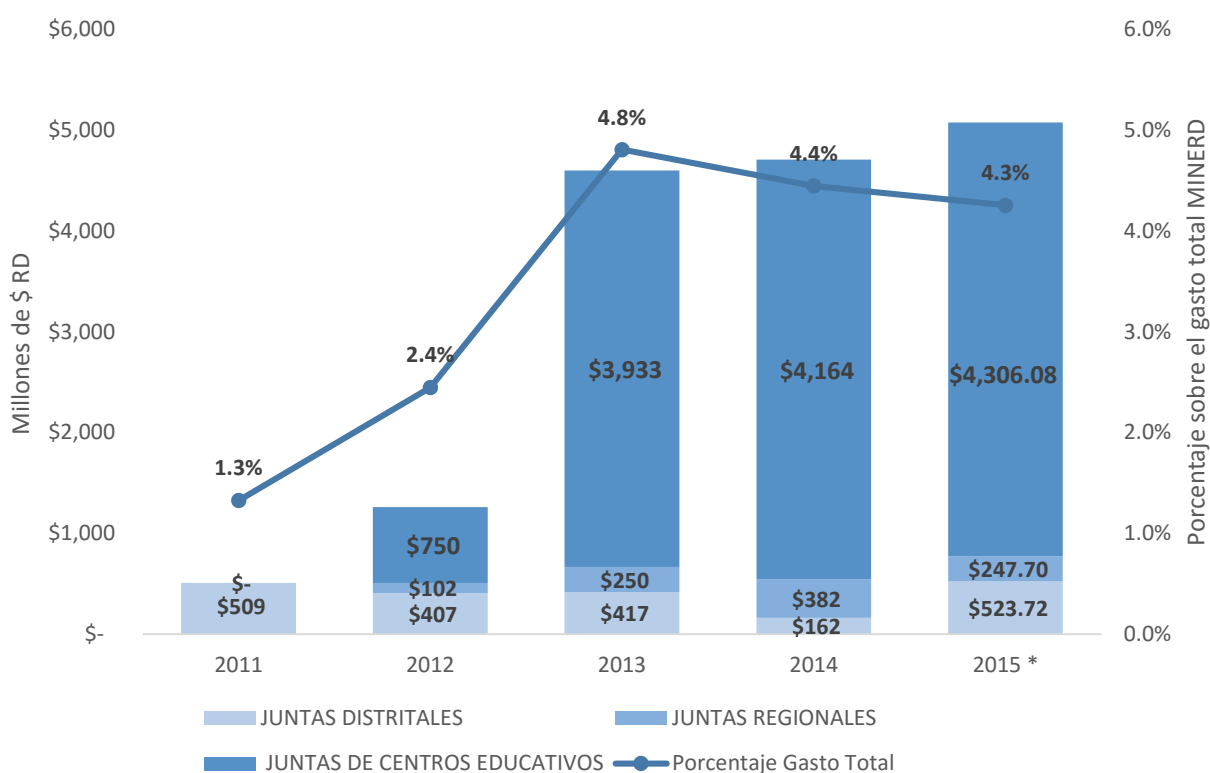
Si bien es cierto que se han realizado avances en el incremento de juntas y en el monto descentralizado transferido, el sistema todavía presenta retos por mejorar. A la fecha, la inclusión de la APMAEs, es por debajo de lo esperado y muchas de las juntas carecen de presupuestos operativos anuales (POAs) o planes de desarrollo (MINERD, 2014). Estos tipos de limitantes imposibilitan el cumplimiento de la meta pautada en el Plan Decenal, que proyectaba para el 2014 contar con un presupuesto manejado por cada centro educativo.

Las transferencias de recursos descentralizados también han ido en aumento con la aplicación del 4% del PIB a la educación. En 2013, el gasto descentralizado creció en un 265% en relación con el año anterior, pasando de RD\$1,259 millones a RD\$4,600 millones, equivalente a RD\$ 2,334.62 por estudiante del sector público. El gasto descentralizado también aumentó como porcentaje del gasto total, aunque todavía representa menos del 5% (**Gráfico 2**).

Para que los presupuestos puedan ser aprobados por la Sede Central las juntas deberán orientar sus gastos siguiendo el lineamiento “40-40-20”. Es decir, que un 40 % de los recursos debe ser invertido en servicios no personales (servicios de internet y telefonía, viáticos, entre otros), un 40% en materiales y suministros, y un 20% en activos no financieros (equipos de informática, equipos y muebles de oficina).

Según la resolución, la condición inicial para la primera transferencia a una junta es contar con un POA aprobado. No obstante, para recibir las siguientes transferencias, las juntas deberán rendir cuentas de forma trimestral según lo establecido, de lo contrario podrán ser cancelados sus fondos. Para la realización de una modificación al presupuesto, estos deben de ser autorizados por la Sede Central.

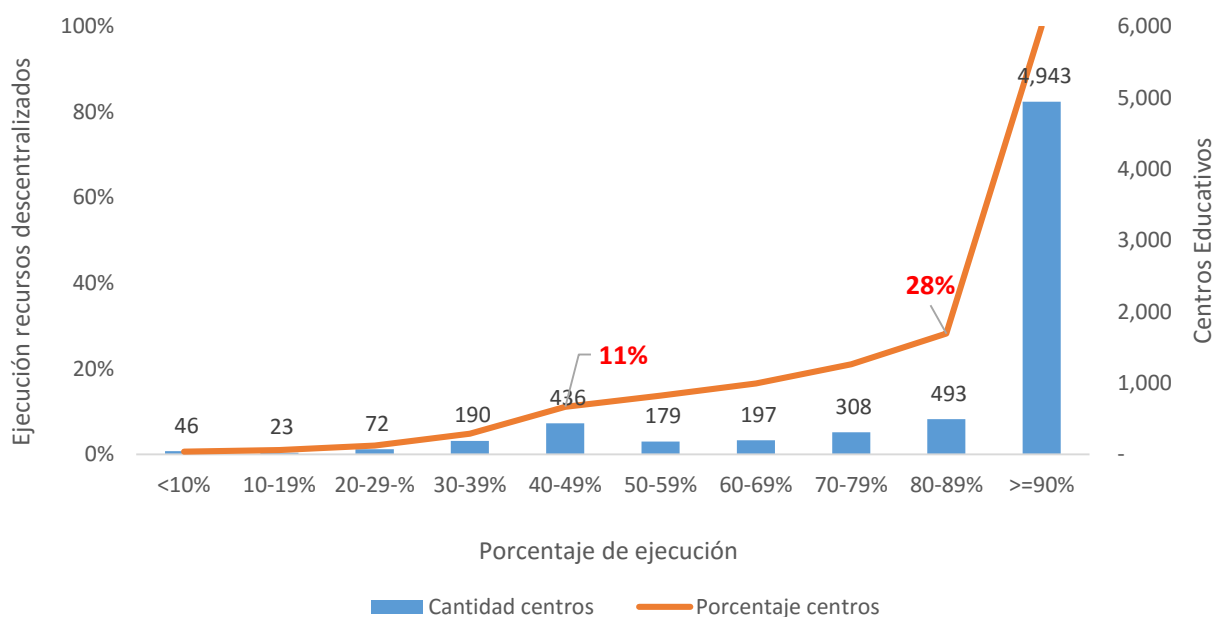
**Gráfico 2: Gasto descentralizado 2011-2015**



Fuente: Elaboración propia con base en los Informes de Ejecución Presupuestarios publicados por la Oficina Nacional de Planificación Educativa, \* Nota: Las cifras del año 2015 corresponden al presupuesto programado

Es importante señalar que a diciembre de 2014, apenas un 20% de las Juntas de Centros Educativos, 1,406 de 7,000, recibían recursos de manera directa (MINERD, 2014). Esto se debe a que el 80% de éstas, no cumplen con todos los requisitos de la resolución 0668-2011. Aún más, no todos los centros educativos ejecutan en su totalidad el presupuesto asignado. El 28% de los centros educativos ejecutó menos del 90% de los recursos que le fueron asignados, y el 11% menos de un 50% (**Gráfico 3**).

**Gráfico 3: Distribución de los centros educativos según ejecución de los recursos descentralizados 2013**



Fuente: Elaboración propia con base en informaciones del Sistema de Rendición de Cuentas administrado por la Dirección General de Gestión y Descentralización Educativa

De acuerdo al Director de Planes, Programas y Proyectos de la Oficina Nacional de Planificación y Desarrollo Educativo (ONDPE), las juntas tienen inconvenientes para cumplir con los requerimientos de rendición de cuentas a partir del segundo trimestre del año, que una vez cumplidos les permiten recibir las transferencias de los recursos que le han sido asignados. Por lo cual le son retirados los fondos en el segundo trimestre de gestión.

También la falta de autonomía de la Juntas en tomas de decisiones referentes a la escuela como la selección de personal docente y administrativo, la selección de libros de texto y el monitoreo y evaluación de la calidad de los resultados educativos, influyen en el total de recursos manejados los cuales todavía no alcanzan el 10% de los presupuestos de los centros educativos. En el **Cuadro 1**, se describe las responsabilidades en la toma de decisiones para cada nivel dentro del Sistema Educativo, según tipo de decisión (EDUCA, Dialogo Interamericano, 2016).

<b>Cuadro 1. Nivel toma de decisiones en el sistema educativo dominicano</b>				
Tipo de Decisiones	Nivel donde se toman las decisiones			
	Central	Regional	Distrito	Centros Educativos
<b>Política salarial del personal docente</b>	X			
<b>Contratación y despido del personal docente y directores/as</b>	X		X	
<b>Promoción de docentes</b>	X	X	X	X
<b>Presupuesto/ Asignación de recursos</b>	X			
<b>Criterios para promoción de los estudiantes</b>	X			
<b>Evaluación y promoción de los estudiantes</b>	X			X
<b>Libros de texto y materiales educativos</b>	X			
<b>Calendario escolar</b>	X			
<b>Organización del aula</b>				X
<b>Currículo</b>	X			
<b>Mantenimiento de la escuela</b>	X	X		X
<b>Uso de recursos financieros descentralizados y búsqueda de recursos complementarios</b>			X	X

Fuente: EDUCA, Diálogo Interamericano, 2016

El cuadro anterior muestra que todavía se encuentran centralizadas decisiones importantes para los centros. Los centros educativos tienen en los hechos poca autonomía en la organización del aula, mantenimiento de la escuela y búsqueda de recursos complementarios.

Si bien es cierto que con la aplicación del 4% las transferencias descentralizadas y la cantidad de juntas han aumentado, todavía queda espacio para oportunidades de mejora. En sentido general, la participación y/o autonomía de las escuelas en aspectos claves de su administración sigue limitada tanto por la poca cantidad de recursos manejados, como por la normativa que no permite a las juntas ejecutar gastos o tomar decisiones clave. Por ende se recomienda:

- Dar seguimiento y apoyo más cercano, por parte del MINERD, a las diferentes juntas, con el propósito de que puedan cumplir con los requerimientos establecidos.
- Reforzar a las APMAES de las diferentes comunidades, instándolas a involucrarse y participar en la relación escuela-comunidad, a través de talleres de capacitación.
- Impartir talleres para las juntas en los que puedan aprender a formular POAs, planes de desarrollo y una correcta supervisión y rendición de cuentas.
- Explorar políticas que garanticen el avance de la autonomía de gestión en los centros educativos.
- Promocionar los proyectos locales según los contextos específicos a las cuales pertenece cada junta.