

## Educación Municipal: Cuatro Ideas Sencillas para Mejorarla

Junto con la presentación del proyecto de Ley General de Educación (LGE), comenzó a crecer el debate público sobre cómo fortalecer la educación municipal.

En éste se han observado distintas posiciones, algunas postulando que la educación municipal vuelva al Ministerio de Educación (MINEDUC), otras requiriendo más recursos.

Sin embargo, dichas propuestas no se hacen cargo de las causas de la baja calidad de la educación municipal. Nada se saca cambiando al “sostenedor” de las escuelas si no se cambian los incentivos que éstos tienen para realizar una buena labor. Lo mismo ocurre con un aumento de los recursos, ya que si no se cambia el contexto actual, sólo servirían para financiar “ineficiencias”, como fue planteado hace casi 15 años en el “Informe Brunner”<sup>1</sup>.

Es claro que la calidad de la educación pasa por la sala de clases, es en ella donde los profesores logran traspasar su conocimiento a los alumnos. Dado lo anterior y lo complejo que se ha vuelto discutir cambios a la legislación en proyectos que abordan los temas re-

lacionados con la educación, es que se plantean algunas ideas que, sin realizar cambios sustantivos al escenario actual, logran dar señales e incentivos claros a los actores de la comunidad escolar para que los colegios municipales mejoren sus resultados.

### Antecedentes

Desde el año 2000 a la fecha, la matrícula de los colegios municipalizados ha descendido constantemente. De hecho, en el año 2007, y por primera vez, la matrícula de los colegios particulares subvencionados superó a la de los municipales<sup>2</sup>. Dicho año un 45,2% de los alumnos optó por colegios municipales, un 46,5% por particulares subvencionados y un 6,8% por particulares pagados<sup>3</sup>.

Este fenómeno responde a distintas razones y muestra cómo los padres han optado por la educación que entregan los colegios particulares. Uno de

los indicadores que los padres consideran para matricular a sus hijos en un establecimiento, son los resultados del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE)<sup>4</sup>.

Los bajos resultados de los colegios

---

**Cuatro simples iniciativas ayudarán a dar un impulso a la educación municipal, readecuando incentivos, sin que ello requiera de grandes discusiones políticas ni grandes aumentos de los recursos que, finalmente, terminan complicando los debates e imposibilitando que los alumnos más pobres, que mayoritariamente asisten a este tipo de colegios, logren desarrollar sus capacidades.**

---

#### En esta Edición:

- **Educación Municipal: Cuatro Ideas Sencillas para Mejorarla**
- **Concesiones: La Importancia de Avanzar**

**Cuadro N° 1. Evolución Resultados SIMCE  
Estudiantes 4° Básico según Dependencia**

	Lenguaje			Matemáticas		
	1996	2002	2007	1996	2002	2007
Municipal	241	239	241	239	235	235
Part. Subvencionado	257	259	261	253	254	258
Part. Pagado	296	300	299	292	300	296

Fuente: SIMCE

máximos a los que acceden tanto profesores como directores son prácticamente iguales, desconociendo la mayor responsabilidad, cargas de trabajo y la importancia del liderazgo

municipales se pueden explicar por numerosas y diversas razones. A continuación se describen tres de ellas y se proponen fórmulas para que, readecuando el marco de incentivos, se logre mejorar el desempeño de este tipo de colegios.

### Directores y Docentes

Los directores son claves en los resultados que obtienen las escuelas que dirigen. Tanto estudios internacionales (OECD, 2008) como nacionales (MINEDUC y Unicef, 2005) muestran cómo el liderazgo directivo forma parte de los pilares de un exitoso desempeño escolar. Sin embargo, este rol fundamental no está siendo correctamente remunerado en el sistema municipal. El Estatuto Docente reglamenta que la asignación directiva como máximo alcanzará un 25% sobre la Remuneración Básica Mínima Nacional (RBMN)<sup>5</sup>. En cambio, otras asignaciones, como la de desempeño en condiciones difíciles tiene un tope de 30%, la de perfeccionamiento alcanza un máximo de 40% y la de experiencia puede llegar hasta un 100%<sup>6</sup>.

Es decir, en la práctica en Chile la labor directiva no tiene la importancia que la literatura o la evidencia en otros países le otorga. En efecto, un reciente estudio de la OECD compara para distintos países la brecha entre los máximos sueldos a los que pueden acceder directores y profesores, donde, por ejemplo, en el Reino Unido (Inglaterra, Escocia e Irlanda del Norte) puede llegar a ser más del doble, en Irlanda llega al 50% y en Finlandia llega al 40%<sup>7</sup>. Sin embargo, en Chile los sueldos

de los directores, lo que explicaría la escasez de postulantes a cargos directivos (OECD, 2008-2)

Los profesores municipales, por su parte, no se ven recompensados por el trabajo bien hecho. Sus sueldos son en gran medida fijados por el Estatuto Docente<sup>8</sup> y, prácticamente, no consideran variables de desempeño (entendido como que sus alumnos realmente adquieran los conocimientos y habilidades que dichos docentes deben enseñarles) en sus remuneraciones, tal como lo muestra el Cuadro N° 2. Se coincide en que los profesores son el pilar fundamental para lograr el aprendizaje de sus alumnos, pero no reciben mayores sueldos si logran que sus alumnos mejoren sus aprendizajes (medidos a través del SIMCE).

El que no se premie el esfuerzo no sólo significa una desincentivo para los actuales profesores, sino que también para quienes en el futuro ejercerán como docentes. Asimismo, la actual escasez de maestros en ciertas áreas (ciencias y matemáticas) se explica en gran parte porque la normativa mencionada tampoco permite premiar a quienes se especialicen en subsectores más difíciles o escasos.

Lamentablemente, el que la estructura de salarios sólo se relacione con la "antigüedad", atrae a personas con menos educación y experiencia (Vegas, 2008) y no a quienes buscan mayores desafíos, a los innovadores y aquellos que sí están dispuestos a ser remunerados por su esfuerzo, lo que sin duda gene-

**Cuadro N° 2: Composición Salario  
Profesor Promedio, 2003**

Concepto	Porcentaje
Remuneración Básica Nacional	42.5%
Asignación por Experiencia	28.4%
Asignación por Responsabilidad	1.7%
Asignación por Desempeño Díficil	3.4%
Asignación de Perfeccionamiento	5.3%
Complemento Regional	5.5%
Remuneración Adicional	1.7%
Bono imponible ley 19.200	2.5%
Unidad de Mejoramiento Profesional (UMP)	2.4%
Complemento a UMP	0.6%
Bono proporcional	5.1%
<b>Bono de Excelencia (SNED)</b>	<b>0.9%</b>
Total	100%

Fuente: Mizala y Romaguera (2004)

ra una pérdida de capital humano para el sector.

En definitiva, a pesar de que el gasto en educación se multiplicó por 5 desde 1990, muy poco de esos recursos han ido a premiar desempeño y liderazgo, factores que la literatura ha reconocido como básicos para lograr mejores resultados en los colegios.

### **Mejorando las Posibilidades de Elección de las Familias**

El sistema escolar chileno se basa en la competencia de los establecimientos por atraer alumnos, ofreciendo educación de mejor calidad<sup>9</sup>, ya que ello se traduce en mayores ingresos. Por otra parte, el Estado chileno debe velar por la libertad de enseñanza y el derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos. Para que esta competencia ocurra, y los padres realmente puedan elegir adecuadamente, es necesario que cuenten con información comprensible, accesible y comparable respecto de los distintos colegios de una misma zona (desempeño, proyecto educativo, etc.) y a través del tiempo. Además, el apoyo económico en caso de querer enviar a sus hijos a colegios de calidad que se encuentran distantes del lugar donde viven.

La calidad de la educación es uno de los atributos más valorados por los apoderados (junto con la localización, cuya valoración es creciente a menor nivel socioeconómico de la familia), y los padres están dispuestos a pagar por dichos atributos (Gallego y Sapelli, 2007).

Es por ello que la entrega de información es fundamental para el buen funcionamiento del sistema, sobre todo para las personas que menos acceso tienen a ella (familias de menor nivel socioeconómico). Estudios en Estados Unidos muestran que sólo otorgando mayor información, las familias aumentaron su valoración por calidad, llevó a más participación de los padres en la elección y aumentaron los rendimientos en los colegios elegidos (Hastings, Van Weelden y Weinstein, 2007)

### **Propuestas**

A continuación se presentan 4 propuestas que buscan reorientar los incentivos de directores y profesores hacia un mejor desempeño, y a los padres en orden a mejorar la toma de decisiones:

1. Readecuar la forma en que se remunera a los directivos, valorando la fundamental labor que realizan y mejorando los incentivos para que las personas con mejor preparación asuman dichas responsabilidades.

Lo anterior se puede lograr, por ejemplo, aumentando sus remuneraciones base (asignación directiva), junto con contratos por desempeño en que su salario esté relacionado con los resultados en su escuela.

2. Readecuar las asignaciones para los profesores, para otorgar un mayor premio por desempeño a los docentes, lo que implica aumentar la proporción de su salario que responde a ello.

Algunas opciones son, otorgar bonos en reconocimiento por mejoras en la prueba SIMCE de los alumnos de cada escuela. Ello se puede realizar mejorando el actual Sistema Nacional de Evaluación de

Desempeño –SNED- a través de aumentar los montos y asociarlos sólo a variables de desempeño (retención de alumnos y mejoras SIMCE). Otra alternativa es que cada establecimiento fije sus propias metas con sus docentes, y por tanto, los premios por desempeño respondan a evaluaciones internas del colegio.

3. En el marco de la labor de la Agencia de la Calidad establecida en la LGE, fomentar la entrega simple, masiva, cercana y comparable de los resultados SIMCE y otras variables relevantes en los colegios de la comuna y otras cercanas. Por ejemplo, que sea la Agencia quien envíe directamente a las casas de los alumnos de menores recursos los antecedentes de escuelas cercanas, así como también que éstos sean publicados en las juntas de vecinos, municipalidad, supermercados y otros lugares en la comunidad.
4. Subsidio de transporte, que se entregue en forma focalizada a aquellas familias que viven en sectores de poca oferta de escuelas y liceos, así como para quienes no tienen acceso cercano a establecimientos de buen rendimiento.

## Conclusión

En base a los antecedentes expuestos estas simples iniciativas ayudarán a dar un impulso a la educación municipal, readecuando incentivos, sin que ello requiera de grandes discusiones políticas ni grandes aumentos de los recursos que, finalmente, terminan complicando los debates e imposibilitando que los alumnos más pobres, que mayoritariamente asisten a este tipo de colegios, logren desarrollar sus capacidades.

### Bibliografía

OECD (2008), "Economic Policy Reforms: Going for Growth 2008", Capítulo 4: The Scope to enhance efficiency in Primary and Secondary Education.

Ministerio de Educación de Chile y UNICEF (2005), "¿Quién dijo que no se puede? Escuelas efectivas en sectores de pobreza", segunda edición.

OECD, (2008-2) "Improving school leadership policy and practice", Preliminary version.

Mizala, A. y Romaguera, P. (2004), "Teachers' Salary Structure and Incentives in Chile", Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.

Vegas, E. (2008), "¿Cómo mejorar las políticas de desarrollo profesional docente a fin de atraer, perfeccionar y retener profesores efectivos?", en La Agenda Pendiente en Educación, C. Bellei, D. Contreras y J. P. Valenzuela editores. Programa de Investigación en Educación Universidad de Chile y UNICEF.

Gallego, F. y Sapelli, C. (2007), "Financiamiento y Selección en Educación, Algunas Reflexiones y Propuestas", Puntos de Referencia N° 286, CEP.

Hastings, J., Van Weelden, R., Weinstein, J. (2007), "Preference, Information, and Parental School Choice Behavior in Public School Choice", NBER.

<sup>1</sup> Comisión Nacional para la Modernización de la Educación (1995) "Los Desafíos de la Educación Chilena frente al siglo XXI"

<sup>2</sup> Fuente: MINEDUC, Estadísticas, Archivos de Datos, Tablas de Directorio 1990 – 2007, Departamento de Estudio y Desarrollo, Ministerio de Educación

<sup>3</sup> El resto de la matrícula (1.5%) corresponde a Corporaciones de administración delegada.

<sup>4</sup> Centro de Estudios Públicos (2006), "Estudio Nacional de Opinión Pública N° 24", Tercera Serie, Junio-Julio 2006, Documento de Trabajo N° 366, Septiembre.

<sup>5</sup> Remuneración Básica Mínima Nacional, Art. 51 del Estatuto Docente

<sup>6</sup> Art. 50, 49 y 48 del Estatuto Docente, respectivamente.

<sup>7</sup> Para la prueba de Lectura de PISA 2006 el Reino Unido obtiene el 17º lugar, Irlanda el 6º y Finlandia fue 2º.

<sup>8</sup> Ley 19.070 que fija el estatuto de los profesionales de la educación y de las leyes que la han complementado y modificado.

<sup>9</sup> El concepto de calidad no es único y depende de lo que los padres valoren para la formación de sus hijos, además de los aprendizajes cognitivos, como puede ser la formación valórica, artística o deportiva.