

SERIE INFORME
SOCIAL

ISSN 0717-1560

N° 118

ABRIL 2009

**Educación Municipal:
Cómo mejorar sus
Resultados**

Por: Pablo Eguiguren F.*

LIBERTAD 
DESARROLLO

LIBERTAD 
DESARROLLO

INDICE

Resumen Ejecutivo	5
<hr/>	
I. Introducción	7
<hr/>	
II. Breve Descripción del Sistema de Educación Municipal	8
<hr/>	
III. Propuestas para Mejorar la Educación Municipal	10
3.1. Institucionalidad	10
3.2. Manejo de Recursos Humanos	12
3.3. Financiamiento	17
3.4. Mecanismos para Financiar una Educación de Calidad	19
<hr/>	
IV. Conclusiones	20
<hr/>	
V. Referencias Bibliográficas	20

EDUCACIÓN MUNICIPAL: CÓMO MEJORAR SUS RESULTADOS

Resumen Ejecutivo

Los bajos resultados de los establecimientos en manos de los municipios y la competencia dentro del sistema de educación escolar chileno ha provocado una creciente preocupación por los establecimientos de propiedad estatal.

A través de distintas iniciativas gubernamentales se ha intentado apoyar a este tipo de colegios, pero los pobres desempeños demuestran que los esfuerzos han sido en vano.

Las reformas que en los '80 transfirieron la administración de los establecimientos desde el Ministerio de Educación hacia los municipios fue exitosa en lograr mayores niveles de cobertura; sin embargo, no logró mejorar de manera significativa los resultados de los alumnos.

La institucionalidad actual del sistema educativo estatal pone importantes trabas para que los municipios logren resultados aceptables, ya que las responsabilidades por estos están sumamente diluidas. Por ello se propone una nueva institucionalidad que genere un mayor "accountability" de parte de los Alcaldes, quienes son finalmente los responsables de los colegios de sus comunas, y un reenfoque de la labor fiscalizadora del ministerio.

En cuanto a las restricciones al manejo del personal derivados del Estatuto Docente, son quizás el problema más grave que enfrentan los establecimientos municipales, razón por la cual se proponen cambios a todo nivel –directores de departamentos de educación en los municipios, directores de escuelas y profesores–, para lograr una mayor profesionalización en su selección, avances en incentivos a docentes basados en el desempeño de los alumnos y facilitar la salida de quienes no cumplen sus labores de manera adecuada.

Financieramente el sistema es frágil: la baja eficiencia y las trabas a la gestión hacen que los municipios deban destinar importantes recursos a su sistema escolar. Sin embargo, la gran variabilidad de los resultados sugiere que la buena o mala gestión de los recursos influye en los resultados financieros de los colegios. Un mejor estudio del monto y la estructura de la subvención debiera traducirse en mejores resultados.

Las propuestas deben tomarse como un conjunto de medidas que de manera conjunta y coordinadas con las instituciones que crea la Ley General de Educación, LGE, permitirán una mejora en el sistema municipal que por su tamaño e importancia debiera repercutir en la mejora de todo el sistema escolar .

EDUCACIÓN MUNICIPAL: CÓMO MEJORAR SUS RESULTADOS

I. Introducción

Durante la década de los ochenta ocurrieron una serie de reformas que dieron prioridad al mercado como mecanismo de asignación de recursos. El Estado dio paso a los individuos para que fueran ellos los que tuvieran el mayor poder de decisión.

En el caso de la educación escolar, por ejemplo, los cambios fueron significativos. Los establecimientos públicos pasaron desde el Ministerio de Educación (MINEDUC) hacia los municipios, descentralizando el sistema. De esta forma, la toma de decisiones y la solución de los problemas se acercó a la comunidad y además, se posibilitó el ingreso masivo de colegios privados con financiamiento estatal.

Los resultados fueron exitosos, logrando aumentar de manera importante los niveles de cobertura, especialmente para los alumnos provenientes de familias de menores ingresos, y alcanzando una mayor eficiencia en el sistema. Sin embargo, la calidad de la educación entregada no ha sido la esperada y ello se demuestra en los bajos desempeños que obtiene Chile en las pruebas internacionales¹.

Más allá del valor en sí mismo que tiene la educación para cualquier sociedad, en el contexto del siglo XXI el rol del conocimiento es fundamental. Por ello, la

educación tiene una importancia adicional, siendo la principal herramienta de movilidad social. Las cifras así lo demuestran: un hogar en donde ambos adultos terminaron la educación universitaria la probabilidad de ser pobres es de 7%, en tanto si solo tuvieron educación básica esa probabilidad aumenta a 19%².

Es así, entonces, que una educación de calidad constituye un paso fundamental para lograr el desarrollo como país y derrotar la pobreza.

En las siguientes páginas se plantean propuestas para modernizar la gestión educativa que cumplen los municipios teniendo en mente, además, que los establecimientos municipales son el “piso” de calidad del sistema.

Si mejora el rendimiento de estos establecimientos se presionará a que todo el sistema mejore a través de generar competencia con el sector particular.

En la primera parte del estudio se realiza una breve descripción del sistema escolar chileno. Luego se presenta un diagnóstico de los principales problemas de la educación municipal, seguido de propuestas en los ámbitos de institucionalidad, de recursos humanos y finalmente, los temas de financiamiento.

Concluye el estudio planteando que para lograr un mejor desempeño de la educación escolar municipal es fundamental abordar el problema de manera sistémica.

¹ En mediciones como TIMSS (2003), el 59% de los estudiantes quedaron en el nivel inferior de la prueba de matemáticas y el 0% logró el nivel avanzado. Asimismo, dado el nivel de gasto por alumno y medidas como el PIB per cápita y comparándose con los demás países que rinden TIMSS o PISA, Chile tiene un desempeño inferior al esperado.

² De acuerdo a CASEN 2006.

II. Breve Descripción del Sistema de Educación Municipal

Con el traspaso de las escuelas desde el MINEDUC hacia los municipios, estos últimos pudieron optar por organizarse a través de un departamento dentro del municipio (Departamento de Administración de la Educación Municipal, DAEM) o mediante una corporación de derecho privado. Bajo cualquiera de estos esquemas, los municipios debían velar por la administración de los establecimientos y su personal.

La mayoría optó por crear un DAEM y es así como actualmente 292 de las 345 comunas (que corresponde al 66% de la matrícula) se manejan bajo ese formato.

La descentralización iniciada con las reformas permitió “acercar” la gestión de las escuelas y que la solución de los problemas naciera donde estos se producían, haciendo más eficiente la administración de los establecimientos y dando mayor poder a las instituciones intermedias, en este caso los municipios. Por otro lado, permitió que las personas evaluaran a través del voto la gestión de la educación otorgada por los municipios.

Se realizaron también, cambios en el sistema de financiamiento. Se pasó desde un esquema de subsidios a la oferta (es decir, traspaso directo de recursos al colegio) a un otro en donde el financiamiento es dirigido a la demanda (en este caso, a los alumnos).

Este sistema, conocido también como mecanismo de “vouchers”, funciona en nuestro país para los colegios municipales y también para colegios de propiedad privada que reciben financiamiento estatal por esta vía, (denominado particulares subvencionados). Ambos tipos de establecimientos cubren cerca del 92% del total de la matrícula nacional de básica y media³.

Dicho subsidio se entrega a la escuela a la que el alumno asiste y se paga por asistencia, lo que incentiva a los colegios no sólo a buscar que los alumnos se

matriculen, sino que se mantengan asistiendo a clases. Si el alumno decide cambiarse de establecimiento, el subsidio lo “seguirá” y será entregado a la escuela a la que el alumno asista, de modo que así las familias eligen el colegio de su preferencia y llevan su financiamiento a ese colegio.

De esta forma, el financiamiento dependerá de la cantidad de alumnos que los establecimientos puedan atraer y retener. Lo anterior genera competencia por captar más alumnos y ello mejorará el servicio ofrecido. Esta competencia se vería, además, reforzada por el gran número de actores privados que entraron al mercado educacional, especialmente en las grandes zonas urbanas⁴.

Existen, adicionalmente, otras formas de financiamiento. Los municipios traspasan dineros voluntariamente a sus sistemas educativos y están facultados a cobrar, en la enseñanza media, un monto mensual a los apoderados, conocido como “financiamiento compartido”. Por su parte, el sector particular subvencionado no tiene aportes municipales, aunque puede cobrar financiamiento compartido a partir de la enseñanza básica.

Las reformas institucionales y del sistema de financiamiento generaron importantes cambios. Por ejemplo, el importante aumento de la cobertura (Cuadro N° 1) –que se dio fundamentalmente en la educación media de los sectores de menores ingresos–, y en la composición de la matrícula como lo muestra el Gráfico N° 1.

Cuadro N° 1: Evolución Cobertura Bruta en Educación Básica y Media por Quintiles de Ingreso

Año	Educación Básica	Educación Media
1980	89,4%	79,0%
1990	96,9%	80,9%
2000	98,5%	90,4%
2006	105,5%	94,6%

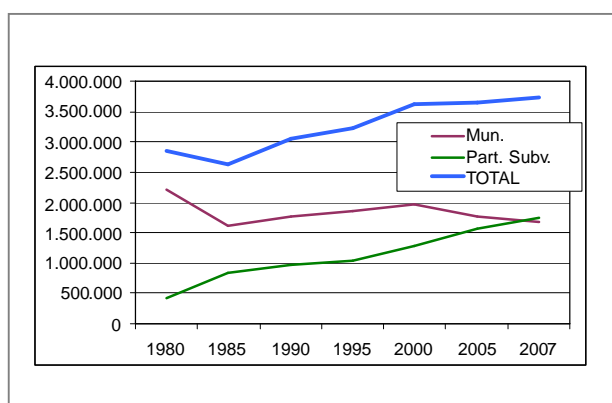
Fuente: Encuesta CASEN, Módulo Educación, Ministerio de Planificación, 1990 – 2006; Situación Educativa de América Latina y el Caribe, UNESCO Chile, 1980-2000.

³ El porcentaje restante, alrededor de un 8%, corresponde a colegios privados que no reciben subvención por parte del Estado.

⁴ En comunas como Puente Alto y Maipú, sobre el 70% de la matrícula asiste a colegios subvencionados.

Las razones del importante aumento del número de alumnos matriculados en establecimientos particulares subvencionados están relacionadas con las preferencias de los apoderados que han valorado la diversidad (formación valórica, deportes, etc.) y otras características que este tipo de colegios ofrece. En cuanto a calidad, los promedios del Sistema Nacional de Medición de Calidad (SIMCE) son mayores en los colegios particulares subvencionados que en los municipales⁵, lo cual también es percibido por los apoderados y se ha traducido en un sostenido aumento de la matrícula en establecimientos particulares subvencionados.

Gráfico N° 1: Evolución Matrícula Total (parvularia, básica y media) según Dependencia



Fuentes: MINEDUC, Estadísticas, Archivos de Datos, Tablas de Directorio 1990 – 2007, Departamento de Estudio y Desarrollo, Ministerio de Educación.

Un elemento clave para un sistema basado en la competencia, como el chileno, es el que exista información útil y comprensible que permita a los apoderados tomar buenas decisiones. Para que elijan adecuadamente es necesario que los apoderados sean capaces de identificar qué colegios están logrando buenos resultados y cuáles no lo hacen. Estudios para EE.UU. demuestran que otorgar información simple y

⁵ Distintas investigaciones confirman esto: Mizala y Romaguera, 2000; Gallego, 2002 y 2006; Sapelli y Vial, 2002; Larrañaga, 2004; Anand et al., 2008. Sapelli y Vial (2002) argumentan que si el gasto por alumno es similar (e incluso si es mayor en los municipales en una proporción de alrededor de un 27%) el desempeño de los colegios particulares subvencionados es mayor al de los municipales.

comparable entre colegios aumenta la valoración de los apoderados por la calidad y se involucran más en la elección de colegios, lo que termina por mejorar el desempeño de los establecimientos más elegidos⁶.

Si bien las reformas en Chile contemplaban pruebas de evaluación del rendimiento de cada colegio, los resultados de ellas no se hicieron públicos, sino a partir de 1995 cuando estos comenzaron a difundirse.

A pesar que actualmente existen diversos medios mediante los cuales se publica esta información aún falta por avanzar en hacerla más simple, cercana y comparable. Son fundamentales comparaciones tales como: la información de un mismo colegio a través del tiempo, un colegio con otros de su misma comuna y frente a otros colegios de similares condiciones socioeconómicas y comparaciones de valor agregado por cada establecimiento.

Otra característica fundamental del sistema escolar chileno es que atiende a niños con condiciones socioeconómicas muy diversas, por lo que los costos de educar a distintos alumnos son distintos. La evidencia empírica es clara y abundante respecto al mayor costo de educar a niños con un menor capital cultural. Es esperable que hijos de padres menos educados, con una baja valoración por la educación, con un lenguaje más limitado, menor acceso a libros, etc. tengan mayores dificultades para alcanzar ciertos estándares que aquellos hijos de familias más acomodadas.

En general, los colegios municipales atienden a un mayor porcentaje de alumnos vulnerables, principalmente en zonas rurales o aisladas, porque estos son la única alternativa⁷.

Este problema se produce debido a que la subvención hasta principios de 2008, cuando se aprueba la ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP), era igual para todos los alumnos y no consideraba las diferencias de costos.

Al existir una subvención igual para todos pero costos distintos, la oferta privada de colegios se ve restringida, debido a que los recursos que se entregan impiden cubrir

⁶ Hastings, Van Weelden y Weinstein (2007).

⁷ De las comunas con un mayor Índice de Vulnerabilidad Escolar (IVE), el 63% son rurales.

los costos de impartir educación de calidad para los alumnos más modestos.

La SEP es un elemento valioso en este sentido pero que debe ser perfeccionado para que logre el impacto esperado.

En definitiva, la elección de los padres a favor del sector particular subvencionado⁸ y los cambios demográficos que han disminuido la matrícula, han provocado serios perjuicios económicos en la educación municipal, generando déficit operacionales en la mayoría de las comunas.

Además, la escasa flexibilidad y la mala gestión de los recursos han agravado el problema anterior y han debilitado el sistema de educación municipal. Es por ello, que en las secciones que siguen se presentan propuestas que van en la dirección de modernizar la institucionalidad, flexibilizar el manejo de recursos humanos y perfeccionar el sistema de financiamiento.

III. Propuestas para Mejorar la Educación Municipal⁹

En esta sección se analizarán algunos de los problemas más urgentes que afectan a la educación municipal. Después de una breve descripción de los obstáculos actuales, se proponen medidas concretas para avanzar en el mejoramiento de la calidad. Las áreas que se estudiarán son: institucionalidad, manejo de recursos humanos y financiamiento.

3.1. Institucionalidad

Luego de las protestas de los estudiantes secundarios ocurridas el año 2006, el gobierno envió al Congreso

⁸ La encuesta CEP de noviembre-diciembre de 2008, indica que el ante igual costo de matrícula y distancia a la escuela, un 68% optaría por un establecimiento particular subvencionado y solo un 27% lo haría por un municipal.

⁹ Gran parte del diagnóstico y las propuestas que se presentan en este trabajo están basados en un documento de trabajo sobre propuestas para la educación municipal desarrollado de manera conjunta por el Centro de Estudios Públicos, el Instituto Libertad, la Fundación J. Guzmán y el Instituto Libertad y Desarrollo.

una serie de leyes que buscan reformar la institucionalidad actual. Entre ellas se tramitan en el Congreso la creación de una Superintendencia del ramo, una Agencia de la Calidad, un Servicio Nacional y Corporaciones que reemplazarían a los municipios en la administración de las escuelas.

Toda esta nueva institucionalidad busca solucionar el principal problema de la educación chilena: nadie se hace responsable de los malos resultados, lo que lleva al inmovilismo.

Hasta que sean aprobados los distintos proyectos de ley que actualmente se discuten en el Congreso, el MINEDUC tiene la labor de establecer los requisitos para otorgar el reconocimiento oficial a los colegios, crear los objetivos fundamentales y contenidos mínimos de la enseñanza básica y media, además de los elementos que permiten su evaluación periódica.

El Ministerio se desconcentra territorial y funcionalmente en secretarías regionales (SEREMI) y direcciones provinciales (DEPROV). Así las SEREMI deben planificar, normar y supervisar el desarrollo del proceso educativo. Al mismo tiempo, tienen funciones y atribuciones en materias técnico-pedagógicas y de inspección y control de subvenciones¹⁰. Por su parte, las DEPROV también están encargadas del área técnico-pedagógica y de la inspección administrativa y financiera de los establecimientos en su jurisdicción.

Finalmente, son los municipios los encargados de administrar la educación de propiedad estatal que se imparte en su respectivo territorio. De este modo, los Alcaldes (a través de sus delegados, jefes DAEM o de la Corporación) son los responsables de los establecimientos dependientes de su municipio.

Como se desprende de lo anterior, las decisiones pedagógicas provienen del nivel central y las decisiones administrativas se toman de manera local. Sin embargo, y como se verá en las dos siguientes secciones, el poder que tienen los municipios es bastante limitado, por lo que el proceso de descentralización comenzado en los años ochenta no llegó a completarse. Una descentralización real debe incluir altos grados de autonomía y “empoderamiento” –que en la práctica no se dan–, de modo que cada uno de

¹⁰ Ley 18.956, artículo 15.

los establecimientos se haga responsable por su desempeño.

Debido a la imperfecta descentralización, las escuelas municipales tienen hoy un problema de “doble dependencia”. Por un lado, deben responder al Ministerio y a sus instituciones por temas pedagógicos y están sometidas a su fiscalización; por otra parte, deben dar cuenta al Alcalde por el manejo administrativo y los resultados de la escuela. Obviamente esta situación genera contradicciones, confusión, dilución de responsabilidades y finalmente, inacción. En efecto, investigaciones han demostrado intervenciones del Ministerio (incluso en establecimientos de buen desempeño) sobre métodos y formas de enseñanza¹¹ e imposición de métodos, programas, textos, etc. que llevan a que el sistema sea poco innovador y creativo¹².

Ahora bien, la descentralización administrativa (en el plano comunal) ha permitido, al menos, dos importantes ventajas: (i) la autoridad responsable responde a sus electores quienes pueden premiarla o sancionarla por su labor¹³, y (ii) el nivel de toma de decisiones está más cerca de la comunidad atendida, disminuyendo la burocracia, aumentando el contacto de los usuarios con la autoridad y permitiendo que las soluciones planteadas se ajusten a la realidad local.

La realidad de la educación en las distintas comunas, como es de suponer, es muy diversa. La prioridad que le dé cada Alcalde al tema educacional varía según cada caso. Sin embargo, decisiones con un alto costo político como el cerrar una escuela de mal desempeño o por caída de la matrícula, pocas veces son tomadas.

Esta realidad genera una serie de distorsiones en el sistema. Por ejemplo, los subsidios cruzados entre establecimientos. Una escuela de mal desempeño tendrá baja matrícula, por lo que generará déficit financieros. Esas escuelas que en condiciones normales de competencia debiesen cerrar, no lo hacen y sobreviven gracias a recursos que generan los establecimientos de la comuna que sí hacen bien su trabajo y que por ello generan recursos al municipio.

Estos subsidios desde las escuelas de buen desempeño hacia las deficitarias desincentiva a los actores: se desmotivan los equipos directivos y profesores, ya que no ven recompensado su esfuerzo, y tampoco imponen una mayor presión a los equipos a cargo de colegios con malos resultados.

Algunos problemas como los anteriores se debieran superar con la aprobación de la LGE y las instituciones de aseguramiento de la calidad, ya que serán la Agencia y la Superintendencia las que procederán a cerrar los colegios que no logren cumplir con los estándares de aprendizaje.

Dado que la experiencia internacional nos muestra que el nivel de centralismo no define el nivel de resultados académicos¹⁴, lo más razonable parece ser consolidar el camino de descentralización iniciado hace casi tres décadas, y perfeccionarlo buscando que cada uno de los actores cumpla de manera adecuada su rol, dando poder a los municipios con un mayor nivel técnico y una mayor autonomía que permita a las autoridades locales hacerse cargo del rendimiento de sus alumnos e informando de manera adecuada a los apoderados para que opten (y con ello premien) por los mejores colegios.

Para el logro de lo anterior se presentan las siguientes propuestas a fin de alcanzar una institucionalidad moderna y cercana a las personas, dotada de un mayor nivel técnico y una mayor capacidad de gestión.

3.1.1. Hacia una institucionalidad más eficiente

Se propone terminar con las actuales instituciones a cargo de la educación municipal, creando las Agencias de Educación municipal (AE). Las AE serán personas jurídicas de derecho público con dedicación exclusiva a educación y presupuesto propio, que funcionarán de manera autónoma. Ellas serán dirigidas por el director de la AE (DAE), que será un cargo de confianza del Alcalde –quien definirá su perfil–, y que se regirá por el sistema de alta dirección pública, lo que asegura que dicho cargo sea cubierto sobre la base del nivel técnico y no político del postulante.

Estos directores firmarán contratos de desempeño en donde

¹¹ Lizama y Paredes (2006).

¹² Eyzaguirre y Fontaine (2001).

¹³ La encuesta CEP de Junio de 2008 realizó la pregunta “¿cuáles serían los tres temas que deben ser prioritarios para un alcalde?”; los encuestados mencionaron “la educación” en tercer puesto, tras delincuencia y salud.

¹⁴ Los países asiáticos tienen sistemas bastante centralizados y muy buenos resultados. Asimismo, Nueva Zelanda tiene grandes resultados con un sistema descentralizado, lo mismo que Finlandia que posee una administración escolar bastante local. Lo anterior demuestra que el grado de centralismo no es un factor crítico para alcanzar logros.

se comprometerán a alcanzar ciertos estándares de calidad. De esta forma, el DAE será el responsable máximo de la educación municipal en cada comuna y dará cuenta de su gestión al Alcalde y al Concejo.

El financiamiento de estas entidades estará compuesto por las subvenciones escolares que el Estado traspasará directamente a estas agencias, aportes voluntarios del municipio y otros fondos privados que puedan recaudar (financiamiento compartido de los apoderados, donaciones, etc.)

Cada municipio tendrá libertad para definir cómo será la estructura interna de su AE.

Es posible también que comunas cercanas deseen agruparse para administrar de manera conjunta la educación que ellas imparten. En ese caso se deberá formar un directorio que integren, entre otros, los alcaldes de las comunas que forman parte de dicho AE.

Las AE tendrán, entre sus atribuciones, las labores técnico-pedagógicas (métodos de enseñanza, pruebas externas, perfeccionamiento docente, etc.), de administración (mantenimiento, infraestructura, contabilidad, entre otros), y de recursos humanos (debiendo seleccionar a los equipos directivos y apoyar la selección de docentes).

Al terminar con el actual sistema, los funcionarios de la educación municipal que sean considerados para formar parte de las AE serán recontratados. Los demás serán despedidos e indemnizados como dicta la ley.

Lo que se busca con las AE es replicar modelos exitosos de gestión escolar, como los de distintas fundaciones e instituciones que a través de sus colegios entregan educación de calidad, muchas veces en contextos de gran vulnerabilidad social.

A partir de este cambio, el MINEDUC y sus instituciones deberán readecuarse, reenfocando su labor fiscalizadora fiscalización en resultados y no por los procesos educativos.

Otra de las atribuciones de las AE será la posibilidad de traspasar la administración de las escuelas a entes especializados en educación sin perder la condición de

sostenedores, a través de contratos como los de concesión. Ello permitiría establecer convenios con los nuevos administradores, donde se fije la cantidad de recursos que se les asignarán y las metas y plazos –finales e intermedios– que deberán cumplir, de acuerdo a los cuales se fijarían consecuencias según el grado de cumplimiento. Las metas y plazos se deberán traducir en indicadores que permitan el monitoreo permanente y oportuno. Así, si la evaluación es positiva, se podrá renovar el plazo de la concesión y, de lo contrario, terminarla y hacer efectivas las sanciones estipuladas en el contrato.

Esta experiencia ha sido utilizada con éxito en diversos países como EE.UU. y Colombia. En Chile, la municipalidad de Las Condes ha tenido buenos resultados (medido como variaciones en puntajes SIMCE) en los colegios que se traspasaron a sus profesores¹⁵.

Con estas medidas se busca dotar a la educación municipal de mayor autonomía y profesionalismo y también terminar con el problema de “doble dependencia” y la falta de responsabilización por los resultados.

3.2. Manejo de Recursos Humanos

Es claro que ningún cambio en la institucionalidad surtirá efecto si es que quienes manejan las escuelas y el trabajo en el aula no se hacen parte en estas reformas. Por ello esta sección se enfoca en el manejo de recursos humanos.

El proceso de aprendizaje se da, fundamentalmente, en la sala de clases, razón por la cual directivos y profesores son clave para mejorar la calidad de la educación municipal.

Actualmente existen serias dificultades para entregar los incentivos correctos al personal docente y también para el retiro de aquellos profesores y directores que no tienen un buen desempeño.

El Estatuto Docente afecta a todas las personas que trabajan en el sector de la educación municipal. Esta ley establece quiénes pueden hacer clases, cuáles son sus derechos, deberes y obligaciones y norma la carrera docente.

En el caso de los directores, por ejemplo, establece una

¹⁵ Bravo (2006).

serie de atribuciones en los ámbitos pedagógicos, administrativos y financieros. No obstante, en la práctica, ellos se encuentran bastante limitados. En el caso de los profesores, por su parte, establece su remuneración base, las diferentes asignaciones y bonos.

Existe consenso generalizado respecto a que debido las trabas que impone el Estatuto, el sector municipal está sometido a severas restricciones en términos de manejo de personal.

La gestión de recursos humanos consta de distintos elementos, por lo que se abordan los temas de selección, remuneraciones y despido en forma separada. Además, el análisis se hará por separado para los actuales jefes DAEM o Directores de Corporación, equipos directivos y profesores.

3.2.1. Selección de Personal

a) Jefes DAEM o Directores de Corporación

En el caso de los encargados de la educación a nivel comunal (máxima autoridad del DAEM o la Corporación), el Estatuto Docente establece que dichos funcionarios deben ser profesionales de la educación o con experiencia en la “administración educacional”. El Alcalde debe elegir al postulante desde una terna presentada por las tres más altas autoridades del municipio, tras concurso público. El cargo tiene una duración de 5 años, plazo luego del cual se realiza nuevamente el concurso, al que el titular puede volver a postular.

Como se desprende de lo anterior, el proceso de selección de quién será el máximo responsable de la educación de la comuna, no es el óptimo.

En primer lugar, el cargo es eminentemente administrativo y no docente, por lo que excluir a postulantes que vengan de otras profesiones no parece razonable. Luego, en la confección de la terna intervienen personas que no necesariamente tienen conocimientos de educación ni tampoco de administración y nada asegura que ella sea confeccionada sobre la base de criterios técnicos. Por otro lado, la ley prohíbe que se soliciten más requisitos

para la postulación, por lo que la búsqueda de la excelencia en estos puestos queda bastante debilitada.

La escasa injerencia del Alcalde en la selección de la autoridad comunal de educación también es foco de conflictos, ya que es la autoridad edilicia quien delega en esta persona una gran responsabilidad, no obstante lo cual no define el perfil y no puede solicitar mayores requisitos.

Por ello se proponen fórmulas con el fin de seleccionar DAE de excelencia. Bajo la institucionalidad propuesta en la sección anterior, el director de la AE, será un cargo de confianza del Alcalde, quien determinará el perfil necesario –pudiendo exigir otros requisitos, como por ejemplo estudios en administración–, nivel de renta, estructura de remuneraciones, entre otros. Una vez que el Alcalde determine el perfil, el sistema de Alta Dirección Pública (ADP) propondrá una terna al Alcalde, quién finalmente elegirá al director de la AE.

Asimismo, los sostenedores podrán celebrar contratos de desempeño y/o metas vinculantes con los DAE. El no cumplimiento de estos podrá llevar al término de dichos contratos; en tanto si se superan las metas pactadas se podrán entregar bonos y otros reconocimientos.

b) Directores y equipos directivos

Investigaciones para Chile y en el extranjero demuestran la importancia del liderazgo directivo para el éxito de las escuelas¹⁶. Un buen director logra que toda la comunidad escolar, profesores, alumnos y apoderados, se organicen en torno a un objetivo y puedan cumplirlo. Es por ello que contar con buenos directivos es fundamental.

Actualmente, los directores se eligen a través de concursos públicos. Las comisiones calificadoras están compuestas por el jefe DAEM o el director de Corporación, otro director de alguna escuela de la misma comuna (elegido por sorteo), un profesor de la escuela (también definido por sorteo), un representante del centro de padres y como ministro de fe, un funcionario de la DEPROV.

La comisión debe seleccionar a cinco postulantes y calificar según experiencia, perfeccionamiento, evaluaciones anteriores, competencias para ser director y un plan de trabajo. El Alcalde deberá elegir al postulante que logre un

¹⁶ Ministerio de Educación y UNICEF (2005) y OECD (2008).

mayor puntaje, que una vez elegido durará cinco años en el cargo.

Bajo este burocrático sistema, la injerencia del Alcalde y el superior directo de los directivos (los DAE en el nuevo diseño propuesto) se ve disminuida, quitando autonomía al DAE para definir su equipo de trabajo. Esta preocupación, junto con las dudas respecto a la selección de directores, fue recogida por la comisión asesora presidencial que acordó “revisar los aspectos que no aseguren la transparencia y calidad en la selección, contratación y evaluación de directivos, reflejados en la composición de la comisión calificadora del concurso y en los requisitos para ser seleccionado”¹⁷.

Dada la importancia que tiene seleccionar un buen director es que se propone cambiar el sistema. Actualmente, no existen claras responsabilidades, incentivos ni sanciones, para la elección de un actor clave en el buen funcionamiento institucional, por lo que difícilmente sean los mejores o los más capacitados los que están a cargo de las escuelas. Para revertir esta situación se debe definir claramente a la persona encargada de determinar el perfil y seleccionar al director. Dado que el DAE es el jefe directo y el responsable por el buen funcionamiento de las escuelas a su cargo, él es la persona indicada para establecer el perfil (posibilitando que otros profesionales postulen al cargo), con lo que el DAE podrá determinar cuáles son las características que requiere el director de cada colegio en particular.

c) Profesores

Para la selección del cuerpo docente también existen comisiones calificadoras de concursos públicos, en este caso integradas por el jefe DAEM o director de la Corporación, el director del colegio y un docente elegido por sorteo.

En estos concursos se evalúa según el desempeño, el perfeccionamiento y la experiencia.

En el caso de los docentes, al igual que en el caso de los directores, existe poca autonomía por parte de los reales responsables para definir el perfil y seleccionar

con quienes pueden trabajar. Es por ello que se propone que sean los directores quienes definan el perfil y seleccionen –con la aprobación del DAE– a los profesores que estarán en su equipo.

La LGE dio un importante paso en este sentido al facilitar que otros profesionales puedan ejercer la docencia, disminuyendo las barreras a la entrada a la profesión docente. Así, por ejemplo, ingenieros podrán enseñar matemáticas y médicos, biología.

3.2.2. Marco de Incentivos

a) Jefes DAEM o Directores de Corporación.

Con la nueva figura, los DAE serán funcionarios que tendrán el rango de Gerentes Públicos, tal como lo tienen las personas que son nombrados a través del sistema de ADP. Así, los sucesores de los actuales jefes DAEM o directores de Corporación, firmarán contratos de desempeño, tendrán metas que se evaluarán periódicamente y un porcentaje de su sueldo deberá ser variable de acuerdo a resultados, incentivando mejoras en la calidad.

Por otra parte, el nivel de remuneraciones será determinado por cada AE en conjunto con el sistema de ADP, según criterios objetivos que consideren las condiciones geográficas y de vulnerabilidad.

Junto con lo anterior, debe entregárseles mayor autonomía al trabajo de las AE para que se hagan responsables por sus resultados.

b) Directores

Debido a la parcial responsabilidad y la escasa autonomía que tienen los directivos para realizar su labor, ésta se torna poco desafiante. Al existir una división de las responsabilidades entre la comuna (a cargo de temas administrativos) y el MINEDUC (en temas pedagógicos) se limitan las posibilidades de realizar una gestión eficiente¹⁸. Estudios (OECD 2008) son claros al señalar que mientras mayor sea la autonomía en la administración de los recursos, mayor es la eficiencia que se alcanza.

¹⁷ Informe Final de Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación.

¹⁸ Raczyński y Salinas (2007).

En cuanto a las remuneraciones, la compleja estructura salarial establecida en el Estatuto Docente se basa principalmente en el pago por antigüedad y no premia la mayor responsabilidad de manera adecuada. En efecto, dicha ley norma las distintas asignaciones de acuerdo a la renta básica mínima nacional (RBMN) que reciben los profesionales de la educación. Por ejemplo, se establece que la asignación por experiencia puede alcanzar hasta un 100% de la RBMN, y la de perfeccionamiento tiene un tope de 40%. En cambio la asignación directiva sólo alcanza el 25% de la RBMN.

Dado lo anterior, no es extraño que existan dificultades para llenar vacantes. La OECD indicó que Chile es uno de los países donde más cuesta encontrar directores y una de las causas que entrega dicho informe es que a diferencia de países como Inglaterra, Irlanda y Finlandia, donde la diferencia entre el sueldo máximo al que puede acceder un director y un profesor es de 100%, 50% y 40%, respectivamente¹⁹, en Chile, en cambio, las diferencias son prácticamente cero. Ello no concuerda con las diferentes responsabilidades y las cargas de trabajo que estos puestos tienen.

Para lograr incentivos adecuados se propone entregar mayores atribuciones a los directores, dotarlos de mayor autonomía para gestionar una mayor cantidad de recursos, y para formar sus propios equipos de trabajo, apoyarlos (a través de capacitaciones) e incidir sobre sus remuneraciones.

Esas mayores responsabilidades deben ir de la mano de mejores sueldos y que parte importante de ellos se basen en resultados de aprendizaje de los alumnos. Por último, debe existir una mayor flexibilidad en los salarios para que cada AE según su realidad local (tamaño, ubicación geográfica, contexto social) sea capaz de ofrecer remuneraciones competitivas.

c) Profesores

La carrera docente municipal está normada a través del estatuto. La negociación por sueldos base y asignaciones se hace de manera centralizada entre el MINEDUC y el gremio que agrupa a los profesores, sin que los municipios, que son quienes finalmente pagan esos sueldos –y conocen de cerca el desempeño de

cada uno de sus profesores–, tengan intervención en dicha negociación.

Existe la idea de que los profesores son mal remunerados; sin embargo, al analizar los datos se detectan problemas más graves. Desde el año 1990 a la fecha los salarios docentes se han triplicado. Asimismo, al comparar las remuneraciones de los profesores en relación a individuos similares que se desempeñan en otras ocupaciones, y si se ajusta por los años de educación de cada grupo, horas trabajadas –entre otras variables–, los primeros obtienen salarios superiores²⁰.

Como vemos, más allá del nivel de sueldos, el principal problema lo constituye la estructura de las remuneraciones. Un buen profesor gana poco y uno malo gana más de lo que realmente merece.

Mizala y Romaguera (2004) desglosan el salario de un profesor promedio y encuentran que solo el 0,9% de este está asociado a desempeño, es decir, de cada \$1.000 que gana un docente solamente \$9 tienen relación a cómo realiza su trabajo.

Para definir que un profesor está realizando una buena labor, es necesario evaluar su desempeño. Un alto desempeño docente debe estar asociado a que sus alumnos logren altos resultados.

En Chile, este principio no se cumple. Actualmente, existen dos evaluaciones de desempeño docente. El Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño (SNED) se entrega a los profesores de aquellos colegios que logren ubicarse dentro del 25% de su región²¹ de acuerdo a resultados de desempeño (además de otras variables de procesos²²). De los incentivos entregados, el 90% se reparte de manera pareja entre los profesores y el 10% restante se entrega a los docentes más destacados, según el criterio del director.

Si bien estudios demuestran que estos esquemas de incentivos han tenido buenos resultados en términos de estimular mejoras en los aprendizajes²³, estos parecen ser

²⁰ Mizala y Romaguera (2000), Liang (2003).

²¹ Por lo que buenos colegios en regiones competitivas tienen menores posibilidades de ganar que colegios de rendimiento medio en regiones de bajo desempeño.

²² Como mejoramiento de las condiciones de trabajo y adecuado funcionamiento del establecimiento, integración y participación de la comunidad escolar en el desarrollo del proyecto educativo, entre otros.

²³ Contreras et al. (2005)

¹⁹ OECD (2008-2).

de muy baja escala como para incentivar realmente a los docentes²⁴.

Respecto a la evaluación docente obligatoria para los profesores de colegios municipales, ella presenta muchas deficiencias. En primer lugar, ninguno de los instrumentos de los que se compone –auto evaluación (10% de ponderación en la calificación final), portafolio de documentos (60%), informe de referencias (10%) y una entrevista realizada por otro docente (20%)–, está asociado al desempeño de sus alumnos.

Además, esta evaluación no genera ningún incentivo ni sanción de manera directa. Aquellos docentes que son calificados como “destacados” tienen la opción de rendir otra evaluación (una prueba de conocimientos). Si nuevamente son bien evaluados, recibirán incentivos monetarios.

Aquellos que son calificados como “insuficientes” tendrán apoyo y si en tres años consecutivos siguen obteniendo malos resultados, deberán que abandonar la labor docente.

Se propone entonces, una carrera docente moderna, profesional y flexible. Para ello es necesario flexibilizar el Estatuto Docente de modo que el sector municipal tenga condiciones similares a las del sector particular, eliminando las rigideces de sueldo y facilitando la entrada y salida de profesores.

Una forma de hacer de manera simple esta transición es que los nuevos profesores que ingresen, lo hagan bajo un nuevo modelo similar al del resto de las escuelas del país y que los actuales profesores opten o seguir bajo el sistema actual o por renunciar a la estabilidad a cambio de mayores sueldos basados en su desempeño.

A fin de evaluar ese desempeño, las AE y los establecimientos tendrán autonomía para realizar sus propios métodos de evaluación, para que sean una herramienta que les permita premiar, apoyar y sancionar a sus profesores. Asimismo, la autonomía les permitirá de manera descentralizada determinar sueldos según sus propias necesidades.

3.2.3. Término de la Relación Laboral

a) Jefes DAEM o Directores de Corporación

Como funcionarios afectos al Estatuto Docente, las causales de despido están establecidas en la ley y la duración del cargo es de 5 años.

Por los motivos recién mencionados el Alcalde, quien delega su responsabilidad en el jefe DAEM o el Director de la Corporación, no puede remover fácilmente a dichos funcionarios en caso que no realice una labor adecuada. De esta forma, se quiebra la cadena de responsabilidades del sistema: la ciudadanía evalúa al edil a través del voto; sin embargo, la autoridad no tiene plena autonomía para definir quién manejará los establecimientos a su cargo.

Bajo la nueva institucionalidad propuesta, el Director de la AE será, efectivamente, un cargo de total confianza del Alcalde. El contar con contratos de desempeño además de mejorar el marco de incentivos, hace más expedita la salida en caso de no cumplir con los estándares pactados.

b) Directores

En el caso de los directores de establecimiento, el Estatuto Docente también establece en 5 años la duración del cargo. Al finalizar dicho periodo, se realiza un nuevo concurso. Si el director saliente no es reelegido debe ser recontratado en otra función dentro del establecimiento por el mismo sueldo. Como se observa, el plazo y las obligaciones de mantener el sueldo hacen muy difícil la salida de directores que no están haciendo bien su trabajo, dado el alto costo financiero.

Por el lado de las evaluaciones, el programa “Más Directivos” da la posibilidad de despedir (con el acuerdo del concejo municipal) a quienes presenten dos evaluaciones deficientes y así como incentivos económicos a quienes resultan con buen desempeño. Sin embargo, no se conocen resultados acerca de este programa que permitan evaluar cómo ha funcionado.

Se propone que cada sostenedor sea autónomo en la definición de estándares de desempeño que le permitan

²⁴ Vegas (2008)

evaluar el trabajo de los directores de los colegios bajo su administración. Los directores que no sean reelegidos no tendrán la posibilidad de alegar menoscabo ni poner trabas para su salida del sistema.

c) Profesores

Entre los profesores que trabajan en el sector municipal, existen dos tipos de relaciones contractuales que inciden en el inmovilismo laboral del sector. Los docentes “titulares” son aquellos que pertenecen a la planta y que no pueden ser despedidos a menos que infrinjan alguna de las normas establecidas en el Estatuto Docente²⁵. En el caso de los docentes “a contrata” existen condiciones más flexibles, aunque el máximo de horas que pueden cubrir es del 20% del total de horas de la dotación.

Para varias de las causales de despido se deben establecer sumarios donde se investiguen los hechos. Esta situación genera una serie de problemas como lentitud, burocracia excesiva y costos. La investigación, además, debe ser llevada a cabo por otro docente quien hace las veces de fiscal, usando parte de su tiempo en una actividad que nada tiene que ver con su rol pedagógico. Del sumario pueden emanar dos sanciones: amonestación y destitución, sin existir entre ellas ningún rango intermedio.

Otra de las causales es el incumplimiento grave de las labores docentes, esto es: no concurrencia, impuntualidades, abandono de la sala de clases, entre otros. En la práctica estas situaciones se dan y los profesores no son sancionados.

La única manera que tienen los municipios para reducir las horas contratadas es a través del PADEM (Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal) que da la opción de modificar la cantidad de horas contratadas por algunas causales como disminución de matrícula, fusión de establecimientos o reorganizaciones. Sin embargo, existen ciertas normas para la determinar a qué profesores se les pueden disminuir las horas de su contrato y, además, una vez aprobado el PADEM este no puede ser modificado, por lo que este mecanismo no soluciona los problemas.

²⁵ Artículo 36, de la Ley 19.070. Pueden salir de la planta por renuncia voluntaria, conducta inmoral, incumplimiento grave de sus obligaciones, tres evaluaciones consecutivas calificadas como insatisfactorio, entre otras razones.

Respecto a la evaluación docente, como se planteó en el marco de incentivos, ésta es uniforme para todos y no da lugar a que quienes trabajan directamente con el docente – los directivos que son los que mejor conocen el trabajo que realizan–, tengan mayor incidencia en la evaluación. Además, la metodología ha sido puesta en duda, luego que a mediados de 2008 se destapara un mercado en donde los portafolios (que representan el 60% de la nota de la evaluación) son preparados por terceras personas²⁶.

Por último, existe un alto costo político y rigidez legal para disminuir el total de horas contratadas por cada municipio.

Para facilitar la salida de profesores que realizan mal su trabajo, en primer lugar se propone establecer claramente qué conductas significan faltas y cuáles son sus sanciones, creando, a su vez, sanciones intermedias. Se plantea eliminar la necesidad del sumario. Según el tipo de falta o la reiteración de ellas, debe significar el despido. En todo caso la AE será instancia de apelación y serían funcionarios de esa institución los que llevarían a cabo los procedimientos.

Respecto a la evaluación docente, esta debe ser reformulada con el propósito de que sea una verdadera herramienta al interior de los colegios que ayude a mejorar la calidad de la enseñanza. Se debe descentralizar y buscar que los colegios realicen sus propias evaluaciones (o que sean externalizadas a otras instituciones). La evaluación debe estar asociada a consecuencias en caso de lograrse los objetivos –reconocimientos, bonos, etc.–, y también en caso de que ellos no se logren (apoyo, perfeccionamiento y en caso de fallas reiteradas, despidos).

Finalmente, debe haber una mayor flexibilidad para que los directores modifiquen el número de horas contratadas e incluir entre las causales la de “necesidad del establecimiento”, tal como sucede en los colegios particulares subvencionados.

3.3. Financiamiento

Los problemas de institucionalidad y la rigidez en el manejo de los recursos humanos han llevado al sistema de

²⁶ Basta buscar a través de Internet para darse cuenta de lo difundido de este “servicio”.

educación municipal a tener bajos resultados educativos y, además, ser muy poco eficiente financieramente. Es posible que los bajos resultados de la educación estén marcados por el bajo valor de la subvención; sin embargo, existe una discusión acerca del uso eficiente y la buena gestión de los recursos. Por otra parte, diversos autores han demostrado la nula correlación entre gasto por alumno y resultados²⁷.

Un ejemplo de lo anterior es el que presenta el Cuadro N° 2, en donde se muestran los puntajes SIMCE (promedio mediciones de 4° básico entre 1996 y 2002) de dos colegios particulares subvencionados del sector sur de Santiago. Ambos establecimientos están calificados en el nivel socioeconómico medio-bajo, ninguno selecciona a sus alumnos y los dos cobran financiamiento compartido.

Cuadro N° 2: Costo en Pesos para lograr cada Punto del SIMCE

Comuna de la escuela	Gasto Mensual por alumno	Puntaje prom. SIMCE	Gasto/ Punto pesos 2004
San Ramón	27.297	297	91,9
La Pintana	33.140	204	162,5

Fuente: Elaboración propia en base a Fontaine y Eyzaguirre (2008).

El cuadro demuestra cómo una escuela que realiza un buen trabajo (considerando que el promedio para el grupo socioeconómico en cuestión es de 230 puntos) es además, mucho más eficiente en el uso de los recursos. En efecto, el costo de conseguir cada punto es un 77% más “caro” en un colegio de mal desempeño.

En los últimos años, donde la preocupación central ha sido aumentar la calidad, el presupuesto de educación ha crecido fuertemente –entre 2005 y 2009 el presupuesto aumentó en un 44% real-. El monto de la subvención, por su parte, también ha tenido importantes y sucesivos aumentos sin que esos esfuerzos hayan sido traspasados a mejores resultados.

Para entender íntegramente el financiamiento de la

²⁷ Hanushek (2003), Woessmann (2001).

educación municipal, a continuación se presenta un desglose a nivel de ingresos y gastos.

3.3.1. Ingresos

Si bien el modelo en que se basa el sistema chileno, se fundamenta en la competencia de los establecimientos por atraer matrícula y de esta forma recursos, vía subvención, estos, sin embargo, no son los únicos recursos que reciben los colegios. Así, la fuerza de la competencia por dichos recursos se debilita.

Según datos del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) para el año 2007, del total de ingresos del sistema municipal el 26% provenía de otras fuentes. Como se resume en el Cuadro N° 3.

Cuadro N° 3: Composición de los Ingresos de la Educación Municipal

Ingresos	Porcentaje
Subvención	73,8%
No Subvención:	26,2%
1 Aportes Municipales	40,0%
2 Gobierno Central	59,0%
3 Financiamiento Compartido	1,0%

Fuente: Elaboración propia en base a información del SINIM (2007).

a) “Ingresos no subvención”: Aportes municipales

Son recursos transferidos –de manera voluntaria–, desde las comunas que han ido a financiar los déficit de una mala gestión o enfocados a ofrecer servicios extras que la educación municipal no incluye. La dispersión de los aportes es bastante alta, con algunas comunas que no entregan recursos y otras, donde el aporte municipal es casi tan importante como los recursos que llegan por concepto de subvención. En total estos aportes en 2007 fueron de casi \$120.000 millones (sobre los US\$ 200 millones) y corresponden a un 40% de los “ingresos no subvención”.

b) “Ingresos no subvención”: Traspasos desde el gobierno central

Estos recursos representan el 59% de los ingresos que no son parte de la subvención. Gran parte de ellos tiene que ver con infraestructura (por ejemplo, a través del FNDR) y otros programas como fondos de “apoyo a la gestión municipal” que en 2008 y 2009 han entregado US\$ 100 millones anuales a establecimientos del sistema municipal.

A partir del presupuesto del MINEDUC para el año 2009, se puede concluir que el Estado entrega anualmente entre un 28% y un 42% adicional de recursos (dependiendo si se incluyen o no los recursos para infraestructura) a aquellos alumnos que optan por establecimientos estatales²⁸.

La entrega de recursos bajo estas modalidades significa un quiebre a la igualdad de trato que debe tener el Estado respecto a los alumnos, independientemente del establecimiento al que ellos asistan. A los estudiantes más vulnerables deben entregárseles mayores recursos, debido al mayor costo que significa que ellos alcancen los estándares deseados. El punto es que dichos recursos deben ser entregados a los alumnos y no a los establecimientos.

Por ejemplo, en comunas como Puente Alto y Maipú, donde sobre el 70% de la matrícula asiste a colegios particulares subvencionados, es altamente probable que niños vulnerables no asistan a establecimientos municipales. ¿Por qué ellos no reciben mayores recursos? Este tipo de financiamiento es totalmente distorsionador de los incentivos que rigen el sistema.

c) “Ingresos no subvención”: Financiamiento Compartido

El aporte de los apoderados en el sector municipal se limita sólo a la enseñanza media. Los ingresos por este concepto son alrededor de \$2.800 millones²⁹. De este modo, representan alrededor del 1% de los “ingresos no subvención”.

A diferencia del financiamiento estatal, el de los padres tiene algunos beneficios extras a la inyección de recursos. Al pagar los apoderados sienten que pueden

exigir más a los colegios y a sus hijos. Además, ellos mismos se comprometen en mayor medida con la educación de sus hijos.

3.3.2. Gastos

Los gastos pueden ser desagregados en: gastos en personal, gastos de operación de los establecimientos e inversión real. Para 2007, estos gastos significaron un 86%, 10% y 3% del total, respectivamente.

Como se ve el pago de remuneraciones es el principal gasto de la educación municipal y supera el peso que tienen otras instituciones educacionales en este ítem, lo que refleja ciertos problemas.

Debe recordarse que los municipios no pueden definir los salarios de sus empleados, ya que estos vienen fijados desde el nivel central. Ello sumado a que las disminuciones de planta también están definidas por la ley, no es extraño el alto impacto que las remuneraciones tienen en el sector.

En efecto, para 2007 sólo en 32 de las 345 comunas (9%) los ingresos generados por la subvención superaban al gasto en personal.

La estructura salarial de los profesores municipales –pago según antigüedad–, ha generado que en promedio la edad de los profesores sea mayor a la del sector particular subvencionado y por ello exista un “sobre costo” salarial que estudios estiman que alcanza un 14%³⁰. Si bien se comparte la necesidad de incrementar las remuneraciones de los docentes que realizan una buena labor, no se justifica que únicamente por mayor antigüedad se aumenten los sueldos, teniendo en cuenta que investigaciones hablan que a mayor edad, menor es la probabilidad que docentes logren mejores resultados³¹.

En conclusión, los antecedentes mostrados permiten distinguir dos causas claras del actual déficit que presenta el sistema municipal: exceso de regulación que se transforma en mayores costos y diferencias en gestión de los recursos.

²⁸ Documento de trabajo Libertad y Desarrollo.

²⁹ Valenzuela (2008). No hay datos para 2007, por los que se utilizan los para el año 2006.

³⁰ Politeia (2008).

³¹ Peirano y Bravo (2008).

3.4 Mecanismos para financiar una Educación de Calidad

Lo primordial es calcular efectivamente cuánto cuesta lograr ciertos estándares para cada alumno según diversas condiciones socioeconómicas, geográficas, etc.

Tal como se hace en otras industrias de precios regulados (empresas de servicios básicos) se debe intentar establecer un modelo de empresa eficiente³², que determine mediante algunos supuestos básicos cuál es el piso mínimo de la subvención para alcanzar un nivel de calidad.

Llegar a un número como el recién planteado no será fácil ni rápido, por ello es que en forma paralela se debe avanzar en otras áreas. Una de ellas, es canalizar todos los recursos a través de la subvención, eliminando los programas paralelos. Con ello se potencia la competencia del sistema y se introduce presión a los malos colegios que no logran atraer matrícula.

Asimismo se debe seguir avanzando en la diferenciación de la subvención según nivel socioeconómico y que tal como se ha propuesto exista un mayor número de tramos³³. El diseño actual de la subvención preferencial considera que los colegios deben suscribir convenios con el Mineduc, lo que limita la autogestión y genera mayor burocracia ya que los recursos se deben rendir por separado. Una reforma de la SEP deberá entregar mayores grados autonomía para el uso de los recursos y evitar mayores cargas administrativas a los establecimientos.

Finalmente, junto con la calidad de la escuela, la distancia entre el hogar y el establecimiento es la variable más importante a la hora de elegir un colegio, especialmente en las familias de más bajos ingresos (que son aquellas que más valoran la cercanía³⁴). Por ello se recomienda la entrega de subsidios de transporte que compensen los costos de trasladarse a escuelas de mejor calidad, focalizándose en aquellos alumnos más vulnerables.

³² Teniendo en cuenta que para ello existirán múltiples dificultades, ya que establecimientos con procesos muy diferentes y una cantidad de recursos muy distintos, pueden lograr resultados similares.

³³ Gallego y Sapelli (2007).

³⁴ Chumacero, Gómez y Paredes (2008).

IV. Conclusiones

La educación administrada por el Estado está en una situación crítica. Los deficientes resultados que presenta la mayor parte de sus establecimientos, los problemas financieros y las rigideces impuestas desde el nivel central han significado que gran parte de los alumnos opten por el sistema particular subvencionado, lo que sumado al descenso de la tasa de natalidad pronostican un mal futuro para la educación municipal.

A través de estas páginas se intentó proponer medidas concretas que ataquen la raíz de los problemas y que logren mejorar las escuelas municipales desde el interior de ellas, dándoles una mayor autonomía, pero exigiendo resultados.

Las medidas propuestas deben ser analizadas de manera conjunta, ya que ninguna de ellas por separado logrará avances; por el contrario, es necesario abarcarlas todas de manera coordinada para solucionar los problemas de fondo del sistema municipal.

V. Referencias Bibliográficas

Anand, O., A. Mizala y A. Repetto (2008), "Using Scholarships to estimate the Effect of Private Education on the Academic Achievement of Low Income Students in Chile", Documento de Trabajo nº 220, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.

Bravo, A. (2006), "Efectos de una Concesión sobre los Incentivos y el Desempeño Escolar", Seminario de Título, Magíster en Políticas Públicas, PUC.

Centro de Estudios Públicos (2008), "Estudio Nacional de Opinión Pública Nº 58", Noviembre-Diciembre 2008.

Centro de Estudios Públicos (2006), "Estudio Nacional de Opinión Pública Nº 24", Tercera Serie, Junio-Julio 2006, Documento de Trabajo Nº 366, Septiembre.

Contreras, D., L. Flores, F. Lobato y V. Macías (2005); "Monetary Incentives for Teachers and School Performance: Evidence for Chile", Departamento de Economía, Universidad de Chile, marzo.

Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006), Informe Final, 11 de diciembre.

Chumacero, R., Gómez, D. y Paredes, R. (2008), "I would walk 500 miles (if it paid)"

Eyzaguirre, B. y Fontaine L. (2001), "Una Estructura que Presione a las Escuelas a Hacerlo Bien", en ¿Qué Hacer Ahora? Propuestas para el Desarrollo, Harald Beyer y Rodrigo Vergara editores, Centro de Estudios Públicos, capítulo 3.

Eyzaguirre, B. y Fontaine, L. (2008), "Las escuelas que tenemos", Centro de Estudios Públicos.

Gallego, F. (2002), "Competencia y Resultados Educativos: Teoría y Evidencia para Chile", Cuadernos de Economía, Año 39, N° 118, pp. 309-352, diciembre.

Gallego, F. (2006), "Voucher-School Competition, Incentives, and Outcomes: Evidence from Chile", Department of Economics, MIT.

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

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

Hanushek, E. (2003), "The Failure of input-based Schooling Policies" The Economic Journal, 113.

Larrañaga, O. (2004), "Competencia y Participación Privada: la Experiencia Chilena en Educación", Estudios Públicos 96, Centro de Estudios Públicos.

Ley 19.070

Ley 18.956

Lizama y Paredes (2006), "Restricciones, Gestión y

Brecha Educativa en Escuelas Municipales"; Pontificia Universidad Católica de Chile.

Liang, Xiaoyan (2003), "Remuneración de los Docentes en 12 Países Latinoamericanos: Quiénes son los Docentes, Factores que determinan su Remuneración y Comparación con otras Profesiones", Documento N°27, agosto.

Ministerio de Educación de Chile y UNICEF (2005), "¿Quién Dijo que no se Puede? Escuelas Efectivas en Sectores de Pobreza", segunda edición.

Mizala A. y P. Romaguera (2000), "Determinantes de Factores Explicativos de los Resultados Escolares en Educación Media" A., Serie Economía n° 85, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.

Mizala, A. y P. Romaguera (2004), "Teachers' Salary Structure and Incentives in Chile", Documento de Trabajo N° 193, Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile, julio.

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

OECD (2008-2), "Improving School Leadership: Policy and Practice", Preliminary Version.

Peirano, C. y Bravo, D. (2008), "Micro datos sobre docentes en Chile: Grandes noticias para la educación", Revista Economía & Administración, Octubre / Noviembre N° 156, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile.

Politeia (2008), "Estudio mejoramiento de la gestión y la calidad de la Educación Municipal", Enero 2008.

Raczynski D. y Salinas (2007), "La Educación en el Nivel Local: ¿Cómo manejar la Tensión entre lo Técnico y lo Político?"; Boletín número 3 de "Asesorías para el Desarrollo".

Sapelli, C. y B. Vial (2002), "The Performance of Private and Public Schools in the Chilean Voucher System", Cuadernos de Economía, Año 39, N° 118, pp. 423-454, diciembre.

Valenzuela, J. P. (2008), "Evolución de la segregación socioeconómica de los estudiantes chilenos y su relación

con el financiamiento compartido”. Proyecto FONIDE N° 211-2006

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.

Woessmann, L. (2001), “Why Students in some Countries do Better” Education Matters, Vol. 1 n°2. Hoover Institution.

www.sinim.cl

www.mineduc.cl

Serie Informe Social

Últimas Publicaciones

- N° 117** **Determinantes del Uso de Licencias Médicas
en el Sistema ISAPRE**
Rodrigo Castro F.
Marzo 2009
- N° 116** **El Impacto de la Inflación en la Pobreza**
Joaquín Lavín I.
Rodrigo Castro F.
Febrero 2009
- N° 115** **El Impacto del Salario Mínimo en el
Desempleo y la Desigualdad de Salarios.
Evidencia para Chile 1998-2006**
Rodrigo Castro F.
Enero 2009

LIBERTAD DESARROLLO

LIBERTAD y DESARROLLO

PROGRAMAS: Economía, Social, Política, Legislación, Medio Ambiente, Municipal

ENCUESTAS: Puntos de Vista, Ingreso Cotidiano, Opinión Ciudadana

TEMAS PÚBLICOS: Que Hay Detrás del Déficit, Resoluciones Legales, Políticas a la Inversión, el Sector Energético

ESTUDIOS LYD: Una Agenda Pro Competitividad para Chile, El Presupuesto 2007, Un Anuncio en el Sembrío Contrario

INFORMES ECONÓMICOS: El Presupuesto 2007, Un Anuncio en el Sembrío Contrario

Noticias:

- LYD Lanza Segunda Edición del Libro "Índice para una Educación de Calidad"
- Encuesta de LYD: 82% Dice que el Gobierno No Ha Hecho lo Necesario para Crear más Empleo
- José Francisco García, Coordinador del Programa de Justicia de LYD, "Fortalecer la Independencia Judicial Debe ser un Objetivo Permanente"

Todos los temas de interés Nacional e Internacional en nuestra página Web

LIBERTAD y DESARROLLO

PROGRAMAS: Economía, Social, Política, Legislación, Medio Ambiente, Municipal

Noticias:

- JURCES DE LA REFORMA: EVIDENCIA EFECTOS DE SUS DECISIONES
- Tomás Flores y el acceso a la CAN: "Es Preferible para Chile Profundizar en Acuerdos de Complementación Económica"
- En LYD: Ministro Andrade Recreará Espacio Fiscal para Fortalecimiento del Pilar Solidario en Reformas al Sistema de AFP

Temas Públicos:

- Proyecciones Económicas
- Estadísticas Finales
- Anuncios Trimestrales
- IPC
- IPF - IVP - UTM
- PIB
- Desempleo
- IMACEC
- Dato Económico de la Semana

LIBERTAD y DESARROLLO

PROGRAMAS: Economía, Social, Política, Legislación, Medio Ambiente, Municipal

Noticias:

- José Francisco García, Coordinador del Programa Justicia LYD: "Ablandar la Agenda Antisocialdemócrata Pone en Peligro la Seria"
- Encuesta Libertad y Desarrollo: 8 Mil Delitos Omitidos

Temas Públicos:

- Delincuencia
- Delitos
- Justicia
- Seguridad

ENCUESTAS:

- Estadísticas
- Investigaciones
- Presupuesto
- Misas Públicas

OPORTUNIDAD en el Ministerio del Interior

Visite nuestra página Web:

www.yd.org