

Revista Electrónica

AGENDA PÚBLICA

Edición Año V / Nº 10

Diciembre 2006

AUTORES

Oswaldo Andrade
Andrés Palma
Eduardo Aquevedo
Gabriela Elgueta
Heinrich Von Baer
Juan Pablo Valenzuela
Mario Rosales

EDITORIA

Gabriela Elgueta

ELEMENTOS FINANCIEROS CRÍTICOS RELATIVOS A LA EDUCACIÓN MUNICIPAL.

Juan Pablo Valenzuela*

Los bajos resultados en la calidad educacional promedio logrados por la educación municipal está comenzando a ser acompañada por un problema financiero que pone en entredicho no sólo la capacidad de los municipios para destinar esfuerzos y recursos para mejorar la calidad educativa, sino que está tensionando, crecientemente, toda la gestión administrativa y solvencia financiera de una parte importante de los municipios del país, ello se explica porque *“dentro de las múltiples fallas en el mercado educativo una que está generando un alto costo social es la entrada no regulada de nuevos establecimientos, así como la mantención de establecimientos con una muy mala calidad. El potencial exceso de oferta educativa está llevando a que el tamaño promedio de los cursos sea inferior a los 35 alumnos, a pesar que la subvención está calculada sobre la base de cursos más grandes. Esta situación no ha generado una mejor calidad educacional, pero si un considerable riesgo de sobreinversión y de déficit financieros crecientes en el sector municipal. Incluso, varias de las reformas en curso destinada al incremento de los recursos de las subvenciones, podrían generar importantes externalidades que hicieran más crítico los problemas descritos”* (Valenzuela, 2005).

I. RESULTADO EN LA EDUCACIÓN MUNICIPAL

Chile cuenta con excelentes indicadores de cobertura en educación primaria y secundaria, así como en la eficiencia para concluir los diferentes niveles educacionales y bajas tasas de deserción escolar (OECD, 2004; Eyzaguirre, 2005). Más bien los principales desafíos actuales, ya definidos a comienzos de la década de los 90, están asociados a mejorar la calidad de la educación, a una mayor equidad en la calidad y, por ende, a incrementar la eficiencia de los considerables recursos actualmente destinados al sector. Un resultado que describe claramente los bajos niveles en la calidad de la educación chilena es que a nivel internacional Chile consigue sólo un 70% de los resultados que debiese obtener dado su nivel de desarrollo socioeconómico (Tockman, 2004; Beyer, 2005). Si estos resultados dan cuenta de la enorme brecha entre el país en el contexto internacional, las brechas de calidad son aún más pronunciadas al considerar el nivel socioeconómico de los estudiantes, aunque a nivel de cobertura existan importantes avances durante los últimos 15 años.

* Ph.D., Economics, University of Michigan

Al comparar los puntajes promedio obtenidos por los establecimientos (Tabla 1), de acuerdo a la dependencia administrativa de estos, se aprecia una alta diferenciación, donde los colegios municipales obtienen 20 puntos menos que aquellos subvencionados particulares, y alrededor de 60 puntos menos respecto a los particulares pagados. Esta aparente diferencia en la “calidad” educacional entre colegios municipales y subvencionados desaparece casi por completo al controlar por la composición del nivel socioeconómico (NSE) de los estudiantes de cada tipo de colegio, lo que da cuenta de la alta segmentación de las escuelas chilenas por NSE de los niños (González, Mizala y Romaguera, 2002 y 2004; Carnoy, 2005; Auguste y Valenzuela, 2004; Molina, 2005). En términos generales los niños de menores ingresos asisten a escuelas municipales, los de grupos medios a escuelas subvencionadas y los de altos ingresos a escuelas particulares.

Tabla 1
Resultados Según Tipo de Dependencia y Grupo Socioeconómico 8to
Grado, SIMCE 2004

Nivel Socioeconomico	Lenguaje y Comunicación				Matemáticas			
	Total	M	SP	P	Total	M	SP	P
Bajo	229	231	221	-	232	234	223	-
Medio Bajo	234	233	234	-	235	235	236	-
Medio	253	248	258	-	253	248	257	-
Medio Alto	280	290	279	271	282	296	280	274
Alto	301	-	297	301	311	-	306	312
Promedio Nacional	251	240	259	296	253	241	260	305

Fuente: MINEDUC

Estos resultados indican que la gestión educativa de los municipios “en promedio” no logra resultados inferiores a los de sostenedores PS, incluso los resultados indican que los niños de NSE Bajo logran mejores resultados promedio en establecimientos municipales que aquellos subvencionados particulares, consistente con los resultados de Tockman (2002) y Sapelli (2003). Sin embargo, los resultados generales son bastante deficientes para la mayor parte de los niños, lo cual da cuenta que el proceso de descentralización y privatización no ha permitido lograr una educación de calidad y que este desafío está pendiente para todo el sistema educacional, particularmente en aquellas escuelas donde asiste el 80% de los niños de NSE Bajo, Medio Bajo y Medio.

II. GESTIÓN FINANCIERA

La postura permanente de varias entidades es que el financiamiento de la subvención es insuficiente para asumir los costos que este servicio demanda, obligando a los municipios a realizar un importante aporte con sus recursos propios para saldar este déficit. La situación más crítica está asociada al financiamiento de las asignaciones definidas en el Estatuto Docente, particularmente la de antigüedad, lo cual conlleva asumir remuneraciones 30% más altas en el sector municipal que en el SP, pero con una subvención de similar valor. Por otra parte, muchos municipios indican que los aportes adicionales que realizan a educación corresponden a una preferencia local por entregar una calidad de educación mejor a la que la subvención actual puede financiar¹. Estas dos miradas son correctas y complementarias, sin embargo, la actual situación financiera municipal vinculada con los servicios educacionales se ha tornado mucho más compleja debido al rápido incremento, ya no sólo en términos absolutos sino que también relativos, que están presentando las transferencias municipales a educación a partir del año 2004.

Las transferencias municipales representaron un 7,4% del total del gasto municipal en el 2004, con un importante incremento en términos absolutos respecto al 2003 (sobre MM\$14.000-pasando desde cerca de MM\$70.000 a cerca de MM\$84.000); asimismo, la relación de las transferencias sobre el resto de los ingresos municipales para educación han presentado un sistemático incremento en el tiempo, pasando desde un 7,7% en el 2001 a un 10,2% en el 2004, situación que se ha agudizado en el 2005 y, probablemente, aún más en el 2006.

Para entender las causas de esta situación se debe analizar el sistema de financiamiento del sistema educacional, el cual implica que los ingresos anuales son relativamente fijos, pues estos dependen de los logros de matrícula que obtengan los colegios municipales (lo cual está determinado tanto por el nivel de competencia a que estén sometida la comuna y la preferencia de las familias entre la educación municipal y sus alternativas, como por factores exógenos a la gestión local como son el crecimiento demográfico y de las decisiones migratorias de las familias residentes en cada comuna del país). A su vez, los ingresos tendrán algunos componentes variables, pues están asociados a la asistencia promedio que puedan conseguir los colegios, el cual, muchas veces, ha sido considerado como un componente exógeno a la gestión municipal (asociado a la dispersión de la población y a factores climáticos), sin embargo, este factor parece tener un comportamiento endógeno a la gestión municipal, puesto que factores

¹ En el 2004 más del 20% de todas las transferencias municipales a educación fue realizada por los 6 municipios de mayores ingresos de la Región Metropolitana. También durante este período se ha incrementado considerablemente los recursos municipales destinados a inversión en el sector (incremento de MM\$13.900 sólo entre 2004-2003), así como los gastos de administración de los servicios municipales de educación (en más de MM\$4.400 sólo entre 2004-2003).

geográficos o el tamaño de la comuna no son variables significativas para explicar la heterogeneidad en la asistencia promedio a los establecimientos municipales. Otro componente variable es la deserción escolar.

Por otra parte, dentro de los costos de proveer los servicios educativos, más del 80% corresponde al pago de personal, el cual debe ser considerado como un factor fijo en términos anuales (elaboración de la dotación docente anual), aunque variable en términos plurianuales dado que las dotaciones pueden ser readecuadas anualmente por el municipio², permitiendo ciertos grados de flexibilidad en el principal componente del costo del servicio. Sin embargo, parte de la dotación debe ser considerada como un componente quasi-fijo en la tecnología de producción de la educación, puesto que existen requerimientos de horas docentes mínimas por curso, independiente del tamaño promedio de estos, y la imposibilidad de reunir cursos de diferentes grados o niveles. Por otra parte, los componentes institucionales asociados a la determinación del salario docente, en particular los reajustes automáticos por antigüedad y capacitación, hacen indispensable que la gestión financiera y de personal estén altamente coordinadas, de tal forma de mantener la composición etárea de la planta docente relativamente estable a través del tiempo, lo cual tiene menos flexibilidad para los municipios con dotaciones pequeñas, lo cual permite sólo adecuaciones discretas en el tiempo.

De esta forma, los factores más críticos en la gestión financiera de educación están asociados a: la asistencia promedio de los alumnos, el tamaño promedio de los cursos, el control en la dotación horaria asociada a la matrícula, la antigüedad promedio de la dotación y los costos administrativos del sistema.

III. ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS

a) Tamaño Promedio de los Cursos y Matrícula: El cálculo inicial del valor de la subvención fue basado en un curso promedio de 45 alumnos para el sector urbano, esta consideración implica que cursos con un tamaño inferior a 45 alumnos verán reducidos los ingresos generados por la escuela debiendo adecuar la inversión en las actividades y programas no regulares para mejorar la calidad educativa, así como en la mantención, reparación y ampliación de equipamiento e infraestructura.

² Una restricción importante del Estatuto Docente es que las reducciones en la dotación obligatoriamente deben ser iniciadas con el personal a contrata (hasta el 20% de la dotación) reduciendo las posibilidades de reducir las horas de aquellos docentes de plantas con un mal desempeño, parcialmente esta situación será remediada con el sistema de evaluación docente en aplicación.

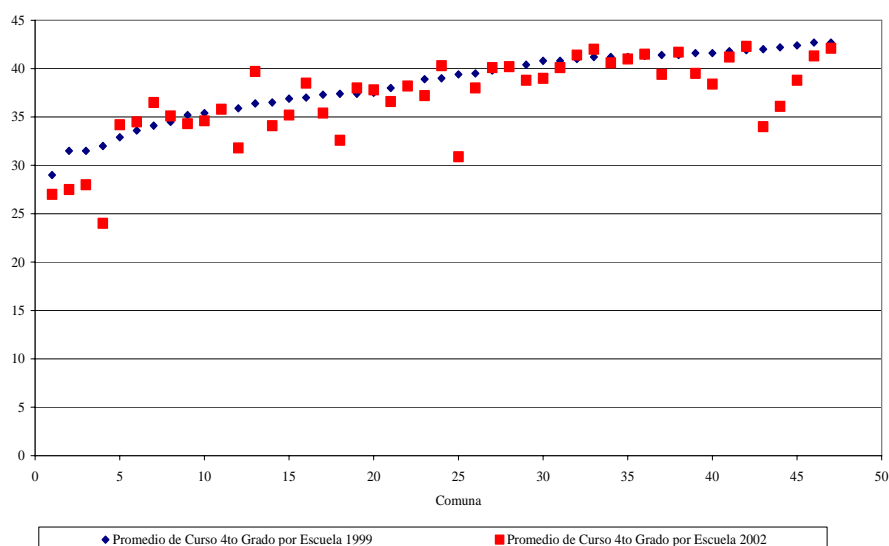
Tabla 2
Promedio Curso de 4to grado en Colegios Municipales por zona geográfica

	Colegios Urbanos	Colegios Rurales
1999	36,1	25,7
2002	34,8	22,9

Fuente: Estimaciones propias en base a MINEDUC.

Cuadro 1

Promedio de Alumnos por Curso en 4to Grado en Escuelas Municipales zonas Urbanas
 1999 y 2002
 Región Metropolitana



Sólo como una forma de graficar la actual situación se presenta en la Tabla 2 el tamaño promedio de los cursos de 4to básico de las escuelas municipales durante 1999 y 2002³. Los resultados indican que a nivel nacional este promedio es inferior a los 40 alumnos y que en un período breve de tiempo se redujo en un 3,6%; entre los colegios con asignación de ruralidad, esta reducción fue aún más acelerada. Un segundo antecedente que grafica la constante reducción del tamaño promedio de los cursos de escuelas municipales se aprecia en el Cuadro 1 el cual considera similar información que la Tabla 2 pero para 48 comunas de la Región Metropolitana, los resultados indican que en sólo tres años el número de comunas con un promedio inferior a los 40 alumnos por curso pasó de 14 municipios a 32, y que aquellas con menos de 35 alumnos por curso pasó desde 8 comunas a 13.

³ Estos promedios son muy similares para las escuelas subvencionadas particulares urbanas, aunque existe una alta heterogeneidad entre ellas condicionado al monto del aporte que realizan los padres a estos establecimientos.

Quizás la tensión más relevante que está afectando el sistema financiero municipal en la actualidad sea la sistemática reducción en el tamaño promedio de los cursos de establecimientos municipales⁴, lo cual conlleva el incremento de los aportes municipales al sector y una sistemática reducción de los recursos disponibles para inversiones en programas orientados a mejorar la calidad educacional. La matrícula total de la educación en Chile se incrementó constantemente durante 1990-2004 (implicó un incremento de 650.000 nuevos alumnos durante el período), sin embargo, la matrícula municipal se incrementó en sólo 80.000 nuevos alumnos durante el período, concentrándose más del 80% del incremento en la educación subvencionada particular, particularmente desarrollada a partir de la aprobación de la ley de financiamiento compartido en 1994. Este gradual avance de la matrícula PS llevó a que en el año 2004, por primera vez, más de la mitad de la provisión de educación chilena fuera administrada por entidades privadas.

El incremento de la matrícula total en educación ha tenido una alta variación en su composición por niveles, puesto que del incremento en el número de alumnos del período 1990-2004, 280.000 corresponden a educación básica, aunque a partir del 2002 se inicia una continua caída en su matrícula debido a factores demográficos, lo cual se acentuará en los próximos 10 años. Otros 270.000 nuevos alumnos corresponden a mayor matrícula en educación media, explicado por un incremento de cobertura, y los restantes 100.000 se reparten en una mayor cobertura de educación parvularia y educación especial.

Sin embargo, a pesar del incremento en la matrícula total del sector municipal entre 1999-2002, el tamaño promedio de los cursos a nivel municipal se redujo, ¿qué explica esta aparente paradoja? La principal hipótesis que está detrás de este comportamiento es la creciente oferta de nuevos colegios subvencionados particulares, los cuales sin lograr mejorar la calidad agregada de la educación nacional, ofrecen una alta diferenciación de la oferta educativa, parcialmente lograda a través de la selección de sus postulantes y el cobro mensual que debe financiar la familia⁵. El Cuadro 2 indica cómo el número de colegios particulares subvencionados se incrementó sistemáticamente desde la aprobación de la ley de financiamiento compartido, incorporándose al mercado educacional casi 1.640⁶ nuevos establecimientos entre 1995 y 2004, es decir cerca de 200 nuevos colegios por año. En paralelo el sector municipal ha reducido el número de establecimientos en cerca de 250 entre 1998 y el 2004.

Este constante incremento de nuevos establecimientos particulares subvencionados se explica por diversas razones, en parte fue una respuesta al incremento de la demanda por educación básica y media generada por componentes demográficos y por el aumento en la cobertura de educación

⁴ Mencionada por la mayoría de las Municipalidades entrevistadas para este estudio.

⁵ Desde 1994 los colegios subvencionados pueden establecer cobros mensuales a las familias, sistema denominado Financiamiento Compartido.

⁶ Una parte de estos colegios corresponden a colegios privados pagados que variaron su dependencia a particular subvencionado luego de la aprobación de la ley de financiamiento compartido.

media. También elementos migratorios tienen una parte importante que explica este cambio, puesto que las políticas habitacionales generan incrementos y reducciones en la población de determinadas comunas, ante lo cual los municipios –con importantes restricciones en el financiamiento de largo plazo- son relativamente pasivos. El otro factor relevante para explicar este crecimiento de nuevos colegios está determinado por el nivel de ingreso monetario de las comunas donde residen las familias (Auguste y Valenzuela, 2003; Auguste, 2004) ello debido a que mayores ingresos de las familias permiten la localización de un nuevo colegio subvencionado particular con financiamiento compartido.

¿Por qué la no regulación de entrada de nuevos establecimientos puede ser causante de un problema financiero para el sector municipal?

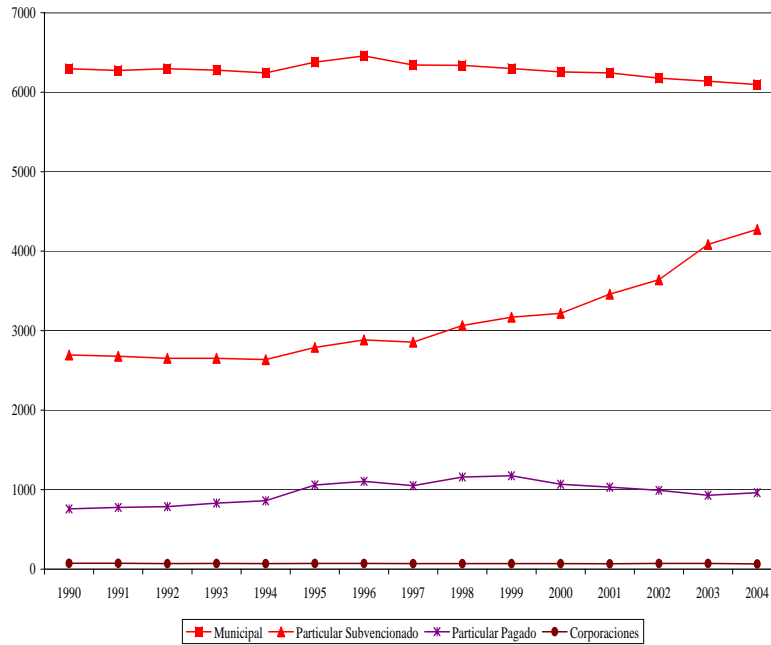
Si en un territorio donde la población escolar está fija y el financiamiento de la subvención está basado en un tamaño de curso promedio (ej. 40 alumnos por curso), la entrada de nuevos colegios implica una reducción en la matrícula de los colegios existentes antes de la entrada del nuevo establecimiento. Si la elección de las familias sobre los colegios a los cuales asisten sus hijos es asociado principalmente a la calidad, los colegios con menor calidad concentrarán la pérdida de matrícula, pero si la selección de asocia a la distancia de los hogares a los establecimientos, la pérdida se concentrará en colegios de un área determinada independiente de la calidad de estos; entre otras alternativas. En un escenario donde es posible el financiamiento compartido, los colegios entrantes que utilizan esta modalidad podrán operar con cursos inferiores a 40 alumnos-diseño de la subvención-pues requieren tamaños menores para financiarse (sus ingresos por niño es la subvención más el aporte promedio de los padres), lo cual generará una externalidad negativa sobre los colegios que perdiendo matrícula no puedan ajustar los recursos por niño (en el caso de los colegios municipales existirá una mayor presión por aportes adicionales de los municipios y, en el caso de los con financiamiento compartido, existirá una presión por incrementar estos cobros o reducir el gasto por niño -lo cual implica que esta situación genera efectos negativos en las finanzas del sector municipal, pero también del sector subvencionado particular).

El proceso de apertura de nuevos colegios PS se intensificó entre 2002-2004, período en el cual se inicia una continua reducción de la matrícula total en la educación primaria, producto de factores demográficos. Estos dos factores, el incremento de la oferta PS y los componentes demográficos provocaron la reducción de 145.000 alumnos en la educación municipal de primaria (una caída cercana al 11%) entre 2000-2004. Lo cual fue parcialmente compensado por un incremento de 50.000 nuevos estudiantes en la educación media municipal⁷. El proceso anterior implicó un incremento en los recursos municipales provenientes de la mayor matrícula en enseñanza media, que compensó parcialmente la reducción de los recursos municipales debido a la caída en la matrícula de la enseñanza primaria.

⁷ La información disponible permite sólo tener datos financieros a nivel agregado de la municipalidad, sin embargo, para casi la totalidad de los municipios la administración financiera y contable es centralizada y no realizada a nivel de unidad educativa, por lo cual la percepción de varios municipios es que contablemente no se produjeron mayores dificultades para el período 2000-2003, sin embargo, durante el 2004 la matrícula básica municipal cayó en 52.000 estudiantes mientras que el incremento en la matrícula media se incrementó en menos de 5.000, generando no sólo una reducción adicional en el tamaño promedio de los cursos, sino que también una pérdida netas de ingresos municipales por subvención que podría haber alcanzado hasta los MM\$ 17.000.

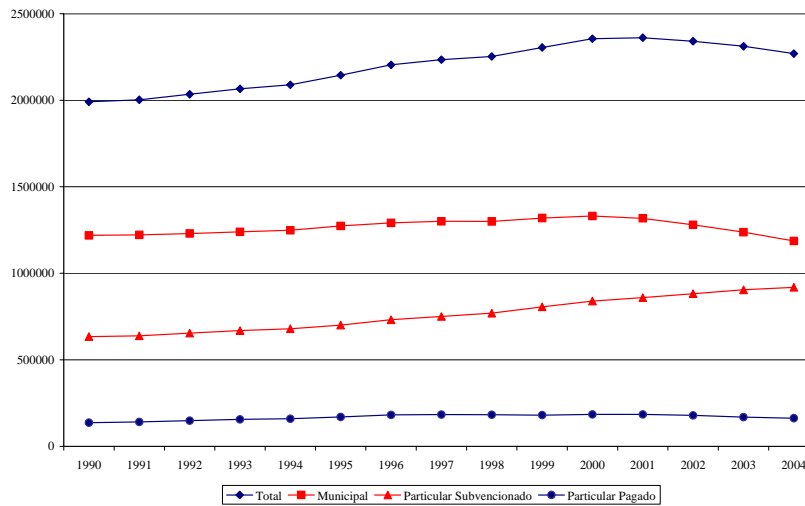
Cuadro 2

Número de Establecimientos Educativos por Dependencia 1990-2004



Cuadro 3

Matrícula de Niños en Educación Básica según Dependencia 1990-2004



Una forma de testear los efectos financieros que está teniendo la reducción en la matrícula municipal puede ser realizada por medio de una regresión que intenta explicar las causas asociadas al enorme incremento en las transferencias municipales a educación entre 2004-2003. La reducción de la matrícula es significativa e implica mayores tensiones financieras para los casos donde la reducción total de matrícula es más intensa. En términos generales, este simple modelo indica que para aquellos municipios que tuvieron una reducción de 100 alumnos en su matrícula, sobre el 50% del menor ingreso asociado a esta situación, fue compensado con un mayor aporte municipal al sector.

a) Transitoriedad o Permanencia del Proceso: Existen tres razones que indican que el proceso de reducción en la matrícula municipal, y por ende, los efectos críticos sobre el financiamiento de la educación municipal y todo el sistema financiero de los gobiernos locales, será sistemático en los próximos años. Estas son: i) los factores demográficos llevarán a una considerable reducción de la matrícula primaria y posteriormente en la matrícula secundaria. Si este componente afecta simétricamente a los establecimientos municipales y SP, la matrícula primaria debiese reducirse entre 6%-8% en los próximos 10 años; ii) un segundo componente es la continua relocalización de las familias jóvenes, migrando desde algunas comunas más consolidadas hacia comunas de expansión, dada las restricciones financieras de los municipios para realizar operaciones financieras de largo plazo, las comunas en expansión incrementarán la cobertura de educación SP, mientras que las comunas con reducción en población reducirán la matrícula municipal y SP de estas comunas originarias, el efecto neto será un incremento de la participación de mercado de los colegios SP. Finalmente, iii) dependiendo del crecimiento en los ingresos familiares, se generará un continuo crecimiento de familias que desearán financiar parcialmente el costo de un colegio para sus hijos que le permita contar con un entorno socioeconómico más homogéneo y probablemente más cercano a sus hogares.

La Tabla 3 da cuenta de los procesos mencionados anteriormente, al considerar la distribución de los alumnos matriculados en el 2004 en cada uno de los grados de educación básica en zonas urbanas es posible evaluar la evolución de los futuros cohortes. Los componentes demográficos indican que de no producirse cambios migratorios internacionales y urbano-rural, la matrícula urbana tenderá a reducirse en poco menos de un 10% en los próximos años, sin embargo, pareciera ser que toda la reducción afectará al sector municipal, lo cual implica que de mantenerse estables los actuales procesos, la matrícula urbana municipal se reducirá en cerca de un 15%. Adicionalmente, la participación relativa del sector municipal en la educación primaria se reducirá considerablemente en los próximos años, ello se grafica en que la matrícula relativa municipal entre los niños de primero básico (un buen proxy de la evolución de mediano plazo) era casi un 4 puntos más baja en el 2004 que el promedio para todo el nivel primario- ó 7 puntos más baja que la de 8º grado.

Todo lo anterior implica una situación financiera crítica para los municipios, la cual se agudizará en los próximos años, provocando sistemáticamente una caída en el tamaño promedio de los cursos de estos colegios, generando una brecha creciente de desfinanciamiento.

Tabla 3
Distribución de la Matrícula Urbana de Educación Básica por Dependencia 2004

Grado	Total	Municipal	Subvencionado Particular	Particular Pagado	Participación Municipal
1	230.882	102.857	108.349	19.616	44,6%
2	233.199	104.670	108.566	19.962	44,9%
3	235.916	109.539	107.535	19.842	46,4%
4	242.125	114.780	107.900	19.445	47,4%
5	251.909	121.526	110.322	20.060	48,2%
6	252.543	124.160	108.345	20.008	49,2%
7	261.860	134.509	107.200	20.151	51,4%
8	258.395	132.966	104.621	20.808	51,5%
Total 2004	1.966.769	945.007	862.838	169.892	48,0%

Fuente: Ministerio de Educación (2005).

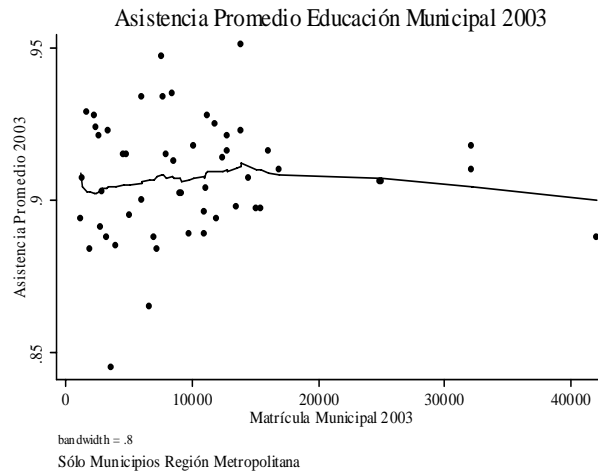
¿Podría la ley de subvención preferencial resolver parte de esta situación financiera?

La subvención preferencial puede incrementar un 60% el valor de la subvención para los niños de familias más vulnerables, los cuales principalmente asisten a establecimientos municipales, lo cual debiese incrementar los recursos disponibles de los municipios que atienden a estos menores, sin embargo, esta política generará fuertes incentivos a incrementar la matrícula de los establecimientos particulares subvencionados localizados en territorios de población más vulnerable y, adicionalmente, se incrementarán los incentivos para instalar nuevos colegios PS en estos territorios (la subvención preferencial puede ser analizada como un sustituto muy cercano al financiamiento compartido). Todo ello genera una expectativa incierta de los efectos financieros de esta política, en el mediano plazo, sobre el sector municipal.

b) Asistencia Promedio Mensual: Para el año 2004 los datos SINIM (Sistema Nacional de Indicadores Municipales) indican que la asistencia promedio del país fue de 91,5%, sin embargo, existía una alta heterogeneidad entre municipios. Para graficar esta heterogeneidad el Cuadro 4 describe el promedio de asistencia de todas las comunas de la Región Metropolitana para el 2003, ésta refleja un rango de entre 85%-95%. A pesar de la importancia financiera y pedagógica que tiene la asistencia escolar, sólo 2 municipios de los 13 entrevistados para este estudio indicaron tener políticas para incentivar

la asistencia, en un caso la asistencia promedio total se había incrementado en 2,0% y en otro 1,0%, dando cuenta de lo efectivo que pueden ser estas estrategias.

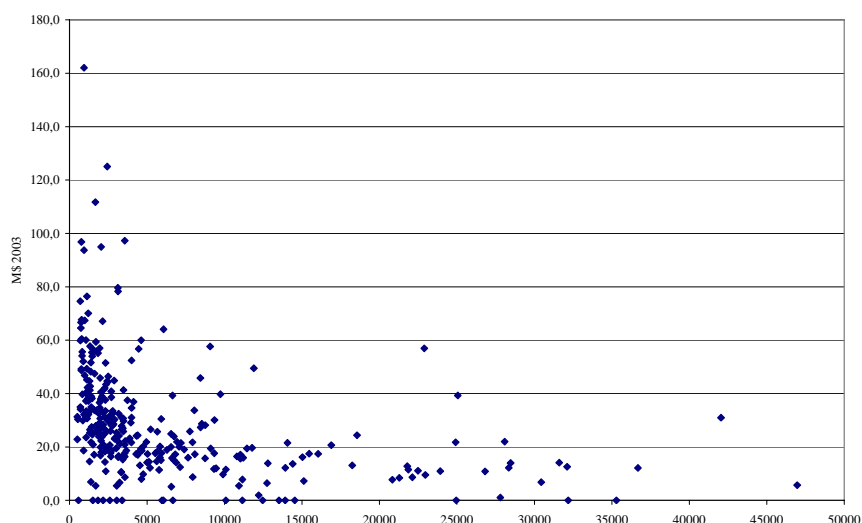
Cuadro 4



c) Gastos en Administración del Sistema de Educación: Entre 2001-2003 los gastos en personal administrativo vinculado a educación representaban entre 60%-70% de las transferencias totales al sector, sin embargo, este porcentaje se redujo en 2004 hasta representar sólo cerca del 50% de las transferencias municipales. Una forma indirecta de estimar si los costos de este componente son eficientes o son excesivos es comparar los costos por alumno en este componente para municipalidades con similares matrículas anuales. El Cuadro 5 entrega esta comparación para el año 2003, el cual indica la existencia de economías de escala hasta una matrícula de 2.000-3.000, posterior a lo cual un gasto de \$10.000-\$15.000 por alumno (para el año 2003) podría ser estimado como el mínimo costo medio para este componente. El Cuadro 5 muestra como en todos los tamaños existe un alto porcentaje de municipios con exceso de gastos administrativos, particularmente entre los municipios pequeños.

Cuadro 5

Costo en Personal Administrativo por Alumno (Municipios 2003)



En las entrevistas realizadas a municipios se pudo detectar que, en el caso de los municipios con un exceso de gasto en personal administrativo, la principal explicación no está asociada a un excesivo número de funcionarios que trabajan en los departamentos o corporaciones de educación, sino más bien porque ha existido una tradición de financiar personal que se desempeña en otras reparticiones del municipio financiados por el sector educación, dadas las restricciones existentes en la formación de las plantas municipales. Para el año 2003 de 12 municipios entrevistados 7 de ellos presentaban un gasto que superaba entre 40% y 250% el rango estimado como costo medio mínimo, con una mayor frecuencia entre las comunas pequeñas⁸.

Al analizar la relación entre aportes municipales por estudiante y costo de personal administrativo por estudiante, con datos del 2003, la correlación simple entre ambas variables fue alta y positiva (0.65), indicando que una parte de los aportes municipales al sector son explicados por el excesivo gasto en personal administrativo, aunque dicho factor (exceso de gastos administrativos) explica menos del 25% de las transferencias municipales totales a educación en el 2003.

d) Adecuación en la Dotación Horaria: Aunque la información disponible en el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) no permite realizar algunos análisis acerca de los cambios ocurridos en la dotación docente a

⁸ Para el año 2003, de aquellos municipios con información en el SINIM y con una matrícula superior a los 10.000 estudiantes, 70% de ellos presentaban un nivel de gasto en personal administrativo en los rangos de eficiencia previamente descritos.

partir de los cambios en la matrícula municipal⁹, la información proveniente de la entrevista a 13 municipios entrega algunos elementos descriptivos de este proceso. Las principales características son: i) dificultad para readecuar dotaciones cuando es más difícil reducir el número de cursos ofrecidos por el municipio, lo cual obliga a mantener el número de horas constante a pesar de tener menos alumnos promedio por profesor; ii) Desincentivo para reducir la dotación debido a restricciones del Estatuto Docente, el cual indica que ante reducciones en la dotación debe primero ser reducido el personal a contrata, sin embargo, varios municipios indican que este personal realiza las labores de los docentes de mayor edad que sobreutilizan las licencias médicas; iii) falta de claridad respecto a situaciones que son transitorias o permanentes en el mercado educacional, en muchas ocasiones los municipios asumen que la reducción de matrícula será un evento transitorio, por lo cual asumir el costo de indemnizaciones parece elevado ante la potencial necesidad de una nueva contratación futura; iv) los actores gremiales locales juegan un importante rol de lobby para evitar reducciones en las dotaciones; v) Creciente uso de incentivos para jubilación de personal de mayor edad, además de los programas generados por el MINEDUC y SUBDERE, algunos municipios grandes han comenzado a utilizar este tipo de mecanismos para ajustar la composición etárea de su dotación; vi) dificultad para negociar con los docentes de mayor edad, y con un bajo rendimiento, un retiro voluntario; vii) varios municipios ven como una positiva alternativa la evaluación docente, la cual permitiría en el mediano plazo promover un mayor esfuerzo de aquellos docentes con un bajo desempeño y viii) dificultad para encontrar profesores de matemáticas, ciencias e inglés en las comunas rurales.

e) Efectos de la Competencia en el Mercado Educacional: La mayor parte de los municipios entrevistados tienen una relación pasiva respecto a la existencia de competidores privados en el mercado educacional. Mayoritariamente los ejecutivos municipales perciben que su oferta está concentrada en los niños de menores ingresos, donde existe una menor competencia potencial. Sin embargo, algunos municipios han comenzado a definir una estrategia más activa para que la población identifique la educación municipal como la mejor alternativa educativa en la comuna, incluso un municipio piensa desarrollar una campaña de marketing para dicho objetivo. A pesar de estas iniciativas, la reacción de la mayor parte de los municipios ante la caída de la matrícula no está orientada a incrementar los atributos que la puedan hacer más competitiva ante la población comunal, sino que indica la necesidad de incrementar el valor de la subvención o inicia un proceso de cierre de escuelas y unificación de cursos, pero sin desarrollar estrategias de competencia en el mercado educacional.

⁹ Particularmente debido a la rápida incorporación de los colegios municipales a la modalidad de Jornada Escolar Completa (JEC), lo cual implica un incremento en la demanda municipal de horas docentes.

En el caso de los municipios con una población en expansión (Maipú y Puente Alto) existe la evaluación que abrir nuevos establecimientos implica un costo importante de inversión en infraestructura, para lo cual no tienen instrumentos para obtener financiamiento de largo plazo, y que su operación es potencialmente deficitaria. Sin embargo, en ambos municipios el incremento en la cobertura comunal de educación ha sido relevante, para lo cual han desarrollado diferentes estrategias de coordinación público-privada para facilitar la instalación de nuevos colegios PS en sus comunas.