

pie

EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION
EN CHILE: EVOLUCION HISTORICA Y
ALTERNATIVAS FUTURAS

Carmen Luz Latorre
Iván Núñez

SANTIAGO DE CHILE
Julio de 1988

Agradecemos a los investigadores del
PIIE sus comentarios y críticas.
Estamos especialmente reconocidos de
la colaboración de Sergio Granados A.

I N D I C E

	Pág.
PREFACIO	5
I. ANTECEDENTES	6
II. OBJETIVOS	14
III. ESTIMACION DE NECESIDADES Y DEMANDAS	15
A. <u>Aclaraciones Metodológicas</u>	15
A.1. Antecedentes Financieros	16
A.2. Matrícula	21
A.3. Población por edades	22
A.4. Rendimiento	23

E.	<u>Demandas 1990-2000</u>	23
	B.1. Educación Preescolar	23
	B.2. Educación Básica	27
	B.3. Educación Media	28
	B.4. Educación Post-secundaria	30
	B.5. Educación de Adultos	31
	B.6. Investigación	32
	B.7. Asistencialidad Estudiantil	33
	B.8. Remuneraciones de Docentes	34
	B.9. Efecto financiero de las Demandas	35
IV.	BUSQUEDA DE ALTERNATIVAS	43
	A. <u>Educación Superior</u>	43
	B. <u>Docentes</u>	46
	C. <u>Asistencialidad</u>	47
V.	RESUMEN Y CONCLUSIONES	50

PREFACIO

Este estudio no pretende agotar la investigación sobre tendencias históricas y futuras del financiamiento de la educación chilena. No es tampoco una planificación del desarrollo educativo. Es más bien un ensayo de advertencia. Sobre la base de un manejo empírico apropiado, quiere crear preocupación y abrir debate sobre una problemática cuya complejidad sobrepasa el alcance de este esfuerzo.

Los autores agradecen la contribución de la Swedish Agency for Research Cooperation, (SAREC) y al International Development Research Center (IDRC) que hicieron posible la investigación y la edición de este documento.

I. ANTECEDENTES

El financiamiento de la educación, así como el de otros sectores sociales como salud y vivienda, es un problema de gran preocupación para todo gobierno democrático. Incluso el gobierno militar, ha tratado por todos los medios de demostrar que el gasto en los sectores sociales ha aumentado fuertemente. De hecho, estudios de Méndez(1) y de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda plantean que en 1970 el gasto fiscal social correspondía a 838,6 millones de dólares(de 1976), el cual había aumentado a 1.380,2 millones de dólares en 1979(en moneda de 1976). Es decir, que en 1979, el gasto fiscal social había aumentado más de un 60% con respecto a 1970. Sin embargo, diversos estudios han demostrado que los cálculos oficiales adolecen de serios problemas metodológicos que una vez corregidos, muestran un panorama bastante diferente(2). Marshall, por ejemplo, demuestra que sólo en 1974 y 1979 se alcanzan los niveles de gasto social de 1970.(3). "Los gastos sociales caen en 17% en 1975 y en algo más de un 3% en 1976. El gasto por habitante ha disminuido en un 17,2% entre 1970 y 1979 y en un 9,6% entre 1969 y 1979".(4)

Si bien es cierto que, según estos estudios, Educación es el sector social menos dañado en términos de gasto global(5), un análisis en su interior refleja pérdidas fuertes durante este gobierno. Así se observa en cuanto a

I. ANTECEDENTES

El financiamiento de la educación, así como el de otros sectores sociales como salud y vivienda, es un problema de gran preocupación para todo gobierno democrático. Incluso el gobierno militar, ha tratado por todos los medios de demostrar que el gasto en los sectores sociales ha aumentado fuertemente. De hecho, estudios de Méndez(1) y de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda plantean que en 1970 el gasto fiscal social correspondía a 838,6 millones de dólares(de 1976), el cual había aumentado a 1.380,2 millones de dólares en 1979(en moneda de 1976). Es decir, que en 1979, el gasto fiscal social había aumentado más de un 60% con respecto a 1970. Sin embargo, diversos estudios han demostrado que los cálculos oficiales adolecen de serios problemas metodológicos que una vez corregidos, muestran un panorama bastante diferente(2). Marshall, por ejemplo, demuestra que sólo en 1974 y 1979 se alcanzan los niveles de gasto social de 1970.(3). "Los gastos sociales caen en 17% en 1975 y en algo más de un 3% en 1976. El gasto por habitante ha disminuido en un 17,2% entre 1970 y 1979 y en un 9,6% entre 1969 y 1979".(4)

Si bien es cierto que, según estos estudios, Educación es el sector social menos dañado en términos de gasto global(5), un análisis en su interior refleja pérdidas fuertes durante este gobierno. Así se observa en cuanto a

salarios y jornadas de trabajo de los maestros, a estabilidad laboral del personal, atomización del sector docente(6), como en cuanto a apoyo al estudiantado de menores recursos (alimentación, becas, etc.)(7). La expropiación salarial de los maestros ha sido una estrategia muy importante para lograr una contracción del gasto y financiar la expansión obligada del sistema educacional en los cursos superiores de la educación media (especialmente reflejada en la enseñanza científico-humanística) debido a la presión de arrastre generada en la ampliación del acceso en los períodos anteriores. Se financió además un crecimiento de la atención preescolar, foco de interés del presente gobierno.

Puede afirmarse que la educación chilena nunca ha tenido un financiamiento adecuado para responder a las necesidades de expansión de su cobertura como para hacer frente a los requerimientos de diversificación y de mejoramiento cualitativo de la oferta(8). No obstante, los últimos gobiernos democráticos hicieron consistentes esfuerzos por aumentar el gasto público destinado a este sector, permitiendo así un verdadero salto adelante en el crecimiento del servicio educacional y una distribución más equitativa de las oportunidades de acceso y progreso de los diversos sectores sociales en el proceso educativo.

La fuerte tendencia a la disminución de las remuneraciones del personal de educación fue posible en virtud de las condiciones políticosociales imperantes hasta años recientes. El régimen autoritario logró la pasividad del otrora poderoso gremio docente. Sin embargo, esas condiciones han cambiado y se observa una reanimación del movimiento gremial de los profesores. Ello significa y significará con mayor fuerza en una situación democrática, una presión insoslayable para la superación o al menos la recuperación de los niveles históricos de remuneraciones. Esto puede implicar una fuerte expansión del gasto educativo global, considerando que las remuneraciones del personal han correspondido históricamente a más del 80% del gasto en educación(9).

Por otro lado, en el período del gobierno militar, la demanda social por educación ha estado comprimida y la cobertura de la educación básica era en 1987 un 11,1% menor fue en 1973 (10). Esto ha sido posible también por las restricciones políticas que han impedido que diversos sectores de la población pudieran organizarse para expresar sus demandas educativas. De hecho, aunque la población continúa viendo a la educación como un canal de movilidad social(11), las posibilidades de permanecer en el sistema han

disminuido(12). Esto no tanto en términos de vacantes sino en términos de capacidad de las familias para sostener los estudios de sus hijos.

Una alteración de las condiciones sociopolíticas, sin duda se debe traducir en una poderosa articulación de demandas en el orden del acceso a los sucesivos niveles del sistema, a su gratuidad, a reponer su tradicional carácter asistencial, etc. Debería también traducirse en demandas a favor del mejoramiento cualitativo de la educación, a fin de aumentar el grado de relevancia de la misma. En suma, desde este ángulo también puede preverse una fuerte presión por incrementar el gasto educativo. Hay que considerar además que el cambio en la composición de la matrícula con el aumento de la importancia relativa de la educación media y superior va aumentando los requerimientos financieros del sistema.

En síntesis, una alteración del contexto social y político en un sentido de democratización traerá probablemente consigo una explosiva articulación de demandas de parte de todos los sectores que han estado postergados o comprimidos en la satisfacción de sus intereses y necesidades. Así ha ocurrido en otras situaciones históricas de cambio de régimen en un contexto de movilización social. Fue el caso de los años 1964-1965 y 1970-1971. Al iniciarse los regímenes de los presidentes Frei y Allende, la presión social exigió un incremento de las oportunidades educativas que rompió los ritmos acostumbrados de crecimiento del sistema educativo. Es así que mientras en el período 1958-1964 el promedio anual de crecimiento del sistema de educación formal fue de 5,7%, entre 1964 y 1965 se produjo una expansión del 12,3%. Entre 1964 y 1970, la tasa anual de crecimiento fue de 6,21%, pero entre 1970 y 1971 se logró un incremento de 14,2% en las matriculas de toda la educación formal (13). Un nuevo cambio de régimen seguramente producirá presiones similares, con grandes exigencias desde el punto de vista financiero.

Sin embargo, la situación de crisis económica que vive el país, junto con la carga que implica el servicio de la deuda externa que asciende a cerca de US\$ 1500, por habitante (14), deja muy en claro la limitación de recursos que existirá para satisfacer esta demanda. Esto se verá intensificado por la necesidad de reestablecer la industria nacional tan severamente contraída en este período; mejorar los programas sociales en salud y vivienda, que, como se vió, han sido reducidos por las autoridades militares. El Estado tendrá entonces muy baja capacidad de maniobra para obtener

un significativo aumento del gasto social, en especial del educativo(15).

De hecho, si la democratización se obtiene como fruto de un compromiso que involucre a los sectores medios y a los empresarios y la derecha política, será difícil proceder a una radical redistribución de ingresos y a una inmediata alteración de las estructuras económicas. Si el mismo compromiso involucra también a las fuerzas armadas, será muy difícil una disminución importante del gasto militar. Por otra parte, un cambio de régimen que se apoye básicamente en los sectores populares e intente imponer una drástica transformación de estructuras, además del riesgo político que implica, tendrá dificultades en la inserción económica y política exterior y deberá mantener también un fuerte componente de gasto militar(16). La restricción económica es, por tanto, el escenario más probable y el sector educación debe contar con ello.

En consecuencia, un futuro régimen democrático deberá encontrar una fórmula que permita, por una parte, dar satisfacción a un conjunto de legítimas demandas de democratización de la educación, en un corto plazo. Por otra parte, aprovechar eficientemente recursos financieros que serán necesariamente limitados.

Los actores sociales y políticos, a su turno, deben comprender que no será posible satisfacer de inmediato todas sus necesidades y aspiraciones, que la democracia implica no sólo deberes sino también responsabilidades y que deberán graduar sus demandas en función de priorizar los problemas más urgentes y a los grupos más postergados o más dañados.

En este trabajo se ha intentado afinar los antecedentes cuantitativos disponibles a fin de tener un panorama real de la evolución de los indicadores del sector Educación en los últimos tres gobiernos(1964-70; 1970-73; 1974-adelante) y efectuar estimaciones de las implicaciones económicas de distintas demandas de democratización. ¿Cuales son y serán las dimensiones del problema del desfinanciamiento de la educación pública? ¿cuanto costaría satisfacer en diversos grados, a las demandas previsibles de: expansión, mejoramiento y redistribución de la educación? Por ejemplo: ¿qué significaría en términos financieros una ampliación de la cobertura del sistema educacional, su plena gratuidad, el establecimiento de programas efectivos de asistencia estudiantil, un mejoramiento sustantivo de las condiciones de empleo y de trabajo de los educadores, etc?

Por otra parte: ¿en qué grado pueden esperarse financiamientos adicionales para la educación? ¿en qué medida es posible realizar economías en el sector o redistribuir gastos para paliar los previsibles déficits? En este estudio no se pretende sugerir respuestas acabadas o definitivas a problemas tan complejos como los señalados. Se quiere, más bien, ejemplificar situaciones y explorar primarias alternativas, a fin de dimensionar el problema del financiamiento educativo y contribuir a la generación de consensos para su resolución oportuna.

N O T A S

- (1) Mendez, J.C. "Panorama Socioeconómico de Chile"; 1980.
- (2) Ver - Zañartu, Mario "Gasto Fiscal Social: Chile 1964-78", trabajo presentado a la Quinta reunión Anual de Economistas; Jahuel, diciembre 1979.
- Marshall, Jorge "El Gasto Público en Chile 1969-1979. Metodología y Resultados", Notas Técnicas #33, CIEPLAN.
- (3) Marshall, Jorge "El Gasto Público...", op.cit.
- (4) Marshall, Jorge. "El gasto social del sector público en Chile: 1969-1979"; CIEPLAN, Notas Técnicas #43, Dic. 1981, pag.3.
- (5) En realidad, las pérdidas en los sectores salud, previsión y vivienda son tan fuertes que las del sector educación aparecen relativamente menores. En salud por ejemplo, el gasto público cae en 1975 por debajo de 1969, alcanzando recién en 1979 un nivel como el de 1970 y 1974. La inversión en el sector cae de un 12,8% a un 2,8% del total del gasto entre 1969 y 1979. Por otro

lado, el gasto público en seguridad social entre 1974 y 1979 es siempre inferior al de 1970. Dado que las prestaciones han aumentado, el valor real de éstas ha caído fuertemente. (Marshall, J "El gasto social...", op. cit. pp. 15-16.) El caso del sector vivienda es más crítico puesto que el gasto público en 1983 alcanzaba un 36.4% del de 1970, mientras que educación, 111%; seguridad social, 104,1% y salud, un 98,1%. (Marcel, M "Gasto Social...", op.cit. p.26.).

- (6) Ver -Navarro, Iván "Situación de los docentes sin título en la Educación Municipalizada"; Estudios Pedagógicos, #12, Valdivia, Universidad Austral, p.97-105.
 -Hevia, Ricardo y Carlos E. Beca "Los despidos de profesores y la crisis de la educación chilena"; Mensaje, Mayo 1987
 -PIIE "Significado y Efectos de la exoneración de docentes", en Cuadernos de Educación #163, Abril 1987.
- (7) Latorre, Carmen Luz. "Asistencialidad estudiantil en el periodo 1964-1981", PIIE; 1981; Ver además Anexo Cuadro 9 de este documento.
- (8) Símbolos de lo inadecuado del financiamiento han sido la necesidad de ocupar las escuelas en dos y tres jornadas a fin de expandir la cobertura; la permanente inadecuación en las remuneraciones del profesorado, etc. Sobre este último tema, Ver Iván Nuñez, "Gremios del Magisterio: Setenta Años de Historia 1900-1970"; PIIE; 1986.
 -Mc. Ginn, Noel y Ernesto Schiefelbein "Comprehensive Planning for Educational Reform: A case Study of Chile, 1965-70" en Davis, Russell G. (editor) "Planning Education for Development", Vol I, Cambridge, Mass., Harvard University, Center for Studies in Education and Development", 1980; pp.109-137.
 -Bravo, Alfonso "La Situación del Profesorado", en Cuadernos de Educación #92, Stgo. Diciembre 1979.
 -Vial, Gonzalo "Historia de Chile(1891-1973)", Vol I, Tomo I, Santiago, Editorial Santillana, 1981.
 -Barria, Jorge "Los movimientos sociales en Chile, 1910-1926 (Aspecto Político Social), Santiago, Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, 1960.

- (9) Aunque las presiones por recuperación de poder adquisitivo de los trabajadores se darán en la mayoría de los sectores, los efectos en Educación son mayores tanto porque la magnitud de la pérdida ha sido mayor como por la importancia de las remuneraciones en el total del gasto.
- (10) Ver Anexo-Cuadro 4.
- (11) González, L.E. y S. Magendzo "Después de la Educación Media ¿Exito o Fracaso?", PIIE, oct. 1986.
- (12) Latorre, Carmen Luz y Akio Yonemura "Formation of Urban Low Income Class and Education: Chile and Mexico", JRP series 59, Institute of Developing Economies, Japan, March 1986.
- (13) Echeverría, Rafael "Evolución de la Matrícula en Chile:1935-1981", Santiago, PIIE, 1982.
- (14) Como se verá posteriormente, el año de mayor participación del sector Educación en el gasto fiscal fue 1972, logrando un 21.5%, lo que da un orden de magnitud de las posibilidades máximas futuras.
- (15) La Deuda Externa Total en 1986 correspondió a US\$ 17.814 millones. Fuente "Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública", Ministerio de Hacienda, Enero 1988, p.56.
- (16) Según informaciones de prensa, en Nicaragua el gasto militar asciende a cerca del 60% del gasto público. Aunque la cifra pueda ser exagerada, simboliza la dificultad para que un régimen de este carácter pueda desviar fuertes recursos desde el sector Defensa al sector Educación.

II. OBJETIVOS

Los objetivos de este estudio son los siguientes:

1. Reunir, afinar y depurar los antecedentes cuantitativos básicos para el examen de la situación del sector educación en los tres últimos gobiernos;
2. Levantar hipótesis sobre las principales demandas de expansión, mejoramiento e igualación de oportunidades educativas que se producirían en un contexto de democratización política y movilización social.
3. Estimar el costo financiero de las posibles demandas y cuantificar la magnitud de la brecha respecto a los recursos disponibles, en un cuadro de economía en reconstrucción.
4. Estudiar algunas alternativas de compatibilización entre la satisfacción de las demandas y la escasez de recursos financieros.

III. ESTIMACION DE NECESIDADES Y DEMANDAS.

En esta sección se intentará estimar las necesidades que los autores del trabajo suponen que deben ser resueltas por un régimen de índole democrática y cuantificar algunas de las demandas que actores u organizaciones sociales están exigiendo.

A. Aclaraciones Metodológicas

A fin de efectuar una estimación de las necesidades de gasto fiscal y público en educación y de las alternativas existentes, era necesario "simular" escenarios futuros. Para ello se requería de antecedentes sobre el desarrollo de las variables básicas del sistema en un periodo de a lo menos 20 años. Esto significa, recopilar y afinar antecedentes de matrícula, rendimiento, asistencialidad, antecedentes financieros (gasto fiscal y público global; gasto fiscal y público por alumno; subvenciones al sector privado; etc). Además, población por edades, que es un elemento muy importante para chequear los ordenes de magnitud de las variables educativas. Cada variable requirió ciertos ajustes metodológicos que se explican a continuación.

A.1. Antecedentes Financieros

Este es uno de los problemas de mayor dificultad del trabajo puesto que si bien se contaba con una multiplicidad de estudios previos(1), se verifica una gran variedad de metodologías y diferencias conceptuales y, por tanto, resultados no comparables. Se hacía imprescindible efectuar correcciones y uniformar antecedentes financieros a través del tiempo.

Los estudios oficiales referentes al gasto social, reflejan una serie de deficiencias que es del caso mencionar:

- En primer lugar, existen problemas conceptuales en lo que se considera gasto social. Históricamente se han considerado sectores sociales: educación, salud; vivienda y previsión social. Desde 1974, las estadísticas oficiales incluyen como gasto social programas que han surgido justamente como compensación y medidas de ajuste a los problemas de cesantía causados por la política del presente gobierno: Programas de Absorción de Cesantía como Programa del Empleo Mínimo(PEM) y Programa de Ocupación de Jefes de Hogar(POJH); la asignación por la contratación adicional de mano de obra(DL 1.806); la bonificación de mano de obra (D.L. 889). Además, se incluye como gasto social el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y algunos trabajos oficiales incorporan los aportes fiscales a la Empresa Nacional del Carbón (ENACAR) y a la Sociedad Química de Chile (SOQUIMICH). Si bien es cierto que los programas de absorción de la cesantía y de absorción adicional de mano de obra se pueden incorporar como gasto social en la medida que son normalmente un apoyo a los sectores más desposeídos(2), esto no es así para el caso del FNDR. En éste, es imposible saber qué parte es destinado a servicios sociales y qué parte a otro tipo de gastos como remodelamientos urbanos, etc. Los aportes a las empresas ENACAR y SOQUIMICH deben ser eliminados también como los aportes a otras empresas públicas.

- Las cifras oficiales utilizan normalmente antecedentes de gasto fiscal social y no de gasto público social. El gasto fiscal se refiere a los gastos efectuados por los organismos centralizados del Estado, tanto gastos directos como transferencias, mientras que el gasto público incorpora tanto a los centralizados como a los descentralizados. El cálculo de este último requiere de ajustes para evitar doble contabilización, puesto que los organismos descentralizados reciben aportes fiscales a través de transferencias desde los

organismos centralizados. Cada concepto tiene sus ventajas y limitaciones. El gasto público da una mejor idea de lo que el país destina a un sector determinado puesto que se incorporan también los gastos de los organismos descentralizados financiados por vías no estatales. Por otro lado, el gasto fiscal da una mejor idea del esfuerzo redistributivo del Estado.

El cálculo del gasto fiscal exige rigurosidad metodológica puesto que variaciones en las disposiciones legales que afecten los flujos entre organismos centralizados y descentralizados pueden afectar las cifras de gasto fiscal a través del tiempo y no así el gasto público. Un ejemplo de esto es el caso de las leyes especiales que hasta 1973 fluían directamente a los organismos descentralizados no pasando por la contabilidad fiscal. El DL 155 de noviembre de 1973 establece la universalidad de los impuestos por lo cual todos los ingresos recaudados por las instituciones públicas pasan al Tesoro Público y de ahí se reasignan. Esto, desde el punto de vista de las cifras, implicaría un alza de los ingresos y gastos fiscales a partir de 1974, sin que en realidad haya variado el gasto público.

Otro problema desde el punto de vista metodológico es el nuevo sistema previsional puesto en marcha en 1981 que crea las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Estas se basan en un sistema de capitalización individual y no en un fondo de reparto como era el anterior (Aréllano, 1981). En el sistema antiguo, las cajas de previsión estatales eran el núcleo. El traslado de imponentes a las nuevas cajas junto con la existencia de bonos de reconocimiento de los aportes anteriores efectuados a esa caja, que constituye su capital inicial en la AFP a la cual se traslada, significan fuertes desembolsos para las Cajas Estatales puesto que este bono debe pagarse en cuanto el individuo jubila. Fundamentalmente por este último elemento, las cajas de previsión estatales tienen un fuerte déficit, el que debe ser cubierto con fondos estatales. Esto implica un aumento del gasto fiscal en previsión pero no así en el gasto público.

Lo anterior obliga a una gran cautela en el uso de antecedentes de gasto fiscal. En este trabajo se ha considerado necesario el incorporar también el gasto fiscal, porque las cifras oficiales normalmente se refieren a él, haciendo importante el efectuar un chequeo histórico con una metodología común.

- Un último problema evidente de los estudios oficiales

se refiere a las correcciones de precios a través del tiempo. Normalmente, éstos utilizan para deflactar, la tasa de cambio implícita (3) hasta 1975 y de ahí en adelante el IPC oficial. Este último se ha demostrado que está muy subestimado (4), por lo cual es más recomendable utilizar índices que reflejen mejor los gastos fiscales y públicos. En este trabajo, se ha optado por utilizar los índices calculados por Marshall (1981.a) para 1970-1979; Marcel (1984) para 1980-83 y calcular según la misma metodología, para los años 1984-1986. Dado que el período más conflictivo en este sentido es el comprendido entre 1969 y 1978, para años anteriores a 1969, es decir, 1964-1968, se utilizó la tasa de cambio implícita.

Con respecto a los antecedentes referidos a Educación es necesario tomar en cuenta las reformas derivadas del proceso de municipalización, aquellas referidas a la Educación Post-Secundaria y, desde el punto de vista financiero, las modificaciones en las contabilizaciones de los derechos de aduana.

- La municipalización cambia la composición del gasto del Sector Educación puesto que gastos que se efectuaban anteriormente por las Direcciones de Educación (Primaria, Científico-Humanística y Técnico-Profesional) destinados a pago de personal, compra de bienes y servicios e inversiones se efectúan ahora como transferencias globales a las Municipalidades. El uso específico que éstas hacen de esos fondos no se conoce en detalle. Sin embargo, en un estudio efectuado en 1983 se vio que algunas Municipalidades destinaban cantidades complementarias significativas al sector, aunque en el promedio de las municipalidades la subvención cubre poco más del 90% de los gastos educacionales (5).

Para los fines de este trabajo, no se han considerado los gastos adicionales que hacen las municipalidades, registrándose como gasto en educación, los montos transferidos a ellas como subvenciones (6).

Para el cálculo de los gastos por alumno se usó el número promedio de alumnos fiscales por año.

- Otra reforma que hay que considerar es aquella que tuvo lugar en la educación postsecundaria en 1980-81 en que mediante el D.F.L. No. 1 de Diciembre de 1980, se crean las universidades regionales, los institutos profesionales y los centros de formación técnica.

Además, desde el punto de vista financiero, cambia

también el sistema puesto que se congela el aporte fiscal directo creandose el aporte fiscal indirecto, basado en una proporción ponderada de los alumnos que se inscriben en una universidad de aquellos que obtienen los 20.000 mejores puntajes en la PAA (7). Existe otro flujo de fondos hacia las universidades pero que son sólo administrados por éstas: el crédito fiscal. Estos son en realidad préstamos que se hacen a los estudiantes universitarios tendientes a cubrir el costo de su matricula (total o un porcentaje de ésta determinado en base a lo que solicita el estudiante y a las disponibilidades en relación a otros estudiantes de la misma universidad o instituto profesional). En 1986 por ejemplo, sólo el 36,2% (31.596) del total de alumnos que recibieron crédito fiscal (87.198), obtuvieron el 100% (8). Desde el año 1984, el MINEDUC fija la cantidad de alumnos por institución que recibirán crédito fiscal, aunque se producen algunos pequeños ajustes posteriores (9).

En 1984, el 65.5% de las transferencias a la educación superior correspondían a aporte fiscal directo, un 10.5% a Aporte Fiscal Indirecto y el 24% a crédito fiscal. En 1985, los porcentajes eran muy similares, 65,4%, 10,5% y 24,1% respectivamente y en 1986, 65,1%, 10,6% y 24,3% respectivamente (10).

En este trabajo, hasta 1985, se ha incluido en el gasto público, los gastos totales efectuados por las universidades públicas y el aporte fiscal a las universidades particulares. Dado que las Cuentas de Inversiones de Contraloría no contienen toda la información requerida, se utilizaron antecedentes de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda para afinarlas. Este mismo procedimiento se utilizó con todos los organismos descentralizados del MINEDUC.

- Otro problema para el análisis de un sector como educación se presenta con los derechos de aduana que hasta 1974 se pagaban centralizadamente por Hacienda. Desde 1975, cada institución paga directamente sus derechos. Un análisis histórico de un sector en particular, por ejemplo, educación, reflejará a partir de 1975 un aumento en los gastos debido a este factor no correspondiendo efectivamente a un aumento real sino que a una regularización contable de los datos financieros.

La evolución del gasto fiscal y público en educación en el período se refleja en el Cuadro 1.

En el período 1964-1970, el gasto fiscal en educación representa un 19,1% del gasto fiscal total y un 11,2% del gasto público total; en el período 1971-1973, un 19,4% y un 12,2% respectivamente (11), y, en 1974-1986, un 17,5% y un 12,4% respectivamente. El gasto fiscal promedio en educación entre 1974 y 1987 ha sido de 17,3%.

Se observa además una gran sensibilidad del gasto en educación a las coyunturas recesivas (por ejemplo, años 1975, y 1976). El año 1978 refleja un alto % de inversión pública en educación que pareciera más bien una compensación por los problemas de años anteriores que un cambio radical de política. Aunque los niveles promedios mejoran a partir de ese año en gasto público esto no es así en gasto fiscal. Esto por cuanto la herramienta de contracción que aplicó el gobierno fué la disminución del gasto fiscal llegando a afectar incluso la proporcionalidad intrasectorial entre gasto fiscal y gasto público. La contracción mas fuerte se produjo en los años 1975-1976. En los años 1983-1984 vuelve a producirse una crisis, pero la contracción no es tan profunda debido posiblemente a que la política de municipalización ha introducido un sesgo de inflexibilidad que es mas difícil de manejar para el gobierno. Las disminuciones del gasto fiscal afectaron fuertemente como se vio, los niveles de renta y de empleo de los docentes, y la cobertura de la asistencialidad estudiantil.

CUADRO 1: EVOLUCION DEL GASTO EN EDUCACION (Miles de Pesos de Enero 1987).

ANO	GASTO FISCAL	% G. FIS. TOTAL	GASTO PUBLICO	%GASTO PUB. TOTAL
1964	57321833	17.1	63870781	9.6
1965	74394475	18.2	75727709	10.0
1966	80882157	17.5	95581716	11.4
1967	98793470	21.2	112450880	12.0
1968	87050231	18.9	108670180	11.6
1969	92456658	20.2	109857895	11.5
1970	107169124	20.6	123920772	12.2
1971	128601079	20.0	148575007	12.8
1972	78486777	21.5	91199304	13.9
1973	39458643	16.6	43425287	10.0
1974	123787426	15.8	134518404	9.5
1975	84650169	15.5	100066822	8.2
1976	89890618	17.8	104880926	10.7
1977	106890042	19.5	120618289	12.9
1978	110867453	19.1	124577762	15.5
1979	116175862	18.8	130702349	12.5
1980	118360363	18.1	89246132	8.9
1981	133774182	18.2	141526903	12.4
1982	132976767	18.4	144409771	12.4
1983	115580050	16.1	127996452	13.8
1984	118374843	15.7	129400029	12.4
1985	117414737	15.2	127123883	13.5
1986(*)	110960500	18.9	123654882	18.8
1987(**)	121125900	18.1		
1988(**)	118955420	16.9		

Fuente: Centro de Política Educativa-PIIE.

(*) Para los organismos centralizados del MINEDUC estos antecedentes son presupuestarios y no corresponden necesariamente a gasto efectivo.

(**) Cifras presupuestarias, expresadas en moneda, Enero 87.

A.2. Matrícula:

Si bien existen estadísticas oficiales del Ministerio de Educación sobre matrícula, éstas requieren de algunas adaptaciones al considerar el periodo 1964-1987.

- En primer lugar, la reforma educacional de 1965

mediante la cual se extendió gradualmente la educación básica a 8 años y se redujo la educación media a 4 años, lo que obliga a efectuar reagrupaciones estadísticas en los primeros años del período(12).

- En segundo lugar, aunque las estadísticas oficiales aparecen con distinción entre privada y estatal en todo el período, para este estudio se requiere contar con la distinción entre el área privada subvencionada (que requiere apoyo financiero estatal) y el área privada no-subvencionada. Esa desagregación está disponible en las estadísticas de la Superintendencia de Educación solo desde 1980. La Oficina de Subvenciones dispone de datos manuales para el período 1974-1979(13), no existiendo antecedentes para años anteriores.

- En tercer lugar, el traspaso de establecimientos básicos y secundarios a las municipalidades desde junio de 1980, como parte del programa de "modernizaciones" lanzado por el régimen militar, obliga a contar con la distinción entre sectores fiscal y municipal desde 1980. Sin embargo, en las estadísticas de Superintendencia de Educación sólo aparece esta distinción, para 1982 y 1983. Por ello, el detalle del proceso de municipalización mes a mes hubo de obtenerse de trabajos elaborados por personal técnico del MINEDUC(14). Esto era importante puesto que, como se verá posteriormente, el traspaso de establecimientos a las municipalidades cambia la forma de financiamiento de las escuelas por el MINEDUC. Desde un financiamiento directo del personal, bienes y servicios e inversión a una transferencia de fondos a las municipalidades vía subvenciones. El uso que éstas hagan de los fondos no está sujeto a control de parte del MINEDUC(15). El gasto por alumno fiscal entonces deberá considerar los gastos de las direcciones prorrateados por el número promedio anual de alumnos en el sistema fiscal propiamente tal.

A.3. Población por Edades

Para obtener este antecedente, se utilizaron las proyecciones del Instituto Nacional de Estadísticas(INE) y CELADE(16). Dado que las proyecciones se presentan agrupadas quinquenalmente, se procedió a interpolar linealmente para los años intermedios. Los antecedentes de población eran fundamentales para los cálculos de cobertura del sistema escolar, cálculos de presiones de demanda futura, etc.

A.4 Rendimiento

Utilizando las cifras de matriculas por curso a través del tiempo, se calculó el flujo de alumnado en el sistema escolar para el período 1964-1987. Este método da resultados más efectivos para proyecciones que utilizar las cifras declaradas de repitencia y deserción de los Ministerios o Secretarías de Educación.

B. Demandas 1990-2000

En este trabajo, se opera con una hipótesis discutible y sujeta al carácter difícilmente previsible del curso del proceso político chileno, que en 1989 podría instaurarse un régimen democrático, el cual debería rápidamente adoptar políticas sociales con efectos desde 1990 en adelante.

Con los antecedentes anteriores se confeccionó una proyección de matriculas para educación pre-básica, básica y media para el período 1990-2000.

Está implícito en las proyecciones un criterio de recuperación de coberturas en los sectores en que se ha retrocedido (Ejemplo: básica, media, técnico profesional y básica de adultos), respecto a la evolución histórica del sistema educativo. Está implícito también, un criterio de mantención del ritmo de expansión que el actual régimen ha logrado en la educación preescolar y en la media científico-humanística.

Dado que hay una serie de variables que tienen cierta inercia difícil de afectar en el corto plazo, los mejoramientos en los niveles de cobertura y retención del sistema deben efectuarse en forma gradual.

B.1. Educación Preescolar:

En el nivel de enseñanza preescolar, la cobertura aumentó de un 3% en 1964, a un 6,1% en 1973 y a un 22,5% en 1987, registrándose un crecimiento de casi ocho veces en la matrícula entre 1964 y 1987. Este esfuerzo lo ha asumido el Estado tanto a través de la gestión directa como por medio de la subvención al sector privado (verificándose un aumento

de nueve veces en la matrícula, de esta modalidad solamente entre 1980 y 1987, reflejando esto probablemente los efectos de la incorporación del segundo nivel de transición al régimen de subvenciones(17). Paralelamente a este fenómeno, la educación particular no-subsuencionada va contrayéndose aunque se recupera en 1987 (18).

Hay que tomar en cuenta, sin embargo que la tasa de crecimiento anual promedio fue de 5,06% en el gobierno de Frei, 15,3% en el de Allende; y de 10,2% en este gobierno. Esto significa que el nivel de cobertura actual esperado habría sido mayor si se seguían las tendencias del período 1970-73.

Dado que se dispone de antecedentes de matrículas hasta 1987, se proyecta el período 1988-1989 manteniendo las tendencias de años anteriores. Es decir, se supone que la educación preescolar seguirá constituyendo prioridad de expansión del gobierno militar, aunque con cierto cambio en la composición de los programas. Se espera que los cursos pre-básicos adscritos a las escuelas municipalizadas seguirán creciendo a una tasa del 5% anual entre 1988 y 1990 (tasa más conservadora que la de 1983-1984 que fué de 16% y la de 1984-1985 que fué de 10%). Se supone que el mayor énfasis en la expansión preescolar se va a dar a través de los CADEL (Centros de Atención y Desarrollo del Lenguaje), dado que son sistemas más accesibles por su menor costo y permiten demostrar más rápidamente una expansión de cobertura, con dividendos políticos importantes. El Programa CADEL está planteado para llegar a 34.667 niños en 1989, es decir, un 40% de lo que el gobierno ha estimado como población de extrema pobreza de 2 a 5 años y que no está siendo atendida en este momento. En la proyección se supone que el gobierno cumplirá sus objetivos. Además, se supone que el sistema tradicional de jardines infantiles de la JNJI mantendrá sus niveles actuales de atención. Esto quiere decir que la cobertura de la población de 0 a 5 años, que era de 22,5% en 1987, llegará a 24.8% en 1989. Esta cobertura incluye la mantención en el Período de los niveles de atención en 1986 del Comité Nacional de Jardines Infantiles y Navidad 1860 en 1984, 2218 en 1985 y 4.356 en 1986 y del nivel planteado como meta por la Fundación Nacional de Ayuda a la Comunidad (47.000 niños en los Centros Abiertos).

A su turno, se supone que un gobierno democrático debería continuar en la satisfacción de la demanda social de atención preescolar, aunque con un enfoque cualitativamente distinto. Se ha observado que el desarrollo de la atención

preescolar ha sido fundamentalmente asistencial. Ejemplos claros de ellos son los Centros Abiertos en que el aspecto educativo propiamente tal está muy descuidado. El Gobierno Militar ha dado mucha importancia a la atención preescolar, argumentando la necesidad de dirigir ayuda estatal a los grupos menos favorecidos. Sin embargo, la relación entre los sistemas gubernamentales de atención al preescolar y todo el aparataje del voluntariado hace hipotetizar que la atención al preescolar es un mecanismo de llegada al interior del hogar muy adecuado a los intereses políticos del voluntariado y del gobierno.

Los criterios y metas a cumplir en el período 1990-2000 son los siguientes:

- que se alcanzará una cobertura de 40% de la población preescolar de 0 a 5 años en el año 2000, considerando que en este grupo etario, el 32.57% pertenecen a familias marginadas y el 48.16% a familias de clase baja(19);

- que habrá una expansión gradual del 6% anual de los cursos pre-básicos adscritos a las escuelas básicas;

- que permanecerá estable el nivel de atención de la educación preescolar particular no-subsuencionada, muy cercano a lo logrado en 1987. Su promedio de atención para el período 1980-1986 fue de 21.625 niños subiendo a 26859 en 1987, por lo cual se estimó un promedio de 27.000 niños para la proyección;

- que la educación particular subsuencionada continuará expandiéndose aunque a una tasa más modesta que en los últimos años(5% para el período) dada la mayor presencia relativa del Estado. Esto da una participación de la educación particular de 27.1% en el año 2000;

- que la Junta Nacional de Jardines Infantiles, que en 1987 atendía a 58.237 niños en sus sistemas tradicionales, tendrá un nivel de 59.000 niños en sistema tradicional para el período 1990-2000. La gran expansión se producirá a través de los CADEL mencionados anteriormente(20). Considerando que los niños atendidos actualmente por los Centros Abiertos y el Comité de Navidad no debieran quedar desatendidos se los asimila a partir de 1990 al sistema CADEL. La ventaja adicional es que actualmente la mayor parte de los centros abiertos y sobre todo los jardines infantiles de la Fundación de Jardines Infantiles y Navidad, se caracterizan por contar con buenas instalaciones pero muy sub-utilizadas,

pudiendo aumentarse muy fácilmente la atención en ellos. Los Centros Abiertos adolecen además de múltiples deficiencias en cuanto a la calidad de la atención educativa por lo cual su asimilación a un sistema como los CADEL va a implicar un mejoramiento en la atención a los niños.

Sobre la base de los supuestos anteriores, se obtiene que en el año 2000 deberían atenderse 646.299 niños de 0 a 5 años 11 meses, siendo 471.200 de sistemas públicos (72.9%) y 175.099 de sistemas privados (27.1%) (21).

En cuanto a costos se calculó que en promedio en el período 1973-1987 el costo por niño atendido por la JNJI fué de \$55.278 anuales y para el período 1981-87 de \$53.425 anuales (22).

El costo para el año 2000 de la atención proyectada solo para el sub-sector de jardines tradicionales es de \$3.267.297.000 (moneda enero 1987) y dado que el gasto total de la JNJI en 1987 corresponde a \$3.875.276.000 (23), para poder financiar la expansión vía CADEL se requerirá un fuerte mejoramiento en la eficiencia del sistema. Esto podría lograrse a través de una mayor delegación de poder a la gestión local y reducción de las exigencias administrativas burocráticas al personal de los jardines.

Como se dijo, la gran expansión se plantea vía el sistema CADEL, que seguramente requerirá mucho apoyo en cuanto a perfeccionamiento del personal a fin de garantizar un buen nivel en cuanto a atención educativa. Los gastos de operación estimados para el funcionamiento de los CADEL son de \$22.101 anuales por niño. Para la construcción y equipamiento de un centro se estima que se requieren \$1.360.000. Dado que su vida útil puede estimarse en 10 años por el tipo de construcción planteado y que estos centros están considerando a 100 niños cada uno, habría que adicionar un costo anual por niño de \$2026.8 (24) por lo cual el costo anual por niño-CADEL será de \$24.108. Esto implica que el costo de la atención de este sistema será de \$2.073.842.000 en 1990 subiendo progresivamente a \$3.713.936.000 al año 2000 (moneda enero 87) (25). Los costos totales de la JNJI subirían de \$3.875.276.000 (26) en 1987 a \$ 5.341.140.000 en 1990 y a \$6.982.895.000 en el año 2000. Esto no es inviable puesto que podría desviarse hacia este sistema los fondos que actualmente se están destinando a los centros abiertos y a los jardines infantiles de la Fundación de Jardines Infantiles y Comité de Navidad. Como se sabe, estos centros reciben recursos del Fondo de Libre Disposición del Presidente de la

República, recursos por los cuales no se rinde cuenta pública.

La atención a través de los cursos adscritos a las escuelas básicas municipalizadas y los cursos particulares subvencionados, implicarán un gasto de \$ 4.223.868.000 en 1990, llegando a \$ 7.299.720.000 en el año 2000. Esto significa un aumento de un 72.8% real en 10 años lo que obviamente es un gran esfuerzo para el sector.

El costo total de las metas de prebásica sería de \$9.565 millones en 1990 y de \$ 14.283 millones en el año 2000.

B.2. Educación Básica

En el nivel de enseñanza básica, la cobertura ha evolucionado en forma diferente. En el período 1965-1970 se sitúa en promedio en torno al 95%, supera el 100% en el período 1971-1979 (presumiblemente por atención de extraedades con retraso escolar), pero a contar de 1980 empieza a producirse un deterioro gradual que la sitúa en niveles inferiores a los históricos. En realidad, la tasa de crecimiento anual promedio de básica fue de 5,24% en el gobierno de Frei; 4.3% en el de Allende y una disminución del 1% anual en este gobierno.

La matrícula de educación básica cayó de 2.332.659 en 1974 a 2.007.503 en 1987 (13,9%). Sin embargo, es interesante señalar que la educación particular subvencionada se ha expandido fuertemente en los últimos años. En el período 1980-1987, la matrícula del sector particular subvencionado aumentó en un 93,5% (286.274 alumnos) en tanto que la matrícula del sistema fiscal-municipal disminuyó en ese período en un 25,5% (444.698 alumnos). Se está produciendo un fuerte trasvasije de alumnos de un sistema a otro. No obstante, la baja en la cobertura total de básica de niveles de 104,8% en el período 1973-74 a 93,7% en 1987 demuestra que no solo no ha habido la debida compensación entre estos dos sistemas sino que además se estaría produciendo una disminución en la tasa de incorporación a básica y un aumento considerable de la deserción del sistema escolar (27).

En el período 1980-87 el promedio que representó la matrícula de primer año sobre la población de 6 años de edad fué de 29,1% para la educación particular subvencionada, alcanzando un 37,1% en 1987. Esta tasa correspondió en la

matrícula fiscal/municipal a 85,4%.

Se supuso una tasa constante de 37,5% del grupo de seis años entre 1988 y 1989 para la estimación de la matrícula en primer año de la educación particular subvencionada y de 72,5% para la fiscal/municipal.

A partir de 1990, un régimen democrático debería lograr una recuperación progresiva de la cobertura de la enseñanza básica. Para ello se requiere de programas especiales tendientes a aumentar la capacidad de retención del sistema escolar. Se pretende alcanzar una cobertura del 112,44% el año 2.000 (28).

Los costos anuales por alumno en educación básica para el periodo 1964-81 (29) correspondieron a \$22.460,94 y para el periodo 1964-1985, \$25.240,6(mon.enero 1987) (30). Los costos totales dado el aumento gradual de cobertura planteado se han estimado considerando que se dará a los establecimientos particulares y municipales subvencionados, por alumno asistente, el costo promedio del alumno fiscal, por lo cual los montos a pagar en básica son de \$31.602,5 millones en 1990, subiendo hasta \$46.768,2 millones(moneda enero 1987) en el año 2000, es decir, un 48% real en 10 años(31).

B.3. Educación Media

En el nivel de enseñanza media científico humanista la cobertura ha aumentado de 12,4% en 1964, a 26,8% en 1973 y a 46% en 1987, y la matrícula ha experimentado entre 1964 y 1987, un crecimiento de más de cinco veces, tanto por el aumento de la matrícula fiscal-municipal como por la expansión de la particular subvencionada(32).

En el nivel de enseñanza técnico-profesional la cobertura aumentó significativamente entre los años 1964 y 1973, pasando de 4,1% a 15,5%, se mantiene prácticamente en el periodo 1975 y 1979 y empieza a disminuir gradualmente a contar de 1980 hasta alcanzar un 11,4% en 1987. La matrícula experimentó un crecimiento significativo hasta el año 1978(33) en que se quintuplicó respecto a 1964, para luego disminuir en forma progresiva, observándose una tendencia que no es fácil revertir(34).

La educación media crece a una tasa promedio anual de 14,2% en el gobierno de Frei, 14% en el de Allende y de

sólo 3,3% en este gobierno. La cobertura actual de la enseñanza media es de 57,4% de la población de 15 a 19 años.

Para una nación que se encuentra en el umbral del siglo XXI, no puede bastar que sólo un 57.4% de los adolescentes concurren a la educación media. Un régimen democrático debería responsabilizarse de lograr un incremento sostenido de su cobertura. Sin embargo, una política de expansión de la educación media, debe tener en cuenta la evolución diferenciada de las dos modalidades que la componen y, en particular, la crisis en que se debate la enseñanza técnico-profesional.

Las estimaciones referentes a la demanda de expansión de la educación media se basan en los siguientes supuestos:

i) en los primeros años de la democracia se fortalecerá la educación técnico profesional a fin de garantizar una formación más sólida a sus alumnos, considerando la gran importancia que este tipo de educación tiene aún para los sectores populares;

ii) una redefinición de la educación media científico-humanística, para darle un énfasis de orientación vocacional y de flexibilidad curricular, que permita preparar mejor para la continuidad de estudios superiores, para la incorporación al mundo del trabajo vía formación técnica y para el desarrollo personal y de integración social.

iii) se efectuarán los estudios correspondientes a fin de que se pueda verificar gradualmente un desplazamiento de la actual modalidad de enseñanza técnico-profesional, desde el nivel medio (tercero, cuarto y quinto año) hacia el nivel post-secundario, a través de Centros de Formación Técnica, los cuales deberían aumentar su cobertura, mejorar su calidad y democratizar su acceso. Esta alternativa de reestructuración se basa en la siguiente fundamentación: a) la dificultad de la enseñanza técnica de nivel medio para adaptarse a los cambios tecnológicos y del mercado de trabajo; b) en la bondad de retrasar una opción vocacional hasta fines de la educación media; c) en la masificación de esta última, que ha permitido la participación de jóvenes provenientes de los sectores de menores ingresos; y d) los estudios secundarios generales (científico-humanísticos) pueden entregar una buena base para ulteriores procesos de capacitación técnica de corta duración y para futuros reciclajes.

A efectos de este trabajo, se supone que la educación media científico-humanística aumentará su cobertura de 45,7% en 1990 a 57,1% en el año 2000 y que la educación técnico-profesional de nivel medio recupera gradualmente el nivel de cobertura que tenía en 1973.

Los costos por alumno de la enseñanza científico-humanística para el período 1964-1981 correspondieron a \$58.195,1 anuales y el de técnico-profesional a \$93.823 anuales. Las estimaciones de gastos planteados por las medidas antes descritas implican para la modalidad científico-humanística subir sus gastos de \$23.329 millones en 1990 a \$30.846 millones en el año 2000. Por otro lado, los gastos de la enseñanza técnico-profesional decrecen de \$15.174 millones en 1990 a \$14.446 millones en el año 2000(35).

Paralelamente, deberían efectuarse los estudios de factibilidad correspondientes a fin de poder establecer un sistema paralelo al sistema escolar básico y medio que permita a estudiantes que abandonen el sistema escolar, ya sea por un plazo determinado o definitivamente, tomar cursos de especialización que faciliten su incorporación a la vida del trabajo. El sistema debe ser flexible de manera que si posteriormente mejoran las condiciones económicas de un niño o joven determinado, éste pueda reincorporarse al sistema escolar. En un futuro, en caso de necesitarlo, podría seguir los siguientes niveles de especialización. El sistema debería ser diurno para los niños y vespertino para los adultos.

B.4. Educación Post-secundaria(36)

La educación post-secundaria aumentó su cobertura de 4.6% a 16.3% en el período 64-86, produciéndose diferencias que es necesario destacar. En efecto, la educación superior aumentó su cobertura de 4.6% en el año 1964 a un 16.4% en el año 1973, luego disminuyó hasta un 10.4% en 1981 y ha alcanzado un 12.6% en 1986(37). Esta recuperación se ha debido al surgimiento de entidades con financiamiento privado que han experimentado importantes aumentos de matrícula en el corto plazo. Los Institutos Profesionales sin aporte fiscal tuvieron una matrícula de 4205 alumnos en 1982, alcanzando a 18717 en 1986(un aumento de 345,1% en 4 años). Los Centros de Formación Técnica, C.F.T., aumentaron su atención de 33.221 alumnos en 1982 a 57.852 en 1986(un aumento de 74.1% en 4 años)(38).

La gran significación de la matrícula de los CFT en 1982, a menos de un año de la reforma derivada de la Ley General de Universidades, se debe a que se produjo una conversión de instituciones post-secundarias ya existentes en Centros de Formación Técnica (39). En efecto, en 1981 la matrícula de establecimientos post secundarios correspondía a 61.552 alumnos, cayendo progresivamente la de los establecimientos no reconocidos en los años siguientes: 45.177 en 1982; 41.022 en 1983; 8.908 en 1984; etc. Paralelamente, los CFT aumentaron a 39.702 alumnos en 1983, 45.386 en 1984, alcanzando una matrícula de 57.852 alumnos en 1986(40).

La cobertura proyectada de la educación post-secundaria sobre la población de 20-24 años es de un 18% para el año 1990 subiendo a un 20% en el año 2000(41).

Una demanda que actualmente se expresa para democratizar la educación superior, es el regreso a la gratuidad de la matrícula. Si un gobierno democrático acogiera esta demanda, haciendo gratuita la atención en las Universidades e Institutos Profesionales que reciben actualmente aporte fiscal, obligaría a aumentar el gasto en educación superior actual en un 25% aproximadamente. Esto es así porque el aporte fiscal cubre alrededor de un 50% de los gastos de la Universidad. El crédito fiscal, otro 25%, por lo cual el Estado debería entrar a cubrir los ingresos obtenidos por cobros de aranceles y servicios. Además, lo que ahora aporta el Estado para crédito fiscal se seguiría entregando pero como aporte fiscal por lo cual no sería recuperable.

El aporte actual (Ley de Presupuestos 1988) a la Educación Superior corresponde a \$ 30.569 millones. La gratuidad planteada significaría aumentar el presupuesto a \$36.985 millones. Esto evidentemente subiría aún más si se hiciera gratuita la atención de las universidades e institutos que actualmente no están recibiendo aporte, los que en 1986 representaban un 15,4% de la matrícula de educación superior. Esto significaría que el aporte a la educación superior subiría a lo menos a \$40.000 millones a julio de 1990.

B.5. Educación de Adultos

La educación de adultos no ha sido fomentada por el presente gobierno. Si bien es cierto, la educación básica de adultos subió de 38.177 alumnos en 1964 a 58.335 en 1973 y 110.110 en 1976, en 1985 alcanzó a sólo 37.069, es decir, menos aún que hace 20 años (42). En la educación media se da

una situación algo distinta. En 1964, este tipo de educación alcanzó una matrícula de 30.248, subiendo a 55.810 en 1972, alcanzando su punto máximo en 1978 con 99.096 alumnos, y cayendo en 1985 a 64.114. Es decir, en 1985 la educación media de adultos estaba sólo 6,7% por encima de su nivel de hace 12 años. Si se usa como referencia la población de 20-24 años, vemos que la cobertura relativa de la educación de adultos correspondió a 9,5% en 1964, cayendo al 8,1% en 1985 (43).

Para el período 1990-2000, se fomentarán las oportunidades de los adultos de completar su educación, aunque con apoyo técnico para ir mejorando la calidad de la educación ofrecida. Se plantea una subvención equivalente a 0,40 USE (Unidades de Subvención Educativa). Los costos serían de \$ 2.502 millones para 1990 aumentando a \$ 2.788 en el año 2000.

B.6. Investigación

Al presente, se han manifestado fuertes demandas en favor de un mejoramiento cualitativo de la educación superior. De las variadas y cuantiosas inversiones que ello significaría, en este ejercicio se ha preferido una que puede aportar muy significativamente a la optimización académica de las Universidades y, a la vez, contribuir con fuerza a las tareas de desarrollo y de democratización de nuestra sociedad: el fomento a la investigación científica y al desenvolvimiento tecnológico.

En consecuencia, como símbolo representativo de varias medidas posibles de inversión en la educación superior, debería reforzarse el Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico. Se ha pensado que, efectuando una revisión de las prioridades en la distribución por áreas del Fondo, se mantendría el sistema de concurso para la asignación de recursos a las investigaciones del país. Se plantea una expansión anual del Fondo de 200 millones de pesos reales anuales desde 1990 al 2000. Habría que considerar además que según las respectivas Leyes de Presupuesto, este Fondo que correspondió a \$102,6 millones en 1985, subió a \$738,4 millones en 1986 y a \$1.431,6 millones en 1988. Se supone un aumento de 100 millones reales para 1989 y 1990.

B.7. Asistencialidad Estudiantil

No cabe la menor duda que es de justicia innegable un aumento sustancial en la asistencialidad al estudiantado. Sin ello, ninguna meta de expansión de cobertura será posible para un gobierno democrático.

La asistencialidad estudiantil ha sido uno de los factores más descuidados por el actual gobierno, perdiéndose muchas de las conquistas alcanzadas en gobiernos anteriores. Al completar los antecedentes de asistencialidad disponibles (Latorre, 1979 y 1981) para el periodo 1980-1988 en la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas(44), se observa una gran contracción en la cobertura de la asistencialidad. Han desaparecido programas de alta justicia como eran los préstamos universitarios destinados no a pago de matrícula como es el crédito fiscal actual sino que a apoyar el sustento de estudiantes de escasos recursos; las becas de vestuario y útiles a los escolares son prácticamente inexistentes en la JNAEB. El programa de alimentación que es el que se ha mantenido, refleja una caída en desayunos/onces de un 68,1% de la matrícula de básica en 1972 a 26% en 1987. En almuerzos se ha producido un deterioro fuerte en su cobertura, desde 31,7% en 1972 a 13,2% en 1979, recuperándose gradualmente hasta llegar a un 25,2% en 1987 (45).

Se exigirá a cualquier gobierno en el futuro que amplíe fuertemente los programas asistenciales, no sólo en términos de alimentación sino que también de vestuario y calzado para los escolares. Una alternativa de real justicia en alimentación sería la cobertura de un 66.45% del alumnado de las escuelas básicas municipalizadas y particulares subvencionadas en desayunos/onces y una superación de los niveles históricos en almuerzos, 35%. En cuanto a becas de vestuario (uniforme y zapatos) se deberían distribuir al 26.8% del alumnado de estas escuelas. Estas metas se basan en la estimación de la población escolar que pertenece a familias de clase baja (39.65%) y marginada (26.8%), pretendiendo cubrir a ambas con desayunos/onces y a este último grupo se le daría además almuerzos y vestuario(46).

Los costos totales de esta alternativa serían de \$13.123,3 millones en 1990 subiendo a \$19.421,0 millones en el año 2000, esto significaría costos adicionales de \$6.284,9 millones en 1990 subiendo a \$12.582,6 millones en el año 2000.

B.8. Remuneraciones de docentes

Como es de público conocimiento, los profesores de la enseñanza prebásica, básica y media han sufrido especialmente las pérdidas de poder adquisitivo que se han verificado a través de los últimos años, en especial como consecuencia de las medidas adoptadas a propósito de las crisis financieras. Los profesores son afectados en mayor grado debido a los bajos niveles de renta que perciben en comparación con otros profesionales y técnicos en el país.

Por ello, es que el Colegio de Profesores ha demandado al Ministro de Educación la dictación de un Estatuto de la Profesión Docente. Un gobierno democrático tendría que considerar su implantación urgentemente. En este trabajo se han considerado dos elementos fundamentales de la implantación del nuevo estatuto: la carrera profesional y la operación del sistema de perfeccionamiento quinquenal, ambos tendientes a asegurar la profesionalización del trabajo docente.

En cuanto a la carrera profesional el anteproyecto del Colegio de Profesores distingue tres funciones: docencia, técnico-pedagógica y de administración educativa. La carrera de los profesionales de la docencia se estructura en ocho tramos sucesivos, en los cuales se permanecerá como mínimo: 1o=3 años; 2o=4 años; 3o=4 años; 4o=4 años; 5o=4 años; 6o=4 años; 7o=4 años y 8o=indefinido. Los profesionales en funciones técnico-pedagógicas requieren haber cumplido el primer tramo de la carrera docente. Luego, su permanencia mínima por tramos sería la siguiente: 1o=4 años; 2o=4 años; 3o=4 años; 4o=4 años; 5o=4 años; 6o=4 años y 7o=indefinido. Los profesionales en funciones de administración educativa deben haber cumplido los primeros dos tramos de la carrera docente. Luego, su permanencia será de 4 años del primero al quinto tramo siendo el sexto de duración indefinida.

Se establece además que "Los profesionales afectos al presente Estatuto gozarán de un sistema de remuneraciones mínimas relacionado con las categorías o tramos de la Carrera de la Profesión Docente...Las remuneraciones mínimas aumentarán por efecto de la antigüedad en el servicio educacional, cada dos años, y por efecto del avance en la Carrera...El monto mínimo de la misma no podrá ser inferior a cinco ingresos mínimos mensuales"(47). El aumento de las remuneraciones bienales se ha estimado en un 1% real, considerando que el aumento probable del PGB en democracia será de un 3%

anual.

En cuanto a perfeccionamiento, el anteproyecto establece un mínimo anual equivalente a 60 horas cronológicas y un mínimo cada cinco años equivalente a 8 semanas. Los profesores rurales tendrían derecho a 16 semanas. Se establece que estos derechos deberán tomarse en periodos no inferiores a cuatro semanas cada vez, a objeto de facilitar la subrogancia.

Sería ideal que se pudiera garantizar una remuneración de cinco ingresos mínimos y que los profesores pudieran recuperar el nivel salarial que tuvieron el mejor año del periodo 1970-1986 que fué en enero de 1970.

Los costos adicionales de medidas de este tipo serían de \$ 43.772 millones en 1990 y de \$ 69.792 millones en el año 2000.

B.9. Efecto financiero de las demandas.

La satisfacción de las demandas de expansión y mejoramiento antes analizadas, significaría un fuerte impacto financiero(48).

CUADRO 2: EFECTO FINANCIERO DE LAS DEMANDAS
(Miles de Pesos de Enero 1987)

	1990	2000
Educación Preescolar	9.565.009	14.282.616
Educación Básica	31.602.471	46.768.223
Educación Media	38.503.385	45.291.788
Educación Superior	40.000.000	40.000.000
Educación de Adultos	2.501.519	2.787.597
Investigación	1.506.666	3.506.666
Asistencialidad	13.123.268	19.421.012
Docentes(Adicional)	43.771.755	69.792.365
Otros Gastos Educ.	182.847	182.847
TOTAL	180.756.920	242.033.114
% Gasto Fiscal Total		

Para la estimación del gasto fiscal total se va a suponer que crece en la misma proporción del PGB, la que se estima no superior al 3% anual en la eventualidad de un régimen democrático.

La satisfacción de todas las demandas enunciadas anteriormente implicaría subir el gasto fiscal en educación desde un 16,9% del gasto fiscal total en 1988, a un 23,4% en 1990 y a un 23,3% en el año 2000. Es poco factible que el sector Educación pueda disponer de una parte tan significativa del gasto fiscal total puesto que, como se vió en el Cuadro 1, en el mejor año para Educación(1972), el porcentaje del Gasto Fiscal fué de 21.5%. Esto lleva a la búsqueda de alternativas, que aunque más modestas, puedan ser alcanzables.

N O T A S

- (1) Ver - Zañartu, M "Gasto Fiscal Social...", op.cit , 1979.
- Latorre, C.L. "La Asignación de Recursos a Educación en los últimos años", Estudios Sociales #20, CPU, 1979.
 - Latorre, C.L. "Recursos Asignados al Sector Educación y su Distribución en el período 1965-1980", PIIE, 1981.
 - Mendez, J.C. "Panorama Socioeconómico de Chile", Santiago, 1980.
 - Ministerio de Hacienda "Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública", 1980.
 - Marshall, J "El Gasto Público...", op.cit.
 - Marshall, J "El gasto social...", op.cit.
 - Fredes, P. "Informe financiero del Ministerio de Educación Pública Período 1979-1982", MINEDUC, mimeo, 1983.
 - Fredes, P. "Informe Financiero del Ministerio de Educación Pública Período 1981-1984", MINEDUC, 1985.
 - Marcel, M "Gasto Social del Sector Público en Chile 1979-1983", CIEPLAN, Notas Técnicas #66, 1984.
- (2) Aunque para hacer comparables las cifras habría que valorizar también el aporte que hacía el Estado a través del supuesto empleo "artificial" creado por el Estado en el período 1964-1973, que han denunciado los economistas de inspiración neo-liberal.

- (3) La tasa de cambio implícita es aquella aplicada al Gasto del Producto Geográfico Bruto para transformarlo de valores en moneda nacional a moneda extranjera.
- (4) Cortazar, R y J. Marshall "Indices de precios al consumidor en Chile: 1970-1978", Colección Estudios CIEPLAN #4, Santiago, Nov. 1980.
- (5) Varas, C. y Moreno, C. "La Educación Municipal en el Área Metropolitana"; Revista de Economía # 11, Abril 1983.
- (6) Cabe hacer notar que en un programa televisivo reciente, la Alcaldesa de Providencia decía que la subvención le cubría sólo el 40% de los gastos educacionales y la de Pudahuel planteaba que en su comuna cubría el 60% de éstos.
- (7) Este sistema fué modificado posteriormente en 1984 y se extendió a toda la matrícula de alumnos nuevos de primer año. También se pondera según cinco tramos de puntaje.
- (8) Estos son alumnos de bajo nivel socio-económico.
- (9) Desde 1987 se modificó el sistema y se traspasó toda la responsabilidad de asignación y administración del Fondo a las Instituciones con aporte fiscal.
- (10) ODEPLAN, Informe Social 1986.
- (11) Si se elimina el año 1973 que es una mezcla de políticas de dos gobiernos, el periodo de la Unidad Popular propiamente tal (1971-1972) reflejaría índices de 20,8% y 13,4% respectivamente.
- (12) Echeverría, R.; op. cit.
- (13) Los antecedentes anteriores fueron enviados a bodega y luego quemados en la orden de "limpieza" de los documentos anteriores a 1974 dada por el gobierno a los organismos estatales en 1974.
- (14) Ver Anexo-Cuadro 2.
- (15) Existe diferencia entre las Municipalidades puesto que algunas crearon los Departamentos de Educación Municipal mientras que otras crearon Corporaciones Municipales. Estas últimas no informan del destino de sus fondos ni

quiera a la Contraloría General de la República.

- (16) INE "Proyecciones de Población 1950-2000", Santiago, 1980, para el período 1964-1970 y CELADE "Boletín Demográfico, Año XVII, julio de 1984, para el período 1970-2000.
- (17) Ver Anexo Cuadro 3.
- (18) Ver Anexo-Cuadro 3.
- (19) En un estudio realizado por Arturo León, de CEPAL, aún no publicado, en base a la Encuesta de Hogares de 1984, se determinó la cantidad de gente asociada a las distintas categorías ocupacionales de los jefes de hogar. Estas eran las siguientes:
 a) P.E.A. Agrícola, 2.5%; b) empresariado no agrícola, 3.3%; c) sectores medios asalariados (profesionales, técnicos, empleados de comercio, funcionarios estatales y privados), 21.3%; sectores medios independientes, 9.3%; artesanado tradicional, 5.4%; clase obrera (proletariado, 15.1%; obreros del transporte, comunicaciones etc., 9.6%); trabajadores marginados o excluidos (asalariados de baja calificación, cuenta propia, etc, 5.2%; empleo doméstico, 2.1%; PEM, POJH, 5.3%; cesantes, 9.2%; buscan trabajo por primera vez, 0.2%); ocupaciones no identificables, 1.1%; inactivo (rentistas, jubilados, pensionados, 10.3%). Con la clasificación anterior se procedió a reagruparlos en cuatro categorías; alta, media, baja y marginada. Utilizando el censo de 1982 se pudo estimar que la población que estaba asociada a la clase alta correspondía a 9.4% de la población (1.042.032); 35.3% a clase media (3.913.162); 33% a clase baja (3.658.196) y 22.3% a clase marginada (2.472.052). Por otro lado, considerando los resultados del Mapa de la Extrema Pobreza de 1982 (Rojas, 1986), se observa que la proporción de escolares y preescolares es mayor relativamente en la clase baja y marginada (39.65% y 26.8% respectivamente para los de 6 a 16 años y 48.16% y 32.57 respectivamente para los de 0 a 5 años).
- (20) Los CADEL son atendidos por auxiliares de párvulos y en general los niños asisten media jornada. Se plantea la ampliación de un sistema así porque hace accesible una fuerte ampliación de cobertura del sistema. Las deficiencias en cuanto a calidad podrían solucionarse gradualmente a través de un sistema de formación

permanente de las auxiliares a cargo de los centros.

- (21) Ver Anexo-Cuadro 3.
- (22) En pesos de enero de 1987.
- (23) Incluyendo los gastos de operación de los CADEL en 1987.
- (24) Considerando tanto cuota de depreciación como el uso alternativo del capital.
- (25) Ver Anexo-Cuadro 3. Se supone que se dará a escuelas municipalizadas y particulares subvencionadas una cantidad equivalente al costo promedio fiscal 1964-1984 (pesos de enero 1987), basándose en la asistencia media.
- (26) Incluyendo gastos de operación de CADEL.
- (27) Ver Anexo-Cuadro 4.
- (28) Los porcentajes superan al 100% puesto que se pretende reincorporar al sistema a desertores e incorporar a algunos que simplemente no pudieron acceder a la educación durante el gobierno militar.
- (29) Se usó el promedio del período 1964-1981 puesto que dado la municipalización, el costo por alumno fiscal sube fuertemente a partir de 1982 por los costos fijos del funcionamiento del aparato central.
- (30) Ver Anexo-Cuadro 4.
- (31) Ver Anexo-Cuadro 4. En el cuadro aparecen los costos totales y los montos pagados. La diferencia se debe a que se paga subvención por alumno asistente. Se está suponiendo un aumento de la asistencia a un 80%.
- (32) Ver Anexo-Cuadro 5.
- (33) Debido a la inercia del fuerte impulso dado a esta modalidad en el período 1970-1973.
- (34) Ver Anexo-Cuadro 6.
- (35) Ver Anexo-Cuadro 6.
- (36) Se habla de educación postsecundaria y no de educación superior solamente a fin de abarcar todo el espectro.

La educación superior se refiere a las Universidades y a los institutos profesionales, mientras que los centros de formación técnica son educación post-secundaria pero no educación superior.

- (37) Ver Anexo-Cuadro 7.
- (38) Ver Anexo-Cuadro 7.
- (39) Ver González, Luis Eduardo; Latorre, Carmen Luz; Magendzo, Abraham, "Análisis de la incidencia sobre la Educación Postsecundaria chilena de los cambios producidos por la reestructuración universitaria del año 1981", Documento presentado en el Seminario Técnico "La Educación Superior Privada en Chile, Santiago, CPU, 16-17 julio de 1987.
- (40) Ver Anexo-Cuadro 7.
- (41) Ver Anexo-Cuadro 7.
- (42) Ver Anexo-Cuadro 8.
- (43) Ver Anexo-Cuadro 8.
- (44) El último Anuario Estadístico fue publicado por la JNAEB en el año 1974. En este momento está en elaboración uno que concentra los antecedentes del período 1976-1986.
- (45) Ver Anexo-Cuadro 9.
- (46) Ver Anexo-Cuadro 9.
- (47) "Anteproyecto de Estatuto Docente", El Pizarrón # 46, Sept./Octubre 1987, pág.13.
- (48) Ver Cuadro 2.

IV. BUSQUEDA DE ALTERNATIVAS

Las demandas y necesidades que se cuantificaron en la sección anterior, aparecen a la vez como primordiales e impostergables y como requerimientos de difícil solución financiera, en el marco de una economía de escasez y de la presencia de fuertes demandas en otros sectores sociales tanto o más postergados que Educación. Esta previsible situación crítica, debería llevar al Estado y a los actores sociales y políticos, a la búsqueda consensual de soluciones factibles y a procesos graduales de satisfacción de los requerimientos.

En esta sección, se explorarán, a modo de ejemplos, alternativas de satisfacción más gradual o limitadas en los ámbitos de la educación superior, remuneraciones del magisterio y de asistencialidad estudiantil, optando por no postergar o reducir las necesidades de expansión o mejoramiento mínimo que se examinaron en los apartados B.1, B.2, B.3, B.5, y B.6.

A. Educación Superior

A futuro, parece fundamental que por lo menos se apoye a través del Estado a jóvenes de los sectores socialmente

desventajados que logren alcanzar la educación superior. Hasta ahora, a ésta llega un porcentaje muy pequeño de alumnos provenientes de los grupos bajos. De acuerdo a cifras disponibles para 12 carreras universitarias en 1981, sólo el 6,9% de los estudiantes tenían padres obreros manuales, urbanos o agrícolas, artesanos o trabajadores de los servicios personales(1). Por otra parte, una parte muy significativa de los alumnos que ingresan a la educación superior provienen de colegios privados, en los cuales sus padres pagan matrículas elevadas.

En consecuencia y teniendo en cuenta la necesidad de reforzar el apoyo estatal a los sectores más desventajados, no parece factible volver a una educación superior con matrícula gratuita generalizada. Debería mantenerse el cobro del costo de docencia de la carrera de cada alumno. Sin embargo, deberían financiarse becas para aquellos con necesidad socio-económica. El porcentaje de alumnos que recibiría becas sería variable según el tipo de institución de que se trate(Universidad, Instituto o Centro).

Los montos de las becas podrían variar según el grado de necesidad demostrado, con un rango que puede fluctuar desde el costo de matrícula más un monto de sustento(gastos de alimentación y alojamiento) hasta un 10% del costo de la matrícula. Considerando que existe correlación entre situación socio-económica y tipo de institución de educación post-secundaria a la que se ingrese, se presupuestará un porcentaje variable de becas por tipo de institución. Se estimará un monto a distribuir equivalente a entregarle becas de matrícula y sustento a un 15% de los estudiantes que ingresen a los Centros de Formación Técnica; un 10% de aquellos en Institutos Profesionales y un 5% de aquellos que ingresen a la educación universitaria. El monto así calculado permitirá entonces ser repartido entre aquellos con necesidad, variando de un 100% hasta un 10%. Parte de los fondos destinados actualmente al crédito universitario se destinarían a las becas, permaneciendo un 10% del monto para continuar con préstamos de matrícula a aquellos alumnos que, aunque tienen gran necesidad, no quedan seleccionados para recibir becas. La renovación de las becas estará condicionado al rendimiento del alumno y a que se mantenga su condición de necesidad socio-económica.

Si, como se propone, el Estado apoyara con becas a los alumnos de Institutos Profesionales y de Centros de Formación Técnica privados, sería necesario el establecimiento de estándares de calidad y sistemas de supervisión adecuados que

cautelen la inversión que indirectamente estaría haciendo el Estado. Conservando su condición de entidades privadas, dichas instituciones deberían guiarse por una lógica de servicio público en vez de una de índole lucrativa.

En la distribución del apoyo se debería favorecer relativamente más a los estudiantes de los establecimientos regionales a fin de promover el desarrollo educativo más allá de la Región Metropolitana(2). Hay que tener en cuenta sí, la necesidad de promover una racionalización en la oferta post-secundaria en provincia, puesto que aún perduran las duplicaciones y el mal aprovechamiento de las capacidades instaladas.

Dado que este sistema plantea más bien una transformación de la composición del aporte, y que un 90% del crédito fiscal actual se transformaría en becas, se ha estimado que el aporte a educación post-secundaria aumentaría de \$27.539 millones en 1990 a \$27.915 millones en el año 2000. Estos niveles son totalmente razonables por lo que debieran considerarse como aporte mínimo. Sin embargo, el Gasto Fiscal en Educación correspondería a \$ 168.296 millones en 1990 y a \$ 229.948 millones en el año 2000 lo que significa que éste representaría un 21,8% del Gasto Fiscal Total en 1990, subiendo a 22,2% en el año 2000. Esto obliga a buscar otras fórmulas de reducción del gasto.

B. Docentes:

Las remuneraciones de los docentes han estado deprimidas prácticamente desde los orígenes del sistema nacional de educación. Aunque es de justicia un mejoramiento sustantivo, no podría exigirsele a un gobierno democrático una solución radical e instantánea de este viejo problema. Seguramente, el sentido de responsabilidad social de la profesión docente, llevará a su organización representativa a demandar soluciones viables y graduales. A continuación, se estudian las implicancias financieras de tres fórmulas:

- Alternativa 1: Se aplicaría la parte de la Carrera Docente referente al nuevo escalafón, los reajustes bienales del 1% y las posibilidades de mejorar grado según concurso por antecedentes y calificaciones. Además, se trataría de recuperar los niveles de remuneraciones de enero de 1970. Se dejaría de lado, por el momento, el sistema de perfeccionamiento quinquenal.

Los costos adicionales de una medida como ésta serían de \$42.255 millones en 1990 y de \$67.364 millones en el año 2000. El sector Educación absorbería el 21,6% del Gasto Fiscal Total en 1990 subiendo a 21,9% en el año 2000.

- Alternativa 2: Dado que la recuperación de los niveles de enero de 1970 podría ser muy dificultosa, se estiman los costos de por lo menos asegurar a los profesores una remuneración mínima de cinco sueldos mínimos. Se incluye en esta alternativa el sistema de perfeccionamiento quinquenal.

Los costos adicionales de una medida así, aplicada desde 1990 en adelante, serían de \$27.286 millones en 1990 alcanzando a \$47.396 millones en el año 2000. El sector educación estaría captando el 19,7% del Gasto Fiscal Total en 1990 y el 20% en el año 2000.

- Alternativa 3: Finalmente, si de la alternativa anterior, excluyera el perfeccionamiento quinquenal, los costos adicionales serían de \$26.310 millones en 1990 subiendo a \$44.967 en el año 2000. El sector Educación absorbería el 19,5% del Gasto Fiscal Total en el año 1990 y el 19,8% en el año 2000.

CUADRO 2: COSTOS ADICIONALES DEMANDA VS. ALTERNATIVAS DE MEJORAMIENTO DE DOCENTES (millones de \$ de Enero 1987)

AÑO	DEMANDA	ALTERNATIVAS		
		1	2	3
1990	\$43.772	42.255	27.826	26.310
1991	44.068	42.531	28.192	26.656
1992	45.358	43.769	29.355	27.766
1993	46.816	45.174	30.348	28.706
1994	49.803	48.059	32.680	30.935
1995	52.456	50.619	34.539	32.701
1996	55.785	53.832	37.004	35.052
1997	58.398	56.353	38.893	36.848
1998	61.696	59.537	41.335	39.176
1999	65.794	63.498	44.417	42.121
2000	69.792	67.364	47.396	44.967

Si dadas las condiciones del país, esto fuera aún inalcanzable, deberían moderarse las metas en asistencialidad estudiantil.

C. Asistencialidad

Se estimaron dos alternativas de costo mucho más limitado que la alternativa óptima que se esbozó en B.7.

- Alternativa 1: se mantiene la cobertura meta de 66.45% en desayunos/onces y se superan los niveles históricos en almuerzos, alcanzando un 35% entre 1990 y el año 2000. No se daría vestuario considerando los altos costos que implica.

Los costos de esta alternativa serían de \$9.443 millones en 1990, subiendo a \$13.975 millones en el año 2000. Los costos adicionales en asistencialidad serían de \$2.375 millones en 1990, subiendo a \$6.906 millones en el año 2000. El sector Educación representaría un 15,6% del Gasto Fiscal Total en 1990 y un 14,9% en el año 2000.

- Alternativa 2: cobertura del 66,45% en desayunos/onces

y un 26.8% en almuerzos. Se piensa por el momento que el mecanismo más urgente de retención de los sectores populares en el sistema será el apoyo nutricional asegurado. Por ello en esta alternativa, considerando la escasez de recursos, el resto de los programas de asistencialidad no se ha afectado salvo en cuanto a su redistribución a los más necesitados.

Los costos de esta alternativa serían de \$8.093 millones en 1990, subiendo a \$11.977 millones en el año 2000(8). Esta alternativa parece bastante más accesible puesto que los costos adicionales en asistencialidad serían de \$ 1.025 millones en 1990, subiendo a \$4.908 millones en el año 2000. El gasto fiscal en educación de 15,5% en 1990 a 14,7% en el año 2000.

Dado lo restringidos de los niveles que estas alternativas implican sólo se justifica considerarlas en caso de extrema necesidad en que el P.G.B. no creciera el % esperado y por tanto, el Gasto Fiscal Total se viera congelado. En este último caso, la alternativa 1 implicaría un 18,5% en 1990 y 23,6% en el año 2000 y la alternativa 2, 18,2% y 23,3% respectivamente.

N O T A S

- (1) Briones, et. al, "Desigualdad Educativa en Chile", PIIE, p. 57.
- (2) Habrá que asegurarse que sean realmente de la zona y no de la region metropolitana puesto que son innumerables los hijos de familias acomodadas que mandan a sus hijos a provincia a fin de asegurarles entrada en la Universidad.
- (3) Moneda de enero 1987.
- (4) Ver Cuadro 2.
- (5) Los profesores que fueron municipalizados los primeros años perdieron gran parte del reajuste progresivo que se había planteado para los profesores a partir de 1981. Las rentas efectivas dependen de las políticas de la municipalidad respectiva.
- (6) Ver Cuadro 2.
- (7) Ver Cuadro 2.
- (8) Ver Anexo-Cuadro 4.

V. RESUMEN Y CONCLUSIONES

Este estudio se propuso, por una parte, calcular la carga financiera que significaría la satisfacción de las principales demandas y necesidades de mejoramiento y desarrollo de la educación chilena y, por otra, explorar algunas alternativas que hagan más viable dicha satisfacción, en el contexto de una eventual democratización del régimen político, de una intensa movilización social y de fuertes limitaciones en la capacidad de la economía para solventar políticas sociales ambiciosas.

Se analizó la evolución de los más importantes indicadores de democratización de la educación, constatando que, a pesar del dinamismo de algunas áreas del sistema educativo -como la educación preescolar y la secundaria científica humanista- se observa una involución en la cobertura de sectores tan significativos como la educación general básica, la educación básica de adultos, la media técnico-profesional y la detención y distorsión del crecimiento de la educación superior. En términos generales, se demostró que está congelada la tendencia histórica de expansión de la educación chilena y, lo que es más grave, que el decrecimiento de las oportunidades educativas -salvo en el caso de la atención preescolar- se ha producido en los sectores del sistema concurridos preferentemente por estudiantes provenientes de las familias de bajos ingresos. Se constató, además, que el

deterioro de las prestaciones de asistencialidad estudiantil y de las remuneraciones de docentes, desmejoraban aún más el cuadro de retroceso y desmejoramiento en el desarrollo de nuestra educación.

Asociado a lo anterior, se observó la evolución del financiamiento público de la educación, encontrándose irregularidades coyunturales y una tendencia general de estrechamiento de los recursos, aunque el caso del sector Educación no es tan desfavorable como el de otros sectores sociales.

En un segundo nivel, la investigación se enfocó hacia las perspectivas futuras. Para este efecto, se trabajó con algunos supuestos. En primer lugar, se apostó a la posibilidad que la encrucijada institucional de 1989 abra paso a la instauración de un régimen democrático, sensible a los requerimientos de la justicia social y al diálogo y la participación de los grandes actores colectivos. En segundo lugar, se estimó que independientemente del carácter y eficacia de las políticas de desarrollo económico que pudieran adoptarse, la capacidad del Estado para mantener amplios programas sociales será limitada, en tanto que el sector educación muy probablemente no será priorizado, en atención a su menor deterioro relativo en los últimos 15 años y a la urgencia de las demandas de empleo, vivienda y salud.

Un tercer orden de supuestos se refiere a las demandas expresas de actores sociales en el campo educativo o a la satisfacción de necesidades mínimas de democratización educacional que los autores del estudio atribuyeron a un gobierno que se defina como democrático. En otros términos, se identificaron algunas demandas formuladas por organizaciones representativas de los grandes grupos participantes del proceso educativo, como los docentes del sistema escolar y los estudiantes de la enseñanza superior y, a la vez, se identificaron y cuantificaron medidas democratizadoras básicas que un próximo régimen estaría impelido a adoptar.

Se calcularon los costos de las demandas expresas y de las medidas o políticas democratizadoras básicas para el año 1990, con proyecciones hasta el año 2.000.

El ejercicio permitió estimar el esfuerzo financiero requerido para:

- sostener los ritmos de crecimiento que trae la

educación preescolar;

- recuperar la cobertura que tenía la educación básica en 1974 para avanzar a su plena universalización hacia el año 2.000;

- mantener el crecimiento de la educación media y reformarla, especialmente en el ámbito de la formación para el empleo;

- congelar la cobertura de la educación superior pero haciéndola realmente accesible a los estudiantes provenientes de los grupos de menores ingresos;

- aportar al mejoramiento cualitativo de la educación superior a través de un significativo incremento del apoyo estatal a la investigación científica y tecnológica;

- elevar sustantivamente la cobertura y diversidad de los programas de asistencialidad escolar;

- asegurar a los profesores una escala de remuneraciones que les permita recuperar el poder adquisitivo de enero de 1970.

La suma de los costos de las opciones señaladas, elevaría el gasto fiscal en educación, desde un 21,5% del gasto fiscal total en 1972 y un 15,2% en 1985, a un 23,4% en 1990 y a un 23,3% en el año 2.000. Esto considerando un crecimiento moderado probable del Gasto Fiscal Total de un 3% anual.

Dado que la magnitud del esfuerzo financiero estimado parece imposible de cubrirse, en el marco de las limitaciones señaladas, se exploraron a título de ejemplo, algunas alternativas que redujeran e hicieran más graduales las medidas. Se sugirió una propuesta de mantención de la matrícula pagada en la educación postsecundaria con un correlativo mejoramiento de la asistencialidad estudiantil en los tres tipos de instituciones de este nivel. Se presentaron, además, tres posibilidades de mejoramiento salarial al profesorado y dos alternativas para acotar la cobertura de prestaciones asistenciales para la educación básica.

La gama de estas alternativas podrían llevar el gasto fiscal en educación para el año 1990, desde un mínimo de 15,5% hasta 21,8% y para el año 2.000, desde 14,7% hasta 22,5%.

Las demandas de los actores sociales pueden ampliarse o hacerse más variadas, en el momento en que dichos actores puedan organizarse, expresar sus aspiraciones e intereses y presionar con fuerza a un Estado democrático. Las necesidades y medidas de mejoramiento que imaginaron los autores, pueden ser total o parcialmente reemplazadas por otras políticas. El significado del presente estudio, es mostrar la complejidad de cualquier política de democratización de la educación y la necesidad de realizar investigaciones y reflexiones que alimenten oportunamente la generación de alternativas democráticas.