

PIIE

012-618

piie estudios

el financiamiento de la
educación en Chile:
evolución histórica
y alternativas futuras

Carmen Luz Latorre Iván Núñez



ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO

CENTRO DE DOCUMENTACION
PROGRAMA DE ECONOMIA DEL TRABAJO
P E T

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

Carmen Luz Latorre
Iván Nuñez

SANTIAGO DE CHILE
Julio de 1987

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

23	4.1. Características generales
24	4.2. Estructura organizativa
25	4.3. Funciones
26	4.4. Organización por niveles
27	4.5. Recursos

28	5. Descripción del Proyecto
29	5.1. Objetivos
30	5.2. Justificación
31	5.3. Descripción del Proyecto
32	5.4. Impacto social y económico
33	5.5. Impacto ambiental
34	5.6. Impacto cultural
35	5.7. Impacto institucional
36	5.8. Impacto político
37	5.9. Impacto legal
38	5.10. Impacto tecnológico
39	5.11. Impacto de género

I N D I C E

Pág.

PREFACIO

I.	ANTECEDENTES	9
II.	OBJETIVOS	21
III.	ESTIMACION DE NECESIDADES Y DEMANDAS	23

A.	<u>Aclaraciones Metodológicas</u>	23
A.1.	Antecedentes Financieros	24
A.2.	Matrícula	32
A.3.	Población por edades	33
A.4.	Rendimiento	33
B.	<u>Demandas Mínimas 1900-2000</u>	34
B.1.	Educación Preescolar	35
B.2.	Educación Básica	40
B.3.	Educación Media	42
B.4.	Educación Post-secundaria	44
B.5.	Investigación	46
B.6.	Asistencialidad Estudiantil	47
B.7.	Remuneraciones de Docentes	49
B.8.	Efecto financiero de las Demandas	49
IV.	BUSQUEDA DE ALTERNATIVAS	57
A.	<u>Educación Superior</u>	58
B.	<u>Docentes</u>	61
C.	<u>Asistencialidad</u>	63
V.	RESUMEN Y CONCLUSIONES	67

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, para hacer posible la investigación y la edición que la contiene.

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 político-sociales imperantes hasta años recientes. El régimen autoritario logró la atomización y 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 1985 un 7,9% menor que 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 sólo en términos de vacantes sino en términos de capacidad de las familias para sostener los estudios de sus hijos.

Una alteración de las condiciones socio-políticas, 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. 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 entonces, 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 en un país con una deuda externa por habitante del orden de los US\$ 1500(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 el 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 asistencialidad 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 la cuestión del financiamiento educativo y contribuir a la generación de consensos para su resolución oportuna.

NOTAS

- (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.
- (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.
 Ver -Nuñez, Iván "Gremios del Magisterio: Setenta Años de Historia 1900-1970"; PIIE; 1986.
 -Mc. Sinn, 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 Politico 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?, PIIIE, 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, PIIIE, 1982.
- (14) La Deuda Externa Total en 1984 correspondió a US\$ 18877 millones y en 1985, a US\$ 19318 millones. Fuente"Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública", Ministerio de Hacienda, Diciembre 1986, p.58.
- (15) Como se verá posteriormente, el año de mayor participación del sector Educación en el gasto fiscal fué 1972, logrando un 21.5%, lo que da un orden de magnitud de las posibilidades máximas futuras.

(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.

REVISTA 117

Los objetivos de este estudio son los siguientes:

1. Identificar y describir los principales problemas del sector eléctrico en los departamentos de Cundinamarca y Boyacá.
2. Estudiar las alternativas de solución que se pueden adoptar para mejorar la situación del sector eléctrico en los departamentos mencionados.
3. Levantar estadísticas sobre las principales demandas de energía eléctrica en los departamentos de Cundinamarca y Boyacá.
4. Estudiar las alternativas de producción de energía eléctrica en los departamentos mencionados.
5. Estudiar las alternativas de distribución de energía eléctrica en los departamentos mencionados.

III. ESTIMACION DE NECESIDADES Y DEMANDAS.

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

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). La población por edades es un elemento muy importante para chequear los ordenes de magnitud de las variables educativas. Cada variable requirió ciertos ajustes metodológicos.

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 considerados sectores sociales: educación, salud; vivienda y previsión social. Desde 1974, la 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 (DL889). 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 pasaban al Tesoro Público y de ahí se reasignaban. 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 (Arellano, 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 tanto el gasto fiscal como el público a través del tiempo. Esto porque las cifras oficiales normalmente se refieren a gasto fiscal por lo cual es 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 primera, como se dijo anteriormente, 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 1982 se vio que algunas Municipalidades destinaban cantidades complementarias significativas al sector (Varas -Moreno; 1983b), aunque en el promedio de las municipalidades el gasto excedía en un 9% solamente los montos recibidos vía subvenciones.

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.

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 desde 1981 en que mediante el D.L. #4 de 1981, 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(5). 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 matrícula (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 1985 por ejemplo, sólo el 26% (23.758) del total de alumnos que recibieron crédito fiscal (91.311), obtuvieron el 100% (6). Desde 1984, el MINEDUC fija la cantidad de alumnos por institución que recibirán crédito fiscal, aunque se producen algunos pequeños ajustes posteriores(7).

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 (ODEPLAN 1984-85).

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 como educación reflejará a partir de 1975 cierto 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 representó 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(8), y, en 1974-1987, un 17.7% y un 12.4% respectivamente.

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, como se vio, los niveles

de renta de los docentes, la cobertura de asistencialidad y los niveles de empleo.

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	127123983	13.5
1986(*)	110960500	18.9	123654882	18.8

Fuente: Centro de Política Educativa-PIIE.

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

A.2. Matricula:

Si bien existen estadísticas oficiales del Ministerio de Educación sobre matrícula, éstas requieren de algunas adaptaciones al considerar el período 1964-1986(9).

- 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(10).

- 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 gubernamental) y el área privada no-subvencionada. Esa desagregación está disponible en las estadísticas de la Superintendencia de Educación solo desde 1980 en adelante. Este organismo declaró no disponer de antecedentes anteriores. Ha sido necesario recurrir a datos manuales de la Oficina de Subvenciones para el período 1974-1979(11), no existiendo antecedentes para años anteriores(12).

- 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 en adelante. En las estadísticas de Superintendencia de Educación sólo aparece esta

distinción, o por lo menos se puede obtener en esa unidad, para 1982 y 1983. El detalle del proceso de municipalización mes a mes hubo de obtenerse de otros trabajos de personal técnico del MINEDUC(13). 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(14). 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(15). 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 1964-1986. 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 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 matrículas 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 niveles básico y post-secundario(16), que son los sectores en que se ha retrocedido, 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 20.8% en 1986, registrándose un crecimiento de más de siete veces en la matrícula. 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 casi nueve veces en la matrícula de esta modalidad solamente entre 1980 y 1986, 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-subsidiada va contrayéndose(18).

Dado que se dispone de antecedentes de matrículas hasta 1986, se proyecta el período 1987-1989 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 (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 la población de extrema pobreza de 2 a 5 años 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 20.8% en 1986, llegará a 27.9% en 1989. Esta cobertura incluye la mantención en el período de los niveles de atención en 1985 del Comité Nacional de Jardines Infantiles y Navidad (1860 en 1984 y 2218 niños en 1985) 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 Estado ha dado mucha importancia a la atención preescolar. 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 siguientes 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 48.19% a familias de clase baja(19);

- que se mantendrá una expansión gradual(5% 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. Esta ha tenido un promedio de atención para el período 1980-1985 de 21.454 niños y 22654 en 1986, por lo cual se estimó un promedio de 23.000 niños para la proyección;

- que la educación particular subsuencionada continuará expandiéndose aunque a una tasa más modesta que en los últimos años(3% para el período) dada la mayor presencia relativa del Estado. Esto da una participación de la educación particular de 33.7% en el año 2000;

- que la Junta Nacional de Jardines Infantiles, que en 1985 atendía a 53.578 niños en sus sistemas tradicionales(48.265 niños, jornada completa y 5.313 niños, media jornada), mantendrá un nivel de 54.000 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 se caracterizan por contar con muy buenas instalaciones pero muy sub-utilizadas, pudiendo aumentarse muy fácilmente la atención en ellos. 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 646.885 niños de 0 a 5 años, siendo 429.180 de sistemas públicos(66.3%) y 217.705 de sistemas privados(33.7%) (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 \$55.406 anuales y para el período 1981-87 de \$53.485 anuales(22).

El costo para el año 2000 de la atención proyectada solo para el sub-sector de jardines tradicionales es de \$2.991.928.000(en 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 alimentación y 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 \$2.022.299.000 en 1990 subiendo progresivamente a \$3.323.119.000 al año 2000(moneda enero 87)(25). Los costos totales de la JNJI subirían de \$3.875.276.000(26) en 1987 a \$ 5.014.228.000 en 1990 y a \$6.315.047.000 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 \$ 5.221.413.000 en 1990, llegando a \$ 7.763.254.000 en el año 2000. Esto significa un aumento de un 48.7% real en 10 años lo que obviamente es un gran esfuerzo para el sector.

El costo total de las metas de prebásica sería de \$ 10.236 millones en 1980 y de \$ 14.078

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.

La matrícula de educación básica cayó de 2.332.659 en 1974 a 2.048.107 en 1986 (12.2%). Sin embargo, es interesante señalar que la educación particular subvencionada se ha expandido fuertemente en los últimos años. En el período 1980-1986, la matrícula del sector particular subvencionado aumentó en un 94,3% (288.738 alumnos) en tanto que la matrícula del sistema fiscal-municipal disminuyó en ese período en un 22,8% (398.268 alumnos), reflejando un fuerte trasvasaje 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 un 92,6% en 1987 demuestra que no ha habido la debida compensación entre estos dos sistemas sino que además se ha producido un aumento considerable de la deserción del sistema escolar (27).

En el período 1980-85 el promedio que representó la matrícula de primer año sobre la población de 6 años de edad fué de 26,3% para la

educación particular subvencionada , alcanzando un 37.1% en 1985. Esta tasa correspondió en la matrícula fiscal/municipal a 101.4% para el período 1976-85 y a 76% para 1983-1985. Pareció más razonable utilizar esta última cifra para el período 1986-1989 dado que se verificó una contracción fuerte de la matrícula de primer año en el sistema fiscal/municipal entre 1980 y 1983, estabilizándose posteriormente.

Se supuso una tasa constante de 30.8% del grupo de seis años a partir de 1986 para la estimación de la matrícula en primer año de la educación particular subvencionada y de 76% para la fiscal/municipal para el período 1986-1989.

A partir de 1990, un régimen democrático debería lograr una recuperación progresiva de la cobertura de la enseñanza básica, hasta llegar a una tasa de 105,3% en el año 2.000(28). Se propone un incremento progresivo, según una proyección de los flujos históricos, pero mejorándolos a través de programas especiales tendientes a aumentar la capacidad de retención del sistema escolar. Los años siguientes se proyectaron a base de los flujos históricos detectados, mejorándolos puesto que se implementarán programas complementarios tendientes a aumentar la retención del sistema.

Los costos anuales por alumno en educación básica para el período 1964-81(29) correspondieron a \$22.460,94 y para el período 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 el costo promedio del

alumno fiscal, por lo cual el costo de las metas en básica son de \$32.429,3 millones en 1990, subiendo hasta \$43.670,6 millones (moneda enero 1987) en el año 2000, es decir, un 34.7% real en 10 años(31).

B.3. Educación Media

En el nivel de enseñanza media científico-humanista la cobertura ha aumentado de 12.4% a 45,6% entre 1964 y 1986, y la matrícula ha experimentado en el mismo período un crecimiento de cinco veces, bajo la responsabilidad del Estado como ya se ha señalado anteriormente(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 período 1975 y 1979 y empieza a disminuir gradualmente a contar de 1980 hasta alcanzar un 10.5% en 1986. 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).

Para una nación que se encuentra en el umbral del siglo XXI, no puede bastar que sólo un 56% 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) un desplazamiento de la actual modalidad de enseñanza técnico-profesional, desde el nivel medio (tercero, cuarto y quinto año medio) 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; ii) una redefinición de la educación media general (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.

Paralelamente, podría establecerse 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 sería diurno para los niños y vespertino para los adultos.

Esta alternativa de reestructuración tiene el carácter de propuesta preliminar y merece una

mayor discusión. Se basa en la siguiente fundamentación: a) la incapacidad 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 menos ingreso; y d) los estudios secundarios generales (científico-humanísticos) entregan 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 técnico-profesional de nivel medio continúa hasta 1993 para permitir el egreso de los alumnos incorporados en 1990.

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 costos planteados por las medidas antes descritas implican para la modalidad científico-humanística subir sus gastos de \$29.946 millones en 1990 a \$35.260 millones en el año 2000. Por otro lado, los costos de la enseñanza técnico-profesional van disminuyendo gradualmente de \$2.485 millones en 1990 a \$146 millones en 1993, desapareciendo a contar de 1994 (35).

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. En efecto, en 1981 la matrícula de establecimientos post secundarios (no CFT, ni educación superior), 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(39).

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(40).

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 1987) a la Educación Superior corresponde a \$27.739 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. 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 ha pensado en una expansión anual del Fondo de 100 millones de pesos desde 1990 al 2000.

B.6. 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 período 1980-1986 en la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas(41), 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 33.5% en 1985. En almuerzos se ha producido un deterioro fuerte en su cobertura, desde 31.6% en 1972 a 13.2% en 1979, recuperándose gradualmente hasta llegar a un 26.3% en 1985 (42).

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(43).

Los costos totales de esta alternativa serían de \$13.466,6 millones en 1990 subiendo a \$18.134,7 millones en el año 2000, esto signi-

ficaría costos adicionales de \$6628,2 millones en 1990 subiendo a \$11296,3 millones en el año 2000.

B.7. 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.

Es altamente probable que los profesores presionen por una compensación y recuperación de nivel de vida. Una aspiración que se expresa en muchos círculos es que los profesores recuperen el poder adquisitivo que tuvieron en gobiernos anteriores. En promedio, el mejor nivel del período enero 70 a diciembre 1986, lo tenían en enero 1970. Los costos adicionales de una medida así, aplicada desde 1990 en adelante, serían de \$49.751 millones en 1990 alcanzando a \$64.122 millones en el año 2000.

B.8. Efecto financiero de las demandas

La satisfacción de las demandas de expansión y mejoramiento antes analizadas, significaría un fuerte impacto financiero(44).

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

	1990	2000
Educación Preescolar	10.235.641	14.078.301
Educación Básica	32.429.266	43.670.590
Educación Media	32.430.797	35.259.631
Educación Superior	40.000.000	40.000.000
Investigación	879.172	1.879.172
Asistencialidad	13.466.605	18.134.686
Docentes (Adicional)	49.750.764	64.121.747
Otros Gastos Educ.	412.627	412.627
TOTAL	179.604.872	217.556.754
% Gasto Fiscal Total	27,4%	33,2%

Se puede observar que la satisfacción de todas las demandas enunciadas anteriormente implicaría subir el gasto fiscal en educación desde un 15,2% del gasto fiscal total en 1985, a un 27,4% en 1990 y a un 33,2% 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.

NOTAS

- (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 periodo 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 Periodo 1979-1982", MINEDUC, mimeo, 1983.
- Fredes, P. "Informe Financiero del Ministerio de Educación Pública Periodo 1981-1984", MINEDUC, 1985.
- Marcel, M "Gasto Social del Sector Público en Chile 1979-1983", CIEPLAN,

- (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 transformarla de valores en moneda nacional a moneda extranjera.
- (4) Cortazar, R y J. Marshall "Índices de precios al consumidor en Chile: 1970-1978", Colección Estudios CIEPLAN #4, Santiago, Nov. 1980.
- (5) 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.
- (6) Estos son alumnos de muy bajo nivel socio-económico.
- (7) Desde 1987 se modificó el sistema y se traspasó toda la responsabilidad de asignación y administración del Fondo a las Instituciones con aporte fiscal.
- (8) Si se considera que el año 1973 es una mezcla de políticas de dos gobiernos, el período de la Unidad Popular(1971-1972) reflejaría índices de 20.8% y 13.4% respectivamente.
- (9) Echeverría, R. op.cit.

- (10) Ver Anexo-Cuadro 1.
- (11) 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.
- (12) Al efectuar este trabajo estaban disponibles en Superintendencia los Anuarios Estadísticos hasta el año 1985, entregándose al PIIIE el Anuario 1986 sólo dos semanas antes de su publicación. Esto obligó a ciertos ajustes de última hora que debieran ser revisados en futuros trabajos.
- (13) Ver Anexo-Cuadro 2.
- (14) 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 siquiera a la Contraloría General de la República.
- (15) 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.
- (16) Una limitación de este trabajo es el que no se están planteando sugerencias concretas con respecto a la educación de adultos que es un campo que ha estado muy descuidado durante el gobierno militar. Este aspecto deberá ser abordado con urgencia por cualquier gobierno democrático.
- (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, PDJH, 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 (39.55% 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 5. 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% de una edad determinada puesto que aún hay muchos niños que entran con 7 años al sistema escolar.
- (29) Se usó el promedio del periodo 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 periodo 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 10.
- (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) 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 periodo 1976-1986.
- (42) Ver Anexo-Cuadro 8.
- (43) Ver Anexo-Cuadro 8.
- (44) 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 y B.5.

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 matriculas elevadas.

En consecuencia y teniendo en cuenta la necesidad de reforzar el apoyo estatal a los sectores más desventajados, no parece factible volverse 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 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, 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 de Educación representaría un 25.5% del Gasto Fiscal total en 1990, subiendo a 31.4% 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 exigírsele 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: Una idea que ha planteado el Colegio de Profesores, que como se verá, debiera ser revisada puesto que es aún muy demandante para los recursos de Educación, es que en el futuro ningún profesor perciba menos de 5 ingresos mínimos, esto es, \$55.000(3). Si se estima un aumento proporcional del resto de la escala significaría que se requerirían en 1990 \$30.729 millones adicionales subiendo a \$40.262 millones adicionales en el año 2000(4). Hay que reconocer que esta alternativa, aunque más moderada que la demanda, sigue siendo tremendamente exigente desde el punto de vista financiero puesto que el Gasto Fiscal en Educación representaría un 22.6% en 1990 y un 27.7% en el año 2000.

- Alternativa 2: en 1990 se asegura a los profesores los niveles de Diciembre de 1986 de los profesores fiscales(5) y a partir de 1991 se recupera la renta correspondiente al mejor año después de la Carrera Docente, que sería el año

1982(mayo).

Esta alternativa significaría que se requerirían \$8.506 millones adicionales en 1991 subiendo a \$10.505 millones en el año 2000(6). El sector Educación absorbería un 19.5% del gasto fiscal total en 1991, subiendo a 23.2% en el año 2000, lo que aún puede ser inalcanzable.

- Alternativa 3: En 1990 también se asegura a los profesores la renta de diciembre 1986 de los profesores fiscales y se efectúa un mejoramiento gradual, de modo que al cabo de seis años (1991-1996) los profesores estén percibiendo el nivel de renta de 1982. (mayo).

CUADRO 2: COSTOS ADICIONALES DEMANDA VS. ALTERNATIVAS DE MEJORAMIENTO DE DOCENTES (millones de \$ de Dic. 1986)

AÑO	DEMANDA	ALTERNATIVAS		
1990	\$49.751	\$30.729		
1991	52.204	\$32.116	\$ 8.506	\$1.324
1992	54.068	\$33.261	8.810	2.774
1993	55.536	\$34.147	9.048	4.324
1994	52.802	\$33.017	8.641	5.585
1995	54.726	\$34.237	8.957	7.324
1996	56.735	\$35.509	9.287	9.287
1997	57.798	\$36.314	9.470	9.470
1998	59.848	\$37.605	9.807	9.807
1999	61.943	\$38.916	10.150	10.150
2000	64.122	\$40.262	10.505	10.505

Los costos adicionales de esta alternativa para el período 1990-2000 serían de \$1.324 millones en 1991 subiendo gradualmente a \$10.505 millones en el año 2000(7). El sector educación requeriría entonces un 18.4% del gasto fiscal total en 1991 subiendo gradualmente hasta que el año 2000 alcance 23.2% de dicho gasto. 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 más limitado que la alternativa óptima que se esbozó en B.6.

- Alternativa 1: se mantiene la cobertura meta de 66.45% en desayunos/onces y se superan los niveles históricos en almuerzos, alcanzando un 35% al año 2000. No se daría vestuario.

Los costos de esta alternativa serían de \$9.690 millones en 1990, subiendo a \$13049 millones en el año 2000. Los costos adicionales serían de \$2852 millones en 1990, subiendo a \$6211 millones en el año 2000. El sector Educación representaría un 17,3% del Gasto Fiscal Total en 1990, subiendo a 20,8% 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 han afectado salvo en cuanto a su redistribución a los más necesitados.

Los costos de esta alternativa serían de \$8.305 millones en 1990, subiendo a \$11.184 millones en el año 2000(8). Esta alternativa parece bastante más accesible puesto que sus costos adicionales serían de 1.467 millones en 1990, subiendo a \$4.345 millones en el año 2000. El gasto fiscal en educación subiría de 17,1% en 1990 a 20,5% en el año 2000.

C. Asistencialidad

Se estimaron dos alternativas de costo más limitado que la alternativa óptima que se expone

- Alternativa 1: se mantiene la cobertura meta de 68,48% en desayunos y se superan los niveles históricos en almuerzos, alcanzando un 52% al año 2000. No se daría vestimenta.

Los costos de esta alternativa serían de \$3.600 millones en 1990, subiendo a \$4.345 millones en el año 2000. Los costos adicionales serían de \$285 millones en 1990, subiendo a \$524 millones en el año 2000. El sector Educación representaría un 17,3% del gasto fiscal total en 1990, subiendo a 20,8% en el año 2000.

- Alternativa 2: cobertura del 68,48% en desayunos y un 52,8% en almuerzos. Se daría con el momento que el mecanismo más rápido de retención de los sectores populares en el sistema sea el apoyo nutricional, según lo

NOTAS

- (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 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 conjunturales 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 14 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:

-X sostener los ritmos de crecimiento que trae la educación preescolar;

-X 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 asistencia 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 27,4% en 1990 y a un 33,2% en el año 2.000.

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 asistencia-

lidad 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 una expansión mínima de 17,1% hasta 25,5% y para el año 2.000 desde 20,5% hasta 31,4%.

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.

PUBLICACIONES PIIE

I. LIBROS

- 1. Y así fue creciendo... La vida de la Mujer Pobladora.** Salomón Magendzo, Gabriela López, Cristina Larraín, Inés Pascal. 251 pp. Primera Edición 1983. Segunda Edición 1985.
- 2. Las transformaciones educacionales bajo el Régimen Militar.** Vol I y II. Guillermo Briones, Eduardo Castro, Adriana Delpiano, Rafael Echeverría, Verónica Edwards,

Marcela Gajardo, Consuelo Gazmuri, Luis Eduardo González, Ricardo Hevia, Carmen Luz Latorre, Gabriela López, Abraham Magendzo, Salomón Magendzo, Iván Nuñez.

3. La Cultura Escolar ¿Responsable del Fracaso? Gabriela López, Jenny Azael, Elisa Neumann. 400 pp. Septiembre 1984.
4. Desigualdad Educativa en Chile. Guillermo Briones, Loreto Egaña, Abraham Magendzo, Alejandro Jara. 390 pp. Marzo 1985.
5. Evaluación de Programas Sociales. Guillermo Briones. 258 pp. Julio 1985.
6. Gremios del Magisterio. Setenta Años de Historia. Iván Nuñez, 244 pp. Agosto 1986.
7. Después de la Educación Media: ¿Éxito o Fracaso? Luis Eduardo González, Salomón Magendzo. 300 pp. Oct. 1986.
8. Currículum y Cultura en América Latina. Abraham Magendzo. 300 pp. Noviembre 1986.
9. La Asistencia Técnica (Propuesta metodológica para el trabajo con productores campesinos. Adriana Delpiano, Francisco Aguirre. 105 pp. Enero 1987.

10. **La producción de conocimientos, en el medio campesino.** Gonzalo Tapia. 229 pp. Abril 1987.

II. DOCUMENTOS DE TRABAJO

- No. 1 **Elementos para Repensar el cambio del Sistema Educativo en un proceso de Democratización.** Iván Núñez, Rodrigo Vera. 23 pp. Noviembre 1983.

- No. 2. **La Educación y los Ingresos en una Economía en Crisis.** Guillermo Briones. 40 pp. Noviembre 1983.

- No. 3 **El Problema de la participación en la Educación Popular: Análisis Crítico de una Experiencia.** Adriana Delpiano, Abraham Magendzo, Rosita Aguirre, Héctor Contardo, 67 pp. Enero 1984.

- No. 4. **Calidad de la Investigación y su Relación con la Cultura. Síntesis de una Investigación en un área indígena de Guatemala.** Abraham Magendzo. 21 pp. Marzo 1984.

No. 5. Una Experiencia de Capacitación de Dirigentes Poblacionales (Período 1981-1984). Liliana Vaccaro, Carmen Sotomayor, Joaquín Weinstejn, Haydeé Oberreuter, Cecilia Yáñez y Pedro Mendizabal. 124 pp. Julio 1985.

III. SERIE EDUCACION Y DEMOCRACIA

EDUCACION Y DEMOCRACIA No. 1

Programa Alternativas Democráticas para la Educación Chilena. 49 pp. Agosto 1984.

EDUCACION Y DEMOCRACIA No. 2

Actores y Estrategias para el Cambio Educativo en Chile. Historias y Propuestas. Iván Núñez. 50 pp. Agosto 1984.

EDUCACION Y DEMOCRACIA No. 3

Mujer y Dinámicas Subjetivas en el Proceso de Democratización. Salomón Magendzo, Cristina Larrain, Inés Pascal, Alejandro Jara. 17 pp. Mayo 1984.

4. EDUCACION Y DEMOCRACIA No. 4

Formación de la Personalidad Democrática en el Seno de la Familia como base para una Democratización de la Sociedad. Salomón Magendzo. 18 pp. Julio 1984.

5. EDUCACION Y DEMOCRACIA No. 5

Democratización de la Educación en América Latina. Una reflexión conceptual. Abraham Magendzo. 40 pp. Marzo 1985.

6. EDUCACION Y DEMOCRACIA No 6

Elementos para Repensar el Cambio del Sistema Educativo en un Proceso de Democratización. Iván Núñez, Rodrigo Vera. 23 pp. Noviembre 1983. (Reedición, agosto 1985).

IV. PIIE - ESTUDIOS

1. Experiencias en la Evaluación de la Efectividad y Costos de Programas Pre-escolares No-formales en Comunidades Marginales. Elementos para el Diseño de Alternativas. Carmen Luz Latorre, Salomón Magendzo. 50 pp. Agosto 1980.

2. Cambios en el sistema Educcacional bajo el Gobierno Militar. Rafael Echeverría, Ricardo Hevia, 34 pp. Agosto 1980.
3. Educación Formal de Adultos. Verónica Edwards. 50 pp. 1981.
4. La Política Educcacional del Gobierno Militar. Rafael Echeverría. 25 pp. (1981).
5. Mercado de Trabajo, Ocupación y Educación Universitaria en la Economía Neo-liberal. Guillermo Briones. 31 pp. 1981.
6. Las Universidades chilenas en el Modelo de Economía Neo-liberal: 1973-1981. Guillermo Briones. 50 pp. 1981.
7. Estadísticas de Matrícula y Población 1958-1979. Rafael Echeverría, Ricardo Hevia, Gabriela López. 18 pp. Abril 1981.
8. Juventud, Recreación y Educación Extraescolar. Luis Eduardo González. 44 pp. Noviembre 1981.
9. El Control Autoritario expresado en las Circulares del Ministerio de Educación, en el período 1973-1981. Salomón Magendzo, Conauelo Gazmuri. 33 pp. Noviembre 1981.

10. **Análisis de la Educación Media Técnico Profesional.** Abraham Magendzo, Luis Eduardo González. 59 pp. Diciembre 1981.
11. **Asistencialidad Estudiantil en el Período 1964-1981.** Carmen Luz Latorre. 32 pp. Diciembre 1981.
12. **Recursos Asignados al Sector Educación y su Distribución en el Período 1965-1980.** Carmen Luz Latorre, 39 pp. Diciembre 1981.
13. **Taller de Atención de Niños con Problemas de Aprendizaje con la participación de Educadores Comunitarios.** Liliana Vaccaro, Ernesto Schiefelbein, 61 pp. Diciembre 1981.
14. **Análisis Crítico de la Reforma de Educación Media Chilena.** Eduardo Castro. 45 pp.
15. **Cambios Propuestos a la Educación Media.** Abraham Magendzo, Adriana Delpiano, 41 pp. Enero 1982.
16. **Los Alcances y Perspectivas del Programa Campaña Nacional de Alfabetización.** Adriana Delpiano. 39 pp. Enero 1982.
17. **Cambios en la Situación del Magisterio.** Iván Núñez. 81 pp. Enero 1982.

18. Segmentación y Heterogeneidad Educativa en Mercados Laborales Urbanos. El Caso del Gran Santiago 1976-1980. Guillermo Briones. 36 pp. Enero 1982.
19. Análisis Comparativo de los Planes y Programas de Estudios de la Enseñanza General Básica de 1967-1980. Abraham Magendzo. 38 pp. Febrero 1982.
20. Desarrollo de la Educación Chilena hasta 1973. Iván Núñez. 63 pp. Marzo 1982.
21. Educación Popular y Movimiento Obrero, un Estudio Histórico. Iván Núñez. 37 pp. Abril 1982.
22. Educación Pre-escolar en Chile: Un análisis descriptivo. Gabriela López. 55 pp. Mayo 1982.
23. El Magisterio chileno: Sus primeras organizaciones gremiales: 1900-1935. Iván Núñez. 119 pp. Junio 1982.
24. Las Organizaciones del Magisterio chileno y el Estado de Compromiso: 1936-1973. Iván Núñez. 141 pp. Junio 1982.
25. Evolución de la Política Educativa bajo el Régimen Militar. Iván Núñez. 147 pp. Junio 1982.

26. **La Educación Colaborativa, un Aporte al Desarrollo del Potencial Humano.** Salomón Magendzo. 35 pp. Octubre 1982.
27. **Educación Universitaria. Movilidad ocupacional e ingresos, Santiago de Chile 1981.** Guillermo Briones. 41 pp. Octubre 1982.
28. **Cambios en la Administración Educacional: el Proceso de Municipalización.** Ricardo Hevia. 86 pp. Noviembre 1982.
29. **Evolución de la Matrícula en Chile: 1935-1981.** Rafael Echeverría. 145 pp. Noviembre 1982.
30. **La Educación Popular en Chile: Un esfuerzo de sistematización.** Marcela Gajardo. 58 pp. Diciembre 1982.
31. **La Distribución de la Educación en el Modelo de Economía Neo-Liberal: 1974-1982.** Guillermo Briones. 71 pp. Julio 1983.
32. **La Reforma Educacional Neo-Liberal: Cambios en la oferta de Servicios Educativos 1979-1982.** Alejandro Jara, Héctor Contardo. 221 pp. Agosto 1982.
33. **El Marco Teórico-Político del Proceso de Descentralización Educativo: 1973-1983.** Loreto Egaña, Abraham Magendzo. 135 pp. Septiembre 1983.

34. Programa de Apoyo Educativo y Salud Mental a la Familia Retornada. Informe de Actividades de la Primera Etapa. Agosto 1984-Enero 1985.
35. El Cambio Educativo en Chile: Estudio Histórico de Estrategias y Actores: 1920-1973. Iván Núñez, 46 pp. Julio 1985.
36. El Problema de la Reconstrucción de los Actores Campesinos en una Perspectiva de Democratización. Gonzalo Tapia, Gonzalo Vío. 49 pp. Mayo 1985.
37. La Desigualdad Educativa en las Areas Rurales de Chile. Guillermo Briones. 70 pp. Mayo 1985.
38. Dos Estudios sobre Educación, Tecnología y Trabajo. Guillermo Briones. 26 pp. Diciembre 1985.
39. Juventud en Chile. Luis Eduardo González. 210 pp. Diciembre 1985.
40. El Proyecto Educativo de la Teoría del Desarrollo. (Análisis de la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina, 1962). Rodrigo Vera G.

41. El Proceso de Descentralización Educativa Bajo el Régimen Militar: Descripción y análisis Crítico. Loreto Egaña, Abraham Magendzo.
42. Educación y capacitación de sectores de pobreza: el caso de la población de San Antonio de Barnechea, Chile. Carmen Luz Latorre. 132 pp. Mayo 1986.
43. Participación de la Comunidad en Proyectos Educativos culturales. Informe de la Actividad Educativa. Adriana Delpiano, Rosita Aguirre. 100 pp.
44. Libro Guía para la Formación de Dirigentes de Organizaciones de Docentes de América Latina. Carlos Eugenio Beca, Ana María Cerda. 179 pp. Octubre 1986.
45. Investigación Participativa: Comentarios sobre sus efectos. Hugo Lovisolo, 67 pp. Enero 1987. Serie Contribuciones.
46. El trabajo docente: dos propuestas históricas. Iván Núñez, 215 pp. Septiembre 1987. Serie Resultados de Investigación.

V. MATERIAL EDUCATIVO DE TALLERES DE APRENDIZAJE

- a) UNIDADES DE TRABAJO DE MONITORES
CON UN COLECTIVO DE NIÑOS:

PRIMERA UNIDAD: Nuestros amigos del Taller.

SEGUNDA UNIDAD: Nosotros también trabajamos.

TERCERA UNIDAD: Recorramos nuestra población.

CUARTA UNIDAD: Prepararemos juntos un paseo.

QUINTA UNIDAD: Conozcamos Chile y su gente.

SEXTA UNIDAD: Vamos todos a jugar.

- b) CUADERNILLOS PARA EL TRABAJO INDIVIDUAL DE
LOS NIÑOS, EN TORNO A LOS TEMAS DE LAS
UNIDADES:

CUADERNILLO No. 1 : Primera Unidad

CUADERNILLOS No.2-3-4:Segunda Unidad

CUADERNILLOS No.5-6-7:Tercera Unidad

CUADERNILLOS No.8-9 : Cuarta Unidad

CUADERNILLOS No.10-
11-12-13 : Quinta Unidad

CUADERNILLO No.14 : Sexta Unidad

c) CARTILLAS DE CAPACITACION DE MONITORES Y
COORDINADORES:

NINOS 1 : El niño y el adulto.

NINOS 2 : El aprendizaje con los
niños.

LECTO ESCRITURA 1

MATEMATICAS 1 : Las Tarjetas Par
impar.

MATEMATICAS 1 : El Abaco.

COMUNIDAD 1 : La Familia.

TECNICAS MANUALES

EL JUEGO INFANTIL

COMUNIDAD 2 : El Taller, las organizaciones y grupos del sector

EL CASTIGO

RELACION PADRES
HIJOS

TAREAS PREVIAS A LA: Puesta en marcha del
ATENCIÓN DE NIÑOS Taller de Aprendizaje.

d) TEMAS DE CAPACITACION E INVESTIGACION
PARA EDUCADORES POPULARES

**Realidad Poblacional: Perspectiva Histórica
y situación actual.** Guillermo Williamson

**Educación Popular, definición y puesta en
práctica.** Eusebio Nájera.

Investiguemos la realidad poblacional.
Cecilia Richards.

VI. MATERIAL EDUCATIVO DE TALLERES DE DIRIGENTES (PIIE-CIDE).

a) FOLLETOS EDUCATIVOS PARA ORGANIZACIONES POPULARES:

FOLLETO No. 1: Objetivos de los grupos.

FOLLETO No. 2: La conducción de las reuniones.

FOLLETO No. 3: La comunicación en el grupo.

FOLLETO No. 4: Funcionamiento del grupo.

FOLLETO No. 6: Técnicas y juegos grupales.

FOLLETO No. 7: El grupo y su población.

FOLLETO No. 8: Hagamos la historia de nuestra población.

FOLLETO No. 9: La coordinación entre los grupos.

b) **FORMACION DE DIRIGENTES PARA LA CONDUCCION DE ORGANIZACIONES:**

UNIDAD No. 1: **Qué significa ser dirigentes.**

UNIDAD No. 2: **La participación en la organización.**

UNIDAD No. 3: **El funcionamiento de la organización.**

UNIDAD No. 4: **La organización como espacio educativo.**

UNIDAD No. 5: **La acción de las organizaciones poblacionales.**