

Educación en Chile: Evaluación y Recomendaciones de Política
por
Cristian Aedo I.*

* Profesor Programa de Postgrado en Economía, ILADES/Georgetown University-Universidad Alberto Hurtado, Erasmo Escala 1835, Casilla 51970, Santiago 1, Chile. Fono : (56-2) 699-4781, Fax : (56-2) 696-4880, e-mail: caedo@uahurtado.cl. Se agradecen los comentarios y aportes de Bruno Philippi, Andrés Concha, Alejandro Espejo y de Javier Fuenzalida. Cualquier error u omisión es de absoluta responsabilidad del autor.

I. Introducción

Este artículo presenta la estructura del sistema educacional de Chile en sus distintos niveles de educación (básica, media y superior), analizando la estructura y funcionamiento del sector, la cobertura poblacional de los distintos sistemas y la calidad de la educación, tanto del sector público como privado. A nivel de la educación básica y media se presenta una evaluación que comprende las siguientes dimensiones: funcionamiento del mercado de la educación subvencionada; el tema de la elección y la información; aspectos legales e institucionales en lo relativo a estatuto docente, apoyo técnico y restricciones constitucionales; economías de escala en educación; el proceso de descentralización; el financiamiento compartido y la ley de donaciones; y finalmente, la extensión de la jornada horaria. En lo que respecta a educación superior, el artículo presenta una evaluación de los siguientes temas: financiamiento; equidad; eficiencia y universidades estatales; regulación; fondos concursables y formación de doctores. El artículo concluye entregando un conjunto de propuestas que pretenden aumentar la calidad de la educación en sus distintos niveles.

II. Educación Básica y Media

II.1 Estructura y Funcionamiento del Sistema Educativo Escolar

La educación básica y media, en sus distintas modalidades, en Chile es provista en la actualidad a través de un sistema mixto, con participación de los sectores público y privado en la producción y el financiamiento de la actividad. La educación financiada por el sector público tiene carácter descentralizado y opera con productores privados y municipales.

Existen básicamente tres tipos de colegios: los municipales, los privados subvencionados y los privados pagados.¹ Los establecimientos particulares pagados se financian con el cobro de matrícula, mientras que los establecimientos municipales y privados subvencionados son, en general, gratuitos y se financian principalmente a través de aportes fiscales. Este financiamiento se

¹ Existen también las corporaciones de administración delegada que corresponde a gremios empresariales o corporaciones privadas que administran liceos técnicos-profesionales, con financiamiento público vía convenio.

realiza a través de un esquema de subvención educacional o subsidio por estudiante, el cual debe cubrir los gastos de operación y de capital de los establecimientos. El propósito de este mecanismo es promover la competencia entre las escuelas bajo financiamiento fiscal - tanto públicas como privadas - para atraer y retener alumnos, al hacer depender el ingreso de los establecimientos de la elección que efectúen los alumnos y sus familias. Esta competencia se logra a través de un sistema que utiliza subsidios a la demanda para potenciar la capacidad de elección de las familias en educación, lo cual es fundamental para asegurar el derecho de las familias para elegir tanto el tipo de educación que desean para sus hijos como para elegir la escuela que mejor se ajusta a las necesidades educacionales de sus niños. El objetivo final buscado con esta competencia es promover una mayor eficiencia y calidad de los servicios educacionales entregados por dichos establecimientos.

El sector subvencionado, tanto municipal como particular, concentra a la mayor parte de la población escolar en el país alcanzando en 1998 a un 89% de la matrícula escolar, la cual se compone de un 55% para el sector municipal y de un 34% para el sector privado subvencionado. El 11% restante de la población es atendida por establecimientos particulares pagados (9%) y por establecimientos de administración delegada (2%). Es importante señalar que en la Región Metropolitana, en donde se concentra más de un tercio de la población escolar del país, estas proporciones son diferentes aumentando la participación del sector particular subvencionado y del sector privado pagado. En el año 1998 el país contaba con 10.621 establecimientos educacionales, de los cuales el 59,6% correspondía a colegios municipales, el 28,8% a colegios privados subvencionados, el 10,9% a colegios particulares pagados y un 0,7% a colegios de corporaciones de administración delegada.

Hacia el año 1998 la participación del sector privado subvencionado y privado pagado en los niveles educacionales básico y medio es relativamente estable, alrededor de un 33% y 9% en promedio respectivamente, mientras que el sector municipalizado disminuye su importancia desde un 58% a nivel de educación básica a un 51% a nivel de educación media. En este último nivel adquiere importancia los establecimientos de administración delegada con un 6% de la matrícula en

el año 1998.

El sistema presenta un alto nivel de cobertura tanto en sus niveles de enseñanza básica y media. En el año 1998, los niveles de cobertura correspondientes a la educación básica era de un 98,3% mientras que los niveles de cobertura para la educación media era de un 86,9%. Si bien el país ha mostrado en las últimas tres décadas altos niveles de cobertura en su educación básica es notable el incremento de la cobertura de la educación media, la cual se ha incrementado desde un nivel cercano a 65% a principios de los ochenta hasta el nivel actual. Ciertamente este resultado se debe a los grandes resultados económicos que ha presentado el país en estas décadas.

Cabe señalar que si bien se observa una cobertura casi total en educación básica, es importante analizar su nivel de eficiencia y calidad. Si bien se ha producido un incremento significativo de la cobertura en la educación primaria el nivel de eficiencia se ha visto reducido. Esto se debe a que la expansión de cobertura ha implicado atender alumnos de niveles socioeconómicos más bajos, los que al presentar mayores déficit atencionales y no ser atendidos con técnicas adecuadas, han presentado un rendimiento académico menor.

El sistema chileno se basa en decisiones informadas y soberanas por parte de los agentes involucrados, quienes toman en cuenta en sus decisiones elementos como la calidad educacional y la infraestructura de los establecimientos entre otras variables. Con este objeto se implementó en 1988 el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) con el objetivo de recoger información sobre el rendimiento escolar de los alumnos. Este sistema evalúa el rendimiento académico en asignaturas básicas, tales como castellano, matemáticas, ciencias sociales y ciencias naturales. La prueba SIMCE para las dos primeras asignaturas se aplica a todo el universo de escuelas, a nivel de 4o. y 8o. básicos, mientras que para las dos últimas la aplicación de la prueba tiene carácter muestral. A partir de 1996 se implementó una prueba similar para el segundo año de educación media.

Los resultados de las pruebas SIMCE de castellano y matemáticas mostrados en el Cuadro 1 indican en primer lugar, que los colegios municipales y particulares subvencionados tienen un puntaje inferior al de los particulares pagados y, en segundo lugar, que los colegios municipales tienen un

puntaje inferior al de los particulares subvencionados.

Cuadro 1
Resultados SIMCE

	Educación Básica				Educación Media			
	Castellano		Matemáticas		Castellano		Matemáticas	
Dependencia	4°	8°	4°	8°	HC	TP	HC	TP
Municipales	68%	56%	68%	54%	58%	56%	43%	40%
Part. Subv.	74%	61%	73%	60%	66%	57%	52%	41%
Part. Pagados	86%	75%	86%	78%	76%	62%	68%	40%
Ad. Delegada					60%		44%	

Fuente: Compendio de Información Estadística, MINEDUC (1996).

Es importante considerar que pueden existir otros factores que expliquen las diferencias en el rendimiento escolar por tipo de dependencia, tales como: la selección de los alumnos que realizan la mayor parte de los colegios privados, tanto subvencionados como pagados; condiciones de demanda asociadas con el nivel socioeconómico de los alumnos; y el nivel de ruralidad de las comunas.

Se ha observado una mejora gradual en el rendimiento promedio en estas muestras desde 1988, lo que puede sugerir una mejora sistemática en la calidad de la educación. Sin embargo, hay que considerar dos aspectos que ponen en duda tal conclusión: en primer lugar, es probable que los profesores estén en la actualidad "educando para la prueba"; y en segundo lugar, la existencia de un conflicto de interés que surge cuando el MINEDUC administra una prueba (SIMCE) que de alguna manera evalúa su trabajo.

Para evaluar la eficiencia del sistema educativo escolar se pueden observar las tasas de retención que aparecen en el Cuadro 2, donde la educación básica muestra mejores resultados que la educación media en cuanto a porcentaje de alumnos aprobados, reprobados y que abandonan ese nivel educativo. Por ejemplo, para el año 1998 la tasa de aprobación es prácticamente 8 puntos porcentuales menor en la educación media en relación a la básica. Es importante mencionar que en los últimos 13 años se han obtenido mejoras en la eficiencia del sistema, principalmente en la

educación básica donde la tasa de abandono pasó de 8,1% en 1981, a 1,5% en 1998; mientras que la tasa de aprobación se incrementó en casi 13 puntos.²

Cuadro 2
Rendimiento Escolar

Nivel de Educación	Tasa de Aprobación	Tasa de Reprobación	Tasa de Abandono
Básico	95,0%	3,5%	1,5%
Medio	87,1%	7,9%	5,0%
Medio HC	88,2%	7,3%	4,5%
Medio TP	85,8%	8,7%	5,5%

Fuente: Compendio de Información Estadística, MINEDUC (1998).

Al analizar las tasas de retención por cohorte y por tipo de dependencia (Cuadro 3) se observa que el sector municipal y el particular subvencionado muestran valores inferiores al del sector particular pagado. Además, los alumnos que estudian en colegios municipales demoran en promedio más tiempo para concluir la educación básica y media que los correspondientes al sector particular subvencionado, siendo esta diferencia más marcada en relación al sector particular pagado.

En el sector municipal sólo 74 de cada 100 niños de una cohorte que ingresa a la enseñanza básica logra completar sus estudios antes de transcurridos once años, demorando en promedio 9,9 años para completar el octavo grado. Al nivel de educación media 57 de cada 100 niños que ingresa a la enseñanza media logran completar sus estudios, demorando en promedio 5,9 años. Estos indicadores, se comparan desfavorablemente con el sector de educación particular subvencionado (76 de cada 100 tardando 9,6 años al nivel de Básica y 77 de cada 100 tardando 4,9 años al nivel de educación media) y presentan marcadas diferencias con el sector particular pagado (85 de cada 100 tardando 8,8 años y 89 de cada 100 tardando 4,4 años). Esto muestra la reducida eficiencia del

² Es importante mencionar que el sector urbano presenta tasas de aprobación ligeramente mayores (aproximadamente de dos puntos porcentuales) que el sector rural, en sus niveles básico y medio. Por su parte, las mujeres presentan mejores indicadores de rendimiento que los hombres.

sistema educativo subvencionado y del sector municipal en particular, considerando que estos podrían apuntar a lograr resultados similares a los obtenidos por el sector particular no subvencionado.

Cuadro 3

Eficiencia Interna del Sistema Educacional³

Dependencia	Nivel Educativo	Éxito Oportuno (%)	Éxito Total (%)	Tasa Retención (%)	Tiempo de Egreso (años)	Mayor Costo Incurrido (%)
Municipal	Básica	41,2	73,7	79,8	9,9	24,1
	Media	35,1	57,0	64,0	5,9	47,6
Part Subven	Básica	48,0	75,8	82,2	9,6	19,9
	Media	55,2	77,3	82,8	4,9	22,6
Part Pagado	Básica	68,9	84,6	91,6	8,8	10,4
	Media	76,6	89,2	91,7	4,4	9,4
Total país	Básica	44,7	75,3	81,6	9,7	21,6
	Media	45,6	67,6	73,6	5,3	32,3

Fuente: Compendio de Información Estadística, MINEDUC (1996).

Es importante considerar que los problemas de eficiencia que presenta el sector subvencionado generan gastos adicionales al Estado los que podrían ser utilizados para mejorar la calidad educativa. Como se observa en el Cuadro 3, el sector municipal es el que ocasiona los mayores costos al sistema al generar un gasto adicional estimado 24% y 48% en educación básica y media, seguido por el sector particular subvencionado con un mayor costo incurrido de 20% y 23% en

³ *Éxito Oportuno* corresponde a la relación entre la cantidad de alumnos que egresa, en un número de años equivalente al número de grados del ciclo o nivel y los que ingresaron al primer grado. *Éxito Total* corresponde a la relación entre la cantidad total de alumnos que egresa del ciclo o nivel, en un número de años correspondiente y mayor que los que comprende el ciclo o nivel y los que ingresaron al primer grado. *Tiempo de Egreso* es un promedio ponderado de años, que demora un alumno en el sistema para egresar de un nivel determinado. *Tasa de Retención* es una relación entre el número de alumnos que permanecen en la escuela en un año determinado respecto de un grupo inicial que han empezado el primer grado en un año.

educación básica y media, respectivamente. En el año 1998 y en promedio, el tiempo de egreso correspondía a 9,6 y 5,2 años para educación básica y media humanista-científica, lo que implicaba un mayor costo incurrido de 20% y 29% respectivamente.

Los colegios municipales y particulares subvencionados se financian con la subvención por alumno. El valor de la subvención está expresado como un factor de la Unidad de Subvención Educacional (USE), dependiendo del nivel educativo (parvularia, básica, especial, media científico-humanista y técnico profesional) y de sí el establecimiento cuenta con Jornada Completa. Además, se reciben incrementos sobre la subvención base por concepto de ruralidad y por Internado. La subvención por ruralidad, es otorgada a las escuelas rurales ubicadas a más de 5 Km. del límite urbano o de otro establecimiento educativo con características similares, cuya asistencia total sea igual o inferior a 85 alumnos. La Ley 19.532/97, que crea el Régimen de Jornada Escolar Completa, a contar de 1998 establece una Subvención anual de apoyo al mantenimiento.

La subvención se paga mensualmente al sostenedor conforme a la asistencia media de los alumnos durante los últimos tres meses previos al pago. El mecanismo de pago de subvenciones se inicia al entregar los establecimientos educativos información sobre asistencia escolar al nivel provincial (DEPROV). El DEPROV verifica esta información a través de visitas de supervisión efectuadas a los colegios y la envía a través del nivel regional al nivel central. El nivel central realiza el cálculo de la subvención a pagar, despachando las ordenes de pago y los cheques correspondientes al nivel regional quién efectúa el control y la distribución de los informes de pago y cheques. Finalmente, el nivel provincial revisa el pago y hace entrega de los cheques a los establecimientos educativos.

Cuadro 4
Valor de la Subvención de Escolaridad

Nivel	Factor USE	
	Sin Jornada Completa	Con Jornada Completa
Educación parvularia	1,4495	
Educación básica (1° a 6°)	1,4528	1,9906
Educación básica (7° y 8°)	1,5781	1,9906
Educación básica especial diferenciada	4,8216	6,0516
Educación básica de adultos	1,0736	
Educación media humanista-científica	1,7631	2,3824
Educación media técnico-profesional agrícola y marítima	2,6209	3,2345
Educación media profesional industrial	2,0410	2,5183
Educación media técnico-profesional comercial y técnica	1,8290	2,3824

Nota: El valor de la USE en diciembre de 1998 era de \$10.274,75.

Por lo general, la subvención alcanza sólo para cubrir los gastos en personal del sector municipal por lo que la mayoría de los sostenedores municipales experimentan un déficit. Estos se financian con transferencias que efectúa la municipalidad, las que son financiadas con recursos propios o con transferencias recibidas del nivel central. Las causas que dan lugar a estos déficits son ambiguas, teniendo que ver posiblemente con problemas de gestión de los municipios y con insuficiencia del valor real de la subvención.

En el año 1998 el monto total de recursos entregados a los establecimientos subvencionados ascendió a \$ 648.551 millones de los cuales un 66% fueron entregados a colegios municipales y un 34% a colegios particulares. De este total \$ 570.751 millones correspondió a recursos por concepto de Subvención General; \$ 23.604 a recursos por estatuto docente, UMP e impondibilidad (de este monto los colegios municipales recibieron un 94% de los recursos) y \$ 54.196 millones por

Subvenciones Especiales y Otros Recursos (de estos los colegios municipales recibieron un 68% de los recursos).

A partir de mediados de 1993 se introducen dos nuevas fuentes de financiamiento para el sector de colegios subvencionados: el financiamiento compartido⁴ y las exenciones tributarias para donaciones con fines educacionales. La modalidad de financiamiento compartido consiste en que los padres o apoderados realizan un aporte complementario al financiamiento fiscal (subvención educacional) con el fin de que la escuela cuente con más recursos que le permitan mejorar la calidad educativa. Este esquema supone un descuento a la subvención fiscal en función del pago de las familias. El sostenedor de los colegios particulares subvencionados puede optar en forma voluntaria por esta modalidad, tanto para la educación básica como media. En el caso de establecimientos de enseñanza media del sector municipal la elección de esta modalidad depende de la aprobación de los apoderados del establecimiento. Las escuelas municipales básicas no pueden acogerse a este financiamiento por disposición legal.

Si un establecimiento educativo ingresa a la modalidad de financiamiento compartido puede cobrar por escolaridad un monto no superior a 4 Unidades de Subvención Escolar (USE).⁵ Existe la posibilidad de que el colegio otorgue becas, aranceles diferenciados, etc. El monto cobrado por alumno está asociado a una reducción en la subvención educativa, sin embargo montos menores a 0.5 USE liberan al establecimiento de una reducción en la subvención. Cantidades entre 0.5 y 1 USE significan una disminución de 10% en la subvención, entre 1 y 2 USE significan una reducción de 20% y, entre 2 y 4 USE la disminución alcanza al 35%.

Las estadísticas disponibles muestran que el financiamiento compartido ha tenido una acogida masiva de parte de la educación privada subvencionada. En efecto, alrededor de un 42% de estos establecimientos - que representan sobre el 72% de la matrícula del sector - habían decidido su traspaso al nuevo sistema para 1998. La respuesta para el sector municipal ha sido más tímida; sólo

⁴ La posibilidad de financiamiento compartido estaba abierta desde 1990, sin embargo debido a escasos incentivos económicos y voluntad política para su real implementación, tal sistema no era operativo.

⁵ Si los padres o apoderados no estuvieran en condiciones de pagar la cuota establecida, el establecimiento deberá entregarles una lista de establecimientos gratuitos del mismo nivel y modalidad ubicados en la comuna.

un 10% de los establecimientos de enseñanza media municipalizada (22% de la matrícula) han adoptado esta modalidad. El cobro promedio es de \$ 5.959 en colegios privados subvencionados y de \$ 1.455 en establecimientos municipales.

Otra posibilidad de financiamiento, aunque de carácter no permanente, son las donaciones con fines educacionales a las que pueden acceder los establecimientos educativos municipales y los particulares subvencionados sin fines de lucro. La Ley No. 19.247 establece que las empresas donantes pueden obtener un descuento o crédito tributario, para el pago del impuesto de primera categoría, equivalente al 50% de la donación. Estos créditos no pueden ser superiores al 2% de las utilidades de las empresas donantes ni mayores a 14.000 UTM. Además, la parte que no sea utilizada como crédito puede ser considerada como gasto de la empresa.

En el caso de los colegios particulares pagados éstos se financian íntegramente mediante el aporte de los padres y apoderados. El establecimiento, además de fijar una cuota mensual, puede cobrar cuota de incorporación y otros rubros.

Con relación a la Educación Media el Cuadro 5 muestra que del total de alumnos matriculados en enseñanza media en el año 1996 un 56% estaba adscrito a educación humanista-científica y que un 44% estaba adscrito a educación técnico-profesional. De este Cuadro se puede observar la relativa mayor importancia que tienen los establecimientos particulares subvencionados y las Corporaciones en la educación media técnico-profesional.

Cuadro 5
Enseñanza Media por Dependencia

Dependencia	Media Total	Media HC	%	Media TP	%
Municipal	391.053	229.998	54%	161.055	46%
Part. Subven.	253.959	116.645	27%	137.314	39%
Part. Pagado	78.910	78.004	18%	906	0,2%
Corporación	50.112	245	0,5%	49.867	14%
Total	774.034	424.892	100%	349.142	100%
%	100%	54.9%		45.1%	

Fuente: Compendio de Información Estadística, MINEDUC (1998).

Es importante mencionar que la participación de la educación media técnica-profesional ha sido creciente en el tiempo desde un 29% en el año 1981 hasta el 45% observado en el año 1998. Esto indica la creciente importancia que tiene este tipo de modalidad de educación en Chile, mostrando que ésta es una opción válida de enseñanza frente a la modalidad de formación profesional tradicional que permite la educación media humanista-científica.

Con respecto a rendimiento escolar ambas modalidades de enseñanza presentan tasas de aprobación, de reprobación y de abandono similares, implicando tasas de 87%, 8% y 5% respectivamente (ver Cuadro 6).

Cuadro 6
Rendimiento Escolar

	Tasa de Aprobación	Tasa de Reprobación	Tasa de Abandono
Media General	87,1%	7,9%	5,0%
Media HC	88,2%	7,3%	4,5%
Media TP	85,8%	8,7%	5,5%

Fuente: Compendio de Información Estadística, MINEDUC (1998).

En cuanto a las ramas de enseñanza de la educación técnico-profesional (ver Cuadro 7) se observa que las áreas más importantes corresponden a la Comercial (46%) seguida por la industrial (32%). Esta composición se revierte en el caso de las Corporaciones en las cuales el área industrial (42%) es la más importante seguida por la comercial (35%).

El estudio de Universidad de Chile (1998), basado en la encuesta CASEN 1996, concluye que los alumnos que participan de la educación técnico-profesional pertenecen en mayor proporción a los quintiles de más bajos ingresos que aquellos que siguen la educación humanista-científica.

Cuadro 7
Enseñanza técnico-profesional

Area	Municipal	Particular Subvencionado	Corporación	Total
Comercial	46%	50%	35%	46%
Industrial	31%	30%	42%	32%
Técnica	16%	14%	17%	15%
Agrícola	5%	5%	5%	5%
Marítima	3%	1%	1%	2%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: Compendio de Información Estadística, MINEDUC (1998).

En relación al gasto en Educación (ver Cuadro 8) el país destinó en 1998 un 6,8% del PIB a educación (\$ 2.183 millones)⁶, el cual se compone de un 3,9% de gasto público (\$ 1.252 millones) y un 2,9% de gasto privado (\$ 931 millones). Es importante mencionar que durante la década de los noventa el gasto en educación del país ha estado aumentando de manera importante desde un 4,4% del PIB en el año 1990 hasta el nivel actual.

Cuadro 8
Gasto en Educación

Años	Gasto Público/PIB	Gasto Privado/PIB	Gasto Total/PIB
1990	2,6%	1,8%	4,4%
1991	2,7%	1,9%	4,6%
1992	2,9%	2,0%	4,9%
1993	3,0%	2,2%	5,2%
1994	3,1%	2,5%	5,6%
1995	3,1%	2,5%	5,6%
1996	3,4%	2,8%	6,2%
1997	3,5%	2,9%	6,4%
1998	3,9%	2,9%	6,8%

Fuente: Compendio de Información Estadística, MINEDUC (1998).

⁶ Esta cifra corresponde al gasto público del MINEDUC (\$ 1.201,5 millones) más el gasto de las municipalidades y el FNDR.

En relación a la distribución del gasto público del MINEDUC este se asigna principalmente a educación básica y media (ver Cuadro 9), siguiendo en importancia la educación superior y parvularia.

Cuadro 9
Gasto Público MINEDUC por Nivel de Enseñanza

Nivel de Enseñanza	Monto (Millones de \$ de 1998)	Estructura Porcentual
Parvularia	\$ 90.834,3	7,56%
Básica	\$ 618.497,6	51,48%
Especial	\$ 28.473,5	2,37%
E. Media Científica-Humanista	\$ 116.175,0	9,67%
E. Media Técnico-Profesional	\$ 125.274,7	10,43%
Adultos	\$ 14.887,6	1,24%
Superior	\$ 193.640,9	16,12%
Cultura	\$ 13.717,1	1,14%
Total	\$ 1.201.500,7	

Fuente: Compendio de Información Estadística, MINEDUC (1998).

II.2 Tipología de Colegios

Dentro del sector educativo escolar se pueden distinguir tres grandes grupos de establecimientos: municipales, particulares subvencionados y particulares pagados. Sin embargo, al interior del sector subvencionado, tanto municipal como particular, es posible establecer diferencias.

Los *colegios municipales* pueden ser categorizados por el modelo de administración adoptado por el municipio. Existen dos modalidades: i) la creación al interior del municipio de los Departamentos de Administración de la Educación Municipal (DAEM); y ii) las Corporaciones Municipales, entes independientes de la municipalidad vinculadas a ella a través del Alcalde y del Departamento de Finanzas Municipales.

Las funciones del DAEM se circunscriben a la administración de los establecimientos educativos municipales, que involucra principalmente: la provisión de los recursos humanos, financieros y

materiales necesarios para el adecuado funcionamiento de las escuelas; hacerse cargo del cumplimiento de las normas técnico pedagógicas y los programas del Ministerio de Educación; y promover la capacitación del personal docente y no docente.

El jefe o director del DAEM debe ser docente con título de profesor de Estado, ya que se considera importante que la persona a cargo del DAEM cuente con conocimientos pedagógicos necesarios. Sin embargo, en la práctica las funciones del Jefe del DAEM son esencialmente administrativas. Los empleados del DAEM son funcionarios municipales por lo que sus remuneraciones son fijadas conforme a la legislación correspondiente y, por lo tanto, están sujetas a una escala única de sueldos.

En la mayoría de los municipios el DAEM cuenta con escasa autonomía, principalmente en lo relacionado a la parte financiera. Los recursos provenientes de la subvención son traspasados por el nivel central al Departamento de Administración y Finanzas de la municipalidad - ente encargado de administrar los recursos -, pagando al personal de educación y determinando el resto de las partidas de gastos del departamento.

La otra alternativa de administración de la educación municipal son las Corporaciones Municipales, las que se constituyeron como corporaciones de educación, salud y desarrollo social teniendo a su cargo la administración de las escuelas, los consultorios de atención primaria de salud, los hogares de menores y los centros abiertos.

La Corporación Municipal es una entidad jurídica de derecho privado, sin fines de lucro y con personería jurídica propia. Se rige por un estatuto propio y su administración depende de un Directorio conformado por cuatro personas y presidido por el Alcalde. El manejo directo de la corporación es de responsabilidad del Secretario General. Para ejercer este cargo no existe el requisito de ser docente como en el caso del Jefe del DAEM, y en una parte importante de las corporaciones existentes el cargo es ejercido por un administrador.

El personal de la Corporación no pertenece a la municipalidad y es empleado a través de un contrato privado de trabajo, lo que permite que las remuneraciones se establezcan conforme a los criterios de la corporación a diferencia del DAEM cuyos empleados son en su mayor parte funcionarios

municipales. Además, el personal puede ser despedido sin necesidad de que se efectúe un sumario como es el caso de los funcionarios municipales.

La corporación legalmente no tiene vínculos con la municipalidad, salvo la relación existente con el Departamento de Finanzas para el pago de la subvención y con el Alcalde por ser el presidente del directorio de la corporación. Esta situación no le permite al municipio fiscalizar ni controlar el funcionamiento de la corporación, ni siquiera puede incorporar las actividades de la corporación dentro de la planificación comunal.

Cabe señalar que la mayoría de municipios optaron por la modalidad de DAEM debido a la facilidad de su constitución en el corto plazo y a su menor costo, ya que sólo era necesario contratar los funcionarios necesarios para su implementación.⁷ Sin embargo, la creación de una Corporación implicaba mayores recursos y la convocación a concurso de personal ajeno al municipio. Cabe señalar, que a partir de marzo de 1988 se prohibió la creación de nuevas corporaciones, al establecerse que no era constitucional que los municipios transfirieran funciones públicas a instituciones de derecho privado.

No obstante, la autonomía otorgada por la legislación a las corporaciones, evidencia de tipo anecdótico sugiere que en municipalidades de tamaño pequeño el Secretario General no ejerce plenamente su autoridad y depende fundamentalmente del Alcalde para la toma de decisiones, lo que hace que en la práctica funcionen como un DAEM.

El sector de *colegios privados subvencionados* presenta en su interior una gran heterogeneidad: en primer lugar, existen colegios religiosos los que pueden depender de la Iglesia Católica (Arzobispado, Congregación religiosa, Parroquia) o estar administrados por otras agrupaciones religiosas (Adventistas, evangélicos, etc.). En general, el sostenedor de estos colegios tiene a su cargo más de dos colegios.

En segundo lugar, existen colegios laicos los que pueden o no tener un fin de lucro. Los que tienen fin de lucro funcionan como una empresa, generando utilidades que son repartidas a los

⁷ Es importante mencionar que el DAEM tiene la posibilidad de contar con personal contratado regido a través del Código del Trabajo.

propietarios. A esta categoría pertenece la mayor parte de los colegios privados subvencionados. Dentro de los establecimientos sin fin de lucro se ubican colegios dependientes de fundaciones y corporaciones privadas. Tanto en los colegios con fin de lucro como en los sin fin de lucro los sostenedores pueden tener a su cargo más de un establecimiento educacional.

II.3 Evaluación de la Educación Básica y Media

En esta sección se presenta una evaluación de la estructura y funcionamiento del sistema educativo escolar. Esta comprende aspectos relativos al funcionamiento del mercado, aspectos legales e institucionales, aspectos relativos a economías de escala, aspectos relativos a su financiamiento, aspectos relativos a los actores claves y finalmente, aspectos relativos al proceso de descentralización en educación.

II.3.1 Funcionamiento del Mercado de Educación Subvencionada

En el diseño del sistema, los colegios que experimentan disminuciones en asistencia y por ende de ingreso, debieran cerrar o fusionarse lo cual es una conducta que se observa en el sector privado subvencionado. Por su parte, en el sector municipal y en el ámbito central esto es considerado políticamente costoso por las autoridades, por lo que es común observar tanto transferencias directas desde los municipios hacia sus colegios como del nivel central hacia los municipios con el objetivo de cubrir estos déficit financieros.

De esta manera, los colegios municipales reciben, además de los ingresos por subvención, aportes voluntarios de los municipios mientras que los colegios privados subvencionados deben financiar todos sus gastos, incluyendo de capital, con los ingresos por subvención o bien recibir contribuciones privadas. Debido a lo anterior se considera que los colegios municipales, en general, enfrentan una restricción presupuestaria más suave ("soft") que los colegios privados subvencionados.

Tanto los colegios municipales como privados subvencionados están sujetos a controles de parte del nivel central. Sin embargo, si bien a ambos los controlan, la penalización tiene impactos

diferentes: en el sector privado subvencionado ello implica una penalización financiera importante. Sin embargo, en el sector municipal ella se traduce en un mayor déficit municipal en educación, con la consiguiente presión para que el nivel central - Ministerio de Educación o Ministerio del Interior - efectúe transferencias hacia la municipalidad para solventar dicho déficit. Así, la sanción es más “soft” para los colegios municipales.

Se estima que un factor que incide en el esfuerzo realizado para lograr una gestión eficiente en la administración de los establecimientos es que la asignación de los recursos se efectúe tomando en consideración los resultados obtenidos. Por una parte, los sostenedores de los colegios privados subvencionados, al depender principalmente de la subvención recibida y del financiamiento compartido, deben poner todo su esfuerzo para obtener buenos resultados con el fin de captar matrícula y mantener una buena asistencia de los alumnos a la escuela. Por otra parte, los sostenedores de los colegios municipales si no cubren sus gastos con los ingresos por subvención reciben transferencias municipales - subvención municipal - las que en muchas municipalidades son financiadas finalmente por el nivel central. Estos ingresos extra-subvención generan una asignación de los recursos la que no depende de los resultados educacionales obtenidos, afectando negativamente la eficiencia de la gestión en estos establecimientos.

Los establecimientos privados subvencionados deben financiar los costos de construcción, reparación, mantenimiento y equipamiento de los establecimientos con los recursos provenientes de los ingresos por subvención. Esto no ocurre con los establecimientos municipales los que cuentan con mayores posibilidades para acceder a financiamiento de obras de infraestructura y equipamiento desde el nivel central.

II.3.2 Elección e Información

Diversos analistas (Aedo, 1996) han determinado que la asignación de las familias entre las alternativas colegio municipal y colegio privado subvencionado no se hace al azar sino que más bien refleja un proceso de elección racional por parte de las familias. Es así que factores como el nivel de escolaridad de los padres, nivel de ingresos y riqueza, la edad del jefe de hogar y número

de integrantes del hogar, constituyen elementos que de manera sistemática afectan la decisión entre colegio municipal y colegio privado subvencionado. Desde esta perspectiva es necesario profundizar y mejorar el nivel de información para las familias, por lo cual se considera oportuno un análisis a fondo del SIMCE.

En primer lugar, se considera acertado el proceso de reforma que se está realizando a la prueba SIMCE con el objeto de adecuarla a los requerimientos del nuevo currículum. A su vez se considera acertado el que se hayan publicado las preguntas de las pruebas rendidas en 1997, lo cual permite aprender sobre sus fortalezas y debilidades.

Eyzaquirre y Fontaine (1999) han analizado los contenidos de la prueba a 8° de 1997 y concluyen que el nivel de dificultad de la prueba es bajo, correspondiendo, en promedio, a contenidos y complejidad correspondientes a dos y tres grados menores al cursado por los alumnos. Esto indica que los resultados de la prueba hay que descontarlos por este bajo nivel de dificultad, lo cual indica que nuestro sistema educacional presenta un nivel de eficiencia externa (calidad) mas bajo que el que en general se estima. Estos resultados distorsionados pueden a su vez generar un nivel de conformismo con nuestro proceso educacional, lo cual puede limitar el proceso de mejoramiento de la calidad de la educación.

Un segundo aspecto mencionado por estos autores tiene que ver con la falta de coordinación entre los programas de enseñanza básica y media, por cuanto las preguntas de la prueba de 8° presentan una gran diferencia con los conocimientos y habilidades que se suponen logrados al iniciarse el primer año de enseñanza media. Los autores también mencionan que los resultados a través del tiempo de la prueba no son comparables, puesto que los niveles de dificultad de la prueba son relativos al ajustarse a la validación experimental que recibe la prueba cada año.

Lo anterior no hace más que confirmar la recomendación de política que sugiere que la prueba SIMCE sea encargada a organismos independientes del Ministerio de Educación con el fin de evitar el potencial conflicto de interés que surge cuando se permite diseñar el instrumento de evaluación al organismo que será evaluado con él.

II.3.3 Aspectos Legales e Institucionales

Es importante mencionar que el nivel central impone una serie de reglas y leyes al sector educacional subvencionado que involucran infraestructura, contenido curricular, estructura de salarios y pagos por experiencia, las que afectan directamente las posibles innovaciones educacionales que se generarían por la competencia entre los establecimientos educacionales y que afectan principalmente los resultados obtenidos por el sector educativo municipal. Entre las restricciones detectadas se puede mencionar: el Estatuto Docente, el apoyo técnico otorgado a través del MINEDUC y restricciones constitucionales.

Estatuto Docente

En julio de 1991 fue promulgada la Ley No. 19.070, el Estatuto de los Profesionales de la Educación, la cual entre otros aspectos, norma la carrera de los profesionales de la educación pertenecientes al sector de la educación municipal. Esta Ley introdujo una serie de rigideces al sistema de educación municipal que afectaron tanto el manejo financiero como la calidad de la enseñanza impartida.

Cabe señalar, que los docentes del Sector Particular Subvencionado se rigen por las normas del Código del Trabajo en todos aquellos aspectos no contemplados en el Estatuto Docente. Los salarios, por lo tanto, se determinan por negociación individual y colectiva; estableciéndose un valor semanal/mensual mínimo.

Uno de los aspectos más relevantes de esta Ley es que prácticamente garantiza la estabilidad laboral de los docentes, y no permite que se efectúen despidos ni reasignaciones de los profesores al interior de los colegios municipales de la comuna. Esta situación genera que, en la mayor parte de los casos, la planta de profesores sea superior a los requerimientos del establecimiento educativo. Además, se tiene el pago del bienio por experiencia que sumado a un exceso de docentes genera costos de personal elevados que en muchos casos no pueden ser solventados con la subvención recibida.

Cabe señalar, que si bien el nivel central proporciona recursos a los municipios para el pago del bienio, éstos resultan insuficientes. Además, al no estar determinada la transferencia de recursos en función de resultados no existen incentivos para mejorar la gestión de los establecimientos y el desempeño de los docentes.

La estabilidad laboral de los docentes repercute en la calidad educativa al no existir incentivos para mejorar la productividad laboral. El sistema no "premia" ni "castiga" el desempeño del profesor. Esto se traduce en una menor dedicación e incumplimiento de la actividad laboral, principalmente debido a las excesivas licencias médicas solicitadas por los profesores.

Con el fin de dar solución a estos problemas, en septiembre de 1995, se introdujeron una serie de modificaciones al Estatuto Docente entre las cuales cabe destacar las siguientes:

1. Los docentes podrán ser trasladados a otros establecimientos educacionales de la comuna dependientes del DAEM o Corporación Municipal, ya sea a petición del docente o por adecuación de la dotación, sin que ello signifique menoscabo de su situación profesional.
2. La Municipalidad o Corporación podrá realizar adecuaciones en su planta docente en el caso de que se produzcan: variaciones en el número de alumnos, modificaciones curriculares, cambios en el tipo de educación que se imparte, fusión de establecimientos educacionales y reorganización de la entidad de administración educacional. Todo lo anterior deberá estar fundamentado en el Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal.
3. El criterio de selección de los docentes que dejarán de formar parte de la planta docente municipal (o a los que se les efectúe supresión parcial de horas de clase) estará basado en el tipo de relación laboral que mantienen con el municipio o corporación. Así, se procederá en primer lugar con los que tengan la calidad de contratados, y si lo anterior no fuese suficiente se continuará con los titulares que tengan una menor calificación.
4. Las municipalidades podrán establecer incrementos sobre las asignaciones de los docentes, además de asignaciones especiales por incentivo profesional en función al mérito del profesor, las que podrán tener carácter temporal o permanente.

Se espera que las modificaciones efectuadas al Estatuto Docente, al otorgar una mayor flexibilidad al sistema, logren solucionar en parte los problemas financieros que afectan al sector de la educación municipal y principalmente, mejoren la calidad de la enseñanza impartida en esos establecimientos.

Apoyo Técnico

Tal como se mencionara previamente, la función de los Departamentos Provinciales (DEPROV) se circunscribe básicamente a supervisar el cumplimiento de las normas técnicas establecidas por el nivel central, y a dar apoyo técnico en aquellos aspectos que el establecimiento requiera. La evidencia anecdótica disponible sugiere que por lo general este apoyo resulta insuficiente - tanto en calidad como en frecuencia - y es de baja efectividad. En general, la DEPROV se preocupa más de supervisar y apoyar a las escuelas que cuentan con proyectos educativos canalizados a través del Ministerio de Educación (por ejemplo, P900).

Restricciones Constitucionales

La constitución chilena establece que es una obligación del Estado, delegada en la actualidad en los municipios, brindar educación básica a quien lo solicite. Esta obligación, tras el proceso de descentralización, se ha traspasado a los municipios. Así, en la práctica los municipios como un todo no pueden seleccionar alumnos, aunque algunos colegios municipales de elite si realizan selección de alumnos, lo cual sin embargo no constituye la norma general. Esta situación genera que en muchos casos los colegios municipales deban aceptar alumnos con mal rendimiento, déficits de aprendizaje o con problemas de conducta, mientras que los colegios privados subvencionados no enfrentan esta restricción.

II.3.4 Economías de Escala en Educación

En general, es aceptado que muchos insumos educacionales se utilizan de manera más eficiente cuando ellos se destinan para educar a más de un estudiante. Sin embargo, es menos conocido que

diferentes insumos educacionales están sujetos a distintos grados de economías de escala. Por ejemplo, los profesores se utilizan de manera más eficiente cuando el número de estudiantes es reducido, mientras que por otra parte la utilización eficiente de recursos administrativos ocurre cuando el número de estudiantes es alto. Un segundo ejemplo lo constituye los libros de texto: el contenido de los textos, los objetivos educacionales implícitos y la efectividad del material de texto, están sujetos a economías de escala de grandes números, por cuanto el mismo material puede ser usado por un alto número de estudiantes. Sin embargo en el otro extremo, el uso de los libros por parte de los estudiantes no está sujeto a economías de escala.

Una implicación importante es que debido a que los recursos en educación están sujetos a diferentes grados de economías de escala, tanto los costos unitarios relativos como absolutos de estos insumos, varían con el número de estudiantes matriculados. Así, escuelas con números de estudiantes diferentes tienen incentivos para utilizar distintas combinaciones de insumos y, por tanto, la no utilización de ciertos insumos no refleja necesariamente una menor productividad potencial de estos insumos en estas escuelas, sino que puede reflejar una menor oportunidad para aprovechar las economías de escala.

De esta discusión queda en evidencia que las economías de escala en educación tienen implicancias directas para el diseño de un esquema de subvención educacional: los estudiantes en zonas con baja densidad poblacional recibirán una baja cantidad de recursos a menos que el esquema de tarifas tome en consideración las economías de escala.

Es importante mencionar que la fórmula de reembolso utilizada en Chile toma en consideración las economías de escala. Por ejemplo, para las escuelas rurales se aplica un factor de multiplicación a los pagos por estudiantes regulares el cual depende del número de estudiantes en la escuela. Sin embargo, no está claro la base metodológica sobre la cual se obtuvo tal factor.

Otra implicación de las economías de escala es que puede ser más eficiente proveer algunos insumos de manera centralizada que al nivel de una escuela individual. Hay muchos servicios de apoyo e insumos educacionales directos, los cuales pueden tener economías de escala supra-escuela. Por ejemplo, supervisión; entrenamiento de profesores; medición de resultados de aprendizaje,

diagnóstico y soluciones; consejos sobre la disponibilidad y usos de materiales de enseñanza nuevos; apoyo financiero y gerencial. Otros ejemplos, incluyen servicios de apoyo para estudiantes en categorías minoritarias (expertos en pruebas para medir deficiencias en el aprendizaje y especialistas para asesorar a los profesores sobre como tratar a niños que tienen problemas emocionales) los cuales pueden ser usados de manera más eficiente por varias escuelas de manera simultánea.

Una parte importante en el diseño de un sistema de subvenciones educacionales a las escuelas es el conjunto de arreglos institucionales según los cuales se ofrecen los servicios de apoyo sujeto a economías de escala supra-escuela. Se estima que el diseño del esquema de subvenciones utilizado en el país no ha considerado este tema. Es importante mencionar que en zonas urbanas de alta población, la oferta de algunos insumos educacionales sujeto a economías de escala supra-escuela puede ser perfectamente obtenida a través de oferentes especializados privados con recursos provistos por las escuelas (por ejemplo, entrenamiento de profesores, asesoría en problemas específicos de los alumnos y medición de problemas de aprendizaje).

II.3.5 Sobre el Proceso de Descentralización en Educación

Desde el punto de vista analítico existen poderosas razones que avalan un proceso de descentralización: éste facilita el control y estimula la transparencia de las políticas públicas; la opinión de los beneficiarios públicos está mejor representada en el diseño e implementación de los programas; las necesidades heterogéneas de la población nacional son mejor cubiertas por un esquema que da cabida a la diversidad; y la participación de la comunidad, un fin deseable por sí mismo, es incentivada y potenciada en los esquemas de descentralización.

Sin embargo, un proceso de descentralización también está sujeto a riesgos y dificultades: un proceso de descentralización puede agudizar las desigualdades regionales al privar a las localidades más pobres de transferencias centrales originadas en localidades más acomodadas; un proceso mal diseñado puede ser oneroso si se requiere que cada comunidad replique labores que pueden ser eficientemente realizadas en el nivel central; y, finalmente, la falta de personal técnico o ejecutivo

puede dificultar la provisión local de bienes y servicios públicos.

Las municipalidades en Chile son heterogéneas lo que genera distintas capacidades para entregar una subvención municipal al sector educación. Las municipalidades cuentan con distintas capacidades financieras para solventar con recursos propios dicha subvención; los municipios enfrentan distintos grados de competencia en el mercado educacional al nivel de la comuna; enfrentan poblaciones educacionales con características socioeconómicas heterogéneas; presentan estructuras de costos diferentes; y utilizan distintos esquemas de gestión municipal en educación.

Aedo (1997) intenta explicar la subvención municipal en educación como función de variables que miden la capacidad fiscal de los municipios, de los ingresos de las familias y sus gustos, de los costos de los insumos educacionales, de factores institucionales, de indicadores de gestión y de indicadores de grado de competencia educacional intra-comuna. Los resultados sugieren que el nivel de subvención municipal está positivamente asociado con variables como la capacidad fiscal de los municipios y al nivel de ingresos de las familias. Por otra parte y manteniendo todo lo demás constante, comunas con mayores niveles de pobreza requieren de una mayor subvención municipal para cubrir sus déficits en educación.

Estos resultados sugieren que existe una sustancial heterogeneidad entre las comunas y que un esquema de descentralización que no considera estas diferencias puede generar inequidades en los resultados obtenidos por las comunas. Una opción a analizar podría ser la de incentivar la asociación de municipios lo cual permitiría compartir insumos sujetos a economías de escala supra-comuna. Por otra parte, esto permitiría por ejemplo la contratación de profesionales para que entreguen sus servicios a asociaciones de comunas rurales, lo que no tan sólo disminuye el gasto por municipio en personal calificado sino que también hace más atractivo para profesionales la opción de trabajar fuera de los grandes centros urbanos.

II.3.6 Actores Principales y Diferencias en la Gestión Educacional

En cuanto al sistema organizacional de los establecimientos y a pesar que las experiencias de gestión son heterogéneas, se pueden observar diferencias entre los colegios municipales y

particulares subvencionados.

En primer lugar, en los colegios privados subvencionados se observa un trabajo en equipo entre el propietario (sostenedor) y el Director de escuela, con una participación directa y permanente del sostenedor en la escuela. En las Corporaciones municipales, en cambio, no se pudo apreciar la existencia de un trabajo conjunto y directo entre el Director y el Sostenedor. Más bien, lo que se observa es un diferente grado de delegación de autoridad, el cual depende de la persona que se encuentre a cargo de la Corporación. Así, el tema de propiedad de los colegios actúa como un incentivo hacia un involucramiento más directo del sostenedor en la gestión de los establecimientos educacionales.

En segundo lugar, en los colegios privados subvencionados la contratación de personal se realiza de forma conjunta entre el sostenedor y el Director de la escuela. En el caso de los colegios municipales en general, la contratación de docentes la efectúa la Corporación o el DAEM y sólo en ocasiones se solicita la opinión del Director. Así, en los colegios privados subvencionados los Directores tienen un mayor control sobre el recurso humano.

En tercer lugar, los niveles salariales establecidos por los colegios privados subvencionados, se determinan por lo general a través de una negociación colectiva y sobre la base del Estatuto Docente. Existen casos en que éstos se pactan individualmente especialmente cuando el docente es considerado de alta eficiencia. Los criterios utilizados para determinar el salario de un profesor están en función de su experiencia, capacitación y desempeño en el Colegio. Por lo general, parte de los ingresos del financiamiento compartido se destinan a mejoras salariales, ya sea de manera igualitaria a todos los docentes o de acuerdo al desempeño de cada uno. En cambio, los salarios en el sector municipal se establecen en función al Estatuto Docente, donde los criterios para la determinación del nivel salarial son rígidos y están en función de la experiencia, capacitación y nivel de responsabilidad. El tipo de desempeño educacional realizado no influye en el sueldo recibido.

En cuarto lugar, en los colegios municipales el presupuesto de la escuela es manejado por el sostenedor municipal, desconociendo en general el Director de la escuela tanto su monto como su

distribución entre las diferentes partidas. En cambio, en los colegios privados subvencionados el Director conoce por lo menos el contenido de las principales partidas de ingresos y gastos de la escuela. Además, existe una mayor flexibilidad en el manejo presupuestario lo que permite una mayor iniciativa para innovar al Director y a los profesores.

Además, la falta de incentivos en el sistema de educación municipal y la dificultad para controlar la gestión del Director de escuela y eventualmente premiar o sancionar su labor, ocasiona que no se obtenga en general un manejo eficiente de los establecimientos. Los buenos o malos resultados obtenidos por los colegios municipales dependen principalmente de la persona que se encuentre a cargo de la Dirección del colegio y no dependen de un modelo de gestión común a estos establecimientos. Peor aún, en muchos casos en que se ha detectado deficiencias en la labor de un Director a lo sumo se le traslada a una escuela más pequeña, puesto que la legislación laboral (Estatuto Docente) no permite el despido, salvo en presencia de una falta grave. Esta situación es impensable que ocurra en el sector privado subvencionado.

Así, el sistema municipal enfrenta una serie de restricciones en el aspecto laboral que contribuyen a la ineficiencia del sistema. La estabilidad laboral de los docentes garantizada por su estatuto laboral genera, en la mayor parte de los casos, que se cuente con más personal del requerido y que se mantenga en sus cargos a personas no idóneas.

En quinto lugar, un factor adicional que incide en el esfuerzo realizado para lograr una gestión eficiente es que la asignación de recursos se encuentre en función de los resultados obtenidos. Así, los sostenedores de colegios privados subvencionados, al depender exclusivamente de la subvención recibida y del financiamiento compartido, deben poner todo su esfuerzo para obtener buenos resultados con el fin de captar matrícula y mantener una buena asistencia de los alumnos a la escuela. En cambio, los sostenedores de colegios municipales si no cubren sus gastos con los ingresos por subvención, reciben transferencias municipales muchas veces financiadas finalmente por el nivel central (MINEDUC o Ministerio del Interior).

En sexto lugar, se estima que los padres especialmente de los colegios municipalizados no cumplen adecuadamente su rol de “clientes”, observándose tanto un mayor “conformismo” con la educación

de sus hijos como un menor nivel de información en relación con la calidad del establecimiento

II.3.7 Financiamiento Compartido y Ley de Donaciones

El esquema de financiamiento compartido ha incrementado los recursos financieros para un importante segmento de establecimientos educacionales. Si se asocia tal incremento con mejoras en la calidad del servicio educacional, se sigue que el nuevo esquema representa un importante avance en las opciones disponibles del sistema educacional. Ello puesto que posibilita a las familias de ingresos medios y medios-bajos acceder a una mejor educación para sus hijos a cambio de una contribución moderada al financiamiento de los colegios.

Tal como puede observarse en el Cuadro 10, casi la totalidad de las familias de ingresos medios (quintiles 3 y 4), y más del 60% de aquéllas de ingresos altos (quintil 5), envían a sus hijos a establecimientos educativos subvencionados. Esto muestra que una parte importante de las familias estaría en condiciones de pagar parcialmente el costo de la educación de sus hijos, y por lo tanto, podrían acceder a una educación de mejor calidad.

Cuadro 10
Alumnos de enseñanza básica y media que asisten a colegios subvencionados

Quintil de Ingreso Familiar	Porcentaje de Alumnos en el Sector Subvencionado
1	97.7
2	99.0
3	96.7
4	92.3
5	61.3
Total	92.7

Fuente: Encuesta CASEN 1996.

Estos recursos adicionales pueden ser utilizados para el establecimiento de fondos de becas para menores provenientes de hogares en mala situación económica, lo cual mejoraría las opciones educacionales para los más pobres.

Por su parte, la ley de donaciones busca incrementar principalmente los recursos destinados a inversión en infraestructura y capital humano. El éxito de la medida dependerá en forma clave de la evaluación que realice el potencial donante. Al respecto la decisión de donar dependerá de los beneficios y costos asociados. Los beneficios para el donante pueden ser variados: imagen corporativa, altruismo, decidir el destino de sus tributos, etc. Por otra parte, la exención tributaria disminuye el costo de la donación a la mitad, siempre que no exceda el límite superior citado. En el pasado reciente ha habido experiencias de donaciones sin que medien exenciones tributarias, lo que sugiere que habría un interesante potencial a explotar al disminuir su costo. Al respecto, la evidencia internacional muestra que el volumen de donaciones es muy sensitivo a variaciones en su costo.

Desde la perspectiva gubernamental, los beneficios a obtener derivados de una mayor inversión educacional deben contrastarse con los costos asociados a la pérdida de recursos de libre disponibilidad. En la práctica, el gobierno sustituye recursos fiscales de uso general (impuestos que deja de percibir) por un monto superior de recursos cuyo destino específico es decidido directamente por agentes privados (ratificado por el Intendente). Es decir, en el proceso se está apostando de manera implícita que los privados pueden ser mejores asignadores de recursos que el propio estado, aún cuando esta asignación esté orientada por el mismo Estado.

Una política de exenciones tributarias implica la generación de criterios de calidad respecto de la efectividad de los gastos realizados contra dichas exenciones, de manera de vincular al donatario con el rendimiento de la donación. El éxito que tenga el esquema de donaciones también dependerá de la relación específica que surja entre las partes interesadas: la escuela, la empresa y la respectiva intendencia.

El éxito que tenga el esquema de donaciones también dependerá de la relación específica que surja entre las partes interesadas: la escuela, la empresa y la respectiva intendencia. Un curso de acción probable es el acuerdo previo entre el donante y el beneficiario, que luego es refrendado por la

autoridad regional. Este mecanismo incentiva la búsqueda de acuerdos bilaterales y ayuda a conciliar las preferencias del donante con las necesidades del beneficiario. En cambio, un esquema donde la Intendencia cumpla el rol de coordinación entre la demanda y la oferta pareciera menos atractivo para las partes interesadas, y por tanto, estaría sujeto a una menor probabilidad de éxito.

Swope y Teixido (1998), basados en los proyectos aprobados entre los años 1994 y 1997 (por un monto total de US\$60.252.631) concluye que el 67% de los proyectos aprobados se concentra en la Región Metropolitana, seguido por un 12,7% de proyectos aprobados en la Octava Región y las demás regiones con participaciones menores al 5%. Esto se puede deber al gran número de casas centrales de empresas que se localizan en Santiago, lo que facilita el acceso a los donantes. Un segundo resultado de interés es que más de un 70% de los proyectos aprobados corresponden a establecimientos municipales y privados subvencionados, sin embargo dado que estos últimos son menores en número, se tiene que la tasa de participación de establecimientos municipales en la ley de donaciones es la mitad de la tasa de participación de los establecimientos privados subvencionados. Esta mayor capacidad de los establecimientos privados subvencionados para participar en la Ley de Donaciones se puede deber a la mayor independencia en la gestión que tienen estos, puesto que un establecimiento municipal requiere de la aprobación del Municipio para presentar el proyecto a la Intendencia Regional.

En adición a la concentración regional que se observa se estima que no existe una institución encargada de su promoción, al igual que no existe una institución encargada de sistematizar la información y evaluar su impacto, además de carecer de mecanismos de evaluación de su impacto social, educativo y económico.

Aspectos adicionales tienen que ver con la no consideración de eventuales donaciones de las personas naturales, que en algunos casos poseen tanto la voluntad como los recursos para financiar proyectos educativos. Hay también falta de conocimiento en el diseño de proyecto y falta de tiempo para destinar en el proceso de diseño y formulación del proyecto, lo que se hace especialmente agudo en zonas rurales.

Finalmente, es importante cuestionarse porqué no se permiten exenciones tributarias en el caso de

donaciones para salud, vivienda social, fundaciones sin fines de lucro, etc. En este sentido se estima que la ley de donaciones debe estar inserta en una discusión más global que la de un sector social específico.

II.3.8 Extensión de la Jornada Escolar

A partir de 1997 se ha implementado la extensión de la jornada escolar que consiste en un aumento promedio de las horas pedagógicas semanales en los establecimientos subvencionados de 32 a 38 horas para 3° a 8° año de enseñanza básica y desde 36 a 42 horas para el caso de la enseñanza media. Esta medida se implementa de manera gradual hasta hacerla obligatoria para el sector subvencionado en el año 2002.

Durante 1998 se incorporaron a este régimen 686 establecimientos con lo cual son más de 4.000 los colegios incorporados a la Jornada Escolar Completa Diurna.

El financiamiento de los mayores costos de operación se logra a través de un aumento de la USE, lo cual ofrece un trato igualitario tanto a los establecimientos municipales como a los establecimientos privados subvencionados. Diversos estudios indican que el incremento de la subvención es insuficiente para cubrir los costos de operación asociados con el incremento de la jornada, lo cual puede implicar que algunos colegios privados subvencionados sean forzados a dejar de operar al hacerse obligatorio el incremento de la jornada escolar hacia el año 2002.

En lo relativo a infraestructura, en 1998 se crea el Programa de Aporte Suplementario por costo de capital adicional, destinado a los sostenedores de colegios subvencionados de atención diurna que al 30 de junio de 1997 hayan estado funcionando en doble jornada y que cuya infraestructura sea insuficiente para incorporarse al régimen de Jornada Completa. La asignación del aporte se realiza mediante concursos públicos administrados por el MINEDUC.

Se estima que esta medida beneficia a aquellos establecimientos que por su baja calidad educativa presentan capacidad ociosa, la cual pueden utilizar para extender la jornada escolar y que perjudica a aquellos colegios que por su calidad operan a plena capacidad no pudiendo ampliar la jornada escolar con el mismo número de alumnos, a menos que inviertan en expandir su infraestructura de

salas de clase y laboratorios.

En su serie de Temas Públicos ILD (1999) indica que si los colegios privados subvencionados no tienen acceso a capital para poder expandir su infraestructura, éstos podrían verse forzados a disminuir su matrícula, siendo este efecto especialmente importante en los establecimientos de educación media científico-humanista. Con esto los colegios privados subvencionados se especializarían en la educación básica, transfiriendo la labor de educar a gran parte de los estudiantes de educación media a los establecimientos municipalizados los que muestran peores indicadores de eficiencia interna (rendimiento escolar) como externa (SIMCE).

Es por esto, que a menos que los aportes adicionales lleguen a todos los colegios subvencionados, públicos y privados, para financiar la infraestructura adicional requerida, este incremento de la jornada escolar puede afectar la calidad de la educación chilena, especialmente en su componente de educación media.

Un aspecto importante de considerar es la utilización efectiva de las horas que los niños permanecen en el colegio. Evidencia disponible indica que en promedio en nuestro país se utiliza sólo un 60% del tiempo en la enseñanza, mientras que en países desarrollados esta cifra se ubica en el orden de un 90%. Por lo tanto, expandir la jornada escolar sin solucionar este problema puede disminuir la efectividad posible de lograr con esta medida.

II.3.9 Profesores y Desempeño

En el tema de los recursos humanos para la tarea de enseñanza, es esencial preocuparse de diversos aspectos: en primer lugar atraer potenciales buenos profesores para que realicen sus labores de enseñanza; en segundo lugar, lograr que una vez formados tengan el mejor desempeño; y en tercer lugar, retenerlos para evitar que desarrollen otras actividades productivas o de servicios. Este es un problema dinámico importante que el país debe enfrentar para tener una buena calidad de la educación en el próximo siglo.

Un desempeño adecuado depende de características de entrada que traen los profesores, las que

dependen de su habilidad académica, de la cantidad y calidad de su enseñanza de pregrado. En este sentido existe la necesidad de revisar la formación que actualmente imparten nuestras universidades en la formación de los profesores, para evaluar su grado de concordancia con las necesidades actuales que presenta el país. No se debe descartar la posibilidad de recurrir a otros profesionales (por ejemplo, ingenieros de ejecución u otros profesionales) para cubrir déficit de docentes en áreas de mayor conocimiento tecnológico.

Un buen desempeño docente involucra una serie de conductas por parte de los profesores: asistencia regular a sus clases, buenas prácticas de enseñanza en la clase, diseño y preparación de las clases, evaluación y guía a los alumnos. Para esto se requiere, más allá de las características de entrada, un sistema de incentivos y capacitación permanente que logre “extraer” un buen rendimiento pedagógico de los profesores. Dentro de los elementos que posibilitan un buen rendimiento se encuentran las posibilidades de entrenamiento y capacitación permanente a los profesores; un esquema de compensaciones que no dependa tanto de las credenciales educacionales y años de experiencia pasados, sino más bien se encuentre ligado a la calidad de la educación entregada y la materia (o grado de complejidad) que se enseña; y de las condiciones de trabajo en las cuales ellos se desempeñan.⁸

El desempeño de los profesores depende también de la disponibilidad de elementos de apoyo, dentro de los cuales los textos educacionales son muy importantes. En este sentido, se requiere de una adecuación y actualización de los textos para de este modo posibilitar la participación más activa de los alumnos en la discusión informada de los grandes temas de la sociedad actual. Dentro de esta perspectiva y de manera consistente con esfuerzos que se están realizando a nivel de la educación superior, se debe reforzar en la enseñanza aquellos aspectos que nos enseñan a ser mejores personas. Esto se puede lograr a través de un mayor énfasis en valores y en lo ético. A su vez, se debe incorporar y usar de manera inteligente la tecnología computacional disponible para lograr mejoras en calidad de la educación.

⁸ Tal como se ha mencionado anteriormente el Estatuto Docente impone una serie de rigideces que no incentivan el esfuerzo de los profesores para mejorar su trabajo y obtener mayores salarios.

El desempeño depende también del diseño de los programas de los cursos, a este particular estos deben ser revisados para orientarlos hacia la familiarización del alumno con el mundo globalizado y competitivo que enfrentará. En este sentido se deben revisar y expandir los programas especialmente en el área de la formación científica y tecnológica, área crucial para el desarrollo económico de nuestro país en el próximo siglo.

Como una manera de contribuir los problemas anteriores y a acelerar la implementación de soluciones, puede ser interesante permitir la participación de empresas externas a los establecimientos educacionales. Esto es se debe permitir que grupos específicos se aboquen a tareas precisas en los establecimientos, para lograr por ejemplo el desarrollo y puesta en marcha de un determinado curso, incluyendo el entrenamiento y capacitación de los profesores y el montaje de la infraestructura de apoyo (computación, vídeo, TV, laboratorios, etc.). Estos grupos debieran estar certificados (por ejemplo, por instituciones del sector privado) y pueden ser co-financiadas por el Estado a través de concursos públicos.

Finalmente y tal como se ha mencionado anteriormente, la participación de los padres es un elemento diferenciador de importancia que está muy ligado a mejoras en la calidad de la educación, a través del mayor control que los padres ejercen tanto sobre el desempeño del establecimiento como de los profesores. Es por esto, que se debe avanzar cada vez más en el desarrollo de mecanismos que incentiven una participación más activa de los padres en el proceso educativo de sus hijos.

II.3.10 Nivel Educativo

El país muestra un bajo índice de instrucción comparado con la situación que presentan países de mayor desarrollo económico. En efecto, de acuerdo a cifras del Censo de Población y Viviendas de 1992, un 42% de la población mayor de 15 años había completado a lo más educación básica, un 14% mostraba educación media incompleta, un 26% había completado educación secundaria y sólo un 18% mostraba educación superior. La escolaridad media en la población era de 9,8 años, lo cual es bajo en comparación con la escolaridad media que presentan los países de mayor desarrollo

económico.

El siguiente Cuadro presenta los años esperados de educación para Chile y para una muestra seleccionada de países. Este índice corresponde a una estimación de los años de educación totales que un niño o niña promedio de la población de un país espera recibir al inicio de su vida escolar, dados los patrones actuales de cobertura en los diferentes niveles educativos. En otras palabras, este corresponde a una estimación de los recursos educacionales, medidos en años de educación, que un niño o niña recibirá durante su estadía en los establecimientos educacionales incluyendo a la educación terciaria.⁹

De acuerdo a estas estimaciones se espera que los niños o niñas chilenos reciban una menor cantidad de recursos educacionales medidos por años de educación. Si a esto se adiciona el hecho que nuestra calidad de la educación es inferior a la que existe en estos países, se puede inferir que la “brecha educacional” que presenta nuestro país en relación a éstos es de considerable magnitud.

Cuadro 11

País	Años Esperados de Educación
Chile	12
Alemania	15
Japón	14
Estados Unidos	16
Francia	16
Reino Unido	17

Fuente: Banco Mundial (1999)

III. Educación Superior

III.1 Descripción

La Educación Superior corresponde al nivel de enseñanza post secundaria y es impartida por tres tipos de instituciones: Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica.

⁹ Ver Banco Mundial 1999.

Las Universidades se clasifican en Universidades Tradicionales, creadas de manera anterior al año 1981 y en Universidades Privadas de creación posterior a 1981. Por su parte, los Centros de Formación Técnica y los Institutos Profesionales son privados.

La presente estructura de la Educación Superior proviene de las reformas introducidas en el año 1981, año en el cual existían en el país 8 Universidades las que contaban con alrededor de 17 sedes en regiones. En dicho año y de manera coincidente con cambios introducidos en los sectores sociales del país, se introduce la reforma al sistema universitario la que permite la apertura a la iniciativa privada de un mercado con muchas características monopólicas. Esta reforma permitió en un lapso relativamente breve aumentar el número de universidades desde 8 en 1981 a 67 en la actualidad, y permitió en el mismo período de tiempo la creación de 68 Institutos Profesionales privados y 117 Centros de Formación Técnica.

En el año 1998 (ver Cuadro 12) aproximadamente 5 de cada 10 jóvenes que ingresan a Educación Superior lo hacen en Universidades Tradicionales, dos a Universidades Privadas, dos a Institutos Profesionales y uno a Centros de Formación Técnica. Sin embargo, después de aproximadamente 17 años de reforma alrededor del 50% de la matrícula de educación superior se continúa realizando en instituciones creadas pre-reforma.

Este Cuadro presenta también los crecimientos relativos de los sectores. De este Cuadro se puede observar el crecimiento relativo del sector Universitario por sobre el sector de Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica en el período 1990-1998, el cual es explicado principalmente por el fuerte crecimiento de las Universidades Privadas. Por otra parte se observa una caída relativa de los Institutos Profesionales en relación a las Universidades (aunque en niveles absolutos se incrementa su matrícula) y una caída relativa y absoluta de la matrícula en los Centros de Formación Profesional.

Cuadro 12
Matrícula Educación Superior

Año	Universidades Consejo Rectores A	Universidades Privadas B	Total Universidades C	Institutos Profesionales D	Centros de Formación Técnica E	Total
1990	120.839	6.789	127.628	40.006	77.774	245.408
1991	127.030	16.496	143.526	37.376	65.987	246.889
1992	134.944	28.482	163.426	43.203	73.904	280.533
1993	141.505	46.748	188.253	38.076	83.245	309.574
1994	147.202	58.536	205.738	38.252	77.258	321.248
1995	158.214	65.675	223.889	40.980	72.735	337.604
1996	166.594	77.900	244.494	52.170	61.418	358.082
1997	181.009	78.781	259.790	56.972	54.036	370.798
1998	193.266	81.014	274.280	61.616	54.273	390.169

Crecimientos Relativos

Año	A/C	B/C	C/(D+E)	C/D	C/E
1990	0,95	0,05	1,08	3,19	1,64
1991	0,89	0,11	1,39	3,84	2,18
1992	0,83	0,17	1,40	3,78	2,21
1993	0,75	0,25	1,55	4,94	2,26
1994	0,72	0,28	1,78	5,38	2,66
1995	0,71	0,29	1,97	5,46	3,08
1996	0,68	0,32	2,15	4,69	3,98
1997	0,70	0,30	2,34	4,56	4,81
1998	0,70	0,32	2,37	4,45	5,05

Fuente: Elaboración propia en base a información del Consejo Superior de Educación.

La reforma de 1981 permitió la creación de las Universidades Privadas las que debían ser supervisadas por las Universidades Tradicionales. Este marco legal se modifica en el año 1990 con la Ley Orgánica Constitucional de Educación que establece al Consejo Superior de Educación como mecanismo de supervisión al cual pueden acogerse las nuevas Universidades e Institutos Privados. Este organismo se encuentra conformado por nueve integrantes provenientes de las Universidades Tradicionales y Privadas, de los Institutos, de CONICYT, de la Corte Suprema y

de las Fuerzas Armadas.

De acuerdo a esta ley a los cinco años la Universidad o Instituto puede solicitar al Consejo la autonomía, la cual en caso de otorgada permite a la institución la completa libertad de la regulación estatal. En caso de ser denegada la Universidad o Instituto tiene un plazo de seis años para conseguir la autonomía, en caso contrario deberá cerrar sus operaciones.

En la actualidad en el país hay diversos tipos de universidades. Hay 8 universidades tradicionales que concentran alrededor de un 37,8% de la matrícula universitaria; hay 34 universidades supervisadas que concentran un 20,9% de la matrícula; hay 17 universidades autónomas derivadas que concentran un 31,3% de la matrícula y hay 7 universidades autónomas que concentran el 10% de la matrícula. El Cuadro 13 muestra información promedio para los distintos tipos de universidades: universidades autónomas tradicionales, universidades supervisadas, universidades autónomas derivadas y universidades autónomas privadas.

Cuadro 13
Información Promedio por Tipo de Universidad
Año 1997

Tipo de Universidad	Alumnos	Alumnos con Aporte Fiscal Indirecto	Docentes con Master o Doctor.	Docentes con jornada Completa	Mts² constr. Por alumno	Libros por alumno
Universidades Tradicionales	13.000	69,5%	36,0%	50,4%	9,9	16,3
Universidades Supervisadas	1.608	3,7%	44,5%	21,0%	3,9	5,8
Universidades Autónomas Derivadas	4.483	30,0%	22,0%	47,5%	7,6	11,2
Universidades Autónomas Privadas	3.210	41,4%	26,0%	12,0%	4,8	6,1

Fuente: Consejo Superior de Educación.

De este Cuadro se puede observar la gran diversidad en estos indicadores que presentan los distintos tipos de Universidades. Llama la atención el bajo porcentaje de docentes con grados académicos de Master o Doctor y el bajo porcentaje de docentes con jornada completa.

En la actualidad el país destina aproximadamente 0,7% del PGB a la educación superior. Este financiamiento se efectúa a través de tres modalidades básicas: 1) el Aporte Fiscal Directo (AFD), que constituye los recursos estatales que se destinan a las universidades tradicionales y que sigue un criterio básicamente histórico; 2) el Aporte Fiscal Indirecto (AFI) que se entrega a la institución por cada alumno que capte y que se encuentre dentro de los 27.500 mejores puntajes de la P.A.A.; y 3) las Ayudas Estudiantiles, conformadas por el Crédito Universitario y las Becas para Aranceles. El Cuadro 14 presenta información en relación a las magnitudes de este financiamiento para el período 1990-1998 mientras que el Cuadro 15 presenta la situación específica para el año 1998.

Cuadro 14
Aporte Directo, Indirecto y Ayudas Estudiantiles
(Cifras en Millones de Pesos de 1998)

Año	AFD	AFI	Ayudas Estudiantiles
1990	51.590	16.673	23.597
1991	60.656	17.209	22.486
1992	66.763	17.220	23.980
1993	67.517	17.032	26.948
1994	69.670	16.811	25.820
1995	72.875	16.778	27.505
1996	76.483	16.644	30.161
1997	80.388	16.498	32.603
1998	82.499	16.333	39.962

Fuente: Libertad y Desarrollo.

Cuadro 15
Distribución del AFD y AFI

Tipo de Aporte	Total	Universidades C. Rectores	Universidades Privadas	Institutos Profesionales	Centros de Formación Técnica
Con AFD	25	25	0	0	0
Sin AFD	227	0	42	68	117
Total AFD	252	25	42	68	117
Con AFI	105	25	33	31	16
Sin AFI	147	0	9	37	101
Total AFI	252	25	42	68	117

Fuente: Consejo Superior de Educación.

En relación a estas cifras, es importante destacar tres aspectos: en primer lugar, tanto el AFD como las ayudas estudiantiles han crecido en un 60% real y 69% real, respectivamente en el período 1990-1998. Por su parte, el AFI ha caído en términos reales en un 2% en el mismo periodo, lo cual preocupa puesto que este constituye el único aporte que favorece la competencia en el sector al ser la única vía a través de la cual las instituciones no tradicionales pueden acceder a recursos estatales. En segundo lugar, no existe ningún tipo de ayuda estatal para los alumnos que estudian en Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales, ya que no cuentan con acceso a becas para aranceles ni al crédito universitario. Esto es considerado un elemento de inequidad en la asignación de recursos estatales. En tercer lugar, esta estructura de financiamiento distorsiona las decisiones de los alumnos en general, y de los merecedores de AFI en particular, puesto que los estudiantes al efectuar sus decisiones educacionales toman no tan sólo en cuenta factores como prestigio y calidad de la institución sino también otros factores, tales como la posibilidad de ayudas parciales para cubrir los costos de matrícula y mensualidades de las universidades, lo cual hasta la fecha es sólo posible en las universidades tradicionales.

III.2 Evaluación

III.2.1 Financiamiento¹⁰

Con el anuncio de aumento de fondos a las universidades con financiamiento público, por sobre el crecimiento del país, el Gobierno parece estar definiendo una política de apoyo más activo al sistema de educación superior. Es esperable, sin embargo, que esto no signifique una reasignación de recursos desde los niveles de educación primario y medio, pues hay abundante evidencia que confirma la mayor rentabilidad social de la inversión en estos niveles respecto de la inversión en educación superior.

No obstante lo anterior, subsisten tres temas que preocupan en relación al financiamiento. Un primer tema tiene que ver con la asimetría entre universidades en el acceso de estudiantes al crédito fiscal. No parecen existir argumentos que avalen la exclusión de las Universidades privadas de este sistema, así como éstas no se encuentran excluidas del aporte fiscal indirecto entregado sobre la base de los mejores puntajes de la Prueba de Aptitud Académica. El financiamiento para crédito fiscal permitiría a alumnos de menores recursos acceder a estas Universidades privadas. Asimismo es extraño que no exista una política de crédito fiscal para los Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica, especialmente en el caso de éstos últimos, pues son instituciones bajo verificación del Ministerio de Educación y que además concentran estudiantes de ingresos medios y medios-bajos.

Un segundo aspecto se refiere, al sistema de financiamiento estatal a la educación superior, que derivan en la coexistencia de universidades con acceso a fondos públicos directos y universidades sin dicho acceso. Es cuestionable que a las Universidades no tradicionales se les impida competir por recursos públicos, idealmente entregados sobre la base de proyectos específicos, considerando que hoy ya lo hacen por fondos concursables para investigación y por donaciones. Una condición razonable para permitir el acceso a los recursos estatales es que las universidades estén debidamente acreditadas o que hayan obtenido su plena autonomía y se encuentren sometidas al nuevo sistema regulatorio que ha sido anunciado. Asimismo, aquellas

universidades que reciben financiamiento público debieran ser evaluadas en su gestión como condición para continuar recibiendo dicho financiamiento. En consecuencia, sería inexplicable que una universidad tradicional de mediocre desempeño continuase recibiendo financiamiento fiscal directo.

Un tercer aspecto es que la fórmula de asignación histórica resulta en evidentes insensibilidades respecto de variables tales como gestión, desempeño y productividad. De acuerdo a este enfoque, las universidades con financiamiento público deberían ser reguladas y evaluadas en su gestión como condición para recibir financiamiento público. Una extensión de esta última postura plantea que las actuales universidades con financiamiento público se harían acreedoras a dicho financiamiento sólo en la medida que desarrollen actividades universitarias con fuerte componente de externalidades positivas (investigación básica, extensión cultural, etc.). Otra posición afirma que, en la medida que el Estado pase a regular la calidad académica de las instituciones privadas de educación superior, entonces debe abrir tanto el financiamiento directo como el financiamiento para crédito fiscal a estas instituciones.

La eficiencia universitaria no es independiente de la política pública. Las universidades no tienen mayores incentivos para incrementar su eficiencia si sólo un tercio del aporte fiscal se asigna a través de fondos concursables o si atraen estudiantes a través de los fondos de crédito que disponen sobre la base de consideraciones de variada índole y que no se encuentran adecuadamente disponibles para todas las alternativas de educación superior que posee una persona.

III.2.2 Equidad¹¹

Esta es uno de los argumentos principales para la participación del Estado en la educación superior, puesto que la intervención del Estado hace una diferencia sustantiva en el grado de equidad de la educación superior.

¹⁰ Ver Informe TASC No. 80.

¹¹ Larrañaga (1992) provee una interesante discusión sobre este tema.

El logro de la equidad está vinculado a que por una parte quienes se beneficien con la educación superior paguen su costo de producción. Esta condición requiere que, en general, sean los estudiantes y no el Estado quienes financien la educación. La educación superior provee a los estudiantes de capacidades que les permitirán generar un significativo flujo de ingresos en su vida laboral futura. Evidencia de tipo anecdótica sugiere que los profesionales universitarios pertenecen, en el 90% de los casos a hogares del 40% más rico de la población. Diversos analistas que han calculado la tasa de retorno privada para la educación universitaria en Chile la han estimado en 22,7% si la matrícula es pagada en forma privada, en un 31,5% si se paga con crédito fiscal¹² y en un 32,8% cuando se financia con crédito fiscal que no se devuelve. Así, la educación universitaria puede ser clasificada como una alternativa de inversión rentable y por lo tanto, no se justifica incluirla en el conjunto de actividades provistas en forma subsidiada por el Estado. Es más, la presencia de subsidios en el área, restaría recursos para actividades que efectivamente beneficien a los más pobres.¹³

En segundo lugar, la equidad significa que no existe discriminación económica en el sentido que estudiantes capaces sean marginados de cursar estudios superiores por insolvencia económica. Es incorrecto plantear que existe discriminación cuando existe un cobro en la educación superior; la discriminación surgiría en este caso si no existe acceso a mecanismos de financiamiento para los más pobres.

Es en este sentido que se requiere la presencia del Estado ofreciendo crédito - en condiciones de mercado -, puesto que el mercado no provee tal sistema de financiamiento para los más pobres, debido a que carecen de garantías y el capital humano no puede liquidarse en caso de problemas

¹² El crédito fiscal tiene implícito un subsidio: se comienza a pagar una vez que la persona está trabajando, considera una tasa de interés anual de 2%, se concede a 15 años plazo, se limita el pago de amortizaciones hasta un 5% de la renta líquida anual, y se condona automáticamente el remanente de la deuda después de 15 años en caso de haber cumplido los pagos requeridos.

¹³ Una excepción es quizás la entrega de becas a quienes deciden postular a pedagogía, lo que tiende a revertir una situación de creciente desinterés en los postulantes por estas carreras. Sin embargo, no es claro que esto constituya una medida efectiva puesto que becas entregadas sin consideraciones de méritos académicos no incentiva una mayor calidad de los mismos. La mejor manera de incentivar el interés por una profesión es que esta sea más atractiva de ejercer más que atractiva de estudiar.

futuros de pago. Hay que mencionar que el riesgo y la incertidumbre asociada a la inversión individual en educación superior pueden ser altos de modo que algunos estudiantes no estén dispuestos a endeudarse bajo la modalidad tradicional de crédito.

Una política de becas es necesaria para premiar a los más pobres que acceden a la educación superior y para incentivar a que otros intenten llegar a esta meta. Entendida como un premio, estas deben estar reservadas para los mejores dentro de los pobres, por lo que deben ser becas selectivas y no masivas.

Es importante mencionar que en la actualidad existen alrededor de 370.000 alumnos que asisten a educación superior, de ellos alrededor de un 47% asisten a universidades tradicionales, instituciones que reciben un aporte fiscal directo del Estado y por ende, sus alumnos reciben por este concepto ayuda estatal para financiar sus estudios. Quedan fuera de este beneficio la totalidad de alumnos que estudian en Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica (111.000 alumnos o 30% del total de alumnos en educación superior) y los alumnos de universidades privadas (84.000 alumnos o 23% del total).

III.2.3 Eficiencia y Universidades Estatales

La política de financiamiento universitario debe inducir a una eficiente asignación de recursos en la educación superior. Ello requiere por una parte que la producción de bienes y servicios en las universidades (investigación, extensión y docencia) responda a criterios de rentabilidad social y por otra, que tal producción se realice en condiciones de mínimo costo. Esto se logra a través del uso del sistema de precios en un ambiente competitivo adaptado al ambiente universitario. Ejemplos de lo anterior son el concurso FONDECYT en donde se asignan recursos para investigación a través de un esquema que conjuga la competencia académica con la valoración social de los usos de la investigación. Un segundo ejemplo lo constituye el aporte fiscal indirecto en el cual las universidades compiten para atraer estudiantes que “portan” este financiamiento del Estado hacia las universidades al elegir las.

Actualmente, las universidades estatales carecen de incentivos para mejorar la eficiencia interna

o la calidad del rendimiento académico. El aporte fiscal directo está escasamente vinculado a medidas de costo o calidad, agravado por un contexto de estructuras burocráticas, regidas por estatutos que otorgan escasa flexibilidad económica y operativa. Un problema adicional tiene que ver con la naturaleza política de algunas posiciones administrativas, lo que conduce a que éstas sean llenadas por personas carentes de experiencia en administración universitaria.

Las disposiciones relativas al régimen de personal son regidas en forma supletoria por el estatuto administrativo del sector público. Esto es particularmente importante en el contexto de universidades estatales con una evidente sobredotación de funcionarios.

III.2.4 Regulación y Acreditación

El gobierno ha anunciado que tanto las universidades estatales como privadas serán sometidas a una regulación permanente de la calidad académica, además de establecer un sistema de acreditación de programas. Esto implicaría un cambio notable respecto de las políticas que se venían aplicando desde 1989. Según las cuales la vinculación entre el Estado y las instituciones privadas es el proceso de acreditación a cargo del Consejo Superior de Educación. Con esto, el Gobierno aparentemente busca integrar el sector de universidades privadas del país dentro del sistema de educación superior, al aplicar reglas comunes de evaluación. Un elemento positivo de esta integración sería el tratamiento igualitario que se otorgaría a las universidades privadas y públicas.

Una primera interrogante que surge tiene que ver con las implicancias del esquema regulatorio sobre la autonomía de las universidades privadas. Un segundo aspecto discutible se refiere a la conveniencia que en la regulación del sector participen quienes serán afectados por ella (por ejemplo, comisiones de decanos determinarían estándares mínimos de calidad). Un tercer aspecto, tiene que ver con el vínculo entre financiamiento y regulación, en la medida que una inadecuada regulación puede convertir al financiamiento público en una herramienta de control de las universidades.

La propuesta se refiere a la necesidad de proveer al público mayor información sobre la calidad

de alumnos y profesores, desempeño de egresados y titulados, y otros indicadores de calidad de las instituciones de educación superior. La complejidad de estos indicadores de calidad sugiere que hay un beneficio de establecer un flujo mínimo de información estandarizada. A este respecto, es importante destacar que si bien el Estado podría coordinar este esfuerzo, las universidades en su objetivo de captar más y mejores estudiantes tienen los incentivos para difundir información relativa a sus fortalezas.

En relación a la acreditación de programas, hay que reconocer que existe una gran cantidad de atributos que caracterizan la educación superior. Estos pueden ser en términos de tipo de educación - universitaria, profesional o técnica - como también de tipo de proceso - énfasis en investigación, tamaño de la institución, localización geográfica, calidad de la biblioteca, deportes, etc. -. A su vez, los estudiantes y sus familias tienen diversas preferencias por los servicios de educación superior, valorando de distinta manera las diversas características del proceso. Así, es conveniente tener una educación superior que presente una amplia gama de ofertas educacionales para los estudiantes y sus familias.

En este sentido es mejor optar por un sistema de educación superior en el cual las familias tengan diversas alternativas de oferta que les permitan decidir que opción educacional mejor se ajusta a sus necesidades. Si a su vez, los recursos estatales siguen las decisiones de las personas entonces se promoverá a través del mercado una educación superior de mayor calidad.

Por lo anterior, en general, no es adecuado que exista un sistema de acreditación de programas que siga parámetros fijos, puesto que afecta la libertad de elección de los estudiantes al limitar la deseable y necesaria diversificación de la oferta educacional que presenta el sistema. Dentro de un escenario de amplia oferta educativa un papel que podría cumplir el Estado es el de asegurar la disponibilidad de información que apoye la libertad de elección de las personas, recolectando y difundiendo indicadores relevantes.

III.2.5 Investigación y Desarrollo (I&D)¹⁴

En la presente década el Estado ha incrementado de manera significativa los montos orientados a investigación, básica y aplicada, a través de la creación de nuevos fondos concursables de investigación tales como FONDEF, FONTEC, FONDAP y FONDART. Éstos financian proyectos de montos significativos, por ejemplo el FONDEF habitualmente financia proyectos con asignaciones superiores al millón de dólares.

El Cuadro 16 presenta información en relación con el Gasto Nacional en Investigación y Desarrollo. De acuerdo a esta información, Chile invirtió en el año 1997 US\$ 498 millones en Investigación y Desarrollo (gasto per cápita de US\$ 33,8), cifra que ubica al país en una situación de baja intensidad de recursos dedicados a I&D cuando se le compara con el gasto que realizan los países desarrollados, pero que se compara favorablemente a nivel de países avanzados en América Latina. Este gasto se distribuye en un 54% en Ciencia Básica, en un 43% en Ciencia Aplicada y en un 3% a Desarrollo Tecnológico.¹⁵ Esta estructura del gasto concentrada en la Ciencia Básica y Aplicada es típica de los países en vías de desarrollo, al igual que lo es el bajo esfuerzo dedicado a actividades de I&D.

En relación a los sectores económico y sociales de destino de estas actividades, esta inversión se concentró principalmente en el año 1998 en las áreas de minería (37,1%), manufactura (22,2%), agricultura y silvicultura (19,6%).

No obstante lo importante de estos esfuerzos realizados en el área de la ciencia y tecnología es necesario preocuparse por la efectividad de estas inversiones. Es importante cuestionarse la capacidad de los organismos estatales para asegurar una buena asignación de estos fondos y

¹⁴ Esta sección se basa en información proveniente del Estudio CONICYT (1998).

¹⁵ Por *Ciencia Básica* se entiende todo trabajo experimental o teórico efectuado principalmente con objeto de adquirir nuevos conocimientos sobre los fundamentos de los fenómenos y hechos observables, sin prever ninguna aplicación determinada o específica. Por *Ciencia Aplicada* se entiende toda investigación original realizada para la adquisición de nuevo conocimiento, pero encaminada principalmente hacia una finalidad u objetivos prácticos determinados. Por *Desarrollo Tecnológico* se entiende todo trabajo sistemático en el que se utilicen los conocimientos obtenidos de la investigación o de la experiencia práctica, y encaminados a producir nuevos materiales, productos y dispositivos, a establecer nuevos procesos, sistemas y servicios, y a mejorar sustancialmente los ya existentes o establecidos. Ver CONICYT (1998).

garantizar que los recursos invertidos logren los objetivos que se han definido.¹⁶

Cuadro 16
Gasto Nacional en Investigación y Desarrollo
(Año 1997)

País	% PIB en I&D	Gasto en I&D (Miles de Millones de US\$)	Gasto Per Cápita (US\$)
Chile	0,65	498	33,8
Francia	2,34	32.900	566,5
Alemania	2,26	49.300	601,8
Japón	2,78	133.300	989,5
Reino Unido	2,05	22.200	410,2
USA	2,59	184.700	696,8
Argentina	0,38	1.136	32,5
Brasil	0,60	4.035	20,6
México	0,44	1.741	19,1

Fuente: CONICYT (1998), Chile.

Nota: Las cifras para Francia, Alemania y Brasil se refieren al año 1995; para Japón, Reino Unido y México para el año 1994 ; y Argentina para el año 1996.

El Cuadro 17 presenta información relativa a financiamiento y gasto en I&D realizado por diversos agentes. En cuanto a los agentes involucrados en el financiamiento, se tiene al Estado, a las empresas, a otras fuentes nacionales tales como las Universidades y Fundaciones, y las fuentes extranjeras. En cuanto al gasto los agentes relevantes son las Instituciones de Educación Superior¹⁷, Gobierno¹⁸, Empresas, e Instituciones sin Fines de Lucro¹⁹.

El Estado corresponde a la fuente de financiamiento más importante de las actividades de I&D, financiando estas actividades ya sea de manera directa o a través de fondos concursables. Le

¹⁶ Esto tiene que ver con la capacidad técnica de los profesionales contratados para efectuar el seguimiento de los proyectos.

¹⁷ Este es realizado principalmente por 25 Universidades que reciben aporte del Estado, el resto de las Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica realizan poca investigación.

¹⁸ Este incluye Institutos de Investigación, otras instituciones dependientes de diversos ministerios, Hospitales, instituciones y empresas vinculadas a la Defensa, etc.

¹⁹ Entre otras se incluyen: CECS, CEDEP, CERC, CED, SUR, CINDA, CIDE, CIEPLAN, FLACSO, GIA,

sigue en importancia como fuente de financiamiento las empresas.

En el año 1997 el gobierno financiaba el 15,2% del gasto de las empresas; un 91,3% del gasto de las Universidades; y un 74,9% del gasto del gobierno. Es importante mencionar que el gasto realizado en I&D a través de fondos concursables ascendía en el año 1997 a un 24,9% del total del gasto nacional (alrededor de US\$ 123,9 millones). El Cuadro 18 presenta un desglose de los Fondos de investigación y transferencia tecnológica para el período 1995-1997.²⁰

Cuadro 17
Financiamiento y Gasto en I&D

Agente	Monto en Millones de US\$	Estructura Porcentual
1. Financiamiento		
Empresas	\$ 75,6	15,2%
Estado	\$ 352,1	70,7%
Otras Fuentes Nacionales	\$ 37,8	7,6%
Extranjero	\$ 32,4	6,5%
Total	\$ 498	100,0%
2. Gasto		
Empresas	\$ 14,8	3,0%
Educación Superior	\$ 234,1	46,8%
Gobierno	\$ 244,2	49,3%
Instituciones S/fines de lucro	\$ 4,5	0,9%
Total	\$ 498	100,0%

Fuente: CONICYT (1998), Chile.

Cuadro 18
Fondos de Investigación y Transferencia Tecnológica
(Millones US\$ de Cada año)

Item	1995	1996	1997
FONDECYT	39,0	43,6	37,1
Fondo Investigación Agropecuaria FIA	2,2	4,1	5,7
Fondo Transferencia Tecnológica de INDAP	18,7	26,3	26,8
Fondo Investigación Subsecretaría de Pesca	1,4	1,4	1,9
Fondo Investigación Pesquera FIA	3,7	2,7	5,0
Fondo Nacional Desarrollo T. y P. FONTEC	11,9	13,0	14,8
Fondo Fomento al Desarrollo C y T FONDEF	13,3	17,0	17,9
Fondo de Servicios e Interés Público FONSIPI	8,7	12,2	14,7
Total	98,8	120,2	123,9

Fuente: CONICYT (1998), Chile.

Asociado a mejoras en calidad de educación hay que realizar un esfuerzo substancial para que académicos y profesionales realicen doctorados. De acuerdo a las cifras presentadas anteriormente en Chile sólo un 18% de los académicos cuentan con el título de doctor, mientras que en los países desarrollados esta cifra fluctúa entre un 50% y 86%. Por otra parte, sólo un 34,7% del total de académicos en Chile presenta grados de Master o Doctor.

Obtener esta mayor formación es beneficiosa puesto que no tan sólo se traduciría en una mejor docencia sino también en una mejor capacidad de investigación en las universidades del país. Diversos analistas han establecido el fuerte impacto que tiene la calidad de la investigación con las posibilidades de crecimiento económico de un país. El país presenta alrededor de 1,19 investigadores²¹ por cada mil de población activa mientras que países como Francia, Alemania, Japón, Reino Unido todos presentan una razón mayor a 5 (en el caso de Japón muy cercana a 10). En el país estos investigadores se concentran principalmente en las Universidades (68%) y

²¹ El término se utiliza para denotar personas que trabajan como tales y utilizan o crean conocimientos y técnicas científicas así como principios tecnológicos. Se trata de personas que poseen una formación científica o tecnológica y que realizan tareas profesionales en I&D, y de administradores y demás personal de categoría superior que dirigen actividades de I&D (ver CONICYT, 1998)

los Institutos (21%), presentando las empresas un bajo porcentaje de representación (6,1%). Esta situación contrasta de manera notable con la evidencia de los países desarrollados mencionados previamente en donde el porcentaje de investigadores en las empresas va desde un mínimo de 44,7% (Francia) a un máximo de 79,4% (USA).

De manera adicional a esta formación hay que discutir seriamente como lograr que esta mayor mano de obra permanezca en el país y no sea atraída por las atractivas condiciones de trabajo - salariales y de medios - que presentan los mercados académicos y de investigación en los países más desarrollados.²²

²² Las condiciones laborales presentes en el país hacen que un académico chileno dedique alrededor de 11 horas semanales a labores de investigación mientras que académicos de países más avanzados dedican entre 14 y 20 horas a la semana.

IV. Propositiones

IV.1 Educación Básica y Media

1. **Financiamiento Compartido:** Se propone permitir el mecanismo de Financiamiento Compartido al nivel de educación básica municipal.
2. **Excenciones Tributarias:** Se propone permitir deducir de los impuestos a la renta a pagar (o dar origen a una devolución en caso de ser negativos) a los gastos por concepto de matrícula, mensualidades y un monto por definir por concepto de gastos educacionales (libros, materiales de enseñanza, uniformes y otros).
3. **Ley de Donaciones:** Se propone que exista una institución encargada de su promoción, de sistematizar información y de desarrollar y aplicar metodologías para evaluar su impacto social, educativo y económico. Se propone desarrollar programas educativos para apoyar a los colegios en el diseño y formulación de proyectos para que puedan postular con mayor efectividad.
4. **Administración Privada:** Con el objeto de profundizar la descentralización de la educación en Chile se propone entregar la administración de los establecimientos educacionales municipales a organizaciones privadas interesadas en proveer tales servicios y que sean responsables de cumplir con metas académicas y de desarrollo psico-social de los menores. Para estos efectos se pueden adoptar esquemas de concesiones con plazo definido entregadas, a asociaciones de profesores, a asociaciones de padres y apoderados o a empresas especializadas en la administración de colegios.
5. **Jornada Educacional Completa (JEC):** Se propone permitir la libertad de los colegios para adscribirse al sistema JEC, es decir, que exista libertad para determinar el número de horas que debe comprender la enseñanza escolar. En caso de hacer el sistema JEC obligatorio a todos los colegios se debe facilitar a todos los establecimientos educacionales el acceso “equitativo” a los recursos necesarios para financiar los costos, de operación y de capital, asociados con la Jornada Educacional Completa.
6. **SIMCE:** Con el objeto de incentivar la calidad y mejorar la transparencia del mercado

educativo, se propone que el SIMCE sea mejorado y administrado por una institución privada independiente del Estado. Para tales efectos se puede efectuar una concesión a empresas del sector privado especializadas, por un plazo definido y renovable por acuerdo de las partes.

7. ***Estatuto Docente:*** Se propone modificar y flexibilizar el Estatuto Docente con el fin de introducir un marco de incentivos adecuados para el mejoramiento de la gestión de los establecimientos municipalizados. Se propone adoptar un esquema de compensaciones que no dependa tanto de las credenciales educacionales y años de experiencia pasados, sino más bien que se encuentre ligado a la calidad de la educación entregada; al grado de complejidad de la materia que se enseña; y de las condiciones de trabajo en las cuales ellos se desempeñan (rural/urbano).
8. ***Profesores:*** Se propone revisar la formación que actualmente imparten nuestras universidades en la formación de los profesores, para evaluar su grado de concordancia con las necesidades del país. Se propone recurrir a otros profesionales (por ejemplo, ingenieros de ejecución u otros profesionales) para cubrir déficit de docentes en áreas de mayor conocimiento tecnológico. Para estos efectos se propone además que las Universidades entreguen títulos de pedagogos en áreas afines a profesionales universitarios quienes hayan aprobado un período de instrucción pedagógica básica (de plazo menor a 1 año).
9. ***Entrenamiento y Capacitación:*** Se propone desarrollar una política de entrenamiento y capacitación intra y extra escuela permanente a los profesores, que incluya sabáticos y becas de estudio, nacionales e internacionales.
10. ***Elementos de Apoyo a la Enseñanza:*** Se propone una adecuación y actualización de los textos para posibilitar la participación más activa de los alumnos en la discusión informada de los grandes temas de la sociedad actual. Se propone incorporar y usar de manera inteligente la tecnología computacional disponible para lograr mejoras en calidad de la educación. Se propone revisar los Programas de los Cursos para orientarlos hacia la familiarización del alumno con el mundo globalizado y competitivo que enfrentarán, especialmente en el área de la formación científica y tecnológica, área crucial para el desarrollo económico de nuestro país

en el próximo siglo.

11. Educación Técnica: Se propone fortalecer la educación técnica buscando una mejor relación con las necesidades de las empresas del país. En este sentido se propone ampliar los incentivos tributarios para lograr una mayor capacitación de las personas al interior de las empresas.

12. Participación de la Empresa Privada: Se propone incentivar la participación de empresas externas a los establecimientos educacionales, para lograr el desarrollo y puesta en marcha de nuevos cursos, para capacitar y entrenar a los profesores, y para facilitar el montaje de la infraestructura de apoyo educacional (computación, vídeo, TV, laboratorios, etc.). Estos grupos debieran estar certificados (por ejemplo, por instituciones del sector privado), debieran elegirse a través de concursos públicos y pueden ser co-financiadas por el Estado.

13. Participación de los padres: Se propone en los colegios subvencionados fomentar la participación activa de los padres, a través de un contrato que estipule la entrega de un determinado número de horas a la escuela por parte de los padres. Estas horas pueden ser utilizadas, entre otras, para apoyar en el salón de clases, para preparar materiales para el profesor o para la casa, para apoyar en actividades extra programáticas (visitas museos, hogares de ancianos, etc.), para participar en clases educativas para padres. El no cumplimiento del contrato pone en riesgo la mantención del niño en el establecimiento en el siguiente año escolar.

IV.2 Educación Superior

1. **Aporte Fiscal Directo:** Se propone reemplazar el Aporte Fiscal Directo (AFD) a las universidades tradicionales por un mecanismo de pago de acuerdo a resultados o productos obtenidos por las Instituciones de Educación Superior, sean estas universidades - tradicionales o privadas - , institutos profesionales o centros de formación técnica. Este esquema requiere en primer lugar, definir productos o resultados para retribuir a las instituciones de acuerdo a estos resultados. Posibles resultados o productos a considerar son, por ejemplo, el número de

alumnos titulados, las actividades de investigación realizadas, el número de publicaciones efectuadas, el número de patentes conseguidas, etc. En segundo lugar, este esquema requiere determinar estándares de calidad para juzgar si efectivamente se han obtenido los productos o resultados deseados.

2. ***Crédito para la Educación Superior:*** Se propone reemplazar el actual concepto de Crédito Universitario por uno de Crédito para la Educación Superior. En este sentido se debe aumentar la cobertura actual del crédito universitario para que no sólo esté disponible para un mayor número de estudiantes de Educación Superior sino para que también pueda ser utilizado en cualquiera institución de Educación Superior que libremente elija el estudiante, sea esta universidad - tradicional o privada -, un instituto profesional o un centro de formación técnica. Este Crédito a la Educación Superior debe ser renovable año a año bajo la condición de que el alumno mantenga un rendimiento académico satisfactorio.
3. ***Becas para la Educación Superior:*** Se propone cambiar el concepto por uno de Beca para la Educación Superior aumentando la cobertura de becas tanto en número como para que esta pueda ser utilizada en cualquiera institución de educación superior que libremente elija el estudiante, sea esta universidad - tradicional o privada -, un instituto profesional o un centro de formación técnica. Se propone focalizar estas Becas en los alumnos de menores ingresos, que presenten los mejores méritos académicos. Al igual que en el caso del Crédito para la Educación Superior, se propone evaluar su renovación año tras año bajo la condición de que el alumno mantenga un rendimiento académico satisfactorio.
4. ***Información:*** Se propone establecer un sistema de información para ayudar a las decisiones de los estudiantes y sus familias en lo relativo a educación superior. El sistema debe ser autónomo y transparente para calificar a las instituciones de acuerdo a la calidad de la educación que ofrecen, tanto en lo relativo a la calidad de sus docentes, calidad de su infraestructura, calidad de los estudiantes admitidos, ubicación de mercado de sus egresados, entre otras. Se sugiere que se licite entre instituciones del sector privado este rol de agente informador en el mercado de la educación superior.

-
5. ***Acreditación de Programas:*** Se considera que no es adecuado que exista un sistema de acreditación de programas que siga parámetros fijos, puesto que afecta la libertad de elección de los estudiantes al limitar la deseable y necesaria diversificación de la oferta educacional que presenta el sistema. El rol del Estado, dentro de un escenario de amplia oferta educativa y uno en el cual los recursos sigan las decisiones de las personas, es el de asegurar la disponibilidad de información para apoyar la libertad de elección, recolectando y difundiendo indicadores relevantes. En este sentido se propone que se licite entre instituciones del sector privado el rol de recolectar y proveer información relativa a la calidad de los programas.
 6. ***Mecanismos Tributarios:*** Se propone profundizar los mecanismos tributarios para incentivar la investigación básica y aplicada en las empresas. Estos mecanismos deben permitir una articulación e interacción efectiva entre las empresas y las Universidades del país. Por otra parte, se propone utilizar mecanismos de exenciones tributarias para incentivar la creación de cátedras en la Educación Superior a cargo de las empresas.
 7. ***Fondos Concursables:*** Se propone reforzar el concepto de fondos concursables revisando a fondo los programas actuales, para asegurar tanto la presencia de mecanismos competitivos en su asignación como para erradicar prácticas de asignación discrecional de estos fondos. Se propone que estos fondos concursables permitan la movilidad inter-instituciones de los investigadores, en el sentido de que ellos puedan desarrollar estos proyectos de investigación en la institución que, según su juicio, le permita obtener la mayor calidad para su investigación. Entre estas instituciones se encuentran universidades, institutos profesionales, centros de formación técnica, instituciones sin fines de lucro y empresas, según sea el libre juicio de los investigadores. Se debe incorporar cada vez más a destacados científicos internacionales tanto en los comités de evaluación de las propuestas, como en los comités de evaluación de los informes de progreso y finales. Finalmente, se debe incorporar mayores incentivos para mejorar la efectividad de los resultados de estas investigaciones, por ejemplo a través de un sistema de premios por publicaciones efectuadas en revistas internacionales-referadas de primer nivel científico o por patentes registradas.

Bibliografía

Aedo, C. (1996), “Calidad de la Educación y Elementos de Mercado”, en Educación en Chile: un desafío de calidad, ENERSIS.

Aedo, C. (1997), “Aporte Municipal en Educación”, Revista Persona y Sociedad, Volumen XI, No. 2, Agosto.

Banco Mundial (1999) World Development Indicators.

CONICYT (1998), “Indicadores C&T”.

Eyzaguirre, B. y Fontaine, L. (1999) “¿Qué nos dice el SIMCE de 8° básico ? Análisis y Perspectivas”, Serie Documentos de Trabajo N°294, Centro de Estudios Públicos.

Larrañaga, O., (1992) “Bases para un Esquema de Financiamiento Universitario”, I-46, Serie de Investigación, Programa de Postgrado en Economía, Ilades-Georgetown University.

Libertad y Desarrollo (1999), “Jornada Escolar Completa y Calidad Educacional”, Temas Públicos, N°427.

Libertad y Desarrollo (1999), “Aumento de Infraestructura para Jornada Escolar Completa”, Temas Públicos, N°429.

Swope, J. y Teixido, S. (1998), “Inversión de la Empresa Privada en la Educación Pública en Chile”, CIDE.

TASC No. 80 “Ley Marco de Universidades Estatales”, Programa de Postgrado en Economía, Ilades-Georgetown University.

Universidad de Chile (1998), “Evaluación del marco institucional de la educación media técnico-profesional”, Ministerio de Educación, mimeo.