

UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
CARRERA DE INGENIERÍA COMERCIAL

LA FOCALIZACIÓN EN LA EDUCACIÓN PÚBLICA CHILENA

SEMINARIO PARA OPTAR AL TÍTULO DE **INGENIERO COMERCIAL** CON MENCIÓN EN
ECONOMÍA

ALUMNO:

JOSÉ IGNACIO STUARDO WUNDER

PROFESOR GUÍA : SR. JOSÉ YAÑEZ HENRÍQUEZ

SANTIAGO PRIMAVERA 2002

1.Introducción: .	1
1.1 Hipótesis: . .	2
2.Principios de la Focalización: .	3
2.1 Los Beneficios de la Focalización: .	3
2.2 Los Costos de la Focalización: .	4
2.3 Tradeoffs en los errores de Focalización: .	6
3. Menú de Opciones de Focalización: . .	9
3.1 Métodos de Focalización: .	9
3.1.1 Evaluación individual o de hogar: .	9
3.1.2 Focalización Categórica: .	10
3.1.3 Auto Focalización: .	10
3.2 Actores: Implementación de los Métodos de Focalización: . .	11
3.3 Consideraciones de Política: . .	11
4. Análisis de la focalización en el sector educación en Chile durante la última década: .	13
4.1 Evolución del Gasto Social en los años 90: . .	13
4.2 Gasto Público y Fiscal Social: . .	14
4.3 Análisis de la cobertura educacional en Chile (1990 – 2000) y situación actual de la Educación Pública: .	21
4.3.1 Cobertura educacional por nivel de enseñanza: . .	22
4.3.2 Cobertura educacional por zona: .	23
4.3.3 Cobertura educacional parvularia: .	24
4.3.4 Cobertura educacional básica: .	25
4.3.5 Cobertura educacional media: .	25
4.3.6 Cobertura educacional superior: .	26
4.4 Conclusiones del análisis: . .	27
5. Análisis del problema de la calidad de la educación chilena: . .	29
5.1 El sistema educacional chileno: .	29

5.1.1 Organización y niveles de enseñanza: . .	29
5.1.2 El rol del Estado en la Educación: .	31
5.1.3. Fuentes de financiamiento .	32
5.2 La calidad de la educación en Chile: .	34
5.2.1 La Calidad de la educación escolar no ha variado: .	34
5.2.2 La calidad de la educación chilena en cifras: .	37
6. Experiencias Internacionales: . .	43
6.1 Suecia: Complejización y Calidad . .	43
6.2 Inglaterra: Generando alternativas a la Educación Superior .	47
6.3 Japón: Profesores al mando .	49
7. Conclusiones y recomendaciones: .	51
7.1 Conclusiones generales del estudio: .	51
7.2 Recomendaciones generales: .	53
7.2.1 Mejorar el SIMCE: . .	53
7.2.2 Alternativas a la Universidad: .	54
7.2.3 Enfocarse hacia los profesores: . .	55
7.2.4 Inspectores: vigilantes de la calidad: . .	56
8. Bibliografía: .	59
9. Anexos: .	63
9.1. Anexo n°1: Método de estimación de la cobertura por nivel de enseñanza .	63
9.2. Anexo n°2: Estructura del actual sistema educacional chileno (desde 1997). . .	64

1.Introducción:

Una gran preocupación del estado hoy en día es la provisión de bienes y servicios públicos, dada la incapacidad del mercado en la asignación eficiente de estos. Es así como las políticas sociales nacen para dar solución a variados problemas que no se resuelven a través del mercado, como la provisión de salud, de educación y de vivienda. Pero es sabido que el gasto adicional en servicios sociales en general no ayuda automáticamente a los pobres ¹ dado que se necesita conocer las necesidades de la gente que va a ser beneficiada, para dar real solución a sus problemas. Desde este punto de vista, la política social efectiva no sería fundamentalmente aumentar el gasto social, sino dirigirlo adecuadamente. Si tomamos en cuenta esto último, no habría conflicto en el terreno clásico de discusión entre políticas de ajuste (que llaman a reducir el gasto público) y las políticas sociales de lucha contra la pobreza. Por lo tanto frente a esta inminente escasez de recursos del sector público, y en vista de la evidencia sobre las inequidades distributivas de los antiguos modelos de prestaciones sociales, adquiere creciente legitimidad y aceptación la estrategia de focalización del gasto social.

La estrategia de focalización se refiere al proceso por el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de la población que realmente necesiten y no tengan la capacidad de cubrir alguna necesidad básica en particular. En otras palabras, la focalización es la acción destinada a orientar los programas sociales hacia los más pobres, restringiendo el acceso de los no pobres, o haciendo que ellos paguen el costo de estos servicios sociales.

¹ Banco Mundial, Informe sobre la Pobreza 1990, Pág. 90

En el siguiente trabajo, analizaremos como actúa la focalización en el sector de la educación pública chilena, partiendo por el financiamiento que este sector recibe a través del tiempo según los objetivos de política educacional del Estado, los cuales son la cobertura de la educación y la calidad de la enseñanza impartida.

Veremos que el gasto destinado a la educación se ha asignado de manera eficiente en el plano de la cobertura, pero dejando de lado el contexto de la calidad. En este último punto se hará referencia a estudios que confirman la mala calidad de la educación chilena, y por ende, se denota la deficiente focalización en la educación.

Finalmente, experiencias internacionales de países desarrollados son tomadas en cuenta para proponer mejoras a la focalización en la educación, adaptando estas soluciones a la realidad existente en Chile y dando pautas de ayuda a las autoridades para la solución de los problemas que impiden que en nuestro país se imparta una educación eficiente y útil para el **bienestar** de nuestra sociedad en su conjunto.

1.1 Hipótesis:

A continuación se presenta la hipótesis del trabajo a realizar, la cual esta relacionada con la mejora de la focalización en el gasto público destinado a la educación en Chile.

Al querer focalizar el Gasto publico en la educación, una condición necesaria pero no suficiente para el éxito de esta es la cobertura que alcanza, es decir, a cuantos beneficiarios potenciales llega efectivamente la educación (considerando que los beneficiarios son todos aquellos en edad preescolar, escolar y universitaria).

Al existir cobertura, otra condición necesaria que surge es el mejoramiento de la calidad de la educación que se otorga, midiendo con otros parámetros el éxito de la focalización. Entonces, ***más apropiada será la focalización mientras se den de mejor manera las condiciones para que se imparta una educación de buena calidad, sin perder por esto el buen nivel de la cobertura educacional.***

A continuación veremos el marco teórico en el cual se enmarca esta tesis, el cual muestra en que consiste este concepto de focalización, los tipos de políticas focalizadas y los costos y beneficios de cada una, entre otros tópicos.

2.Principios de la Focalización:

La focalización es una herramienta la cual tiene costos y beneficios. Las decisiones de que política focalizar, cuan preciso ser y de que métodos de focalización utilizar variarán según el tipo de política. Este es el primer trade off en focalización. El segundo esta relacionado con errores de la propia focalización, es decir, quien esta erróneamente admitido o excluido de algún programa a través de los procesos usados en la focalización.

2.1 Los Beneficios de la Focalización:

La focalización es deseada principalmente por:

1. El limitado presupuesto destinado al alivio de la pobreza.
2. El costo de oportunidad o ("Trade Off") entre el numero de beneficiarios cubiertos por el programa y la calidad de estos.
3. El deseo de maximizar el beneficio social a través de la reducción de la pobreza, como objetivo del Estado y la sociedad.

Estas tres características muestran que la focalización es deseable porque con ella es posible concentrar los gastos destinados a los programas sociales o de alivio a la pobreza en las personas que más pueden beneficiarse de ellos. Ello economiza dinero y

mejora la eficiencia de los programas. Esto conduce a que el monto del beneficio recibido por cada usuario del servicio es directamente proporcional al grado de focalización de la política, dados los recursos limitados disponibles.

2.2 Los Costos de la Focalización:

Es necesario reconocer que en la práctica la focalización no es perfecta. Existen costos de focalización los cuales pueden hacer que esta no sea viable, dado que el beneficio que generaría sería inferior al costo de llevarla a cabo. Estos costos pueden ser clasificados como:

1. *Costos Administrativos*: Focalizar tiene costos, ya que se debe identificar a los receptores del servicio. Es mucho más barato en este sentido prestar un determinado servicio a toda la población, pero en el otro extremo, sería mucho mejor otorgar este servicio solamente a quienes cumplan determinadas características de ingreso, condición nutricional, edad, etc. lo que es idealmente focalizado, pero muy costoso en términos de implementación. Para identificar a los beneficiarios de un programa se requiere tener un sistema que verifique si los potenciales beneficiarios cumplen los requerimientos de acceso al programa, lo cual en sí genera costos a través de encuestadores, oficinas centrales, programas de informática, etc. es decir, se esperará que los costos administrativos aumenten a medida que la focalización es más precisa.

2. *Costos de Incentivos*: En la medida que las políticas focalizadas representan cambios en los conjuntos de presupuestos para las personas, se infiere que habrá cambios en sus decisiones económicas. Estas reacciones pueden no haber sido consideradas dentro del diseño de los programas, principalmente si ha primado un enfoque “mecánico” el cual excluye la posibilidad de comportamientos endógenos a las políticas. Como resultado se tendrá que el efecto de las políticas difiere del esperado, reduciendo los beneficios o aumentando los costos de los programas².

Un ejemplo de costos relacionados con los incentivos apunta hacia la oferta de trabajo. Aquellas políticas sociales que entregan ingreso, tales como los subsidios monetarios de desempleo o de alimentación, pueden causar desincentivos en la oferta de trabajo, ya que indirectamente están elevando el costo de trabajar. Esto puede conducir a problemas dentro de la economía, reduciendo la oferta de trabajo y por lo tanto elevando el salario de mercado, generando desempleo además del costo estatal de subvencionar a todos aquellos fuera del mercado del trabajo.

3. *Costos Privados*: Este tipo de costos se relaciona con las transferencias privadas. Supongamos que un programa público transfiere ingresos a un grupo de la población que a la vez recibe transferencias de grupos privados como por ejemplo familiares. Al ver la ayuda estatal, los privados pueden tener incentivos a dejar de transferir ingresos, por lo que el beneficio total del programa se ve reducido en el monto que los privados dejan de

² Osvaldo Larrañaga, Apuntes de Políticas Sociales, 2001.

transferir. En un país con elevada migración o entre zonas urbanas y rurales dentro de un mismo país se puede apreciar este fenómeno, así como en aquellos países donde la seguridad social es realizada por agentes privados y no por el estado (países orientales donde los más ancianos son cuidados dentro de la misma familia, versus aquellos países donde la sociedad realiza este cuidado a través del pago de pensiones).

4. *Costos Sociales*: Los cuales están relacionados con los costos de participación. A veces participar en un programa social puede representar un estigma, si esta participación involucra pérdida de autoestima o rechazo social en las personas beneficiarias. Esto puede suceder muchas veces dado que el enfoque general de los programas es de caridad más que de equidad y solidaridad. Otro punto relevante con los costos de participación se refiere a los costos de tiempo de espera, los cuales pueden desincentivar la participación en los programas. Un ejemplo de esto es el caso de la atención en consultorios, donde gente con mayor valoración de su tiempo no se atenderá, dado el costo en tiempo de espera.

5. *Costos de Endeudamiento*: Muchas veces los estados no tienen los recursos suficientes para llevar a cabo las políticas sociales que un país determinado necesita, y como estas son prioridades de los gobiernos, se requiere muchas veces pedir recursos internamente al sector privado, o externamente a los organismos internacionales. Por ejemplo, un problema hasta ahora invisible pero que se dice estará en la agenda futura es el problema del creciente endeudamiento de los estados latinoamericanos para enfrentar la deuda social de la década de los ochenta, la cual se dice, fue financiada en un 50% por préstamos internacionales. Esto supone al menos dos cosas:

Si la focalización se considera como un mero mecanismo de alivio de la condición de pobreza, y no se generan además círculos virtuosos de interacción entre la esfera política social y económica, así como la capacitación de los sectores menos favorecidos, nunca se podrá incurrir en un mayor nivel de crecimiento, y por lo tanto la deuda financiera no podrá ser pagada.

Por otro lado, la progresividad o regresividad del gasto social depende de quien paga y quien recibe. En la actualidad se sabe quien recibe, pero no quien paga estos servicios, por lo que la progresividad del gasto focalizado puede ser puesta en duda, es decir, muchas veces aquellos beneficiarios pueden estar siendo no beneficiados a largo plazo. Por otra parte, si solo se exige un déficit fiscal no superior a determinado porcentaje del producto, los estados cortarán y recaudarán en general de aquellos con menor capital político o representación, es decir, los más pobres.

6. *Costos relacionados con el capital político*: La sustentabilidad de los programas sociales en un contexto de escasez de recursos, dependerá del poder político que posean los beneficiarios. La focalización, al segregar a sectores no pobres de los programas, está creando por otro lado grupos de beneficiarios de bajo o nulo capital político. Por otra parte si los pobres tienen bajo poder de influencia en las decisiones de política, focalizar programas puede llevar a que los beneficios pierdan valor en el tiempo o que los programas nunca existan. A modo de ejemplo, los costos de combatir la malaria son mucho más elevados que el tratamiento del sida, pero existen muchísimos más recursos destinados a combatir esta última enfermedad, ya que la primera solo existe en los países pobres, en tanto el virus del VIH esta presente tanto en los países ricos como

en los pobres.

Por otra parte, si la pobreza fuese contagiosa no habrían pobres ya que se tomarían las medidas apropiadas para solucionar esta condición, pero como solo afecta a una parte de la población, muchas veces no se hace nada para solucionarla.

La importancia relativa de los costos mencionados anteriormente diferirá según el método de focalización y del ambiente político-social. Por ejemplo, los costos administrativos serán más importantes cuando es usada una focalización individual. Los costos de incentivos son menos importantes cuando una focalización categórica es utilizada.

Los costos privados son más importantes cuando son utilizados métodos de auto focalización. Pero todos estos costos deben ser considerados al momento de evaluar la efectividad de los programas de focalización.

2.3 Tradeoffs en los errores de Focalización:

Como vimos anteriormente, los programas no poseen información perfecta de quienes son pobres, ya que la información es costosa. Por lo tanto, al elegir un programa determinado con información incompleta, se puede incurrir en el error de identificar a una persona no pobre como pobre y admitirla en este, lo cual es llamado *Error de Inclusión*, o puede suceder lo contrario e identificar a alguien pobre como no pobre y negarle a este el acceso al programa, cometiendo un *Error de Exclusión*. El análisis se presenta en un cuadro de doble entrada. Un ejemplo de esto se presenta a continuación: Consideremos que existen 1000 hogares, de los cuales 500 de estos son clasificados como pobres. Ahora consideremos un programa que da beneficios a 500 hogares seleccionados bajo un criterio de focalización con información imperfecta. De esos 400 son pobres, es decir poseen ingresos debajo de la línea de la pobreza, y 100 son no pobres, o tienen ingresos sobre la línea de la pobreza. Los 400 hogares pobres y los 100 no pobres son tratados como focalización exitosa. Los 100 hogares pobres excluidos son tratados como “errores de exclusión”, mientras que los 100 hogares no pobres son vistos como “errores de inclusión”.

Esto implica que las tasas de “sub cobertura” y de “filtración” para el programa sean de 20%³ ambas.

Tabla 2.1 Calculando las tasas de sub cobertura y de filtración. Status de Bienestar de los Hogares

³ El hecho de que las tasas de “sub cobertura” y de “filtración” sean iguales, refleja el hecho de que el número de personas en el programa es igual al número de personas pobres, de tal manera que el número de personas erróneamente excluidas será siempre igual al número de personas erróneamente incluidas. Si el número de personas elegibles es mayor (menor) que el número de personas pobres, esto inevitablemente tenderá a aumentar (decaer) la tasa de filtración, y a decaer (aumentar) la tasa de sub cobertura.

Hogares	Pobre	No Pobre	Total
Excluidos del programa	100 (sub cobertura = 20%)	400 (focalización exitosa)	500
Incluidos del programa	400 (focalización exitosa)	100 (filtración = 20%)	500
Total	500	500	1000

Fuente: Elaboración propia.

En general, acciones tendientes a reducir un tipo de error causan aumentos del otro tipo de error. Se da que mientras se trata de reducir los errores de inclusión, se aumentan los errores de exclusión. Lo mismo ocurre con las tasas de sub cobertura y de filtración.

En la práctica, la inevitabilidad de los errores de focalización afecta la decisión de que programa focalizar, cuan preciso focalizar y el método utilizado para la focalización.

Primero, reduce el beneficio potencial ya que exagera el beneficio de la focalización. Segundo, el hecho de que los errores de la focalización en la práctica ocurrirán, y que están inversamente correlacionados, conducirá a que las autoridades deban decidir cual de estos errores son males menores.

Un error de inclusión gasta recursos del programa y hace el programa ineficiente, por ejemplo, dejando menores recursos para los hogares pobres o aumentando el gasto social requerido para la misma tasa de pobres.

Un error de exclusión deja a las personas pobres sin ayuda y hace que el programa sea inefectivo en su misión de reducir la pobreza. Ambos errores son indeseables, y diferentes autoridades tendrán distintos puntos de vista de cual de estos son peores o "menos malos". Generalmente se utilizará aquel programa que reduzca mayormente la pobreza para un presupuesto dado.

Uno de los defectos del análisis de inclusión / exclusión esta relacionado con la distribución de ingresos de la población. Es mejor transferir beneficios a alguien apenas sobre la línea de la pobreza, que a alguien en el tope de la distribución. Pero ambos cuentan igualmente como errores de inclusión. Lo mismo ocurre al analizar casos de focalización exitosos, en donde se cuentan iguales a beneficiarios en el fondo de la distribución y aquellos muy cercanos a la línea de la pobreza, siendo que se quisiera beneficiar primero a aquellos con menores ingresos.

3. Menú de Opciones de Focalización:

Los métodos de focalización tienen todos una meta en común, identificar eficientemente cuales hogares son pobres y cuales no. Para entender la efectividad de estas identificaciones, es útil distinguir entre métodos y actores. Los métodos son las aproximaciones llevadas a cabo para alcanzar un grupo objetivo determinado. Estos pueden ser de tres tipos: evaluación individual o de hogar; focalización categórica y auto selección.

Los actores representan la identidad de los individuos, los cuales llevan a cabo dos roles, la implementación del método de focalización y la consiguiente implementación de la intervención.

3.1 Métodos de Focalización:

3.1.1 Evaluación individual o de hogar:

Es un método en el cual un organismo oficial directamente evalúa, hogar por hogar o individuo por individuo, si el evaluado es realmente meritorio del beneficio de un programa determinado. Es un método de focalización muy laborioso, y de gran elaboración. El respaldo de este tipo de focalización es un test de medias que recolecta

información casi completa de los ingresos de un hogar y / o riqueza, y verifica la información recolectada contra fuentes independientes como registros de impuestos pagados por nivel de ingreso o renta. Esto requiere por supuesto, que existan tales registros y que además se tenga la capacidad administrativa de procesar esta información y de mantenerla al día. Esto en la práctica es bastante exigente, por lo que métodos alternativos son utilizados. Estos son el **Test de Medias Simple**, el **Test de Medias Aproximado** y la **Estimación No Estadística**.

El **Test de Medias Simple**, sin verificación independiente de los ingresos, es bastante utilizado. Una visita al hogar por parte de un asistente social puede ayudar a verificar en una forma cualitativa que los estándares de vida “visibles” (los cuales reflejan riqueza o nivel de ingreso) son más o menos consistentes con las cualidades reportadas por los posibles beneficiarios. Este test de medias simple es utilizado para programas de transferencias directas y subsidios monetarios.

El **Test de Medias Aproximado** es un sistema el cual asigna un puntaje para cada hogar, basado en las características observables de este, como la ubicación y calidad de la vivienda, propiedad de bienes durables, estructura demográfica del hogar, educación y ocupación de los integrantes del hogar, etc. La información provista por los potenciales beneficiarios es generalmente verificada parcialmente, con visitas de asistentes sociales a los hogares. Los puntajes obtenidos se derivan de un proceso estadístico, lo cual hace estos puntajes comparables y rankeables.

La **Estimación No Estadística** como su nombre lo dice, no utiliza métodos de asignación de puntajes ni verificación de ingresos del hogar, sino que los beneficiarios de un programa son elegidos por comités locales los cuales otorgan información sobre el ingreso de un hogar determinado.

3.1.2 Focalización Categórica:

O también llamada focalización grupal, es aquel método en el cual todos los individuos de una categoría específica, como por ejemplo un grupo de personas de determinada edad o pertenecientes a una región en común, son elegidos para recibir un beneficio. Esto implica definir características de los individuos o de los hogares las cuales sean fácilmente observables, difíciles de falsificar y correlacionadas con la pobreza. La edad, el género, la raza, la composición demográfica o la ubicación geográfica son ejemplos comunes que son fáciles de verificar. La edad es una categoría frecuentemente utilizada, como por ejemplo, en programas de alimentación para niños menores de 5 años. La focalización geográfica es incluso más común, utilizada en conjunto con otros métodos.

3.1.3 Auto Focalización:

Bajo auto selección, el programa esta abierto a todos, pero el diseño de este conlleva a que solo aquellas personas pobres sean las beneficiarias de este, y las no pobres no tengan incentivos a utilizar el programa. Esto es posible reconociendo las diferencias entre los costos privados de participación entre los hogares pobres y los no pobres.

Ejemplos de estos programas pueden ser el uso de salarios bajos en empleos públicos, para que solo aquellos con un bajo costo de oportunidad del tiempo opten al trabajo; la transferencia de alimentos de menor calidad o la ubicación de puntos de entrega de servicios dentro de áreas donde la pobreza es predominante y los no pobres tienen altos costos de traslado hacia esos lugares.

Los subsidios universales de comida pueden ser vistos como una forma de auto selección, ya que cualquier persona puede optar a ellos, y los hogares reciben mayores beneficios mientras más se consume de este bien. Es decir, en la práctica los hogares pueden escoger la intensidad de su participación.

3.2 Actores: Implementación de los Métodos de Focalización:

Como antes se explicaba, los métodos se refieren a como la focalización es llevada a cabo; y los actores a quién focaliza y quién implementa estas intervenciones. Los actores pueden ser organismos oficiales de gobierno, organismos estatales, municipales, comunales, así como entes del sector privado o miembros de la comunidad tales como profesores, personal médico y civiles.

Factores como el manejo eficiente de la información de los individuos, la provisión eficiente del servicio o beneficio a un bajo costo y la habilidad de estos para ejecutar el programa tal como se había diseñado, influyen directamente en la decisión de la elección de los actores idóneos.

En los últimos años, la focalización ha sido descentralizada a comunidades locales. Esta consiste en un líder o grupo comunitario, el cual decide a que personas entregar el beneficio del programa. También puede ser eficiente formar comités mixtos, compuestos por asistentes sociales y gente de una comunidad en particular.

La idea es que el conocimiento de las condiciones en que viven familias que componen la comunidad sea una herramienta más eficiente que un test de medias llevado a cabo por un asistente social.

3.3 Consideraciones de Política:

Al revisar el menú de opciones de focalización, la gente que administra estas políticas o programas debe tener en cuenta al menos dos consideraciones. Primero, los métodos de focalización no son mutuamente exclusivos, y pueden ser utilizados en conjunto. De hecho, el uso de un solo método de focalización es inusual.

Y segundo, cuando es ejecutado un programa se deben tener en cuenta cuatro dimensiones, i) el tipo de intervención o programa elegido, por las personas u hogares

que quedan fuera de este, ii) el tipo de focalización elegida, si es la ideal para el tipo de programa escogido, iii) la identidad del actor que planifica el método de focalización y iv) la identidad del actor que lleva a cabo el método de focalización.

A continuación se presentan datos empíricos de lo que ha sido la focalización en el sector de la educación chilena, mostrando el comportamiento del gasto social en la última década, así como las tasas de cobertura de la educación, como variable que puede aproximar a una focalización universal exitosa.

4. Análisis de la focalización en el sector educación en Chile durante la última década:

En el siguiente punto se tratará la relación entre el Gasto Público Social y el grado de Focalización utilizado en las políticas sociales, especialmente en el sector de la Educación. Primero analizaremos la evolución, en la última década especialmente, del Gasto Social Global, como este ha sido una prioridad de los gobiernos de turno, y como han variado los aportes con el paso de los años y los logros de metas propuestas. Finalmente se analizará la focalización del gasto en educación a través de la cobertura educacional, como una variable indicadora del éxito de la focalización de los recursos estatales. También se analizará la situación actual de la educación pública o con financiamiento estatal.

4.1 Evolución del Gasto Social en los años 90:

A partir de los años 90, los gobiernos de turno, han fortalecido especialmente la política social, reorientándola a mejorar la cobertura, calidad y equidad de los servicios sociales básicos priorizando los programas de inversión social, como la educación, por sobre los

asistenciales y, al mismo tiempo, aumentando los recursos destinados a la acción pública social.

Durante este período, como se podrá apreciar a continuación, el gasto ha aumentado significativa y persistentemente en todos los sectores sociales. Las altas tasas de crecimiento de la economía así como los mayores recursos resultantes de la Reforma Tributaria, permitieron financiar esta expansión del gasto y, a la vez, mantener una situación fiscal sana, sin crear presiones inflacionarias.

4.2 Gasto Público y Fiscal Social:

A continuación pasaremos a ver como ha variado el Gasto Público Social y el Gasto Fiscal Social en el período 1989 – 2000, analizando las variaciones porcentuales en esta década, las cuales confirmarán lo dicho en el punto anterior ⁴.

Como se observa a continuación, entre 1989 y 2000 el gasto del gobierno central en funciones sociales alcanzó un crecimiento de 112,4%, en tanto el gasto del tesoro público creció en un 165,7%.

⁴ Fuente: Estadísticas de las Finanzas Públicas, Ministerio de Hacienda. Corresponde a la misma fuente para los gráficos desde el 4.1 hasta el 4.8.

GASTO PÚBLICO Y FISCAL SOCIAL
1990-2000
(En millones de pesos de 2000)

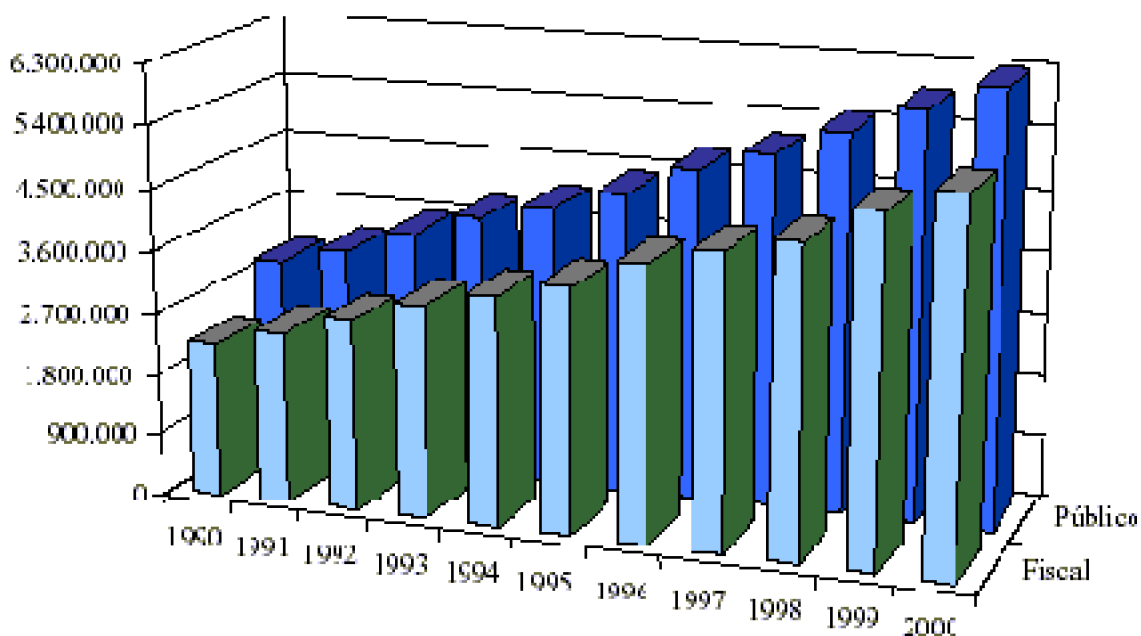


GRÁFICO 4.1

Al apreciar como fue el aporte del gasto fiscal al gasto público social, observamos según las cifras, que este creció desde el 70,1% en 1989 a 84,5% en 2000 (ver gráfico 4.2). Durante la década presenta patrones pro cíclicos a la economía.

GASTO FISCAL SOCIAL / GASTO PUBLICO SOCIAL
1990-2000
(Porcentaje)

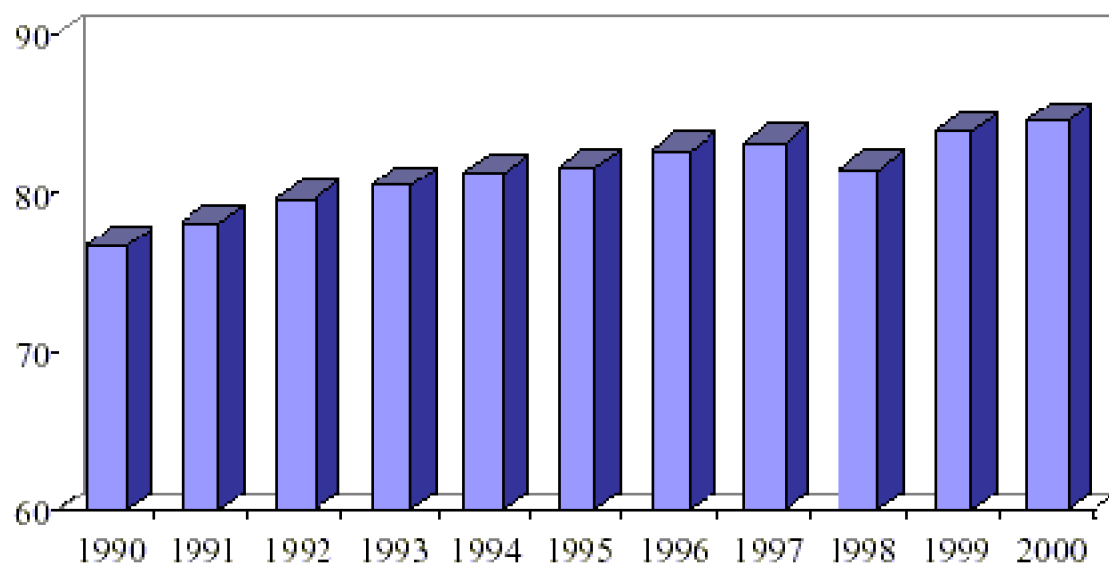


GRÁFICO 4.2

Si hacemos un análisis per cápita (gráfico 4.3), vemos que el gasto público social per cápita creció un 79,8% y el gasto fiscal social per cápita un 116,7%, es decir, cada habitante del país ha recibido un aumento considerable en los recursos dedicados a mejorar la calidad de vida de estos a través de las políticas sociales.

4. Análisis de la focalización en el sector educación en Chile durante la última década:

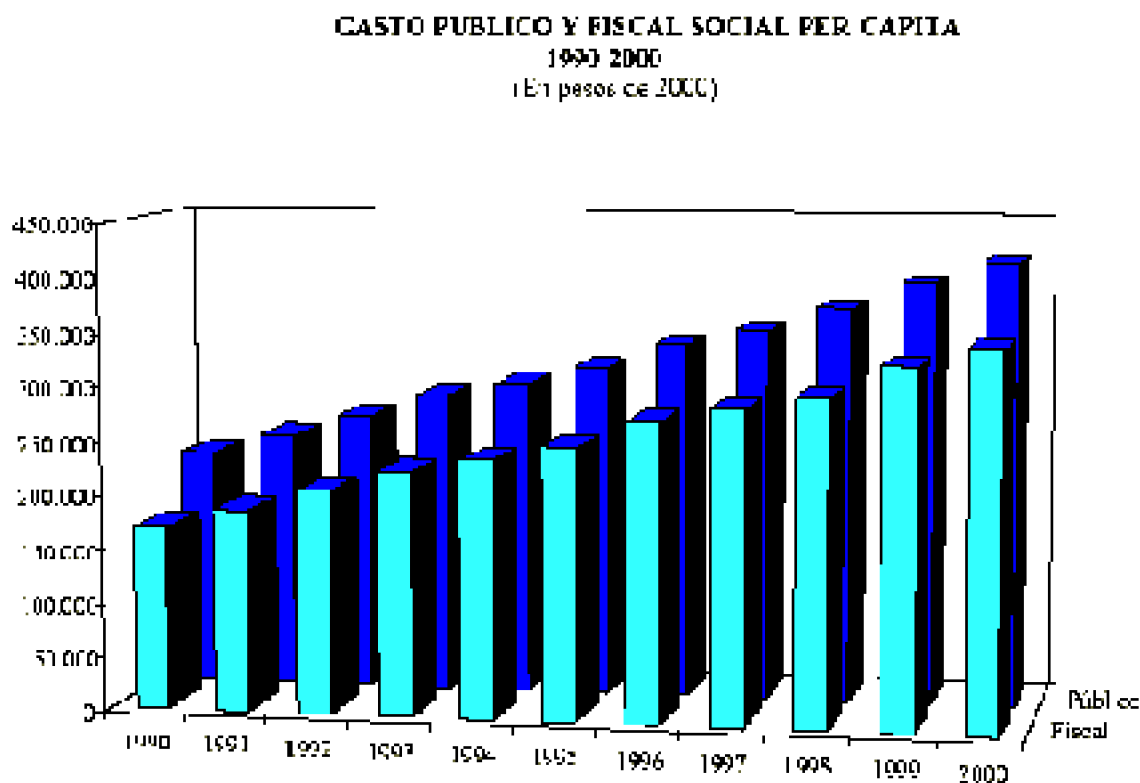


GRÁFICO 4.3

Para hacer una comparación de las magnitudes de estas cifras, a continuación se compararán con el Gasto Fiscal Total y el Gasto Público Total, así como con el PIB.

**GASTO PÚBLICO SOCIAL / GASTO PÚBLICO TOTAL
GASTO FISCAL SOCIAL / GASTO FISCAL TOTAL
1990-2000
(Porcentaje)**

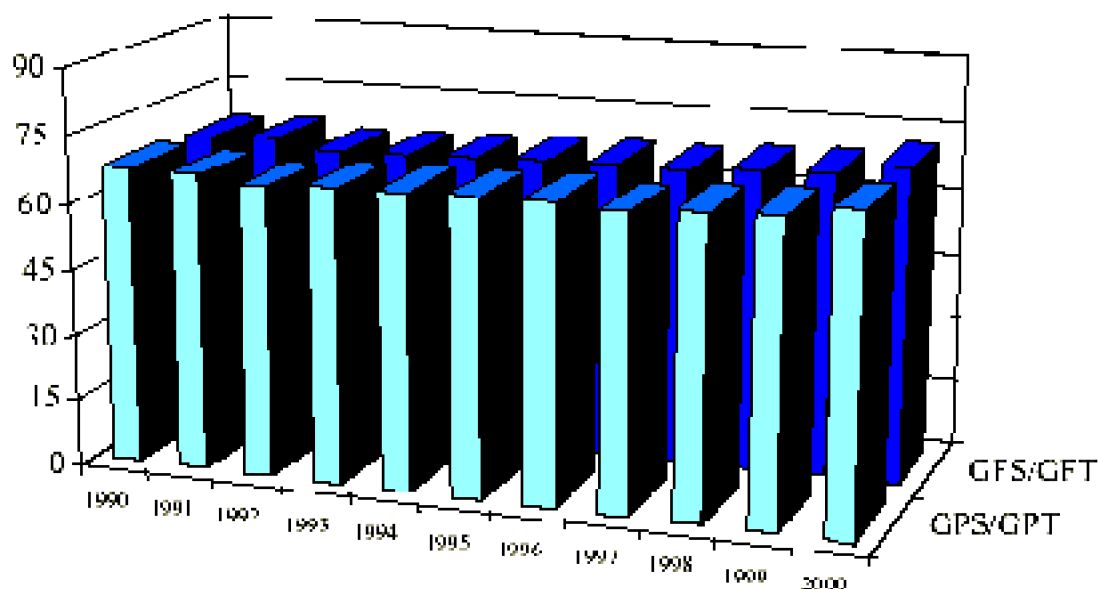


GRÁFICO 4.4

Como se puede apreciar en el gráfico 4.4, en el año 2000, la participación del gasto público social en el gasto público total y del gasto fiscal social en el gasto fiscal total fue de 70,5% y 71,3%, respectivamente, superior a la registrada en 1989 (64,8% y 62,8%, respectivamente).

Si los analizamos como porcentaje del PIB, entre 1989 y 2000 aumentó la participación del gasto fiscal en el PIB desde un 16,4% a un 20,2% y la participación del gasto público en el PIB desde un 22,2% a un 24,0%.

4. Análisis de la focalización en el sector educación en Chile durante la última década:

**GASTO PÚBLICO TOTAL / PIB Y GASTO FISCAL TOTAL / PIB
1990-2000
(Porcentaje)**

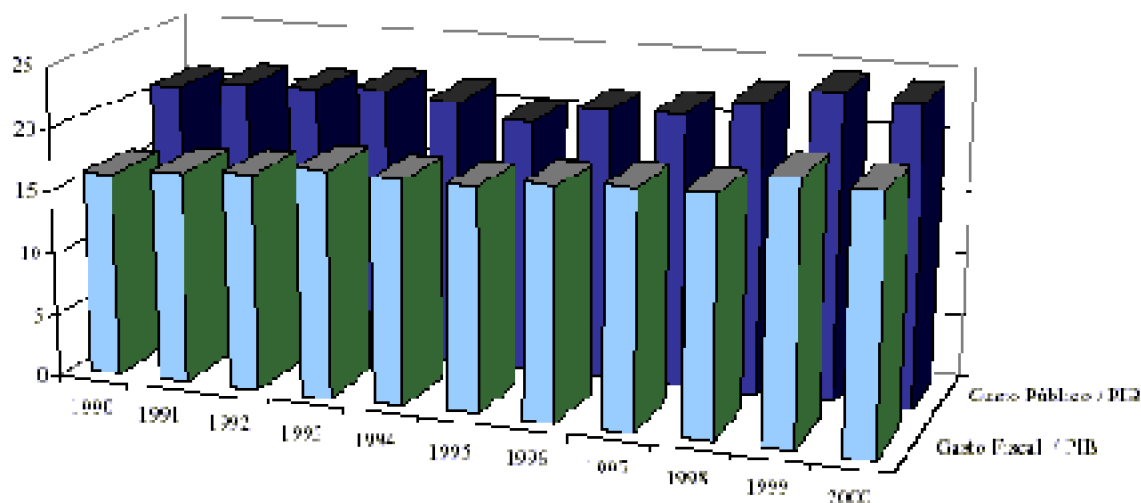


GRÁFICO 4.5

Por lo visto, el Gasto Social en general ha sido una prioridad y se han tomado acciones para mejorar los programas sociales. Ahora necesitaremos saber como el Gasto en Funciones Sociales ha sido distribuido entre las distintas funciones, especialmente en la educación.

En el siguiente cuadro (cuadro nº1) se puede apreciar en detalle como este gasto en funciones sociales es distribuido en los distintos sectores de la política social.

Tabla: Cuadro nº1. Evolución del Gasto en funciones sociales 1991-2000 (millones de \$ 2000)

	1991	1992	1994	1996	1998	2000	Var. % 2000/1991
Salud	210.860	260.441	357.673	400.909	454.842	507.156	140.5
Vivienda	177.510	229.444	296.732	329.973	325.929	311.082	75.2
Previsión	1.240.429	1.324.355	1.515.530	1.758.754	1.907.651	2.337.152	88.4
Educación	630.530	722.575	859.484	1.111.571	1.349.180	1.583.555	151.1
Subsidios	145.089	147.853	157.953	185.301	229.657	246.958	70.2
Otros social	87.505	117.512	142.794	197.342	193.239	305.014	248.6
Total funciones sociales	2.491.923	2.802.180	3.330.166	3.983.850	4.460.498	5.290.918	112.3

Fuente: Elaboración propia a través de las Estadísticas de las Finanzas Públicas, DIPRES.

Ahondando más en el tema, a continuación se presentará la evolución del gasto en educación, observando aquella tendencia antes descrita. El gráfico 4.6 es explicativo.

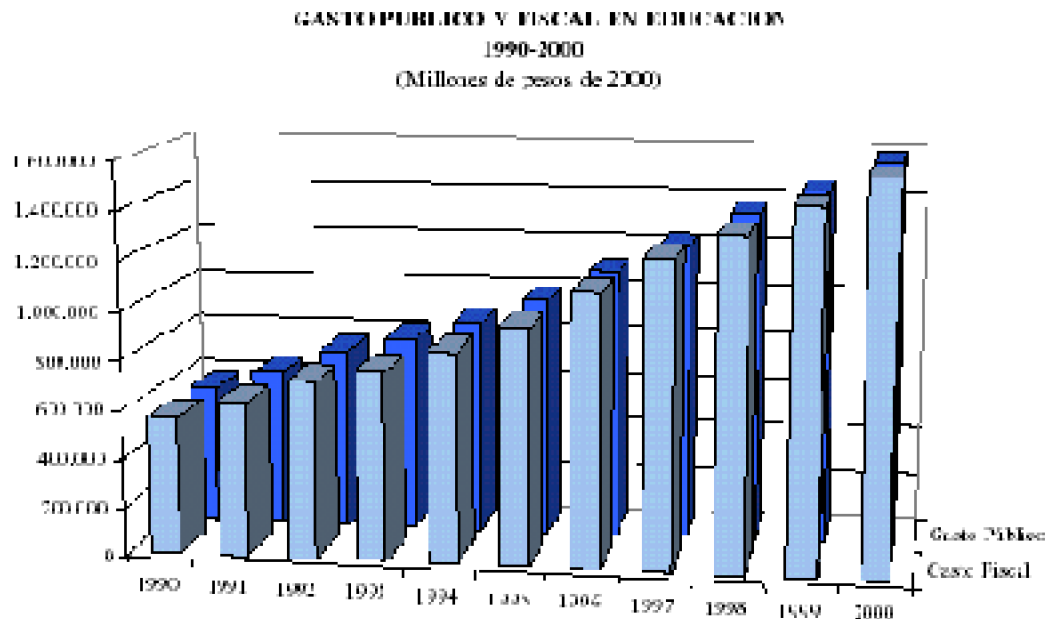


GRÁFICO 4.6

La prioridad otorgada a la educación se ha reflejado en el aumento de 176% del gasto fiscal en educación entre 1989 y el 2000, lo que ha permitido a su vez un aumento del gasto público de 165% en el periodo considerado de 1990 hasta el año 2000. En este último año, el gasto público ascendió a US\$2923 millones, algo así como el 4,2% del PIB.

En el cuadro gráfico 4.7 vemos ahora como este porcentaje ha ido creciendo a través del tiempo, y observamos que entre 1989 y el 2000 la participación del gasto público en educación y del gasto fiscal en educación en el PIB aumentó desde 2.6% a 4.2%, y desde 2,5% a 4,2% respectivamente.

**GASTO PUBLICO EN EDUCACION / PIB Y
GASTO FISCAL EN EDUCACION / PIB
1990-2000**
(En porcentaje)

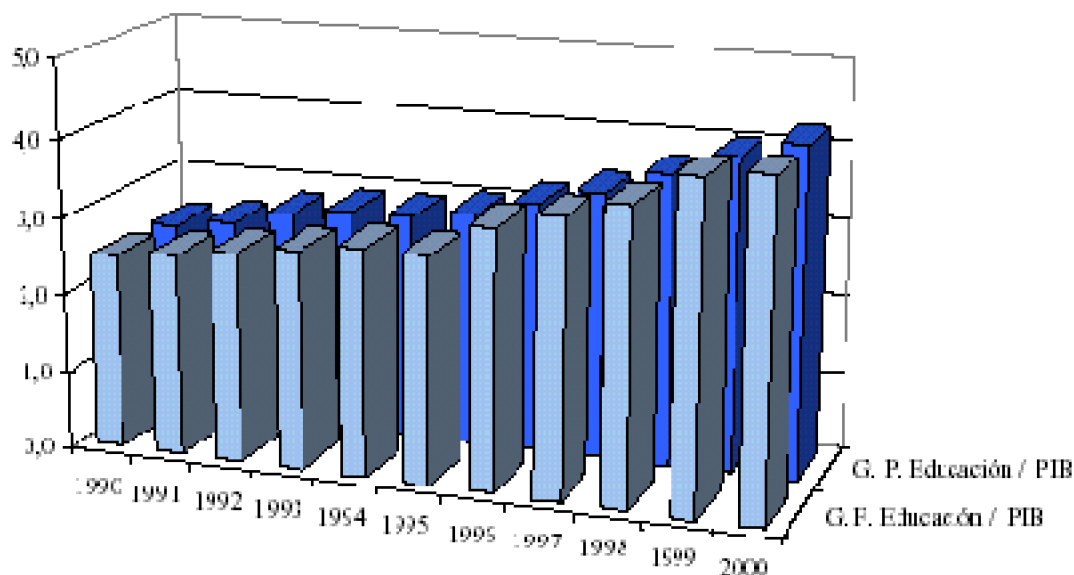


GRÁFICO 4.7

Al observar las cifras se puede concluir que la educación es aquella función social con una mayor preocupación latente del estado por su desarrollo y evolución, o en otras palabras, se puede observar la prioridad de los gobiernos en los programas de inversión social por sobre los asistencialistas. Esta prioridad viene dada principalmente por dos razones.

Primero, el Estado tiene la misión fundamental de garantizar educación a toda la población, independiente de su nivel socio económico, es decir, de lograr una cobertura completa en los sectores objetivos, dada las políticas de auto focalización analizadas con anterioridad. Y en segundo lugar, no es suficiente cubrir a toda la población objetivo con educación de baja calidad, por lo que la calidad de la educación ha sido también otra razón para que el gasto en educación aumentase a más del doble en los últimos 10 años.

4.3 Análisis de la cobertura educacional en Chile (1990 – 2000) y situación actual de la Educación Pública:

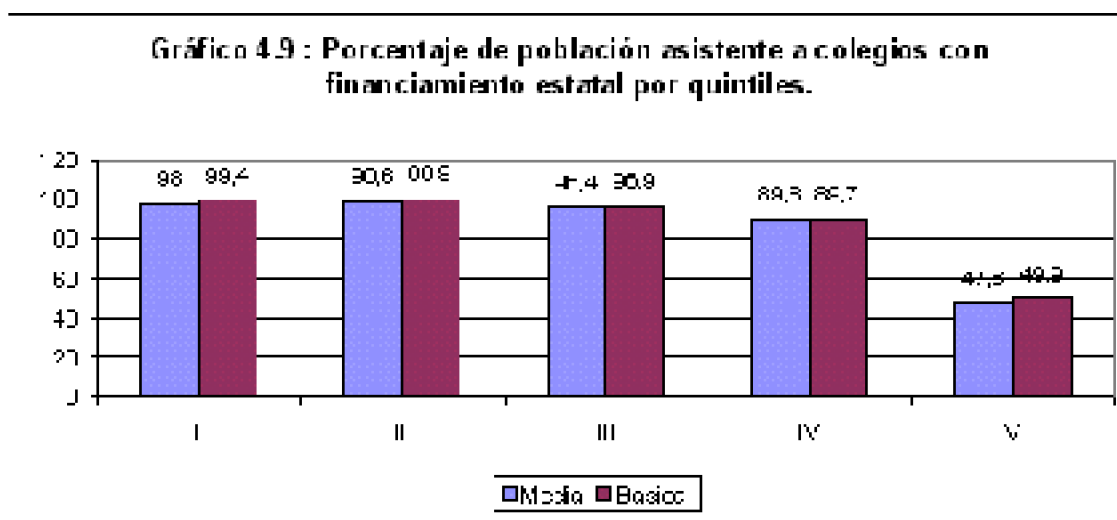
En el siguiente análisis se entregan los principales resultados en educación, mostrando además la situación actual de la Educación Pública a fines del año 2000.

El análisis de los temas se realizará por quintil de ingreso. Para construir estos quintiles se ordenan los hogares de forma creciente, de acuerdo a su nivel de ingreso autónomo per cápita. Luego, se divide el total de hogares en 5 grupos de igual tamaño,

cubriendo cada uno un 20% del total; de modo que el primer grupo (primer quintil) comprende a los hogares de menores ingresos y el último grupo (quinto quintil) representa a los con mayor ingreso per cápita.

Como se mencionaba en el punto, en nuestro país el Estado tiene un rol central en la provisión de educación. Así es como, en el año 2000, la mayoría de la población escolar, alrededor de 3 millones 196 mil niños y niñas, asiste a establecimientos educacionales financiados con recursos del Estado, alcanzando la matrícula que asiste a establecimientos particular pagados sólo al 8,9% del total.

En el siguiente gráfico ⁵ se puede apreciar la situación de la Educación Estatal a fines del año 2000, mostrando tasas de cobertura excelentes sobre todo en los 3 quintiles más pobres. Los altos porcentajes de participación en los quintiles mayores se debe a la naturaleza de la focalización en la educación (Auto Focalización, o focalización universal).



4.3.1 Cobertura educacional por nivel de enseñanza:

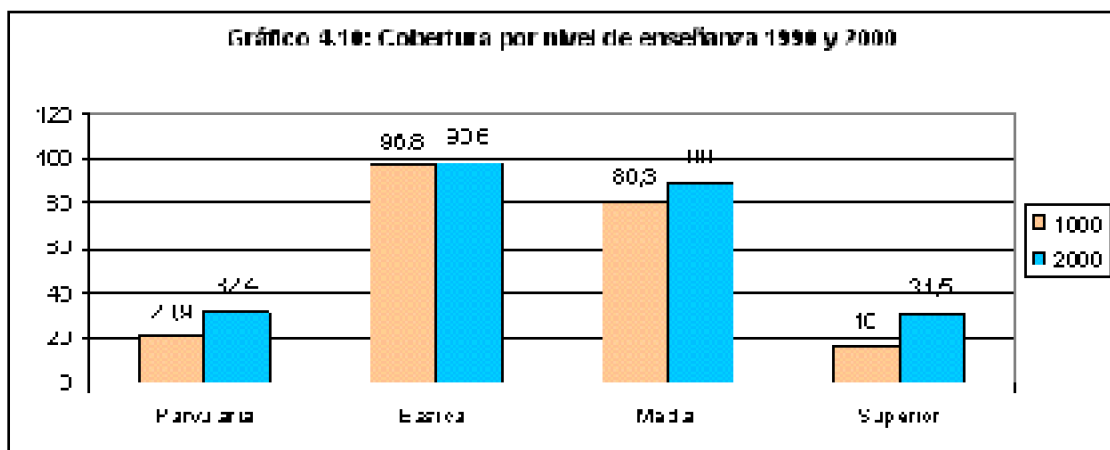
Entre 1990 y el año 2000, la cobertura ⁶ en todos los niveles de enseñanza crece, es decir, al final de esa década más niñas, niños y jóvenes se encuentran asistiendo a un

establecimiento educacional, dando buenos indicios de focalización correctamente llevada a cabo. Cabe mencionar que los mayores cambios se producen en la enseñanza superior, preescolar y media. En la enseñanza básica la cobertura también crece, pero a un ritmo menor ya que las tasas de cobertura son casi de un 100%.

⁵ Todos los gráficos están expresados en porcentaje, y con la misma fuente (Elaboración de MIDEPLAN a través de la encuesta CASEN 2000)

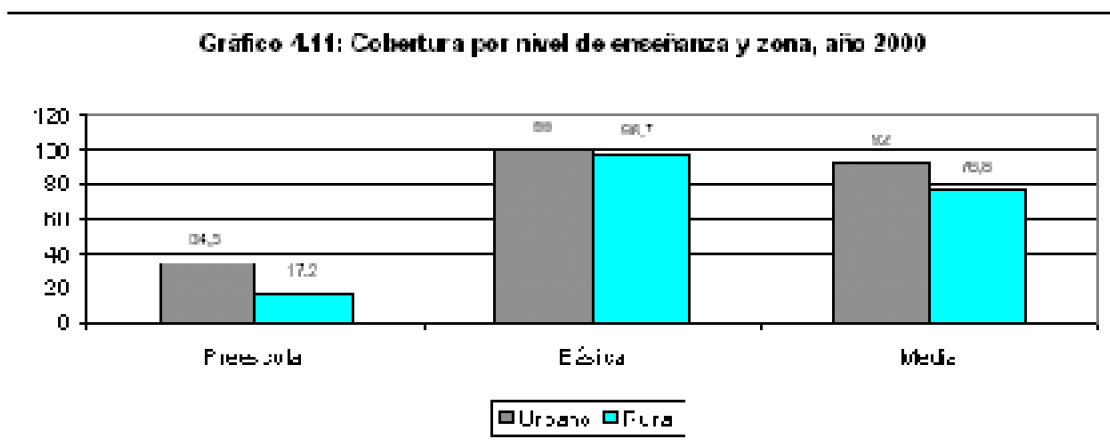
⁶ En el anexo n°1 se indica la metodología de MIDEPLAN para calcular la cobertura.

4. Análisis de la focalización en el sector educación en Chile durante la última década:



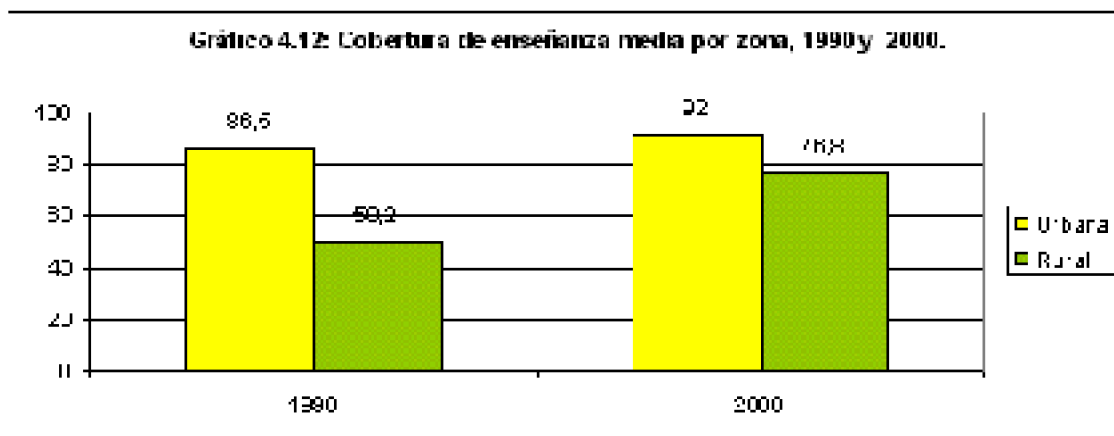
4.3.2 Cobertura educacional por zona:

Así como analizamos la diferencia en las coberturas por nivel de enseñanza, también es necesario ver que sucede cuando hablamos del sector donde habita el estudiante, ya que se podría pensar que el costo alternativo de no estudiar es más elevado en el sector urbano que en el rural, por lo tanto se podría pensar que las tasas de cobertura de la educación van a ser más elevadas en el sector urbano. Por esto a continuación se muestran las cifras de cobertura educacional por nivel de enseñanza desagregadas en sector urbano y rural.



Las diferencias son bastante grandes sobre todo en la educación preescolar y en la Media, ya que se puede concluir que los estudiantes del sector rural tienen más incentivos a dejar los estudios cuando ingresan a la educación media, que los jóvenes de sectores urbanos. La diferencia se analiza en el siguiente gráfico, desagregando la evolución en el tiempo de la cobertura de la enseñanza media por zona.

Es interesante apreciar que ha sucedido en la Educación Media durante la última década. El siguiente gráfico nos muestra como ha cambiado las tasas de cobertura durante los últimos 10 años, en los sectores rural y urbano.



Se puede observar claramente que la cobertura en la educación media ha aumentado, y que los gobiernos de turno han puesto énfasis en que los jóvenes no abandonen la escuela, llevando a aumentos notables en ambos sectores, pero más que nada un aumento relevante en el sector rural, de casi un 25% lo que quiere decir que de 4 jóvenes del sector rural en los 90, solo 2 asistían a la escuela; pero gracias a las políticas de aumento del gasto en educación ahora 3 de los 4 alumnos mencionados están cursando la educación media, y por ende obteniendo un mayor capital humano conducente a una mejora en su condición económica futura.

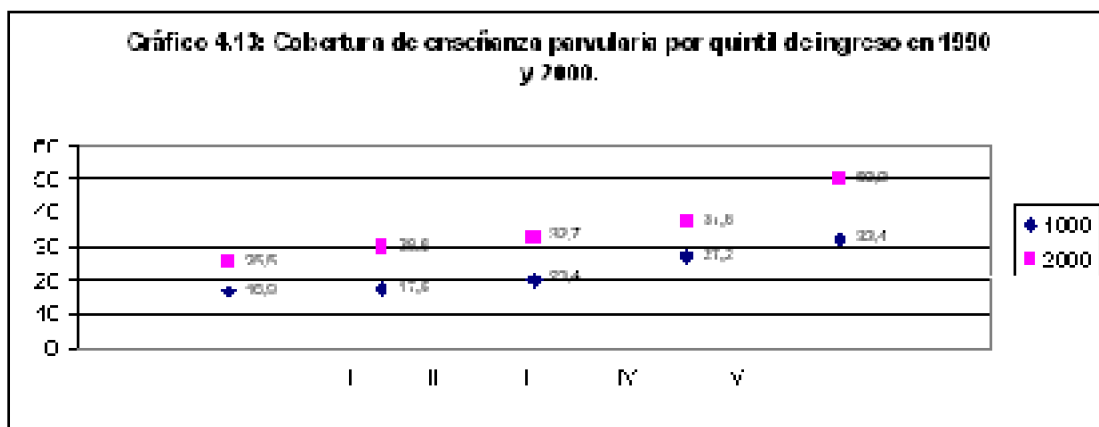
4.3.3 Cobertura educacional parvularia:

Entre 1990 y el 2000, se produce un crecimiento de la cobertura en todos los quintiles de ingreso en todos los niveles de enseñanza, llevándose a cabo una focalización exitosa si es que tomamos las altas tasas de cobertura como una variable indicadora de buena focalización.

En la educación preescolar continúan existiendo importantes diferencias de cobertura según el nivel de ingreso de los hogares. Igualmente, se observa un aumento de 8,6 puntos porcentuales en el primer quintil y de 12,1 puntos porcentuales en el segundo.

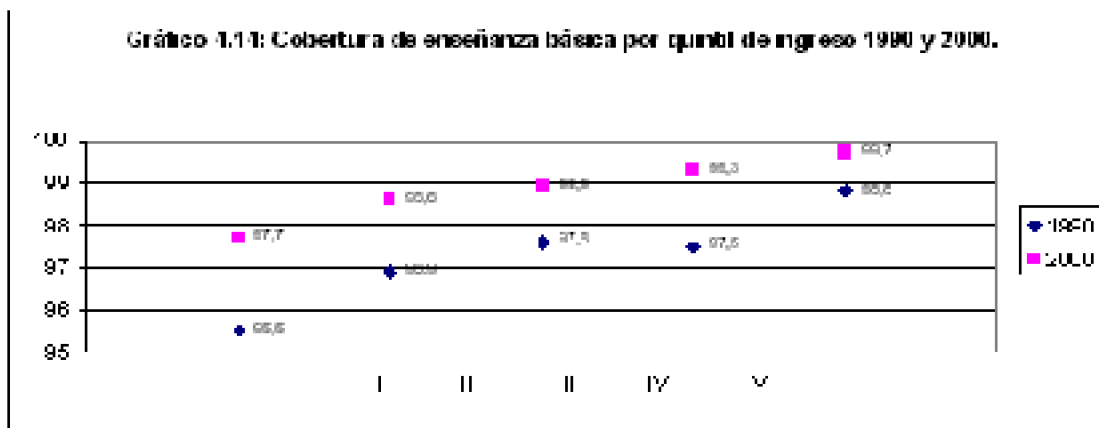
Es necesario mencionar que incluso en el quintil quinto, las tasas de cobertura no son cercanas al 100%, ya que en este sector de la educación no hay información relevante sobre los efectos que provoca en la educación futura del niño, por lo que muchos niños en edad se quedan en su casa o simplemente son educados por sus madres.

4. Análisis de la focalización en el sector educación en Chile durante la última década:



4.3.4 Cobertura educacional básica:

En la enseñanza básica la cobertura también crece en todos los quintiles. Se destaca que son los primeros quintiles, es decir, en la población de menores ingresos, donde se producen los cambios más importantes, mostrando otro efecto importante en la eficiencia de la focalización. En efecto, el incremento registrado en el primer y segundo quintil, corresponde a 2,2 y 1,7 puntos porcentuales, respectivamente. Estos incrementos redujeron la brecha de cobertura por nivel de ingreso. El gráfico 6 es claro en mostrar estos exitosos incrementos en la cobertura de la enseñanza básica, comparable con los niveles de países desarrollados.

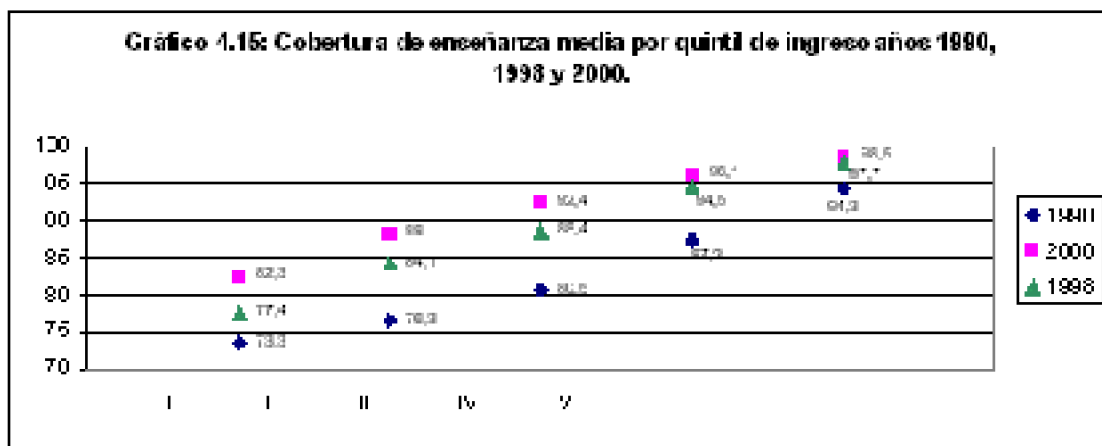


4.3.5 Cobertura educacional media:

En la educación media se destaca también el importante crecimiento de la cobertura en la población perteneciente al 60% de los hogares de menores ingresos.

Así es como, en el primer quintil la cobertura creció en 9,9 puntos porcentuales, en 11,7 puntos porcentuales en el segundo y en 11,9 puntos porcentuales en el tercer quintil. Entre 1998 y el 2000, la cobertura de enseñanza media se incrementó desde 77,4% a 82,3% en la población del primer quintil de ingreso, lo cual corresponde al mayor

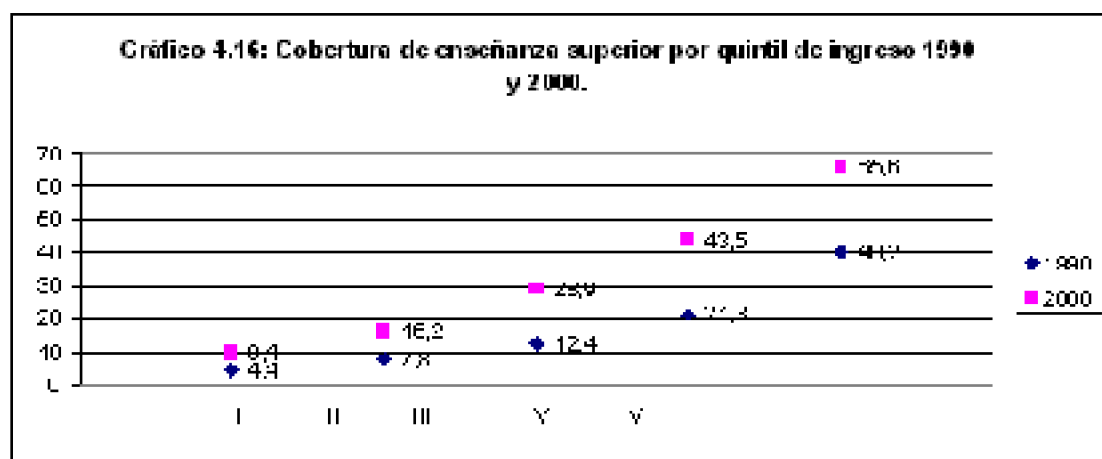
incremento en la década. También se observa claramente que la cobertura en el quintil de ingreso mayor es de casi el 100%, mostrando que el costo alternativo de no estudiar es más bajo que en los quintiles de menor ingreso.



4.3.6 Cobertura educacional superior:

Entre 1990 y el 2000, crece la cobertura de educación superior en todos los quintiles de ingreso. En los tres primeros quintiles, es decir en la población del 60% de hogares de menores ingresos, se duplica la cobertura en el período.

Entre 1990 y 2000, disminuye la brecha entre el primer y quinto quintil. En efecto, en 1990 la cobertura de educación superior en el quinto quintil (20% con mayores ingresos) correspondía a nueve veces la registrada en el primer quintil (20% con menores ingresos) en el 2000 corresponde a siete veces.



Cabe mencionar que aunque las cifras muestren que la cobertura ha aumentado, las cifras son insuficientes para los quintiles más bajos, ya que si se comparan con las del quintil mayor, la diferencia es 7 veces la cobertura del quintil más bajo. Este es un sector crítico, ya que se observa la diferencia más abismante entre quintiles, además de ser esta la educación que finalmente otorgará retornos al capital humano adquirido durante todo el

ciclo de educación recibido por el alumno.

4.4 Conclusiones del análisis:

Al observar las cifras, es posible señalar que la educación pública en Chile ha sido una prioridad, y que el Estado ha actuado acorde a esta durante los últimos 10 años. El Gasto Social global destinado a la educación ha aumentado, llevando a que las tasas de cobertura, especialmente de la educación básica y media sean exitosas. Pero en materia de cobertura falta aún mejorar esta en la educación parvularia y especialmente en la educación superior.

El aumento de la cobertura en la educación parvularia debe llevarse a cabo como una meta próxima a cumplirse, ya que además de ser fundamental en las bases de los conocimientos del alumno en la enseñanza básica, aclimata al niño a un ambiente escolar futuro, y ayuda muchas veces a las madres a tener mayor tiempo para otras actividades como empleos part time, aumentando el ingreso del hogar.

Por otro lado, aún más necesario es aumentar la cobertura en la educación superior, ya que este tipo de enseñanza es fundamental, al capacitar al alumno de manera más efectiva que la educación media, e instruirlo para poder participar del mercado del trabajo y obtener un mayor retorno a su educación.

Y finalmente, al observar las excelentes tasas de cobertura de la educación básica y media una duda surge igualmente: ¿ Son estos buenos niveles de cobertura una condición suficiente para asegurar que el alumno posea los conocimientos básicos para ingresar a un nivel de educación superior?. A primera vista se podría decir que sí, ya que se están impartiendo bases a la mayoría de los niños y jóvenes entre 6 y 18 años, y por ende estos están adquiriendo conocimientos básicos como lectura, escritura y matemáticas. Pero todo esto se supone dentro de la teoría, ya que otra opinión existe dentro del ambiente político económico del país. La calidad de la educación recibida es insuficiente, y los conocimientos no son adquiridos de manera eficiente, por lo que es necesario, además de seguir aumentando la cobertura, mejorar la calidad de los conocimientos impartidos.

A modo de ejemplificar el punto anterior, una política de alimentación que logra una focalización perfecta y entrega alimentos a toda la población que realmente la necesita, no tiene razón de ser si estos alimentos están en mal estado, o no suministran los requerimientos mínimos de vitaminas y proteínas que necesita un ser humano en su alimentación diaria. Es decir, una educación de mala calidad no tiene los efectos deseables que busca el Estado al impartir esta.

5. Análisis del problema de la calidad de la educación chilena:

El siguiente capítulo nos muestra en profundidad el gran problema actual de la educación pública en Chile, el bajo nivel de calidad que se imparte en los establecimientos educacionales con financiamiento estatal. Es así como a continuación se describe el actual sistema educacional chileno, y luego se analiza el problema de la calidad desde variados puntos de vista.

5.1 El sistema educacional chileno:

5.1.1 Organización y niveles de enseñanza:

La educación chilena es administrada por un sistema mixto, con un rol conductor del Estado nacional, una operación descentralizada de la educación pública y una fuerte área de gestión privada (el 43% de los escolares concurre a centros de tenencia privada).

La administración de los establecimientos educacionales de los niveles de educación básica y media la realizan los municipios u organismos privados. Existen, además, organismos descentralizados que administran establecimientos de educación preescolar

y universidades autónomas encargadas de la educación superior.

En este marco de descentralización, el Estado asume principalmente la responsabilidad de definir los objetivos de la educación, crear las condiciones para una creciente igualdad de oportunidades, propiciar el incremento de la calidad, fomentar la investigación e innovación educativa y asegurar la unidad del sistema.

La estructura del sistema educativo ⁷ está compuesta por cuatro niveles de enseñanza: **Educación Parvularia, Educación General Básica, Educación Media y Educación Superior.**

La **educación parvularia** no es obligatoria y atiende niños entre 0 y 5 años. El Estado provee la educación parvularia, además de financiar y apoyar técnicamente a los organismos autónomos, tanto como a las escuelas municipales y privadas gratuitas que mantienen grados parvularios anexos.

La **educación general básica** tiene como principales objetivos el desarrollo de la personalidad del alumno y su capacitación para una mejor integración al medio social, a través del aprendizaje de los contenidos mínimos obligatorios que le permitan continuar su educación formal. Se compone de 8 grados de estudio, y se caracteriza por ser obligatoria dentro del sistema educativo.

A su vez, estos 8 grados se dividen en dos ciclos: primer ciclo básico, de cuatro años, en el que se tratan de preferencia contenidos básicos con una metodología global, y un segundo ciclo, también de cuatro años, en que los contenidos se organizan por asignaturas y actividades de formación más específicas. El rango de edad de atención de la educación básica es desde 6 y hasta 13 años de edad.

La **educación media** atiende a la población escolar que ha finalizado la enseñanza básica y permite la continuación de estudios en la educación superior o a la incorporación a la fuerza laboral. Tiene una duración de cuatro años de estudios y atiende alumnos entre 14 y 17 años de edad. En los dos primeros años de la educación media, se imparte formación común y en los dos últimos, formación diferenciada, principalmente con dos modalidades de estudio: Humanístico Científica y Técnico Profesional.

La educación media se ofrece en liceos o colegios de administración municipal o de administración privada, con y sin financiamiento estatal. Hay también liceos técnico profesionales administrados por corporaciones de derecho privado, con un aporte estatal especial.

Finalmente, la **educación Superior** es impartida por tres tipos de instituciones: Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica. Las universidades pueden ser públicas o privadas, estas últimas con o sin aporte financiero estatal. Los Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica, son todos privados sin financiamiento estatal.

A continuación se analiza con mayor detalle el rol del Estado en la administración y suministro de la educación.

⁷ Ver anexo n°2.

5.1.2 El rol del Estado en la Educación:

Con respecto a su rol en la Educación Chilena, el Estado de Chile mantiene funciones normativas, evaluativas, de supervisión y apoyo técnico, de financiamiento y control. El Ministerio de Educación aprueba los planes y programas de estudio, los cuales poseen una vigencia nacional y un carácter de obligatorios. Pero hacia 1990, en la nueva Ley Orgánica Constitucional de Educación, se reconoció la competencia de los centros educativos para elaborar y aplicar su propio currículum ("descentralización curricular"), dando mayor flexibilidad a la educación y propiciando la apertura de nuevos centros educacionales, principalmente del sector privado.

Como se menciona en el punto anterior, para el caso de la educación básica y media, las competencias de administración directa de centros educativos están descentralizadas en las municipalidades o entidades privadas.

Por otra parte, además de las formas libres de educación, existe la educación privada con "reconocimiento oficial", que se ajusta a las normas sobre currículum fijadas por el Estado y que cumple ciertos requisitos legales mínimos. A ella concurre el 43% de los alumnos de básica y media y el 50% de los estudiantes de educación superior.

En el nivel escolar, la educación privada está dividida en dos: la financiada por las familias y la que recibe aporte financiero estatal. Esta última es conocida como "educación particular subvencionada", y nace como una solución privada a un problema público, es decir, el Estado incentiva la participación de los privados en la provisión de la educación.

El Estado mantiene un sistema de subvenciones para la educación privada gratuita que, desde 1980, rige también para las escuelas y liceos municipales. Actualmente, un 92% de los alumnos de la educación básica y media concurren a centros públicos (municipales) o privados que reciben subvención estatal.

Por otra parte, contribuye a la educación descentralizada con apoyos técnicos e insumos materiales tales como distribución gratuita de textos de estudio, provisión de bibliotecas de aula a todos los alumnos de la educación básica, prestaciones o beneficios asistenciales a los estudiantes de bajos recursos, perfeccionamiento gratuito a los docentes, programas de mejoramiento de la calidad educativa y asesorías técnicas. El acceso a estos beneficios se otorga tanto a los centros municipales y como a los particulares subvencionados.

En la educación superior existen variadas opciones de estudio. Por un lado están las Universidades estatales autónomas y las Universidades privadas establecidas con anterioridad a 1980 (conocidas como "tradicionales"), las cuales reciben aportes estatales para su financiamiento. Existen además apoyos de créditos y becas para los estudiantes de menores recursos y fondos concursables para el desarrollo institucional y para la investigación científica y tecnológica.

Por otro lado, existen también las Universidades públicas, Universidades, Institutos Profesionales y Centros técnicos post-secundarios privados creados después de 1980 los cuales solo gozan de una forma reducida de aporte estatal o simplemente no tienen

derecho a este.

Finalmente, el Estado desde 1991, financia las mejoras salariales de los docentes. De este modo, las remuneraciones del personal y sus reajustes periódicos son financiados principalmente por la subvención educacional, la cual es incrementada proporcionalmente a estos efectos.

A continuación se detallan las formas de financiamiento de la educación en Chile, tanto escolar como superior.

5.1.3. Fuentes de financiamiento

Se analizarán a continuación las principales fuentes de financiamiento, tanto del sistema escolar, como de la educación superior.

5.1.3.1 Financiamiento del sistema escolar:

Las principales fuentes de financiamiento del sistema escolar son: el Aporte Fiscal, el Financiamiento Compartido, los Aportes Municipales y los cobros que realizan los establecimientos particulares.

El aporte fiscal se refiere a la subvención de escolaridad. De acuerdo al DL N°3474 de 1980, existe una subvención de carácter fiscal que se otorga mensualmente a los establecimientos municipales o particulares adscritos a esta modalidad de financiamiento por cada alumno que asiste a clases.

Esta subvención consiste en un pago por alumno en base a una unidad de cuenta denominada Unidad de Subvención Escolar (USE). El monto de subvención en USE difiere de acuerdo al tipo de enseñanza (parvularia, básica, media, adultos, etc.), nivel educacional, tipos de escuela (diurno, vespertino), región geográfica y ruralidad, reflejando así las diferencias en los costos de proveer enseñanza.

El aporte mensual que recibe el establecimiento por concepto de subvención de escolaridad se calcula en base al promedio de asistencia efectiva de los alumnos en los últimos tres meses.

El modelo de financiamiento actual delega en los padres y apoderados la decisión de elegir el establecimiento al que asistirán los alumnos. Así, esta decisión define el destino de los recursos otorgados por el Estado a través de la Subvención, y evita por otra parte incentivos no deseados.

El financiamiento compartido es una modalidad en la cual los cobros mensuales a padres y apoderados se suman al financiamiento fiscal con el objeto de colaborar con la educación de sus hijos. El acceso a esta modalidad es voluntario para los entes particulares.

Para la educación municipalizada, en el caso de la enseñanza media, el financiamiento compartido está sujeto a la aprobación de los apoderados del establecimiento, mientras que las escuelas municipales básicas están excluidas de este esquema. Esta modalidad prevé un descuento a la subvención fiscal en función del pago

familiar.

En el año 1998 el cobro mensual promedio de la modalidad de financiamiento compartido alcanzó aproximadamente a los \$5.500 en moneda del mismo año. A su vez, alrededor de un 71,8% de la matrícula de los establecimientos particulares subvencionados había entrado a este sistema de financiamiento. En el sector municipal, en cambio, tan sólo un 4,6% de la matrícula se había adscrito a esta modalidad de financiamiento.

Mediante el artículo 26 del DFL N°2 de 1996, agregado por la Ley 19.532 de 1997, se crea un sistema de exención de cobros o sistema de becas con el objeto de beneficiar a alumnos, principalmente de niveles socioeconómicos bajos.

El sistema de exención de cobros funciona a través de la creación, en cada establecimiento, de un "Fondo de Becas", el cual se financia a través de aportes fiscales mediante la entrega al sostenedor de una determinada proporción de la cantidad descontada de la subvención, y con aportes del sostenedor provenientes de los cobros por financiamiento compartido. Del mismo modo, la Ley N°19.532 establece la obligatoriedad de informar a los padres y apoderados del máximo de reajustabilidad de los cobros para un período de tres años. La entrada en vigencia de esta norma corresponde al año 1999.

Los aportes municipales son recursos que destinan las municipalidades a los diferentes establecimientos de su dependencia. Estos recursos son adicionales a los recursos fiscales y tienen por objeto contribuir a la administración y desempeño de los establecimientos. En el año 1998 estas transferencias alcanzaron los \$53.081 millones.

Por último, existe el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, un mecanismo a través del cual el Estado financia proyectos de infraestructura en establecimientos del sistema municipal. En 1998 el Estado entregó por esta vía \$12.117 millones.

5.1.3.2 Financiamiento de la educación superior:

Entrando en el ámbito de la educación superior, las formas de financiamiento difieren diametralmente del sistema escolar, dado el mayor nivel de conocimiento e investigación obtenido en este nivel educacional.

Las universidades tradicionales reciben recursos fiscales principalmente a través del Aporte Fiscal Directo, el Aporte Fiscal Indirecto, el Fondo de Desarrollo Institucional, los aportes a los Fondos Solidarios de Crédito Universitario, las Becas de Arancel y los aportes de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT).

Por su parte las universidades privadas pueden acceder al **Aporte Fiscal Indirecto** y a los aportes de **CONICYT**, mientras los Centros de Formación Técnica y los Institutos Profesionales sólo pueden acceder al **Aporte Fiscal Indirecto**.

Cabe mencionar que ambos tipos de instituciones de educación superior tienen ingresos de fuentes no estatales, ya sean de investigación para privados o aportes directos de instituciones privadas, con fines de descuento tributario u otros.

El **Aporte Fiscal Directo** corresponde a un subsidio de libre disponibilidad, siempre

y cuando sea una universidad tradicional. El **Aporte Fiscal Indirecto** es un aporte concursable cuyo criterio de distribución es la matrícula de los alumnos de primer año de más alto puntaje de la Prueba de Aptitud Académica.

El **Fondo de Desarrollo Institucional** financia proyectos de infraestructura, equipamiento y mejoramiento de la calidad de Universidades Tradicionales. Los Aportes a los **Fondos Solidarios de Crédito Universitario** son una contribución al fondo de financiamiento crediticio de estudios superiores para alumnos que pertenecen a las Universidades Tradicionales.

Las **Becas de Arancel** son un aporte del Estado, administrado por las Universidades, para cubrir total o parcialmente el arancel de alumnos de escasos recursos que cursan estudios en Universidades Tradicionales.

Finalmente, los aportes que se reciben a través de CONICYT corresponden al Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDECYT); al Fondo Nacional de Fomento de Ciencia y Tecnología (FONDEF), ambos fondos concursables en base a proyectos; a las Cátedras Presidenciales y a las Becas Nacionales.

A partir de 1998 entra en vigencia, mediante decreto N°672 de junio de 1998, el **Programa de Becas Juan Gómez Millas**, el cual asignó un monto equivalente a \$1.107,8 millones para un total de 1.142 alumnos beneficiados, la cual se destina a estudiantes de primer año de Instituciones de Educación Superior Autónomas.

Ya conociendo un poco más de cómo funciona por dentro el sistema educacional chileno, podemos dar una visión más crítica a un problema que está latente dentro de este análisis: Ya que sabemos que la cobertura es excelente, y que el gasto público destinado es creciente ¿Es realmente buena la calidad de la educación que se imparte en nuestro país?

5.2 La calidad de la educación en Chile:

Como referente a la pregunta anterior, se analizarán a continuación dos estudios ya realizados, los cuales han investigado el tema de la calidad de la educación, tanto escolar como universitaria. Cada uno de estos estudios arrojará una conclusión, la cual apoyará la idea de que la calidad de la educación en Chile es mala y no ha mejorado.

5.2.1 La Calidad de la educación escolar no ha variado:

El Instituto Libertad y Desarrollo⁸ dio una señal de alerta con respecto a la calidad de la educación. Según los resultados de la última prueba SIMCE (Sistema de medición de la calidad de la educación) del año 2001, no se ha producido mejoramiento alguno en la calidad de la enseñanza media, ya que no han habido mejoramientos en los resultados de las pruebas correspondientes a lenguaje y matemáticas, en comparación con el

⁸ Temas Públicos, 25 de octubre 2002.

SIMCE rendido en el año 1998.

5.2.1.1 Resultados SIMCE 2001:

Según el estudio, los puntaje promedio obtenidos en el SIMCE 2001 alcanzan a 248 en matemáticas y 252 en lenguaje, los que muestran un estancamiento en relación a los resultados de la evaluación anterior realizada en 1998. Este estancamiento se repite en casi todas las categorías socioeconómicas, y las únicas variaciones significativas que se presentan corresponden a un alza del rendimiento en lenguaje y disminución del rendimiento de matemáticas del grupo socioeconómico bajo, mientras se produce un aumento del rendimiento en matemáticas del grupo alto.

Argumentan que lo anterior es bastante preocupante para el caso de las matemáticas, ya que la brecha que antes era de 83 puntos, ahora crece a 100, dejando a los alumnos de menores recursos, más lejos comparativamente de sus pares de mayores recursos.

Se menciona también que a nivel nacional, el 25% de los establecimientos empeoró su rendimiento en matemáticas, lo que se agrava si se aprecia que en el grupo socioeconómico bajo, esta proporción es del 33%.

Estos resultados son decepcionantes, ya que el estancamiento que se observa no es en niveles de buena calidad, sino que en un nivel en donde la calidad de la educación en Chile es bastante mala⁹.

Tabla: Cuadro nº 2. Resultados por Grupo Socioeconómico

Grupo	Lenguaje	Variación	Matemática	Variación
Bajo	228	+	220	-
Medio Bajo	241	SV	233	SV
Medio	273	SV	269	SV
Medio Alto	292	SV	299	SV
Alto	303	SV	320	+
Total Nacional	252	SV	248	SV
SV: Sin Variac.				
+: Aumenta				
-: Disminuye				

Fuente: Instituto Libertad y Desarrollo a partir del SIMCE 2001.

El promedio de 250 puntos sobre el cual se hacen comparaciones, a juicio de Libertad y Desarrollo, no representa un mínimo aceptable de contenidos aprobados. No se sabe si esos 250 puntos pertenecen al 10% o al 80% de contenidos que se espera que los alumnos dominen en ese determinado nivel de educación. En consecuencia, la metodología del SIMCE adolece de una importante falencia en el sentido que no permite cuantificar el problema real. No se sabe el real estado de la calidad de la educación en Chile, lo único que se puede deducir es donde se está en términos relativos, no así en

⁹ Medición comparativa dada por pruebas internacionales como el TIMMS.

términos absolutos. Es sumamente necesario traducir estos puntajes obtenidos en las materias evaluadas, a puntajes que muestren realmente en que situación están los alumnos que rinden el test, ya que esta es la información relevante para la toma de decisiones.

5.2.1.2 Fracaso del Gasto en Educación:

El estancamiento de la educación y el bajo desempeño no son los únicos problemas que se mencionan. Esta situación se ve agravada por el hecho de que este resultado se produce a pesar de que el Estado ha invertido fuertemente en educación en los últimos años.

Se muestra que parte de estos recursos se han distribuido por medio del sistema de subvenciones y el resto (una proporción creciente) a través de la creación de programas “focalizados” que buscan intervenir de forma directa en la entrega del servicio educacional.

Como dato se menciona que los alumnos participantes en el SIMCE 2001 ingresaron a 1° básico en 1992, y que desde esa época hasta ahora han sido receptores de la mayoría de los programas realizados por los gobiernos en los últimos 10 años, los cuales han tenido el propósito (directo o indirecto) de elevar la calidad de la enseñanza. Pero los resultados que se acaban de exhibir muestran evidentemente una falta de efectividad de los recursos invertidos.

Se puede comprobar claramente que los resultados académicos no reflejan el enorme esfuerzo realizado en término de recursos. Esto podría representar una señal de alerta sobre las políticas educacionales que se están llevando a cabo.

5.2.1.3 Conclusiones del estudio:

Se concluye que los resultados del SIMCE 2001 son una verdadera voz de alerta, la cual debiera motivar a las autoridades a chequear y monitorear los programas tendientes a la mejora de la calidad de la enseñanza, actualmente en marcha. Se deben tomar medidas efectivas urgentes para mejorar la situación en que se encuentra la educación en nuestro país.

También se menciona que algunos cambios podrían mostrar resultados en el largo plazo, pero que igualmente se debiera establecer que se espera de ellos en términos de resultados y los plazos en que estos resultados se podrían observar. Todo esto en forma de posibilitar reformas en caso de no alcanzarse lo estimado.

Según el estudio no se está haciendo lo suficiente. Mencionan que es absolutamente necesario incorporar los incentivos adecuados para que al interior de cada sala de clases, y en general, de cada establecimiento escolar, se mejore la calidad de la enseñanza.

Como propuestas generales, mencionan que se requiere:

- Fortalecer el sistema de subvenciones educacionales
- Entregar mayor autonomía a los establecimientos educacionales, otorgándoles

flexibilidad para determinar la forma como utilizan sus recursos y fijan sus remuneraciones.

- Promover mecanismos de rendición de cuentas.
- Fomentar la participación de padres, apoderados y de toda la comunidad escolar.

5.2.2 La calidad de la educación chilena en cifras:

El siguiente estudio a analizar corresponde a uno realizado por Bárbara Eyzaguirre y Carmen Le Foulon, para el Centro de Estudios Públicos, llamado “La calidad de la educación chilena en cifras”. En este trabajo se analiza información proveniente de siete estudios (cuatro nacionales y tres internacionales) sobre los conocimientos y destrezas básicas que exhibe la población chilena.

A continuación veremos brevemente cada uno de estos estudios, su relación con la calidad de la educación y sus posibles mejoras.

5.2.2.1 El impacto de la educación preescolar en Chile:

En el estudio se argumenta que treinta años de estudios sobre la efectividad de la estimulación cognitiva temprana y la educación preescolar muestran que éstas tienen un impacto significativo en la madurez escolar de los niños, en particular de aquellos de sectores desaventajados socioculturalmente. Además de esto, la conclusión general de los estudios sobre educación preescolar es que los retornos dependen del foco de la intervención, de su intensidad y de la calidad de los educadores. Se menciona que cuando hay efectos positivos, éstos sólo persisten si los niños continúan sus estudios en establecimientos escolares de calidad.

Con esto como base, se desarrolla una investigación de la educación preescolar chilena, arrojando como conclusiones que en Chile, las intervenciones de prekinder en sectores de escasos recursos no han sido efectivas. Además no se encontraron diferencias de efectividad entre las distintas modalidades de atención preescolar, y se descubrió que los niños que asisten a educación parvularia en sectores de escasos recursos pueden no avanzar y además experimentar un retraso en su desarrollo.

Es decir, una mala educación preescolar puede afectar directamente el rendimiento de un alumno en la educación básica, siendo un hecho preocupante, dadas las bajas tasas de escolaridad en este sector.

5.2.2.2 El SIMCE y la calidad de la educación básica y media:

El Sistema Nacional de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), del MINEDUC, debiera ser uno de los instrumentos que arrojan mayor información sobre el rendimiento en educación, ya que realiza evaluaciones censales al final de 4° y 8° básicos y II medio. Sin embargo, sacar conclusiones no es tan fácil como se esperaría¹⁰. El estudio analiza

¹⁰ Ver en estudio de Libertad y Desarrollo visto en el punto anterior.

las pruebas de lenguaje, historia y matemáticas para ver como va la evolución de la calidad de la educación, encontrando las siguientes conclusiones.

El SIMCE muestra que la calidad de la educación en Chile es deficiente, pero además queda en evidencia que el sistema de evaluación en sí tiene problemas de calidad. Invertir en su perfeccionamiento es esencial si se quiere tener indicadores que ayuden a adoptar medidas fundadas en datos precisos más que en apreciaciones generales.

Contar con un sistema de evaluación que contenga buena información es un primer paso. El siguiente es invertir en la difusión de los mismos.

Por último, enriquecer la elaboración y mejorar la difusión de la información que entrega el SIMCE es un imperativo para el mejoramiento de la calidad de la educación.

5.2.2.3 La calidad de la educación en una escuela municipalizada de escasos recursos y con bajo puntaje SIMCE:

En esta sección las autoras recogen los resultados de un microestudio (o estudio de caso) realizado por la Fundación Educacional Barrechea, que ilustra el tipo de déficit que tienen las escuelas con mal rendimiento. El estudio aporta datos, curso por curso, sobre el rendimiento de aspectos centrales en matemática y lenguaje. En este sentido va más allá de lo que revela el SIMCE, que sólo examina a los 4º y 8º básicos. A la luz de los resultados de este microestudio, se hace evidente que los déficit de aprendizaje se dan en tópicos tan básicos, que las posibilidades de avances posteriores se ven limitadas.

Principalmente se concluye en el estudio que la impunidad de las escuelas que lo hacen sistemáticamente mal es una realidad que hay que revertir. Además del apoyo pedagógico que se les está entregando, las escuelas deben rendir cuentas y enfrentar consecuencias si no lo están haciendo bien. Como dato se muestra que los alumnos de esta escuela analizada tenían un bajísimo dominio de los números y un pobre nivel lector, con el cual en una escuela promedio, habría reprobado la mayoría del curso.

5.2.2.4 Las pruebas de admisión a la universidad y la calidad de la educación escolar:

Como reseña histórica, se señala que en el año 1967 se instituyó la prueba de aptitud académica (PAA) y las pruebas de conocimientos específicos (PCE) como un mecanismo de selección de los postulantes a las instituciones de educación superior. La PAA evalúa habilidades verbales y matemáticas y es obligatoria para postular a cualquier programa de educación superior. Por otro lado, se menciona que las pruebas de conocimientos específicos, como su nombre lo indica, miden conocimientos en áreas específicas y no son exigidas por todas las instituciones de educación superior, excepto la de historia y geografía de Chile.

A pesar de ser pruebas ideadas para seleccionar a los alumnos a la educación superior, al evaluar habilidades y conocimientos que debieron ser adquiridos durante el período escolar, estas pueden entregar información acerca de la calidad de la enseñanza en educación media.

Es así como el estudio analiza las pruebas de aptitud rendidas en el año 1999, o proceso de selección del año 2000, arrojando resultados que muestran una desigual calidad de la educación en Chile, favoreciendo a aquellos pertenecientes a hogares con mayores ingresos (medido por probabilidad de obtener más de 700 puntos según dependencia).

A la luz de los resultados de quienes rinden la PAA, este estudio concluye que los alumnos están lejos de lograr los objetivos propuestos para la educación media. Se menciona que sería interesante saber si los rendimientos actuales son mejores o peores que años atrás. Sin embargo se advierte que estas pruebas, por su diseño, no permiten establecer comparaciones sobre el avance o retroceso de un año a otro, ya que sus puntajes son relativos a la población evaluada.

Por último, para ver si realmente la prueba de admisión mide la calidad de la enseñanza media, se propone una mayor transparencia con los datos y una observación de la relación entre el promedio de notas alcanzado por los alumnos de un colegio y el promedio de puntaje en la PAA. De esta manera, dicen, se podría estimar cuán bien se ajustan entre ambas. Una simple medida que podría aportar esta información es publicar para cada colegio los puntajes promedio de la PAA junto con las notas promedio de los alumnos que la rindieron.

5.2.2.5 La calidad de la educación chilena en el contexto latinoamericano:

Este estudio está basado en el Primer Estudio Internacional Comparativo de Lenguaje, Matemática y Factores Asociados, realizado por la UNESCO, a través del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, en 1997. Se tomaron muestras de 13 países (Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Costa Rica, Cuba, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela) con el fin de conocer el logro educacional de los niños de la región como de cada país además de poder comparar los datos entre países.

El estudio sondea el nivel educativo obtenido por los niños pertenecientes a la enseñanza primaria y las áreas consideradas son lenguaje y matemática, lo que presenta una ventaja adicional respecto de otros estudios internacionales en que ha participado Chile, en los cuales no se evalúa el área verbal.

La principal conclusión de este estudio es que el nivel de desempeño alcanzado por todos los países evaluados es bajo, a excepción de Cuba, que logra resultados significativamente superiores. El caso de Chile no es la excepción, ya que por ejemplo, en matemática se revela un menor nivel de logro que en lenguaje, con un 85% de los alumnos incapaces de resolver problemas tanto de la vida diaria como complejos. A pesar del mejor logro evidenciado en lenguaje, que Chile tenga un 40% de niños que no comprenden lo que leen es un mal comienzo, sobre todo si consideramos a la lectura como herramienta fundacional del aprendizaje. Aun cuando Chile ha logrado destacarse económicamente en la región, en educación no logramos sobresalir.

Otra conclusión interesante del estudio y muy relacionada con el tema tocado anteriormente del gasto en educación es que las diferencias no son necesariamente producto de un mayor o menor gasto por alumno. Esto no quiere decir que no haya

necesidad de invertir en educación, pero se señala que se puede invertir en medidas efectivas de bajo costo, y obtener mejorías sustanciales en el rendimiento.

5.2.2.6 La calidad de la educación chilena en el contexto mundial:

En 1999 se hizo una réplica del Tercer Estudio de Matemática y Ciencias (TIMSS) realizado en 1995 a 41 países. En esta nueva versión participó Chile junto a 38 naciones, lo cual da la oportunidad de medir nuestro rendimiento en 8° básico con una vara rigurosa.

El TIMSS es el estudio sobre educación más grande y comprehensivo que se ha realizado, no solo por que ordena de mayor a menor los países según el rendimiento obtenido, sino que también describe los niveles de aprendizaje alcanzados y recoge información de las características de los distintos sistemas educativos. Estas evaluaciones se llevan a cabo desde 1959 y la próxima será realizada el año 2003.

En cada una de ellas se ha puesto especial cuidado en la conformación de las muestras. En la medición de 1999, todos los países cumplieron con los estándares establecidos y en los casos en que hubo variaciones en las especificaciones, se consignaron debidamente. En Chile participaron 185 escuelas y un total de 5.907 alumnos. La selección de las escuelas se hizo probabilísticamente, al igual que la elección de los cursos al interior de cada establecimiento. Lo interesante de esta medición es que cada país diseña sus propias preguntas en base a los curriculums existentes en cada sistema educacional. Las preguntas son del tipo abiertas, tanto como de selección de alternativas.

Como método, el TIMSS elabora 4 categorías de dificultad de preguntas, las cuales separan a los alumnos que están por sobre el 90% de toda la muestra, el que indica los que están sobre el 75%, sobre el 50% y, por último, el que muestra los que están sobre el 25%.

Con respecto a matemáticas, lamentablemente Chile solo tenía el 1% de su población sobre el 90% de toda la muestra, solo al 3% en la categoría del 75%, el 15% en la categoría del 50% y el 48% en la categoría del 25%. El resultado más desalentador es que Chile, según esta medición, tiene el 52% de sus estudiantes de 8° básico con un nivel menor que el esperado para 4° básico.

En ciencias los resultados no difieren mucho, ya que solo el 1% esta en el porcentaje del 90%, un 5% en el del 75%, un 22% en la del 50% y un 56% en el del 25%, lo que conduce a que un 44% de los alumnos de 8° no tengan los conocimientos requeridos en ciencias para 4° básico.

En lo que se refiere a comparación internacional, Chile se encuentra en el puesto 35 de los 38 países participantes. En conclusión, el TIMSS pone de manifiesto que existe un problema de calidad de la enseñanza de matemática y ciencias en Chile. Sin embargo, más allá de las malas noticias, es necesario destacar la decisión de Chile de participar en esta evaluación.

Esta instancia nos permite incluirnos en el debate educacional mundial y aprender de forma directa de los estudios que se están realizando a partir de las bases de datos

obtenidas. De alguna manera nos incorpora al proceso de globalización educacional que se está gestando a partir de los estudios comparados.

5.2.2.7 La comprensión lectora de los chilenos según el estudio internacional del nivel del lector de adultos (IALS):

El siguiente estudio viene a reflejar el verdadero nivel de analfabetismo existente en los países, ya que no es válido solamente saber leer, sino que más importante aún es entender realmente lo que se lee. Conscientes de este nuevo desafío, la OECD realiza desde hace seis años una encuesta internacional del nivel lector adulto. Este estudio permite conocer el nivel de comprensión lectora de las personas entre 16 y 65 años de cada país.

La calidad de la educación se ve indirectamente evaluada a través de este estudio, ya que si bien no hay una relación unívoca entre ambos, la educación escolar sí afecta al nivel lector de la población.

El estudio abarca principalmente 3 áreas; la lectura de prosa que incluye conocimientos y habilidades para entender noticias, folletos y manuales de instrucciones; la lectura de documentos, la cual examina la interpretación de gráficos, mapas y formularios de pago; y finalmente la lectura de datos cuantitativos, que se refiere a la habilidad y conocimientos para calcular una propina, o el pago mensual de la cuota de un préstamo. A su vez dentro de estas categorías, se reconocen 5 niveles, desde el nivel 1, el cual indica analfabetismo funcional, hasta el nivel 5 que muestra gran capacidad y habilidad para enfrentar dichos problemas.

Analizando los resultados se puede apreciar que Chile tiene un muy bajo nivel lector: más del 80% de la población entre 16 y 65 años se ubica bajo el nivel de lectura mínimo para “funcionar en la era de la información”. Este porcentaje se obtiene al incluir en un solo grupo a aquellos que no logran alcanzar el nivel mínimo (niveles 1 y 2).

Esto significa que cuatro de cada cinco chilenos no cuentan con las destrezas mínimas para afrontar situaciones cotidianas con relativa facilidad como, por ejemplo, determinar de la lectura de un manual de uso de una bicicleta, el ajuste de la altura del asiento. En el nivel 3 se ubica el 13% de la población adulta. En los niveles superiores, 4 y 5, Chile logra ubicar sólo al 2%. Estos dos últimos niveles no requieren habilidades extraordinarias, los que se ubican en ellos son sólo buenos lectores. Sorprende que Chile tenga solamente al 2% de su población en ellos. Se trata de una cifra muy inferior a la esperada, ya que cerca del 11% de la población chilena cuenta con educación superior completa.

Y cuando se trata de comparación internacional, Chile se encuentra en el último lugar de los países evaluados, junto a Portugal y Polonia, los cuales están en el mismo lugar en la lectura de prosa y de documentos, pero tienen puntajes superiores a Chile en la lectura de datos cuantitativos.

Una aclaración válida del estudio es que este mal resultado no es solamente atribuible a aquellos que tienen una educación escolar antigua, o que no han tenido las reformas hechas en los últimos 10 años, sino que también han rendido un mal examen

aquellas personas más jóvenes que han pasado por los intentos de los gobiernos de turno de mejorar la calidad de la educación, aparentemente sin buenos frutos según este estudio.

Los resultados de este estudio son desesperanzadores, ya que en este se encuentra evidencia de que las habilidades lectoras inciden en las oportunidades de empleo y de ingreso. Las personas de baja comprensión lectora tienen mayor probabilidad de estar o mantenerse cesantes, y si están empleadas, suelen estarlo en ocupaciones de menor jerarquía y percibiendo menores ingresos. Esta evidencia confirma que se trata de una habilidad esencial, la cual no está siendo desarrollada como las autoridades y nosotros mismos quisiéramos.

Se concluye como forma monitorear constantemente la calidad de la educación que se está brindando en nuestro país, seguir participando de estos tests internacionales, propiciando así los incentivos de mejorar, y evitando la creación de tests propios que pueden hacer perder el estándar de calidad de nivel internacional que se busca lograr.

Es así como a través del exhaustivo estudio de la calidad de la educación visto recientemente, menos dudas quedan acerca de la mala calidad de la enseñanza que se imparte en nuestro país, y que tarea pendiente es darle una mayor calidad a la educación, manteniendo la cobertura de esta, y aplicando una mayor focalización orientada hacia ésta tarea.

A modo de generar proposiciones conducentes a la mejora de la calidad de la educación en Chile, y habiendo ya conocido como funciona y se financia el sistema educacional chileno, a continuación se presentarán experiencias internacionales relacionadas con los sistemas educacionales de países ya desarrollados, sus formas administrativas y de financiamiento, y de cómo pueden ser un buen ejemplo para generar en nuestro país educación de calidad que realmente sea de utilidad para aquellos que la reciben.

6. Experiencias Internacionales:

En el siguiente punto, a modo de comparación con el sistema educacional chileno vigente, veremos como funcionan los sistemas educacionales de países desarrollados, sus características distintivas, la forma de administración que estos llevan a cabo y los mecanismos que utilizan para su financiamiento. Todo esta comparación con el afán de entender como aquellos países mejoran la calidad de la educación que imparten, desde las condiciones que generan calidad hasta los métodos de control de esta. A continuación se analizarán las particularidades mencionadas de 3 países considerados desarrollados y con buenos puntajes en los tests de calidad de educación mencionados anteriormente. Los países que analizaremos a continuación son Suecia, Inglaterra y Japón.

6.1 Suecia: Complejización y Calidad

Al adentrarse en materia, uno de los principios fundamentales del sistema educacional sueco es que toda persona debe tener acceso a educación equivalente, no importando su sexo, su raza, su lugar de residencia ni su nivel socioeconómico, denotando de partida una gran preocupación del Estado por lograr una buena focalización del gasto en educación.

Los primeros pasos de la educación en Suecia son la **educación preescolar** (hasta los 6 años), la **educación obligatoria** por ley (de 7 a 13 años) y la **educación**

secundaria (de 14 a 18 años); todas de carácter integral y diseñadas especialmente para acomodar y capacitar a los miembros de las generaciones más jóvenes a la sociedad que enfrentarán a futuro.

Al pasar de la educación secundaria a la educación superior, surgen una de las características más relevantes y distintivas del sistema educacional sueco: la educación superior es pública y gratuita. Esto hace bastante diferencia con lo que ocurre en nuestro país, ya que ni siquiera la educación superior de carácter estatal tiene la condición de gratuidad. Con respecto a la cobertura de este nivel educacional, esta es notable. Las instituciones de educación superior están ubicadas a lo largo de todo el país, garantizando el acceso a ésta independiente del lugar de residencia del alumno.

Con respecto a las formas de administración, el sistema sueco es sostenido por el Parlamento y el Gobierno, los cuales a su vez dividen las tareas entre los ministerios y las agencias administrativas. Por otra parte, prácticamente toda la educación pública (menos la universitaria) es operada por las municipalidades. Las instituciones de educación superior son administradas por el gobierno central, a pesar de que últimamente muchas áreas se han descentralizado a las mismas universidades. Es decir, una de las características del desarrollo del sistema educacional sueco es su creciente complejización, delegando responsabilidades y funciones a organismos de carácter autónomo, pero sin perder el carácter público.

De hecho, la educación en Suecia ha sido tradicionalmente organizada y planificada dentro del sector público. Por muchos años el control de las actividades del sistema estuvo fuertemente centralizado. A través de la legislación, regulación y cambios en la malla curricular, el Estado detallaba las instrucciones y reglas para las actividades educacionales y la administración de becas estatales. Pero en la última década, el sistema ha tenido reformas fundamentales, las cuales han cambiado el rol del Estado.

Durante los años 80 y el principio de los 90, la administración pública cambió su giro, teniendo como meta la descentralización de las responsabilidades, así como una orientación hacia el resultado. Así de esta manera, el sistema educacional básico tanto como superior gradualmente comenzó a dictar leyes conducentes con el fin de alcanzar las metas y resultados propuestos, es decir, mejoramiento de la cobertura y la calidad de la educación. Se les dio mayor poder a las autoridades locales, es decir, tendrían mayor autonomía para ejercer sus funciones, saliendo del esquema que antes establecía el Gobierno Central.

Ahora el Parlamento y el Gobierno Central solamente definirán los objetivos nacionales de la educación, en tanto que las autoridades locales y los administradores de las instituciones serán los responsables de asegurar que las actividades sean implementadas de acuerdo a los objetivos fijados por las altas esferas, y de que se lleven a cabo los resultados planteados.

De esta manera, luego de esta reforma nacen cuatro agencias nacionales dependientes del Ministerio de Educación y Ciencia. La **Agencia Nacional para la Educación** (National Agency for Education), la **Agencia Nacional para la Educación Superior** (National Agency for Higher Education), la **Oficina Nacional de Admisión a la Educación Superior** (National Admission Office to Higher education) y la **Oficina**

Nacional de Ayuda al Estudiante (National Board of Student Aid).

La **Agencia Nacional para la Educación** es la autoridad central responsable de la supervisión de la educación básica obligatoria, y entre sus actividades está monitorear, evaluar y supervisar todas las actividades escolares, además de generar un desarrollo local del nivel de la educación. Esta Agencia también es responsable de asegurar que la investigación y entrenamiento de los profesores sea constante y de buena calidad.

La **Agencia Nacional para la Educación Superior** se dedica a mejorar la calidad de la educación superior, a tener una constante evaluación de esta, a la investigación de nuevos métodos y técnicas, así como a supervisar que las leyes y regulaciones se cumplan. Esta Agencia esta a su vez encargada del reconocimiento de títulos o grados internacionales, y del test de ingreso a la universidad.

La **Oficina Nacional de Admisión a la Educación Superior** está administrada por las universidades en general, y su tarea principal es coordinar la admisión de los estudiantes a la universidad, así como financiar la compra de equipamiento caro dedicado a la educación como lo son computadores, softwares, etc.

Y finalmente, la **Oficina Nacional de Ayuda al Estudiante** es la responsable de la administración, observación y evaluación de la ayuda financiera a los estudiantes que cursen estudios más allá del nivel obligatorio (nivel básico).

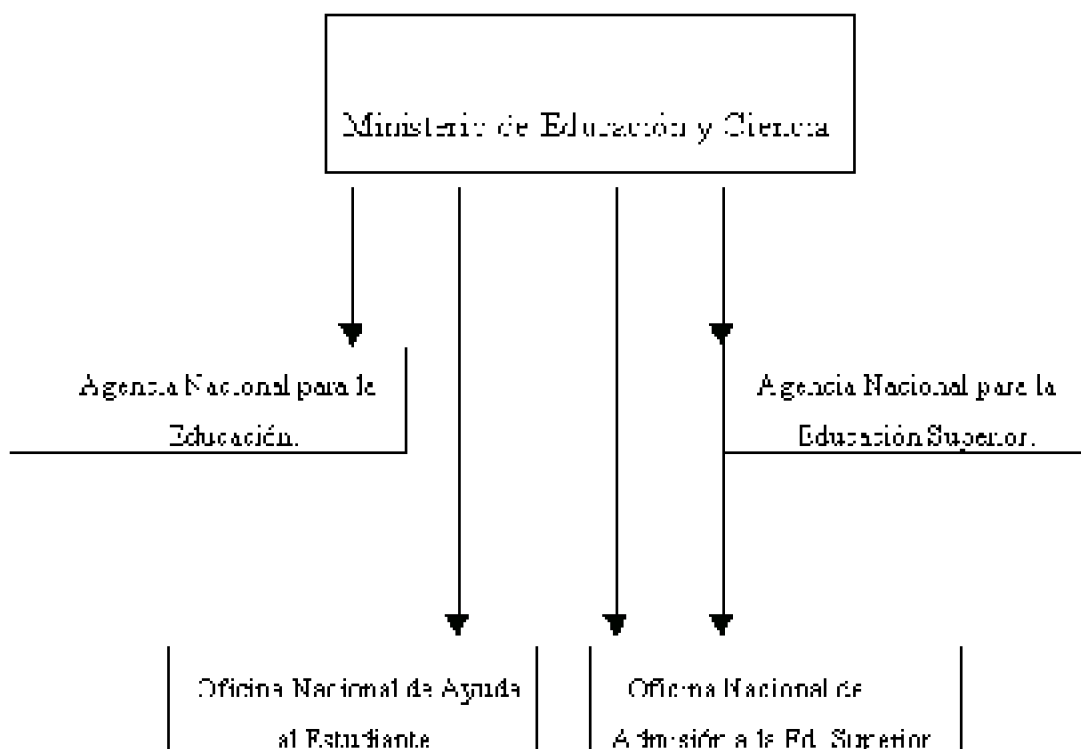


Tabla: Cuadro nº 3. Estructura Organizacional del Sistema Educativo Sueco

Todas estas agencias mencionadas emiten reportes anuales al Gobierno sobre sus actividades. Más en detalle, la Agencia Nacional para la Educación y la Agencia Nacional para la Educación Superior reportan al Parlamento y al Gobierno un buen retrato de lo que es la educación en Suecia en un año determinado, así como las proyecciones a largo

plazo del desarrollo de este sector.

Como se ha visto recientemente, la administración del sistema educacional está basada en objetivos y resultados, por lo cual el Estado y las autoridades locales, tanto como las escuelas e instituciones de educación superior deben monitorear y evaluar sistemáticamente las actividades educacionales con relación a los objetivos y condiciones aplicadas a estas.

El Gobierno ha decidido mejorar el control de la calidad de la educación sobre todo en la educación básica, para lo cual creó una nueva organización supervisora, compuesta de inspectores de la calidad de la educación de carácter estatal. Esta organización se preocupa constantemente que la calidad de la educación en una escuela determinada sea la óptima, controlando esta a través de tests anuales, y generando las condiciones que conllevan a una mejor calidad de la educación. Así por ejemplo, en el año 1999 uno de los objetivos de los inspectores estatales era fiscalizar como los colegios y escuelas combatían el atestamiento de las salas de clases, factor incidente en la calidad de la educación que reciben los alumnos.

En el ámbito de las finanzas, la educación básica es financiada entre el gobierno central y el gobierno local. La recaudación a través del impuesto municipal es la principal fuente de ingreso del gobierno local. Como un suplemento de esto, el gobierno local recibe una subvención dual, consistente en una parte de subvención pura, y otro monto variable, determinado por la población y los costos estructurales de la localidad. Cada municipalidad tiene el derecho soberano de decidir el destino de estas subvenciones a las actividades que estime convenientes, bajo su responsabilidad.

Por este motivo, el financiamiento estatal no está directamente ligado a la educación, ya que las municipalidades pueden utilizar de manera libre la subvención que reciben. En un gran número de municipalidades existen comités encargados de asegurar que cada escuela reciba un presupuesto destinado a pagar salarios y costos de materiales para la educación. En el caso de que una municipalidad deje de lado sus obligaciones bajo el Acta de Educación, el Gobierno tiene derecho a intervenir en esta. Como dato, esta intervención hasta el día de hoy no ha sido necesaria.

Por otra parte, existen también becas estatales especiales para investigación y desarrollo, para entrenamiento "en servicio" de profesores y para alumnos desaventajados intelectualmente.

Los materiales de clases y las meriendas son gratis en la educación obligatoria, y en la mayoría de las municipalidades, se extienden a la educación secundaria. Las municipalidades además deben proveer transporte gratis para alumnos en la enseñanza básica, pero solo a aquellos que asisten a la escuela que la municipalidad asigna como óptima.

Todos los alumnos entre 16 y 20 años que cursan educación secundaria reciben ayuda financiera estatal, la cual es una beca para alumnos con menores recursos, la cual cubre los costos de materiales de estudio y de transporte.

Con respecto a la Educación Superior, esta es financiada directamente por el Estado. El Gobierno y el Parlamento asignan montos de suma fija para cada institución,

dependiendo de los resultados obtenidos por las instituciones. Estos resultados están dados por el número de alumnos que estudian en la institución, y los puntajes de los alumnos nuevos recién ingresados a esta. Por otra parte, según su condición económica, los estudiantes pueden recibir becas o subsidios de transporte, estudio y alimentación, así como préstamos a bajos intereses.

Con respecto al sector privado, el porcentaje de alumnos en enseñanza básica y secundaria es del 3%. Por otra parte el número de escuelas privadas a nivel básico ha aumentado a más del doble desde el Acta de Educación comentada anteriormente, implementada en 1992.

Existen muy pocas instituciones privadas dentro de la Educación Superior. El Gobierno reconoce dos tipos de instituciones; el primero, con derecho a dar grados académicos, es decir, autónoma, y el segundo, subsidiada por el Estado. Por ley, estudiantes que deciden ingresar a este tipo de instituciones deben tener derecho a ayuda financiera, es decir, debe existir facilidad de acceso independiente del nivel socioeconómico de la familia del estudiante.

6.2 Inglaterra: Generando alternativas a la Educación Superior

El sistema educacional en Inglaterra se divide principalmente en 3 categorías: la educación escolar, la educación técnica y la educación superior. Se analizarán a continuación los 3 tipos de educación, así como su administración y financiamiento.

El sistema educacional inglés se divide en 3 etapas, la **Educación Primaria** (hasta los 11 años), la **Educación Secundaria** (hasta los 16 años), y la **Educación Terciaria** (más de 16 años). La **Educación Escolar** se refiere a las etapas obligatorias de la educación, en donde la ley obliga a los niños a asistir a la Educación Primaria y la Secundaria.

El **Departamento de Educación y Habilidades** (Department for Education and Skills - DfES) suministra financiamiento directo a las escuelas estatales o a través de organismos tales como las **Autoridades Locales de Educación** (Local Education Authorities – LEAs) o las agencias. Las **Autoridades Locales de Educación** financian a las escuelas estatales de acuerdo a un sistema basado en el número de alumnos por clase. Las escuelas privadas son financiadas por matrículas o por donaciones y becas recibidas de benefactores.

Aquellas escuelas que son financiadas a través de las Autoridades Locales de Educación, administran autónomamente su presupuesto a través de un organismo compuesto por una persona de la Autoridad Local de Educación, personas del gobierno local, profesores elegidos y padres de alumnos. Este organismo se preocupa de la administración de los fondos. En las escuelas privadas, tienen a personas destinadas a administrar estas finanzas. Cualquier margen de utilidad de la escuela se utiliza en

beneficio de esta.

Pero quizás el caso más distintivo del sistema educacional inglés es el que se presenta a continuación. La **Educación Técnica** (o Further Education) es un tipo de educación full time o part time, separada de la educación superior, para personas mayores de 16 años, es decir, fuera de la educación obligatoria inglesa. Esta educación incluye cursos vocacionales, académicos, sociales, físicos y recreacionales. Se imparten desde cursos generalmente basados en las necesidades de los empleadores, hasta cursos de interés personal.

La Educación Técnica ofrece cursos para personas de todas las edades, en donde la mayoría de los alumnos tienen más de 21 años. La variedad de alumnos también es relevante ya que existen desde alumnos estudiantes full time, hasta obreros industriales y estudiantes part time.

Muchos de los cursos impartidos son convalidados al momento de ingresar a alguna universidad, y esta educación es totalmente gratuita a alumnos menores de 19 años o con alguna discapacidad.

Este tipo de educación es también impartida en establecimientos privados, los cuales no tienen por que ser aprobados por el Gobierno, pero sí por el **Concilio de Acreditación Británico de Educación Técnica** (British Accreditation Council for Independent Further and Higher Education – BAC). Estos establecimientos cobran tarifas altas que sus pares públicos.

Los establecimientos públicos reciben fondos del Estado, consistente en una subvención condicionada, la cual es administrada a juicio propio de la institución, invirtiendo en construcciones, recursos, pagos a profesores, etc. La subvención es condicionada ya que un porcentaje del subsidio que es recibido depende de resultados del establecimiento tales como porcentaje de ausentismo, o porcentaje de alumnos destacados, por ejemplo. Otra forma de financiamiento es la obtención de recursos por capacitaciones a empresas, es decir, también pueden generar sus propios ingresos. Una obligación de estos locales educacionales es reportar su malla curricular a organismos del Gobierno, con la capacidad de decidir cuales cursos ofrecer y cuales no.

Como se puede apreciar, en Inglaterra existen mayores posibilidades para continuar los estudios escolares, y no solamente seguir el camino de la educación superior, ya que existe variada oferta de trabajos con menor capacitación que la educación universitaria y existe también una alta demanda por cursos de formación integral de la persona, tanto como para su propio bien, como para el bien de la empresa que manda a capacitar a sus empleados a estos establecimientos de educación técnica.

Pasando a otro aspecto del sistema educacional inglés, está la **Educación Superior**, que se dicta principalmente en Universidades, Colegios y Instituciones de Educación Superior. Las mayores fuentes de financiamiento son un subsidio dado por el Gobierno, pagado a través del **Concilio de Finanzas de la Educación Superior** (Higher Education Funding Councils), becas recibidas de organismos de investigación y desarrollo, y de fuentes privadas de caridad o industriales que financian programas de investigación específicos.

El subsidio estatal esta dado según el número de estudiantes que asisten a una determinada institución. Los estudiantes se distribuyen en 4 grupos, los cuales representan distintos costos de ejercer una carrera determinada, es decir, estos grupos se conforman según la calidad de los estudiantes que ingresan a determinada institución, medido por el puntaje de ingreso a la universidad, y por los costos asociados a estudiar determinada carrera, es decir, la infraestructura necesaria, los materiales de estudios y la calidad del profesorado. Por ejemplo, los costos de estudiar medicina difieren tremendamente de los costos de estudiar filosofía, en la cantidad de laboratorios, instrumentos, y costo de oportunidad de los profesores. Otro criterio relevante para otorgar el subsidio consiste en la calidad de investigación de una Universidad, la cual puede realizar importantes aportes y donde el subsidio funciona como una inversión.

En términos de administración, las Universidades estatales inglesas se administran parecidas a aquellas del sector privado, sin mayores diferencias.

Un tema relevante dentro del ámbito universitario es mantener un cierto nivel de calidad, y para garantizar esto, existe en Inglaterra un sistema único que esta vinculado directamente con el financiamiento de las instituciones y abierto al escrutinio público. Este complejo sistema involucra la calidad de educación interna, la calidad institucional, la calidad de las materias impartidas, la acreditación profesional y el asesoramiento investigativo, como variables relevantes y determinantes de la calidad de la educación que se imparte en el nivel universitario. Este sistema es llevado a cabo por la misma universidad y un organismo estatal clave en el mejoramiento de la calidad de la educación superior inglesa, la **Agencia de Garantía de la Calidad de la Educación Superior** (Quality Assurance Agency for Higher Education – QAA).

Como podemos apreciar, el tema de la calidad en Inglaterra es una prioridad, y para esto existen organismos e instituciones encargadas especialmente de este tema, conducente a una buena focalización de la educación, y su consecuente mejora en calidad.

6.3 Japón: Profesores al mando

El sistema educacional japonés se caracteriza principalmente por ser altamente centralizado. A nivel regional, cada prefectura o distrito urbano posee su propia Agencia de educación. El sistema japonés se basa en Educación Primaria (6 años de duración), Educación Secundaria “junior” (3 años de duración) y Educación Secundaria (3 años de duración).

Este sistema educacional da mucho énfasis a un actor importante dentro de la educación, los profesores. Los profesores son contratados por las autoridades educacionales locales o regionales, y son rotados a través de las escuelas en un calendario predeterminado. La competición por posiciones dentro del profesorado es alta, y las agencias de educación aplican exhaustivos tests y entrevistas a los postulantes. Una vez contratados, los nuevos profesores son puestos a prueba bajo sesiones de

entrenamiento durante su primer año en el sistema educacional. El salario, parte fundamental en el rendimiento de los profesores, está determinado por la localidad, el tipo de escuela, la experiencia y la posición dentro del profesorado y la escuela. Los directores y subdirectores de escuela por lo general han enseñado de 15 a 20 años.

Por lo visto, las escuelas en Japón son virtualmente conducidas por los profesores. Las tareas administrativas son relegadas a comités que se preocupan de todas las funciones de la escuela. Los profesores son organizados a nivel de cursos, en donde se planifica el currículum anual y las actividades extra programáticas.

La educación es obligatoria para niños entre 6 y 15 años (básica y “junior” secundaria). Es además gratis, y los padres deben proveer a los niños los uniformes y libros. El transporte no es un problema, ya que la educación básica es de gran cobertura, por lo que siempre habrá un colegio cercano al hogar.

Al término de la educación secundaria “junior” los alumnos deben escoger un colegio de educación secundaria, y para esto deben dar un examen de admisión al colegio que deseen entrar. Existen variadas opciones de colegios secundarios, los colegios públicos, los privados y colegios identificados con algún país en especial. Pero para aquellos que no quedaron o no desean seguir la educación escolar tradicional, existen colegios secundarios no académicos. Estos colegios secundarios no académicos preparan para entrar a un colegio secundario académico, entrenando a los alumnos al llamado “examen de fuego”. Estadísticas muestran que en 1995, el 94% de los alumnos en la secundaria “junior” iba a colegios públicos, y del total de alumnos en este nivel, el 96% seguía sus estudios en un colegio secundario académico, el 2% entraba a la fuerza laboral y el otro 2% seguía estudios no académicos. Es decir, estos alumnos tienen un test de entrada a la enseñanza secundaria, lo que hace medir la calidad de lo que han aprendido durante la educación primaria y la secundaria “junior”, dando a los profesores incentivos para que sus alumnos pasen este examen y se cumplan los estándares de calidad exigidos por las autoridades educacionales en Japón, que coincidentemente como ya vimos recientemente, son los mismos profesores.

La educación secundaria en Japón no es gratis ni obligatoria. Pero cada gobierno local mantiene colegios secundarios públicos a un bajo costo arancelario. En 1992 un 70% de jóvenes japoneses estaba en un colegio secundario público.

Igualmente que en el caso anteriormente expuesto de Inglaterra, Japón también da variadas opciones a aquellos alumnos que no quieran seguir el conducto normal de educación superior. Fuera del sistema escolar, Japón tiene un gran rango de instituciones. Existen tutores de hogares, cursos por correspondencia y colegios que preparan para exámenes de admisión. Además de estas instituciones, existen cursos de enriquecimiento individual y de reforzamientos de materias. Es decir, hay un gran soporte integral a la educación escolar japonesa.

7. Conclusiones y recomendaciones:

7.1 Conclusiones generales del estudio:

Como hemos visto a lo largo de este estudio, podemos reconocer que la educación chilena necesita cambios. Partiendo por el análisis del gasto en este sector, las cosas ya están bien encaminadas, dado que los gobiernos de turno durante la última década han tenido como prioridad la mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos y las generaciones futuras, sabiendo que el único camino conducente a una mejora estable y no pasajera es educar y otorgar aquel capital humano indispensable para la realización de cada persona. Es bien sabido aquel dicho popular “Dale a un hombre un pescado y se alimentará un día, Enséñale a pescar y se alimentará toda la vida” y las autoridades lo saben bien por lo que la buena intención existe.

Pero como se demuestra en el estudio, la forma de llevar a cabo esta enseñanza es la que no ha estado libre de errores y pecados. De partida, se reconoce que la educación pública como política social debe ser focalizada, es decir, para que el dinero que se entrega a este sector sea bien asignado, la educación estatal debe llegar principalmente a aquellos sin recursos para costear un colegio de educación privada. Pero por la naturaleza de ésta, no es posible medir el éxito de la focalización a través de cuanta gente sin recursos y en edad escolar asiste a un establecimiento de educación financiado

por el Estado, dado que acá prima el concepto de la “Auto focalización” o “Focalización universal”, la cual no excluye a nadie que quisiera tener acceso a este tipo de política social. Por este motivo, se analizaron las cifras de la educación en Chile durante los últimos 10 años, período en que el gasto en este sector creció, para dar un juicio de acercamiento a la eficiencia de este gasto, medido primeramente por la cobertura educacional.

Es así como al analizar la cobertura de la educación chilena en los últimos 10 años, se puede concluir que a excepción de la educación parvularia y la educación superior, las tasas de cobertura en la enseñanza escolar, básica y media, han crecido de buena manera, llegando a niveles de países desarrollados y dando a primera vista una apreciación exitosa en términos de la focalización de este gasto. Incluso en el sector rural las tasas de cobertura han aumentado de manera significativa, sabiendo que en este sector hay más incentivos a dejar la escuela y trabajar en el agro o alguna actividad relacionada con mayores retornos a corto plazo que estudiar y permanecer en la escuela o colegio.

Pero al parecer algo no se estaba haciendo bien. Es verdad que puede parecer un buen indicador que la gran mayoría de los niños y jóvenes chilenos estén recibiendo educación, y que los incentivos a permanecer en el colegio cada vez sean mayores, pero ¿por qué el ingreso de jóvenes de quintiles menores a la educación superior es tan bajo? ¿es la educación básica y media recibida una herramienta útil en este proceso?. Estas preguntas resultaron ser más hondas de lo esperado, ya que al analizar la calidad de la educación que es impartida en este sector, los resultados son realmente nefastos.

Ahora claramente se puede observar que la focalización no puede ser solamente relacionada al tema de la cobertura educacional, sino que a modo de comparación, debe existir un complemento entre la calidad de la educación que se imparte y la cobertura que esta alcanza.

Como ejemplo demostrativo, una política podría parecer realmente exitosa si el 100% de la población recibe leche gratis. Pero si la leche esta en mal estado o no cumple con los requerimientos nutritivos mínimos para aquellos que la consumen, no se puede considerar que la focalización del gasto en la leche es exitosa, ya que puede darse un “trade- off” entre cobertura y calidad al producir la leche, es decir, existe un incentivo por parte de las autoridades de “abarcarse más que apretarse”, dado que a primera vista, que todo el mundo reciba leche gratis es muy bien mirado y puede considerarse como un gran logro del gobierno de turno.

Con esto en mente, el trabajo sigue adelante tratando de ver como es realmente la calidad de la educación que se imparte en Chile, principalmente aquella que resultó ser tan bien evaluada en la categoría de la cobertura, es decir, la educación básica y media. Variados estudios del tema mencionado hacen ver que la calidad de la educación escolar chilena es mala, no solo por el lado de los pocos conocimientos que se imparten y que repercuten en los estudios superiores, sino por que la educación impartida con financiamiento estatal y recibida en su mayoría por alumnos de los quintiles de ingreso más bajo es sustancialmente de menor calidad que aquella impartida por colegios privados.

De esta manera, ahora la focalización del gasto en la educación no puede ser considerada exitosa. No podemos decir que en Chile el gasto social es focalizado exitosamente, ya que pareciera ser que lo que realmente importa es que las cifras se vean bien, más que ahondar en ellas y ver que solas no representan la verdadera realidad de la educación chilena. Me gustaría pensar que los gobiernos de turno equivocaron mal el rumbo dentro de la política más que ver que se preocuparon de hacer estudiar a niños y jóvenes solamente con el propósito de decir que todos reciben educación y que las cosas se han hecho bien. Es más, creo realmente que hubiera sido preferible que desde un principio la calidad de la educación fuera el primer incentivo en el aumento del gasto social, pero me parece que se siguió el camino más fácil y aquel que podría dar mayores retornos a esta "inversión social" para aquellos que estuvieron en los gobiernos de la última década.

Se puede concluir de esta manera, que la focalización exitosa del gasto en la educación chilena pasa no solamente por buenas tasas de cobertura, sino que se debe conjugar de manera eficiente y creativa ésta con la calidad, sin dejar de lado ninguna de las dos, ya que ambas son condiciones necesarias y suficientes para que este gasto sea bien administrado y con esto, que se entregue educación verdadera a todos los sectores de la sociedad, especialmente a aquellos con menores recursos y que más que otros dependen exclusivamente de cómo se manejen las futuras reformas a la calidad de la educación en Chile.

Finalmente se presentarán a continuación recomendaciones de política conducentes a la mejora de la calidad de la educación, desde aspectos micro, como las mejoras en las mediciones de la calidad de la educación, hasta lo macro, como la administración general del sistema educacional en su totalidad.

7.2 Recomendaciones generales:

Las siguientes recomendaciones nacen tras ver los principales problemas del sistema educacional chileno, además de los objetivos que deben llevarse a cabo, conducentes a una mejor calidad de la enseñanza. Están basados tanto en nuevos sistemas de evaluación (conducentes a monitoreo de la calidad) como en las experiencias internacionales analizadas anteriormente (conducentes a la mejora de la calidad).

7.2.1 Mejorar el SIMCE:

Según los estudios analizados en este trabajo, la única herramienta de medición de la calidad de la educación (SIMCE) tiene varias fallas en su funcionamiento. Primero, como antes se mencionó, esta prueba solamente permite comparaciones entre colegios, pero los puntajes que cada colegio obtiene no pueden ser comparados o relacionados con un determinado nivel de calidad. Es decir, si un colegio obtiene 400 puntos promedio en matemáticas y otro obtiene 200, se puede concluir que el primer colegio tiene un mejor rendimiento en matemáticas que el segundo colegio, pero no puedo obtener juicios de

valor sobre el nivel de calidad que significan estos 400 puntos. Es decir, si con 400 puntos en matemáticas, los alumnos de aquel colegio están recibiendo conocimientos de matemáticas acorde con su edad y con su potencial capacidad. Además compara realidades muy distintas, ya que pone en el mismo ranking colegios con subvención municipal con colegios privados. Es fundamentalmente una medición transversal que compara establecimientos muy diferentes entre sí en función de logros o metas comunes. En esta comparación, los establecimientos que trabajan con los sectores de menores ingresos siempre estarán en desventaja.

Por otra parte, el SIMCE no distingue entre los distintos factores que inciden en el aprendizaje, es decir se establece así una definición de calidad educativa estrechamente asociada al aprendizaje en las materias evaluadas. Principalmente, se pierde la perspectiva de una educación centrada en la formación de personas en la cual es vital no sólo el aprender a conocer sino que también el aprender a ser y a convivir, no involucra una concepción integral de la educación. También cabe mencionar que este sistema de medición no integra factores asociados a los procesos educativos que ocurren en los establecimientos, lo que impide conocer qué factores de la vida escolar contribuyen a mejorar los aprendizajes en las distintas realidades que caracterizan a nuestro sistema educativo.

Es decir, además de las evaluaciones transversales de la calidad de la educación, un complemento interesante sería tener una evaluación en el tiempo de la evolución de los resultados de cada alumno. Es decir, evaluaciones en un período de tiempo determinado, en donde la primera evaluación sería la base para las siguientes y según los logros posteriores, medir realmente la calidad de la educación que se está otorgando en cada establecimiento.

Por otra parte, otra idea conducente a mejorar este sistema de medición esta relacionado con fijar estándares vinculados con cada nivel de puntaje obtenido, descontando por un factor relacionado con la infraestructura existente, el cuerpo docente y el tipo de colegio al cual pertenece el alumno. Con esto se quiere dar una medida objetiva de calidad que sea representativa del establecimiento, y a su vez, mejorar la capacidad de comparación “entre” colegios. Es decir, si un colegio municipal obtiene 400 puntos, que sea posible traspasar este puntaje a mediciones objetivas de calidad, y ponderarlo por el factor mencionado, para obtener una medición de calidad que evalúe a dicho establecimiento y que además tenga el poder de comparación con otros establecimientos educacionales que se comporten de manera parecida a aquel.

7.2.2 Alternativas a la Universidad:

Como este estudio ha demostrado, la cobertura en los niveles de la educación superior es bastante precaria, y como toma bastante tiempo mejorar la calidad de la educación recibida en la enseñanza básica y media, una alternativa viable tiene que ver con alternativas a la educación superior, con requerimientos menores a los de las universidades y con campo laboral extenso.

Sabido es que mucha gente queda fuera de la universidad por motivos de

financiamiento, puntaje o vocacionales. Por esto mismo, muchas veces esta gente entra al mercado laboral, con poca capacitación, y por ende con bajos salarios. Lo que pretende esta idea es que haya un espacio para esta gente, que aumente el capital humano de estos, a un bajo costo y que inclusive puedan prepararse también para seguir estudiando si lo desean.

Este sistema corresponde a una mejora en la educación no universitaria, en donde a través de subvenciones estatales, los institutos y centros de formación técnica reciban gratuitamente a los alumnos de hasta 20 años de edad con formación escolar completa, y los capaciten tanto como en carreras técnicas cortas (de 2 años aproximadamente), las cuales se sabe tienen amplio campo laboral y gran oferta, como en preparaciones para rendir las pruebas de ingreso a la universidad y enseñen a los alumnos materias que en su etapa escolar no adquirieron o aprendieron defectuosamente.

A través de este método podría darse solución a todas aquellas personas que optan por trabajar al salir del colegio ya que no entraron a ninguna universidad. Capacitarse los hace entrar al mundo laboral con una mayor expectativa de ingresos, y por ende mejorar su calidad de vida. Por otra parte, aquellos con ganas de adquirir estudios superiores verán una opción dentro de estas instituciones, ya que se les preparará para rendir el examen de admisión de una forma integral.

Con este sistema se estaría aprovechando toda la capacidad instalada que existe de centros de formación técnica e institutos profesionales, dándoles un giro más amplio a su labor, y mejorando la imagen de baja calidad que estos poseen debido a la gran oferta de carreras universitarias por parte de las emergentes universidades privadas, otra buena opción a la universidad tradicional, pero excesivamente costosa y fuera del alcance de gran parte de los alumnos provenientes de colegios con financiamiento estatal.

7.2.3 Enfocarse hacia los profesores:

Es bien sabido que sin los profesores, no existiría la educación. Estas personas con la tremenda vocación de enseñanza son las que mueven el sistema educacional chileno, y las que mejor conocen los defectos y virtudes de este. Por lo tanto, dar mayor protagonismo a estos importantes actores es tarea fundamental si lo que se busca es mejorar la calidad de la educación que ellos mismos imparten.

Como siempre se ha dicho, los incentivos son los que mueven a las personas, y mientras se tengan incentivados a los profesores, la cadena educacional se verá mucho más favorecida. Un profesor motivado, es más capaz de motivar a sus alumnos a aprender, y por ende, es el ciclo fundamental de la mejora en la calidad de la educación que se imparte en cualquier colegio. Por lo tanto, dar mayor voz y voto a estos me parece una opción fundamental en cualquier acción que se tome dentro de este sector.

Por otro lado, un tema recurrente dentro de estos últimos años han sido los bajos salarios que el profesorado chileno recibe. En este tema, deben considerarse dos aspectos. Primero, la calidad de los profesores debe ser buena, y de un alto estándar, ya que un profesor mal capacitado, aunque tenga incentivos, no podrá entregar educación de calidad. Y segundo, si se sabe que los profesores poseen una buena calidad y

permanentemente se están capacitando según los programas que el Ministerio de Educación asigna ¹¹, estos deben ser premiados por un reajuste salarial periódico según metas logradas (como porcentaje de ingreso a la universidad del total de los alumnos de un colegio en un año determinado, o mejoras en la calidad de la educación impartida durante años, relacionada con la primera propuesta).

Con respecto al último punto, cabe hacer mención a un programa implementado en 1996, llamado Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educativos Subvencionados (SNED). Este sistema mide el desempeño de los establecimientos de acuerdo a factores de efectividad, superación, iniciativa, mejoramiento de condiciones laborales, igualdad de oportunidades e integración de padres y apoderados. Como resultado de esta medición los establecimientos seleccionados reciben, como reconocimiento a su desempeño, una subvención mensual, la que debe ser destinada integralmente a los profesionales de la educación que laboran en ellos.

Dichos establecimientos se seleccionan cada dos años y representan a lo más el 25% de la matrícula total.

La aplicación del SNED correspondiente a los años 1998-99, benefició a 1.815 establecimientos, correspondiendo aproximadamente a 30.346 docentes. El monto promedio recibido por docente beneficiado fue de aproximadamente \$211 mil pesos anuales, en moneda de 1998, monto relativamente bajo, y que no es un gran incentivo para mejorar la labor docente que ejercen los profesores, especialmente aquellos pertenecientes al sector público

Finalmente, en Diciembre de 1998 se otorgaron 50 premios a la excelencia docente, consistentes en \$4.180.000 para cada galardonado. Estos premios fueron entregados a profesionales de la educación de probada excelencia en la acción pedagógica llevada a cabo en el establecimiento, en la interacción con sus pares y en su compromiso con el establecimiento educacional, en sus relaciones con la comunidad y en su desarrollo profesional. Es decir, se han llevado a cabo métodos de premiación e incentivo a la labor docente, pero si queremos mejorar la calidad de la educación chilena, no se puede perder de vista la mejora de la calidad de los profesores, la cual debe ser monitoreada, mejorada y controlada constantemente. Por último, deben ser de carácter permanente los incentivos a llevar a cabo una enseñanza de nivel y acorde con las metas propuestas por la autoridad.

7.2.4 Inspectores: vigilantes de la calidad:

Un tema fundamental y quizás en que englobe mayormente el análisis general del tema de la focalización exitosa es aquel relacionado con los determinantes de la calidad. Necesitamos estar constantemente preocupados de aquellos factores que inciden directa o indirectamente, en la calidad de la educación que están recibiendo los alumnos. Es por

¹¹ Durante 1998 se comenzaron a ejecutar los proyectos del Programa de Mejoramiento de la Formación Inicial de Docentes en 17 instituciones de educación superior seleccionadas durante 1997.

esto que se deben reconocer los factores que hacen que la educación que se da sea buena, y luego ver las condiciones favorables para que estas se den de la mejor manera.

Una reforma relevante en este sentido pueden ser los inspectores. La siguiente es una propuesta relacionada con la creación de un organismo de inspectores dependiente del Ministerio de educación, cuya principal misión es velar por todos aquellos factores que inciden en el rendimiento de los escolares, como por ejemplo, el número óptimo de alumnos en un curso determinado, o que el profesor tenga al día sus certificados de vigencia de calidad. De esta manera, este cuerpo de inspectores se dedicaría a fiscalizar estas condiciones, y multar en caso de que no se cumplan al establecimiento determinado.

Los inspectores deben rotar de colegio en colegio y de región en región para no tener problemas de asociación con determinado colegio u escuela, y para conocer las distintas realidades de la educación existente en Chile.

Para ocupar determinados cargos, los inspectores en su mayoría deberán ser ex profesores o gente vinculada por años al rubro de la educación, para tener un mayor conocimiento de los factores incidentes en la calidad de la educación, y por ende conocer mas aquello que se fiscalizará.

Finalmente, la comunicación con el Ministerio la realizan a través de informes o comunicados periódicos de actividades de cada escuela, de las anomalías que estas presentan, y de un panorama general de la educación en la zona en que están.

A través de las propuestas mencionadas, lo único que se ha querido hacer es dar una luz de lo que puede hacerse para mejorar la focalización del gasto en educación, la cual mejorará solamente si se mejora la calidad de la educación que se imparte, acompañada de la mantención de la tasa de cobertura existente en la enseñanza escolar. Por otra parte, es necesario mencionar también que medidas tendientes a mejorar la situación de aquellos que ya han recibido una mala educación son urgentes, por lo que no se puede descuidar este sector, y se deben dar las condiciones para poder hacer algo por estos.

He de esperar que en un tiempo cercano recibamos noticias de algún informe internacional en donde diga que la calidad de la educación en Chile ha mejorado o veamos que las tasas de cobertura de la educación superior son cada vez mayores. Nada hace morir más un país que la pobreza, por lo que es necesario que no se siga entregando educación “de mentira” a gran parte de la población, o muchos de estos estarán condenados a vivir esta nefasta condición, habiendo cumplido incluso los 12 años en el colegio.

Chile tiene el potencial para salir adelante de esta situación y no me cabe duda que la llave más importante que puede conducirnos al desarrollo de nuestro país es la educación de buena calidad, la cual puede mejorar nuestra desigual distribución del ingreso más allá que el crecimiento económico por si solo, y por ende mejorar el bienestar social de nuestro país.

8.Bibliografía:

- Banco Interamericano de Desarrollo. *“Para salir de la pobreza; El enfoque del Banco Interamericano de Desarrollo para reducir la pobreza”*. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible. Abril de 1998.
- Behrman, Jehre. *“Focalización de la protección social a los pobres, ¿Cuáles son los trade offs?”*. Diálogo regional de política, Banco Interamericano de Desarrollo, Junio del 2001.
- Boltvinik, Julio. *“Los excluidos del progreso”*. Septiembre de 1999
- Bitrán, Ricardo y Muñoz, Claudia. *“Focalización en la salud: conceptos y análisis de experiencias”*. Bitrán y Asociados. Septiembre del 2000.
- Contreras, Dante y Cáceres, Julio. *“Asignación de recursos en los hogares pobres de Chile”*. Cuadernos de Economía, Año 36, nº 180. Agosto de 1999.
- De Gregorio, José y Cowan, Kevin. *“Distribución de la pobreza en Chile: ¿Estamos mal? ¿Ha habido progresos? ¿Hemos retrocedido?”*. Estudios Públicos, 64. Centro de Estudios Públicos, 1996.
- DIPRES. *“Estadísticas de las Finanzas Públicas”*. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda (http://www.dipres.cl/fr_estadisticas.html). Noviembre del 2002.
- ESTIA. *“Education System in Sweden : Responsibilities and Administration”*. ESTIA in Sweden (<http://www.estia.educ.goteborg.se/sv-estia/>). Octubre del 2000.

- Eyzaguirre, Bárbara y Le Foulon Carmen. *“La calidad de la Educación Chilena en cifras”*. Estudios Públicos, 84. Centro de Estudios Públicos, 2001.
- Francke, Pedro. *“Focalización del Gasto Público en salud en el Perú: Situación y alternativas”*. Octubre de 1998.
- Fundación Pobreza. *“Propuestas para la futura política social”*. Fundación Pobreza, 1999.
- Grosh, Margaret; Coady, David y Hoddinott, John. *“The Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Experience and Lessons”*. Social Safety Net Primer Series, Abril del 2002.
- Instituto Libertad y Desarrollo. *“Noticias del 3 de Abril: Aumento del Gasto Público afecta negativamente el crecimiento y la productividad”*. Sitio web del Instituto Libertad y Desarrollo (<http://www.lyd.com/noticiaslyd.html>). Abril del 2002.
- Instituto Libertad y Desarrollo. *“SIMCE 2001: Otra señal de alerta sobre la calidad educacional”*. Temas Públicos nº 601, Octubre del 2002.
- Instituto Libertad y Desarrollo. *“Estadísticas de Pobreza; Gasto Social”*. Sitio web del Instituto Libertad y Desarrollo (<http://www.lyd.cl>). Noviembre del 2002.
- Larrañaga, Osvaldo. Apuntes de Clases del ramo *“Economía de las Políticas Sociales”* dictado en la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, el semestre correspondiente a primavera del año 2001.
- MIDEPLAN. *“Gasto Social”*. Ministerio de Planificación, Indicadores Económicos y Sociales 1990 – 2000. 2001.
- MIDEPLAN. *“Informe Ejecutivo nº 3: Situación de la Educación en Chile 2000”*. Ministerio de Planificación, Estudios División Social, Análisis de la VIII Encuesta CASEN (2000). 2001.
- MINEDUC. *“Compendio de Información Estadística”*. Ministerio de Educación de Chile. 1999.
- MINEDUC. *“Educación para Todos: Evaluación en el año 2000, Informe de Chile”*. Ministerio de Educación de Chile. 1999.
- MINEDUC. *“Estadísticas del Sistema Educacional Chileno, año 1998”*. Ministerio de Educación de Chile, documento disponible en internet (<http://www.mineduc.cl>).1999.
- Quezada, Jorge. *“Políticas Sociales y juventud: La Mirada del FOSIS”*. Organización Internacional del Trabajo. Mayo de 1999.
- Raczynski, Dagmar. *“La Ficha CAS y La Focalización de los Programas Sociales”*. Estudios Cieplan No. 141, 1991.
- Riveros, Luis. *“Retorno económico y mejoramiento de la calidad de la educación media en Chile”*. Revista enfoques educacionales, volumen 1 nº1, Departamento de Educación, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. 1998.
- Santander, María de los Ángeles. *“¿Es la reforma educacional el camino para resolver los problemas del sector?”*. Instituto Libertad y Desarrollo, Serie informe social nº 68, Febrero del 2002.
- Stiglitz, Joseph. *“La economía del sector público”*. Segunda Edición, Editorial Antoni Bosch, Barcelona.1995.

The British Council. “*School Education: Funding and Management*”. The British Council web page (<http://www.britishcouncil.org/education/system/se/seman.htm>). Junio del 2002.

United States Department of Education. “*The Educational System in Japan: Case Study Findings*”. U.S. Department of Education. Junio de 1998.

Yáñez, José. “*El rol del gobierno en una economía de mercado*”. Departamento de Economía Universidad de Chile, Documento de Docencia N° 41. 1982.

9.Anexos:

9.1. Anexo nº1: Método de estimación de la cobertura por nivel de enseñanza

Método de estimación de la cobertura

Educación parvularia:

Matrícula total de educación parvularia

$$a - b + c$$

Donde:

a = Población menor de seis años

b = Matrícula de Educación Básica y de Educación Especial menor de seis años

c = Matrícula de Educación Parvularia mayor de seis años

Educación Básica:

Matrícula total de educación básica + matrícula total de educación especial

$$a + b + c + d + e - f - g$$

Donde:

a = Población de 6 a 13 años

b = Matrícula de Educación Básica menor de 6 años

c = Matrícula de Educación Básica mayor de 13 años

d = Matrícula de Educación Especial menor de 6 años

e = Matrícula de Educación Especial mayor de 13 años

f = Matrícula de Educación Media menor de 14 años

g = Matrícula de Educación Parvularia mayor de 5 años

Educación Media:

Matrícula total de educación media humanista científica + media técnico profesional

$a + b + c - d - e - f - g$

Donde:

a = Población de 14 a 17 años

b = Matrícula de Educación Media menor de 14 años

c = Matrícula de Educación Media mayor de 17 años

d = Matrícula de Educación Básica de 14 a 17 años

e = Matrícula de Educación Especial de 14 años a 17 años

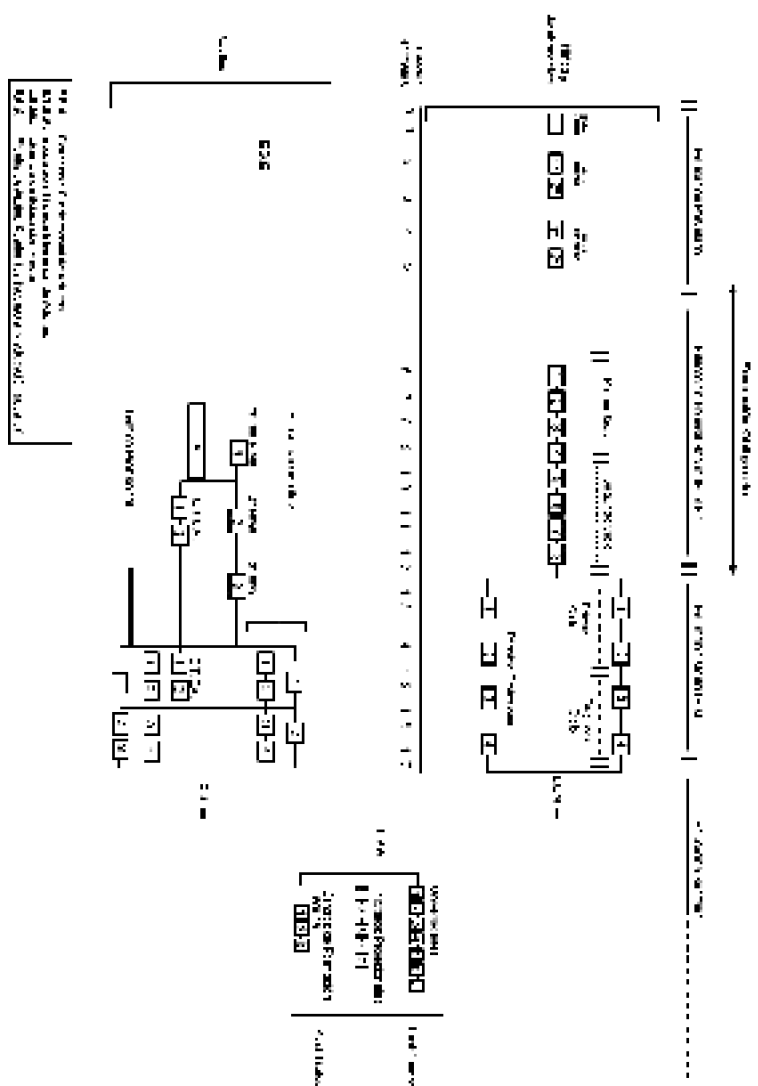
f = Matrícula de Educación de Adultos de 14 a 17 años

g = Matrícula de Educación Superior de 14 a 17 años

9.2. Anexo nº2: Estructura del actual sistema educacional chileno (desde 1997).

Fuente: Ministerio de Educación de Chile

FINLE - ESTRUCTURA DEL SISTEMA EDUCACIONAL (1997)



FINLE - ESTRUCTURA DEL SISTEMA EDUCACIONAL (1997)
 FINLE - ESTRUCTURA DEL SISTEMA EDUCACIONAL (1997)
 FINLE - ESTRUCTURA DEL SISTEMA EDUCACIONAL (1997)
 FINLE - ESTRUCTURA DEL SISTEMA EDUCACIONAL (1997)