

## CONTENIDO

Introducción

Comparación de propuestas en el ámbito de la educación

Estimación de costos de las diversas medidas propuestas

Financiamiento responsable: consideraciones de política fiscal

Conclusiones

## Costos y Financiamiento de las Propuestas de Reforma de la Educación en Chile

Septiembre, 2011

**Heidi Berner, Andrés Gómez-Lobo, Daniel Hojman, Oscar Landerretche Alejandro Micco, María Eugenia Rodríguez y Juan Pablo Valenzuela**

### RESUMEN

Este documento presenta una comparación de las propuestas de reforma de la educación presentadas por el gobierno, el movimiento estudiantil y la oposición. Se concluye que existe consenso en muchas áreas, pero también divergencias.

Luego se presenta una estimación de los costos de las propuestas más importantes en términos cuantitativos. Este ejercicio se realiza con el fin de establecer rangos plausibles de financiamiento requerido. Aunque las cifras son aproximadas y se requiere mayor investigación en el tema, se estima que una reforma integral al sistema educativo en Chile tendría un costo de entre 1,4% a 2,2% puntos del PIB en régimen.

Para financiar las diversas propuestas se requiere respetar el principio de consistencia fiscal estableciendo un financiamiento permanente, no un fondo transitorio como el propuesto por las actuales autoridades. Lo contrario vulnera un principio básico de responsabilidad fiscal: que los compromisos de gastos permanentes deben contar con fuentes también permanentes de financiamiento.

### AUTORES:

**Heidi Berner** es Master en Administración Pública de la Universidad de Harvard, y Profesora Adjunta del Departamento de Economía de la Universidad de Chile

**Andrés Gómez-Lobo** es Doctor en Economía de la University College London y Profesor Asociado del Departamento de Economía de la Universidad de Chile

**Daniel Hojman** es Doctor en Economía de la Universidad de Harvard y Profesor Asistente del Departamento de Economía de la Universidad de Chile

**Oscar Landerretche** es Doctor en Economía del MIT y Profesor Asistente del Departamento de Economía de la Universidad de Chile

**Alejandro Micco** es Doctor en Economía de la Universidad de Harvard y Profesor Asociado del Departamento de Economía de la Universidad de Chile

**María Eugenia Rodríguez** es Economista de la Universidad Central de Venezuela, y alumna del Magister en Políticas Públicas del Departamento de Economía de la Universidad de Chile

**Juan Pablo Valenzuela** es Doctor en Economía de la Universidad de Michigan, e investigador del Centro de Investigación Avanzada en Educación (CIAE) de la Universidad de Chile

TIPS es editado por el Departamento de Economía de la Universidad de Chile.

El Editor Responsable es Andrés Gómez-Lobo ([agomezlo@econ.uchile.cl](mailto:agomezlo@econ.uchile.cl)).

Los puntos de vista expresados por los autores no representan necesariamente la visión del Departamento de Economía ni la de los editores de esta colección.



**POLÍTICAS  
PÚBLICAS**  
UNIVERSIDAD  
DE CHILE  
DEPARTAMENTO  
DE ECONOMÍA

## ■ INTRODUCCIÓN

Existe un consenso en la sociedad chilena sobre la necesidad de una reforma sustantiva del sistema educacional en todos sus niveles —preescolar, escolar, técnico-profesional y universitario. Durante el año 2011, en gran parte como resultado de las demandas del movimiento ciudadano por la educación, esta necesidad se convirtió en la primera prioridad política del país, dando lugar a distintas propuestas de reforma, incluyendo la del gobierno, el propio movimiento estudiantil, y la Concertación de Partidos por la Democracia, entre muchos otros. El objetivo de este documento es ofrecer una estimación de los costos fiscales asociados a las principales propuestas de reforma.

Con este fin, en primer lugar se comparan las distintas propuestas de reforma, resaltando las áreas de consenso y también sus divergencias. Es importante notar que no es posible estimar con precisión el impacto fiscal de todas las propuestas presentadas, pues alguna de ellas son declaraciones de principios y cambios legales cuyo impacto en el gasto es difuso, otras son demasiado ambiguas para ser costeadas o simplemente requieren de información que no está disponible públicamente. Sin embargo, la información presentada permite estimar el impacto fiscal de las propuestas más significativas y establecer los órdenes de magnitud del esfuerzo fiscal involucrado.

En el caso de la educación preescolar se estima el costo de aumentar la cobertura tomando en cuenta diversos escenarios de población objetivo y metas. En el caso de la educación escolar, lo más significativo corresponde a la duplicación de las subvenciones al 2018, como propuso el actual gobierno en mayo del 2010 o el aumento de los sueldos de los profesores hasta alcanzar un nivel equivalente a los profesionales mejor pagados del sector público, como lo propuso la Concertación.<sup>1</sup> En la educación superior, se estima el costo de reducir de la tasa de interés del Crédito con Aval del Estado a un 2% y el aumento de becas para alumnos de familias del 40% de menores ingresos, recientemente propuestas por el gobierno, y la propuesta de la Concertación de ofrecer una educación superior gratis al 60% de menores ingresos o 70% en el caso de la propuesta de los estudiantes. En este último segmento, se estima también el costo de aumentar los aportes basales a las universidades públicas, como proponen algunos actores.

Los cálculos anteriores permiten obtener un rango estimado de costos, al menos para las propuestas más onerosas fiscalmente. Naturalmente, estos cálculos son preliminares y dependen de una serie de supuestos y parámetros que deben ser perfeccionados a futuro, pero al menos permiten obtener órdenes de magnitud de los costos fiscales de una reforma en la educación.

El conjunto de iniciativas consideradas en este informe requieren recursos entre 1,4% y 2,2% del PIB en régimen. A su vez, implican un incremento permanente de gasto en educación. Lo anterior evidencia la necesidad de: (i) identificar alternativas de financiamiento; (ii) priorizar en el tiempo las propuestas en caso de que no se pueda financiar la totalidad de ellas; y (iii) proponer una hoja de ruta para la implementación de cada una de las propuestas que permita determinar una trayectoria de necesidades financieras durante este proceso.

Es importante destacar que para materializar un sistema educativo de calidad y equitativo, no solo se necesitan más recursos.<sup>2</sup> Se requiere además cambios a nivel estructural, normativo, institucional y laboral que permitan que los mayores recursos efectivamente permitan dar un salto cualitativo en nuestro sistema educativo. Así, los requerimientos financieros de una reforma son sólo un aspecto de la misma, que es la que se aborda en este documento.

## ■ UNA COMPARACIÓN DE LAS PROPUESTAS REALIZADAS POR DISTINTOS ACTORES

Para comparar las propuestas, se procedió a identificar a los principales actores (gobierno, oposición y estudiantes) y los documentos públicos en que han expresado sus principales planteamientos. Es importante destacar que el 2 de Agosto del año en curso, el Congreso ofreció su sede para crear un espacio político y social en que participen los distintos actores, para ello entregaron una Agenda de Trabajo con el objeto de promover el diálogo y la búsqueda de un acuerdo Político y Social por la Educación.<sup>3</sup> Dicho documento, fue usado como guía para esquematizar e identificar las diferentes posturas de cada uno de los actores involucrados. A continuación se presenta un resumen de estas posturas.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Según la OECD (2010), en Chile, la compensación de personal —mayoritariamente profesores— es un 90% del gasto en educación escolar.

<sup>2</sup> En países de la OECD, aumentos en el gasto real por estudiante no han reflejado aumentos en los logros de los alumnos.

<sup>3</sup> Disponible en: <http://infoderechouchile.blogspot.com/2011/08/respuesta-del-congreso-al-acuerdo.html>

<sup>4</sup> El signo “■” representa que no se encontró planteamiento explícito respecto a un ítem por un determinado actor.

	Miembros y/o representantes	Documentos
<b>Actores</b>		
Gobierno	Presidente y Ministerio de Educación	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gran Acuerdo Nacional por la Educación (G.A.N.E) <sup>5</sup></li> <li>2. Políticas y Propuestas de Acción para el Desarrollo de la Educación Chilena <sup>6</sup></li> <li>3. Ministro Bulnes anunció importante paquete de medidas educacionales <sup>7</sup></li> </ol>
Estudiantes	Confech, FECh, FEUC, CONES y ACES	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. Nuestras Demandas como CONFECH <sup>8</sup></li> <li>5. Bases para un Acuerdo Social por la Educación Chilena <sup>9</sup></li> <li>6. Carta de la CONFECH al Presidente Piñera <sup>10</sup></li> </ol>
Concertación	Coalición de partidos de la oposición	<ol style="list-style-type: none"> <li>7. Compromiso de la Concertación por la Educación <sup>11</sup></li> <li>8. Respuesta de los partidos de la Concertación de Partidos por la Democracia a la propuesta de los actores sociales "Bases para un Acuerdo Social por la Educación" <sup>12</sup></li> </ol>

#### a) Reforma educativa

Las demandas planteadas por el movimiento estudiantil manifiestan una nueva concepción de la educación como un derecho valorado socialmente y el diseño de un sistema educativo erguido en los principios de la equidad y la universalidad, en el que el Estado asume un rol protagónico y activo.

La materialización de dichas demandas han evidenciado la necesidad (o la oportunidad) de llevar a cabo una Reforma Educativa de carácter estructural amparada en la Constitución. Para ello, ha surgido la propuesta de realizar una reforma constitucional en la que se garantice la educación de calidad como un derecho y le otorgue al Estado nuevas atribuciones y responsabilidades en el sector educativo.

Sin embargo, a pesar de que existe un consenso generalizado sobre la posibilidad (o necesidad) de una Reforma Constitucional como un primer paso, existen marcadas diferencias en las concepciones de fondo que deberían plasmarse en ella. En el siguiente cuadro se presenta un resumen de las diferentes concepciones en cada uno de los ámbitos que han propuesto considerar.

<sup>5</sup> Publicado el 7 de Julio de 2011. Disponible en: <http://www.gob.cl/especiales/gran-acuerdo-nacional-por-la-educacion-g-a-n-e/>

<sup>6</sup> Publicado el 1 de Agosto de 2011. Disponible en: <http://www.gob.cl/especiales/politicas-y-propuestas-de-accion-para-el-desarrollo-de-la-educacion-chilena/>

<sup>7</sup> Publicado el 17 de Agosto de 2011. Disponible en: <http://www.gob.cl/destacados/2011/08/17/ministro-bulnes-anuncio-importante-paquete-de-medidas-educacionales.htm>

<sup>8</sup> Publicado el 1 de Junio de 2011. Disponible en: <http://www.docdroid.net/bzx/petitorio-confech-junio-1.pdf.html>

<sup>9</sup> Publicado el 31 de Julio de 2011. Disponible en: <http://www.elciudadano.cl/2011/07/31/las-bases-para-un-acuerdo-social-por-la-educacion-chilena/>

<sup>10</sup> Publicado el 23 de Agosto de 2011. Disponible en: <http://www.sentidoscomunes.cl/diario/2011/08/carta-de-la-confech-a-pinera/>

<sup>11</sup> Publicado el 8 de Julio de 2011. Disponible en: [http://www.ppd.cl/wp-content/uploads/2011/07/Propuesta\\_Compromiso\\_Educacion\\_Educacion\\_06-07-2011-enviado-Sra.-C.-Toh%C3%A1.pdf](http://www.ppd.cl/wp-content/uploads/2011/07/Propuesta_Compromiso_Educacion_Educacion_06-07-2011-enviado-Sra.-C.-Toh%C3%A1.pdf)

<sup>12</sup> Publicado el 2 de Agosto de 2011. Disponible en: <http://www.igualdad.cl/wp-content/uploads/2011/08/Propuesta-Concertacion.pdf>

	GOBIERNO	ESTUDIANTES	CONCERTACION
<b>REFORMA CONSTITUCIONAL</b>			
<b>Derecho</b>	Derecho fundamental.	Derecho social y humano universal. Derecho fundamental	Derecho humano esencial.
<b>Bien Público</b>	x	✓	✓
<b>Educación Pública en todos los niveles</b>	Naturaleza Mixta	✓	Naturaleza Mixta
<b>Educación de calidad en todos los niveles</b>	✓	✓	✓
<b>Rol del Estado</b>	Promover la existencia de diversos programas educativos. Velar por el derecho a una educación de calidad.	Garante del derecho a la educación.	Obligación de desarrollar educación pública de calidad. (provisión)
<b>Interculturalidad</b>	✓	✓	✓
<b>Valoraciones</b>	Derecho de Acceso. Meritocracia. Libertad de enseñanza. Libertad de escoger instituciones. Libertad de escoger la vocación.	Pública y Gratuita. Pluralista. Democrática. Calidad.	Carácter democrático y universal. Acceso garantizado a todos. Gestión inclusiva e incluyente.

Cuadro 1: Comparación de Posturas respecto a la Reforma Constitucional

Las principales diferencias se encuentran en: (i) la concepción de la educación como un bien público o como un bien que produce externalidades que se pueden considerar como un bien público, (ii) en el rol del Estado (pese a que hay acuerdo en que debe adquirir mayor participación), (iii) las valoraciones y (iv) en su carácter gratuito o no.

#### b) Educación pre-básica

El debate en la educación pre-básica gira en torno a dos grandes ejes: (i) el incremento de la cobertura y (ii) el incremento de la calidad. Sin embargo, se observa que a pesar de que comparten los objetivos generales, los criterios sobre las metas a alcanzar difieren entre los distintos actores.<sup>13</sup>

	GOBIERNO	ESTUDIANTES	CONCERTACION
<b>EDUCACIÓN PRE-BÁSICA</b>			
<b>Incremento de la cobertura</b>	Cobertura universal en kinder (quintil I y II) en 2014. Cobertura universal en prekinder (quintil I y II) en 2018 Expansión de cobertura en salas cunas y jardines.	Extienden las demandas que realizan en la educación básica a la educación pre-básica.	Cumplir metas de la Ley Chile Crece Contigo (cobertura universal primeros tres quintiles)
<b>Incremento en la calidad</b>	Beca Vocación de profesor (atraer mejores alumnos). Implementar prueba obligatoria para egresados de pedagogía. Convenios de desempeño con las instituciones. Implementar modelo innovadores y eficaces. Se evitara que las instituciones que no cumplan con los establecido en la ley puedan funcionar.		Profundizar esfuerzo en mejoras.

Cuadro 2: Comparación de Posturas en Educación Pre Básica

<sup>13</sup> Es importante destacar que los estudiantes extrapolan las demandas de la educación básica a la educación pre-escolar. Por lo que no se identificó una propuesta concreta en dicho nivel educativo.

**c) Educación escolar**

En la Educación básica parece existir un acuerdo general sobre la necesidad de desmunicipalizar la Educación.<sup>14</sup> Sin embargo, el presente documento no indaga sobre las diferentes propuestas que existen respecto al cómo llevar a cabo dicho proceso (ni su período de transición). En lo que si se observa consenso es en que el nuevo sistema debería estar integrado por instituciones descentralizadas, dependientes del Ministerio de Educación y supervisadas por la Superintendencia de Educación, con la excepción, en el caso de la propuesta del gobierno, de aquellos municipios con un historial de buen desempeño de gestión educativa y la escala de recursos necesaria para continuarla, en cuyo caso continuarían con la administración de sus colegios.

En el financiamiento, si bien existe una demanda por mayores recursos, manifestadas en: (i) aumentos del gasto por alumnos, (ii) finalización del copago en escuelas particular-subsuencionadas y (iii) financiamiento basal. No se observa un criterio claro de cómo se deberían entregar, más allá de exigir como contraprestación mejoras en el desempeño (lo que tiene una variedad de implicancias para las propuestas reformas a nivel regulatorio).

Referente a la formación docente, se observa un acuerdo generalizado sobre la necesidad de crear incentivos a los mejores talentos, no solo mediante el ofrecimiento de becas sino por el fomento de responsabilidades compartidas con las instituciones educativas que imparten dicha disciplina. Adicionalmente, se hace evidente la necesidad de reestructurar (o modernizar) la carrera docente, ofrecer salarios competitivos (pues son considerados un importante atractivo para incentivar a los jóvenes más talentosos a cursar pedagogía) y crear una estructura de incentivos más efectiva para el desempeño de profesores y directivos escolares.

Otros aspectos que gozan de aceptación son la necesidad de crear un sistema que articule la educación técnica entre todos los niveles educativos con las necesidades del sector privado y acelerar el plan de reconstrucción.

Por otra parte, hay temas de importancia donde las distintas propuestas sugieren que pueden surgir divergencias importantes entre los actores en temas como: (i) rol del lucro en la educación, (ii) calidad, siendo una demanda generalizada, no cuenta con criterios establecidos de cómo definirla y medirla, ni tampoco es evidente que existan relaciones causales claras que identifiquen que los resultados esperados se les puede atribuir a una u otra alternativa – con o sin fines de lucro, por ejemplo; (iii) materialización de un compromiso del Estado para proveer educación pública de calidad con amplia cobertura geográfica; (iv) el rol y atribuciones de los Consejos Escolares<sup>15</sup>; (v) materialización de cómo se garantizarían los derechos lingüísticos de los pueblos originarios; y (vi) normalización de las labores de los asistentes en la educación y su participación en la toma de decisiones.

**d) Educación superior**

En Educación Superior, se observa un acuerdo para la creación de una Superintendencia de Educación Superior con atribuciones y herramientas efectivas que le permitan regular la transparencia en el desempeño financiero (evitar el lucro) de las instituciones educativas (universidades y centros de formación técnica y profesionales). Adicionalmente, se evidencia consenso, al menos en cuanto a objetivos, aunque no en montos, magnitudes o instrumentos para lograrlos, en los siguientes aspectos: (i) aumento del financiamiento basal definido en un nuevo trato con las universidades, (ii) reestructuración del sistema de becas y créditos estudiantiles, (iii) articular la educación técnica en los diferentes niveles educativos, (iv) perfeccionamiento del Sistema Nacional de Acreditación (elevar estándares a nivel de instituciones y carreras) y (v) la derogación de los artículos 56 e), 67 e) y 75 e) del DFL 2 del 2009 del Ministerio de Educación. Sin embargo, este acuerdo general no implica que exista un consenso dominante en la forma en cómo se desarrollarán dichos objetivos.

En los siguientes aspectos se encuentran las mayores diferencias: (i) criterios que definirán la reasignación del Aporte Fiscal Directo e Indirecto, (ii) rediseño del CAE y la participación de la banca privada, (iii) porcentaje de alumnos beneficiados con becas o créditos (gratuidad o no), (iv) regulación en el monto de los aranceles, (v) incorporación de la interculturalidad, y (vi) la definición de los estándares de calidad para instituciones y carreras.

<sup>14</sup> El gobierno la acepta pero solo para aquellos establecimientos que no logren buenos resultados.

<sup>15</sup> La Ley 19.979 de Jornada Escolar Completa aprueba la formación de los Consejos Escolares para todos los establecimientos subsuencionados. El Consejo Escolar está compuesto al menos por el director, sostenedor o su representante, un docente elegido por sus pares, el presidente del Centro de Alumnos y el presidente del Centro de Padres. El consejo tiene atribuciones de tipo consultivo, informativo y propositivo. Su rol resolutivo solo puede ser ejercido cuando el sostenedor así lo determine.

	GOBIERNO	ESTUDIANTES	CONCERTACION
<b>EDUCACIÓN BÁSICA</b>			
<b>Desmunicipalización</b>	Solo en aquellos municipios que no logren buenos resultados. Instituciones Públicas Autónoma, descentralizadas, profesionales con participación de la comunidad y sujetas a evaluación y fiscalización de la Agencia de Calidad la Superintendencia de Educación.	Creación del Sistema Nacional de Educación Pública dependiente del Ministerio de Educación. Servicio Público descentralizado del cual serán dependientes (administrativa y financieramente) todos los establecimientos educativos.	Desarrollar sistema autónomo, articulado y descentralizado dependiente del Estado. (siendo el Ministerio de Educación el responsable final)
<b>Calidad</b>	Existencia de una educación pública de calidad. Creación de la Superintendencia de Educación y la Agencia para la Calidad de la Educación. Se evitara que las instituciones que no cumplan con los establecido en la ley puedan funcionar.	■	■
<b>Financiamiento escolar</b>	Incremento de la subvención por alumno. (Duplicarla para el 2018) Entregar la subvención por asistencia y matrícula. En 2012 proyecto de ley para mejorar las subvenciones de la clase media necesitada.	Aporte basal por establecimiento vía presupuesto. Calendario para poner fin al financiamiento compartido. Fin al lucro de establecimientos que reciben recursos públicos. Suspensión de la creación de nuevos establecimientos subvencionados sin necesidad justificada.	Aporte basal. Eliminar la dependencia exclusiva del financiamiento de condiciones variables. Modificación estructural que garantice el 100% de los recursos. Definir la subvención escolar en base a al costo por alumno en una escuela modelo de calidad. Extinción paulatina del financiamiento compartido. Condicionar el financiamiento público a no selección escolar y para instituciones sin fines de lucro. Evitar la sobreoferta de establecimientos pues implica uso ineficiente de recursos.
<b>Formación Docente</b>	Incentivos para los mejores talentos. Beca Vocación de Profesión. Entrega de estándares a las facultades de pedagogía. Promoción de convenios de desempeño con las facultades de pedagogía. Prueba inicial obligatoria para egresados.	Incentivos a mejores talentos. Formación continua.	Habilitación profesional obligatoria para acceder a la docencia en establecimientos financiados por el Estado. Sistema de acreditación de carreras de pedagogía que garantice calidad.
<b>Carrera Docente</b>	Presentación de un proyecto de ley para modernizarla. Objetivo es dignificación del docente y promover su valoración social.	Nueva ley que defina la carrera docente. Basada en el mérito y la experiencia. Garantice oportunidades de desarrollo profesional (y acreditación de éstas). Adecuación entre horas lectivas y no lectivas.	Fundada en la calidad, dignidad, mérito y ética profesional. Evaluación docente perfeccionada.
<b>Educación Técnica Escolar</b>	Compromiso con su mejora constante en calidad y cobertura. Realizar un diagnóstico para definir necesidades de financiamiento por especialización. Evaluación de los requisitos para reconocer esta modalidad educativa. Mejorar la tasa de titulación. Articular la educación TP escolar con la superior Relizar SIMCE piloto. Nuevo plan de mejoramiento docente.	Creación de un política de Estado articulada en los diferentes niveles. Sistema de financiamiento propio. Infraestructura adecuada a los avances de la ciencia y la técnica. Garantías básicas para los estudiantes: seguros, prácticas pertinentes y fiscalizadas.	Instalar en el MINEDUC una Dirección de Formación Técnico-Profesional responsable de asegurar una mirada integrada y coherente para la FTP
<b>Infraestructura</b>	Continuar ejecutando con máxima celeridad la reconstrucción. Disposición de fondos para la normalización de la infraestructura educativa.	Diseñar y ejecutar un Plan Nacional de Reconstrucción y Rehabilitación de la infraestructura de los establecimientos educacionales públicos.	Financiamiento permanente para la expansión y financiamiento de la infraestructura. Incluir el equipamiento.
<b>Democratización</b>	Modificación del decreto No. 524 para reconocer las Federaciones Estudiantiles Secundarias. Considera el Consejo Escolar sin facultades resolutivas como el vehículo que garantice la participación de la comunidad escolar.	Reformular el decreto No. 524 referente a los Centros de Estudiantes. Crear un marco legal que especifique un rol obligatorio y periódico de los Consejos Escolares resolutivos con participación de la comunidad escolar.	Reformular el decreto No. 524 referente a los Centros de Estudiantes. Ampliar ámbito de competencia y atribuciones de los Consejos Escolares y darles facultades resolutivas en materias de interés de la comunidad escolar.
<b>Derechos de pueblos originarios</b>	Mantenimiento de los beneficios adicionales a las becas rurales. Mejoramiento de las condiciones de infraestructura de los hogares de indígenas.	Garantizar Derechos educativos y lingüísticos de los pueblos originarios presentes en el convenio 169 OIT y en la ley 19.253. Reconocimiento jurídico de los hogares estudiantiles mapuche.	Creación e incorporación a los planes y programas, mallas curriculares y proyectos educativos institucionales de contenidos educativos indígenas.
<b>Trasporte escolar</b>	Mejorar la calidad y seguridad. Ampliación de los beneficios de la Tarjeta Nacional Estudiantil al mes de Febrero de cada año para estudiantes vulnerables y de clase media que deban realizar prácticas estudiantiles en ese período.	Asegurar servicio eficiente y suficiente a nivel nacional. Seguro y gratuito durante los 365 días del año.	Acceso no discriminatorio. Servicio que garantice gratuidad o tarifa reducida según condición socioeconómica. Servicio especial y gratuito para alumnos de zonas rurales.
<b>Asistentes a la educación</b>	Análisis y evaluación conjunta perfeccionamientos al actual marco en que desarrollan su labor.	Creación de normativas que regule y reconozca sus funciones.	Avanzar para mejorar la normativa existente, con carácter estatutario, relativa a los asistentes de la educación. .

Cuadro 3: Comparación de Posturas en Educación Básica

	GOBIERNO	ESTUDIANTES	CONCERTACION
<b>EDUCACIÓN SUPERIOR</b>			
<b>Institucionalidad</b>	Creación de la Subsecretaría de Educación Superior: desarrollo de políticas y manejo de becas de postgrado (nacionales e internacionales) Creación de la Superintendencia de Educación Superior: rendición de cuentas y transparencia de instituciones y recursos públicos, supervisión de organizaciones que cumplan con la ley al ser sin fines de lucro. Perfeccionamiento de la institucionalidad de Ciencia y Tecnología: reinstalación de la Comisión como cuerpo colegiado, aumento de recursos y mejoras en la coordinación.	Creación de la Superintendencia de Educación Superior: con atribuciones para hacer transparentes las situaciones financieras (evitar el lucro) y académicas de todas las instituciones. Establecer la rendición de cuentas públicas de forma obligatoria.	Superintendencia de Educación Superior: agente de control y regulación de las distintas instituciones del sistema, asegurando transparencia en el uso de los recursos y fiscalizando. Hacer cumplir la ley que prohíbe el lucro.
<b>Financiamiento institucional</b>	Ofrecer un trato específico a las universidades estatales. Complementar el aporte basal a las univ. estatales. Creación de un fondo de revitalización para univ. tradicionales no estatales. Aportes para el desarrollo de univ. regionales. Actualización de los indicadores del Aporte Fiscal Directo en su porcentaje variable y ajuste en proporción a las remuneraciones del sector público.	Nueva normativa de administración y gestión de las universidades Definir el Aporte Basal a las Universidades Públicas en base a un nuevo trato entre el Estado y las Universidades. Aumento de los Aportes Fiscales Directos (AFD) de libre disposición. Reajuste anual según el IRSF de los trabajadores de las Universidades de la CRUCH. Fondo de revitalización para las Universidades Tradicionales de libre disposición orientado de acuerdo a los siguientes criterios: propiedad, condición regional, condición socioeconómica de estudiantes y solvencia de las universidades. Eliminación Aporte Fiscal Indirecto.	Financiamiento basal para universidades estatales debe estar basado en un nuevo régimen de trato que garantice un financiamiento sustentable acompañado de compromisos de gestión con metas claras y de interés nacional. Atención especial que considere las características y necesidades particulares de las Universidades regionales. Aumento del AFD de las univ. tradicionales (considerando como piso el incremento las remuneraciones del sector público) condicionado a la composición socioeconómica de su matrícula. Crear un fondo de revitalización para las instituciones con mayores carencias.
<b>Financiamiento Estudiantil</b>	Aumentar acceso y promover igualdad de oportunidades. Reestructuración del sistema de becas y créditos. Rebaja con efecto retroactivo al 2% del CAE. Aumento del No. de alumnos beneficiarios por becas (40% más vulnerable, aumento a 200 mil de las 130 mil existentes) y disponible para alumnos de instituciones que cumplan con los requisitos establecidos. Apoyo al 20% del quintil III por medio de un sistema combinado de becas y créditos. Estudio para identificar el mecanismo de determinación de aranceles. Perfeccionar el Sistema de Información de la Educación Superior.	Reestructuración integral del sistema de becas, ayudas estudiantiles (en sus montos, cobertura y condiciones de postulación) y créditos. Avanzar hacia la gratuidad, garantizar cobertura del 70% de menores ingresos. Crear un sistema único de Fondo Solidario (2%) para todos los estudiantes pertenecientes al 30% de las familias de mayores ingresos. Eliminar el CAE y la participación de la banca privada. Financiamiento exclusivo para universidades del Estado. En caso de ser privada debe cumplir: Acreditación Institucional, Garantizar libertad de asociación y expresión, existencia de Federaciones Estudiantiles, Transparencia en el uso de sus recursos financieros, ser sin fines de lucro. Someter a todas las Universidades a una revisión de los aranceles de sus programas de estudios. Establecer los aranceles de acuerdo a una fórmula definida (y conocida) por la Comisión Nacional de Educación. (Ley de Arancel de Preferencia). Medidas correctivas al sobreendeudamiento.	Establecer un nuevo sistema de ayudas estudiantiles de educación superior que genere derechos garantizados para los jóvenes. (AUGE Estudiantil) Destinar los recursos a instituciones que cumplan rigurosamente con la Ley. Avanzar hacia el establecimiento de un sistema único de becas y crédito fiscal. (i) Mantener el Crédito solidario en sus condiciones y Cobertura, (ii) Rediseñar el CAE en condiciones equivalentes al crédito solidario. Garantizar gratuidad, a través de becas, al 60% de los sectores de menores ingresos que estudien en instituciones acreditadas. Regular valores de aranceles de los programas que financie el Estado.
<b>Sistema de Acceso y Selección</b>	Perfeccionar sistema de admisión. Mejorar oportunidades de acceso a aquellos que tengan méritos y habilidades. Consideración del mérito de resultados en la educación escolar. (ranking relativo de 4to. medio) Acceso a alumnos con condiciones especiales. Avanzar en el desarrollo de un instrumento de selección efectivo que genere confianza. Apoyo financiero a propedéuticos y programas de nivelación.	Sistema más equitativo y con igualdad de oportunidades para todos Creación de mecanismos complementarios de acceso. (Considere ranking académico, condiciones socioeconómicas...) Garantizar el acceso y las condiciones de estudio para los estudiantes con necesidades educativas especiales. Incentivar la creación modalidades de nivelación académica.	Selección equitativa que dé mayor preponderancia al rendimiento escolar en base al ranking o posición relativa de los estudiantes en su respectivo curso. El 10% de los estudiantes de mejor logro escolar en los establecimientos con financiamiento público debe tener acceso a la educación superior, independiente de su puntaje en la PSU, para ello es necesario incrementar (y reestructurar el AFI). Garantizar el acceso y las condiciones de estudio para los estudiantes con necesidades educativas especiales. Dar relevancia y apoyo financiero a los propedéuticos y otros sistemas de nivelación y retención. Reducir la deserción y el largo de las carreras.
<b>Calidad</b>	Sistema de acreditación institucional más exigente, efectivo y transparente. Se evitara que las instituciones que no cumplan con los establecido en la ley puedan funcionar. Promoción de la renovación de la oferta curricular y planes de estudio estructurándolos en ciclos.	Acreditación obligatoria para todas las instituciones de Educación Superior y sus carreras, a través de agencias públicas, autónomas y transparentes que incorporen criterios de calidad.	Renovación profunda del Sistema Nacional de Acreditación. La ley de acreditación de la calidad. Creación de nuevos indicadores de la calidad; que consideren oferta y resultados. Evitar las distorsiones que existen en la industria de la Acreditación.
<b>Educación Superior Técnico Profesional</b>	Incrementar número de becas y mejorar el acceso al sistema de créditos. Mejoras en los procesos de acreditación. Mejora de la articulación entre distintos niveles educativos. Avance hacia un sistema de información (carac. Instit., empleabilidad, remuneraciones). Aportes asociados a convenios de desempeño. Fortalecimiento de Becas de Técnicos de Chile en el extranjero. Fomento del trabajo conjunto con el sector productivo.	Creación de una red técnica estatal en todos sus niveles, con una articulación entre los distintos niveles. Revisión transición entre etapas educativas, sistemas de acreditación de establecimientos y carreras. Oferta educativa estatal a nivel nacional, gratuita y de calidad.	Creación de una red de centros de formación técnica e institutos profesionales de carácter público en cada una de las regiones del país.
<b>Ciencia y Tecnología</b>	Incentivar centros de excelencia. Fortalecimiento de programas de doctorados nacionales. Aumento de recursos para proyectos de innovación.	■	■
<b>Participación</b>	Reformas legales necesarias para la derogación de los artículos 56 e), 67 e) y 75 e) del DFL 2 del 2009 del Ministerio de Educación.	Garantizar y fiscalizar que los Derechos y Garantías Constitucionales sean efectivos. Derogación de los artículos 56e) 67e) y 75e) del DFL2/2009 MINEDUC.	Participación de todos los estamentos involucrados en el proceso educativo. Derogar de los artículos 56, 67 y 75 en sus letras e) del DFL 2 del 2010.
<b>Derechos de pueblos originarios</b>	Promover el acceso y titulación de jóvenes provenientes de pueblos originarios. Creación y/o fortalecimiento de institutos especializados en la investigación y docencia de los pueblos originarios. Mantenimiento de los beneficios adicionales a las becas rurales.	Sistema educacional más inclusivo y plural que incorpore los derechos educativos de los pueblos originarios y la interculturalidad en el sistema educativo. (i) Creación de una Universidad Estatal Intercultural, (ii) Aumento en monto y cobertura de la Beca Indígena, (iii) Creación e Incorporación de contenido educativos indígenas.	Las Universidades deben incorporar el principio de interculturalidad. Implementación de una política pública que mejore el acceso a alojamiento para los estudiantes indígenas. Aplicar plenamente el Convenio 169 de la OIT.

Cuadro 4: Comparación de Posturas en Educación Superior

## ■ RESUMEN DE LA ESTIMACIÓN DE LOS COSTOS FISCALES DE LAS DISTINTAS MEDIDAS PROPUESTAS

En esta sección se estimaron los costos fiscales de algunas propuestas presentadas anteriormente. No es posible estimar los costos fiscales de todas ya que algunas son declaraciones de principios y cambios legales sin claro impacto en el gasto o demasiado ambiguas para ser costeadas. En otros casos, simplemente se carece de la información requerida para realizar una estimación. Sin embargo, es posible calcular valores aproximados de las propuestas más significativas en cuanto a su impacto fiscal. En el caso de la educación pre-escolar se estima el costo de aumentar la cobertura según diversos escenarios de población objetivo y metas. En el caso de la educación escolar, lo más significativo corresponde a la duplicación del monto de la subvención, como propuso el actual gobierno en mayo del 2010, o el aumento de los sueldos de los profesores hasta alcanzar un nivel equivalente a los profesionales mejor pagados del sector público, como lo propuso la Concertación. En la educación superior, es factible de estimar el costo de reducción de la tasa de interés del Crédito con Aval del Estado a un 2% y mayores becas para los estudiantes de hogares del 40% de menores ingresos, recientemente propuestas por el gobierno, o la propuesta de la Concertación de ofrecer una educación superior gratis al 60% de menores ingresos o 70% en el caso de los estudiantes. También resulta factible estimar el costo de aumentar los aportes basales a las universidades públicas.

<i>Propuesta</i>	<i>Rangos (% PIB en régimen)</i>
Educación pre-básica	0,16% - 0,30%
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 0-3 años: cobertura universal tres primeros quintiles</li> <li>• 4-5 años: cobertura universal dos primeros quintiles</li> </ul>	0,13% - 0,27% 0,03%
Educación escolar	1,15% - 1,45%
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Duplicación subvenciones escolares</li> <li>• Aumento remuneraciones profesores</li> </ul>	1,15% - 1,45% 0,65% - 0,80%
Educación superior	0,14% - 0,44%
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción tasa CAE al 2% (suponiendo aumento de becas)</li> <li>• Aumento de becas educación superior</li> <li>• Gratuidad para alumnos de hogares del 60% (70% en el caso de los estudiantes) de menores ingresos</li> <li>• Aumento aporte basal Universidades</li> </ul>	0,08% 0,06% 0,28% - 0,33% 0,11%
<b>Total</b>	<b>1,4% - 2,2%</b>

Cuadro 5: Costos fiscales en régimen de los componentes más significativos de una reforma en educación

Un resumen de los resultados se presenta en el Cuadro 5. Detalles de los supuestos y de los cálculos se presentan en el Anexo de este documento. No todas las propuestas son excluyentes entre sí, por lo que en algunos casos corresponde sumar los costos, como las propuestas de educación pre-básica, por ejemplo, mientras que en otros casos las propuestas valoradas son sustitutas en cierto grado. Así, por ejemplo, en el caso de la educación escolar, la duplicación de las subvenciones sería utilizada en gran parte para financiar mayores remuneraciones de los profesores. En este caso entonces el rango de gasto probable es el de la primera medida (duplicación de las subvenciones) ya que este gastos incluye la segunda (aumento de remuneración de los profesores). En educación superior las propuestas del gobierno son en algún grado sustitutas de las de la concertación (o estudiantes en el caso de la gratuidad para alumnos de hogares del 70% de menores recursos). Así, los rangos en este caso se toman considerando por un lado la reducción de la tasa del CAE más el aumento de becas para la educación superior y por otro lado la propuesta de gratuidad propuestas por los estudiantes más el aumento de aporte basal a las universidades

Lo que se ha privilegiado en este ejercicio es la valoración de los ítems de mayor costo fiscal potencial que se están discutiendo. Hay muchas otras medidas de gran importancia que se han propuesto cuyos impactos en costo son más bien acotados y no han sido, por ende, incluidos en esta estimación. Por otro lado, tampoco se consideran los gastos en infraestructura, fortalecimiento institucional y otras posibles inversiones requeridas. Por último también se debe

considerar que los cálculos son los gastos operativos en estado de régimen. Asumiendo una transición hasta el 2018 para su implementación, las cifras han sido expresadas como porcentajes del PIB de ese año.<sup>16</sup>

Los resultados indican que los rangos de costos de las posibles reformas fluctúan entre 1,4% a 2,2% del PIB en régimen.

#### ■ FINANCIAMIENTO RESPONSABLE: CONSIDERACIONES DE POLÍTICA FISCAL

Según el presupuesto del 2010, el gasto público en Educación corresponde a 10,5 mil millones de dólares. Este se compone sobre un 93 por ciento en el gasto realizado por el Ministerio de Educación y el resto se deriva del gasto que realizan los sostenedores municipales y del gasto de regiones a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. El gasto en educación representa una de las mayores partidas del gasto público. En promedio, en promedio durante el año 2009-2010, 18,0% de los recursos del Fisco se gastaron en a Educación. El Estado de Chile destina 4,35 por ciento del Producto Interno Bruto de Chile a este ítem.

Una reforma educacional de la magnitud planteada, implica un incremento del gasto público en educación entre un 1,4% y un 2,2% del Producto Interno Bruto en régimen. Esta reforma implica una fuerte presión sobre las finanzas públicas del País, un incremento permanente del gasto entre 5,8% y 9,2%.<sup>17</sup>

Cualquier política social que implique un aumento del gasto permanente, y en particular de esta envergadura, debe tener asociadas sus fuentes de financiamiento. No sólo de corto plazo sino también para el largo plazo. Uno de los principales activos que tiene nuestro país es su seriedad en las políticas macroeconómicas, en particular en su regla de política fiscal. Así lo confirman todos los rankings internacionales que muestran a Chile en las primeras posiciones en términos de calidad de su política fiscal y monetaria. Este activo se ha construido teniendo presente que toda política social que implique un aumento del gasto permanente debe estar acompañada de sus fuentes de financiamiento. Es así que la implementación del AUGE implicó mantener la tasa tributaria del IVA en un 19 por ciento y no rebajarla como se había establecido inicialmente. Otro ejemplo es la Reforma Previsional con la creación del Fondo de Reserva de Pensiones (FRP), que permite asegurar el pago de las pensiones solidarias mientras los recursos fiscales destinados al pago del antiguo sistema de pensiones caigan en el tiempo.

El 5 de Julio de este año el Gobierno anunció el Gran Acuerdo Nacional por la Educación (GANE) el cual implicaba aumentos permanente en el gasto en Educación. Para financiarlo, se establece un traspaso de 4 mil millones de dólares del Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES) a un nuevo Fondo para la Educación (FE). Este fondo, como lo han planteado las autoridades, financiaría el mayor gasto en Educación en los próximos 4 a 6 años. Desde la perspectiva de las finanzas públicas esta forma de financiamiento presenta dos importantes problemas.

Primero, los fondos ahorrados en el FEES tienen como fin “financiar eventuales déficit fiscales y realizar amortizaciones de la deuda pública, contribuyendo así a que el gasto fiscal no se vea mayormente afectado por los vaivenes de la economía mundial y la volatilidad de los ingresos que provienen de los impuestos, el cobre y otras fuentes”.<sup>18</sup> Estos fondos permitieron al país enfrentar la crisis mundial del 2008 sin necesidad de realizar ajustes en sus políticas sociales, y más aún, realizar un aumento del gasto público tanto en inversión como en políticas sociales. La responsabilidad fiscal que implica una regla contra-cíclica del gasto público sugiere que en años de bonanza los recursos del FEES debiesen aumentar –acumular y no desacumular- en clara oposición a la propuesta del GANE.

Segundo, cómo ya se mencionó, la reforma educacional implica gastos permanentes y de envergadura. En consecuencia, se requieren fuentes permanentes de financiamiento. Algunos sectores han planteado que ésta se puede financiar con el incremento de la recaudación debido al mayor crecimiento económico. Este planteamiento no parece adecuado pues no considera posibles ciclos negativos en el futuro. Por lo demás, las estimaciones de este informe consideran un PIB en régimen, esto es, ya considera los efectos de un crecimiento económico a futuro. En consecuencia, para financiar la reforma educacional se deben aumentar los ingresos tributarios. Con este fin, una reforma tributaria, que considere aumentos tanto en la base tributaria como en las tasas, se torna inevitable. Esta reforma podría considerar entre las alternativas la implementación de impuestos verdes (a los combustibles y CO<sub>2</sub>), la reducción de exenciones en la base tributaria, además de un incremento al impuesto de primera categoría.

<sup>16</sup> Se asume un crecimiento del PIB de 6,5% para el 2011, 5,5% para el 2012 y 5,0% hasta el 2018.

<sup>17</sup> Las erogaciones del gobierno central total representaron un 24% del PIB en promedio entre el 2009 y 2010 ([www.dipres.gob.cl](http://www.dipres.gob.cl)).

<sup>18</sup> Ministerio de Hacienda (<http://www.hacienda.cl/fondos-soberanos/fondo-de-estabilizacion-economica-y.html>).

Tercero, debido a que muchas de estas reformas toman tiempo en implementarse, es importante establecer que las estimaciones que se presentan en este documento corresponden a un estado de régimen. En el período de transición, el desafío para la política pública es incrementar paulatinamente las fuentes de financiamiento junto con los requerimientos de la implementación de esta reforma.

## ■ CONCLUSIONES

En este trabajo se busca hacer una estimación de los requerimientos de financiamiento que están implícitos en las principales propuestas de reforma educativa que se encuentran siendo discutidas en Chile. Se observa que existe un abanico bastante amplio de temas que tienen requerimientos de financiamiento importantes pero que, sin embargo, llevan aparejados una cantidad y amplitud significativa de desafíos regulatorios, de desarrollo institucional y de diseño de incentivos. La inyección de estos montos de recursos al sistema educativo, sin hacerse cargo de esos desafíos, no es recomendable. El desafío de los hacedores de políticas públicas educativas en Chile, durante los próximos 10 a 15 años en Chile será saber usar la promesa de recursos adicionales como un catalizador de los cambios que se deben implementar. Esta es una herramienta de política pública insustituible para una reforma de este tamaño y ambición en una democracia. Esto requerirá un elevado nivel de destreza política, técnica y comunicacional.

Nuestras estimaciones nos indican que en régimen la reforma educativa (si es que termina siendo alguna combinación de las que están siendo discutidas) tendrá un costo en el rango de 1,4% a 2,2% puntos del PIB. La transición hacia esos niveles de gasto, es, por cierto, un desafío de técnica económica y de economía política.

Sin embargo, el principio fundamental que a nuestro juicio debe ser preservado es el de que requerimientos de gastos permanentes de esta magnitud sean presentados a la discusión pública, por defecto, con fuentes de financiamiento permanentes aparejadas. A nuestro juicio este principio de consistencia fiscal es esencial para garantizar la sustentabilidad de las políticas públicas. Este documento busca contribuir a darle parámetros a la comunidad pública para esta discusión.

**■ REFERENCIAS**

Banco Mundial (2011), *Programa de Crédito con Aval del Estado (CAE) de Chile: Análisis y Evaluación*, Sector de Educación, Región de América Latina y el Caribe, Banco Mundial, Marzo 8.

Centro Microdatos (2010), Encuesta Longitudinal Docente 2009, Centro de Microdatos, Departamento de Economía, Universidad de Chile.

DIPRES (2009), Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2010, Capítulo IV, Financiamiento e Institucionalidad de la Educación Parvularia en Chile: Avances 2006-2010 y Desafíos, Dirección de Presupuestos.

DIPRES. Presupuesto Ejecutado 2010. [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl).

INE-CEPAL, Chile: Proyecciones y Estimaciones de Población, Total País. 1950-2050.

MINEDUC (2010). Directorio de Matrícula 2010 por Establecimiento [www.mineduc.cl](http://www.mineduc.cl)

Panel de Expertos para una Educación de Calidad (2010), Informe Final: Primera Etapa, Propuestas para Fortalecer la Profesión Docente en el Sistema Escolar Chileno.

OECD y Banco Mundial (2009), La Educación Superior en Chile, Revisión de Políticas Nacionales de Educación.

OECD (2010), Education at a glance.

Valenzuela, J.P., A. Sevilla, C. Bellei, y D. De los Ríos (2010), "Remuneraciones de los docentes en Chile: resolviendo una aparente paradoja", Serie Documentos de Orientación para Políticas Públicas No 2. Núcleo Milenio La Profesión Docente en Chile, Centro de Investigación Avanzada en Educación, Universidad de Chile.

[www.Futurolaboral.cl](http://www.Futurolaboral.cl)

■ ANEXO: DETALLES DE LAS ESTIMACIONES DE COSTOS DE LAS DISTINTAS MEDIDAS <sup>19</sup>

a) Educación pre-básica

La educación parvularia en Chile considera a los niños entre 0 y hasta que entran a primero básico, a los 6 años de edad. Los niños entre 0 y 3 años son parte del primer ciclo de educación parvularia, y comprenden los niveles de sala cuna, medio menor y medio mayor. En estos niveles la oferta pública se entrega principalmente a través de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), que posee sus propios jardines y puede delegar la entrega de educación a los municipios, y la Fundación Integra. La oferta pública en 2010 alcanzaba al 17% de la población objetivo de niños de 0 a 2 años, correspondiente a 85.000 cupos, a los que se sumaban los 127.472 cupos para niños de 2 a 4 años, equivalente a 27% de la población objetivo (DIPRES, 2009).

Por otra parte, de acuerdo a información de la Encuesta CASEN 2009, la cobertura de educación parvularia para niños de entre 0 y 4 años alcanzaba al 16,7% en el primer quintil de ingreso, a 18,2% en el segundo, 19,3% en el tercero, 19,6% en el cuarto y 33,8% en el quinto quintil. La propuesta del gobierno para este nivel escolar es ambigua, dado que solo plantea expandir la cobertura en salas cunas y jardines infantiles. En el caso de la Concertación, se plantea alcanzar las metas establecidas en la Ley de Chile Crece Contigo. Esto significa garantizar el acceso a sala cuna, jardín infantil de jornada parcial o extendida, o modalidades equivalentes, a niños de hogares pertenecientes al 60% más vulnerable en el mediano plazo.

El cuadro siguiente presenta una estimación del costo de alcanzar la meta planteada por la Concertación, utilizando para ello distintos indicadores de costo anual promedio por niño atendido en JUNJI o Integra, por modalidad de atención.

Quintil	Cobertura	N° niños que no Asiste	Costo cobertura universal en 60% más vulnerable (MM\$)				
			JUNJI (1)	JUNJI (2)	JUNJI (3)	Integra (1)	Integra (2)
I	16.70	226,770	171,181	141,570	112,816	146,427	80,758
II	18.19	189,413	142,982	118,248	94,231	122,305	67,455
III	19.26	136,499	103,039	85,215	67,907	88,138	48,611
IV	19.55	112,064					
V	33.89	64,386					
<b>Total</b>	<b>19.83</b>	<b>729,132</b>	<b>417,201</b>	<b>345,032</b>	<b>274,955</b>	<b>356,871</b>	<b>196,823</b>

Fuente: Cobertura CASEN 2009. Costo anual por alumno Evaluación Comprehensiva del Gasto Programa Preescolar, JUNJI e INTEGRA – Informe Final JUNIO 2008.

JUNJI (1): Corresponde al costo anual por alumno en Jardín Clásico, equivalente a \$754.867 en 2006.

JUNJI (2): Corresponde al costo anual por alumno en modalidad administración delegada, principalmente a municipios, equivalente a \$624.287 en 2006.

JUNJI (3): Corresponde al costo anual por alumno en modalidad alternativa, equivalente a \$497.492 en 2006.

Integra (1): Corresponde al costo anual por alumno en Jardín Clásico, equivalente a \$645.708 en 2006.

Integra (2): Corresponde al costo anual por alumno en modalidad administración delegada, equivalente a \$356.124 en 2006.

Por su parte, el segundo ciclo de educación parvularia incluye a niños de 4 y 5 años, en niveles de pre-kinder y kinder. En este caso, el principal mecanismo de financiamiento se refiere a la subvención escolar general que se entrega para pre-kinder y kinder sobre la base de la asistencia promedio de los alumnos en los tres meses precedentes al pago que asisten a establecimientos subvencionados. Además, estos niveles pueden optar a la Subvención Escolar Preferencial (SEP) que entrega recursos adicionales por alumnos vulnerables y por concentración de este tipo de alumnos, para compensar las desigualdades de origen. De acuerdo a información de la Coordinación Nacional de Subvenciones del Mineduc, el valor a diciembre de 2010 de la subvención mensual base por alumno por niño que asiste a pre-kinder y kinder es de \$36.406,41, mientras que la Subvención Escolar Preferencial para este nivel equivale a \$25.467.

Por otra parte, de acuerdo a información de la Encuesta CASEN 2009, la cobertura de educación parvularia en los niveles de pre-kinder y kinder (4 y 5 años) alcanzaba a 78,7%, siendo igual a 70,9% en el primer quintil de ingreso y a 93,2% en el quinto.

<sup>19</sup> En este documento se utiliza el tipo de cambio nominal promedio para el 2010 (510 \$/US\$).

La propuesta del gobierno para este nivel escolar es alcanzar la cobertura universal en kinder en 2014 y la cobertura universal en pre-kinder en 2018 para los dos primeros quintiles. Asumiendo que la SEP se entrega al 40% más vulnerable (los dos primeros quintiles)<sup>20</sup>, y que se paga por matrícula, en vez de asistencia promedio, el cuadro siguiente estima el costo de esta medida. En el caso de la Concertación y estudiantes, no es posible valorar su propuesta.

Quintil	Cobertura	N° niños que no Asiste	Costo Cobertura Universal Pre-K y K (MM\$)
I	70.96	37,295	27,691
II	78.30	24,273	18,022
III	79.58	17,995	---
IV	81.81	13,821	---
V	93.23	3,279	---
<b>Total</b>	<b>78.65</b>	<b>96,663</b>	<b>45,713</b>

Fuente: Cobertura CASEN 2009. Valor USE: Coordinadora Nacional Subvenciones MINEDUC

A estos costos habría que agregar el costo el programa de alimentación escolar, que a modo de magnitud es posible mencionar que en el presupuesto 2010 incorpora \$50.316 millones que permitirían entregar algo más de 206.000 raciones diarias a niños que asisten a los jardines administrados por la JUNJI. Mientras que el programa de alimentación escolar para kinder posee un presupuesto 2011 de 15.537,4 millones.

Adicionalmente, las estimaciones realizadas no incorporan los costos de otras políticas si se desea priorizar, junto con el aumento de cobertura, el poseer una educación parvularia integral de calidad, como pudiesen ser la extensión horaria de pre-kinder y kinder, el perfeccionamiento de la institucionalidad del sistema (actualmente JUNJI es proveedor de educación al mismo tiempo que posee un rol fiscalizador), y medidas que permitieran mejorar la calidad del personal docente y asistentes de párvulos. Tampoco incluye los recursos necesarios para realizar las inversiones en infraestructura que requeriría un aumento de cobertura de este tipo, especialmente en los niños de 0 a 3 años

Por último, no se consideraron supuestos de variaciones en la tasa de crecimiento de la población en edad pre-escolar, ya que de acuerdo a las estadísticas del INE-CEPAL el cambio entre el 2010 y 2015 existiría un aumento de 0,9% de niños entre 0-4 años, mientras que entre 2015 y 2020 se registraría una disminución de 1,1% en este tramo etario.

En resumen, los costos de operación involucrados en las dos propuestas analizadas implican un gasto en régimen de entre MM\$ 243 a MM\$ 463, lo que equivale a un rango entre US\$ 476 millones a US\$ 908 millones.

## b) Educación escolar

### *Duplicación subvención escolar al 2018*

Para estimar el costo de la duplicación del valor de la subvención escolar en el 2018 respecto de la existente en el 2010, se ha asumido que el aporte en moneda constante que realizará el Estado por estudiante en el año 2018 será el doble de la estimada para el año 2010 de acuerdo a la ejecución presupuestaria de este año en subvenciones.

Para ello se ha estimado que la matrícula del año 2010 en educación municipal y particular subvencionada (matriculada en pre-kínder, kínder, educación especial, educación básica, educación media y educación de adultos) alcanzó a 3.331.717 (basado en datos del directorio de establecimientos del Ministerio de Educación). Dado que la cifra de la Dirección de Presupuestos del gasto devengado en toda la partida de subvenciones alcanzó a MM\$ 2.556.702 (pesos nominales del 2010), el gasto por estudiante, en moneda del 2011, fue de \$790.404 anuales.<sup>21</sup>

Se debe considerar que la partida de Subvenciones incluye un conjunto amplio de aportes complementarios a las subvenciones regulares pagadas por estudiantes (por ejemplo, el fondo para Apoyo a la Gestión de la Educación Municipal, diversas asignaciones para incentivos individuales y colectivos, entre otras). Para incluir esta corrección, se puede considerar sólo las partidas relativas a las transferencias corrientes al sector privado (01) –donde se incluyen las asignaciones de Subvención Escolar Preferencia y de Subvención por Concentración de niños vulnerables, cuyo monto

<sup>20</sup> De acuerdo a información del MINEDUC en julio de 2011 se pagó SEP por 751.360 alumnos entre PK y 7º R respecto a la matrícula eso significa aproximadamente un 37,5%.

<sup>21</sup> Las estimaciones incluyen a los establecimientos administrados por corporaciones privados regidos por el D.L. 3.166/80.

ejecutado en el 2010 fue de MM \$ 2.255.830 (moneda 2010)-, en este caso, el promedio de aportes del Estado por estudiante en establecimientos subvencionados alcanzó un promedio anual de \$697.390 (en moneda promedio del 2011).

Para estimar los montos anuales necesarios para cumplir con este compromiso en el año 2018 (en moneda constante) se ha estimado una reducción de la población en edad escolar de 7,7% —para educación básica y media— entre 2010 y 2020, según estimaciones de INE-CEPAL, por lo cual se ha supuesto para el subperíodo 2010-2018 una reducción de 6,2% de la matrícula de niños en educación básica y media, respecto de la actual (esto implica una reducción general de la matrícula subvencionada total de 5,1%). No se ha supuesto incremento en la cobertura de educación especial, preescolar con subvención (pre-kínder y kínder), básica, media ni de adultos, así como tampoco efectos migratorios. Por otra parte, se ha utilizado como constante el cambio en el aporte del Estado por estudiante, independiente del nivel educacional al que asiste, lo cual es un supuesto bastante extremo, pues los aportes por estudiantes varían considerablemente de acuerdo a esta característica.

De no considerarse cambios demográficos, la estimación simple de duplicar el aporte por estudiante en el 2018 conlleva incrementar los aportes públicos en una magnitud similar a la ejecutada en el año 2010. Al considerar los cambios demográficos, los recursos adicionales para incorporar en la partida general de Subvenciones implica un incremento real de 89,7% entre 2010-2018, y de considerarse sólo una duplicación en las transferencias corrientes, incrementando el resto de los ítems sólo en términos nominales cada año, el incremento en la partida de Subvenciones alcanzaría un 67,5% en el período. Esto nos da un rango entre MM\$ 1.777 a MM\$ 2.365.

#### *Aumento remuneración profesores*

La evidencia internacional y nacional es concluyente en señalar que las remuneraciones son un factor crítico para hacer atraer a los jóvenes talentosos de la educación secundaria a la profesión docente, también para que ingresen a trabajar a las escuelas una vez que concluyan su formación académica, así como también para que no deserten tempranamente de los establecimientos educacionales. Diversas estimaciones han demostrado que la docencia escolar es la profesión peor pagada en el país, tanto al inicio del ejercicio profesional como durante el ciclo de vida laboral, esta diferencia es cercana al 50% cuando se considera la remuneración total y a un tercio cuando se estiman las diferencias por hora (Futuro Laboral, Valenzuela et al., 2010; Panel de Expertos, 2010).

A su vez, tal como señala el Panel de Expertos para una Educación de Calidad, el tiempo disponible para actividades no lectivas en los contratos de los docentes chilenos es muy reducida, lo cual incide en la posibilidad de generar las condiciones para que los docentes en ejercicio puedan realizar adecuadamente las funciones propias de su trabajo, como también mejorar su desempeño y sus capacidades profesionales. Se propone ampliar a un 40% el tiempo no lectivo con que cuenten los docentes de aula que se desempeñan en los establecimientos con financiamiento público, porcentaje que se acerca al promedio que presentan los sistemas escolares de la OCDE.

La remuneración promedio por hora (en base a un pago mensual) de un profesor de aula alcanza en pesos del junio del 2011 a \$17.373 (la cual se basa en el promedio indicado por los docentes que se desempeñan en el sector municipal de acuerdo a la Encuesta Longitudinal Docente 2009, valor que se ha reajustado de acuerdo a la evolución del Índice de Remuneraciones por Hora para los profesionales), para el caso de los directores este valor alcanzaría a \$ 24.637 (basado en la remuneración para directores del sector municipal). Dado que la remuneración promedio por hora que obtienen el resto de los profesionales dependientes (sin controlar por género) es 50% superior a la obtenida por los profesionales de la educación (para el caso de los hombres esta diferencia es mayor que para las mujeres, Valenzuela et al. (2010)), se propone incrementar la remuneración general promedio de los docentes a \$26.060 por hora, mientras que para los directores esta remuneración debiese alcanzar un promedio de \$36.955.<sup>22</sup>

Para el año 2009 en el sistema escolar subvencionado (público y privado) se desempeñaban 162.137 docentes, tanto en funciones de enseñanza en aula (137.357), directiva, técnico-pedagógica y otras. Es decir, se puede considerar este universo como el máximo grupo que se verá afectado por la política propuesta, sin embargo, desde este año se encuentra en vigencia la Ley 20.501 que contempla incentivos para la jubilación de hasta 13.000 docentes del sector municipal, es posible que una parte considerable de la dotación docente que conforman estos profesores que se acogerán a jubilación no se recontracten, ello debido al exceso de dotación que se ha acumulado durante los últimos años en el sistema escolar.

<sup>22</sup> Para la estimación de los efectos de estos incrementos se ha considerado que el aumento en el valor hora para los directores se replica para todos aquellos docentes que tienen funciones directivas y de planificación.

Por otra parte, dado que el contrato para los profesores de aula alcanza a 35 horas semanales<sup>23</sup> y que la distribución de horas lectivas y no lectivas se distribuye en una relación de 75%-25% respectivamente, se propone aumentar las horas contratadas promedio desde 35 horas a 44 horas, permitiendo que la ampliación de las horas contratadas sean para actividades no lectivas, especialmente para formación profesional en el mismo establecimiento, actividades de planificación, revisión de materiales, trabajo en equipo y atención de apoderados y alumnos. Esto permitirá que el 40% del tiempo de contrato regular de cada docente esté destinado a las actividades no lectivas necesarias para posibilitar un desempeño de mayor calidad. Para el resto de los docentes se ha considerado que sus actuales contratos son de 44 horas.

El efecto conjunto de ambas medidas conllevan un incremento de 88,6% en la remuneración bruta, lo cual tiende a eliminar casi en su totalidad la brecha existente en la actualidad entre las remuneraciones promedio de los docentes y del resto de los profesionales que se desempeñan en forma asalariada en el país. Para el caso de los docentes de aula que se desempeñan con contratos vigentes de 44 horas —un 26% de los docentes tenían este tipo de contrato en el año 2009— el incremento de sus remuneraciones es de 50% e incrementan en un 15% la disponibilidad de horas no lectivas. Según los parámetros expuestos, la remuneración bruta mensual promedio docente de aula pasaría de \$608.055 en la actualidad a \$1.146.640.

A nivel agregado, el mayor gasto por el incremento de 50% en remuneraciones por hora sería de MM\$ 662.334, mientras que el gasto por el incremento de 9 horas no lectivas para docentes de aula de MM\$ 386.589. A estas cifras habría que restarle MM\$ 190.093 si no se renueva dotación que se acoge a Ley 20.501. El gasto adicional total estaría entonces entre MM\$ 858.830 y MM\$ 1.048.930. Además, para los cálculos finales se considera un incremento en las remuneraciones reales de 2% anual hasta el 2018.

### c) Educación superior

#### *Reducción Tasa CAE*

Según el Banco Mundial (2011), entre el 2006 y el 2010 se habían otorgado US\$ 1.424 millones de créditos con aval del Estado (CAE). Considera los intereses acumulados durante los primeros años, el stock deuda actual es del orden de los US\$1.500 millones. Además, dicha deuda se incrementa anualmente según el número de nuevos estudiantes. El año 2010 hubo 91.202 nuevos créditos otorgados. Por otro lado, el gobierno ha propuesto reducir la tasa de estos créditos de un promedio de 5,6% anual a 2,0% anual. Si no hay nuevos postulantes, con sólo la deuda acumulada hasta ahora más la renovación (suponiendo una deserción del 8%) de los alumnos con crédito actualmente pero que aún no terminan sus estudios (se asumen 5 años en promedio), el subsidio en la tasa de interés implicaría un gasto de US\$ 54 millones al año creciendo hasta un peak de US\$ 143 millones el 2015. Si sigue el ritmo actual de 90.000 nuevos créditos por año, el subsidio en la tasa de interés alcanzaría un peak de más de US\$ 500 millones al año después del 2030. Sin embargo, esta última cifra no considera que si se aplica también la política de incrementar en 70.000 las becas para los dos quintiles más pobres (ver sección siguiente) entonces sería probable que la demanda por CAE caiga. Si se asume que con las becas la demanda por nuevos créditos (del quintil III y otros) baja a un promedio de 40.000 al año, entonces el subsidio de tasa de interés llegaría a un peak de US\$ 248 millones el 2027, estando siempre por sobre los US\$ 200 millones desde el 2017 en adelante. En promedio, en estado de régimen el subsidio sería del orden de los US\$ 230 millones, si es que se considera también la propuesta de aumentar las becas.

#### *Aumento becas de educación superior y gratuidad*

El gobierno anunció que otorgará becas de educación superior a los alumnos que provengan de hogares del 40% de menores ingresos. Además, propuso que para el quintil siguiente (entre 40% y 60%) exista la posibilidad de combinar becas con créditos. Para el caso del 40% de menores ingresos, el mismo gobierno indica que esta propuesta implica aumentar las becas de 130.000 a 200.000 al año. Este es un aumento del 54% en el número de becas. La Ley de Presupuestos del 2011 considera un gasto de M\$ 169.994.179 en becas de educación superior. Así, un aumento del 54% implica un gasto mayor de MM\$ 91.797 o cerca de US\$ 180 millones.

El Gobierno también ha propuesto un sistema combinado de becas y créditos para los alumnos de familias entre el 40% y 60% de menores ingresos (tercer quintil), pero no hay detalles sobre esta propuesta como para poder estimar su costo. Sin embargo, la propuesta de la Concertación implica extender el financiamiento gratuito al 60% de los hogares de menores ingresos (los estudiantes plantean un 70%) y crédito solidario para los alumnos del 30% restante. Realizar una

<sup>23</sup> Este promedio considera la totalidad de horas contratadas en uno o más establecimientos. Sin embargo, menos del 10% de los docentes se desempeñan en más de un establecimiento educacional.

estimación de este costo es complejo por varias razones. En primer lugar, las becas actuales cubren el arancel de referencia, siendo el arancel efectivo superior, por lo que utilizar el valor de las becas actuales sub-estimaría los costos de una política de gratuidad. Por otro lado, parte de los beneficiarios de esta política utilizan actualmente créditos del Fondo Solidario, créditos con Aval del Estado (CAE) o reciben becas. Como estas becas y créditos tienen un subsidio implícito o una garantía por parte del Estado que genera un gasto fiscal, para calcular el impacto de una política de gratuidad para el 70% de menores ingresos, habría que restarle a los costos de dicha política, los ahorros en becas y subsidios a créditos para el mismo grupo de beneficiarios.

Debido a las dificultades antes mencionadas, en este documento se hace un cálculo indirecto del costo de esta política. De acuerdo a las proyecciones del INE para el 2015 las personas entre 15-19 años serán 1.328.427. Esto equivale a 265.685 personas de 18 años, cifra equivalente a los 250.000 aproximadamente que se gradúan cada año de secundaria. Según OECD y Banco Mundial (2009) el costo de estudios terciarios en Chile es un 30% del ingreso per cápita, las becas cubren entre un 63% y 70% de los costos y la mitad de los alumnos del 40% más pobre recibe una beca. Por lo que para este grupo el aumento de gasto sólo tiene que cubrir la diferencia, mientras que se asume que para el tercer quintil se debe financiar el 83,7% que actualmente proviene de las familias. Adicionalmente, se asume que hay cuatro generaciones que financiar en estado estacionario (considerando una tasa de deserción del 20% y que la gratuidad solo cubre cinco años de estudio) y que un 40% de los jóvenes de la población potencial sigue estudios superiores. Se asume además un ingreso per cápita de US\$ 15.000 para Chile y que su aumento futuro no incrementa los costos de la educación superior.

Con estos supuestos, la gratuidad para los alumnos de los hogares del 60% a 70% de menores ingresos se estima en cerca US\$ 844 a US\$ 1.004 millones al año. Naturalmente que esta es una estimación muy gruesa y que depende de los supuestos antes descritos, pero permite tener una idea de órdenes de magnitud.

#### *Aporte basal a las Universidades Tradicionales*

Actualmente, el Estado realiza un aporte basal a las Universidades del CRUCH en la forma de un Aporte Fiscal Directo (AFD) que en el presupuesto del 2011 asciende a M\$ 155.769.342 (US\$ 335 millones).<sup>24</sup> También está el Aporte Fiscal Indirecto (AFI) que se asignan a las instituciones que captan los 27.500 alumnos de mejores puntajes en la PSU. En el año 2011 el AFI para las Universidad del CRUCH asciende a M\$ 16.910.319, por lo que es un monto menor en relación al AFD.

No es sencillo determinar cuál sería un monto adecuado para este aporte basal que garantice una educación superior de calidad, al menos para las Universidades tradicionales. Sin embargo, es posible hacer algunas consideraciones. En promedio en Chile, el aporte Estatal a las Universidades alcanzó el 17,3% de su ingreso total (OECD y Banco Mundial, 2009) lo que considera tanto el AFD y AFI. Según el Rector de la Universidad de Chile, los aportes fiscales sólo cubren el 14% del presupuesto de la Universidad de Chile, mientras que en Brasil cubren entre un 70% a 80% del presupuesto. En la Universidad de California, Berkeley, los aportes alcanzan el 25% a 30% del presupuesto. Por otro lado, según la información de la OECD y Banco Mundial (2009; Figura 8.2) las instituciones de educación superior públicas en Chile son las que tienen ingresos autogenerados, en forma de cobro de aranceles, investigación y consultoría, mayores en el mundo (un 74% del total de recursos). En comparación ningún país de la región tiene una proporción mayor al 34%, mientras que en países de la OECD Australia tiene un 57%, el Reino Unido un 39% y Estados Unidos un 33%.

De acuerdo a lo anterior, una duplicación del AFD y AFI en el caso de Chile sería una propuesta conservadora de aumento en el aporte basal a la educación superior en nuestro país. Por lo tanto, un aumento significativo en el aporte basal que ubique a Chile en el rango inferior de las comparaciones internacionales, implica al menos MM\$172.680 o cerca de US\$ 339 millones. Esta cifra es la que se utiliza en este informe.

Se debe tener en cuenta también que si el mayor aporte basal a las Universidades tradicionales se realiza a cambio de una rebaja en los aranceles de estas instituciones, entonces el fisco podría tener un gasto neto menor a la cifra indicada, toda vez que un menor valor de los aranceles podría también reducir el gasto en becas y subsidios para créditos de educación superior. Sin embargo, como no está claro bajo qué condiciones se daría el aumento en el aporte basal, y considerando también que las becas de educación superior generalmente se fijan en relación a los aranceles de referencia y no los aranceles efectivos, que suelen ser mayores, y por lo tanto es posible reducir estos últimos sin reducir los gastos en becas, se mantiene la cifra de US\$ 375 millones como un valor mínimo que requiere una reforma en este ámbito.

<sup>24</sup> El 95% de estos recursos son de libre disposición y asignados a las instituciones según criterios históricos, mientras que un 5% son asignados según grado académico de los docentes, investigaciones y publicaciones.