

Alameda 3363
Estación Central-Santiago
Tel. +56 2 7180765
<http://www.fae.usach.cl/economia/>

Universidad de Santiago



Departamento de Economía

Serie de Documentos de Trabajo

Dificultades en la implementación de la Reforma Educacional en Chile

Autores:

Víctor Salas Opazo (Universidad de Santiago)

Mario Gaymer (Universidad de Santiago)

Dificultades en la implementación de la Reforma Educacional en Chile¹

Víctor Salas Opazo² y Mario Gaymer Cortés³

Departamento de Economía, Universidad de Santiago de Chile

Resumen

Uno de los principales proyectos del actual gobierno en Chile es la Reforma Educacional, que busca hacer cambios profundos en todas las dimensiones de la educación chilena: finalizar el lucro en la educación, el financiamiento compartido y la selección de estudiantes; a la vez que aumentar la equidad, así como fortalecer la educación pública a través del desarrollo docente, el aumento en la calidad de los procesos educativos y una nueva forma de gestión de ella; también avanzar en el desarrollo de la educación parvularia; instalar la gratuidad en la educación superior; y fortalecer la investigación en ciencia y tecnología. En esta Minuta se identifican y analizan algunas de las principales dificultades que presenta su implementación. Un ámbito de dificultades surge de la reacción social y política frente a los cambios que se impulsan, y la ausencia de definiciones educativas básicas. Otra gran dificultad es el financiamiento global de la reforma educacional. Las estimaciones de costos realizadas indican que no se contará con los recursos necesarios. Los costos adicionales anuales de la reforma educacional en Chile alcanzan, en estado de régimen y en la alternativa menos costosa, aproximadamente a 5.530 millones de dólares, en tanto de los recursos adicionales que recaudará la reforma tributaria, una parte, alrededor de 5.200 millones de dólares anuales se destinará para financiar los cambios en educación. La situación se agrava al agregar los gastos que debieran hacerse por una sola vez, que ascienden a 7.603 millones de dólares. La implementación de la gratuidad total en la educación superior chilena, el mayor rubro de los costos anteriores, presenta especiales dificultades ya que tiene altos costos y podría tener efectos no deseados sobre estas corporaciones, dependiendo de los mecanismos utilizados. Si el aporte fuera el equivalente a los aranceles actualmente cobrados a los alumnos, el costo anual sería de 3.349,9 millones de dólares, cifra difícilmente financiable por el Estado chileno. Si se financia un monto correspondiente a los aranceles de referencia, actualmente utilizados para diversas ayudas estudiantiles, el costo para el Estado alcanzaría, calculado para 2014, a 2.325,07 millones de dólares anuales, y entonces se generaría una brecha por diferencia de aranceles tal que las universidades verían reducido en 30,59% el total de ingresos por docencia de pregrado: 21,15% las universidades estatales, 23,86% las tradicionales privadas, y entre 4% y 55%, (promedio 37,2%) las privadas, especialmente grave para éstas porque su actividad central es la docencia de pregrado (índice de docencia entre 80% y 97%). Para estas universidades podría ser un grave problema si existiera la obligatoriedad de entrar al sistema universitario gratuito, tema que está comenzando a discutirse (y que podría llevar al gobierno a optar por incumplir la meta inicial del programa, instalando la gratuidad parcial). La situación deficitaria de la reforma educacional debiera resolverse con decisiones de política fiscal, cuyos efectos son potencialmente negativos para el equilibrio del presupuesto fiscal. En síntesis, las dificultades de esta política pública son consecuencia en gran parte de la ausencia inicial de un proyecto de reforma suficientemente elaborado, que ha llevado a que ésta se vaya definiendo -y enviando a aprobación legislativa- sobre la marcha, perdiendo consistencia y sacrificando innecesariamente el capital político inicial del gobierno. Un aspecto en que esta inconsistencia se ha manifestado en la discrepancia entre el costo de la reforma educativa y el financiamiento logrado para ella mediante una reforma tributaria. Otro aspecto destacable es la insuficiencia en términos de enfrentar la deficiente calidad de la educación chilena, sobre todo de los niveles primarios y secundarios.

Palabras Claves: educación, políticas públicas en educación, política fiscal.

Clasificación JEL: I22; I28; E62.

Correspondencia a: Departamento de Economía, Universidad de Santiago de Chile. Av. Bernardo O'Higgins 3363. Santiago, Chile 562-2718-0769. Dirección electrónica: victor.salas@usach.cl

¹ Este artículo se enmarca en la investigación que realiza el Observatorio de Políticas en Educación Superior de la USACH y fue desarrollado en el contexto del Proyecto DICYT 03146250_OP, 2014 dirigido por el profesor Víctor Salas y con el profesor Mario Gaymer como co-investigador, ambos del Departamento de Economía de la Universidad de Santiago de Chile; se contó con la colaboración de Braulio Carimán y Erna Rocío Gómez. Trabajó como Asistente de Investigación, Jonathan Nuñez, Ingeniero Comercial mención Economía de la Universidad de Santiago de Chile. Recibió comentarios de algunos académicos del Departamento de Economía. Cualquier error es, sin embargo, de responsabilidad de los autores.

² Doctorandus in Economics Science, Katholieke Universiteit te Leuven, KUL, Belgium y Profesor Titular del Departamento de Economía de la Universidad de Santiago de Chile.

³ Magister en Evaluación de Proyectos de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Ingeniero Comercial mención Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesor Titular del Departamento de Economía. Universidad de Santiago de Chile

Introducción

La Reforma Educacional en desarrollo en Chile es una política pública de grandes magnitudes, con altos costos, presupuestarios y económicos, y con fuertes impactos esperados en el bienestar de la sociedad.

Los principales aspectos de esta Reforma son la instalación de la no selección en el ingreso a las escuelas, el término del copago y el fin del lucro en los establecimientos educacionales particulares subvencionados, el avance en la equidad del sistema escolar, la mejora en la gestión de la educación pública (desmunicipalización de la educación básica y media impartida por el Estado), desarrollo docente y calidad de la educación pública, desarrollo de la educación parvularia, la gratuidad universal de la docencia de pregrado en la educación superior y el desarrollo científico y tecnológico del país.

La Reforma Educacional se ha planteado, en gran medida, por la exigencia de la sociedad de un cambio en el paradigma del actual sistema educativo del país, para transformar a la educación en un derecho social, antes que un bien de consumo transado en el mercado, lo que ha generado un sistema con marcada segregación, con baja calidad y alta variabilidad en la misma. Se exige un nuevo modelo, inclusivo, que fortalezca la educación pública y mejore la calidad educativa.

Una reforma de esta magnitud requiere de definiciones políticas sobre las prioridades con que se deben asignar los recursos, lo que está asociado a la visión de sociedad y del sistema educativo que se quiera construir. Priorizaciones que son más urgentes, cuando los costos de las acciones propuestas superan los recursos disponibles para realizarlas, según se desprende de la Minuta 1 del Observatorio de Política en Educación Superior de la USACH (2014).

Este artículo se inicia con una breve descripción del sistema de educación chileno. En el punto 2, presenta y analiza las dificultades que enfrenta la implementación de la Reforma Educacional en Chile, iniciando el análisis con aquellas relacionadas con la instalación de la no selección en el ingreso a las escuelas; con el término del copago; con el fin del lucro en los establecimientos educacionales particulares subvencionados y con la desmunicipalización de la educación básica y media. Se cierra este punto analizando las dificultades que presenta la instalación de la gratuidad universitaria. En el tercer punto, primero se presentan los niveles globales de déficits presupuestarios extras que generan los gastos necesarios para la instalación y el funcionamiento, en régimen, de todas las dimensiones de la Reforma, punto que culmina con un reconocimiento de los efectos fiscales de esta política pública en la economía nacional. En el punto 4, se entregan las consideraciones finales sobre los puntos críticos de la implementación de la Reforma Educacional en Chile, tanto desde el punto de vista social y político como de los impactos fiscales que ella provoca.

1. Algunos antecedentes básicos del sistema educativo chileno

En Chile existen los siguientes niveles de educación: parvularia, básica (1º a 8º año), media (1º a 4º año) y superior (universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica). A 2014, existía un total de 5.787.253 matriculados, distribuidos según se observa en la tabla 1 siguiente.

Tabla 1. Matrícula en los distintos niveles educativos de Chile. 2014

Nivel educativo	Matrícula	Porcentaje
Educación Parvularia	378.052	8,10%
Educación Básica	2.134.235	45,72%
Educación Media	1.029.032	22,04%
Educación Superior	1.126.857	24,14%
Centros de Formación Técnica, CFT	138.980	2,98%
Institutos Profesionales, IP	347.570	7,45%
Universidades	636.417	13,63%
Otras instituciones de ES (FF.AA.)	3.890	0,08%
Total	4.668.176	100,00%

Fuente: MINEDUC y CNED

La educación parvularia considera la atención de niños y niñas entre 0 y 6 años de edad, desde la sala cuna hasta su ingreso a la educación básica. Separándose en dos ciclos: primer ciclo, entre 0 y 3 años; y segundo ciclo, entre 4 y 6 años. La atención es entregada en establecimientos que se financian con recursos estatales o privados. Este nivel educativo no es obligatorio en Chile, aunque el segundo nivel de transición es requisito para el ingreso a la educación básica. Tiene una cobertura que se triplicó entre 1990 y 2011 y con 616.500 niños matriculados en 2011 es cercana al 50%. Es mayor en los niños de 4 y 5 años (73% y 93% respectivamente), mientras que los menores de 3 años alcanzaban 17% a 2011. Esta baja cobertura no es por razones económicas que, en conjunto, son las declaradas sólo por el 1% de la población, sino más bien radica en las motivaciones de los padres que señalan no enviar a sus hijos a la educación preescolar porque: “no es necesario, porque lo cuidan en la casa” (78,1%); o “no ve utilidad en que asista a esta edad” (11,6%), (Ideapaís, 2013).

El Estado chileno financia la educación general (Básica -primaria- y Media -secundaria superior-) a través del otorgamiento de una subvención (Unidad de Subvención Escolar, USE) por cada alumno que asiste a clases en las escuelas y liceos subvencionados (municipales y particulares subvencionados). La que es pagada a los dueños de estos establecimientos en su carácter de “sostenedores” de los establecimientos y colaboradores de la educación: Municipalidades y personas, naturales o jurídicas. A las personas se les permitía obtener utilidades de estas actividades, situación que cambia a partir de enero de 2015, con la aprobación de la ley que pone fin al lucro con fondos fiscales, en educación. Estos establecimientos pueden, además de la subvención escolar que reciben, cobrar un copago que está regulado por ley. En estos niveles (básica y media) también existen establecimientos particulares pagados, financiados con la colegiatura que

cobran a los apoderados de sus alumnos. Su matrícula representa alrededor del 8% del total en educación general.

La educación superior chilena está conformada por Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica.

El sistema universitario de Chile está configurado por un grupo de universidades que se desarrollaron hasta la Reforma de 1982 y además por las que fueron creadas a partir de ese año. Las corporaciones que existían previamente a ese año están incorporadas en el Consejo de Rectores de las Universidades de Chile, CRUCH; 16 de ellas son de propiedad del Estado chileno y las otras 9 son de propiedad privada. A todas ellas se les denomina tradicionales, por su origen. Existe otro grupo de universidades que son de propiedad privada, creadas a partir de 1982 y que, pese a que oficialmente son corporaciones sin fines de lucro, en gran parte son entidades que buscan obtener utilidades para sus propietarios, la cual es apropiada por sus dueños a través de diversos mecanismos que se lo facilitan. Las universidades tradicionales tienen un riguroso y respetado sistema de selección de los alumnos que ingresan a sus carreras basado en una prueba estandarizada de aplicación nacional (PSU o Prueba de Selección Universitaria) y en las notas de la enseñanza media, sistema que no es utilizado por las universidades privadas, excepto un pequeño grupo de ocho de ellas que se incorporó a este proceso recién en 2012. El pregrado universitario chileno se ha desarrollado fuertemente en los últimos 30 años. Su matrícula pasó de 118.978 alumnos en 1980 a 127.628 en 1990, llegando en 2014 a 636.389 estudiantes. En 2014 el sistema de educación superior tuvo una matrícula de pregrado de 1.144.605, de los cuales 56,39% estaban en universidades y el resto en las otras instituciones de educación superior (CFT e IP). A la vez, las universidades privadas tenían el 53,01% de la matrícula de pregrado (Salas, 2014).

El sistema de financiamiento estatal a las universidades en Chile, en el ámbito de la docencia, se orienta en una alta proporción hacia el financiamiento de la demanda (becas y créditos para los estudiantes de pregrado, ayudas estudiantiles que se reparten entre las universidades tradicionales y privadas). También el Estado chileno aporta recursos directamente a las instituciones universitarias (9,7% de los ingresos del sistema), los que principalmente llegan a las universidades tradicionales. Sin embargo, la principal fuente de financiamiento de las universidades son los aranceles de pregrado pagados por estudiantes con recursos propios o con aportes estatales, los que en 2009 representaban el 61,3% de los ingresos totales del sistema universitario, un 92,8% en las universidades privadas y 43,3% en el caso de las universidades tradicionales (Salas, 2010).

La producción de conocimiento radica principalmente en las universidades tradicionales, cuyos investigadores producen, en el período 2002 a 2010, el 94,4% de las publicaciones ISI 4 (Web of Science) que se generan en Chile.

En Chile existe un sistema de acreditación institucional de universidades, destinado al aseguramiento de la calidad de la educación superior, que es

voluntario pero (una vez acreditada la institución) habilitante para acceder la universidad a recursos públicos concursables, y sus alumnos a becas y a créditos blandos para financiar sus estudios. Esta acreditación es realizada por una agencia estatal, la Comisión Nacional de Acreditación, CNA. Sistema al cual se han presentado y conseguido acreditar la mayor parte de las universidades chilenas (85% en 2012).

Casi la totalidad de los Institutos Profesionales, IP, y los Centros de Formación Técnica, CFT, son instituciones privadas a las cuales el Estado no realiza aportes y que, al revés de las universidades, son o pueden ser corporaciones con fines de lucro. Los IP están habilitados para dar otorgar Títulos profesionales sin Licenciatura, en profesiones no consideradas exclusivas de dictar por las Universidades. Los CFT entregan solo formación técnica a sus alumnos en carreras normalmente de dos años.

2. Dificultades de la Reforma Educacional en Chile

La implementación de la Reforma Educacional en Chile presenta una diversidad de dificultades. Algunas tienen que ver con las complejas respuestas sociales y políticas de la sociedad chilena frente a los cambios impulsados en esta política pública, incluyendo las necesidades de rediseño institucional en el caso de los establecimientos municipales. Otras dificultades están asociadas con la gratuidad universitaria y otras presentadas en el punto 3, más adelante, sobre las dificultades del financiamiento global de la reforma y los esfuerzos fiscales que significan los incrementos de gastos que se deben realizar, en términos globales, para llevarla a cabo en su completitud.

Se debe destacar que la propuesta de Reforma no ha sido planteada por el gobierno como un todo estructurado en un macro diseño, sino partió enunciando algunos objetivos centrales y luego ha ido siendo definida en detalle, significando el ingreso al Legislativo de diversos proyectos de ley, estando aún pendientes de presentar algunos de ellos.

2.1 Dificultades sociales, políticas e institucionales de la Reforma Educacional

Son diversas y complejas las reacciones sociales y políticas que ha originado el proceso de Reforma Educacional en la sociedad chilena, las que originan dificultades para su aplicación. En este punto se recogen y analizan las respuestas sobre término de la selección de alumnos, eliminación del copago y el fin al lucro en los establecimientos municipales y particulares subvencionados, aspectos discutidos en el parlamento chileno durante 2014, cuyo proyecto de ley fue aprobado en enero 2015, pero con condicionalidades de tiempo en la instalación de los mecanismos aprobados. Respuestas que generaron dificultades en el

proceso de discusión parlamentaria y potencialmente harán más complicada la implementación de la Reforma.

Un punto central de la discusión sobre los fundamentos de la estructura de la educación chilena y de su gestión, se centró en si era apropiado o no el que, con recursos fiscales, se lucrara en educación. Las dificultades respecto del fin al lucro en educación básica y media, surgen⁴ porque la obtención de ganancias era un derecho adquirido por los dueños de los establecimientos particulares subvencionados, en tanto la nueva ley aprobada señala que “los establecimientos que reciban subvención por parte del Estado no podrán perseguir fines de lucro y deberán destinar de manera íntegra y exclusiva esos aportes y cualesquiera otros ingresos a fines educativos”.

Esta modificación obligó a entregar compensaciones como las finalmente aprobadas en la ley, que terminan respaldando a los sostenedores de dichos establecimientos para comprar los edificios en que funcionan y otorgar plazos adecuados para que estas operaciones se realicen. Lo que es coincidente con la fijación de cierta flexibilidad a lo que se entiende como fines educativos a los que se pueden destinar los recursos estatales, permitiendo que se incluya el pago de hipotecas para adquirir inmuebles, junto con el pago de remuneraciones, la adquisición de servicios, materiales o insumos (en redes de colegios) para la gestión educativa; y los gastos de mantención.

Se espera que en 2018 todos los establecimientos particulares subvencionados estén organizados como entidades sin fines de lucro, pero los pagos hipotecarios pueden continuar en el tiempo. Se obliga a comprar los edificios en que funcionan actualmente estos establecimientos para evitar el lucro (el pago de arriendos es una forma posible y esperable de disfrazarlo) y, también, para mantener la estabilidad del proceso educativo, por destinos distintos que quieran dar los propietarios que les arriendan a los sostenedores.

Por lo anterior, el costo de la eliminación del lucro es de una sola vez, que puede ser dispersado en el tiempo, y podría alcanzar, según estimaciones oficiales recogidas por el Observatorio (2014), a una magnitud de 4.832 millones de dólares. Cuya distribución en el tiempo podría alcanzar entre 10 y hasta 25 años, que es el período máximo que pueden durar los créditos hipotecarios. Sin duda que esta situación crea dificultades a la aplicación de la Reforma, especialmente, respecto de los costos reales que tendrá y su distribución en el tiempo.

Otro reclamo generador de potenciales dificultades en la implementación de la Reforma, que estuvo presente en el debate sobre el lucro y que continúa en la discusión actual, se refiere a la posibilidad de que, sin el incentivo de ganancias, los sostenedores de algunos establecimientos particulares subvencionados

⁴ Son manifestaciones y reclamos ante el parlamento, en los medios y en la calle, de organizaciones de sostenedores de establecimientos particulares pagados y de apoderados de dichos establecimientos.

terminen cambiando éstos a particulares pagados, lo que en la práctica significará cerrar estos colegios para una parte de sus alumnos, sobre lo que no existe estudio que indique la magnitud que este cambio tendrá ni sobre sus consecuencias en la equidad y segregación del sistema.

No existe evidencia de que sean válidos los reclamos por el eventual impacto negativo en la calidad educativa del lucro, pero si existe el antecedente de que los establecimientos particulares subvencionados, que incluyen a los sostenedores que lucran y los que no lo hacen, como los religiosos y otras corporaciones, han mostrado mejores resultados en pruebas estandarizadas, aplicadas a los alumnos escolares en 4º y 8º básico y 2º medio, que los establecimientos municipales. Sin embargo, también se ha demostrado que existe una alta correlación entre los ingresos socioeconómicos y los resultados SIMCE⁵, lo que relativiza el mejor resultado de los establecimientos particulares subvencionados al reconocer que la situación socioeconómica de los padres en estos establecimientos también tiene efectos sobre los mejores resultados. La prueba PISA corrobora informando que el porcentaje de la varianza del desempeño explicada por el nivel socioeconómico de la escuela en Chile está por sobre el promedio de la OECD (69% versus 55%), OECD (2013).

El término del copago en los establecimientos particulares subvencionados se fundamenta en la idea de que este sistema de aportes adicionales (a la USE) de los apoderados para que se realice el proceso educativo ha contribuido a aumentar la segregación de los alumnos en sus dimensiones sociales y territoriales (según su capacidad de pago).

Reclamos de organizaciones de apoderados de este tipo de establecimientos reconocen dimensiones positivas de la actividad educativa en ellos, como los siguientes: que se realizan todas las clases, no se paran por movilizaciones sindicales o estudiantiles, se reemplazan a los profesores que faltan, realizan procesos educativos ordenados y logran mayor calidad, además que les permiten entregar mejores espacios educativos para sus hijos. La nueva ley elimina el copago y determina que el Estado chileno aumentará la subvención para suplirlo en el tiempo, lo cual tendrá un costo que alcanza a 371 millones de dólares anuales, en régimen.

Se espera que entre 2016 y 2018 se cumpla este cambio en lo central, para que cerca de 92% de los estudiantes de básica y media estudie en establecimientos gratuitos. Sin embargo, los padres sí podrán hacer donaciones voluntarias a estos establecimientos, las que deberán destinarse a fortalecer el proyecto educativo del colegio. Lo que no necesariamente garantiza que las ventajas de calidad percibidas por los apoderados se mantengan. Luego, éste parece ser un problema no resuelto exitosamente.

⁵ El SIMCE es un conjunto de pruebas de conocimientos y otras materias, que se toma periódicamente a los estudiantes de educación básica (2º, 4º y 8º básico) y educación media (2º y 4º medio).

El fin de la selección para ingresar a los establecimientos educacionales de básica y media subvencionados (municipales y particulares) fue planteado en el proyecto de Reforma Educacional por los efectos potencialmente discriminadores de las entrevistas y pruebas de rendimiento y petición de antecedentes económicos realizadas en estos establecimientos. Significará la instalación de un proceso centralizado de postulación que recogerá las prioridades de los padres y hará una selección aleatoria, cuando exista mayor demanda que los cupos de ingreso ofrecidos por estos establecimientos.

El centro de la argumentación en favor de eliminar los procesos de selección está en que la selección puede impedir la integración de la diversidad de personas en el colegio, luego su eliminación provocaría un positivo efecto de “pares”, aunque las observaciones empíricas no son conclusivas al respecto. Al respecto, Dronkers (2010) concluye que en Chile aulas más diversas socialmente tendrían claros efectos positivos en el aprendizaje de alumnos de ingresos familiares bajo y medio, y no perjudicarían en forma significativa a los alumnos de alto ingreso familiar, constituyendo una primera evidencia a favor del argumento anterior.

Los reclamos contra el fin de la selección fueron planteados por organizaciones de los liceos “emblemáticos” como el Instituto Nacional, antiguo y muy prestigioso colegio público, y diversos otros de ese mismo carácter y también por entidades religiosas dedicadas a la educación; ambos reclamos recogen la mantención de sus propios proyectos educativos y la necesaria libertad de los padres de elegir la educación de sus hijos, así como del establecimiento para buscar la compatibilidad de los alumnos con el proyecto educativo, sea desde el punto de vista de las capacidades de aprendizaje o del perfil cultural, étnico o religioso. Se sostiene así que un método centralizado de selección aleatoria puede terminar limitando la variedad de enfoques y proyectos educativos en la sociedad chilena. Finalmente, se aprobó otorgar un plazo de cinco años para que este tipo de establecimientos deje de aplicar pruebas especiales y además se les concede la posibilidad de reservar hasta un 30% de la matrícula para sus alumnos de alto rendimiento, lo que si bien otorga mayor flexibilidad no acalla totalmente las objeciones.

Es necesario consignar que el proyecto de ley sobre el fin del lucro, del copago y de la selección que el parlamento chileno aprobó en enero de 2015, fue discutido en su constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional de Chile por fuerzas políticas y organizaciones sociales vinculadas a la educación, reclamo que fue rechazado con un voto dirimente, en abril.

Un aspecto de la Reforma sobre el que se ha generado fuerte discusión es el mejoramiento de la calidad de la educación pública. Punto que se estima central de todo el proceso de Reforma Educacional. Las mediciones habituales dan

cuenta de deficientes resultados para el país⁶, según los indicadores tradicionales de la calidad de la educación que miden el logro de los alumnos en relación al currículo educacional, a las materias que se pasan (SIMCE y Estándares de Aprendizaje) y por los índices de calidad no tradicionales que se han venido trabajando el MINEDUC, que incorporan información sobre el desarrollo personal y social de los estudiantes (autoestima académica y motivación escolar, clima de convivencia escolar, participación y formación ciudadana y hábitos de vida saludable), ampliando la concepción de calidad educativa.

Mejorar la calidad de la educación pública es un objetivo básico de la Reforma Educacional. La calidad de la educación pasa, entre otros factores, por el desarrollo docente. La política pública en este ámbito significa asignar recursos al fortalecimiento de la formación inicial docente; a la habilitación docente⁷; a un plan de apoyo y capacitación a docentes y directivos; y a una nueva carrera profesional docente. Sobre los costos futuros de los primeros tres puntos no existe información disponible, pero si se dispone del dato de los recursos que se destinarán a estos ítems en el presupuesto de 2015, que alcanzan a un monto total de 18 millones de dólares, cifra que se puede considerar un monto piso para estas materias.

En la perspectiva del diseño de acciones de una Reforma Educacional para mejorar la calidad de la educación, se debe tener en cuenta que ella tiene que ver con la preparación de los profesores y su formación inicial docente, la calidad de los alumnos que ingresan a estudiar pedagogía, la intensidad de su vocación, el reconocimiento social de éstos y otros factores similares. También tiene que ver, entre otros, con el tamaño de los cursos, la forma en que se realiza el acto educativo en el aula, la calidad del tiempo que los profesores dedican a su trabajo docente, las remuneraciones que perciben y la forma de gestionar la educación.

Sin embargo, debido principalmente a presiones del profesorado organizado, la discusión sobre el mejoramiento de la calidad se ha centrado (en desmedro de los demás condicionantes de la calidad) en el aumento de las remuneraciones de los profesores y en el cambio de la relación entre horas lectivas y no-lectivas que realizan éstos.

En la actualidad esta relación se encuentra por sobre la norma oficial (75% lectiva - 25% no lectiva) alcanzando en promedio nacional a 89% - 11%, situación que dificulta el trabajo pedagógico de los profesores al no permitirles horas de

⁶ Chile está normalmente en la parte baja de las pruebas internacionales. En las pruebas del Trends in International Mathematics and Science Study, TIMMS, en 2011 alcanza 462 puntos promedio en matemática 4 básico (lugar 38 de 50 países); 416 puntos promedio en 8º básico (lugar 31 de 42 países). En la Prueba Pisa 2014, examen de la OCDE que trata de medir las destrezas de los alumnos de 15 años, Chile se ubicó en el lugar 36 de un total de 44 países, con 448 puntos en el área "Solución Creativa de Problemas".

⁷ Dentro del plan nacional docente se harán propuestas de habilitación profesional para personas con formación profesional adquieran los conocimientos y competencias necesarias para el ejercicio de la docencia en los establecimientos escolares.

preparación de clases, evaluación de pruebas, planificación docente y otras tareas similares en el horario contratado. El costo de resolver este punto fluctúa entre 955 y 1.74 millones de dólares anuales, en régimen.

La instalación de una nueva gestión (desmunicipalización) de la educación pública (establecimientos municipales de básica y media) es uno de los temas de mayor complejidad porque requiere, para su definición (aún no se presenta proyecto de ley) e implementación, no sólo de la configuración de una institucionalidad proactiva que resuelva el actual problema de calidad de los establecimientos municipales, (muchos de los cuales ni siquiera logran llenar sus cupos por ser mal percibidos por los apoderados debido a falencias que se evidencian en los resultados de las pruebas estandarizadas de aplicación universal SIMCE, que miden conocimientos logrados por los alumnos), sino del apoyo de los actores del sistema educativo municipal (alcaldes, encargados municipales de educación, profesores, directores, apoderados de esos establecimientos, comunidades educacionales y de las organizaciones sociales de las comunas que se verán afectadas al cambiar el sistema de gestión de la educación).

Los establecimientos municipales subvencionados son actualmente administrados por los 345 municipios del país y ante las críticas sobre la calidad de la educación que entregan, en las metas enunciadas de la Reforma se asume que una mejor gestión puede ser otorgada desde los Servicios Locales de Educación (entes públicos, que atiendan a establecimientos de más de una comuna, que constituyen una forma de institucionalidad de reemplazo que ha sido sugerida por diversos agentes).

Existe un proceso oficial de diseño para la denominada “desmunicipalización” de la educación, respecto del cual una diversidad de actores relevantes a nivel municipal han manifestado que no se sienten incorporados. Las respuestas de los actores sociales y políticos es que no está claro de quiénes dependerán finalmente estos establecimientos educativos, lo que abre la discusión de si mediante los Servicios Locales de Educación estos establecimientos volverán a ser administrados por el Estado o se conservará una perspectiva descentralizada y autónoma en su gestión.

Para la instalación de los Servicios Locales de Educación no se conocen estimaciones de costos. Pero el Observatorio de Políticas en Educación Superior de la USACH, llegó a la conclusión de que el cambio de profesores desde los municipios a estos Servicios significará, al igual que en la Reforma de 1982 (municipalización de Pinochet), el pago de indemnización por el traspaso de todo el personal educativo desde los municipios a los Servicios, estimando el costo en 1.353 millones de dólares, como gasto de una sola vez como los que se indican a continuación. Adicionalmente, debería haber Bonos de retiros para los profesores en edad de hacerlo, lo cual se estima alcanzarían un costo entre 253 y 622 millones de dólares. En el traspaso también deberá cubrirse el actual déficit municipal anual en educación, estimado en 250 millones de dólares.

La educación parvularia ha sido reconocida como parte vital del ciclo formativo de los estudiantes. Existe consenso en Chile de que es necesario fortalecerla. No hay problemas ni mayores disensos sobre este nivel educativo, por lo que el Parlamento ha aprobado el proyecto de creación de nueva institucionalidad (Intendencia y Subsecretaría) con capacidades para dictar política y hacer fiscalización de los establecimientos de educación de párvulos.

2.2 Dificultades en la gratuidad universitaria

La Reforma Educacional impulsada por el Gobierno tiene el compromiso de instalar la gratuidad en la educación superior chilena y en particular en las universidades, medida que es una propuesta de gran y compleja magnitud y, a la vez, plantea un gran esfuerzo en la disponibilidad de recursos y en el diseño de mecanismos para realizarla.

Los costos de la gratuidad en las universidades pueden alcanzar distintas dimensiones, según las decisiones de política pública que se adopten y puede llegar a tener efectos no deseados sobre estas corporaciones, según sean los mecanismos que se utilicen para financiarla.

En estudio de Salas, Gaymer et al (2015) se dimensionan los costos de la gratuidad total considerando que el Estado pagaría a las universidades los aranceles efectivos que estas cobran. Como por el monto de recursos involucrados, así como la posibilidad de que los aranceles actuales sean intencionalmente manipulados para mejorar los ingresos futuros bajo el sistema de gratuidad, es altamente probable que ello no ocurra, en el debate se ha instalado la idea de que se pueden utilizar los valores de los aranceles de referencia como una forma alternativa de estimar los costos para el Estado de aplicar gratuidad en las universidades. Los aranceles de referencia son un sistema de precios que fija el Estado para las distintas carreras de pregrado y que le sirven para fijar límites a las ayudas estudiantiles que otorga (becas y créditos). En la mayoría de las universidades los aranceles efectivos son superiores a los de referencia, y en el caso de alumnos que reciben estas formas de ayuda, la universidad suele ofrecer créditos complementarios.

Si la gratuidad total se financiara con los aranceles que cobran las universidades, a 2014 tendría un costo anual de 3.349,9 millones de dólares. Alternativamente, si pagara según aranceles de referencia, su costo anual alcanzaría a 2.325,07 millones de dólares.

El pago de la gratuidad total con aranceles de referencia impactaría negativamente al sistema universitario que, en 2014, hubiera visto reducido en 30,59% el total de ingresos por docencia de pregrado de sus corporaciones. A las universidades estatales les impactaría menos (21,15% en promedio), al igual que

a las tradicionales privadas (23,86%), mientras que las más impactadas serían las privadas (37,2%).

El mayor impacto económico negativo de la gratuidad total financiada con aranceles de referencia, ocurriría en un conjunto de universidades, principalmente privadas. Estas se verían enfrentadas a un alto déficit real por docencia, observándose que sus aranceles de referencia financiarían solo entre 40% y 55% de los montos de aranceles que declaran recibir, según Balance contable, en 2011. Situación agravada porque en la mayor parte de ellas su actividad central es la docencia de pregrado, ya que entre 80% y 97% de sus ingresos operacionales proviene de esta actividad.

El impacto dificultaría que siguieran funcionando si se asume que habría gratuidad total y por lo tanto fuera obligatorio entrar al sistema universitario gratuito.

Luego, se observan dificultades en implementar gratuidad total en la educación superior chilena, las que probablemente inducirán propuestas gubernamentales de iniciar la gratuidad en algunos sectores de ella, por ejemplo, solo las universidades estatales o las universidades tradicionales. En efecto, en el caso en que el Gobierno optara por una gratuidad parcial, entonces se abriría espacio a la existencia de universidades privadas, que podrán fijar y cobrar sus aranceles y en ellas no habrá gratuidad. Serían las universidades privadas las que tendrán que resolver si pertenecer o no al sistema.

Con esta solución de gratuidad parcial, algunas universidades privadas podrían decidir no entrar al sistema. Utilizando un índice de Becas y Créditos Estatales (BCE) y haciendo abstracción de otros factores, se podría esperar que universidades que estén por debajo de un índice de 10% tengan mayor disposición a mantener su continuidad en las condiciones actuales (universidades privadas, con fijación libre de arancel, pagado por sus alumnos). Con datos de 2011, se logra identificar en esta situación alrededor de ocho universidades privadas. Otras de estas corporaciones, con índices BCE entre 12,28% y 18,98%, podrían optar por mantenerse fuera del sistema de gratuidad. Considerando aquellas universidades que se estima podrían decidir no ingresar al sistema de gratuidad, el costo de ésta para el Estado, si pagara utilizando el valor de los aranceles de referencia, alcanzaría a 1.823,36 millones de dólares.

Se debe destacar, sin embargo, que estas cifras no consideran el impacto en la matrícula del cambio que esta opción generaría en los precios (aranceles) relativos entre las universidades que seguirían cobrando sus aranceles históricos y las que se acojan a la gratuidad, que presumiblemente haría inviable para algunas de las universidades anteriores (aquellas que enfrenten demandas no suficientemente inelásticas) el mantenerse fuera de ésta. A la vez, entre las universidades privadas se observan corporaciones con menores brechas deficitarias, lo que indica una estrategia voluntaria de acercamiento de sus

aranceles efectivos a los de referencia, dando indicios de convergencia hacia el valor que el Estado fija para los programas de pregrado universitarios.

Luego, se puede afirmar que los impactos de la gratuidad parcial serían muy diversos, en particular sobre las universidades privadas, dependiendo de la orientación en el desarrollo académico que tengan.

Los costos de la gratuidad y los impactos deficitarios sobre los presupuestos universitarios se pueden sintetizar como sigue:

Tabla 2. Costos de la Gratuidad universitaria en Chile.

Forma de financiamiento	Costo anuales para el Estado		Impacto según índice de Brecha 1 (2014) (a)	Impacto según índice de Brecha 2 (2011) (b)
	(\$ agosto 2014)	(millones de dólares agosto 2014)		
Gratuidad Total				
Arancel Efectivo	1.939.788.045.013	3.349,94	0	0
Arancel de Referencia	1.346.333.592.367	2.325,07	30,59%	22,58%
Gratuidad Parcial				
Arancel Efectivo	---	---	0	0
Arancel de Referencia	1.055.817.367.301	1.823,36	30,57%	20,52%

Fuente: Tomado de Minuta 2 del Observatorio de Políticas en Educación Superior.

- (a) El índice de Brecha 1 estima la relación entre los aranceles efectivamente cobrados por las universidades y los de referencia. Muestra un Déficit teórico porque asume que todos los estudiantes matriculados pagan sus aranceles.
- (b) El índice de Brecha 2 estima la relación entre los montos totales de aranceles que declaran haber recibido en sus Balances las universidades y los ingresos con aranceles de referencia. Por eso muestra un Déficit Real.

Por otro lado, el Estado, reconociendo que en algún grado la investigación se financia con los aranceles cobrados a los alumnos, tendrá que establecer los mecanismos adecuados que permitan a las universidades seguir funcionando y realizando sus tareas básicas (docencia e investigación y otras producciones propias de estas corporaciones), cualquiera que sea la opción que adopten, ya que una disminución de los ingresos por docencia limitaría seriamente la posibilidad de financiar en parte la investigación mediante ingresos provenientes de la docencia. No ha sido posible estimar los montos involucrados, debido a la inexistencia de información suficientemente desagregada.

Se requerirá también el fortalecimiento de las instituciones del sistema gratuito y un sistema de regulación eficaz de las que se queden fuera de la gratuidad.

3. Dificultades globales de financiamiento de la Reforma Educacional

3.1 Dimensiones globales de costos y déficit de la Reforma Educacional

Las estimaciones de los gastos (costos) anuales, en estado de régimen, de todas las dimensiones de la Reforma Educacional indican que no se contará con los recursos adicionales anuales necesarios para implementarla (Salas, Gaymer et al, 2014 y 2015). Los gastos adicionales anuales, en todos los niveles en que se aplicará la Reforma Educacional en Chile, fluctúan en estado de régimen según la alternativa que se utilice para financiar la gratuidad universitaria, alcanzando a 5.530 millones de dólares si la gratuidad es parcial y se paga con aranceles de referencia; 6.032 millones de dólares si la gratuidad es total y se financia con aranceles de referencia, y 7.057 millones de dólares si la gratuidad es total y se financia con aranceles efectivos. En tanto los recursos adicionales que proveerá la Reforma tributaria, aprobada en 2014, para financiar la Reforma Educacional serían alrededor de 5.200 millones de dólares anuales. Se genera así una situación deficitaria en el financiamiento de la Reforma Educacional que fluctúa entre 330 millones con gratuidad parcial, 832 millones de dólares con gratuidad total y aranceles de referencia y 1.857 millones de dólares (gratuidad total y aranceles efectivos).

Situación que se agrava al agregar los gastos de instalación de la Reforma, que debieran hacerse por una sola vez y ascienden a 7.603 millones de dólares (ver tabla 3; parte de estos gastos por una sola vez podrían ser diferidos en el tiempo, como es el caso del mayor componente de estos, la compra de los inmuebles). Luego, existirían un déficit de puesta en marcha y otro operacional anual que deberán ser superados consiguiendo más recursos permanentes o reduciendo los gastos en algunas de las áreas de la Reforma. Cualquier decisión genera impactos fiscales, que son analizados más adelante.

Tabla 3. Síntesis de los gastos adicionales anuales, estimados para la Reforma Educacional chilena

Dimensión	millones de dólares	
	Costo de una sola vez	Costo en régimen
Terminar con el lucro en la educación, en establecimientos subvencionados de básica y media	4.832	
Terminar con el copago en los establecimientos particulares subvencionados de educación general (básica y media)	no hay costo de una sola vez	371
Equidad del sistema escolar	no hay costo de una sola vez	899
Gestión de la educación pública: desmunicipalización de la educación general	2.225	
Instalación de los servicios locales de educación	sin estimación de costo	
Indemnización a traspaso de profesores	1.353	
Bonos de retiros	622	
Déficit municipal en educación	250	
Calidad de la educación: desarrollo docente		1.092
Fortalecimiento de la formación inicial docente; habilitación docente; Plan de apoyo y capacitación a docentes y directivos		18
Cambio en la relación horas lectivas /no lectivas, de 89/11 a 70/30		1.074
Educación parvularia	546	966
Gasto en Infraestructura	546	
Gasto en Subsecretaría e Intendencia de Educación Parvularia		11
Aumento permanente de la cobertura		20
Aumento de remuneraciones de parvularias		935
Educación superior gratuita. Se incluyen las tres alternativas de financiamiento, siendo las últimas dos las más probables.		
1. Gratuidad total pagando arancel efectivo que cobran las universidades		3.349,94
2. Gratuidad total pagando arancel de referencia		2.325,07
3. Gratuidad parcial pagando arancel de referencia		1.823,36
Aportes basales a universidades		339
Ciencia y tecnología		40
Totales con Alternativa gratuidad universitaria 1	7.603	7.057,00
Totales con Alternativa gratuidad universitaria 2	7.603	6.032,07
Totales con Alternativa gratuidad universitaria 3	7.603	5.530,36

Fuente: Estimaciones de la Minuta 1, Observatorio de Políticas en Educación Superior, Universidad de Santiago de Chile.

Los mayores gastos (costos) de la Reforma, fueron estimados a partir de los objetivos explícitamente planteados en los documentos oficiales del Gobierno chileno⁸ respecto de las áreas y aspectos que abarcará⁹.

⁸ Las dimensiones de la Reforma Educacional chilena están contenidas en el proyecto de ley enviado al parlamento (Proyecto sobre eliminación del lucro, la selección y el copago. Boletín 9366-04) y en los documentos oficiales que reconocen como pendientes de proyectos para realizarla: Informes del MINEDUC al Parlamento y Documento para los Procesos de Participación Ciudadana, que se enuncian en "Reforma Educacional, por una educación de Calidad para Todas y Todos".

⁹ Específicamente, la estimación considera las siguiente dimensiones de la educación: finalización del lucro, del financiamiento compartido y la selección; aumento de la equidad del sistema escolar;

Al considerar los datos en su conjunto se observa un relativo balance en la distribución de los costos de la Reforma, en régimen, en la alternativa de gratuidad parcial con aranceles de referencia: 42,7% se asignaría a la educación general (básica y media); 39,8% a la educación superior, ciencia y tecnología; y 17,5% a la educación parvularia. Sin embargo, esta distribución tendría un alto sesgo si se observa en detalle, pues el 33% de los recursos se orientarían específicamente hacia la gratuidad de la docencia de pregrado en educación superior, mientras que para mejorar de la calidad de la educación general, específicamente para desarrollo docente, se destinaría solo 19,7% y al aumento de equidad del sistema escolar, 16,3%.

En situación de déficit, si no alcanzan los recursos hay que decidir qué se hace y qué no; es decir, será necesario establecer las áreas que son prioritarias para el éxito de la Reforma Educacional. Alternativamente, se pueden buscar más ingresos, pero (al menos para el déficit de operación) que tengan carácter permanente.

3.2 Impactos fiscales de la Reforma Educacional

La situación deficitaria global de la Reforma Educacional en Chile, presentada en el punto anterior, debiera resolverse con decisiones de política fiscal, cuyos efectos potencialmente negativos pueden afectar el desarrollo de esta política pública y de la economía.

El Estado chileno ha mantenido un presupuesto fiscal cercano al 23% del PIB en los últimos cuatro años (2011 a 2014), mostrando sin embargo tasas de crecimiento reales promedio anual de 3,6% versus un crecimiento promedio del 3,79% del PIB.

El crecimiento del presupuesto para Educación en Chile en ese período, fue de 6,86% promedio anual, aunque el aumento ocurrió en los dos años siguientes de las grandes movilizaciones estudiantiles de 2011. Se notó el impacto de éstas en 2012 (6,08%) y en 2013 (11,42%), mientras que 2014 solo aumenta en 3,23% lo que se explicaría porque todo se “paralizó” por el cambio de gobierno (de Piñera a Bachelet), o por la “espera” de la definición, financiamiento e implementación de la Reforma Educacional; esta menor expansión del presupuesto en educación no fue por factores económicos. El PIB esperado para 2014 al momento de elaboración del proyecto de presupuesto de ese año (agosto 2013) fue de 4,9%.

desmunicipalización de la educación; desarrollo docente y calidad de la educación pública; desarrollo de la educación parvularia; reforma en educación superior, ciencia y tecnología.

Tabla 4. Presupuesto total y de Educación en Chile y tendencias 2011-2014

	2011	2012	2013	2014
Presupuesto total Chile (miles de \$ corrientes)	28.287.683.189	30.119.138.163	32.461.931.361	34.372.050.221
Presupuesto total Chile (miles de \$ a agosto de 2014)	31.846.611.715	32.467.644.830	34.480.707.092	35.440.781.410
Crecimiento presupuesto total		1,95%	6,20%	2,78%
Presupuesto total como % del PIB (agosto 2014)	23,58%	24,83%	23,64%	22,81%
Presupuesto en educación en Chile (miles de \$ corrientes)	5.358.315.529	5.936.273.930	6.712.290.487	7.138.276.475
Presupuesto en educación en Chile (miles \$ a agosto de 2014)	6.032.455.644	6.399.148.360	7.129.721.261	7.360.227.120
Crecimiento presupuesto en educación		6,08%	11,42%	3,23%
Presupuesto en educación como % del PIB (agosto 2014)	4,47%	4,89%	4,89%	4,74%

Fuente: DIPRES (Dirección de Presupuestos), Ministerio de Hacienda de Chile.

A pesar de los aumentos del presupuesto de Educación, entre 2011 y 2014 (ver tabla 4), su participación en el presupuesto total del país es estable y en promedio constituye la quinta parte de éste.

La alta incidencia presupuestaria del sector Educación exige que, para la Reforma Educacional, se reconozca la regla fiscal básica: si es necesario aumentar substancialmente el gasto, en este caso, por la Reforma, se deben conseguir ingresos corrientes que permitan financiar los aumentos de gastos corrientes que este cambio signifique.

La forma de financiamiento de la Reforma tiene efectos fiscales, puesto que el Gobierno ha informado que, del total de recursos que se obtendrán por la aplicación de la Reforma Tributaria, propuesta y aprobada en agosto de 2014, estimados en 8.300 millones de dólares en régimen, destinará alrededor de 5.200 millones a la Reforma Educacional, mientras que los otros recursos serán destinados a la generación de bienes sociales en salud, previsión social y otros. Esta decisión significa, como se ha indicado antes, una situación deficitaria en el financiamiento de la Reforma Educacional que, en régimen, puede alcanzar ir desde 330 a 832 ó a 1.857 millones de dólares, según la forma que adopte la gratuidad universitaria.

Entonces, esta Reforma Tributaria no está calzada con los costos de la Reforma Educativa, la cual ha ido siendo definida en detalle con posterioridad a la aprobación de la Reforma Tributaria, explicando en parte los déficits mencionados.

Los rendimientos de la Reforma Tributaria se verán además afectados porque la economía chilena está en desaceleración y/o con lenta recuperación de su dinámica productiva, situación que también afectará la disponibilidad normal de recursos fiscales.

El PIB de la economía chilena creció, en 2014, sólo en 1,9%, menos que lo estimado por el Gobierno (2,1%) y por el Fondo Monetario Internacional, FMI, (2,0%) y aunque a partir de diciembre de ese año se observa un quiebre de la desaceleración económica del país, se trata más bien de un leve cambio asociado con un lento proceso de reacceleración, de tal forma que se estima para 2015 un crecimiento cercano al 3,0% más bien que el 3,6% estimado por el Gobierno o el 3,3% del FMI. Estos dos datos dan una idea de que las proyecciones del Gobierno y aún del FMI (ver cuadro 5) son optimistas en relación a las perspectivas reales.

Tomando las proyecciones del PIB del Gobierno se observa que recién en el 2018 se alcanzaría un rendimiento de los nuevos impuestos del orden de los 8.378 millones de dólares, anunciados oficialmente como el rendimiento, en régimen, que se espera tenga la aplicación de la Reforma Tributaria chilena.

Tabla 5 Proyección de rendimientos de la Reforma Tributaria

	2014	2015	2016	2017	2018
Estimaciones crecimiento PIB del gobierno	2,10%	3,60%	4,30%	4,70%	4,80%
Estimaciones recaudación gobierno (% PIB)	0,30%	0,97%	1,84%	2,30%	3,03%
Estimaciones crecimiento PIB del FMI	2%	3,30%	4,00%	4,25%	4,25%
PIB estimaciones gobierno (pesos agosto 2014 en millones de pesos)	135.047.638	139.909.353	145.925.455	152.783.952	160.117.581
PIB estimaciones FMI (pesos agosto 2014 en millones de pesos)	135.047.638	139.504.210	145.084.379	151.250.465	157.678.610
Recaudación estimaciones gobierno (en millones de pesos agosto 2014)	405.143	1.357.121	2.685.028	3.514.031	4.851.563
Recaudación estimaciones gobierno en US\$ (agosto 2014)	699.668.275	2.343.702.143	4.636.954.286	6.068.613.922	8.378.486.692

Fuente: DIPRES, Ministerio de Hacienda de Chile y Fondo Monetario Internacional (IMF).

Nota: Las tasas de rendimiento de la Reforma Tributaria son cambiantes entre 2014 al 2018 por la aplicación paulatina de los nuevos impuestos hasta llegar a su estado de régimen.

El esfuerzo presupuestario que significa la Reforma Educacional chilena es muy relevante, estimándose en un aumento de 41,9% del presupuesto en Educación. Dato que surge de la elaboración de un ejercicio analítico especial con el que se determina la importancia presupuestaria del mayor gasto que se realizará con esta política pública. Se sabe que el costo estimado para la Reforma Educacional alcanzaría en régimen a M\$ 3.304.059.300 (pesos de agosto de 2014), ver cuadro 3. Luego, se pueden aplicar esos montos, en sus valores en régimen, al presupuesto de 2014, con lo cual se observaría un aumento de 41,9% del

presupuesto en Educación, lo que representaría un 27,2% del presupuesto total¹⁰. Estimaciones que entregan un orden de magnitud del esfuerzo fiscal propuesto.

Para determinar la viabilidad del financiamiento de la reforma educacional se utilizan las tasas de expansión que ha tenido el presupuesto de Educación chileno, entre 2011 y 2014 (6,86%, promedio anual). Si se incrementara a esa tasa, recién en el año 2020 el aumento lograría financiar los 5.530,36 millones de dólares de los costos en régimen de la Reforma considerando la alternativa de gratuidad parcial financiada con los valores de los aranceles de referencia y en el año 2025 podrían cubrir los 7.603 millones de dólares de los costos de una sola vez más los costos en régimen de la Reforma Educacional (ver cuadro 3); eso, suponiendo que el sector educativo no crezca en ese período, lo que haría postergar la fecha de equilibrio presupuestario.

Luego, entre 2015 y 2018 se generarán déficits anuales adicionales que acumulados tendrán una magnitud, a 2018, de 219,7 millones de dólares (sin actualizar) y para cubrirlos será necesario tener financiamiento fiscal adicional mientras se implemente la Reforma Educacional y los rendimientos tributarios no alcancen a financiarla.

4. Consideraciones finales

La tramitación legal de la Reforma Educacional se inicia sin haberla definido en forma completa y consistente, sin tener todas las dimensiones estudiadas y acordadas política y socialmente. Se ha dado a conocer de a poco las ideas sobre los futuros proyectos y han surgido otras, sobre las cuales se produce un debate que termina dificultando el avance de la Reforma.

Faltan aún definiciones sobre diversos aspectos de la Reforma Educacional, pero su viabilidad política se va reduciendo a medida que se discuten aspectos parciales, con el desgaste que ello significa. Lo anunciado y en parte avanzado de esta Reforma se centra en aspectos de equidad e inclusión (fin de la selección y del copago en las educaciones básica y media, aumento de la equidad del sistema escolar, gratuidad de la educación universitaria, desarrollo de la educación parvularia), así como aspectos sistémicos como el fin al lucro. Sin embargo, el aspecto central del mejoramiento de la calidad se orienta más bien al mejoramiento de la relación entre las horas lectivas y las no lectivas, al cambio en la dependencia (desmunicipalización) junto con algunas mejoras salariales no definidas aún, todo esto referido a la educación básica y media prestada por el Estado, actualmente a través de las municipalidades, mientras que se presta menos atención y recursos a la formación inicial docente, a los mecanismos de

¹⁰ Al presupuesto total se le agregan los mayores ingresos provenientes de la reforma tributaria, que posibilitarían mayores gastos destinados a educación: 5.200 millones de dólares.

evaluación de profesores y los procesos de perfeccionamiento de los docentes de la educación básica y media.

Sobre el financiamiento tampoco hubo claridad inicial; aprovechando la mayor facilidad de conseguir las aprobaciones políticas y legislativas necesarias, se inició en los primeros momentos del actual gobierno la tramitación e instalación de una reforma tributaria que pretende financiar la reforma educativa, pero que no está compatibilizada con los costos de esta, los que recién se han podido ir estimando a medida que sus diversos aspectos han ido siendo definidos, lo que provoca un déficit inicial –y para varios años- en el financiamiento de esta reforma, sobre el que no se tiene control ni soluciones visibles.

A la situación deficitaria de la reforma educacional, se agrega el hecho de que los rendimientos de la reforma tributaria serán afectados por la desaceleración de la economía chilena y su lento proceso de recuperación. Lo que hace esperable mayores tiempos en alcanzar el estado de régimen y en los cuales se pueden acumular déficit para los cuales se deberá buscar financiamiento.

En resumen, se observan las dificultades y falencias que serían de esperar cuando un proyecto de la magnitud de este (entre 2,2% y 2,8% del PIB) se inicia sin estar suficientemente elaborado y se van especificando sus diversas dimensiones a lo largo del avance del proceso de Reforma Educacional, centrándose en aspectos organizativos del sistema educativo que avanzan en temas de inclusión (copago, selección, lucro) antes que, y en desmedro de, aspectos demostradamente deficitarios, como la insuficiente calidad, en particular de la educación básica y media y en el fortalecimiento de la educación pública.

Referencias

Banco Central (2014) Base de datos estadísticos, cuentas nacionales.

Centro de Estudios (2015) “Estadística de la Educación 2014”. Ministerio de Educación de Chile, MINEDUC.

CNED (2014) “Bases INDICES 2005-2014” Comisión Nacional de Educación.

DIPRES (2011 a 2014) “Ley de Presupuestos”. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda de Chile.

DIPRES (2014) “Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2015”. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda de Chile. *Octubre*.

Dronkers, Jaap (2010) “Positive but also negative effects of ethnic diversity in schools on educational performance? An empirical test using cross-national PISA data”. http://mpra.ub.uni-muenchen.de/25598/1/MPRA_paper_25598.pdf

Echenique Juan A. y Sergio S. Urzúa (2013) “Desigualdad, Segregación y Resultados Educativos. Evidencia desde el Metro de Santiago” Documento 359. Centro de Estudios Públicos. Mayo. http://www.educacion2020.cl/sites/default/files/doc_segregacion_cep.pdf

IMF (2014) “World Economic Outlook. Legacies, clouds, Uncertainties”. Octubre

Ideapais (2013) Educación inicial en Chile. Informe “Educación para todos” año 2013.

http://www.ideapais.cl/system/publicacions/archivos/000/000/005/original/4_EDUCACION_INICIAL.pdf?1380036820

OECD (2013) PISA focus “Are countries moving towards more equitable education systems?” http://centroestudios.mineduc.cl/tp_enlaces/portales/tp5996f8b7cm96/uploadmg/File/Evidencias/A2N17_Equidad_Aprendizajes.pdf.

Salas, V. (2010) “Financiamiento de las Universidades Chilenas. Situación actual y problemas futuros” Estudios Sociales N° 118/ 2010. Corporación de Promoción Universitaria, CPU, pp. 65-118. <http://www.cpu.cl/>

Salas, V. (2014) “Análisis de un Dilema de Política en Educación Superior: Gratuidad en las Universidades Chilenas” Working Paper Series WP 2014 N° 06. Departamento de Economía. Universidad de Santiago de Chile, <file:///D:/Downloads/WP2014-06.pdf>

Salas, V., M. Gaymer et al (2014) “Los Costos de la Reforma Educacional en Chile”, Minuta 1, Observatorio de Política en Educación Superior, Departamento de Economía. Universidad de Santiago de Chile

Salas, V., M. Gaymer et al (2015) “Gratuidad en la Universidades Chilenas: Costos y Efectos”. Minuta 2, Observatorio de Política en Educación Superior, Departamento de Economía, Universidad de Santiago de Chile.