

# **UNA REVISIÓN DE LA REFORMA DEL SISTEMA ESCOLAR EN CHILE**

**PABLO GONZÁLEZ**

**SERIE ECONOMIA N°92**

Septiembre, 2000

Centro de Economía Aplicada  
Departamento de Ingeniería Industrial  
Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas  
Universidad de Chile

La Serie de Economía agradece el financiamiento de la Hewlett Foundation.

# UNA REVISIÓN DE LA REFORMA DEL SISTEMA ESCOLAR EN CHILE\*

Pablo González\*\*

## ABSTRACT

Este artículo describe los principales componentes de la reforma del sistema escolar chileno, así como sus antecedentes fundamentales, y evalúa los principales desafíos pendientes. La primera parte describe los principales componentes de los programas de mejoramiento del sistema escolar y sus fundamentos teóricos. Se analizan también los cambios relacionados con la gestión y el financiamiento del sistema, sobre el cual estos programas operan. Se discute la aparente contradicción entre la descentralización del sistema y la lógica económica por una parte, y la gestión centralizada de los programas por la otra. La sección siguiente describe la magnitud del esfuerzo financiero y la forma de entrega de los recursos y posteriormente se discuten algunos resultados. El artículo se cierra con una discusión de los principales desafíos futuros, que deberán asumir las autoridades educacionales en orden a promover que los mayores recursos sean utilizados en forma eficiente.

JEL Classification: System I2

Palabras clave: Economía de la educación; reforma escolar.

---

\* Se agradece el financiamiento de las fundaciones Ford y Hewlett.

\*\* Doctor en Economía, Universidad de Cambridge, entre 1994 y 1997 fue jefe de la División de Planificación y Presupuesto del Ministerio de Educación. Desde esa fecha se desempeña como asesor del Ministro de educación y como director del Fondo para el estudio de las políticas públicas, del Magíster de Gestión y Políticas Públicas, del Departamento de Ingeniería Industrial, de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, de la Universidad de Chile.

## I. INTRODUCCIÓN

Durante la década de los noventa, Chile emprendió un ambicioso programa de reforma educacional que comprende un conjunto de líneas de acción dirigidas a mejorar la calidad del sistema escolar. La crisis fiscal de los ochenta había producido un profundo deterioro en el sistema educacional. Muchos establecimientos estaban en mal estado debido a la falta de recursos para el mantenimiento. La gran mayoría de los profesores estaban desmotivados, algunos profundamente resentidos, como resultado de reducciones de sueldos y despidos masivos, en parte por motivos políticos. La reducción del gasto público en educación entre 1982 y 1990 alcanzó a 30% real. Pese a la recuperación económica durante la segunda mitad de la década, el gasto en educación siguió cayendo entre 1987 y 1990.

Curiosamente, el diagnóstico de fines de los ochenta es coincidente con el de inicios de esa década, que sirvió de respaldo a la reforma económico administrativa iniciada el año 1981, respecto a la baja calidad de la educación. Las conclusiones del diagnóstico son distintas, ya que los cambios anteriores no habían funcionado. No era posible distinguir si esto se debía a un error de diseño (como lo sostenía al interior de la coalición gobernante sectores vinculados al Colegio de Profesores) o a la crisis económica (posición sostenida por el sector técnico-económico, que resistió, al interior de la coalición, la reversión del proceso de descentralización, que tampoco habría sido posible debido a la mayoría conservadora en el Senado). Sin duda una lección de esa década ha sido que no es posible el éxito de una reforma sin mayores recursos, aún cuando los objetivos de ésta sean utilizar mejor los recursos existentes introduciendo incentivos en el sistema.

Existe también coincidencia en que la fuerte expansión de cobertura iniciada en los años cincuenta y sesenta se logró a costa de un deterioro de calidad. Décadas de expansión cuantitativa llevaron a que a comienzos de la década la tasa de cobertura llegara a 96,8% en enseñanza básica y a 80,5% en enseñanza media, a partir de niveles de 80% y 14% respectivamente en 1960. Además la población entre 6 y 13 años creció desde un millón en 1950 a 2 millones en 1990, y la población entre 14 y 17 años pasó de 469 mil a 980 mil personas.

Por lo tanto, en el papel, las políticas de ambas décadas fueron dirigidas a un mejoramiento de calidad. Sin embargo, una contó con recursos y la otra no. Adicionalmente, la de los años noventa tuvo que hacerse cargo de los efectos negativos de la política anterior sobre calidad, y de las inequidades del sistema, que habían aumentado (Cox, 2000). En efecto, la equidad es un énfasis adicional del estado a partir de 1990 (sin embargo, como veremos hacia el final, aparece en el balance futuro como una tarea pendiente). Las pruebas de logro académico, los resultados de la PAA (Prueba de Aptitud Académica, evaluación nacional para el ingreso a educación superior), los indicadores de eficiencia y la realidad cotidiana de las comunidades educativas mostraba que no sólo la calidad promedio del sistema era baja, sino también que estaba muy heterogéneamente distribuida.

El propósito de este artículo es resumir el contenido de la política educacional de los años noventa. En la sección siguiente se describen las principales políticas y programas del período. En III se entregan algunas de las principales cifras, que dan un orden de magnitud del conjunto del esfuerzo y su distribución. La sección que sigue entrega algunos indicadores de resultados. El trabajo se cierra con una reflexión sobre los desafíos futuros que enfrenta el país en la materia, tras una década de esfuerzo sostenido.

## II. PRINCIPALES ACCIONES

### a) Desde programas a reforma

El contexto en que se inician las políticas educacionales de los años noventa es un sistema escolar municipalizado<sup>1</sup> y privatizado, con un 58% de la matrícula asistiendo a establecimientos municipales, 34,3% a establecimientos privados con financiamiento estatal y un 7,7% a establecimientos privados sin aportes públicos. El principal mecanismo de financiamiento estatal

---

<sup>1</sup> La radical descentralización chilena se llevó a cabo entre 1981 y 1987.

es una subvención por alumno que asiste a clases, que es cancelada a los sostenedores educacionales, ya sea un municipio o una persona jurídica privada con o sin fines de lucro. El detalle de las características, las virtudes y los defectos de este sistema es analizado en González (1998 y 1999).

Al mismo tiempo, existía un colegio de profesores fuerte, bien organizado, actor social que jugó un rol importante en la recuperación de la democracia, con un fuerte discurso reivindicacionista cuyos ejes eran un retorno de la educación municipal al estado y el mejoramiento de condiciones laborales y de remuneraciones.

En este escenario, la política educacional se mueve en dos frentes:

- los programas de mejoramiento de calidad, que habían sido preparados en ONGs (financiadas por la cooperación internacional durante los últimos años del régimen militar), por los mismos equipos que se trasladan al ministerio de educación con el advenimiento de la democracia.
- el estatuto docente y los mejoramientos de remuneraciones, que ocupan una buena parte del tiempo de las máximas autoridades del ministerio y de los recursos de la política oficial.

Los programas intervinieron inicialmente sobre: la cantidad y calidad de los insumos del proceso educacional; mejoraron los procesos y promovieron la innovación en las prácticas educacionales; e introdujeron la informática educativa en el trabajo escolar. En lo que sigue se hace un breve resumen de los programas que se desarrollaron en la primera mitad de la década (el lector interesado en más detalles puede encontrarlos en Cox y González, 1997, y García-Huidobro, 1999).

La primera línea incluye el suministro de libros de textos para todos los alumnos del sistema subvencionado, la dotación de bibliotecas en todas las aulas de la enseñanza básica y posteriormente en todos los liceos de la enseñanza media, reparaciones de infraestructura educacional y habilitaciones de salas de profesores y de informática educativa. Las últimas líneas

favorecieron a todos los establecimientos municipales. Las bibliotecas y los textos de estudio benefician a la totalidad de la matrícula subvencionada. Actualmente el gasto relacionado con bibliotecas se relaciona únicamente con inversión de reposición. Por otra parte, el año 1998 se compraron 7,38 millones de textos para enseñanza básica y 817 mil para enseñanza media. En 1989 se adquirirían menos de 2 millones de textos, sólo para enseñanza básica.

La licitación masiva de textos permite un abaratamiento sustancial de costos, que se ha estimado superior al 40% del valor del texto en el mercado, lo que obedece a las economías de escala logradas por el volumen de producción y la competencia que se ha abierto a proveedores internacionales. En la actualidad se ensayan con carácter piloto la posibilidad que los establecimientos escojan entre dos textos alternativos y libros de mayor durabilidad.

Los programas de mejoramiento en enseñanza básica incluyen:

- El programa para escuelas de sectores de pobreza, que abarca al decil de escuelas básicas con más bajos resultados de aprendizaje y que consiste en acciones de apoyo técnico y material (infraestructura, textos, material didáctico, bibliotecas de aula). El programa se centra en el mejoramiento de las capacidades de lecto escritura y cálculo e incluye el apoyo de monitores de la comunidad para alumnos con dificultades de aprendizaje.
- Un programa rural para las más de tres mil escuelas uni, bi y tridocentes, que articula una propuesta curricular pertinente a la realidad de estos establecimientos, textos y materiales didácticos especialmente adaptados a esa propuesta, capacitación docente que busca superar el aislamiento del profesor rural y proveerlo de herramientas metodológicas relevantes a través de un trabajo permanente en agrupaciones de profesores rurales en Microcentros de Planificación Pedagógica.
- Los proyectos de Mejoramiento Educativo (PME), que consiste en un fondo concursable de proyectos presentados por las escuelas, cuyo objetivo es elevar la calidad de los proyectos

en términos de su impacto potencial sobre el aprendizaje de competencias fundamentales. Los establecimientos ganadores reciben recursos proporcionales a su matrícula y equipamiento de apoyo pedagógico.

En la enseñanza media, los programas se inician más tardíamente, en 1994, también con apoyo del Banco Mundial<sup>2</sup>. Estos incluyen:

- Proyectos de Mejoramiento Educativo, similares a los establecidos para básica.
- Componente Gestión Pedagógica, que establece una instancia permanente de discusión y diseño profesional para los docentes al interior de cada establecimiento.
- Componente Jóvenes, que pretende a través del financiamiento de un conjunto de talleres (fuera del horario de clases) en temas de interés juvenil (arte, comunicaciones, deporte, medio ambiente) superar la relación de alienación de los jóvenes respecto a su liceo.

La introducción de informática educacional comenzó en 1992 con un proyecto piloto que aspiraba a conectar a cien escuelas básicas en red al año 1997. “Enlaces” habilita salas de computación en los establecimientos, entrega equipos de última generación que son reemplazados cada cinco años, conecta a las escuelas en red, y licita entre universidades el rol de “tutores” en el proceso de introducción y capacitación del uso de nuevas tecnologías en los establecimientos. El acceso a internet inicialmente se limitó a correo electrónico, por lo que se desarrolló una

---

<sup>2</sup> Excepto por el P-900, las intervenciones en enseñanza básica durante la primera mitad de la década se ejecutaron en el marco de un programa con el Banco Mundial cuyo presupuesto era de 243 millones de dólares en seis años, que anualmente representó menos del 5% del gasto anual en subvenciones de ese nivel de enseñanza. El presupuesto del programa de media era de 207 millones de dólares en seis años, cuyo equivalente anual representa un 13% del gasto en subvenciones de ese nivel de enseñanza en 1996 (Cox y González, 1997). En este caso el apoyo fue más técnico que financiero, ya que la situación económica del país y el continuo superávit fiscal había permitido reducir fuertemente la deuda del estado (la participación del financiamiento externo en el programa fue sólo de 15%). Sin embargo había un interés mutuo en la gestión conjunta del proceso: desde el punto de vista chileno, por el apoyo técnico externo y la posibilidad de gestionar una política con un horizonte de seis años, y desde el punto de vista del Banco Mundial, por el interés que revestía el proceso en sí y su replicabilidad para otros países.

plataforma propia a través del software “La Plaza”, que pretendía introducir en forma amigable a profesores y alumnos al uso educativo de los computadores. Este año se ha llegado a cubrir el 85% de la matrícula de todo el sistema, restando la incorporación de escuelas rurales de difícil acceso, que representan la mitad de los establecimientos de enseñanza básica. En salas especiales de computación se ha instalado equipamiento que permite relaciones de 64 alumnos por computadora a nivel nacional. La fuerte expansión de Enlaces se decide en el marco del cambio de escala de la política educacional que se describe en la sección siguiente.

#### b) Estructurando un gran cambio

A inicios del segundo gobierno de la concertación, en el año 1994,-- a cuatro años de haberse iniciado los programas de mejoramiento de calidad en la educación básica y habiéndose comenzado recién la ejecución del programa en enseñanza media,-- se refrendaron consensos nacionales básicos respecto a la importancia de la educación y las intervenciones necesarias en el sistema, primero en el marco de una comisión técnica de alto nivel y luego en una comisión política del más amplio espectro, los que pueden consultarse en Comisión Nacional para la Modernización de la Educación (1995). Los consensos respecto a la necesidad de aumentar el tiempo lectivo, la reforma curricular y las iniciativas emprendidas en el marco de los programas de mejoramiento de calidad y equidad son elementos importantes que proyectan con solidez el esfuerzo actual a futuro<sup>3</sup>. Cambios mayores respecto a la institucionalidad y el financiamiento no están presentes en la discusión pública, como lo estuvieron a comienzos de la década. Las interrogantes tienen más relación con cómo mejorar la administración local y la autonomía de los establecimientos que con eventuales reversiones de los procesos de descentralización y participación privada.

El esfuerzo de reforma curricular, que culminaría con los objetivos fundamentales y contenidos mínimos de enseñanza básica y media, recibió un fuerte respaldo político en esa instancia.

---

<sup>3</sup> Sin embargo, es fundamental que los próximos gobiernos mantengan la prioridad sobre la reforma educacional para cosechar con plenitud sus frutos. Por ser los resultados de largo plazo y por la envergadura cultural y social del cambio es importante la estabilidad y continuidad de las políticas.

Además se logró un consenso fundamental en torno a la definición de un marco valórico. El gobierno dio prioridad a la concreción de ese cambio, que se traduce en la creación de una unidad de curriculum y evaluación al interior del Ministerio de Educación, en lugar de la solución tradicional de una comisión ad hoc, y la definición de un trabajo permanente para esta nueva instancia (de evaluación y actualización). Esta unidad es la encargada de preparar una propuesta de marco curricular, denominada Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos, que debe ser sometida por el Ministerio de Educación a la aprobación de una instancia independiente, el Consejo Superior de Educación. La elaboración de esta propuesta, además de la incorporación de expertos nacionales e internacionales, incluyó un proceso de consulta cuyos objetivos fueron mejorar la propuesta inicial e iniciar el proceso de renovación curricular con un debate profundo al interior de la profesión docente. Para más detalles sobre estos procesos se puede consultar Cox (2000).

Los tiempos de la gestión de la reforma curricular no pudieron combinarse adecuadamente con el lanzamiento de la jornada escolar completa diurna, que se convirtió en símbolo de la gestión del presidente Frei Ruiz-Tagle. La decisión se mantuvo en suspenso, por la envergadura de los recursos que involucraba, y posteriormente en secreto, por la magnitud previsible de su impacto político, hasta su anuncio público por el propio Presidente en su cuenta anual al Congreso pleno en 1996. En parte por ello, el aumento del tiempo permitido por la jornada completa queda completamente a la libre disponibilidad de los establecimientos, en circunstancias que el nuevo curriculum ya permitía una flexibilidad mayor que la normativa que estaba sustituyendo. No obstante, la entrada de los establecimientos a jornada completa requería la aprobación de un proyecto pedagógico en el que cada establecimiento especifica su utilización del mayor tiempo disponible.

En el discurso del Presidente al Congreso, cuyo anuncio de mayor impacto público fue la jornada escolar completa, se comenzó a hablar de reforma educacional. Posteriormente, el Ministerio de Educación articuló el proceso en cuatro ejes fundamentales: los programas de mejoramiento de calidad (incluyendo la dotación de insumos y Enlaces, ya referidos en la sección anterior); la

reforma curricular; la política de “fortalecimiento de la profesión docente” (que incluyó nuevos programas anunciados en el mismo discurso); y la jornada escolar completa.

Esta política y la envergadura de los recursos públicos comprometidos venían a reafirmar la prioridad gubernamental en la educación. La necesidad de mayor tiempo se hizo evidente en la ejecución de los programas de mejoramiento de calidad, y hacía referencia a un pasado de la educación pública anterior a la masificación (la que fue acompañada del doble turno), caracterizado por horarios más largos. Los colegios privados de élite también funcionaban en jornadas más largas.

Si bien no existían estudios nacionales que determinaran una cierta causalidad entre la extensión de la jornada escolar y los resultados de aprendizaje<sup>4</sup>, la evidencia internacional era reconocida en los círculos técnicos que prepararon el programa. Se puede reconocer una fuerte influencia de los estudios de funciones de producción así como la literatura respecto a escuelas efectivas. Por ejemplo, el gráfico 1, reproducido de Banco Mundial (1996), mostraba elocuentemente el impacto de un mayor tiempo en la primera literatura<sup>5</sup>. De las cuatro medidas de mayor impacto en más de cien estudios realizados en 25 países, las bibliotecas y los textos ya habían sido incorporados en el marco de los programas de mejoramiento de calidad. Los otros dos se relacionan con el tiempo. Uno se refiere directamente al tema abordado por la jornada completa: el tiempo de exposición a tareas de aula. El otro está relacionado indirectamente, en el caso de muchas familias pobres: la situación de relativo hacinamiento en el hogar impedían el aprovechamiento del tiempo del estudiante en tareas, por lo que la jornada completa y la apertura

---

<sup>4</sup> En ese momento no existían datos que lo permitieran. Si bien existía la intención de evaluar los programas de extensión horaria (que había financiado la extensión de uno o dos horas diarias de clases en establecimientos pobres, especialmente rurales) y reforzamiento educativo (que permitía reforzar en disciplinas básicas a los alumnos de establecimientos más vulnerables con riesgo de repetir durante el segundo semestre), éstos llevaban apenas un año de vigencia al momento de las decisiones presidenciales.

<sup>5</sup> La literatura de raíz más sociológica y psicológica sobre los determinantes del logro ha encontrado seis factores importantes comunes a las unidades educativas eficientes o efectivas: liderazgo de los directores; énfasis en las destrezas básicas; nivel alto de expectativas de los profesores respecto a sus alumnos; tiempo de involucramiento en las tareas de aprendizaje por parte de los alumnos; ambiente de orden en la escuela; y evaluación frecuente del progreso de los alumnos (Lezotte, 1989).

del establecimiento a los mismos alumnos por períodos más largos de tiempo abrían nuevas posibilidades en esa área. En el caso chileno, Departamento de Estudios y Estadísticas (1999) muestra una fuerte correlación entre las horas dedicadas a tareas y los puntajes del SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación, prueba aplicada desde fines de los ochenta al final de cada ciclo de enseñanza básica, y desde 1993 en segundo año medio).

Por otra parte, la literatura de raíz más sociológica y psicológica sobre los determinantes del logro ha encontrado seis factores importantes comunes a las unidades educativas eficientes o efectivas: liderazgo de los directores; énfasis en las destrezas básicas; nivel alto de expectativas de los profesores respecto a sus alumnos; tiempo de involucramiento en las tareas de aprendizaje por parte de los alumnos; ambiente de orden en la escuela; y evaluación frecuente del progreso de los alumnos (Lezotte, 1989).

La jornada escolar completa tiene un costo de inversión cercano a los mil quinientos millones de dólares (equivalente al gasto en subvenciones del año 1996) y costos operacionales cercanos a los trescientos millones de dólares anuales en régimen. El Estado creó un sistema de financiamiento, el “aporte de capital adicional”, que financiaría los proyectos sobre la base de los alumnos que el establecimiento no estaba en condiciones de acoger en un solo turno a la fecha de aprobación de la ley y la modalidad de intervención de infraestructura, creciente a medida que se pasa desde la solución más simple, habilitaciones o ampliaciones, a la más compleja, la construcción de un nuevo establecimiento. El aporte es accesible tanto al sector municipal como al particular subvencionado, sobre la base de un concurso público, y no financia la compra de terrenos. Se establece además un nuevo aporte para el mantenimiento de los locales escolares equivalente a un 3% de la subvención, pagadero anualmente en enero, de modo de facilitar la ejecución de estas obras (para más detalles ver Jara et. al. 1999).

Las políticas de fortalecimiento de la profesión docente van dirigidas hacia un mejoramiento de la calidad de los maestros, a través de acciones directas y un mejoramiento de su status y valoración social, que incluyen:

- Un programa de mejoramiento de la formación inicial de profesores. Sobre la base de un fondo concursable, las propias facultades presentan un proyecto de modernización que puede incluir las más variadas materias, desde renovación y mejoramiento de su planta académica hasta compra de equipamiento e infraestructura.
- Becas a estudiantes destacados en la PAA que decidan estudiar pedagogía, independiente de la institución en que decidan hacerlo.
- Un programa de pasantías y diplomados en el extranjero. El objetivo del primer programa es que los docentes conozcan experiencias exitosas de otros países, susceptibles de ser utilizadas al retornar a Chile, en programas especialmente diseñados para estos grupos de docentes (las visitas han incluido Norteamérica, Latinoamérica, Europa, Israel y Oceanía). Los diplomados permiten una experiencia de formación más larga. Estos programas permiten aprovechar la experiencia mundial y entregan a los educadores chilenos una vivencia valiosa. A la fecha 2.896 docentes han participado en alguno de los 128 programas de pasantías y 326 docentes lo han hecho en los programas de diplomado. En el primer caso, la duración promedio ha sido de 1,7 meses con un costo por beneficiario de 7.152 dólares. En el segundo, los valores son 5,2 meses y 12.872 dólares.
- Un programa de perfeccionamiento y puesta al día para la reforma curricular. Este programa masivo busca que los profesores integren los contenidos del nuevo curriculum, a medida que el cronograma de implantación va avanzando para cada grado (el cambio se completa con cuarto medio el año 2002). El año 1999, 60 mil docentes asistieron a cursos gratuitos de 92 horas pedagógicas, con un costo promedio por beneficiario de 58 mil pesos. Al igual que el programa anterior, los cursos que el Ministerio de Educación establece como necesarios son licitados entre las distintas instituciones que pueden ofrecer el contenido que se desea impartir.

- Premios a la excelencia docente. Cerca de 50 docentes todos los años recibirían premios con amplia participación de las propias comunidades locales en reconocimiento a su trayectoria y entrega profesional. Muchos de los galardonados han resultado ejemplos conmovedores para todo el país por su profunda vocación y abnegado compromiso con la docencia. Incluso algunos han gastado los ocho mil dólares equivalentes del premio en beneficio de sus alumnos.

A lo anterior se añaden el perfeccionamiento realizado en el marco de los distintos programas (por ejemplo el MECE rural capacita a todos los profesores de escuelas uni, bi y tri docentes, y el programa Enlaces ha capacitado con un mínimo de 92 horas pedagógicas, distribuidas en dos años, a más de 50 mil profesores), el mejoramiento de remuneraciones y las políticas de incentivo (SNED, ver sección subsiguiente). El Colegio de Profesores, sin embargo, mantiene una actitud distante de estos profundos cambios, poniendo en duda su intencionalidad.

#### c) La reforma y la descentralización

Así, la reforma educacional chilena aprovecha el sistema descentralizado en algunos ámbitos, pero no requiere de su existencia para su implementación. La lógica es centralizada, dirigida e incremental. En contrapartida, la lógica de mejoramiento de calidad establecida en la reforma económico-administrativa de 1981 se basa en el supuesto fundamental que las familias escogerían establecimiento educacional en forma racional, y que la variable principal en la cual basarían sus decisiones sería la calidad de la educación impartida<sup>6</sup>. Es por tanto profundamente descentralizada. Ambas perspectivas, son, sin embargo, consistentes desde el punto de vista técnico.

---

<sup>6</sup> La competencia entre las distintas unidades educativas se suponía debía centrarse en el mejoramiento de la calidad del servicio educacional entregado. Interesados en atraer un mayor número de alumnos a sus aulas, lo que puede lograrse mejorando la asistencia o aumentando la matrícula, los establecimientos deberían preocuparse de hacer el mejor uso posible de sus recursos para maximizar la calidad de la educación impartida. En el sistema de subvenciones los establecimientos no sólo deben preocuparse que los alumnos se inscriban, lo que ya es virtuoso, sino además de que, una vez inscritos, asistan a clases. En

La necesidad de programas como los establecidos durante la década de los noventa dentro de un sistema descentralizado, que además estaba en precarias condiciones económicas y anímicas, y con bajas capacidades técnicas a nivel local, se fundamenta en:

- Economías de escala: La compra centralizada de grandes cantidades de insumos mediante licitación pública permitía grandes reducciones de costo, lo que se manifestó en fuertes ahorros en el caso de las raciones y los libros de textos. Recientemente se ha abierto la opción de elegir entre un menú abierto de software educativo, de asesoría privada en distintos temas y en un rango más acotado, para aprovechar las economías de escala de impresión, de textos escolares.
- Innovaciones y puesta al día: Los cuadros técnicos de alto nivel con que contaba el MINEDUC permitieron colocar el sistema al día en diversas materias, a partir de un estado inicial muy atrasado. Estas capacidades y conocimientos no se encontraban disponibles a lo largo de todo el sistema, por lo que un cambio de esa escala y en tan corto tiempo no habría sido posible (considérese, por ejemplo, la posibilidad de manejar un programa de los alcances de Enlaces desde los niveles locales). Por otra parte la necesidad de establecer un curriculum nacional común y competitivo a escala global hace necesaria una definición de una matriz nacional con la participación de expertos nacionales e internacionales además del conjunto de la profesión docente.
- Economías de ámbito: La producción conjunta de las iniciativas permitió un abaratamiento de costos y la posibilidad de coordinar cambios en gran escala. Esto ocurre en el diseño de programas, en los mecanismos de licitación, en las cadenas de distribución, etc.

---

contrapartida, en el sistema tradicional, ambos incentivos están ausentes, ya que atraer más alumnos sólo significa más trabajo para los maestros.

- Focalización: Algunos gastos por definición debían focalizarse por mecanismos ad-hoc; por ejemplo, las raciones alimenticias, las becas estudiantiles y otras políticas de carácter asistencial.
- Externalidades positivas: Una serie de gastos convenientes desde el punto de vista social y agregado pueden no serlo desde el punto de vista local o de la maximización de utilidades. Si los recursos se hubiesen transferido vía subvención, habrían probablemente sido utilizados para otros fines. Tal es el caso de las raciones, los textos, las bibliotecas, el MECE rural o la informática educativa.

Por otra parte, cabe preguntarse hasta qué punto, si los recursos hubiesen sido transferidos íntegramente vía subvenciones, no hubiesen ido a parar directamente a mejoramiento de remuneraciones o utilidades, en un sistema que hasta el año 1995 no manejaba información respecto a resultados. Especialmente en el sector municipal las posibilidades de “captura” eran bastante grandes.

El sistema descentralizado a comienzos de los noventa tampoco había aprovechado otra de sus potenciales ventajas, que hubiese dado garantías respecto al problema anterior: la posibilidad de potenciar mecanismos de voz (Hirschman, 1973). Si bien esto se explica durante la década de los ochenta por el contexto autoritario, cabe reconocer que el desarrollo de formas de participación ciudadana también ha sido lento durante la década de los noventa.

Otros temas relacionados con la gestión del sistema descentralizado en democracia son analizados en la sección siguiente.

#### d) Cambios relacionados con el financiamiento y la gestión

Mientras avanzaban los programas de mejoramiento de calidad se debía atender al mismo tiempo la presión de los actores del sistema, escenario que fue dominado ampliamente por el Colegio de Profesores, y donde en episodios puntuales han emergido en menor medida problemas levantados

por asociaciones de sostenedores. Los intereses de los padres, apoderados y estudiantes del sistema escolar no han sido representados durante el período, aunque el ministerio ha intentado mantener la prioridad en la calidad y pertinencia de la enseñanza en el entendido que éste es el interés de la gran mayoría de la población.

En un contexto en que el Ministerio había una fuerte influencia gremial se aprueba el Estatuto Docente en 1991. Las normas para el sector municipal, y algunas interpretaciones posteriores de Contraloría, eran bastante más rígidas que las que regían para el sector público. Por ejemplo, las causales de despido eran mínimas (faltas muy graves debidamente acreditadas tras largos sumarios), se dificultaba enormemente el traslado de un docente de un establecimiento a otro en la misma comuna y los docentes podían recibir certificados médicos que les inhabilitaban para ejercer la docencia pero mantenían la obligación para el municipio de seguir financiando su sueldo (en lugar de jubilar por enfermedad profesional). Buena parte de las rigideces establecidas por esa ley fueron responsabilidad de la oposición política e introducidas en el Senado, donde gracias al 20% designado por el régimen saliente, contaba con una mayoría artificial.

Las normas son modificadas en el año 1995, en un contexto de fuerte crisis económica de la educación municipal (ver González, 1996). La flexibilización de esta normativa es uno de los logros más importantes del segundo gobierno de la concertación en materia de gestión. Junto con este cambio se introducen dos innovaciones significativas:

- Los Planes Anuales de Desarrollo de la Educación Municipal (PADEM), que obligan a una suerte de ejercicio de planificación estratégica a los sostenedores municipales y que enmarcan las disminuciones o aumentos de dotación docente en diagnósticos, políticas y proyecciones locales que cuentan con participación de la comunidad escolar. Esta medida busca tanto mejorar el gobierno y la gestión local (que en muchos casos ni siquiera estaba realizando este tipo de análisis básico) como la transparencia, “accountability” y la participación de la comunidad. A modo de ejemplo de la importancia de esta medida, considérese que los incentivos en el sistema de subvenciones se diluyen considerablemente en el sector municipal,

en la medida que se administre el conjunto de establecimientos sin considerar ingresos y gastos para cada uno de ellos por separado. El aumentar la matrícula, que aumentará los ingresos municipales, puede sólo significar un mayor trabajo para los equipos docentes que lo logran (González, 1996). El PADEM promueve medidas al respecto, al incorporar estos elementos en un ejercicio de diagnóstico. Por otra parte, los ajustes de la dotación docente deben producirse en el marco de esta planificación anual, debidamente fundados en cambios de matrícula, racionalizaciones administrativas y fusión de establecimientos educacionales.

- El Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los establecimientos subvencionados (SNED), que establece un incentivo a los docentes del 25% de las escuelas y liceos más destacados, sobre la base de un índice relevante para la política educativa, construido utilizando resultados de logro académico, mejoramiento relativo, políticas respecto a repitencia y selección de estudiantes, evaluaciones de las familias, etc<sup>7</sup>. Los establecimientos son comparados al interior de grupos “homogéneos” en términos de vulnerabilidad, ruralidad y niveles y modalidades de enseñanza. El índice y la selección se actualiza cada dos años, y un número significativo de establecimientos ha perdido o ganado por primera vez el premio. El monto promedio del bono por profesor al año es cerca de 20% superior a la remuneración mínima mensual. Los objetivos del SNED son tanto incentivar a los buenos equipos de maestros<sup>8</sup>, informar mejor las decisiones de las familias ampliando la información a la cual

---

<sup>7</sup> En su filosofía, el SNED busca acercarse a una medida de valor agregado por el establecimiento educacional corrigiendo los resultados del SIMCE (Sistema de Medición de Calidad de la Educación) por los factores ajenos al desempeño de los establecimientos educacionales, los que de acuerdo a la evidencia internacional corresponden fundamentalmente al nivel socioeconómico y el capital cultural de las familias de los estudiantes (Fuller y Clarke, 1994). Esto equivaldría a recuperar, a partir de los resultados brutos, el valor agregado al descontar los insumos iniciales. Si bien esta es la filosofía del sistema, las limitaciones del instrumento de medición SIMCE impiden por el momento lograr ese objetivo. En el mediano plazo, cuando los instrumentos de medición puedan adaptarse a las necesidades de la política, se podrá, por ejemplo, hacer un seguimiento del progreso de cada alumno.

<sup>8</sup> Nótese que en zonas rurales, el sistema de subvenciones no genera los incentivos al mejoramiento de calidad que establece para las zonas urbanas, donde puede haber competencia entre establecimientos por captar alumnos. Además en este caso el incentivo es mucho más directo hacia los profesores, lo que es importante considerando que después de casi dos décadas de implantación del sistema de subvenciones son muy pocas las experiencias locales (públicas o privadas) que consideran esquemas de incentivo.

tienen acceso, y disminuir los incentivos a la selección de alumnos para mejorar artificialmente los indicadores de logro académico (ver González, 1998).

Además en el mismo cuerpo legal se entrega el más significativo reajuste de subvenciones no vinculado a remuneraciones, que permitiría a los municipios enfrentar su crisis de financiamiento. Este cambio incorporó un significativo incremento por ruralidad. La provisión de educación tiene fuertes economías de escala. En las escuelas básicas, los costos medios decrecen fuertemente hasta los noventa alumnos; y en los liceos el costo medio mínimo se alcanza cerca de los 1.200 alumnos en Inglaterra y por sobre los dos mil en Estados Unidos (Johnes,1993). En consecuencia, el subsidio por alumno debe ser mayor en las zonas de baja densidad poblacional. En 1988 se creó la subvención de ruralidad, pero sólo en 1995 el tema fue abordado en forma decidida, cuando sobre la base de modelos de costos de funcionamiento de distintos tipos de establecimientos, se modificaron la tabla y el piso de ruralidad, así como las condiciones de acceso a este incremento de la subvención. El efecto práctico de estos cambios fue un incremento al triple del gasto total por concepto de subvención por ruralidad (González 1996). En todo caso, las correcciones por ruralidad no deben neutralizar los incentivos a captar más matrícula y aprovechar las economías de escala, aún en las zonas más apartadas. Es así como, por ejemplo, la fusión de escuelas pequeñas es recompensada con la mantención de los incrementos de subvención por tamaño durante los tres años siguientes a la fusión. Por otra parte, en las zonas rurales los incentivos a captar más alumnos establecidos por el sistema de subvenciones se diluyen, lo que, como ya se mencionó, ha sido abordado por el SNED.

Finalmente, dos temas polémicos abordados durante el período se relacionan con el financiamiento privado:

- Financiamiento compartido. A partir de fines de 1993 se modificaron las normas de cobro a las familias en el sistema escolar subvencionado, normas que hasta entonces establecían descuentos tan onerosos que de hecho desincentivaban estos aportes. El sistema de financiamiento compartido quedó abierto tanto a las escuelas básicas privadas

subvencionadas (no así a las municipales), como a toda la enseñanza media subvencionada. La ley estableció una tabla de descuento de la subvención fiscal que varía por tramos en función del nivel de cobro, hasta el límite de 4 USE mensuales (aproximadamente US\$ 80) en que el establecimiento debe abandonar el sistema subvencionado para convertirse en particular pagado, sin aporte fiscal (primera columna cuadro 1). El objetivo de este sistema ha sido aumentar el volumen de recursos disponibles para educación (que en 1999 alcanzaron 70 mil millones de pesos) aprovechando la disposición a pagar de las familias por una mejor educación para sus hijos (la que por supuesto varía para un mismo nivel de ingresos). Además permite focalizar mejor los recursos públicos, ya que al aumentar el nivel de cobro, se reduce la subvención. Debido a los problemas de selección de alumnos y cancelaciones de matrícula por no pago de cuotas en algunos establecimientos de financiamiento compartido, se estableció, a partir de 1998 con carácter voluntario y 1999 con carácter obligatorio, un sistema de becas, cuyo número mínimo es creciente con el nivel de cobro (dos últimas columnas de cuadro 1)<sup>9</sup>. Asimismo, problemas originados por alzas muy fuertes de las cuotas de financiamiento compartido de un año a otro, considerando que la relación entre proveedor y demandante en educación debe ser de largo plazo, motivaron la obligación de informar con tres años de anticipación (horizonte que se renueva cada año) los máximos niveles de reajuste de las cuotas.

- Donaciones. Pese a haberse aprobado una ley especialmente generosa en 1993,-- que permite deducir del pago de impuestos hasta un 57,5% del monto aportado,-- las donaciones al sistema escolar que la utilizan no son aún importantes. En cinco años, hasta 1998, sumaban menos de diez mil millones de pesos (comparado con 15 mil millones anuales de donaciones a universidades en ese mismo año). Un proyecto de ley que tiende a facilitar el trámite de la donación y a vincular mejor a los establecimientos con los posibles donantes a través de intermediarios privados especializados no ha sido despachado al Congreso por la oposición

---

<sup>9</sup> Las becas pueden ser totales o parciales. En este último caso, la suma del monto total de exenciones debe ser equivalente al monto de exención que se acumularía en caso de tener el porcentaje indicado en el cuadro en la forma de exenciones completas.

anunciada por los diputados oficialistas, cuyo temor es que los fondos sean canalizados hacia proyectos de carácter ideológico conservador. Es importante resolver este nudo que entrapa el desarrollo en sociedad. El acto de donación se relaciona con aspectos básicos de respeto y reconocimiento del otro, de aceptación de la legitimidad de sus necesidades y con la satisfacción de los que más tienen de aportar a mejorar la situación de los demás (Swope y Teixedó, 1998), lo que se contrapone al egoísmo y el individualismo predominante en una sociedad consumista primitiva como la chilena. En ese sentido profundizaría valores democráticos y mejoraría la convivencia social.

### III. MAGNITUD DEL ESFUERZO FINANCIERO

El cuadro 2 muestra la magnitud del esfuerzo financiero que ha volcado el país hacia el sector educación. En un escenario de crecimiento a tasas anuales superiores al 7% promedio, el gasto público como porcentaje del PIB ha aumentado de 2,6% a 3,9%, mientras el privado lo ha hecho de 1,8% a 2,9% (la estimación para 1998, en este último caso, aún no está disponible). La prioridad de política pública se traduce en un crecimiento de la participación en el gasto del gobierno central de 11,9% a 16,1%, y dentro del total de gasto social de 19,5% a 24,5%. En pesos de 1998, lo anterior significa un crecimiento de 537.170 millones en 1990 a 1.266.698 millones.

La subvención mensual por alumno de primero a sexto básico en establecimientos urbanos pasó de 8.704 pesos a \$16.469, en moneda de 1999. Si el establecimiento funciona en jornada completa el monto se eleva a \$22.138. Otros valores se han incrementado en una mayor proporción, como ocurre con educación especial y prebásica, o escuelas ubicadas en zonas rurales.

El principal uso de recursos públicos ha sido el mejoramiento de remuneraciones docentes. Cox y González (1997) estiman que alrededor de la mitad del incremento de gasto público en educación ha ido dirigido al financiamiento de remuneraciones. Esto ha permitido que entre 1990 y 1999, los sueldos promedio en el sector municipal se hayan elevado de \$243 mil a \$541 mil mensuales

(moneda de 1999 y jornada de 44 horas). Las remuneraciones mínimas han crecido en un porcentaje mayor, debido a la política implantada a partir de 1995, dirigida a acelerar el mejoramiento del perfil de los postulantes a las carreras pedagógicas. Esto ha permitido que hayan pasado de \$130 mil a \$341 mil mensuales en moneda de 1999 para jornadas de 44 horas<sup>10</sup>.

Las remuneraciones de los docentes han crecido más rápido que los promedios nacionales, con la posible excepción de la categoría directores y gerentes para los que no existe una serie continua en el período. A modo de comparación el gráfico 2, muestra el índice de crecimiento de las remuneraciones de los docentes y el ingreso nacional real disponible per cápita. En este caso el ingreso mínimo corresponde a los niveles de remuneraciones mínimas que afectaban al sector particular subvencionado (mínimo legal), niveles a los que nunca disminuyeron las remuneraciones municipales descritas en el párrafo anterior. La información para los valores promedio sólo está disponible para el sector municipal e incluye todas las asignaciones establecidas por ley, no las acordadas voluntariamente al nivel local.

En los círculos económicos se ha discutido por la forma en que se han entregado los recursos al interior del sistema educacional público. Dos son los puntos principales sobre los que hay dudas. Se cuestiona, en primer lugar, la elevada proporción del gasto que ha ido a remuneraciones y, en segundo lugar, la forma en que se han canalizado los recursos dirigidos al mejoramiento de calidad y equidad del sistema.

El primer punto se refiere también a un tema de forma. Son pocos los que en este momento cuestionan la necesidad de remunerar adecuadamente a los buenos profesores, debido a la importancia social de su trabajo y la prioridad que ha asignado el país a obtener una educación de

---

<sup>10</sup> La jornada laboral promedio en el sistema municipal es de 34 horas. La cifra para 44 horas corresponde tanto a la jornada laboral máxima como a la que predominará en el sistema una vez instaurada completamente la jornada completa. Además facilita comparaciones con otros sectores de trabajadores, que tienen jornadas máximas de 48 horas en el caso de los asalariados en el sector privado y de 44 en el caso de los empleados públicos.

calidad (en cuyo logro el maestro es fundamental). Sin embargo, el grueso de los recursos ha sido entregado en función de leyes nacionales, que guardan escasa relación con la calidad y el desempeño de cada profesor. En esto ha primado la lógica del Colegio de Profesores, que privilegia la antigüedad por sobre otras variables.

La lógica económica sugeriría que todos los mayores recursos hubiesen sido entregados directamente vía subvención a los sostenedores, sin distorsionar las decisiones de éstos a través de leyes nacionales de remuneraciones. Esta lógica sostiene que los sostenedores asignarán estos recursos a los usos más costo efectivos, igualando el valor producto marginal por peso gastado en cada uno. De acuerdo al gráfico 1, probablemente una menor proporción de recursos se habría invertido en remuneraciones. Las justificaciones, también desde la lógica económica, para que se haya optado por una vía distinta se presentaron en la sección anterior.

Por otra parte, también es posible que las conclusiones de los estudios resumidos en el gráfico 1 hayan estado sesgadas precisamente porque corresponden a remuneraciones establecidas por ley, mientras que asignaciones determinadas localmente pueden tomar mejor en cuenta diferencias individuales y estimular mejores desempeños, con lo que su impacto en calidad sería mayor.

Por niveles, el énfasis del gasto se centró en el sistema escolar a partir de 1994. Es interesante mencionar que en educación superior los mayores recursos se dirigieron especialmente a ayuda estudiantil e investigación, abriéndose además una línea de crédito privada para el fomento de un nuevo sector privado que emerge a partir de reformas de comienzos de los ochenta. La matrícula universitaria se expande, en proporciones relativamente equivalentes entre instituciones tradicionales (anteriores a 1981) y el nuevo sector privado. Gracias a esta flexibilidad en la creación de instituciones y la capacidad de adaptación de las instituciones tradicionales, la matrícula ha crecido en 60% entre 1990 y 1998, o 127% si se considera todo el período desde comienzos de los ochenta. La organización institucional del sistema ha permitido que esta expansión se financie especialmente con mayor gasto privado (de hecho sólo las universidades tradicionales reciben apoyo estatal). Esto permite que Chile sea uno de los países con mayor

gasto privado en educación superior en el mundo (de acuerdo a OECD, 1998, cercano a 1,4% del PIB, sólo comparable con Corea y Estados Unidos). La razón de gasto público por alumno en educación superior en instituciones tradicionales (incluyendo investigación y crédito a los estudiantes, los que en una proporción importante serán recuperados) es cercano a 4 veces el gasto por alumno en educación básica (Baytelman et al., 1999), lo que sería bajo relativo a los estándares internacionales consignados en Psacharopolus y Woodhall (1985) y Birdsall (1995). Además la brecha ha caído notablemente, ya que hasta 1985 el estado invertía al menos once veces más recursos en formar un estudiante de educación superior que uno de educación básica, lo que se debe a la duplicación del gasto por alumno en educación básica y al énfasis en el financiamiento privado en educación superior, que permitió aumentar fuertemente matrícula sin una relación estricta con la disponibilidad de recursos públicos. Además mientras en el sector escolar más del noventa por ciento de la matrícula asiste a establecimientos con financiamiento público, en educación superior el 52% asiste a establecimientos sin apoyo estatal<sup>11</sup>. Estos cambios son meritorios especialmente desde el punto de vista equidad del gasto público y el aprovechamiento de la disposición a pagar por parte de las personas en educación superior, derivada de la alta rentabilidad privada de la inversión.

#### IV. RESULTADOS

Aún es temprano para una evaluación del impacto de los cambios que están afectando simultáneamente al sistema escolar chileno. Por un lado, los resultados van produciéndose en períodos largos y por la acumulación de distintos programas, y no uno aisladamente, y por otro lado, las pruebas nacionales de medición no han sido diseñadas para medir progreso o deterioro del sistema, sino para comparar en un momento en el tiempo entre establecimientos y el nivel de logro alcanzado respecto a lo que deberían haber aprendido los alumnos. Los estudios sobre determinantes de logro se han concentrado hasta el momento en los efectos de la dependencia

---

<sup>11</sup> Excepto por el Aporte Fiscal Indirecto, que es un pago fijo por cada postulante entre los 27.500 mejores puntajes en la PAA, en tramos decrecientes con el puntaje, que las instituciones de educación superior logran atraer, independientemente del tipo de enseñanza que impartan. Actualmente hay un fuerte cuestionamiento político y técnico al sentido de este aporte.

privada o municipal de los establecimientos (Mizala y Romaguera, 2000, Bravo y Contreras, 1999), y sólo se ha abordado aisladamente el efecto del programa P900 (García-Huidobro, 1994) y de reforzamiento educativo (C. González, 1998). El primer grupo de estudios muestra que la diferencia entre establecimientos privados y municipales en términos de logro promedio se reduce o revierte al incorporar el nivel socioeconómico del alumnado atendido. Los otros dos muestran mejoramiento SIMCE superior al promedio en los establecimientos en el programa y reducciones de tasa de repitencia mayor al promedio respectivamente.

La evolución de los resultados del SIMCE se muestra en el cuadro 3. Estos resultados no son estrictamente comparables, ya que no se aplica una metodología para equiparar el grado de dificultad de las pruebas. Sin embargo, el cuadro muestra una reducción de las brechas entre el sector subvencionado y el particular pagado y entre el municipal y el resto. Esta reducción de la brecha se registra también entre el sector rural y el urbano. Otra dimensión de este progreso puede apreciarse revisando el porcentaje de alumnos que obtiene un buen resultado en el SIMCE. En 1993, 31% de los alumnos obtuvo 70% en la prueba de castellano de octavo básico, y sólo 24% en matemáticas. En 1997, los porcentajes subieron a 43% y 36% respectivamente.

Las tasas de cobertura han llegado a 98% en básica y 87% en media. Sin embargo hay marcadas diferencias entre pobres y ricos: en 1998, la tasa de cobertura en media era sólo de 77,4% en el primer quintil contra 97,7% en el quintil de mayores ingresos. En educación básica la relación era de 97,2% a 99,5%.

Las tasas de repitencia y de abandono han caído fuertemente en el período, después de un período de estabilidad registrado en la década de los ochenta (ver cuadro 4). En educación básica la tasa de repitencia se reduce a menos de la mitad, y el abandono cae de 2,3% a 1,37%. En media la reducción de repitencia es mayor en magnitud absoluta, de 12,4% a 6,05%, y el abandono de 7,4% a 4,3%. La tasa de egreso de la cohorte que entró a educación básica en 1975 fue de 50,3%, en tanto que la que lo hizo en 1988 fue de 77,8% (cuadro 5). La retención a octavo año fue de 54,6% y subió a 83%. Esto permitió que el tiempo promedio de egreso en

básica bajara de 12,2 años a 9,6 años. Estos 2,6 años promedio menos permiten un ahorro de 21% sobre los costos iniciales de egreso por alumno de enseñanza básica. La situación en media es más estable, con reducciones de 8,8% respecto a 1975.

Como resultado de la mayor retención en el sistema escolar, el nivel de escolaridad de la población ha aumentado de 8,6 años en 1990 a 10,03 años en 1999 (Encuesta de empleo del INE). El porcentaje de analfabetismo ha caído de 6,3% a 4,5% en el mismo período.

El gasto público en educación exhibe una focalización importante (cuadro 6), mayor que la de otros sectores sociales (Baytelman et al., 1999). La mejor focalización en cada nivel la alcanzan los programas que utilizan instrumentos ad hoc, canalizados por JUNAEB (Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas). En básica, cerca del 80% del gasto en esos programas alcanza al 40% más pobre. En total, el 38% del gasto en básica llega al 20% de hogares más pobre. La focalización en media disminuye debido a que la proporción de jóvenes que va quedando en el camino es decreciente con el nivel de ingreso<sup>12</sup>. Entre un 30 y un 40% de jóvenes no está terminando su cuarto año medio, especialmente debido a la necesidad de trabajar o a problemas económicos.

La jornada escolar completa probablemente favorecerá en mayor medida a los sectores de más bajos ingresos, algunos de los cuales habían sido afectados incluso por jornadas más cortas autorizadas en el marco de las reformas administrativas de los ochenta. Esta nivelación a 1100 horas anuales de tercero a cuarto básico y a 1216 horas de primero a cuarto medio situará a Chile en uno de los primeros lugares en el mundo en cuanto a tiempo de permanencia en aulas. Sin embargo, por ser universal, y por la necesidad de extender el número de raciones alimenticias a una mayor proporción de niños que se quedarán todo el día en el establecimiento, la jornada completa puede reducir la focalización del gasto público.

---

<sup>12</sup> Nótese que pese a utilizar un instrumento de focalización ad hoc el crédito universitario está concentrado en el tercer y cuarto quintil y cubre a una proporción mayor del quinto (19%) que del primero (6,3%) o del segundo (16,3%). Esto se debe a que son muy pocos los jóvenes de los dos primeros quintiles que llegan a educación superior.

## V. DESAFÍOS FUTUROS

Los rangos de libertad de la política educacional futura están fuertemente limitados por la jornada escolar completa, que compromete inversiones estimadas en mil quinientos millones de dólares (desde simples adecuaciones de recintos existentes hasta construcción de nuevos establecimientos, incluyendo su mobiliario y equipamiento) y más de trescientos millones de dólares adicionales en términos de mayor gasto operacional en régimen. González (2000) estima en 1,1 billones de pesos (dos mil millones de dólares) el total de compromisos de inversión para la próxima década, considerando además de la jornada completa los aumentos proyectados de matrícula en educación media (debido a la mayor retención y egreso como el crecimiento de la población en edad escolar), su impacto en soluciones que permitan movilidad geográfica, incremento lineal de la matrícula preescolar y una reposición conservadora de equipamiento computacional. Llegar al equipamiento informático por alumno disponible en Estados Unidos en 1998 requeriría sesenta y seis mil millones de pesos al año, cincuenta y seis mil adicionales sobre la estimación inicial.

El fuerte compromiso de recursos futuro es un gran logro de las autoridades educacionales, basado en el enorme consenso que se generó en torno a la importancia de la educación para el desarrollo económico sostenido, la superación de la pobreza y la construcción de una sociedad más democrática e igualitaria. Sin embargo, el compromiso de recursos ya asumido por el país limita la generación de nuevas políticas en el área, al menos para la primera mitad de la próxima década.

Uno de los temas que podría quedar pendiente es una acción más decidida en torno a la extensión de la cobertura de la educación pre-escolar. Por el momento las evaluaciones disponibles tampoco favorecen la opción de la masificación, por lo que probablemente se perseverará en un crecimiento limitado y focalizado de cobertura. En educación superior se ha

iniciado un proyecto de mejoramiento de calidad y equidad con el Banco Mundial pero que probablemente requerirá un monto limitado de recursos nuevos cada año, por sobre la renovación de los actualmente aportados, abriéndose la posibilidad que la reforma de este nivel utilice mejor los recursos ya existentes.

En este contexto de relativa limitación de recursos fiscales para nuevas iniciativas, la disponibilidad de recursos privados adquiere mayor relevancia. No obstante la importancia de contar con mayores recursos y aprovechar la disposición a pagar por un servicio de mejor calidad por parte de las familias, surgen interrogantes respecto a una creciente segmentación del sistema. La sociedad chilena ya es una sociedad segmentada, incluso espacialmente. La “competencia S” (selección de alumnos para mejorar el SIMCE) y la política de financiamiento compartido, pese a las medidas recientes como el SNED y la obligación de un porcentaje mínimo de becas al interior de cada establecimiento, abren interrogantes respecto a la posibilidad que la segmentación social se acreciente. De hecho, a juzgar por la inserción en educación superior, ya hay una segmentación importante cuyos orígenes y dinámica es importante analizar cuidadosamente. Limitar la posibilidad de pago por parte de las familias no parece ser la alternativa correcta actualmente, sino aprovechar mejor esa capacidad con medidas correctivas adecuadas.

En todo caso, es conveniente destacar que las reformas más trascendentales, más allá de las que ya están en implantación, probablemente no requieren recursos adicionales. En primer lugar, si bien el sistema de libre elección de establecimientos establecido por el sistema de subvenciones en Chile abre una compuerta para una mayor adecuación de la oferta del servicio a las necesidades de los consumidores, es necesario avanzar hacia una mayor voz de los consumidores del servicio en el sistema escolar. La participación social es aún escasa, probablemente debido a una combinación de autoritarismo al interior de los establecimientos, falta de interés por parte de las familias y ausencia de instancias de participación con impacto en decisiones concretas (con la destacada excepción de algunos establecimientos de Iglesia, que exigen un fuerte compromiso de los padres con la formación de sus hijos y la participación en actividades del establecimiento). La discusión del nuevo curriculum, de los distintos componentes de la reforma y de los resultados en

las distintas mediciones de logro escolar son oportunidades de fomento de la participación que pueden ser aprovechadas. El éxito de la reforma tiene mucho que ver con el desarrollo de una ciudadanía más activa y comprometida en torno al establecimiento educacional. Décadas de pasividad frente al Estado docente conspiran contra el desarrollo de una cultura diferente, donde participación, “accountability”, responsabilidad pública y “empowerment”, garanticen que las unidades educativas respondan finalmente a las expectativas que las personas han cifrado en ellas.

En segundo lugar, en lo que a mi juicio es la mayor interrogante respecto a la política social futura, emerge el tema de la coordinación, que parece depender de dos ejes fundamentales: la familia como unidad de análisis y el municipio como el actor que va desarrollando la capacidad de entregar un servicio integral en los distintos aspectos que determinan finalmente la calidad de vida de los ciudadanos. La sinergia entre los programas sociales, pese a algunos avances en los programas de salud que aprovechan el espacio escolar, sigue siendo escasa en un marco aún compartimentalizado de política sectorial, emanado desde el centro y muchas veces sin la participación del administrador local. La posibilidad de una política social coordinada abre la alternativa de mejores sistemas de acreditación socioeconómica, que permitirían la implantación de subsidios diferenciados por vulnerabilidad socioeconómica y riesgo social, tanto en educación como en otras áreas de la política social.

Lo anterior nos remite a otro gran tema que aparece pendiente en la sociedad chilena: la equidad. Existe la impresión que lo realizado hasta ahora no es suficiente. Sin embargo, se podría pensar lo contrario, a partir del análisis de focalización del gasto público, el programa de las 900 escuelas (que anualmente beneficia a más de 1.500), las raciones alimenticias, materiales y útiles escolares, salud escolar y salud oral, programas no convencionales de atención preescolar, incrementos por ruralidad, aumentos de subvención para educación especial, asignación de desempeño en condiciones difíciles, becas y créditos estudiantiles y otros programas focalizados. Existe coincidencia en que la igualdad de oportunidades en nuestra sociedad requiere más. Los estudios muestran que para llegar a un nivel de logro académico determinado, son necesarios más recursos mientras más pobre sea el entorno económico, social y cultural en que se desenvuelve el niño.

Evaluado desde esta perspectiva, el financiamiento compartido hace exactamente lo contrario, lo mismo que ocurre con los establecimientos pagados sin apoyo estatal, que cuentan con cuatro o cinco veces más recursos por alumno que los establecimientos subvencionados. Una mayor subvención por nivel socioeconómico, mencionada en el párrafo anterior, sería una forma de abordar directamente este tema. Holanda, que tiene un sistema similar al chileno desde el año 1917, tiene un subsidio diferenciado por características raciales como proxy de la variable socioeconómica.

Otro desafío en materia de igualdad de oportunidades y equidad lo plantea la deserción escolar. Actualmente alrededor de un 60% de los jóvenes está terminando cuarto año medio. Esto, que no es dramático desde una perspectiva internacional<sup>13</sup>, debiera ser la principal preocupación futura de las autoridades educacionales. A veces los políticos se preocupan de la equidad en la educación superior, colocando este tema como uno de los principales desafíos de la igualdad de oportunidades. El gran problema al respecto no está ahí, sino en el cuarenta por ciento que no tiene ninguna posibilidad de llegar a educación superior porque no terminó la enseñanza media. Así como se debe garantizar que cualquier alumno con los méritos y la intención necesaria pueda cursar estudios superiores, es necesario asegurar que todos los jóvenes puedan terminar su enseñanza media. La disponibilidad de mejores diagnósticos de las causas de la deserción, que estarán disponibles durante el primer semestre del año 2000, permitirán afinar políticas específicas para modificar la situación (Paz Ciudadana, 2000).

La lógica económica aconsejaría que, de producirse un margen de crecimiento de recursos, éste se canalizara a través del sistema de subvenciones, a menos que sea necesario fortalecer alguno de los programas ya existentes. Sin embargo, con la excepción de informática educativa, los otros programas parecen haber alcanzado su techo en materia de crecimiento: los establecimientos

---

<sup>13</sup> Las estadísticas de la OECD permiten la siguiente comparación: A los dieciséis años, el 72% de los jóvenes chilenos está asistiendo a un establecimiento educacional. Esto se compara favorablemente con el 45% de Argentina, el 32% de Filipinas, el 44% de Uruguay, o el 28% y 29% de jóvenes de 17 años en Paraguay y Brasil. Sin embargo, el promedio del mundo desarrollado es de 84%, con porcentajes bajos registrados en Australia (78%) y Estados Unidos (80%). La facilidad para completar estudios después de la suspensión es también mayor en esos países.

cuentan con bibliotecas, textos, guías y materiales, infraestructura y una nueva subvención para el mantenimiento de los locales escolares. El perfeccionamiento de los docentes es masivo y dinámico, y las propias facultades de pedagogía están inmersas en un proceso de modernización. Cuando las remuneraciones de los docentes han recuperado su atraso histórico y el sistema escolar se encuentra en un estado anímico y material opuesto al alcanzado a fines de la década pasada, parece conveniente aprovechar la enorme descentralización alcanzada por el sistema escolar chileno mejorando la transferencia del estado a los sostenedores, permitiendo que éstos decidan las inversiones más costo-efectivas de los recursos.

Fortalecer los incentivos es una recomendación común desde la economía. Llama la atención como un sistema con tantos incentivos como el chileno, no funcione con toda la eficiencia que se esperaría. Considérese el caso de la deserción, que se sitúa entre 5 y 10% en cada uno de los cuatro grados de enseñanza media. Los establecimientos tienen todos los incentivos a captar y retener alumnos. Sin embargo, pese a los progresos en la materia, después de casi veinte años de incentivos “correctos”, la deserción sigue siendo un grave problema. En este sentido la experiencia chilena es útil para reconocer que los incentivos no bastan. Cuando los problemas se mantienen, puede ser conveniente el diseño de programas e instrumentos específicos. Otro ejemplo importante donde los incentivos actuales no están funcionando es el de innovación y aprendizaje al nivel del sistema, que aparentemente es un déficit que afecta a muchos países. El fortalecimiento de las redes de comunicación y su uso para promover y difundir innovaciones, vinculando eventualmente experiencias exitosas a incentivos de diverso tipo, puede ser altamente rentable para el conjunto del sistema.

Una reflexión final respecto a los docentes. Sin duda son los actores fundamentales del proceso. En estos diez años se han invertido importantes recursos en el mejoramiento de su condición económica y social, a través de distintas líneas de acción. Esto se ha manifestado en cambios de actitud importantes, como una buena disposición a que se evalúe su trabajo y un relativo acuerdo con los incentivos económicos como el SNED. La vocación aparece como determinante en la elección de la carrera de pedagogía, más que en otras profesiones (ambos Mizala et al., 2000).

Sin embargo, llama la atención dos factores que conspiran en contra del éxito de la reforma. En primer lugar, contra la buena disposición de la mayoría de los profesores, la actitud del Colegio de la orden ha sido de confrontación permanente. Su discurso no sale de reivindicaciones laborales (estabilidad y carga de trabajo) y salariales. Jamás ha reconocido los esfuerzos en esta materia, lo que ha llevado a algunos a plantear la figura de un pozo sin fondo. Recientemente han incorporado a su discurso de remuneraciones bajas, el tamaño excesivo de los cursos. El gráfico 1 es elocuente respecto a la efectividad relativa de ambas medidas.

En segundo lugar, la actitud de menoscabo permanente del Colegio de Profesores es avalada por un resultado que aparece en las encuestas a docentes: los profesores nunca ven como su responsabilidad los problemas de rendimiento de sus alumnos. La responsabilidad está en otros: en la familia; en los propios alumnos; etc. El éxito del gigantesco cambio que se está produciendo depende crucialmente de un cambio de actitud, hacia la responsabilidad. Es curioso como a lo largo de la década los docentes paralizaron en repetidas oportunidades su trabajo, en el marco de movimientos ilegales. Los municipios y el gobierno, sin embargo, no sólo no acataron las disposiciones legales, sino que incluso pagaron los días no trabajados implantando un calendario de recuperación de clases. Así como los profesores tienen que reconocer su responsabilidad respecto a la realidad actual, que se quiere modificar, para a partir de ella generar su cambio, la sociedad debiera tratar a los profesores como seres con discernimiento. La pregunta de fondo es ¿Cómo logra un gobierno y una sociedad el entusiasmo y el compromiso de sus docentes? La profunda vocación es un elemento que da la confianza en que el objetivo es posible.

## Referencias:

Banco Mundial (1996) Financiamiento de la educación, Washington: DC.

Baytelman, Yael, Kevin Cowan, José de Gregorio y Pablo González (1999) Chile, en Enrique Ganuza, Arturo León y Pablo Sauma (eds.) Gasto Público en Servicios Sociales Básicos en América Latina y El Caribe, PNUD-CEPAL-UNICEF, Santiago.

Birdsall, Nancy (1993) Social Development is Economic Development, World Bank Working Papers, April.

Bravo, David, Dante Contreras y Claudia Sanhueza, Rendimiento Educacional, Desigualdad y Brecha de Desempeño Privado/Público: Chile 1982-1997", Documento de Trabajo N°63, Departamento de Economía, Universidad de Chile.

Comisión Nacional para la Modernización de la Educación (1995) Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI, Editorial Universitaria, Santiago.

Cox, Cristián (2000) Nuevo currículum: Respuestas a requerimientos del futuro, por aparecer en Revista Perspectivas, Santiago.

Cox, Cristián y Pablo González (1997) Educación: De Programas de Mejoramiento a Reforma (Education: From Improvement Programs to Reform), in René Cortázar and Joaquín Vial (ed.) Construyendo Opciones: Propuestas Económicas y Sociales para el cambio de Siglo, CIEPLAN-Dolmen.

Departamento de Estudios y Estadísticas (1999) Resultados SIMCE 1998 2º medio: Principales resultados de la encuesta a madres, padres y apoderados, mimeo Ministerio de Educación.

Fuller, Bruce and Premma Clarke (1994) "Raising School Effects While Ignoring Culture? Local Conditions and the Influence of Classroom Tools, Rules, and Pedagogy", Review of Educational Research, Spring, Vol.64, N°1, pp.119-157.

García-Huidobro, Juan Eduardo (1999) La Reforma Educacional Chilena, Editorial Popular, Madrid.

García-Huidobro, Juan Eduardo (1994) Positive discrimination in education: its justification and a Chilean example, en International Review of Education 40 (3-5): 209-221.

González, Claudia (1998) Incentives for Decreasing Grade Repetition. Do They Work? The Chilean Experience, mimeo University of Wisconsin.

González, Pablo (2000) Inversiones en educación: Una visión prospectiva, Documento de Trabajo, Centro de Economía Aplicada.

González, Pablo (1999) Financiamiento, incentivos y reforma educacional, García-Huidobro, J. E., La Reforma Educacional Chilena, Editorial Popular, Madrid.

González, Pablo (1998) Financiamiento de la Educación en Chile, en PREAL-UNESCO, Financiamiento de la Educación en América Latina, Santiago.

González, Pablo (1996) "La Gestión financiera de unidades educativas bajo el régimen de subvenciones imperante en Chile", en Estudios Municipales N°7, pp.195-216.

Hirschman, Albert O. (1973) Exit, Voice and Loyalty, Harvard University Press, Cambridge, Mass.

Israel, Arturo (1997) A guide for the perplexed: institutional aspects of social programs, N° SOC 96-105, World Bank: Washington.

Jara, Cecilia B., Carlos Concha, Marcos Miranda y Jadille Baza (1999), Jornada escolar completa, García-Huidobro, J. E. (ed.), La Reforma Educacional Chilena, Editorial Popular, Madrid.

Johnes, Geraint (1993) The Economics of Education, The Macmillan Press, Hong Kong.

Lezotte, L. (1989), School Improvements Based on the Effective Schools Research, International Journal of Educational Research 13(7), 815-25.

Medlin, Carol A. (1996) Aplicación de la lógica económica al financiamiento de la educación: La experiencia de Chile con el subsidio por estudiante, en E. Cohen (ed.) Educación, eficiencia y equidad, CEPAL/OEA/SUR.

Mizala, Alejandra y Pilar Romaguera (2000), Desempeño escolar y elección de colegios, por aparecer en Journal of Human Resources. Disponible como documento de trabajo del Centro de Economía Aplicada de la Universidad de Chile.

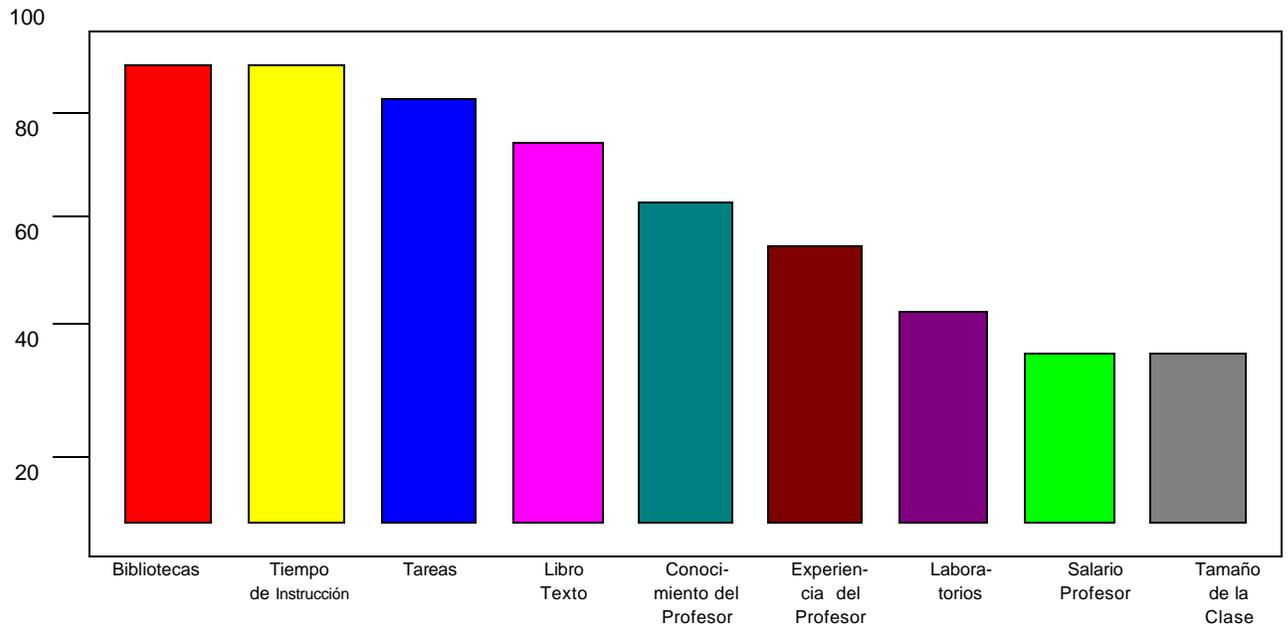
Mizala, Alejandra, Pablo González, Andrea Guzmán y Pilar Romaguera (2000) Los maestros en Chile: carreras e incentivos, por aparecer en libro editado por el Banco Interamericano de Desarrollo.

Paz Ciudadana (2000) Juventud: Potencial y peligros, Santiago.

Psacharopoulos, Georges y Maureen Woodhall (1985) Education and Development: An Analysis of Investment Choices, The World Bank: Washington.

Swope, John y Soledad Teixidó (1998) “Inversión de la empresa privada en la educación pública en Chile”, Documento de Trabajo CIDE, octubre.

Gráfico 1.- Porcentaje de estudios que muestran efectos en aprendizaje de variables seleccionadas



Bruce Fuller y Prema Clarke "Raising School Effects While Ignoring Culture? Local Conditions and the Influence of Classroom Tools, Rules, and Pedagogy", *Review of Educational Research*, Spring 1994, Vol.64 (1), 119-157

Cuadro 1. Tablas de descuento y aporte al fondo de becas del sistema de financiamiento compartido

	Descuento	Aporte fiscal	Aporte sostenedor
Hasta 0,5 USE	0	0	5%
0,5 a 1 USE	10%	100%	5%
1 a 2 USE	20%	50%	7%
2 a 4 USE	35%	20%	10%

Nota: El descuento y el aporte del sostenedor al fondo de becas corresponden a un porcentaje sobre el cobro por financiamiento compartido. El aporte fiscal al fondo de becas se calcula como un porcentaje de los recursos que se descuentan

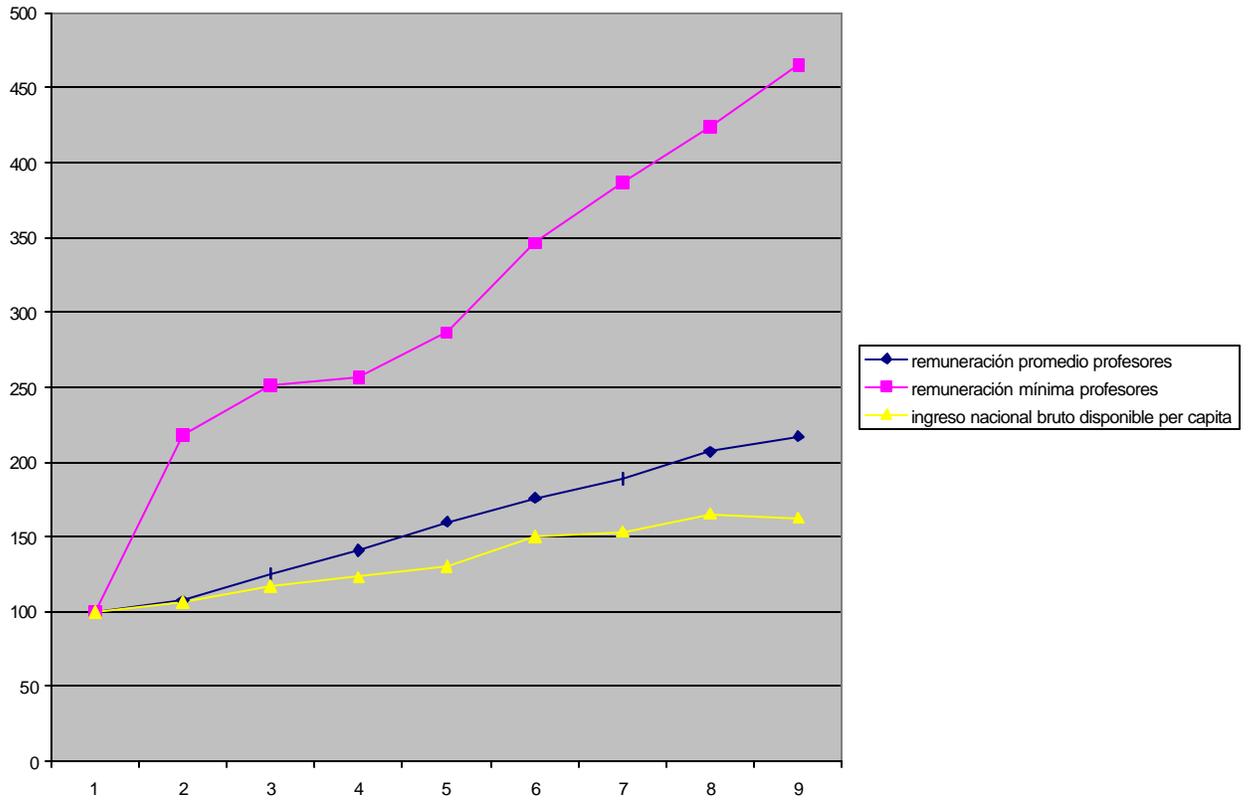
Cuadro 2. Gasto total en educación como porcentaje del P.I.B.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Gastp Público en Educación/Gasto Gobierno Central	11,9	12,0	12,8	13,0	13,5	14,3	14,9	15,5	16,1	16,8
Gasto Público en Educación/PIB	2,6	2,7	2,9	3,0	3,1	3,1	3,4	3,5	3,9	4,0
Gasto Privado en Educación/PIB	1,8	1,9	2,0	2,2	2,5	2,5	2,8	2,9	3,1	3,2
Gasto Total en Educación/PIB	4,4	4,6	4,9	5,3	5,6	5,6	6,2	6,4	7,0	7,2

Fuente: División de Planificación y Presupuesto MINEDUC.

Notas : Las cifras para 1997 y 1998 son provisorias. El gasto público en educación considera el gasto del gobierno central más los aportes municipales a la educación.

Gráfico 2. INGRESOS COMPARADOS (BASE 1990=100)



Cuadro 3.- LOGRO DE OBJETIVOS ACADEMICOS POR GRADOS SEGÚN ASIGNATURA Y DEPENDENCIA

ASIGNATURA	Enseñanza Básica					Enseñanza Media								
	4° año					8° Año						II Media H.C.		II Media T.P.
DEPENDENCIA	1988	1990	1992	1994	1996	1989	1991	1993	1995	1997	1993	1994	1993	1994
CASTELLANO														
Municipal	50,20	57,20	64,00	63,44	68,25	52,99	51,80	55,12	55,85	62,15	50,72	57,97	50,85	56,38
Part. Subvec.	58,00	54,40	70,70	69,93	74,25	58,85	56,99	61,11	61,11	68,41	58,27	66,49	50,36	57,44
Part. Pagado	79,00	80,00	86,80	83,69	86,13	76,73	72,61	76,80	74,63	80,39	69,56	75,51	67,19	61,90
Corp. Adm. Del											*	*	*	59,97
MATEMATICA														
Municipal	48,30	56,20	63,70	65,41	67,86	51,54	48,48	52,88	54,28	59,49	39,92	42,97	37,87	39,64
Part. Subvenc.	54,70	63,20	69,60	71,39	73,17	56,19	52,47	57,63	59,94	65,34	47,04	51,58	37,96	40,79
Part. Pagado	73,30	80,10	85,30	86,44	85,59	76,03	72,10	74,73	77,51	80,86	63,51	67,90	48,12	40,10
Corp. Adm. Del											*	*	*	43,97
HISTORIA														
Municipal	54,20	56,70	60,80	57,98	65,26	54,70	49,56	53,26	56,71	61,54	*	*	*	*
Part. Subven.	58,10	61,90	66,70	60,76	67,85	57,10	54,77	57,66	61,01	68,41	*	*	*	*
Part. Pagado	74,90	73,80	79,40	71,86	78,07	76,30	68,85	68,67	74,01	80,39	*	*	*	*
Corp. Adm. Del														
CS. NATURALES														
Municipal	50,20	57,00	56,10	64,38	65,65	56,54	47,81	50,87	55,68	59,71	*	*	*	*
Part. Subven.	55,30	63,40	62,50	67,46	68,98	57,90	52,32	55,03	60,15	63,70	*	*	*	*
Part. Pagado	73,50	77,80	76,30	78,02	81,36	77,19	67,11	68,33	75,14	76,07	*	*	*	*
Corp. Adm. Del														

Fuente: SIMCE. Ministerio de Educación

Nota: En la Enseñanza Media, durante 1993 y 1994, la prueba SIMCE se aplicó en las asignaturas de Castellano y Matemática.

En las casillas marcadas con \* no se aplicó la prueba.

Cuadro 4.- Tasas de repitencia y abandono por nivel

AÑOS	Básica		Media Total	
	Repitencia	Abandono	Repitencia	Abandono
1981	8,12	8,06	12,68	8,35
1982	7,86	2,71	10,85	6,22
1983	6,92	3,05	10,50	6,69
1984	8,47	3,22	10,88	7,30
1985	7,81	3,08	11,36	7,83
1986	6,70	2,89	10,64	7,65
1987	6,08	2,73	8,89	6,92
1988	7,00	2,53	10,29	7,17
1989	8,39	2,70	13,07	8,34
1990	7,80	2,29	12,35	7,37
1991	7,37	2,04	12,29	6,76
1992	7,24	1,92	12,23	6,36
1993	6,90	1,86	11,96	6,77
1994	6,85	1,92	12,27	7,06
1995	5,98	1,74	12,35	6,15
1996	5,72	1,81	10,85	6,46
1997	4,40	1,60	9,02	5,80
1998	3,49	1,49	7,91	4,95
1999	2,77	1,37	6,05	4,33

Fuente: División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación.

Cuadro 5.- Egreso total, tasa de retención y tiempo de egreso, según cohortes

COHORTE	Básica			COHORTE	Media		
	Egreso	Retención	Tiempo		Egreso	Retención	Tiempo
	Total (%)	a 8º año	de Egreso		Total	a 4º año	de Egreso
				1975-1980	62,3	69,3	5,7
				1976-1981	60,6	67,7	5,7
				1977-1982	62,4	69,9	5,6
				1978-1983	63,9	71,2	5,5
				1979-1984	65,3	71,7	5,5
1975-1985	50,3	54,6	12,2	1980-1985	65,7	73,3	5,4
1976-1986	52,7	57,8	11,6	1981-1986	68,8	76,0	5,3
1988-1987	54,8	60,0	11,3	1982-1987	67,6	75,0	5,3
1978-1988	58,0	62,7	10,9	1983-1988	68,0	74,2	5,3
1979-1989	60,3	64,7	10,6	1989-1990	67,3	73,3	5,3
1980-1990	63,2	68,2	10,4	1985-1990	68,0	74,8	5,2
1981-1991	67,1	73,6	10,2	1986-1991	68,0	74,7	5,3
1982-1992	71,8	80,3	10,0	1987-1992	67,9	72,4	5,4
1983-1993	71,3	78,4	10,1	1988-1993	65,4	71,4	5,4
1984-1994	72,6	79,1	10,0	1989-1994	65,4	71,3	5,4
1985-1995	72,9	79,5	9,9	1990-1995	65,5	72,9	5,3
1986-1996	75,3	81,6	9,7	1991-1996	67,6	73,6	5,3
1987-1997	75,9	81,7	9,7	1992-1997	67,7	73,1	5,3
1988-1998	77,8	83,0	9,6	1993-1998	68,4	74,6	5,2

Fuente: División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación.

Nota: En educación básica se consideran hasta tres repitentes para cada cohorte en el egreso total y en media dos. COHORTE: Corresponde al grupo de alumnos que ingresó a Primer año de básica o media respectivamente y demoró en terminar este nivel en un período mínimo de ocho años y un máximo de once en básica, y un mínimo de cuatro y máximo de seis en media.

Cuadro 6. Distribución del gasto en educación entre los hogares por quintil de ingreso autónomo según tipo de estudio y programa: 1996 (Porcentajes)

TIPO ESTUDIO	PROGRAMA	Quintil de Ingresos Autónomo					TOTAL
		I	II	III	IV	V	
<b>I. Preescolar</b>							
	Preescolar MINEDUC	30,5	27,6	18,2	16,9	6,8	100,0
	JUNJI	34,2	33,0	18,7	9,8	4,4	100,0
	INTEGRA	47,0	27,5	17,6	5,7	2,3	100,0
	<b>Total</b>	<b>34,9</b>	<b>29,6</b>	<b>18,2</b>	<b>12,2</b>	<b>5,1</b>	<b>100,0</b>
<b>II. Básica</b>							
	Básica MINEDUC	35,8	27,0	18,0	13,5	5,8	100,0
	PAE Básica	57,0	21,1	15,0	5,6	1,3	100,0
	Útiles Escolares	54,4	26,0	11,7	5,7	2,2	100,0
	Textos Escolares	38,8	26,9	17,4	12,0	4,8	100,0
	Salud Oral	42,0	29,5	15,0	9,0	4,6	100,0
	Salud Escolar	46,3	26,0	15,1	8,3	4,2	100,0
	<b>Total</b>	<b>38,2</b>	<b>26,3</b>	<b>17,6</b>	<b>12,5</b>	<b>5,3</b>	<b>100,0</b>
<b>III. Media</b>							
Científico-Humanista	Subvenciones	22,1	22,8	21,5	22,6	11,0	100,0
Técnico Profesional	Subvenciones	29,2	25,9	22,3	14,2	8,5	100,0
Técnico Profesional	Aportes Corporaciones	29,2	26,8	25,9	13,2	5,0	100,0
	PAE Media	42,1	26,0	15,2	13,3	3,5	100,0
	<b>Total</b>	<b>26,5</b>	<b>24,7</b>	<b>22,2</b>	<b>17,6</b>	<b>9,1</b>	<b>100,0</b>
<b>IV. Adulto</b>							
	Subvenciones	19,0	32,5	25,3	18,5	4,7	100,0
<b>V. Superior</b>							
	Crédito Universitario	6,3	16,3	37,9	20,5	19,0	100,0
<b>Gran Total</b>		<b>34,0</b>	<b>26,1</b>	<b>19,4</b>	<b>14,0</b>	<b>6,5</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaborado por MIDEPLAN, División Social, Departamento de Estudios Sociales a partir de Encuesta CASEN 1996, MINEDUC, JUNJI, INTEGRA, JUNAEB y Ministerio de Hacienda.