

Seminario:

**Un nuevo sistema para la formación de profesores
en las universidades chilenas**

**FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION SUPERIOR Y
LA FORMACION DE PROFESORES**

**Luis Eduardo González
Andrea Marín
Oscar Espinoza**

**Valdivia
Octubre de 1996**

I ANTECEDENTES GENERALES SOBRE FINANCIAMIENTO

Chile es un país con un nivel de desarrollo intermedio, en el que subsisten importantes sectores de pobreza, lo cual obliga a ser altamente eficientes en el uso y manejo de los recursos que el Estado puede destinar a la educación superior. Eso explica que al inicio de la década de los ochenta se haya promovido la creación de nuevas entidades privadas, que absorbieran la demanda social por educación terciaria de importantes sectores de ingresos medios y altos de la población.

El comportamiento evolutivo de la matrícula muestra claramente que la política surtió el efecto esperado, con la incorporación, en una década, de 58.000 nuevos estudiantes en universidades privadas mientras que el sistema tradicional sólo se incrementó en 34.000 nuevas plazas. Esto es sin tomar en consideración los 116.000 alumnos adicionales de los IP y CFT todos ellos de carácter privado.

EVOLUCION DE LA MATRICULA EN LAS UNIVERSIDADES

| Tipo de Universidad / Año | 1983 | 1994 | % aumento |
|---------------------------|---------|---------|-----------|
| Estatales | 69.902 | 89.561 | 28.1 |
| Privadas con aporte | 47.360 | 62.009 | 30.9 |
| Sub total con aporte | 117.262 | 151.570 | 29.3 |
| Privadas sin aporte | 2.708 | 59.994 | 2.115.4 |
| Sub total privadas | 50.068 | 122.003 | 143.7 |
| Total Ues | 119.970 | 211.564 | 76.3 |

Fuente: Elaborado a partir de Latorre Carmen Luz, Desarrollo de la Educación en Chile entre 1964 y 1993. Una lectura en cifras. Santiago, PIIE, Diciembre de 1993. Anexos, Cuadros 10 y 11.

Es así como sólo uno de cada cuatro estudiantes de la educación superior asiste a una institución estatal¹ y menos de la mitad (46.3%) está matriculado en instituciones que reciben aportes directos del Estado.

¹ Según el anuario estadístico del MINEDUC con datos e 1994 el total de la matrícula estatal era de 89.561 mientras que la matrícula total del sistema era de 327.084

Esta situación, sumada al criterio de autofinanciamiento y cobro de matrícula de las entidades tradicionales, ha cambiado radicalmente el escenario financiero de la educación superior chilena en tan sólo unos pocos años.²

Pareciera que esta tendencia se debiera mantener en los próximos años, dado que Chile tiene una proporción de 2.200 estudiantes en la educación superior por cada 100.000 habitantes, lo cual si bien es parecido a lo que ocurre en algunos países desarrollados como Japón (2.300) y Reino Unido (2.200) es algo inferior a la tasa que presentan otros países de la región, con un nivel de desarrollo similar, tal como acontece con Argentina (3.300); Venezuela (2.900); Costa Rica (2.600) y Uruguay (2.400). Y es inferior si se compara con países de mayor nivel de desarrollo como USA (5,7), Francia (3,2), España (3,0), Italia (2,7),³. Por tanto, es de esperar que la matrícula continúe aumentando en la próxima década, en especial dentro del sector privado. Sin embargo, es también predecible que se llegue a un punto de saturación en ciertas áreas con la consiguiente merma en los ingresos sus egresados. Asimismo es predecible un déficit de profesionales a mediano plazo en otras áreas actualmente deprimidas como la formación de científicos y algunas pedagogías, (Como lo mostró Alejandro) lo cual debiera mejorar las tasas de retorno de esos egresados⁴

El aumento de la matrícula con mayor celeridad en el sector privado implica un incremento del gasto total en educación superior. Pero no es previsible un crecimiento drástico del gasto fiscal que en año 1997 se proyecta en 130.mil millones de pesos, es decir unos 320 millones dólares anuales lo que equivale a unos 24 dólares anuales por cada chileno, incluyendo en ello no sólo lo que se destina a docencia, sino también a investigación y extensión en las denominadas universidades complejas.

El gasto fiscal en Educación Superior es del 20% respecto del total destinado al sector educación y corresponde aproximadamente al 0,5% del PIB y sin considerar los fondos de ciencia y tecnología ni a las instituciones postsecundarias de las FFAA.

² Las instituciones que reciben aporte del Estado cubren en promedio aproximadamente un 46% de su presupuesto con los aportes que reciben del Estado, del orden de un 28% mediante el cobro de los aranceles y matrícula y, un 18% por la venta de servicios

³ UNESCO, Anuario Estadístico 1993. París, UNESCO, 1993. Cuadro 3.10. pág. 3.232.

⁴ En lo que dice relación con el crecimiento por áreas, se puede señalar que en la última década la matrícula ha tendido a disminuir proporcionalmente en las ciencias básicas (de 3.0% a 2.4% y en tecnología (de 29,5% a 25,7%), mientras que ha aumentado en las ciencias sociales (de 7,1% a 12,0%) y en administración y comercio (de 15,9% a 20,5%). Este crecimiento más que ajustarse a la lógica del mercado o los requerimientos de la modernización del país, obedece a "modas" y al crecimiento de la oferta en carreras que no demandan gran inversión.

Los aportes del Estado se concentran básicamente en las universidades más tradicionales que, por su estructura histórica, tienen una gran cantidad de académicos de jornadas completas que, en su mayoría, son docentes de una larga trayectoria laboral (la edad promedio de estos académicos supera los 50 años).

En la actualidad, tanto en las Ues estatales como en las privadas tradicionales que reciben aportes del Estado, existe un total de 18.139 docentes de los cuales 8.342 son de Jornada Completa (46%), 2.685 tienen media jornada o más y 7.112 docentes están contratados por horas.

Por cierto, el mantener una planta estable y sobredimensionada de académicos, tiene un costo elevado y, el reducirla implica un gasto igualmente alto que las instituciones no están en condiciones de solventar. Existe, por tanto, un problema estructural de difícil solución en el corto plazo.

Esto es importante de considerar para las carreras del área de educación ya que el 66% de los estudiantes de las universidades e IPs lo hacen en instituciones tradicionales⁵ en las cuales se dan las características antes señaladas.

En el otro extremo, las instituciones privadas que no reciben aportes del Estado prácticamente no tienen personal académico estable aparte de sus directivos. Según los datos disponibles en un universo de 6.400 docentes sólo el 7% tiene jornada completa⁶ Las universidades privadas sin aporte, en su mayoría se nutren de los profesores que trabajan en forma estable en las entidades estatales y privadas con aporte.

En síntesis, se puede sostener que el Estado está destinado parte substantiva de los recursos entregados al sector en mantener un cuerpo académico de alto costo y no necesariamente de alta productividad, mientras que el sector privado autofinanciado, es eficiente, pero no dispone de un mínimo cuerpo académico de carácter estable .

Actual Distribución Global de los Fondos

Los aportes del Estado a la Educación Superior, incluyendo CONICYT se consignan en distintos rubros: fondo institucional 50,8%, fondos destinados a ayuda estudiantil 18,9% y fondos concursables 30.3%, que se distribuyen como se indica en el Cuadro.

⁵ Según los datos 16.663 alumnos del área de educación estudian en universidades adicionales, 4570 en universidades privadas y 4080 en Instituto profesionales, además de 754 que estudian carreras técnicas en el áreas en CFT.

⁶ Persico Cecilia, Persico Pablo Universidades privadas la diversidad de una semejanza aparente. Santiago CPU 1996 gráfico 10 pág 14

**Distribución Porcentual de los Aportes Estatales
(datos de 1993)**

| ACCESO A LOS FONDOS DEL ESTADO | | | |
|--------------------------------|------------------------------------|-------------------------|-------|
| Solo Ues | | | |
| FONDOS | Consejo de Rectores y ex sedes PUC | Todas las Instituciones | Total |
| Fondos AFD | 47,6 | | |
| Institucionales Compensatorios | 3,2 | | 50,8 |
| Fondos de Complemento | | | |
| Becas | | | |
| Apoyo a Estudiantes y Becas | 18,0 | Reparación | 0,9 |
| Fondos de Complemento | | | |
| Fondos Fondef | 6,8 | Fondecyt | 7,4 |
| Concursables ADI | 4,1 | AFI | 12,0 |
| Totales | | | |
| | 79,7 | 20,3 | 100,0 |

Total de fondos presupuestados para 1993 \$98.664.703.000

Fuente: MINEDUC, Educación Superior. Anexo al Compendio de Información Estadística 1992.

El 50.8% de los fondos corresponden a fondos fijos no concursables, de carácter histórico que no necesariamente contribuyen a promover la eficiencia y la productividad (Aporte Fiscal Directo A.F.D, y Fondos Compensatorio para alcanzar una impondibilidad completa de las remuneraciones del personal universitario). Estos fondos de asignación fija,

han ido disminuyendo paulatinamente en los últimos años ya que en 1989 representaban el 60,6% ⁷.

Un 30,3% de los fondos se asignaron por la vía de concursos o criterios tendientes a promover la calidad, la eficiencia y la competitividad (Aporte Fiscal Indirecto A.F.I. destinado a captar a los 27.500 mejores puntajes de la PAA, fondos de desarrollo institucional FONDEF para promover proyectos de investigación con el sector productivo y el FONDECYT destinado a financiar proyectos de investigación en ciencia y tecnología).

Cabe hacer notar que los recursos concentrados en los concursos FONDEF y FONDECYT fueron obtenidos fundamentalmente por las Ues con mayor capacidad tecnológica en desmedro de las Ues regionales derivadas.

El A.F.I en un 89% se concentra en Ues que reciben aporte estatal y el 45% se focaliza en las tres Ues más grandes de Santiago: U. de Chile, U.Católica y U. de Santiago. El A.F.I actual ha sido criticado por su carácter regresivo ya que indirectamente beneficia a los sectores de mejores ingresos.

Por otro lado, un 18,9% de los fondos se asignan a becas y aportes complementarios del Estado al Crédito que otorgan las Ues a sus estudiantes. Conviene destacar que estos fondos están orientados a fomentar prioritariamente la equidad pudiendo acceder a los créditos sólo los estudiantes de las Ues con aportes.

En síntesis, la actual distribución de recursos privilegia el A.F.D por sobre los fondos concursables, lo cual no promueve la eficiencia ni la productividad. Por otra parte, en los fondos concursables se hace competir de igual manera a instituciones con capacidades inicialmente muy desiguales, tal es el caso de las universidades derivadas regionales que en la mayoría de los casos no han tenido la oportunidad ni los recursos para formar cuadros de alta especialización para competir con las grandes entidades ya consolidadas en igualdad de condiciones.

Destinatarios, Accesibilidad y Mecanismos de Distribución Actual de los Fondos Estatales

Los fondos estatales sólo van a las Ues que tienen representación en el Consejo de Rectores y a las derivadas de la PUC, con excepción del A.F.I y las becas de reparación. Además, el A.F.I se distribuye entre los estudiantes que obtienen los mejores puntajes en la PAA, que como se sabe, coincide con aquellos alumnos de mejor nivel socioeconómico quienes cursan, por lo general, su enseñanza media en establecimientos privados pagados (y

⁷ MINEDUC Educación Superior, Anexo al Compendio de Información Estadística 1992.

que representan al 7% de la población estudiantil) y, a los mejores liceos de las grandes ciudades. De ahí que se argumente que el AFI es regresivo en términos de la equidad.

Por otra parte, están excluidos de cualquier sistema de crédito los alumnos de los IPs y, en especial, de los CFTs a los cuales podría asistir estudiantes de menores ingresos para reducir el costo oportunidad por estudiar

Como resultado de este sistema, los estudiantes provenientes de las familias de más altos ingresos tienen asegurada su educación, ya sea porque al recibir una educación media de mejor calidad se aseguran su incorporación a las entidades tradicionales o porque sus padres están en condiciones de financiar sus estudios superiores en una institución privada. En cambio, los estudiantes más pobres difícilmente, por su preparación, pueden ingresar a las universidades tradicionales y, si lo hacen, están obligados a seguir carreras profesionales de mayor duración. Por otra parte, no están en condiciones de financiar sus estudios en entidades privadas para lo cual no disponen de créditos ni apoyo del Estado.

Además, los estudios superiores están organizados en Chile de tal manera que resulta bastante difícil estudiar y trabajar en forma simultánea, -que es otra forma indirecta de autofinanciamiento- más aún cuando las posibilidades de seguir carreras cortas (de menor costo oportunidad para el estudiante) no permiten con facilidad la continuidad de los estudios de mayor nivel.

Por otro lado, la forma en que se distribuyen los fondos concursables para las diversas instituciones del sistema no favorece a las instituciones localizadas en zonas de menor densidad de población y, que por tanto tienen mayores dificultades tanto para captar un mayor número de estudiantes que permitan amortizar sus costos fijos, como para constituir un cuerpo de académicos de alta jerarquía, quienes de preferencia se concentran en la Región Metropolitana y lugares aledaños.

En síntesis, existe un problema en cuanto al acceso de los fondos y, a los destinatarios que los reciben, vulnerándose uno de los principios fundamentales en torno al rol del Estado cual es el de promover la equidad social.

II SUGERENCIAS GENERALES PARA EL FINANCIAMIENTO A LA EDUCACION POSTSECUNDARIA

Analizados los antecedentes, le corresponde al Estado pronunciarse como organismo que persigue el bien de la ciudadanía en su globalidad, establecer prioridades que beneficien a las mayorías por sobre los intereses -muchas veces legítimos- de grupos, sectores, o zonas geográficas determinadas.

Es cada vez más evidente la nueva significación que adquiere la función educativa para abordar las tareas prioritarias que exige la nación. Ello supone la búsqueda de un objetivo de equidad, sea por el imperativo ético de la superación de la pobreza, sea por el simple hecho que la elevación de la calidad educativa hay que lograrla preferencialmente entre las poblaciones de menores recursos. Calidad y equidad deben seguir siendo el motor del sistema educativo. Con la necesaria continuidad que, por su esencia, requiere el proceso educativo, al Chile de hoy corresponde una educación diferente a la de ayer.

De no cambiar, se acentuarán los desajustes entre los mensajes que transmite el sistema educacional y las características reales de la sociedad chilena. No es posible concebir, en los tiempos que se avecinan, que la educación siga persistiendo sólo en una transmisión vertical de información y en los aprendizajes pasivos y mecánicos. Ello desmotiva al alumnado en general ⁸.

En consecuencia, el Estado moderno debería generar una actitud colaborativa entre los organismos de gobierno, que no pueden eludir sus responsabilidades sociales, y las entidades educativas, procurando que se facilite la interacción del sector productivo en un sentido amplio con dichas entidades.

Para que el país siga creciendo a tasas elevadas se torna necesario seguir invirtiendo en educación a fin de evitar el déficit de recursos humanos de mayor especialización, que implica pasar de la etapa de país exportador en el sector primario de la economía, a un país productor de bienes con mayor valor agregado.

No es posible una educación de calidad y equitativamente distribuida, si no se moderniza la gestión y no se mejoran e incrementan los recursos profesionales y financieros que la implementan en los niveles pre básico, básico, medio y superior. Ninguno de los desafíos ya citados pueden cumplirse con el actual nivel de financiamiento y la forma en que se asigna, con las debilidades que hoy muestra la estructura y los procesos de gestión y si no se atiende debidamente a la situación profesional y laboral del personal de educación y, principalmente, de los docentes.

⁸ Clase magistral del Presidente de la República don Eduardo Frei Ruiz- Tagle en la Universidad de Chile dictada el 14 de abril de 1994.

En consecuencia, se torna imprescindible elevar gradualmente la inversión en educación, combinando el incremento del aporte estatal con nuevos recursos provenientes del sector privado.

Criterios Generales y Tipos de Aportes del Estado

Sin lugar a dudas, un país moderno y una educación de calidad para todos, requieren esencialmente de la Educación Superior y de la investigación. En este sentido, las universidades son claves en el desarrollo científico tecnológico y en la formación de las profesiones más complejas. Son también indispensables para pensar el país y preservar y enriquecer su cultura.

Los criterios generales relativos al financiamiento se sustentan en tres ideas básicas:

Los mayores recursos en educación no deben reducir la proporción de los aportes que el Estado entrega a los otros niveles del sistema educativo en su conjunto.

Los nuevos fondos institucionales que se puedan aportar a la Educación Superior deben estimular la eficiencia y la productividad, lo que implica proporcionalmente incrementar los fondos concursables de modo que estimulen la competitividad (que corresponden al 30% y disminuir en términos relativos los fondos de asignación fija que representan el 51%).

Los fondos destinados a los estudiantes deben propender a generar una mayor equidad distribuyéndose entre los alumnos de menores recursos que lo ameriten, utilizando un patrón único y abierto de distribución, dondequiera que ellos cursen sus estudios, lo que se está implementando a contar de 1995.

Considerando estas tres ideas fuerza se pueden plantear dos grandes temas: la generación de nuevos fondos y su distribución.

Criterios Generales Referidos a Nuevos Fondos

En esta etapa del proceso de modernización, al Estado le compete una responsabilidad singular hacia sus propias Ues, que deben ser enclaves irradiadores de las políticas globales de la nación, en especial, en áreas difíciles de autofinanciar como son la ciencia y la experimentación tecnológica. Ello no significa desconocer el importante aporte que en este plano efectúan las entidades privadas, y muy en particular, aquellas Ues tradicionales que han logrado altos grados de consolidación y

que cuentan con los recursos humanos y materiales necesarios para contribuir a la modernización cultural y tecnológica del país. Por ello, el Estado no puede abandonar su compromiso histórico con éstas instituciones, manteniendo un sistema de financiamiento mixto.

Considerando estos criterios y asumiendo un posible crecimiento del gasto fiscal en educación en general, es de esperar que se produzca un crecimiento también de los recursos en Educación Superior donde la inversión tiene especial relevancia, puesto que en este nivel, se forman los cuadros de mayor grado de especialización que son fundamentales para el proceso de modernización del país y, dado que, en las instituciones que lo componen se realiza la mayor parte de la investigación científica y la innovación tecnológica del país.

En consecuencia, el incremento de los fondos de la educación de tercer y cuarto nivel (Post Grado) se generaría mediante un incremento global de los fondos destinados a educación, sin modificar sustantivamente la actual distribución de esos fondos en los diferentes niveles del sistema (Preescolar, básica y media). Mientras que un incremento adicional debería lograrse por la vía de fondos destinados al desarrollo científico tecnológico, de los cuales se beneficiarían, en especial, aquellas instituciones que estuvieran en condiciones de concursar (Ues complejas).

Para justificar un mayor gasto en educación, vale la pena recordar que en Chile el gasto público en el sector educacional alcanzó a al 5,38% del PGB en 1972 ⁹. Esta proporción descendió drásticamente en las dos últimas décadas de 4,1% en 1980 y al 2,8% en 1990 ¹⁰. Medido con otros parámetros, el gasto público en educación como proporción del PNB en Chile era de un 3,7% en 1990, mientras que en otros países de similar nivel de Desarrollo Humano era mayor como son los casos de Costa Rica con 4,6%, Venezuela con 5,5%, México con 4,1% y Malasia con 6,9% ¹¹. Por otra parte, países desarrollados con mayores recursos registran proporciones también mayores de gasto público en educación. Tal es el caso de Japón con 4,7%, Francia con 5,8%, España con 4,2% y Reino Unido con 4,9% ¹².

Si se observan las cifras, se puede sostener que es razonable postular un mayor gasto público en educación en orden a propender a una mayor modernización del sistema y del país en su conjunto.

⁹ Arriagada Patricio El financiamiento a la Educación Superior en Chile. FLACSO, Santiago 1989.

¹⁰ Latorre Carmen Luz, Desarrollo de la Educación en Chile entre 1964-1993. Santiago, PIIE, Diciembre de 1993. Cuadro 36. pág.146.

¹¹ PNUD, Informe de Desarrollo Humano 1994. México, Fondo de Cultura Económica, 1994. Tabla 15. pág.174.

¹² UNESCO, Anuario Estadístico 1993. París, Unesco, 1993. Tabla 4.1. pp.4-5.

Con el fin de justificar el criterio de mantener la proporción del gasto en educación terciaria, que en Chile asciende al 21,6% del gasto público ordinario (No incluye inversiones) se puede argumentar que en países desarrollados esta proporción es igual e incluso inferior a la chilena. Por ejemplo, en Estados Unidos es de 24,3%, Japón 22,5%, Reino Unido 19,5%, Francia 13,8%, España 13,5% y Corea 7,2%¹³. Es decir, resulta válido el mantener, la actual proporción del gasto fiscal del sub sector de Educación Superior, en relación al gasto total en educación.

Otra forma de incrementar recursos para la educación terciaria es promoviendo el ahorro familiar mediante instrumentos estatales (Por ejemplo, con Bonos de Tesorería administrados por bancos privados¹⁴). Un pequeño ahorro mensual de las familias durante la niñez y adolescencia del joven (similar al que se utiliza para la vivienda), permitiría allegar nuevos fondos al sistema y daría la opción de estudiar a una amplia proporción de población, preferencialmente, de los sectores medios, que hoy se ven impedidos de hacerlo. Dado el incremento constante que ha tenido el ingreso per cápita en el país, se torna perfectamente viable esta posibilidad.

El facilitar el aumento de las salidas intermedias y de jornadas vespertinas a contar del tercer año es otra forma indirecta de reducir el costo oportunidad de los estudios y dar acceso a muchos jóvenes que podrían compatibilizar el estudio con sus actividades laborales.

Criterios Generales sobre la Distribución de los Fondos

Un criterio importante a consignar, es el de orientar los aportes estatales a los ámbitos que sean más relevantes y difíciles de autofinanciarse, concentrando el gasto fiscal en Educación Superior en aquellas áreas con carreras de menor rentabilidad privada y alta rentabilidad social como las pedagogías, la formación de científicos y los post grados; la docencia en zonas de menor densidad poblacional y, por tanto, de mayores costos; y la investigación científica en áreas prioritarias. Para estos fines, se torna conveniente desagregar los fondos otorgados por funciones académicas (Investigación, docencia y extensión).

En este sentido, cabe recomendar a las Ues que perciben A.F.D que diferencien y delimiten los tiempos de dedicación a las distintas funciones universitarias (Docencia, extensión e investigación). De este modo, pueden medir productividad y eficiencia del personal docente.

Por otro lado, un criterio relevante a considerar es el de propender a una disminución de los aportes fijos (A.F.D., A.D.I y Fondos Compensatorio) e incrementar los aportes contra resultados y los fondos concursables (concursos más abiertos que den

¹³ UNESCO, Anuario Estadístico. París, Unesco, 1993. Tabla 4.3. pág. 445.

¹⁴ Ver Vega Humberto, Tesorería y el Mercado de Capital. Santiago, Universidad de Chile, Octubre de 1993.

también oportunidad a las instituciones privadas que lo ameriten y que sean equitativos para los competidores.

Tampoco puede dejar de considerarse el reorientar la distribución de fondos a estudiantes de menores recursos que reúnan condiciones académicas adecuadas, cualesquiera sea la institución, sede o carrera en que cursen sus estudios.

Asimismo, se debe mejorar la equidad en la distribución de los recursos con la idea de lograr un desarrollo más armónico del sistema fortaleciendo la capacidad científica y tecnológica de aquellas Ues regionales estatales que difícilmente se podrían fortalecer por sí mismas y, que en la actualidad, compiten en forma desventajosa.

Por último, un criterio fundamental es el establecer los cambios necesarios por etapas graduales que no generen crisis institucionales.

Distribución Global de los Fondos

Como criterio general de la distribución de los fondos estatales se debe tender a una disminución de la importancia relativa del aporte que no promueve la eficiencia e incrementar la proporción de fondos concursables para que las instituciones puedan competir en un plano de mayor igualdad.

Ello implica:

Congelar en moneda constante el actual A.F.D durante el próximo quinquenio. Paralelamente, incrementar la proporción que actualmente se entrega contra resultados y fórmulas de eficiencia destinado una proporción especial para fondos de infraestructura y equipamiento destinado únicamente a las entidades estatales.

Destinar la mayoría de los nuevos recursos del Estado para la Educación Superior a apoyos específicos con las orientaciones antes señaladas de áreas de menor rentabilidad social y alta rentabilidad privada y, distribuidos en lo posible, mediante concursos equitativos.

Dar las facilidades para que las Ues tradicionales que tienen un problema estructural de una planilla excesivamente recargada puedan aliviarla mediante retiros voluntarios adelantados.

Estimular mediante recursos específicos y plazos definidos, la creación y modernización de la infraestructura institucional como así también la creación de grupos de especialistas en las universidades estatales de regiones en áreas de interés local.

Mantener constante la actual proporción del A.F.I mejorando los mecanismos de distribución.

Destinatarios y Accesibilidad a los Fondos Estatales

Con el propósito de optimizar el uso de los fondos estatales se debe mejorar la distribución de los fondos del Estado dando acceso a destinatarios que los requieran con mayor prioridad.

Ello implica:

Mantener el acceso al A.F.D a todas las instituciones que actualmente lo reciben (Ues estatales y particulares creadas antes de 1981 y las derivadas de la PUC) tendiendo a incrementar la proporción de fondos que se entregan por la vía de resultados y que hoy alcanzan sólo al 5%.

Mantener la asignación del A.F.I a cualquier institución que capte a alguno de los 27.500 mejores puntajes de la PAA.

Crear un fondo denominado A.F.I 2, abierto también a todas las instituciones del sistema, destinado a captar a los mejores alumnos de cada uno de los establecimientos de enseñanza media del país (en el entendido que obtengan un promedio mínimo ponderado en la PAA de 500 puntos). De este modo, se pretende alcanzar una mayor equidad en los mecanismos de selección de ingreso de los estudiantes a la Educación Superior, otorgándoles un cupo especial a aquellos establecimientos que tengan un alto número de estudiantes.

Ampliar la base de cobertura a las distintas instituciones y niveles del sistema (Estatales y Privadas) en lo que respecta al sistema de créditos y becas haciéndolo accesible a todos los estudiantes de las instituciones de la Educación Superior (CFTs, IPs, Ues públicas y privadas) que cuenten con un régimen de selección y admisión aprobados por el organismo acreditador. La primera etapa de esta política debería tener su inicio con los estudiantes de CFTs. De esta forma, se estaría beneficiando directamente a los sectores de menores ingresos.

Incrementar a partir de los nuevos fondos que puedan estar destinados a la Educación Superior los aportes fiscales especiales a todas las instituciones autónomas que tengan actividades poco rentables y muy necesarias para el país o región.

Contribuir a configurar fondos de desarrollo para entidades acreditadas y fondos de inversión para Ues estatales regionales (Fondo de Infraestructura y Desarrollo de Universidades Regionales), que opere sobre la base de proyectos de mediano y largo plazo.

Dar acceso a todas las instituciones autorizadas tomando en consideración las diferencias cualitativas que existen entre las entidades que conforman el sistema. En particular, se convocaría a concursos restringidos a aquellas instituciones acreditadas y a las entidades estatales regionales

Establecer fondos concursables especiales para estimular la creación de grupos de investigación de excelencia que necesariamente deberán incluir a investigadores jóvenes para trabajar en proyectos de alta especialización (Fondo para núcleos de liderazgo científico).

Establecer un programa de fondos concursables para apoyar el desarrollo en rubros como los post grados, infraestructura y proyectos de mediano plazo, en áreas relevantes para la región o país (Fondo de apoyo a áreas prioritarias).

Mantener el programa de Apoyo al Desarrollo Institucional.

Incrementar los fondos concursables para la investigación y desarrollo científico (FONDECYT) y los fondos concursables para desarrollo tecnológico en combinación con el sector productivo FONDEF.

En síntesis, que el acceso de las diferentes instituciones a los distintos tipos de fondos sea el siguiente:

A.F.D a las Ues estatales y particulares que hoy lo reciben.

A.F.I a todas las instituciones de la Educación Superior tal como se distribuye actualmente.

Los Fondos de Apoyo a los estudiantes incluyendo los aportes fiscales para Créditos y Becas deben estar abiertos a todos los estudiantes cualquiera sea la institución donde cursen sus estudios.

Los fondos de apoyo institucional, distribuirlos dependiendo de las características específicas de cada convocatoria. Ciertas convocatorias debieran estar abiertas a todas las instituciones con plena autonomía; otras a entidades acreditadas y, algunas, orientadas de preferencia a entidades estatales (Por ejemplo, los fondos destinados a infraestructura).

Los Fondos Concursables, dependiendo de su naturaleza, deberán estar abiertos a todas las instituciones autorizadas con excepción de aquellos fondos que requieran de cierto grado de consolidación institucional que estarán constreñidos sólo a entidades con plena autonomía y/o acreditadas.

Formas y Mecanismos de Distribución de los Fondos Estatales

Es importante mejorar los mecanismos de distribución de los recursos estatales.

Ello implica:

Mantener la entrega del A.F.D directamente a las Ues tal como opera en la actualidad. Como ya se ha mencionado se sugiere que se incremente la proporción de estos fondos se entreguen sobre la base de resultados o fórmulas que estimulen la eficiencia (esta proporción es actualmente del 5%). Estos fondos estarían sujetos al control de la Contraloría General de la República.

Perfeccionar la distribución del A.F.I, separándolo en proporciones similares para los mejores puntajes de la PAA y para los mejores estudiantes de los establecimientos estatales y particulares subvencionados de educación media, con el fin de lograr mayor equidad.(actualmente en estudio)

Perfeccionar el procedimiento de apoyo estatal al sistema de créditos estableciendo un formulario único de postulación para todos los estudiantes, lo cual se implementó a contar de 1995.

Complementar el sistema de créditos con el sistema de ahorro previo que ya se ha mencionado.

Entregar las becas de aranceles a la institución a partir de postulaciones individuales de los estudiantes que las requieran, tal como ocurre en la actualidad.

Entregar los aportes fiscales especiales contra proyectos específicos y por plazos fijos.

Entregar los fondos concursables contra proyectos desarrollados según las bases de cada concurso y por plazos fijos.

3 FINANCIAMIENTO DEL PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA PROFESION DOCENTE EN LO RELATIVO AL MEJORAMIENTO DE LA FORMACION INICIAL Y AL PERFECCIONAMIENTO FUNDAMENTAL DE PROFESORES

Dentro de las políticas del Estado se han anunciado en materia educacional diversas iniciativas cuyo eje central lo constituyen:

La extensión de la jornada escolar y el correspondiente enriquecimiento del tiempo en el establecimiento educacional,

La creación de las condiciones de infraestructura y organizacionales que la hagan posible,

La creación de liceos de anticipación,

Otras metas de políticas educacionales, destacándose lo relativo al fortalecimiento de la profesión docente, sobre la base de la premisa que la reforma educativa requiere de profesores calificados y motivados para asumir los nuevos desafíos y aprovechar las oportunidades que se ofrecen para el desarrollo de la educación chilena.

Financiamiento del Programa de Fortalecimiento de la Profesión Docente.

Este programa consta de cuatro iniciativas: Fortalecimiento de la formación inicial de profesores, perfeccionamiento fundamental de docentes en servicios, perfeccionamiento en el exterior y premios nacionales de excelencia.

Fortalecimiento de la formación inicial de profesores.

El programa de fortalecimiento de formación inicial tiene por objetivo incentivar la renovación de este proceso en las universidades chilenas, de modo de adaptarla a las nuevas exigencias curriculares, metodológicas y tecnológicas que emanan de la actual reforma y de las demandas de la educación del próximo milenio. El programa contempla:

- Mejoramiento del cuerpo académico
- Mejoramiento de recursos de aprendizaje, bibliotecas e informática educativa
- Becas a alumnos destacados para que ingresen a pedagogía
- Actividades con facultades disciplinarias para actualizar conocimientos en las áreas de especialización
- Proyectos y convenios con establecimientos educacionales
- Mejoramiento de la práctica profesional
- Desarrollo de la investigación aplicada

El monto de recursos involucrados para este programa en 1997 es de 2.794 millones de pesos. En este concurso puede participar 42 instituciones de educación superior, viéndose beneficiados el cuerpo académico y sus estudiantes (alrededor de estudiantes 25.000 en las universidades).

Perfeccionamiento fundamental de docentes en servicio.

El perfeccionamiento fundamental gratuito para profesores se orientará principalmente a la actualización de los profesores de educación básica y media en sus disciplinas, áreas de especialidad y en su vinculación con el mejoramiento de los aprendizajes por parte de los alumnos.

Para perfeccionar profesores en 1997, las asignaciones presupuestarias alcanzarán 789,6 millones de pesos, permitiendo beneficiar del orden de 7.000 docentes.

Perfeccionamiento en el exterior para profesionales de la educación

Se destinarán aproximadamente 2.960 millones de pesos a financiar los gastos inherentes al perfeccionamiento en el exterior de los profesionales de la educación que se desempeñan en establecimientos educacionales, departamentos de educación municipal y con corporaciones municipales. Esta iniciativa favorecerá alrededor de 500 docentes.

Premios nacionales de excelencia.

Se destinará aproximadamente 210,4 millones de pesos para otorgar 50 premios a profesionales que se hayan destacado en el ejercicio profesional.

En resumen el programa de fortalecimiento de la profesión docente en sus cuatro componentes tiene asignado un presupuesto de 6.755 millones de pesos, de los cuales 3.584 corresponden a la formación inicial y perfeccionamiento fundamental de docentes.

Recursos contemplados en el período 1997 - 2001

El programa de fortalecimiento de la profesión inicial involucra recursos que ascenderían a 14.500 millones de pesos.

A partir de 1998 se contempla la asignación de 550 becas completas de arancel para estudiantes meritorios, llegando a 1.400 becas al tercer año de su funcionamiento.

El programa de perfeccionamiento fundamental con una duración de tres años involucra recursos por 3.750 millones, beneficiando a un total de 25.000 profesores.

PROPUESTA PARA EL FINANCIAMIENTO ESTATAL

| | Aporte Fiscal Directo | Aporte Fiscal Indirecto | Crédito Fiscal y Becas | Aportes Fiscales Especiales | Fondos Concursables |
|-------------------------|---|---|---|--|---|
| Orientaciones generales | Decrecer en términos relativos, congelándose en relación a nuevos fondos que se proporcionen al sistema de Educación Superior. Posibilidad de hacer diferenciación por resultados o fórmulas de eficiencia. | Se mantiene constante. | Se incrementa o al menos se mantiene. | Se incrementa en función de proyectos específicos. Por ejemplo, áreas prioritarias de investigación, apoyo a proyectos regionales, apoyo a carreras de menor rentabilidad privada con alto interés para el país (Ciencias Básicas, Pedagogías). Creación de un Fondo de Inversión e Infraestructura sólo para Ues estatales. | Se incrementan. Los concursos deben hacerse con criterios que permitan mayor equidad. |
| Quiénes tienen acceso | Las Ues estatales y particulares que hoy lo reciben. | Deberían ser beneficiarios todos los estudiantes que están en instituciones de Educación Superior (CFT, IP, Ues públicas y privadas). | Todos los estudiantes de las instituciones de la Educación Superior (CFT, IP, Ues públicas y privadas) que tengan un sistema de selección y admisión aprobado por el organismo acreditador. | Todas las instituciones autónomas que tengan actividades poco rentables y muy necesarias para el país o región. También Fondos de Desarrollo para instituciones acreditadas y Fondos de Inversión (destinados a infraestructura y equipamiento) para entidades estatales. | Todas las instituciones autorizadas, considerando las diferencias cualitativas de las entidades del sistema. Ciertas convocatorias restringida para instituciones acreditadas |
| Cómo se distribuye | Directamente a instituciones. Se propone que parte se entregue sobre la base de | a) Con el sistema actual de los mejores puntajes en la PAA. b) A los mejores | a) Mantener fondo actual. b) Mediante bonos que estimulen el | Se entregan contra proyectos específicos y por plazos fijos. | Contra proyectos y por plazos fijos. |

| | | | | | |
|--|---|-------------------------|-----------------------------------|--|--|
| | resultados o fórmulas que estimulen la eficiencia. Tienen control de Contraloría. | de cada establecimiento | ahorro. c)Administración privada. | | |
|--|---|-------------------------|-----------------------------------|--|--|

EVOLUCION DE LA MATRICULA EN LAS UNIVERSIDADES

| Tipo de Universidad / Año | 1983 | 1994 | % aumento |
|---------------------------|---------|---------|-----------|
| Estatales | 69.902 | 89.561 | 28.1 |
| Privadas con aporte | 47.360 | 62.009 | 30.9 |
| Sub total con aporte | 117.262 | 151.570 | 29.3 |
| Privadas sin aporte | 2.708 | 59.994 | 2.115.4 |
| Sub total privadas | 50.068 | 122.003 | 143.7 |
| Total Ues | 119.970 | 211.564 | 76.3 |

Fuente: Elaborado a partir de Latorre Carmen Luz, Desarrollo de la Educación en Chile entre 1964 y 1993. Una lectura en cifras. Santiago, PIIE, Diciembre de 1993. Anexos, Cuadros 10 y 11.

**Distribución Porcentual de los Aportes Estatales
(datos de 1993)**

| ACCESO A LOS FONDOS DEL ESTADO | | | |
|--------------------------------|------------------------------------|-------------------|-------|
| FONDOS | Consejo de Rectores y ex sedes PUC | las Instituciones | Total |
| Fondos AFD | 47,6 | | |
| Institucionales | 3,2 | | 50,8 |
| Fondos de Complemento | | | |
| Apoyo a Estudiantes y Becas | 18,0 | Reparación | 0,9 |
| | | | 18,9 |
| Fondos Concursables | Fondef 6,8 | Fondecyt 7,4 | 30,3 |
| | ADI 4,1 | AFI 12,0 | |
| Totales | 79,7 | 20,3 | 100,0 |

Total de fondos presupuestados para 1993 \$98.664.703.000

Fuente: MINEDUC, Educación Superior. Anexo al Compendio de Información Estadística 1992.

PROPORCION DE ESTUDIANTES POR CADA 100 HABITANTES

| | |
|----------------|-----|
| Chile | 2.2 |
| Reino Unido | 2.2 |
| Japón | 2.3 |
| Uruguay | 2.4 |
| Costa Rica | 2.6 |
| Italia | 2.7 |
| Venezuela | 2.9 |
| España | 3.0 |
| Francia | 3.2 |
| Argentina | 3.3 |
| Estados Unidos | 5.7 |