

— CAPÍTULO 05 —

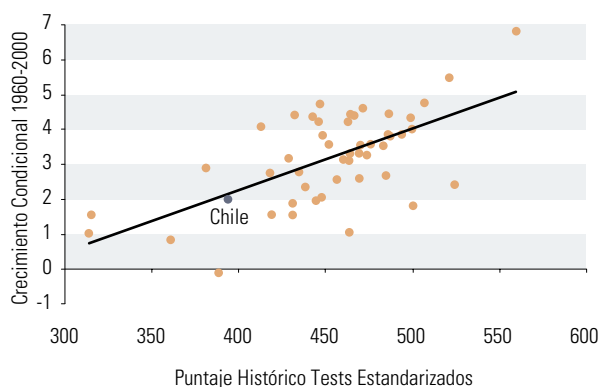
# CAPITAL HUMANO



La educación es una pieza clave para avanzar hacia un desarrollo inclusivo. Una educación de calidad es fundamental para contar con adecuados niveles de capital humano que permitan incrementar la innovación, la productividad y el progreso. Esto es particularmente relevante para las nuevas formas de crecimiento en el mundo, donde el capital basado en el conocimiento juega un papel esencial. En efecto, diversos estudios muestran que las habilidades efectivas de las personas y su nivel de preparación se correlacionan significativamente con el crecimiento económico de largo plazo de los países (Gráfico 5.1).

#### GRÁFICO 5.1

Capital Humano y Crecimiento Económico entre Países, 1960-2000



Nota: Crecimiento considera el PIB per cápita entre 1960 y 2000, condicionando en el PIB per cápita en 1960 y los años de escolaridad promedio en 1980. Puntaje histórico corresponde a medida construida por Hanushek y Woessman (2015), en base a doce tests internacionales aplicados entre 1964 y 2003.

Fuente: Elaboración propia en base a metodología de Hanushek y Woessman (Hanushek, E.A. y L. Woessmann (2015). "The Knowledge Capital of Nations: Education and the Economics of Growth", MIT Press).

Complementariamente, el acceso amplio y equitativo a una educación de calidad constituye un poderoso mecanismo para la inclusión social. Generar tales condiciones es el mejor camino para aumentar la

movilidad social y producir cambios perdurables en la distribución de ingresos.

El sistema educacional chileno ha mostrado avances importantes en estos objetivos, siendo el nivel de cobertura alcanzado en todos los segmentos el logro más notable en los últimos 20 años. Sin embargo, la calidad promedio del sistema, medida de acuerdo al desempeño en tests estandarizados, es aún baja si se la compara con la de los países de la OCDE. Además, la segregación es elevada y el acceso a establecimientos de calidad no es equitativo.

La necesidad de enfrentar los desafíos que esto plantea ha situado a la educación como el pilar más importante de la agenda del Gobierno. Una de las tres reformas estructurales comprometidas por la Presidenta Michelle Bachelet al iniciar su mandato fue precisamente la educacional, que contempla modificaciones de fondo al sistema, incluyendo aspectos institucionales y financieros en las distintas etapas del ciclo formativo. Asimismo, la reforma contempla cambios importantes a la carrera docente, clave para un aumento sustantivo de la calidad. Por su magnitud y los cambios involucrados en los sistemas de financiamiento, la reforma educacional requerirá de recursos incluso mayores que los generados por la reforma tributaria aprobada en 2014 y perfeccionada en 2015.

La reforma educacional tiene cuatro componentes fundamentales que se recogieron en igual número de proyectos de ley, dos de los cuales ya han sido aprobados y promulgados: la Ley de Inclusión, que busca dar acceso equitativo al sistema escolar y garantizar que los recursos públicos se orienten exclusivamente hacia una formación que cumpla estándares reconocidos; y la Ley de Nueva Carrera Docente, orientada a incrementar la calidad de los profesores, con un sistema más exigente e incentivos adecuados. Además, hay dos iniciativas que actualmente se discuten en el Con-

greso: el proyecto de ley que crea el Nuevo Sistema de Educación Pública, que fortalece institucionalmente este sector al que accede una fracción muy importante de niños y niñas de familias de los primeros deciles; y el proyecto de ley de Educación Superior, que instaura un nuevo diseño institucional para garantizar una mejor calidad, y que modifica el sistema de financiamiento para permitir un acceso más equitativo. Lo anterior se complementa con un esfuerzo fiscal significativo para fortalecer la institucionalidad y ampliar la cobertura de la educación parvularia.

Con la reforma al sistema educativo se dará un salto cualitativo en el nivel del capital humano del país, lo cual permitirá que Chile pueda desarrollar todo su potencial de crecimiento. Los cambios no serán inmediatos y se irán haciendo visibles con el tiempo.

En todos sus aspectos, la reforma involucra un financiamiento significativo. Se espera que al año 2018 los

recursos adicionales destinados a educación alcancen a 1,5% del PIB, incluyendo aquéllos proyectados por los Informes Financieros de los proyectos de ley en tramitación. Por su parte, el costo completo de la reforma en régimen llegaría a 3,5% del PIB, una parte del cual sustituirá el cuantioso financiamiento privado de la educación (Gráfico 5.2). Por lo tanto, se trata de un esfuerzo de carácter histórico en el ámbito de la educación y por su tamaño es probablemente la reforma más ambiciosa impulsada en Chile en las últimas décadas.

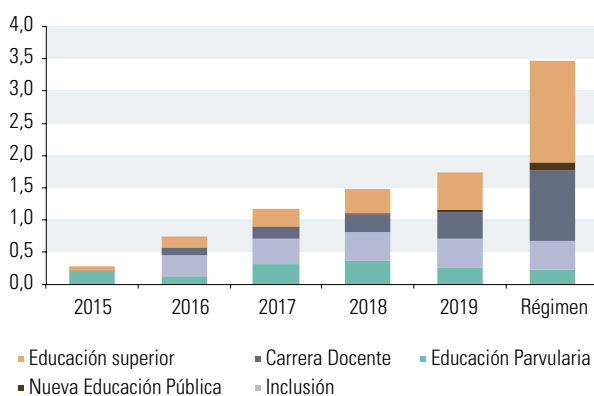
### 5.1. EDUCACIÓN PARVULARIA

El cuidado, la estimulación y la educación temprana de calidad inciden positiva y significativamente en el desarrollo cognitivo y en las capacidades sociales de las personas a lo largo de sus vidas. La evidencia internacional muestra que la educación tiene su mayor impacto durante los primeros años de la niñez. Por ejemplo, análisis realizados a partir del Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) de la OCDE, muestran que los estudiantes de 15 años de edad que accedieron a educación parvularia, logran, en general, mejores resultados, independientemente de su origen socioeconómico (Gráfico 5.3).

Debido a esta evidencia, la OCDE recomienda fuertemente expandir la cobertura e incrementar la calidad de la educación preescolar en los segmentos más vulnerables. Esto reduce las limitantes que el contexto socioeconómico en el que se nace impone a las capacidades de las personas, lo que contribuye de manera sustantiva a aumentar la movilidad social y reducir la desigualdad<sup>1</sup>.

**GRÁFICO 5.2**

Gasto Contemplado en la Reforma Educacional según Componentes  
(Porcentaje del PIB)



Nota: Las cifras para los proyectos de Ley de Nuevo Sistema de Educación Pública y Educación Superior, así como la Ley de Carrera Docente, se refieren a los gastos incluidos en los respectivos Informes Financieros. Las cifras para Educación Parvularia corresponden a gasto contemplado en proyección financiera.

Fuente: Dirección de Presupuestos

<sup>1</sup> OCDE (2014) "PISA in Focus: Does pre-primary education reach those who need it most?".

En el caso de Chile, durante los últimos años la inversión pública en educación parvularia se ha focalizado principalmente en la población más pobre, a través de la provisión de cuidado y estimulación temprana. Esto se ha realizado a través de la red de salas cunas y jardines infantiles de servicios públicos como la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) y la Fundación Integra para niños de edad menor o igual a tres años. La inversión pública en este segmento, sumada a la oferta de prestadores privados han impulsado un aumento de la cobertura, que llega al 83% de los menores de 4 años, cifra levemente inferior al promedio OCDE (Gráfico 5.4).

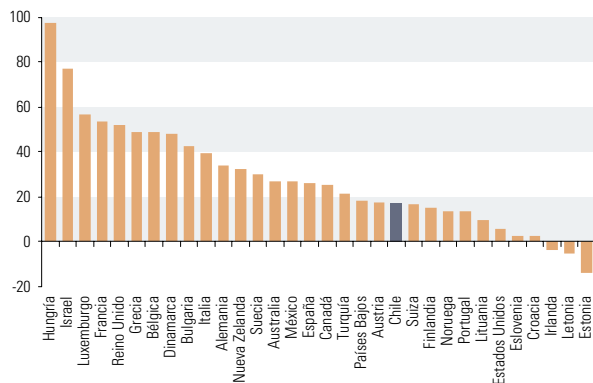
Junto con avanzar en cobertura, el esfuerzo del último tiempo ha estado enfocado en instaurar una institucionalidad que garantice estándares mínimos de calidad. En abril de 2015 se promulgó la Ley N° 20.835, que crea la Subsecretaría de Educación Parvularia y la Intendencia de Educación Parvularia dentro de la Superintendencia de Educación. La primera tiene por rol diseñar políticas, mientras que la segunda está a cargo

de la fiscalización de los establecimientos públicos y privados en el cumplimiento de la normativa. Simultáneamente, se promulgó la Ley N° 20.832, que define los procedimientos para autorizar el funcionamiento de las unidades de educación parvularia. El nuevo marco normativo, según lo previsto en las propias leyes, estará plenamente vigente en 2019, cuando haya terminado el proceso de instalación de la nueva institucionalidad y se vuelva obligatorio haber obtenido una autorización para operar. De esta forma, con las nuevas leyes se fortalece y ordena un sector al que el Estado ha dedicado un monto importante y creciente de recursos.

Durante este Gobierno, los recursos destinados a educación parvularia a través de la Ley de Presupuestos tendrán un incremento significativo respecto de períodos anteriores (Gráfico 5.5). Este mayor gasto público se orienta a tres áreas: construcción de nuevos jardines infantiles y salas cuna públicas para aumentar la cobertura, fortalecimiento institucional y mejoras progresivas en las condiciones laborales del personal que atiende a los menores.

**GRÁFICO 5.3**

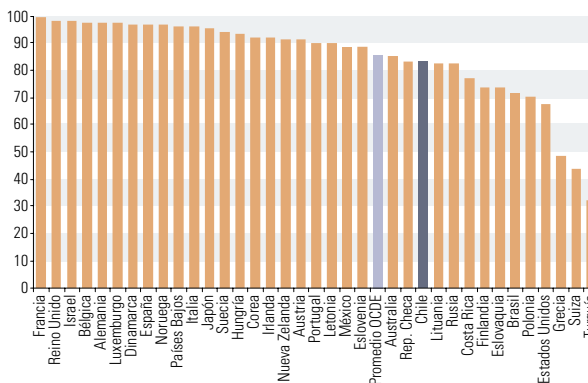
Brecha Puntaje PISA 2012 según Asistencia a Educación Parvularia  
(Diferencias puntaje promedio de lectura entre quienes asistieron a educación parvularia y quienes no, controlando por factores socioeconómicos)



Fuente: OCDE, Education at a glance (2015)

**GRÁFICO 5.4**

Tasa de Matrícula a los Cuatro Años, 2014  
(Porcentaje)



Fuente: OCDE, Education at a glance (2016)

Para 2017, el presupuesto contempla recursos por más de 1.380.000 millones de pesos (JUNJI; Integra; Subsecretaría de Educación Parvularia; y subvenciones escolares y programas de alimentación para el nivel parvulario), lo que corresponde a un incremento de 10,7% en términos reales. Con esto, los recursos para este sector concentrarán aproximadamente 14,6% del presupuesto total en educación, lo que corresponde a más de 0,8% del PIB, consolidando a Chile como uno de los países de la OCDE con mayor gasto público en educación parvularia (Gráfico 5.6).

## 5.2. EDUCACIÓN ESCOLAR

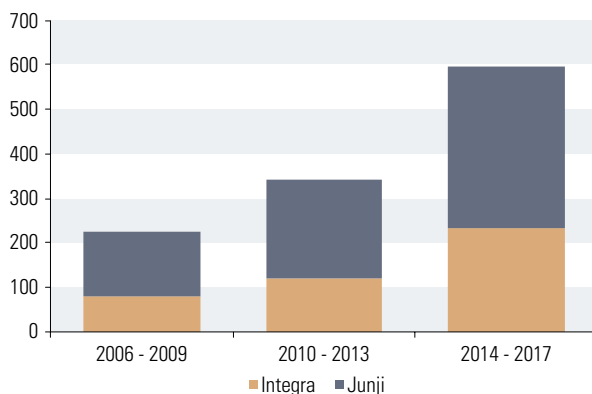
La reforma educacional se hace cargo de los problemas de calidad y equidad del sistema escolar mediante dos importantes transformaciones. La primera es la Ley N° 20.845 de Inclusión Escolar, promulgada en mayo de 2015, que regula la admisión, elimina gradualmente el financiamiento compartido y prohíbe

el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado. A ella se suma el proyecto de ley que crea un Nuevo Sistema de Educación Pública (NEP), que al cierre de este informe se encontraba en su segundo trámite constitucional en el Congreso. Esta iniciativa propone una nueva institucionalidad, especializada en el ámbito pedagógico, administrativo y financiero, para gestionar los establecimientos públicos hoy administrados por los municipios.

Una de las características del sistema escolar chileno es su carácter mixto. Por una parte, la educación pública, entregada directamente por el Estado a través de los establecimientos municipales, cubre al 36,5% de los alumnos. El sector privado, por su parte, provee educación a través de dos modalidades: los establecimientos privados, que cubren sólo al 7,6% de la matrícula, y los establecimientos particulares subvencionados, que cubren al 54,6% de los alumnos. Además, existe un grupo de establecimientos que reciben financiamiento público y son administrados por corporaciones privadas o gremios, bajo un sistema especial denominado Corporaciones de Administración Delegada, cuya matrícula representa un 1,3% del total.

### GRÁFICO 5.5

Gasto Público en Junji y Fundación Integra por Niño en Edad Preescolar  
(Promedio anual, miles de pesos de 2016)

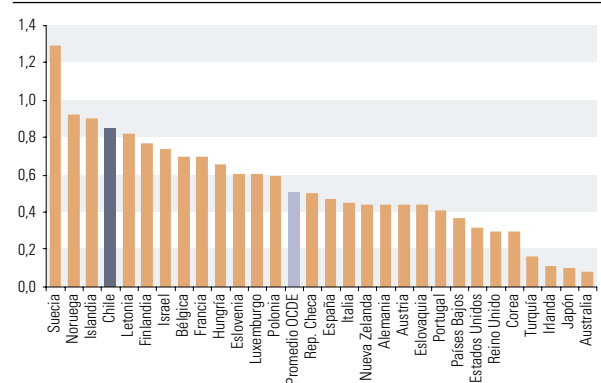


Nota: Montos 2006 a 2015 corresponde a presupuestos ejecutados; 2016, a estimación de presupuesto en ejecución; 2017, a proyecto de Ley de Presupuesto. Incluye transferencias corrientes y de capital. La población en edad preescolar considera al total de niños/as entre 0 y 4 años.

Fuente: Dirección de Presupuestos, INE

### GRÁFICO 5.6

Gasto Público en Educación Parvularia, 2013  
(Porcentaje del PIB)



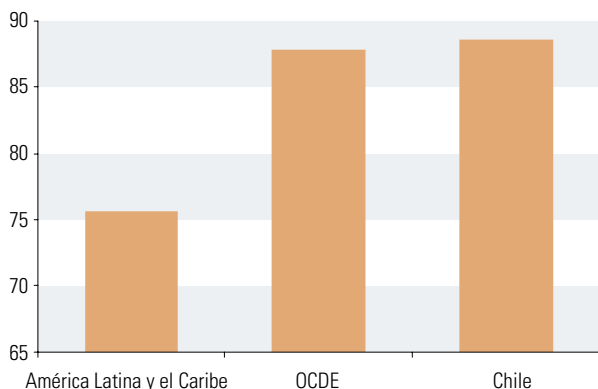
Fuente: OCDE, Education at a glance (2016)

Otra característica del sistema chileno es el aumento significativo de la matrícula en décadas recientes, la que en la actualidad alcanza a un porcentaje elevado de la población en edad escolar. En efecto, en 2013 la tasa neta de matrícula<sup>2</sup> en educación secundaria llegó a cerca del 90%, incluso por sobre el promedio de países de la OCDE (Gráfico 5.7). Debido a la alta cobertura, sólo 20% de los adultos entre 25 y 34 años tienen educación escolar incompleta, cifra muy por debajo de otras economías latinoamericanas, y cercana al promedio de la OCDE<sup>3</sup>.

Si bien la cobertura del sistema escolar es alta, la calidad y la equidad del mismo aún presentan brechas importantes. En términos de calidad, los resultados de la última prueba PISA, entregados en febrero de

**GRÁFICO 5.7**

Tasa Neta de Matrícula en Educación Secundaria, 2013  
(Porcentaje de la población objetivo)



Fuente: World Development Indicators, Banco Mundial

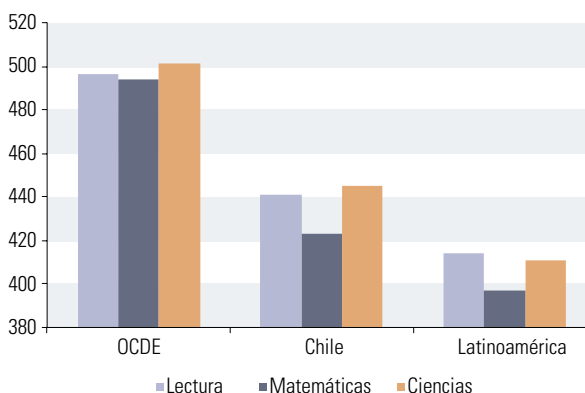
2 La tasa neta de matrícula se define como el número de alumnos matriculados pertenecientes al grupo etario que normalmente asiste al nivel correspondiente, sobre el total de la población en dicho grupo etario. Se distingue de la tasa bruta que considera la matrícula total en el nivel, independiente de la edad, sobre el total de la población en el rango etario que normalmente asiste a dicho nivel. Así, la tasa bruta de matrícula es siempre mayor o igual que la tasa neta, pudiendo incluso superar el 100%.

3 OCDE, Education at a Glance (2016).

este año, muestran que Chile continúa ubicándose por sobre el promedio de otros países de Latinoamérica, pero bastante por debajo del promedio de los países de la OCDE. La diferencia más grande se verifica en matemáticas, donde la brecha de puntaje respecto de la OCDE supera el 15% (Gráfico 5.8 y Gráfico 5.9).

**GRÁFICO 5.8**

Rendimiento en Lectura, Matemáticas y Ciencias, 2012  
(Puntajes PISA 2012)

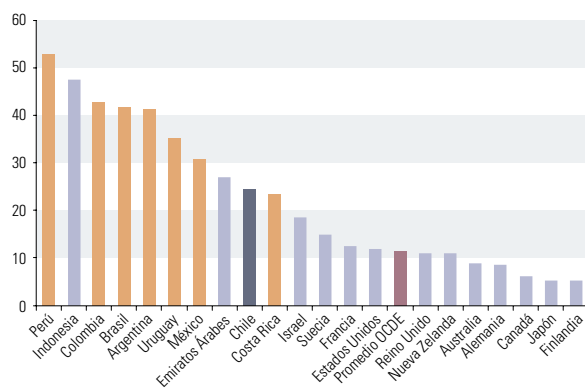


Nota: Latinoamérica representa al conjunto de países de la región que participaron en la prueba PISA, no a la totalidad de la región.

Fuente: OCDE, Informe PISA 2012

**GRÁFICO 5.9**

Estudiantes de 15 años con Bajo Rendimiento en Lenguaje, Matemáticas y Ciencias.  
(Porcentaje)



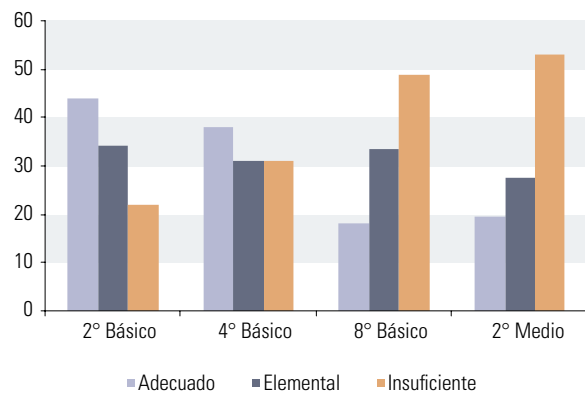
Fuente: OCDE, Informe PISA 2012



Los resultados del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) muestran que ha habido progresos en los últimos diez años, pero las brechas son aún significativas. En efecto, aunque los puntajes de matemáticas y lenguaje han aumentado 12 y 10 puntos respectivamente para cuarto básico, en los últimos años se observa un estancamiento de los avances. A ello se suma que un alto porcentaje de los alumnos no alcanza niveles considerados básicos o elementales. Así, por ejemplo, en el caso de lectura una porción muy significativa sólo alcanza la calificación insuficiente. Este problema es más severo en los alumnos de octavo básico y segundo medio, donde casi un 50% de los alumnos carece de los conocimientos y habilidades esperadas para sus edades (Gráfico 5.10).

**GRÁFICO 5.10**

Estudiantes por Nivel de Aprendizaje en SIMCE de Lectura, 2015.  
(Porcentajes)



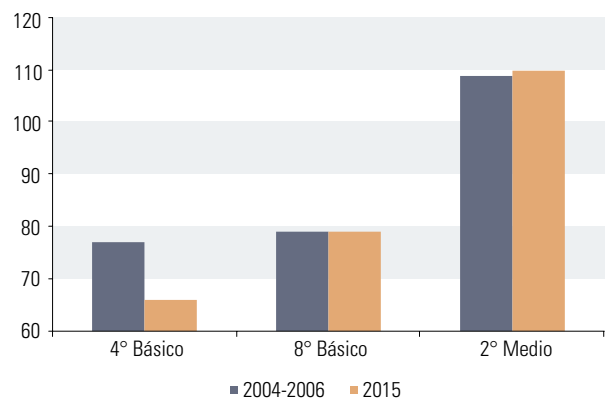
Fuente: SIMCE 2015

Por su parte, los problemas de equidad siguen siendo muy relevantes, lo que se refleja en las disparidades registradas en los puntajes cuando se consideran distintos grupos socioeconómicos (GSE). A modo de ejemplo, el último SIMCE revela que la brecha en ma-

temáticas para cuarto básico fue de 65 puntos aproximadamente, mientras que para segundo medio alcanzó los 110 puntos, lo que representa una diferencia mayor al 30% (Gráfico 5.11).

**GRÁFICO 5.11**

Brecha Socioeconómica en SIMCE de Matemáticas, 2004-2006 y 2015.  
(Puntaje promedio de establecimientos de GSE "alto" menos promedio de establecimientos de GSE "bajo")



Nota: Los resultados de 4º básico, 8º básico y 2º medio corresponden a los años 2005, 2004 y 2006, respectivamente.

Fuente: SIMCE 2004, 2005, 2006 y 2015

### 5.2.1. Ley de Inclusión

El objetivo de esta ley es modificar el marco regulatorio y de financiamiento de la educación subvencionada elevando sus estándares y volviéndola más inclusiva. Hasta 2015, los colegios subvencionados complementaban su financiamiento mediante un copago de las familias. Esto, combinado con la posibilidad de seleccionar a sus alumnos, generaba importantes distorsiones. En efecto, distintos estudios muestran que el copago limita la libertad de elección de las familias, al segregarlas según su capacidad económica. Además, la facultad de los colegios de seleccionar a los estudiantes según capital cultural, económico y social, entre otras caracterís-

ticas, agrava esos patrones atentando contra la calidad y la inclusión<sup>4</sup>.

Para enfrentar este problema, en mayo de 2014 el Gobierno envió al Congreso el proyecto de ley de Inclusión Escolar, que regula la admisión de los estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado. Tras un año de discusión y perfeccionamiento, el proyecto fue aprobado y promulgado en mayo de 2015, transformándose en la Ley N° 20.845.

La nueva ley apunta a dar un marco sustentable que permita promover una educación integrada y diversa, eliminando la discriminación arbitraria por características socioeconómicas, académicas o culturales de las familias. Para ello, en régimen, se deroga el financiamiento compartido, con copagos decrecientes en el tiempo que son compensados por aporte estatal. También se crea, para los establecimientos que reciben subvenciones, un nuevo Sistema de Admisión Escolar. Esta plataforma única tiene como meta que los procesos de admisión sean transparentes y no discriminatorios, terminando de forma efectiva con la selección.

Esta ley, actualmente en implementación, mantiene la provisión mixta en el sistema escolar y la autonomía de los sostenedores para realizar sus respectivos proyectos educativos, pero asegura que los recursos públicos que se entreguen vía subvenciones sean destinados exclusivamente al quehacer educacional. Con dicho fin, se establece como requisito para ser

beneficiario de estos aportes que los sostenedores estén constituidos como personas jurídicas sin fines de lucro y se regulan los fines y uso de los recursos que reciben. Para garantizar su cumplimiento, se crea un marco normativo que impide triangulaciones u otras operaciones mediante contratos con personas relacionadas a los involucrados en los procesos educativos. Además, se establece que, independientemente de su administración, todos aquellos establecimientos que opten por recibir aportes estatales deben ser de propiedad del respectivo sostenedor o del Estado en los plazos que la iniciativa determina.

La ley también define aumentos significativos en los recursos públicos para educación escolar a través de diferentes vías. Se crea una nueva subvención, llamada Aporte por Gratuidad, para todos aquellos establecimientos sin fines de lucro, gratuitos y adscritos a la subvención de educación preferencial. Por esta vía a partir de 2016 se va gradualmente cubriendo el copago, facilitando así la transición al nuevo esquema. Además, se dispone un reforzamiento de la Subvención Escolar Preferencial (SEP).

A junio de este año había 6.088 establecimientos que recibían el Aporte por Gratuidad, con un total de 1.690.904 niños y niñas cubiertos. Se proyecta que al cierre de 2016 esta nueva subvención habrá implicado un mayor gasto fiscal del orden de \$ 90.000 millones, al tiempo que el reforzamiento de la SEP habrá requerido recursos adicionales por \$ 200.000 millones.

### 5.2.2. Nuevo Sistema de Educación Pública

En un sistema de provisión mixto como el chileno, la educación pública permite asegurar la existencia de proyectos educativos plurales, no excluyentes, gratuitos y laicos. Esta debe ser un referente de excelencia y contribuir a disminuir las desigualdades. En

4 Schneider, M., G. Elacqua y J. Budkey (2006). "School choice in Chile: Is it class or the classroom?", *Journal of Policy Analysis and Management*, 25: 577-601; Contreras, D., P. Sepúlveda y S. Bustos (2010). "When Schools Are the Ones that Choose: The Effects of Screening in Chile", *Social Science Quarterly*, 91: 1349-1368.



la actualidad existen más de 5.300 escuelas y liceos públicos administrados por las 345 municipalidades del país, en los que estudian cerca de un millón 300 mil alumnos y trabajan directamente alrededor de 77.600 docentes y 56.900 asistentes de la educación.

Uno de los principales problemas de la educación pública escolar en nuestro país está relacionado con el marco institucional para su gestión. Desde los años 80, la educación pública es administrada de manera descentralizada por las municipalidades. A nivel internacional, los países que administran su educación a través de sus municipios de manera exitosa son menos desiguales que Chile, y su matrícula pública es, en casi todos los casos, mayoritaria a nivel país<sup>5</sup>. Por su parte, evidencia reciente muestra que en los países en desarrollo una fuerte autonomía a escala local no garantiza la calidad de los sistemas educativos<sup>6</sup>.

Los problemas de un sistema altamente descentralizado, como el nuestro, están relacionados con la ausencia de horizontes de desarrollo y proyección de largo plazo, carencia de planificación estratégica para el despliegue de nuevos establecimientos conforme las ciudades crecen, asimetrías temporales y territoriales dependiendo de la autoridad municipal de turno, capacidades dispares e insuficientes entre municipios, y alta dependencia al ciclo electoral. A eso se suma una baja rendición de cuentas de los alcaldes respecto de los ámbitos relacionados con la educación y dilución de responsabilidades. Además,

dada la geografía de nuestro país, los municipios difícilmente pueden funcionar como un sistema articulado, lo que dificulta que buenas experiencias se irradien e impide aprovechar economías de escala en una serie de ámbitos.

Esta realidad está en la base de las propuestas contenidas en el proyecto de Ley que crea el Nuevo Sistema de Educación Pública, que plantea un cambio profundo al marco institucional vigente en este ámbito. Para ello traspassa la responsabilidad por la gestión de la educación desde las municipalidades a nuevos órganos del Estado, más homogéneos y con mayor capacidad, fortaleciendo el rol de los directivos de los establecimientos y generando verdaderas comunidades de aprendizaje, donde las buenas experiencias se amplifiquen y se encuentren soluciones a las deficiencias. Al mismo tiempo, se define el rol de coordinación del nivel central por la marcha general del sistema, el fortalecimiento de la calidad y la mejora de la educación pública.

La nueva institucionalidad queda conformada por el Ministerio de Educación, una nueva Dirección de Educación Pública, Servicios Locales de Educación y Consejos Locales de Educación con participación de la comunidad (Figura 5.1). En la base del sistema se encuentran las escuelas, liceos y jardines infantiles, cuyos directores deberán elaborar instrumentos de gestión, coordinar el trabajo técnico-pedagógico, y propiciar el desarrollo profesional de los docentes y asistentes de la educación. También deberán velar por la integración del establecimiento y su comunidad educativa en la comunidad local.

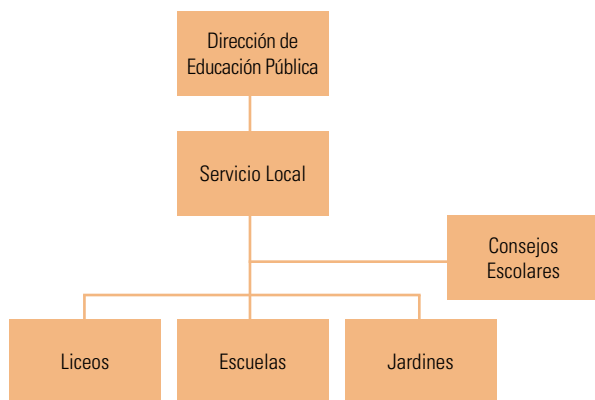
El proyecto de ley crea 68 Servicios Locales de Educación, organismos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propio, que funcionan a nivel de agrupación de comunas administrando los establecimientos bajo su cargo e impulsando mejoras en

5 De acuerdo a la OCDE, los países que tienen arreglos institucionales similares al sistema chileno (lineamientos a nivel central y administración a nivel de autoridad local/municipal) son Dinamarca, Estonia, Finlandia, Islandia, Japón, Corea, Noruega, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia y Suecia. (OECD (2015), Education Policy Outlook 2015: Making Reforms Happen, OECD Publishing).

6 UNESCO (2015), "La Educación Para Todos, 2000-2015: Logros y Desafíos", Ediciones UNESCO; Hanushek, E., S. Link y L. Woessmann, "Does school autonomy make sense everywhere? Panel estimates from PISA", Journal of Development Economics, 104: 212-232.

FIGURA 5.1

Nueva Institucionalidad para la Educación Pública



el aprendizaje. Dentro de sus funciones específicas está apoyar técnica y pedagógicamente a las escuelas y sus equipos directivos; administrar recursos humanos, financieros y materiales de los establecimientos educacionales; desarrollar profesionalmente a docentes, asistentes de la educación y directivos; y fomentar la participación de la comunidad coordinándose con entidades locales o regionales (municipios, universidades, entre otras). Para ello, al alero de cada Servicio se crean Consejos Locales de Educación, órganos colegiados de carácter consultivo y propositivo compuestos, entre otros, por representantes de la comunidad educativa y de los gobiernos locales.

También se crea una Dirección de Educación Pública, dependiente del Ministerio de Educación, que se encargará de coordinar y brindar asistencia técnica a los Servicios Locales y deberá proponer, cada cuatro años, la Estrategia Nacional de Educación Pública, que orientará las acciones de los distintos integrantes del sistema. Esta política considerará aspectos tales como cobertura y retención de estudiantes en el sistema; convivencia escolar; apoyos para el aprendizaje; inclusión y atención diferen-

ciada a los estudiantes; implementación curricular; y colaboración y articulación entre los sectores y niveles educacionales.

La creación y funcionamiento de esta nueva institucionalidad tendrá financiamiento directo consagrado en las sucesivas leyes de Presupuestos. Ello incluye la dotación necesaria para atender a poblaciones diferentes según su vulnerabilidad o su ruralidad, entre otros factores críticos. Los recursos que antes se descontaban de las subvenciones escolares para solventar la administración educacional municipal se destinarán al Servicio Local, que podrá distribuirlos para atender diferentes necesidades de sus establecimientos.

La Ley considera una instalación gradual y progresiva del nuevo sistema, permitiendo la acumulación de aprendizajes y la realización de ajustes y mejoras entre una etapa y otra, respetando los derechos de quienes hoy trabajan en el sistema y permitiendo aprovechar al máximo las buenas prácticas que existen en la educación municipal, proyectándolas e integrándolas al nuevo sistema.

La nueva institucionalidad para la Educación Pública considera un gasto adicional en régimen de más de \$ 200.000 millones, de los cuales un 96% corresponde a la operación de los Servicios Locales de Educación. En consideración de la gradualidad dispuesta en la ley, para 2017 se estima un gasto adicional cercano a los \$ 12.000 millones, de los cuales aproximadamente \$ 6.500 millones corresponden a la instauración de la Dirección de Educación Pública y unos \$ 5.500 millones a la puesta en marcha y operación de los primeros Servicios Locales<sup>7</sup>.

7 Montos corresponden a los indicados en el Informe Financiero N° 158, llevados a pesos de 2016.

### 5.3. EDUCACIÓN SUPERIOR

Una de las características más notables de la educación superior en Chile en los últimos 25 años es el fuerte incremento de la matrícula. La cobertura pasó de 20,9% en 1991 a 86,6% en 2014, incluso por sobre el promedio de la OCDE (Gráfico 5.12).

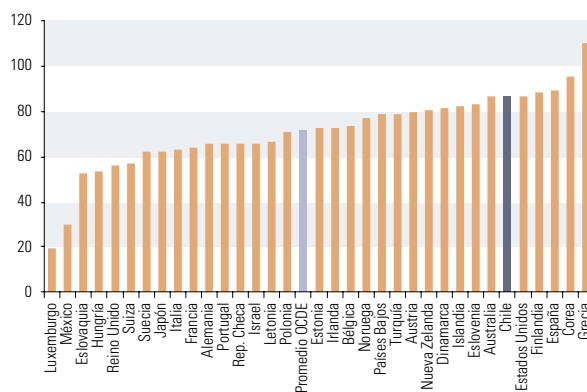
Este aumento en la matrícula refleja, por una parte, la expansión de la oferta por parte de instituciones privadas, tanto universidades no pertenecientes al CRUCH como centros de formación técnica (CFT) e institutos profesionales (IP). Dichas casas de estudio representan hoy el 78% de la matrícula de primer año, mientras que las universidades estatales y las privadas miembros del CRUCH (G9), el restante 22% (Gráfico 5.13). El crecimiento de la matrícula también se explica por las políticas públicas que han generado oportunidades de financiamiento, en términos de becas y créditos, para estudiantes de ingresos medios y bajos.

Las implicancias que tiene el nivel socioeconómico de las familias en el acceso a la educación superior se ven reflejadas en la dispar composición socioeconómica del alumnado en los distintos tipos de instituciones de educación superior. Mientras que en los CFT e IP la mayor parte de los estudiantes provienen de los primeros cinco deciles de ingreso, en las universidades la mayoría pertenece a los segmentos medio o alto; caracterización que es más marcada en las universidades privadas. No obstante, se observa que una fracción importante de los alumnos de estas últimas entidades pertenece a los grupos de menores ingresos (Gráfico 5.14).

Los principales desafíos de la educación superior en la actualidad están relacionados con su calidad y con la posibilidad de un acceso más equitativo. Los resultados de la última Encuesta de Habilidades en

GRÁFICO 5.12

Cobertura a Nivel Terciario, 2014  
(Porcentaje)

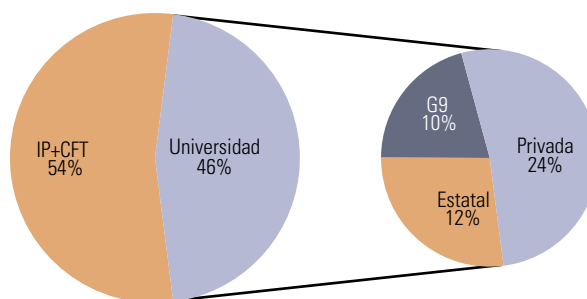


Nota: Corresponde a Tasa de Matrícula Bruta (ver nota al pie N° 2).

Fuente: UNESCO Institute for Statistics

GRÁFICO 5.13

Matrícula de Primer Año por Tipo de Institución de Educación Superior, 2016  
(Porcentaje)

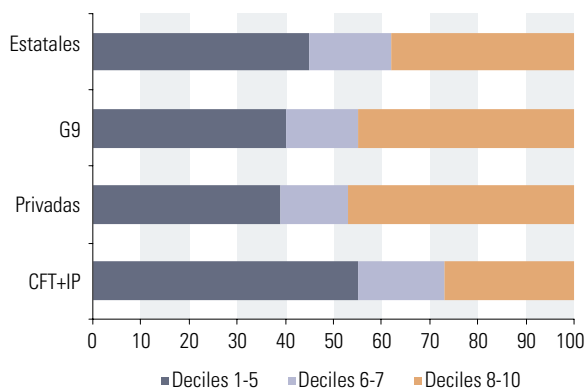


Fuente: Servicio de Información de Educación Superior, Mineduc

Adultos, elaborada por la OCDE, muestran que los mayores de edad en Chile alcanzan puntajes sustantivamente menores que los del promedio de los países miembros de esa organización, independiente del nivel de educación alcanzado.

**GRÁFICO 5.14**

Distribución Socioeconómica de Alumnos Según Tipo de Institución, 2015  
(Porcentaje)



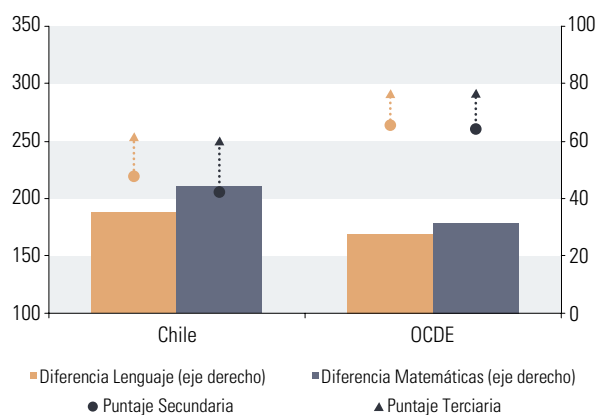
Fuente: Elaboración propia en base a datos 2015 del Sistema de Información de Educación Superior (Mineduc) y Registro Social de Hogares (Ministerio de Desarrollo Social)

Cuando se mide la diferencia entre los puntajes de aquéllos que sólo tienen educación secundaria y los que cuentan con educación terciaria, se observa que esta última produce un incremento sustantivo en los puntajes, superior al que se da en el promedio de la OCDE. Así, la educación terciaria en Chile contribuye a cerrar las brechas que se generan en los primeros niveles formativos, pero su efecto no es suficiente para equipararnos con otros países donde la educación secundaria entrega un mayor nivel de habilidades (Gráfico 5.15).

Por otra parte, los datos agregados esconden la gran heterogeneidad de la calidad en nuestro sistema de educación superior. El sistema de acreditación, que evalúa una serie de procesos e indicadores de la calidad de las instituciones, muestra gran dispersión en los resultados. Las universidades actualmente acreditadas lograron, en promedio, 4,4 años de acreditación, y sólo dos de ellas (el 4% del total) han alcanzado el máximo

**GRÁFICO 5.15**

Puntajes PIAAC y Diferencia entre la Educación Secundaria y Terciaria  
(Puntos)



Fuente: Encuesta de Habilidades en Adultos, PIAAC. OCDE. Junio de 2016

de siete años. Trece universidades no cuentan con ningún tipo de acreditación: nueve de ellas porque la acreditación fue rechazada y cuatro porque simplemente no se han presentado al proceso. En el caso de los CFT e IP, el promedio de años de acreditación es aún más bajo.

Otro de los problemas de la educación superior en Chile está relacionado con su alto costo y con el esquema de financiamiento. Como fracción del PIB, Chile es uno de los países que más gasta en educación terciaria dentro de la OCDE. Por su parte, y a diferencia de otros países de ese bloque, gran parte lo financia el sector privado, lo que significa que recae en los propios estudiantes y sus familias (Gráfico 5.16). Esto se ve reflejado en los elevados aranceles que pagan los estudiantes en Chile comparado con otros miembros de la OCDE (Gráfico 5.17).

Más aun, los aranceles explican más del 40% de los ingresos de las universidades del Consejo de Rectores y aproximadamente el 80% en el caso de los planteles privados no integrantes del CRUCH. Esto refleja

que una parte relevante de los recursos recolectados por concepto de arancel son destinados a funciones no docentes (Gráfico 5.18). El proyecto de Reforma a la Educación Superior se hace cargo de esta realidad, incorporando una regulación de aranceles basada en

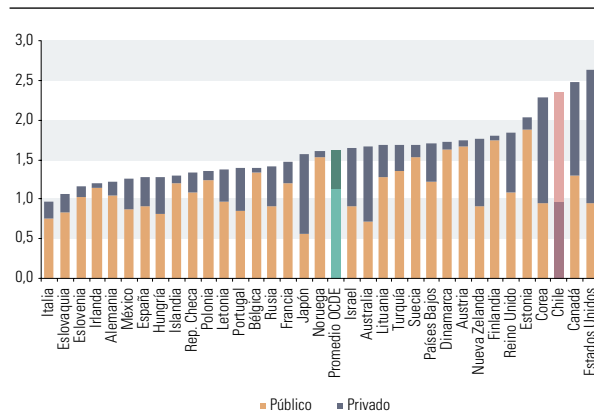
costos y creando un fondo especial para las funciones de investigación y creación artística.

Para reducir las limitaciones de acceso que enfrentan jóvenes con alto potencial y que provienen de grupos vulnerables y medios, en las últimas décadas se ha venido potenciando un sistema de becas de arancel y mantención para alumnos de los deciles de menores ingresos, así como otros ayudas asociados al mérito académico y a situaciones especiales (becas por origen indígena, discapacidad, entre otras). También se desplegó un régimen de créditos para financiar la educación con beneficios como tasas preferentes (Fondo Solidario de Crédito Universitario) o garantía estatal (Crédito con Aval del Estado). Este último ha sido complementado con beneficios de cargo fiscal que reducen la carga del crédito, como el subsidio al interés y el pago máximo en función de los ingresos percibidos.

Además de las becas y créditos, el Gobierno ha venido impulsando un conjunto de cambios que apuntan a facilitar el acceso más allá del financiamiento. Se creó

**GRÁFICO 5.16**

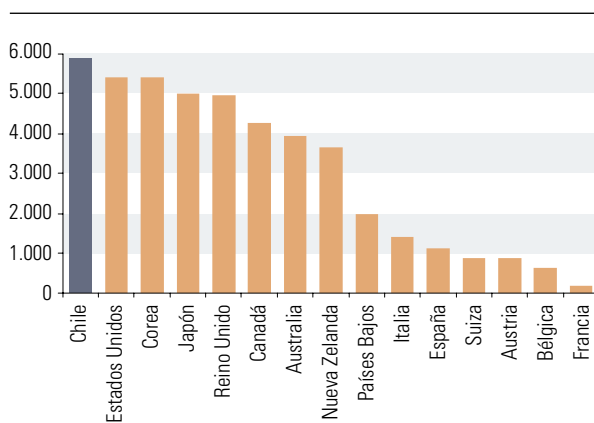
Gasto en Educación Superior, 2013  
(Porcentaje del PIB)



Fuente: OCDE, *Education at a glance* (2016)

**GRÁFICO 5.17**

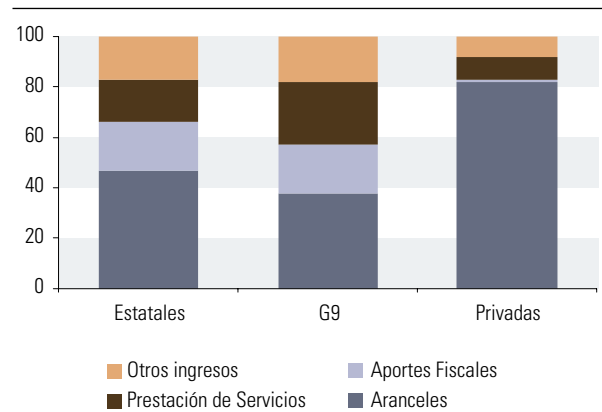
Arancel de Pregrado Promedio en Instituciones Públicas, 2010/2011  
(Dólares ajustados por PPC)



Fuente: OCDE, *Education at a glance* (2014)

**GRÁFICO 5.18**

Composición de Ingresos de las Universidades, 2014  
(Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema de Información de Educación Superior (Mineduc)

el Programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo a la Educación Superior (PACE, ver recuadro 5.1), que permite a los estudiantes meritorios de los colegios más vulnerables contar con un cupo asegurado en una institución de educación superior. En 2015, en virtud de la Ley N° 20.842, se crearon dos universidades estatales que están en proceso de instalación en las regiones de O'Higgins y Aysén. Además, en marzo de este año se promulgó la Ley N° 20.910, que creó quince Centros de Formación Técnica Estatales, como parte de la estrategia de cobertura territorial de educación pública en todos los niveles. Junto con lo anterior, la Ley de Presupuestos del Sector Público del año 2016 incorporó el primero paso en la implementación de la gratuidad en la educación superior de pregrado, beneficiando a casi 140 mil estudiantes vulnerables que cursan estudios en treinta universidades.

### 5.3.1. Proyecto de Ley de Educación Superior

El proyecto busca abordar las barreras de acceso a la educación superior relacionadas con las capacidades de pago y los instrumentos de selección de los estudiantes; la debilidad de las normas de calidad y pertinencia que han permitido un crecimiento desregulado de planteles y carreras; las fallas que ha evidenciado el sistema de control de las normas y el resguardo de la fe pública en el uso de los recursos públicos; y el financiamiento de las funciones de investigación y creación artística de las universidades.

Para ello, se propone la creación de la Subsecretaría de Educación Superior como un órgano administrativo de apoyo directo al Ministro de Educación en el diseño, coordinación, ejecución y evaluación de las políticas para el ámbito universitario y técnico profesional. La Subsecretaría será responsable de un nuevo sistema común de acceso a las instituciones de educación superior y también administrará un sistema

nacional que reunirá información clave para elaborar políticas públicas en este ámbito.

La iniciativa define un Sistema de Aseguramiento de la Calidad que considera un Consejo especializado que sustituye a la actual Comisión Nacional de Acreditación. Su objetivo principal será gestionar y resolver los procesos de acreditación institucional resultantes de la verificación de los estándares de calidad para cada nivel. Esta acreditación será obligatoria para las instituciones autónomas.

También se crea la Superintendencia de Educación Superior para fiscalizar y supervigilar el respeto de las disposiciones legales y reglamentarias que regulan este nivel, la legalidad del uso de los recursos, y la supervisión de la viabilidad financiera de las instituciones. Se contemplan regulaciones para las entidades que se organicen como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, como la exigencia de que sus controladores y asociados asuman la misma figura legal. Asimismo, se les impone la obligación de destinar sus recursos y reinvertir sus excedentes en fines educativos. Además, se incorporan prohibiciones y regulaciones estrictas a las operaciones con personas relacionadas a la institución de educación superior, con el fin de resguardar la obligación antes señalada.

El proyecto de ley define la misión y responsabilidades de las instituciones estatales de educación superior, regula sus órganos de administración y gestión, además de crear una red que las articule. Se incluye un nuevo fondo exclusivo para estas entidades, que apoyará el cumplimiento de los compromisos acordados entre cada institución estatal y el Estado, que sean necesarios para el desarrollo de país, sus regiones y el fortalecimiento institucional.

En materia de financiamiento, se plantea la gratuidad para los estudios de pregrado mediante el finan-



ciamiento público de las instituciones de educación superior que satisfagan requisitos respecto del nivel de acreditación; persecución de lucro; participación en el Sistema Común de Acceso; y aplicación de políticas y programas de acceso equitativo. Además, las instituciones adscritas deberán regirse según la regulación de aranceles y vacantes establecidas en la ley.

El proyecto también propone un diseño del financiamiento de las funciones de investigación y creación artística para aquellas universidades que accedan al financiamiento institucional para la gratuidad. La distribución de dichos recursos se realizará considerando su desempeño, medido a través de indicadores de investigación, creación artística e innovación.

El diseño de esta reforma tiene en consideración las posibilidades financieras del país. De esta forma, el compromiso de gratuidad se implementará de manera gradual, iniciando en 2016 la entrega de estudios gratuitos a estudiantes pertenecientes a los cinco primeros deciles de menores ingresos del país, junto con los demás requisitos exigidos para las universidades. Para el año 2017 podrán sumarse como instituciones elegibles para gratuidad los CFT e IP que cumplan los requisitos descritos anteriormente.

Se propone que la gratuidad se amplíe a los estudiantes del sexto decil de menores ingresos matriculados en las instituciones adscritas en 2018. La incorporación de los cuatro deciles de mayor ingreso se concretará en la medida que los ingresos del Fisco aumenten de forma de estructural, circunstancia que será evaluada según el cumplimiento de determinados umbrales en la razón de Ingresos Estructurales a PIB Tendencial (IE/PIBT), tal como se detalla en el Cuadro 5.1.

Las proyecciones de gasto fiscal asociado a gratuidad suponen que los costos están indexados a los salarios y éstos, a su vez, al crecimiento del PIB (Gráfico 5.19). Con

todo, el diseño del proyecto basado en que la cobertura adicional de la gratuidad sea respaldada por una mayor solidez fiscal, es coherente con el hecho de que los países donde existen políticas de este tipo cuentan con ingresos fiscales equivalentes al menos a un 35% de su PIB. La trayectoria descrita en el Cuadro 5.1 considera asimismo que el Estado debe hacerse cargo del financiamiento de otras necesidades sociales que requieren una gran magnitud de recursos públicos, como son salud, vivienda y pensiones, entre otras.

**CUADRO 5.1**

Cobertura de Gratuidad según Umbrales de la Razón IE/PIBT

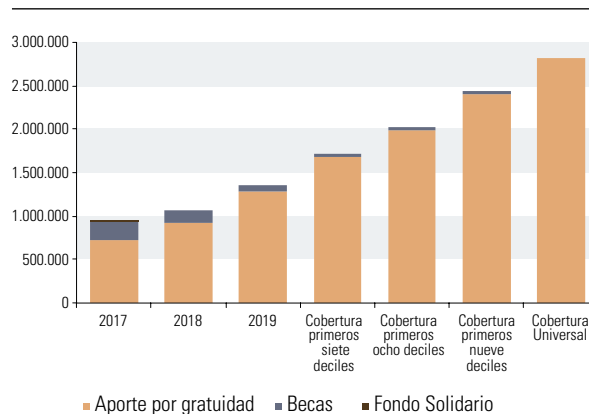
Cobertura	Umbral
Primeros siete deciles	IE/PIBT mayor o igual a 23,5%
Primeros ocho deciles	IE/PIBT mayor o igual a 24,5%
Primeros nueve deciles	IE/PIBT mayor o igual a 26,5%
Universal	IE/PIBT mayor o igual a 29,5%

Nota: El ratio IE/PIBT debe alcanzar el umbral por dos años consecutivos para gatillar la ampliación de cobertura.

Fuente: Proyecto de Ley de Educación Superior

**GRÁFICO 5.19**

Gasto Fiscal Proyectado para la Gratuidad  
(Millones de pesos de 2016)



Fuente: Dirección de Presupuestos

**CUADRO 5.2**

Mayor Gasto Fiscal por Reforma a la Educación Superior  
(Millones de pesos de 2016)

Concepto	2017	2018	2019	Cobertura siete primeros deciles	Cobertura ocho primeros deciles	Cobertura nueve primeros deciles	Gratuidad Universal
Financiamiento institucional para la gratuidad	202.718	324.905	607.600	963.634	1.266.400	1.686.001	2.060.376
Becas de Mantención para Educación Superior	4.642	18.168	65.202	64.828	72.825	76.741	65.929
Fondo para el desarrollo y mejora de las funciones de investigación y creación artística	0	5.000	10.000	50.000	100.000	150.000	200.000
<b>Total Mayor Gasto Fiscal</b>	<b>207.360</b>	<b>348.073</b>	<b>682.802</b>	<b>1.078.462</b>	<b>1.439.225</b>	<b>1.912.742</b>	<b>2.326.305</b>

Nota: Los montos efectivos del Fondo para el desarrollo y mejora de las funciones de investigación y creación artística (FICA) serán determinados en las sucesivas Leyes de Presupuesto. Sin embargo, el proyecto de ley contempla que el FICA sea incrementado anualmente en un monto al menos equivalente al doble de las eventuales disminuciones que se determinen para el Aporte Fiscal Directo.

Fuente: Informe Financiero N°91-04.07.2016, Dirección de Presupuestos

Las becas representarán un gasto fiscal cada vez menor, pues a medida que la gratuidad abarque más deciles, habrá alumnos que pasarán de recibir becas de arancel a ser beneficiarios de gratuidad (Cuadro 5.2).

La proyección del gasto por financiamiento de la gratuidad en régimen es sensible a una serie de supuestos, como la determinación que se haga de los aranceles regulados y las preferencias futuras de los estudiantes en cuanto a instituciones y carreras. Sin embargo, la estimación considerada en el informe financiero es, en orden de magnitud, similar al monto obtenido a partir de ejercicios simples que permiten calcular el costo de la docencia en educación superior. Por ejemplo, computar el arancel promedio efectivo percibido actualmente por las universidades, CFT e IP y aplicarlo sobre la matrícula proyectada para los próximos años de acuerdo a factores demográficos.

#### 5.4. CARRERA DOCENTE

Los profesores cumplen un rol fundamental en el sistema escolar, ya que su desempeño es clave para

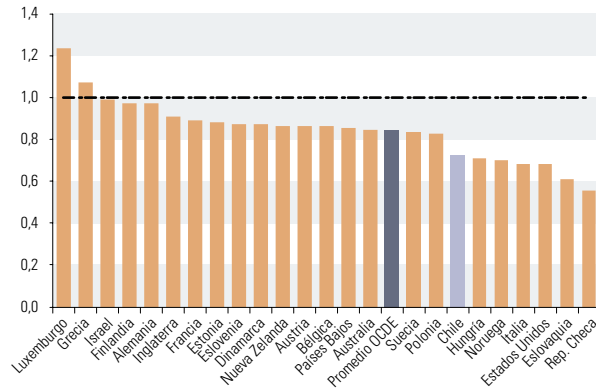
la calidad de la educación que reciben los alumnos y los resultados que ellos obtienen. Es por esto que un elemento central para mejorar la calidad del sistema educacional requiere un cuerpo docente de excelencia. Para ello, es necesario incentivar que postulantes de alta calificación estudien Pedagogía y motivar la capacitación y desarrollo profesional permanente de los profesores, con una adecuada retroalimentación, incentivos y buenas condiciones de trabajo.

Históricamente, los alumnos con los mejores puntajes en las pruebas de acceso a la educación superior no optan por carreras de Pedagogía. Una de las posibles razones es la alta carga de trabajo y las bajas remuneraciones. En general, se observa en casi todos los países que los salarios de los profesores son bajos respecto de otras profesiones con igual calificación. Sin embargo, en Chile esta diferencia se ve acrecentada (Gráfico 5.20).

La ley que crea la Nueva Carrera Docente, promulgada en marzo de este año, se hace cargo de esta realidad estableciendo un conjunto de medidas para mejorar el ejercicio y las condiciones laborales de

**GRÁFICO 5.20**

Salario de Profesores Relativo al Ingreso de otros Trabajos con Igual Calificación  
(Razón)



Nota: Salarios de los profesores de los primeros años de educación secundaria que enseñan plan común en instituciones públicas.

Fuente: OCDE, *Education at a Glance* (2015)

los profesores, definiendo nuevos requisitos para estudiar y ejercer la carrera docente, e incrementando los salarios de entrada junto con aumentos progresivos durante la vida laboral, condicionados a un proceso evaluativo.

Así, entre 2017 y 2023 se elevarán progresivamente los requisitos para acceder a las carreras de Pedagogía, cuya acreditación será obligatoria. Además, los estudiantes serán sujetos a evaluaciones diagnósticas al comienzo de la carrera y un año antes del egreso, cuya rendición será requisito para obtener el título.

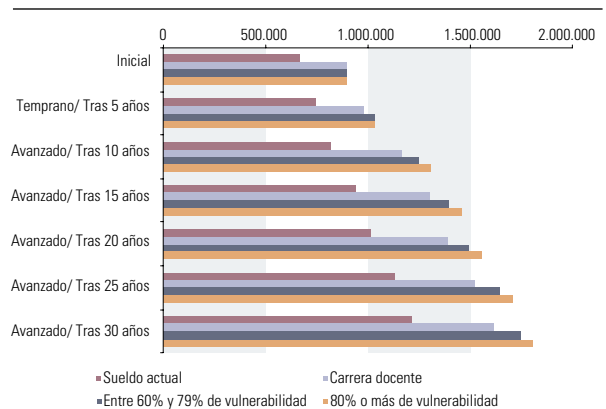
El Sistema de Desarrollo Profesional Docente se estructura en cinco tramos de desarrollo profesional a lo largo de la vida laboral: los tres primeros obligatorios (Inicial, Temprano, Avanzado) y los dos últimos voluntarios (Experto I y II). Para cada tramo se establecen requerimientos mínimos de competencias, experiencia y saberes disciplinarios y pedagógicos, los que se evalúan de manera integral, reconociendo

do las funciones ejercidas fuera del aula, el trabajo colaborativo, la innovación pedagógica, el perfeccionamiento, entre otros aspectos. El paso de un tramo a otro da posibilidades de asumir nuevas responsabilidades y mayores remuneraciones. Se apoyará especialmente a los profesores al inicio de la carrera a través de mentorías y otros sistemas de inducción.

Los educadores que recién se incorporen al mercado laboral en establecimientos adscritos al nuevo sistema, con un contrato de 44 horas, recibirán una remuneración de casi \$ 900 mil, superior en más de 25% a los salarios iniciales actuales. En promedio, las remuneraciones aumentarán en 30% para los docentes que ingresen a esta carrera, pudiendo incluso llegar a duplicarse. Además, se crea una asignación adicional que recibirán quienes se desempeñen en establecimientos con una concentración de más de 60% de alumnos vulnerables (Gráficos 5.21 y 5.22).

**GRÁFICO 5.21**

Simulación Salario de Profesores que Alcanzan el Tramo de Desarrollo Avanzado.  
(Pesos)

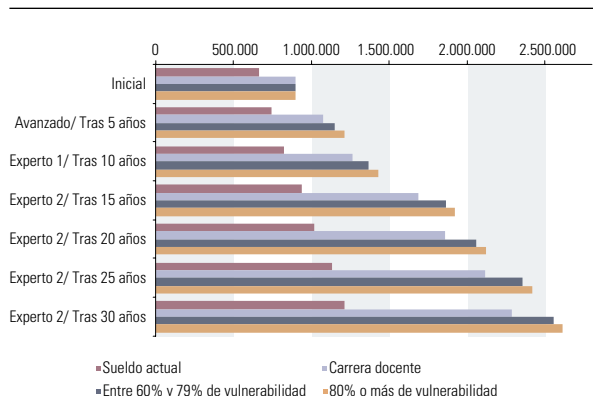


Nota: Simulación para un docente que avanza del tramo inicial al avanzado y permanece en él hasta el fin de su carrera. Vulnerabilidad entendida como porcentaje de concentración de alumnos prioritarios en el establecimiento.

Fuente: Ministerio de Educación

**GRÁFICO 5.22**

Simulación Salario de Profesores que Alcanzan los Tramos de Desarrollo Experto I y II (Pesos)



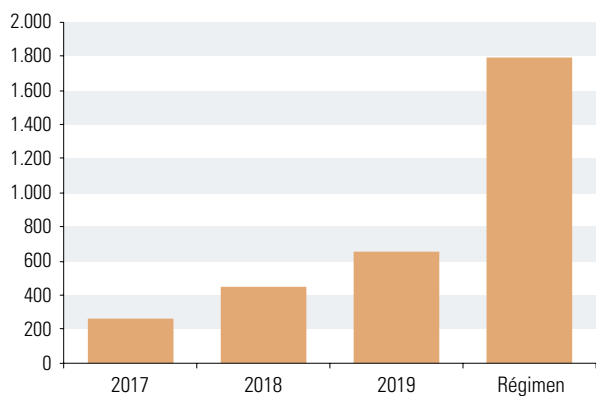
Nota: Simulación para un docente que avanza del tramo inicial al avanzado y sigue a los tramos voluntarios. Vulnerabilidad entendida como porcentaje de concentración de alumnos prioritarios en el establecimiento.  
Fuente: Ministerio de Educación

Adicionalmente, los docentes contarán con más horas no lectivas (fuera de aula) para destinarlas a capacitación y a preparar docencia. A partir de 2017, el tiempo no lectivo aumentará a 30% de las horas del contrato, subiendo a 35% en 2019. Los profesores que trabajen en establecimientos vulnerables recibirán una bonificación tanto en remuneraciones como en tiempo no lectivo.

La nueva carrera docente involucra recursos sustantivos por parte del Estado. Está contemplado que en 2017 se destinen más de \$ 270 mil millones y que en

**GRÁFICO 5.23**

Gasto Fiscal Proyectado en Carrera Docente (Miles de millones de pesos de 2016)



Fuente: Dirección de Presupuestos

régimen se llegue a \$ 1.800.000 millones, equivalentes a un 1% del PIB (Gráfico 5.23). Este gran esfuerzo financiero del Estado, que mejora las condiciones para el ejercicio de la pedagogía e incorpora incentivos adicionales al desarrollo profesional de los maestros, es la reforma más importante a la carrera docente en los últimos 20 años, y dará paso a un incremento sustancial en la calidad de la educación que reciben los niños y niñas en etapa escolar, contribuyendo de forma efectiva al cierre de brechas y a un desarrollo más inclusivo y sustentable en el largo plazo.

## RECUADRO 5.1

**Programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo**

El año 2014 se instauró el Programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo (PACE), que busca ampliar el derecho a la educación superior de estudiantes de sectores vulnerables, garantizándoles un cupo en ese tipo de instituciones y ayudándolos tras su ingreso para disminuir la deserción.

El programa apoya a los alumnos durante la Educación Media y los guía posteriormente cuando acceden a la Educación Superior, con una etapa de nivelación cuyo objetivo es sostenerlos en el sistema, además de entregar apoyo hasta que logren su titulación. Los estudiantes reciben acondicionamiento académico, orientación vocacional y participan en actividades de que allanan su entrada a la educación superior.

El programa comenzó en 2014 en forma piloto con estudiantes de tercero medio y ha ido escalando durante 2015 y 2016. Los criterios utilizados al momento de incorporar establecimientos al PACE son: mayor concentración comunal de estudiantes prioritarios, según los indicadores de vulnerabilidad que sistematiza la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas; una estructura jurídica que no permita el lucro; que el establecimiento reciba la subvención escolar preferencial (SEP); y que los participantes de educación media asistan en régimen diurno.

Para lograr sus objetivos, el programa ejecutó \$ 9.399 millones en 2015 y se proyecta que al cierre de 2016 habrá generado un gasto anual de \$ 10.469 millones. En el Cuadro 5.3 se exponen cifras sobre la trayectoria y cobertura –respecto de estudiantes, establecimientos y comunas– que ha mostrado el PACE desde que se realizó su piloto en 2014.

**CUADRO 5.3**

Programa PACE

Programa PACE	2014	2015	2016
Establecimientos que se suman por año	69	287	100
Cantidad de establecimientos PACE (acumulados)	69	356	456
Cobertura de estudiantes de Enseñanza Media (cada año)	7.614	56.854	74.562
Comunas con cobertura PACE	34	292	304
Regiones	6	14	15

Fuente: Ministerio de Educación