

CAPÍTULO V

EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN

LA MANERA EN QUE se establece un mecanismo a través del cual el Estado provee financiamiento para el mantenimiento y fortalecimiento de la función pública que es la educación se encuentra determinada por la estructura de metas sociales presente en el estilo de desarrollo vigente. En el caso de Chile, pueden identificarse con claridad dos estilos de desarrollo distintos que, a su vez, dan lugar a modelos de financiamiento diferentes. La manera en que el Estado asume esta función es parte central de la orientación política de los bloques dominantes. Separado por el cambio en el modelo de desarrollo y el advenimiento de un nuevo sector dominante con la dictadura militar, hay un antes y un después a la hora de evaluar los roles que asume o desplaza de su ámbito de acción el Estado. La modernización y el desarrollismo son el antes. El neoliberalismo, el después.

1. PAPEL DEL ESTADO EN EL PROCESO MODERNIZADOR

En el contexto del crecimiento del Estado desarrollista, el sistema educacional experimentó una gran expansión, acorde con las concepciones imperantes acerca del desarrollo nacional y, por ende, de la relevancia de la educación en el proceso modernizador.

Un elemento distintivo de esta etapa es la importancia del rol del Estado como orientador y gestor de iniciativas industrializadoras y de modernización. En ese orden de cosas, el objetivo de fortalecer una infraestructura económica nacional (puertos, puentes, caminos, electricidad, etc.) se acompañaba de la creación de grandes empresas destinadas a producir insumos y materias primas estratégicos para la nueva etapa, caracterizada por mayores grados de autonomía respecto a los inestables mercados internacionales de los cuales se demandaba buena parte de los bienes manufacturados que se consumían internamente.

Del mismo modo que la oferta de fondos permitía a los empresarios llevar a cabo proyectos productivos, el desarrollo de las funciones públicas vinculadas a la educación y la salud les permitía contar con una fuerza de trabajo educada y sana.

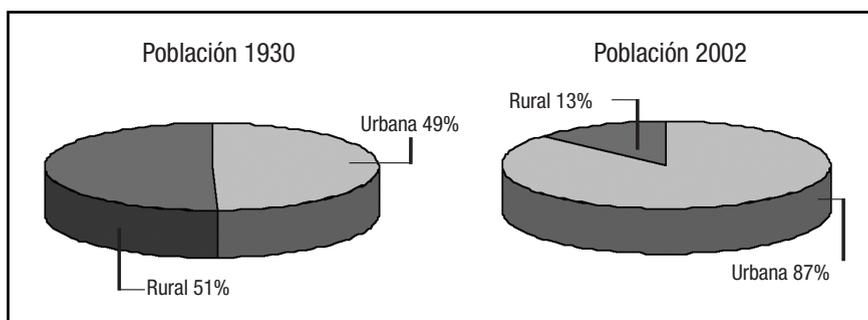
Este carácter del Estado, más intervencionista en los diferentes planos de la vida social y del quehacer económico, se consolidó en función de tres factores. El primero, la existencia de un empresariado industrial y de grupos profesionales que habían detectado las limitaciones de un modelo de desarrollo fuertemente orientado al exterior por la vía de la exportación de materias primas que, dada la vulnerabilidad que mostraba ante los impactos de las crisis externas, era esencialmente precario⁴⁷. El segundo factor es el desarrollo de una ideología política favorable a la intervención directa del Estado, sustentada en la formación y ascenso de nuevos grupos sociales, en particular las capas medias y sectores obreros, que demandaban al Estado hacerse responsable del bien común. Este aspecto se fundamenta también en la instalación del ideario keynesiano en política económica, que sitúa en un lugar privilegiado el rol del Estado, tanto en el corto plazo, impulsando la economía hasta una posición de equilibrio de pleno empleo, como en el largo plazo, generando las condiciones para el desarrollo. Al Estado le cabía así una doble misión: ser agente regulador del ciclo económico y ser redistribuidor del ingreso. Finalmente, se hizo necesaria la presencia de un equilibrio de fuerzas políticas en virtud del cual fue conformándose el acuerdo en torno al desarrollo del aparato público.

Uno de los principales efectos de este largo proceso de modernización está plasmado en la composición demográfica de la población, la que a través del siglo XX paulatinamente desarrolló un proceso migratorio que la llevó a asen-

47 Según estimaciones de la Liga de las Naciones, organismo antecesor de Naciones Unidas, el país más afectado en el mundo por la crisis de 1929 fue Chile. La razón es esencialmente el grado de apertura de la economía que se traduce en una mayor exposición a los *shocks* externos. Ver Meller, Patricio 1996 *Un siglo de Economía Política en Chile (1890-1990)* (Santiago: Andrés Bello).

tarse en las ciudades. Esta migración interna constituye el soporte no sólo de un nuevo perfil social con fuerte acento en los trabajadores y capas medias, sino además de la nueva estructura de demandas y necesidades de servicios sociales como la salud y la educación.

GRÁFICO N° 10



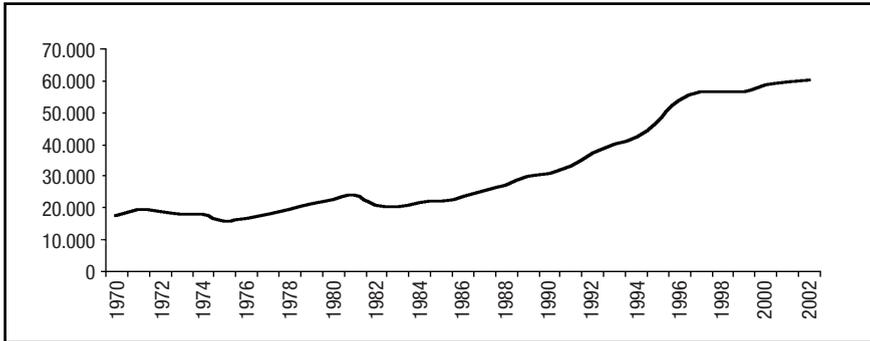
Fuente: elaborado con datos del INE, varios censos nacionales.

Los últimos setenta años marcan de manera indeleble el tránsito desde una sociedad agraria y un Estado oligárquico hasta un perfil de sociedad capitalista de rápida expansión urbana. Esta radical transformación trae consigo nuevos desafíos y necesidades, entre las cuales se encuentra la de ampliar la calidad de la fuerza de trabajo, lo que acarrea a su vez el surgimiento de un sistema nacional de educación.

En este contexto, la educación resulta un agente protagónico. La capacidad de la sociedad y el modelo de desarrollo para reconvertirse de un modelo tradicional, rural-oligárquico, a uno moderno, urbano-industrial, pasa por consolidar una fuerza de trabajo con un grado de calificación general tal que le permita asumir tareas en la nueva estructura de empleo en gestación. Si bien durante el ciclo salitrero el Estado comenzó a asumir funciones importantes en torno a la educación, hasta ese momento gruesamente en manos de la beneficencia, es en la primera etapa del período modernizador cuando se desarrollará su mayor expansión y consolidación como sistema. Esta etapa se extiende desde inicios de los años '40 hasta mediados de los '70.

Luego de un largo período de rápido desarrollo, entre 1960 y 1973, el sistema educacional público sufrió un deterioro sin precedentes durante la etapa dictatorial, para recobrar un ritmo acelerado de recuperación y transformación durante los gobiernos de la Concertación.

GRÁFICO N° 11
PRODUCTO INTERNO BRUTO (EN DÓLARES 2002)

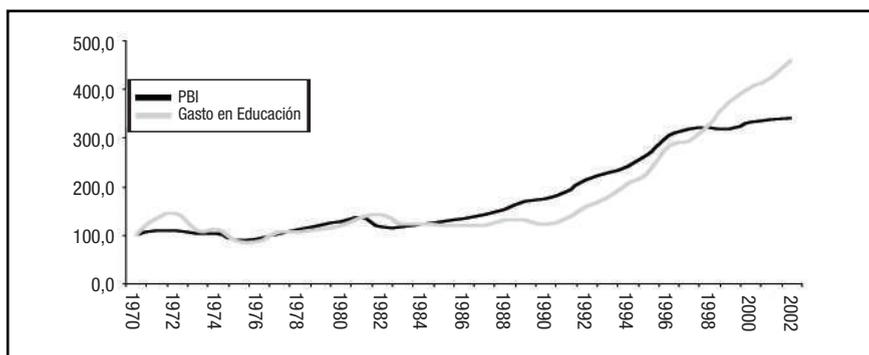


Fuente: elaborado con datos extraídos del Informe de Remuneraciones Docentes de CENDA.

Independientemente de importantes contracciones o años de estancamiento, como es el caso de 1982-1983 y 1998-1999, el comportamiento del Producto Interno Bruto en Chile presenta un importante aumento. Esta variable refleja el promedio de desempeño de los diversos sectores productores de bienes y servicios, con los cuales es posible contrastar el comportamiento de la educación como actividad económica.

Como se aprecia en el siguiente gráfico, son escasos los momentos en los cuales el gasto en educación ha sobrepasado el comportamiento del Producto Interno Bruto, situación que indica mejoras absolutas en cuanto a la cantidad de recursos aplicados a ese sector. Particularmente puede apreciarse este tipo de situación durante el período inicial de los años '70 y los últimos años de la década del '90. El efecto que se observa en 1982, más que a una política de desarrollo sectorial, es resultado de la violenta caída del Producto Interno Bruto, que ese año superó el -13%.

GRÁFICO N° 12
EVOLUCIÓN DEL PBI Y EL GASTO EN EDUCACIÓN



Fuente: elaborado con datos extraídos del Informe de Remuneraciones Docentes de CENDA.

Durante la década del 60 el problema educacional en Chile se diagnosticaba básicamente como un problema de cobertura. En el contexto de las doctrinas de la modernización, que acompañaron los esfuerzos industrializadores en la región, el contar con una fuerza de trabajo con una mínima calificación convencional pasó a ser un factor crítico a la hora de evaluar la factibilidad del esfuerzo modernizador. Con ese fin se llevó adelante una reforma de la educación, en el gobierno de Eduardo Frei Montalva, que, en el marco de una reforma integral, redujo la jornada escolar a medio día⁴⁸. En dicha condición, el efecto de ampliación en la cobertura satisfizo largamente los objetivos perseguidos, en tanto implicó la duplicación de la capacidad instalada debido a la reducción de la jornada. Ello se tradujo en la posibilidad de implementar la reforma general sin necesidad de incurrir en una parte importante del costo que para el Estado habría significado la ampliación de la cobertura.

2. GASTO EN EDUCACIÓN: EL EFECTO DE LAS POLÍTICAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL

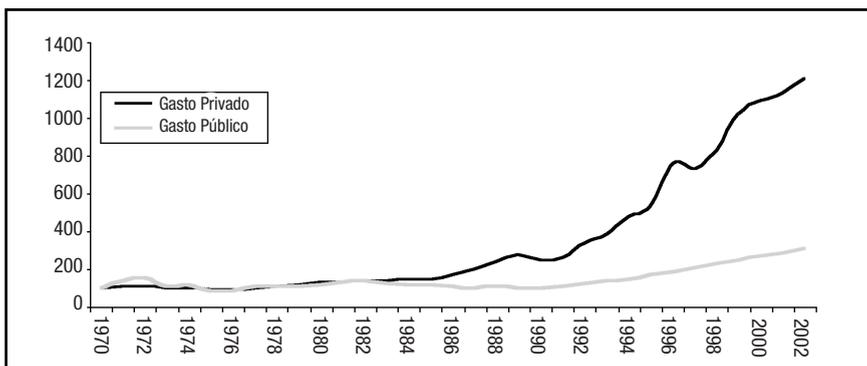
En términos absolutos, los recursos que el Estado destinó a educación, luego de alcanzar un máximo de 1.583 millones de dólares en 1972, cayeron a 877 millones en 1975 y a 1.026 millones de dólares en 1990. En cambio, durante la década del '90 el gasto casi se triplicó, alcanzando una cifra cercana a los 2.800 millones de dólares en 2001, y, en relación con el valor de principios

48 Otra gran reforma educacional en Chile se realizó en 1928 durante la dictadura de Carlos Ibáñez (1927-1931). Estas reformas son definidas como integrales, en tanto abarcan las distintas dimensiones del sistema educativo: planes, programas, jornada, etcétera.

de los años '70 resultó un 77% superior⁴⁹. Esta cantidad de recursos, vistos como una proporción del Producto Interno Bruto (PIB), muestra sin embargo una situación bastante diferente. Mientras el gasto público en educación alcanzó en el año 2000 un nivel equivalente al 4,2% del PIB, este mismo parámetro se encontraba en 1972 en un rango del 7,2% del PIB, es decir, un 42% inferior al valor alcanzado en 1972. El gasto privado, en cambio, ha crecido aceleradamente desde la década del '80 y, para el 2000 representaba aproximadamente un 3,3% del PIB. El gráfico siguiente expresa esta notable divergencia y refleja un acentuado proceso de privatización de la educación. Las tempranas políticas de ajuste estructural implementadas desde inicios de los años ochenta generaron un proceso privatizador mediante la aplicación simultánea de dos iniciativas: disminuir drásticamente los aportes directos del Estado al sector y modificar las normativas para abrir espacio a una iniciativa privada apoyada en el subsidio del Estado.

El deterioro que mencionado en cuanto a los recursos que el sector público destina a educación, resulta particularmente evidente durante el período de la dictadura militar, en el cual se asentaron las bases del nuevo modelo de desarrollo que hasta hoy prevalece en Chile. La política sectorial llevada adelante ha buscado, con bastante éxito, desarrollar un mercado en el sector. El comportamiento del gasto privado justamente refleja una notoria expansión de la inversión sectorial.

GRÁFICO N° 13
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO Y PRIVADO EN EDUCACIÓN



Fuente: elaborado con datos extraídos del Informe de Remuneraciones Docentes de CENDA.

49 Todas las cifras están expresadas en dólares del año 2000.

3. CRISIS DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN

La situación actual del sector educación en Chile revela una crisis que tiene aristas y causas diversas. Simultáneamente se aprecian presiones de gasto y restricciones de financiamiento estatal.

Desde una perspectiva de mediano plazo, existe el imperativo de culminar el último proceso de reforma que debe conducir a la homogeneidad del sistema de Jornada Escolar Completa (JEC), como una manera de mejorar la calidad y equidad de la educación, objetivos primordiales de las políticas educativas desde la década del 90. Esto involucra cuantiosos volúmenes de inversión destinados a incrementar la infraestructura inmueble y de equipamiento de las escuelas, así como las horas de clases.

Al anterior factor de aumento del gasto en educación se suma la demanda de los docentes por recuperar la deuda histórica que el Estado mantiene desde la década del 70. Esta deuda es resultado de la pérdida de poder adquisitivo de las remuneraciones docentes, como se ha analizado en el acápite anterior, y de la deuda previsional de las municipalidades, que habiendo descontado los fondos desde los salarios de los profesores no los han integrado a sus cuentas de capitalización en las AFPs.

Desde el punto de vista de la contracción de ingresos, el elemento fundamental que explica tal situación es el tipo de política económica que se viene aplicando desde la llamada “crisis asiática”, que tuvo un importante efecto negativo sobre el comercio exterior de Chile y sobre su balanza de pagos. En momentos en que la contracción de la demanda interna reducía la actividad económica hasta un nivel de recesión en que el desempleo abierto llegó más que a duplicarse, el Banco Central y el gobierno optaron por profundizar la crisis, al constreñir el gasto público y elevar la tasa de interés. Esta política de restricción presupuestaria afectó, entre otros sectores, a la educación municipal y privada subvencionada.