

CAPÍTULO 7

EL FINANCIAMIENTO ESCOLAR EN CHILE

ÁLVARO SILVA

CLAPES UC

SERGIO URZÚA

U. of Maryland & Clapes-UC

INTRODUCCIÓN

La legislación chilena obliga a todo individuo entre los 5 y 17 años de edad a asistir a algún establecimiento educacional. Esta obligación, sin embargo, no ha sido acompañada de esfuerzos por asegurar la calidad de los servicios educacionales impartidos en los niveles prebásico, básico y medio. El aseguramiento de la calidad en estos niveles es una viga estructural para alcanzar y sustentar el desarrollo (Barro, 2001; Judson, 2006). Tal visión cobra crítica importancia ante los rápidos cambios tecnológicos. Una población que no posee las habilidades requeridas por el mercado laboral o no cuenta con las aptitudes para desempeñarse en el sistema de educación superior no puede aprovechar las inmensas posibilidades de progreso que, de la mano de las nuevas tecnologías, está ofreciendo la nueva revolución industrial. Tal desconexión impacta directamente en el bienestar de la población.

Un sistema educativo a la altura de las nuevas circunstancias no se construye sin un sistema de financiamiento adecuado. Los recursos son siempre escasos, por lo que su utilización eficiente es condición necesaria para asegurar calidad y pertinencia. Las posibilidades de aumentar el aporte del Estado en el sector educacional a partir del crecimiento económico, la promoción del rol de las familias y el entorno en este proceso, el diseño de mecanismos de incentivos que promuevan el mérito e inclusión, y la integración del sector privado al desarrollo de un sistema educativo que se ajuste a las nuevas realidades, son todos ingredientes esenciales para asegurar un sistema de educación de calidad.

En el presente texto planteamos una visión crítica de la dinámica del gasto en educación en Chile y mostramos cómo tal tendencia ha sido el resultado de políticas públicas que no han tenido necesariamente como objetivo maximizar el retorno social del gasto del Estado

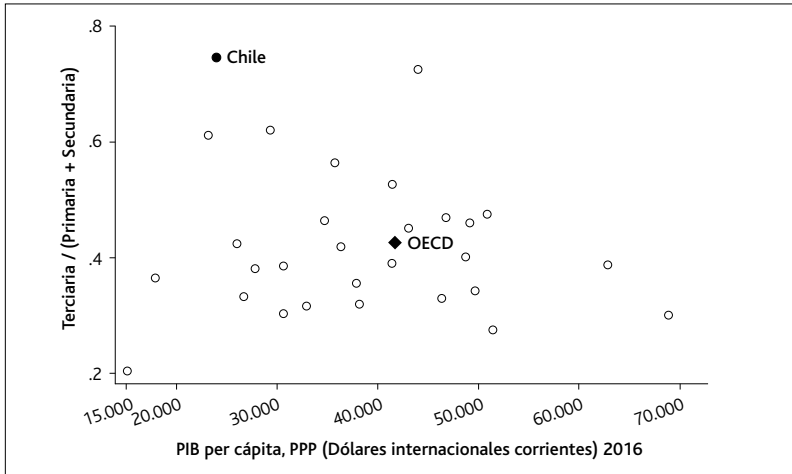
en educación en el largo plazo. En particular, argumentamos que la priorización por parte del sector público de financiar educación superior en desmedro de los primeros niveles apunta en la dirección contraria de lo que la evidencia y las tendencias mundiales reconocen como la práctica adecuada (Keller, 2006). De hecho, las reformas implementadas durante el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet han acelerado tal desacople. La promesa de gratuidad universal en el nivel educacional más alto representa una mochila financiera que tiene consecuencias de corto y mediano plazo. Por otra parte, la revisión del sistema de financiamiento de los establecimientos educacionales en los niveles básico y medio también adoleció de falencias. La eliminación del financiamiento compartido es un ejemplo. Tal sistema existe en varios países del mundo (OECD, 2017b; Koinzer, Nikolai, & Waldow, 2017) y su impacto en la calidad educacional es materia de continuo debate tanto en Chile (Gallego, 2002; Mizala & Torche, 2012) como en el mundo (Epple, Romano, & Urquiola, 2017). La forma en que se avanzó en su eliminación impacta sobre el monto total de los recursos destinados a la educación en Chile. Concluimos con propuestas conducentes a reorientar los esfuerzos públicos en el sector.

¿CUÁNTO GASTA CHILE EN EDUCACIÓN?

La evidencia permite identificar dos importantes desafíos para el desarrollo futuro de un sistema educativo en los niveles obligatorios en Chile (incluyendo el preescolar, obligatorio desde el 2015). En primer lugar, la necesidad de continuar con los avances presupuestarios destinados al financiamiento. Entre otras cosas, esto implica evaluar alternativas para permitir el aporte privado, una característica histórica del sistema chileno. Un segundo desafío es ajustar la importancia relativa que ha cobrado el financiamiento de la educación superior.

La Figura 1 presenta el gasto total en educación superior relativo al gasto en los niveles básico y medio en función del ingreso per cápita para un conjunto de países de la OECD. Los resultados muestran que, en general, los primeros dos niveles de educación reciben mayor prioridad desde el punto de vista presupuestario que el tercero. A modo de ejemplo, en el 2016 entre los países de la OECD, el gasto en educación básica y media alcanzó el 3,6% del PIB, mientras que en educación superior el 1,6%.

FIGURA 1
GASTO TOTAL EN EDUCACIÓN SUPERIOR RELATIVO A GASTO TOTAL
EN NIVELES DE EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA EN PAÍSES OECD POR PIB
PER CÁPITA (AÑO 2016)



Fuente: Datos de gasto por nivel educacional provienen de OECD (2017a). Ingreso per cápita proviene del Banco Mundial.

Se observa que Chile se desvía de la tendencia internacional. De acuerdo con las cifras, mientras el país destina el 3,1% de su PIB al nivel básico y medio, el 2,6% es destinado al superior¹.

Para comprender el origen de tal anomalía, es necesario revisar brevemente la actual estructura de financiamiento del sistema chileno. En lo relativo a los niveles básico y medio, este sistema ha estado constituido por tres tipos de establecimientos educacionales:

- i. *Establecimientos públicos*: Administrados por las municipalidades, que recibían aportes directos del Estado y que eran en su vasta mayoría gratuitos para todos los individuos (si bien podían permitir copago),
- ii. *Establecimientos particulares subvencionados*: Administrados por privados con financiamiento del Estado (condicional en ciertos atributos) que podía ser complementado por un copago por parte de las familias, y

1 Tales cifras responden a una tendencia creciente. En particular, en el año 2005 el gasto en educación básica y media alcanzaba el 3,6% del PIB, mientras que en superior el 1,9%, más cercano al promedio, por ejemplo, de la Unión Europea y OECD.

ii. *Establecimientos particulares*: Administrados por privados, financiados solamente con el aporte de las familias.

El sistema de financiamiento de los establecimientos públicos y particulares subvencionados ha funcionado bajo un esquema de transferencias desde el Estado por estudiante. En la práctica, esto implica que la mayor parte de los recursos económicos de cada establecimiento depende directamente de su matrícula total y asistencia. Así, el Estado traspasa a los municipios (sostenedores públicos) o a los administradores privados (sostenedores de los colegios particulares subvencionados) un monto de recursos directamente proporcional al número de estudiantes del colegio, en función de su nivel y características². En términos agregados, el año 2016, el 50 por ciento del total del presupuesto educacional del Estado, alrededor de US\$ 6.940 millones, estuvo asociado a alguna forma de subvención. De estas, cerca del 90% fue asignado al sector privado^{3,4}.

Este sistema es complementado con distintas iniciativas destinadas a mejorar la infraestructura y el capital humano de los equipos educativos, incluyendo subvenciones por desempeño de excelencia individual y colectiva, así como también incentivos al desempeño en condiciones difíciles.

La Figura 2 muestra la evolución del gasto total del gobierno en educación por niveles. Si bien el aumento ha sido estable (en precios

2 Tal lógica, si bien ha sido interpretada como un sistema de voucher a la demanda, en la práctica es un sistema de subsidio a la oferta, más parecido a los colegios charter de los Estados Unidos.

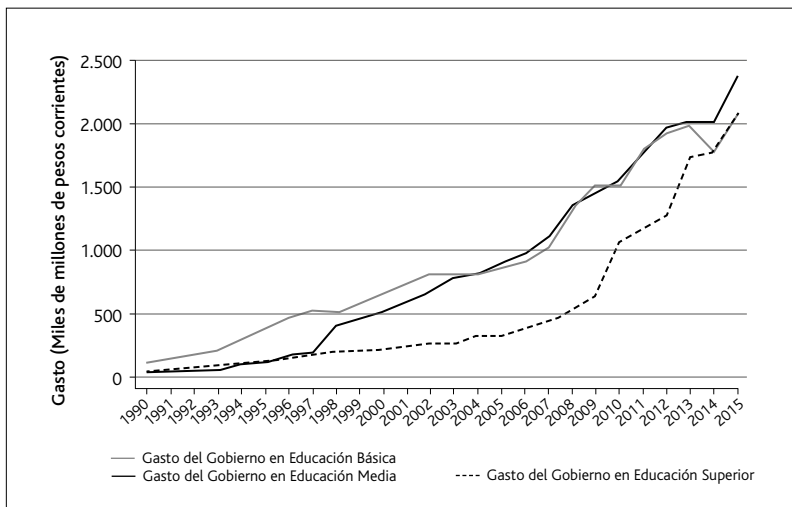
3 Cálculo se realiza con los montos finales ejecutados acumulados al cuarto trimestre del 2016.

4 Una subvención importante a este respecto es la Subvención Escolar Preferencial (SEP). Esta subvención fue implementada en Chile a comienzos del año 2008 con el objeto de promover un *"mejoramiento de la calidad de la educación de los establecimientos educacionales subvencionados, que se impetrará por los alumnos prioritarios y alumnos preferentes que estén cursando primer o segundo nivel de transición de la educación parvularia, educación general básica y enseñanza media"* (Ley No 20.248, Art. 1). Los alumnos prioritarios bajo esta ley son aquellos cuyas condiciones socioeconómicas de los padres no les permiten participar plenamente del proceso educativo. La calidad de prioritario se determina por el Ministerio de Educación en base a criterios como pertenencia al sistema Chile Solidario o Tramo A del Fondo Nacional de Salud (FONASA), ingresos familiares del hogar, escolaridad de la madre, entre otros. Los alumnos preferentes, por otro lado, son todos aquellos que no siendo prioritarios, se encuentran dentro del 80% más vulnerable de la población, según indique el instrumento de caracterización vigente.

corrientes), se observa que desde mediados del 2000 el gasto en educación superior ha crecido sostenidamente, acelerándose aún más a partir del año 2006. Esto explica su convergencia a los niveles de recursos destinados a educación básica⁵. La educación media, por otra parte, muestra montos mayores al del gasto en educación superior a lo largo de todo el período, con una trayectoria similar a los niveles observados para la educación básica.

En principio, la pérdida de importancia relativa en la última década en los niveles obligatorios respecto del superior puede ser explicada por las tendencias en cobertura. Mientras la matrícula en educación básica se ha mantenido constante entre 1990 y 2015 (un resultado de las bajas tasas de fertilidad) y en media ha aumentado en cerca de un 23%, la cobertura postsecundaria se ha multiplicado por cinco en el mismo período. Tal como lo describe la Figura 3, el número de estudiantes en el sector pasó de 245 mil en 1990 a más de 1,2 millones en el 2015.

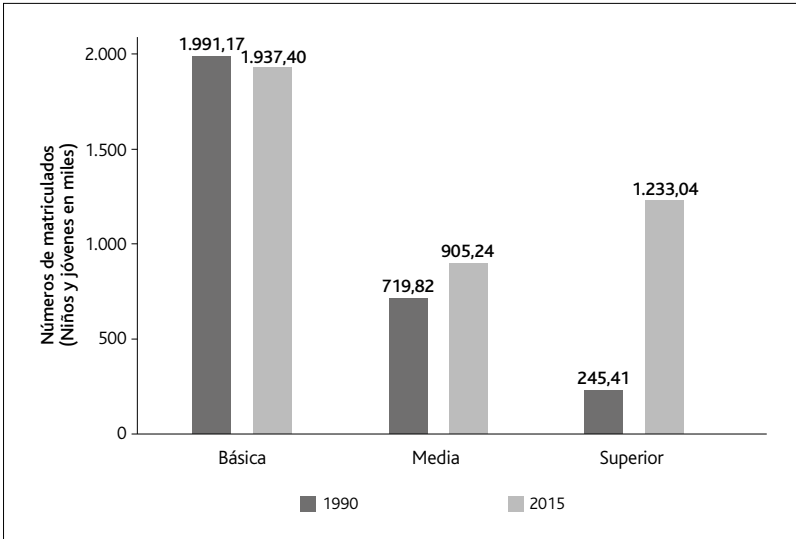
FIGURA 2
GASTO PÚBLICO POR NIVEL EDUCACIONAL 1990-2015



Fuente: Dirección de Presupuestos (DIPRES) y Estadísticas de la Educación UNESCO.

5 La gratuidad en educación superior implicará un aumento aún mayor del gasto en educación terciaria que el observado en la Figura 3. Si este es el caso, entonces la evidencia sugiere que el gasto en educación terciaria debiese sobrepasar el gasto en educación básica en los próximos años.

FIGURA 3
NÚMERO DE MATRICULADOS POR NIVEL EDUCACIONAL 1990 Y 2015

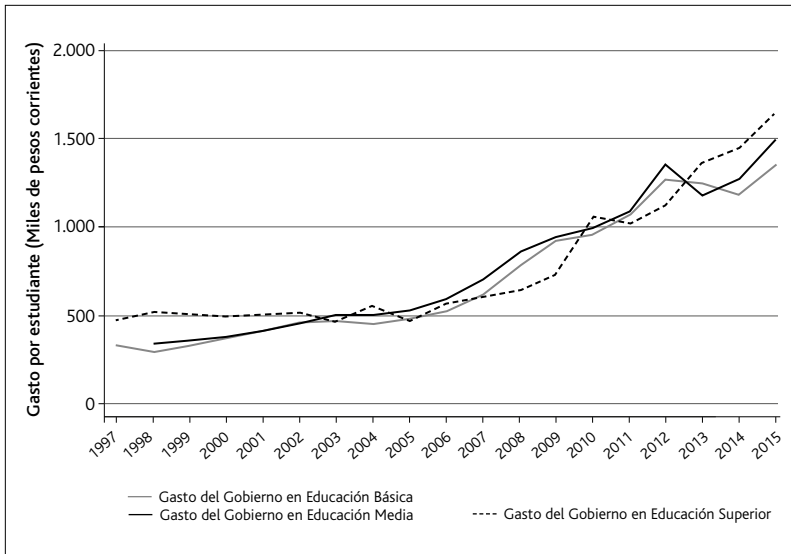


Fuente: Ministerio de Educación (MINEDUC).

Sin embargo, las dinámicas del gasto público en educación no se explican únicamente por el aumento en cobertura. El Estado no solo optó por priorizar financieramente la educación superior por su mayor matrícula, sino que incrementó el gasto por estudiante más rápidamente en ese sector, particularmente en los últimos años. La Figura 4 describe esta tendencia. Los datos sugieren que el aumento del gasto público por estudiante en la educación superior casi se duplicó entre los años 2007 y 2015, superando a partir del 2012 los niveles observados en los otros niveles. El financiamiento por parte del gobierno creció a tasas incluso superiores a las de la matrícula. Tal tendencia ha sido el resultado de la priorización del Estado, que ha tenido que competir con, por ejemplo, los esfuerzos por generar inclusión a partir de la Subvención Escolar Preferencial (SEP)⁶.

6 La Subvención Escolar Preferencial corresponde a un monto en dinero (subsidio) que el Estado entrega a los establecimientos educacionales particulares o municipales por cada alumno prioritario que estudie en ellos y que curse primer o segundo nivel de transición de educación parvularia, educación básica y enseñanza media. Un alumno se define prioritario en función del nivel socioeconómico de su hogar.

FIGURA 4
GASTO PÚBLICO POR ESTUDIANTE Y NIVEL EDUCACIONAL 1997-2015



Fuente: UNESCO y Banco Central de Chile (BCCh)

¿Y los resultados? En líneas generales, el modelo educacional chileno expuesto anteriormente ha permitido al país distinguirse en la región como uno de los sistemas de mejor desempeño en pruebas estandarizadas internacionales. Tal como lo indica la Tabla 1, Chile ha sido el líder en las pruebas PISA (alumnos de 15 años) entre los países latinoamericanos desde el año 2006⁷. Por cierto, a pesar de ser el mejor de la región, los resultados chilenos no son tan alentadores cuando se los compara con el promedio de países de la OECD. Chile está muy lejos de este promedio, pero ha tenido avances en todos los ítems que evalúa la prueba en los últimos años.

7 Para fines comparativos, se incluyó solo aquellos países latinoamericanos que tenían datos tanto para el 2006 como el 2015 en cada una de las secciones de la prueba. Notar que Chile fue solamente superado por Uruguay en la prueba de matemáticas el año 2006. Sin embargo, este resultado se revierte en 2015.

TABLA 1
PROMEDIO PUNTAJES PRUEBA PISA POR PAÍS 2006-2015

	Lectura		Matemáticas		Ciencias	
País/Año	2006	2015	2006	2015	2006	2015
Argentina*	373,7	425,3	381,3	409	391,2	432,2
Brasil	392,9	407,3	369,5	377,1	390,3	400,7
Chile	442,1	458,6	411,4	422,7	438,2	447
Colombia	385,3	424,9	370	389,6	388	415,7
México	410,5	423,3	405,7	408	409,7	415,7
Uruguay	412,5	436,6	426,8	418	428,1	435,3
OECD	489	493	493,6	490	497,6	493,1

Fuente: OECD.

Los avances en cobertura y la mantención de Chile como líder regional en materia de resultados internacionalmente comparables se debieron a los importantes esfuerzos de financiamiento tanto públicos como privados. Sin embargo, ¿cuánto mejor podrían haber sido los resultados de haber priorizado en los primeros niveles del sistema educativo?

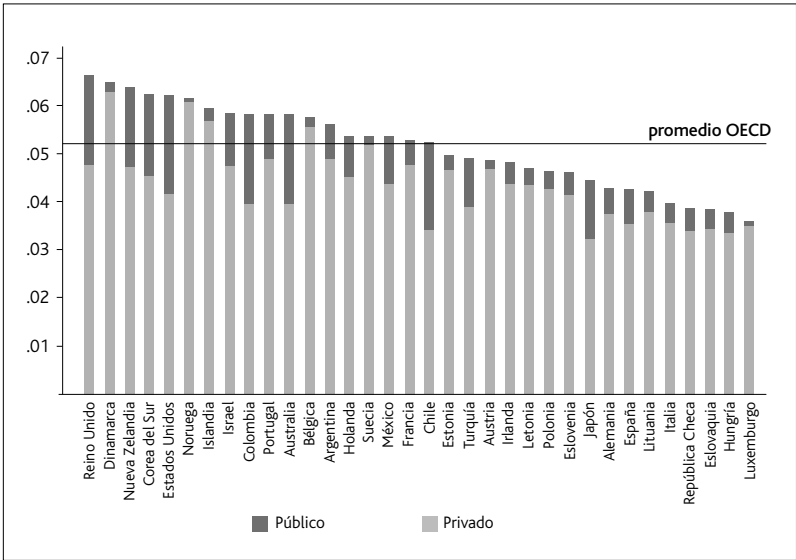
El sistema mixto: ¿una excepción?

En el debate público, el aporte privado en el financiamiento de la educación ha sido profusamente cuestionado. Sin embargo, frecuentemente se olvida que este es una realidad en el mundo (Epple, Romano, & Urquiola, 2017; OECD, 2017b). Así, dentro del contexto global, el sistema de provisión mixta de Chile no es una excepción.

La Figura 5 ilustra este hecho con cifras. Esta presenta la composición de las fuentes de financiamiento para distintos países de la OECD. El promedio del gasto total destinado a instituciones educativas, como porcentaje del PIB, en estos países se situó alrededor del 5,2 % en 2014. Coincidentemente, este es el mismo nivel observado para Chile en ese mismo año. Entonces, antes de las transformaciones estructurales realizadas durante los últimos años, el caso chileno no era singular. Salvo contadas excepciones, como Noruega o Luxemburgo, la mayoría de los países de la OECD poseen una mezcla importante de aportes privados y públicos a sus instituciones de educación. Dentro de estos se encuentran naciones como Dinamarca, Polonia, Nueva Ze-

landia o Estonia, donde el copago funciona de una manera similar al copago en Chile, o como Corea del Sur o Alemania, donde el copago puede ser utilizado como crédito al momento de pagar impuestos.

FIGURA 5
APORTE PÚBLICO Y PRIVADO A INSTITUCIONES EDUCATIVAS
(% PIB, AÑO 2014)



Fuente: Tabla B2.3 Education at a Glance, 2017 (OECD).

EL NUEVO MODELO CHILENO

Pero las cifras de la sección anterior reflejan un sistema educacional chileno algo distinto al que existirá luego de implementarse las reformas aprobadas durante la administración de la Presidenta Michelle Bachelet (2014-2018). La nueva configuración aún es incierta, pero el listado de proyectos de ley en la Tabla 2 resume algunos de los cambios realizados en materia educacional. También se muestran algunos costos estimados y realizados derivados de estos cambios para los cuales se tiene información concreta.

TABLA 2
REFORMAS EDUCACIONALES RECIENTES EN CHILE⁸

Educación parvularia		Costos Anuales en Régimen
Ley N°20.835 (mayo 2015)	Crea la Subsecretaría de Educación Parvularia y la Intendencia de Educación Parvularia, con el objetivo de ordenar la difusa institucionalidad vigente, mejorar el diseño e implementación de las políticas públicas en este nivel y fiscalizar de manera más eficiente.	US\$ 395 millones (Ejecutado 2016).
Educación escolar		
Ley N°20.845 (junio 2015)	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.	US\$ 750 millones adicionales por concepto de Subvenciones a Establecimientos Educacionales (Ejecutado 2016).
Ley N°20.903 (abril 2016)	Crea el Sistema de Desarrollo Profesional docente. Se establecen requisitos para el ingreso a estudiar pedagogía, se establece la obligatoriedad de la acreditación de las carreras de pedagogía (con mayores exigencias), se instauran nuevas condiciones laborales (mejores remuneraciones, incremento de horas no lectivas e incentivos para desempeñarse en establecimientos vulnerables).	US\$ 1,5 millones (Presupuesto 2017).
Ley de Nueva Educación Pública (noviembre 2017)	Crea el Sistema de Educación Pública y modifica diversos cuerpos legales que establecen una Nueva Educación Pública, contemplando el traspaso de las escuelas municipalizadas hacia nuevos Servicios Locales de Educación Pública especializados y la creación de Consejos Locales de Educación que considera la participación de la comunidad en la administración de las escuelas.	US\$ 4,3 millones (Informe financiero de Dirección de Presupuesto).
Educación superior		
Ley N° 20.842	Crea dos universidades estatales nuevas: la Universidad de O'Higgins en la Región del Libertador General Bernardo O'Higgins, y la Universidad de Aysén en la Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo.	US\$ 13,8 millones (Ejecutado 2016). US\$ 10,1 millones (Presupuesto 2017).
Ley N° 20.910	Crea 15 Centros de Formación Técnica Estatales.	US\$ 99 mil (Ejecutado 2016). US\$ 15,9 millones (Presupuesto 2017).
Boletín 10783-04 (julio 2016)	Reforma de Educación Superior. El proyecto crea un nuevo sistema de financiamiento para el acceso gratuito a las instituciones de educación superior, que permitiría que estudiantes de CFT, IP y universidades que cumplan determinados requisitos, puedan acceder a dicho beneficio. El proyecto crea también la Subsecretaría de la Educación Superior, la Superintendencia de la Educación Superior y un Consejo para la Calidad de la Educación Superior.	US\$ 316 millones (Estimado 2017, 5 deciles). US\$ 532 millones (Estimado 2018, 6 deciles). US\$ 1.043 millones (Estimado 2019, 6 deciles). US\$ 3.555 millones (Gratuidad Total).

⁸ Se considera el tipo de cambio observado 2015 que corresponde a 654,25 pesos por dólar.

De todas las leyes y proyectos que se muestran en la tabla, la Ley de Inclusión Escolar (LIE), promulgada en junio del 2015, es la más transformadora del sistema de financiamiento en los niveles básico y medio. Su principal objetivo fue eliminar el financiamiento compartido y prohibir el lucro en todos los establecimientos educacionales que recibían algún tipo de financiamiento por parte del Estado. Debido a su complejidad, esta se presenta y analiza con mayor detalle a continuación.

La Ley de Inclusión Escolar

El nuevo sistema de financiamiento escolar derivado de la implementación de la LIE considera una serie de modificaciones en cuanto a la estructura del sistema educativo chileno en los niveles de educación obligatorios. En particular, la nueva legislación busca poner fin al financiamiento compartido y eliminar la presencia de establecimientos con fines de lucro que reciban recursos estatales hacia comienzos del año 2018. Para ello, se plantea un modelo mediante el cual se incorpora un aporte por gratuidad (APG) destinado a aumentar la subvención de todos los establecimientos gratuitos, sin fines de lucro y que estén adscritos al sistema SEP. Si bien la decisión de los establecimientos es en principio voluntaria, la estructura del nuevo sistema fuerza una decisión.

Veamos entonces en primer lugar lo que ocurre con los establecimientos particulares subvencionados que optan por adherir al nuevo sistema. Aquellos sin fines de lucro cuyo copago sea menor o igual que el APG otorgado por el Estado pasan automáticamente a ser gratuitos. Este APG no será otorgado a estos establecimientos hasta que no se verifique que el monto de su copago sea menor o igual que el APG. La LIE prevé aumentos graduales de 0,1 unidades de subvención escolar (USE) partiendo en 0,25 USE el año 2016 y culminando en 0,45 USE desde el año 2018 en adelante. Durante este período, aquellos establecimientos particulares subvencionados sin fines de lucro que manifiesten su decisión de convertirse en gratuitos seguirán un proceso de disminución en su copago como sigue:

- a. Se congelará el valor del copago convirtiéndolo a UF usando como referencia el precio de esta al 1 de agosto del 2015.

- b. Se descontará del valor del copago el valor del incremento de subvenciones y aportes del año anterior⁹.
- c. Esta disminución continuará hasta que el valor del copago sea menor o igual al valor por APG que esté en curso en el año respectivo.

Por el contrario, los establecimientos particulares subvencionados que no declaren su intención de ser gratuitos perderán la subvención a contar del año siguiente a esta declaración, pasando a convertirse en particulares pagados (o cerrar). Vale la pena notar que la nueva legislación no termina inmediatamente con el sistema de financiamiento compartido. Tomará tiempo su término.

Desde un punto de vista financiero, la LIE ejecuta una serie de aumentos en subvenciones escolares. Por un lado, incrementa en 20% la subvención escolar preferencial (SEP), destinada a los alumnos prioritarios. Adicionalmente, genera una subvención equivalente al 50% de una SEP para los alumnos que tengan categoría de preferentes (ubicados entre el tercer y cuarto quintil de ingreso de los hogares). Como se mencionó anteriormente, estas medidas, sumadas a los aumentos en subvenciones en otros ítems (como subvenciones por desempeño), implicaron solo en 2016 un aumento de las subvenciones de cerca de US\$ 750 millones.

Otro elemento que es necesario destacar, por sus implicancias sobre el financiamiento, es el nuevo sistema centralizado de admisión. A diferencia de lo que ocurre en otras partes, este deberá convivir, al menos por algunos años, con un sistema de precios (financiamiento compartido).

La LIE incluye un algoritmo de asignación de alumnos a colegios en función de sus preferencias. Distintos países tienen este tipo de modelos para resolver el complejo problema de asignación que afecta

9 Esta incluye (en montos anuales) la subvención de escolaridad, el incremento de zona, el incremento de ruralidad y la subvención anual de apoyo al mantenimiento. Estas se transforman en UF utilizando el valor de la UF al 31 de agosto de cada año. El incremento en subvenciones y aportes para el año 2016, por ejemplo, sería el resultado de restar al monto de subvenciones y aportes del año 2015, el monto de subvenciones y aportes del año 2014. Luego, el copago durante el 2016 será el resultado de restar el incremento en subvenciones y aportes del copago efectivo del año 2015. En caso de tener copagos diferenciados por nivel de enseñanza, se le restará el monto de incremento en subvenciones y aportes a cada uno de estos copagos.

a los establecimientos gratuitos, es decir, donde los precios no pueden ser utilizados como alternativa (Boston, Nueva York y Ámsterdam son típicamente puestos como ejemplos). En el caso de Chile, el nuevo sistema significó el término de los establecimientos educacionales con proyectos educativos que privilegiaban el mérito académico (ver Fontaine y Urzúa, 2014, para una discusión respecto del rol de la selección por mérito en el contexto del sistema educacional chileno). Sin embargo, dada la sobrevivencia de fuentes de financiamiento privadas asociadas a la matrícula en establecimientos particulares subvencionados con financiamiento compartido (en transición a transformarse en gratuitos), este nuevo sistema puede tener efectos sobre los recursos finales con los que cuenta un colegio. En la siguiente sección se discute dicha posibilidad en mayor detalle¹⁰.

Una pregunta relevante que se debe considerar a partir de la implementación de la LIE y su impacto financiero es cuánto debería aumentar el gasto público para compensar el término del aporte privado o copago. Para responderla, tomamos en cuenta los siguientes supuestos:

1. Los alumnos en establecimientos particulares subvencionados pasan a ser parte de establecimientos gratuitos.
2. Ningún establecimiento decide convertirse en privado¹¹.
3. Utilizamos la información contenida en la ley, que indica que en régimen el aporte por gratuidad se incrementa en 0,45 unidades de subvención escolar (USE) por estudiante que asista a establecimientos gratuitos, el máximo valor que tomará este aporte según lo establece el Art. 13 del Decreto 478 del Ministerio de Educación, que regula la eliminación del financiamiento compartido¹².

10 Bajo el nuevo paradigma, el colegio no puede objetar la admisión de un alumno, excepto en los casos en que el total de alumnos postulando a un nivel educacional del establecimiento sea mayor que el total de cupos disponibles en dicho nivel. Si este es el caso, el colegio seleccionará aleatoriamente basado en ciertos criterios, como por ejemplo la presencia de un hermano en el establecimiento o que el alumno sea hijo de un profesor/a que trabaja en el establecimiento.

11 En la práctica, esto implica una estimación conservadora de los costos privados de la propuesta, dado que los alumnos pueden optar por dejar estos establecimientos y matricularse en establecimientos privados (de mayor costo), como también que establecimientos pueden optar por aumentar el valor de la matrícula traspasándose completamente a un régimen privado.

12 El valor de la unidad de subvención escolar en 2016 fue de 23.237 pesos chilenos.

4. Como referente, consideramos la matrícula total de establecimientos particulares subvencionados con financiamiento compartido en 2015, previo a la implementación de la ley, la que alcanza a 1.290.712 estudiantes.
5. El valor del copago a nivel de establecimiento educacional, previo a la entrada en vigencia de la ley, se obtiene de registros del Ministerio de Educación.

En función de estas cifras, se estima que el aporte privado por concepto de copago sin reforma es cercano a los US\$ 420 millones anuales. Por su parte, el valor máximo del gasto del Estado por concepto de APG se estima en aproximadamente US\$ 300 millones. El diseño entonces generaría una liberación cercana a los US\$ 120 millones anuales. Es posible suponer que parte de tal monto pueda ser invertido por los padres en actividades educacionales de sus hijos. Sin embargo, cualquiera sea el caso, los números sugieren menores recursos financieros destinados a algunos establecimientos educacionales^{13, 14}.

A la luz de las cifras, es necesario abordar el problema del financiamiento de la educación escolar en el país poniendo especial énfasis en los efectos del nuevo modelo. En particular, ante la posible menor disponibilidad de recursos generada por la diferencia entre el copago y el APG, no es posible descartar *a priori* un potencial impacto negativo sobre la calidad en algunos establecimientos. Tal fenómeno puede además contribuir al fortalecimiento del sistema de educación privada pagada (fuera de la gratuidad), lo que podría incrementar los niveles de segregación. Todo demuestra las potenciales implicancias de diseños de financiamiento deficientes en el ámbito educacional.

Para Chile, la disminución de recursos hace difícil descartar resultados contrarios a los objetivos que motivaron las recientes reformas. La potencial reasignación de alumnos entre los diversos colegios como consecuencia de la legislación no es trivial y la reducción de los recursos en el sistema como un todo podría llevar a asignaciones inferiores e ineficientes, con la respectiva pérdida de bienestar social.

13 La pérdida por concepto de copago se calcula multiplicando el copago promedio de un establecimiento particular subvencionado por su matrícula total.

14 Como se mencionó anteriormente, este ejercicio ignora el efecto del incremento en el pago por parte de los padres que se observará en aquellos colegios que decidan pasar de particulares subvencionados a particulares pagados. Sin embargo, este efecto debiese ser acotado.

MEJORAS AL DISEÑO DE FINANCIAMIENTO EDUCACIONAL

En materia educacional, el rol de los padres es crucial en el desarrollo de los hijos (Phillips and Shonkoff, 2000). Por eso, la política pública debe estar diseñada de tal manera de conciliar aspectos inclusivos y, también, de libertad en el aporte de los padres a la educación de sus hijos. Ese equilibrio no ha sido alcanzado en Chile.

Propuestas de mejoras a los cambios que están afectando al sistema de financiamiento educativo chileno pueden elaborarse para atenuar los efectos del traspaso de los colegios particulares subvencionados a particulares subvencionados gratuitos. Tal como se describió anteriormente, el método implementado por la LIE permitió a los colegios con alto copago durante 2015 un traspaso secuencial hacia la eliminación de precios (copago). En aquellos establecimientos particulares subvencionados que se conviertan en gratuitos, el congelamiento y disminución del copago sobre la base del aumento de subvenciones tiene obvios inconvenientes. Esto impone importantes restricciones económicas al sector.

Una opción para relajar las presiones presupuestarias de los establecimientos educacionales es permitir aumentos acotados en los montos de copago. Esto es particularmente importante, dado que el financiamiento compartido continuará existiendo en Chile por un tiempo, con restricciones sobre los montos máximos de cobro (no exceder las 4 USE, por ejemplo). A diferencia de la actual legislación, dicha idea no impondría una presión de corto plazo sobre los sostenedores, permitiéndoles planificar de mejor forma su futuro. Esto preservaría además las mejoras de la LIE, sin sacrificar los aportes privados que realizan los padres a la educación de sus hijos, y la utilización de los precios como instrumento de asignación de recursos. Se puede además incorporar una estructura de descuentos por peso de aporte privado sobre la subvención del Estado que generen incentivos a los establecimientos para transitar a la gratuidad, sin afectar los presupuestos del establecimiento.

Todo lo anterior puede también complementarse con un fortalecimiento del APG. El financiamiento de este esfuerzo, focalizado en los primeros años del sistema educativo, podría compensarse con el congelamiento de la gratuidad en educación superior solo hasta el sex-

to decil de ingreso (ver Fontaine y Urzúa, 2018; para otras propuestas en la misma línea).

El impacto fiscal de esta medida sería significativo, pero factible sobretodo si se considera el gasto destinado a otras iniciativas de menor retorno social. A modo de ejemplo, según Galleguillos, Hernández, Sepúlveda, & Valdés (2016), el costo adicional de pasar del sexto al séptimo decil de gratuidad en educación superior sería cercano a los US\$ 585 millones, monto equivalente al costo asociado a la idea de aumentar la APG a una USE en la educación básica y media¹⁵. Eventualmente, además, el financiamiento público de este último grupo podría ser revisado, reemplazándose por sistemas de becas y créditos.

En resumen, la propuesta implica que el monto de recursos destinado a los establecimientos gratuitos se incremente en el tiempo, con el correspondiente impacto esperado que esto tendría en su calidad educacional. Si estos recursos son asignados eficientemente, generando un aumento en la calidad educacional de los establecimientos gratuitos, la preferencia de los padres por estos colegios debería tender a disminuir la demanda por particulares subvencionados con copago, generando así incentivos hacia la gratuidad. Se respetarían, entonces, las libertades de padres y establecimientos.

Esto, en ninguna circunstancia, es idéntico al sistema propuesto por la LIE actual, donde el esquema de subvenciones y aportes a los colegios implica que todos los incentivos apuntan a fulminar cualquier preferencia de los padres por colegios particulares subvencionados con copago. Con la propuesta, el resultado esperado es que los incentivos operen de mejor manera, haciendo la educación pública gratuita más atractiva, sin ir en directo desmedro de la particular subvencionada. Las modificaciones anteriores, comparadas con la alternativa de la LIE y gratuidad hasta el séptimo decil, conllevarían una reducción de la fracción del gasto en educación superior relativo al gasto en los niveles previos de un 11%. Esto estaría en línea con la tendencia mundial de

15 Los montos están en millones de dólares de 2016. A modo de ejemplo, un incremento gradual del APG hasta 1 USE brindaría mayores incentivos a que los establecimientos particulares subvencionados sin fines de lucro puedan transformarse en gratuitos si así lo deseasen. Esto, estimamos, tendría un costo en régimen cercano a los US\$ 1.420 millones. Relativo a la LIE, esto implicaría un aumento del gasto de alrededor de US\$ 609 millones.

fortalecer los niveles de educación previos a la educación superior¹⁶.

Naturalmente, los cambios en el sistema de financiamiento tienen consecuencias sobre otros ámbitos del sistema educacional, en particular sobre el sistema de admisión.

Como se mencionó en la sección anterior, el sistema centralizado de admisión que ha comenzado a ser implementando por el MINEDUC asigna alumnos a los colegios de acuerdo con las preferencias de las familias, lo que es complementado con una aleatorización en el evento de exceso de demanda. Según la LIE, todos los establecimientos que reciban subvención o aporte del Estado estarán sujetos a este sistema de admisión¹⁷. Si esto es así, entonces aquellos colegios que estén adscritos aún al sistema de financiamiento compartido, y por tanto estén cobrando un copago y recibiendo subvención estatal al mismo tiempo, estarán sujetos a este sistema de admisión¹⁸.

El punto anterior constituye una deficiencia y fuente de conflictos en el nuevo modelo de asignación de estudiantes a establecimientos educacionales. Si los alumnos asignados al establecimiento utilizando el sistema centralizado no pueden realizar el copago, ¿qué ocurrirá? Según el Art. 14 del Decreto 152 del MINEDUC, los establecimientos adscritos al sistema de admisión centralizado no podrán solicitar pruebas de admisión a los estudiantes, ni antecedentes de condición socioeconómica o cualquier cobro por concepto de postulación. Según el Art. 23 del mismo decreto, los apoderados deberán declarar que conocen tanto el proyecto educativo impartido por el establecimiento

16 Una política pública interesante, complementaria a la anterior, que puede ser explorada es la posibilidad de incorporar un mecanismo de deducciones tributarias asociados a gastos educacionales, similares a las existentes en, por ejemplo, Corea del Sur o Estonia. En estos países, a aquellos padres que financien la educación de sus hijos, se les descuenta este monto del total de impuesto que deben pagar al Estado. Esto generaría incentivos a los padres para aportar, vía transferencias, en la educación de sus hijos. El efecto de esta política, sin embargo, debería estar sujeto a diversos estudios técnicos que evalúen la factibilidad de su implementación y el impacto que esta tendría sobre distintos resultados de interés, como la recaudación fiscal y el rendimiento de los estudiantes, lo cual no es claro a priori.

17 Se espera que desde el año 2018 este sistema sea utilizado en todos los establecimientos del país que cumplan la condición anterior.

18 El Art. 15 del Decreto 152 del Ministerio de Educación establece que "*cuando un establecimiento mantenga un sistema de financiamiento compartido, deberá informar el promedio de cobro para cada nivel*". Lo anterior implica que un colegio particular subvencionado con copago tendrá que estar dentro del sistema centralizado debido a que recibe subvención por parte del Estado.

al cual postulan y el monto, de existir, del copago que este cobra. El Art. 63, por su parte, señala que si un colegio rechazase el derecho a matrícula de un estudiante asignado mediante el proceso de admisión, la Superintendencia de Educación estará facultada para mantener la matrícula del alumno/a en dicho establecimiento, resguardando el derecho que le concede el proceso de admisión al afectado. En dicho caso, no está claro qué pasará con estudiantes que no puedan o se nieguen a realizar el copago. No pueden ser rechazados por no tener capacidad económica para cancelarlo, ni matriculados en un establecimiento gratuito en caso de no pagar. Así, es posible anticipar un rápido (y *de facto*) fin al financiamiento compartido, lo que aumentará las presiones sobre el financiamiento del sistema.

Por lo tanto, es recomendable modificar el actual modelo de admisión permitiendo, por ejemplo, que los colegios particulares subvencionados puedan optar a ser o no incluidos en el sistema centralizado. Así, cada establecimiento podría evaluar los riesgos y beneficios de ingresar o no al modelo impulsado por el Estado. En principio, un establecimiento gratuito también podría decidir participar o no del sistema centralizado. Esta es la situación, por ejemplo, de Holanda, donde prima la libertad de los proyectos educativos sin que se afecte la libertad de las familias al momento de decidir el establecimiento educacional para sus hijos.

CONCLUSIÓN

Basado en un esquema histórico de provisión educacional pública-privada en todos sus niveles, el sistema educacional chileno ha llevado adelante aumentos sostenidos en su cobertura. Adicionalmente, el país ha sido constantemente líder en la región en pruebas estandarizadas internacionales. Sin embargo, cuestionamientos locales al sistema, basados en la correcta premisa de una gran desigualdad en la formación, han motivado los cambios profundos que se implementaron bajo la administración de la Nueva Mayoría (2014-2018). Especial énfasis se puso en modificaciones que afectaron los niveles de financiamiento en cada uno de los niveles educacionales. El texto realiza un análisis crítico de estas reformas.

En este documento ilustramos algunas tendencias recientes del gasto en educación en Chile y cómo los datos disponibles confirman

que los esfuerzos gubernamentales recientes han sido dirigidos principalmente a aumentar los recursos en educación superior, en desmedro de la educación temprana, básica y media. Si bien la reforma de inclusión escolar avanza en la dirección de incrementar los recursos que reciben los establecimientos que proveen educación en los primeros niveles, este aumento sigue siendo insuficiente cuando se lo compara con el enorme esfuerzo presupuestario que implicará, por ejemplo, la gratuidad en educación superior. Adicionalmente, se identifican elementos que hacen dudar del real impacto de los cambios sobre la calidad. Estos se anclan en el menor nivel de financiamiento agregado a nivel de establecimientos educacionales particulares subvencionados.

Con todo, a pesar de que el esfuerzo es significativo, creemos que la distribución de los aportes al sistema debe ser revisada. Ciertamente se requieren más recursos, pero estos deben ser focalizados hacia medidas que mejoren tanto la calidad como la inclusión de la educación preescolar, básica y media pública en el país. Para ello proponemos que el aporte por gratuidad que establece la LIE se incremente gradualmente hasta alcanzar el valor de 1 USE. Para financiar esto, se hace necesario congelar la gratuidad en educación superior en el sexto decil de ingresos. El cambio, además, requeriría una modificación del sistema de admisión. Estimamos que realizar esto significaría un esfuerzo adicional mínimo, lo que sería compensado en el largo plazo con una mejor formación en los primeros años.

En lo esencial, las propuestas buscan alinear incentivos. Es necesario generar mecanismos tales que los recursos apunten a mejorar la calidad de la educación pública, haciéndola más atractiva, de forma que, de modo gradual, sea óptimo para los establecimientos particulares subvencionados adscribirse voluntariamente al sistema de gratuidad. En este contexto, las ideas aquí planteadas ponen énfasis en cómo mejorar el financiamiento y la calidad de los establecimientos gratuitos, de manera que estos sean una opción real para las familias, sin que esto signifique mermar los recursos y la calidad educacional de los actuales colegios particulares subvencionados.

REFERENCIAS

- Barro, R. J. (2001, May). Human Capital and Growth. *American Economic Review, Papers and Proceedings of the Hundred Thirteenth Annual Meeting of the American Economic Association*, 12-17.
- Epple, D., Romano, R. E., & Urquiola, M. (2017). School Vouchers: A Survey of the Economics Literature. *Journal of Economic Literature*, 441-92.
- Gallego, F. A. (2002). Competencia y Resultados Educativos: Teoría y Evidencia para Chile. *Cuadernos de Economía*, 309-352.
- Galleguillos, P., Hernández, T., Sepúlveda, F., & Valdés, R. (2016). *Reforma a la Educación Superior: Financiamiento Actual y Proyecciones*. Dirección de Presupuestos (DIPRES). Retrieved from http://www.dipres.gob.cl/572/articles-154341_doc_pdf.pdf
- Fontaine, A. & Urzúa, S. (2018). *Educación con Patines*. Ediciones el Mercurio.
- Fontaine, A. & Urzúa, S. (2014). El Fin de los Colegios Emblemáticos: ¿Por qué? ¿Cómo? ¿Impacto? Documento de Trabajo N. 6, Clapes-UC.
- Judson, R. (2006). Economic Growth and Investment in Education: How Allocation Matters. *Journal of Economic Growth*, 337-359.
- Keller, K. (2006). Investment in Primary, Secondary, and Higher Education and the Effects on Economic Growth. *Contemporary Economic Policy*, 18-34.
- Koinzer, T., Nikolai, R., & Waldow, F. (2017). *Private Schools and School Choice in Compulsory Education. Global Change and National Challenge*. Springer.
- Mizala, A., & Torche, F. (2012). Bringing the schools back in: the stratification of educational achievement in the Chilean voucher system. *The International Journal of Education Policy*, 132-144.
- OECD. (2017a). *Education at a Glance*.
- OECD. (2017b). *School Choice and School Vouchers: An OECD perspective*.
- Shonkoff, J. P., & Phillips, D. A. (Eds.). (2000). *From neurons to neighborhoods: The science of early childhood development*. National Academies Press.

