

GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTOS

¿Cómo se Financia la Educación en Chile?

Mario Marcel
Carla Tokman

ESTUDIOS DE FINANZAS PÚBLICAS

Diciembre 2005



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTOS

¿Cómo se Financia la Educación en Chile?*

**Mario Marcel
Carla Tokman**

**ESTUDIOS DE FINANZAS PÚBLICAS
Diciembre 2005**

* Los autores agradecen a José Espinoza por su valiosa colaboración en el desarrollo de esta investigación y a Jaime Crispi por sus comentarios a versiones previas de este documento.

Esta publicación corresponde al quinto número de la serie **Estudios de Finanzas Públicas** de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. A través de esta serie se presentan documentos de trabajo que abordan temas de relevancia nacional por su impacto en las finanzas públicas, privilegiándose aquellos tópicos de especial pertinencia para el manejo de la política fiscal y para la promoción de una eficiente asignación y uso de los recursos públicos.

La serie **Estudios de Finanzas Públicas** representa así un aporte al análisis metódico y al debate fundamentado sobre las finanzas públicas en Chile, a la vez que constituye una instancia de transparencia para el público en general en lo que respecta a acercar la información presupuestaria a los ciudadanos.

Autores:

Mario Marcel Cullell: Ingeniero Comercial, Universidad de Chile; M. Phil en Economía, Universidad de Cambridge. Director de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Carla Tokman Ramos: Economista de la Universidad de Chile; Analista del Departamento de Estudios, Dirección de Presupuestos.

Editores:

Alberto Arenas de Mesa, Subdirector de Racionalización y Función Pública, Dirección de Presupuestos.

Pamela Albornoz

© Dirección de Presupuestos (www.dipres.cl)
Ministerio de Hacienda
Diciembre 2005

Registro de Propiedad Intelectual N° 152.106
I.S.B.N: 956-8123-11-3

Diseño, Composición y Diagramación:
Torrealba y Asociados S. A.
6962202 Fax 6724839
Santiago de Chile

Índice

I.	INTRODUCCIÓN	5
II.	NECESIDADES DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN	7
1.	Prioridad de la educación y asignación de recursos	7
2.	Evolución del gasto en educación 1990 – 2003	13
III.	FUENTES DE RECURSOS PARA LA EDUCACIÓN EN CHILE	19
1.	Gasto público	19
a.	Gasto del gobierno central	19
b.	Municipalidades	24
2.	Gasto privado	25
a.	Gasto de las familias	25
b.	Gasto de las empresas: donaciones	27
3.	Caracterización del sistema educacional desde el punto de vista de las fuentes de financiamiento.	29
IV.	USO DE LOS RECURSOS	31
1.	Gasto en educación por niveles.	31
2.	Estructura de financiamiento por niveles	34
3.	Gasto por alumno	39
4.	Gasto por estrato de ingresos de los hogares	43
V.	COMENTARIOS FINALES	49
	Anexo: Metodología de Imputación del Gasto en Educación.	53

I. Introducción

La educación es el instrumento más poderoso de que disponen las personas, familias y países para desarrollarse y mejorar sus perspectivas. La educación es, en efecto, la base fundamental de las oportunidades que tienen las personas a lo largo de su vida y constituye el sustento básico de la productividad y desarrollo de los países. Estas características hacen que la educación sea al mismo tiempo una tarea primordial de la familia y un deber ineludible del estado. Para el Estado, cumplir tal deber significa, entre otras cosas, allegar recursos a este sector que dejarán estar disponibles para en otros fines. De este modo es fundamental saber cómo y cuánto invierte el país en educación a través de los diversos actores involucrados.

Esta pregunta no es una preocupación nueva ni exclusiva de nuestro país. Todas las sociedades enfrentan las mismas preguntas básicas sobre la escala, naturaleza y balance del financiamiento de la educación y todas deben decidir respecto del volumen de recursos que se asignarán a este sector, estudiar cómo tales recursos se utilizan y efectuar un análisis de la efectividad de las inversiones en educación para maximizar su impacto.

Este trabajo busca aportar a futuras discusiones de políticas públicas, revisando la manera en que se financia la educación del país y el uso que se le da a estos recursos. Si bien nuestra preocupación es fundamentalmente que los fondos públicos sean invertidos adecuadamente, es necesario tener en cuenta cómo se utilizan *todos* los recursos, tanto públicos como privados, para evaluar adecuadamente la situación inicial, inferir las posibles consecuencias de las futuras políticas y diseñar eficientemente su financiamiento. Este trabajo busca así responder a la demandad de la literatura especializada por mayor información comparable sobre gasto privado en educación, de modo de poder usar tal información en el análisis de las políticas educativas y en el diseño de futuras reformas¹.

¹ Ver por ejemplo Barro, S. (1998), "Financiamiento de la Educación en América Latina, ¿Cómo pagan los países sus escuelas?" PREAL-UNESCO, Santiago, 1998, y Corvalán, A.M., (1997) "Financiamiento de la educación secundaria, ¿Por qué, en qué y quiénes pueden financiarla?" Financiación de la Educación, Revista Iberoamericana de Educación 14 (Mayo-Agosto 1997), OEI.

El punto de partida de este trabajo es la evaluación de qué es lo que se necesita financiar, lo cual requiere partir por un análisis de la naturaleza y alcance de nuestro sistema educativo, comenzando por entender por qué se justifica la prioridad que tiene la educación en la sociedad. Luego se analizan los componentes del gasto en educación de acuerdo a sus fuentes de financiamiento, para posteriormente revisar el destino de estos recursos mediante una imputación de costos utilizando la metodología descrita en el anexo. En la última sección, se presentan algunas reflexiones que surgen de la construcción de la matriz de fuentes y usos de los recursos en educación.

II.

NECESIDADES DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN

1. PRIORIDAD DE LA EDUCACIÓN Y ASIGNACIÓN DE RECURSOS

El que la educación contribuye al crecimiento y la equidad forme parte no sólo del pensamiento económico, sino también del sentido común de la ciudadanía y de la política. Este es el origen fundamental de la prioridad que las sociedades asignan a la educación y la necesidad de financiar apropiadamente esta actividad. Luego del severo cuestionamiento que han sufrido tanto las recetas estructuralistas como las neoliberales sobre desarrollo económico y de los altos costos que generaron las disputas entre modelos económicos excluyentes, la educación ha surgido como una de las pocas áreas en las que existe consenso en cuanto a que las políticas públicas pueden jugar un rol activo y eficaz para promover el crecimiento y equidad en los países.

El aporte de la educación al crecimiento económico, por medio de su relación con el capital humano², es uno de los elementos esenciales de la llamada “Nueva Teoría del Crecimiento”. Este enfoque, a diferencia de las aproximaciones más tradicionales, centradas en el aporte de factores relativamente homogéneos y fijos, como el capital y los recursos naturales, pone el acento en la interacción entre tales factores y aquellos más “blandos”, como la tecnología, el capital humano y -más recientemente- las instituciones, en la generación de valor y el incremento de la productividad. En este enfoque el aporte del capital humano al crecimiento se manifiesta primordialmente a través del aumento en la productividad total, al facilitar la adopción de tecnologías y procesos productivos más sofisticados y flexibles que elevan la competitividad y el potencial de crecimiento de las economías.

² La mayoría de los estudios sobre capital humano asocian éste último a la educación, medida ya sea a través de años de estudio o del logro de determinados niveles de enseñanza. Si bien ésta resulta una aproximación práctica, debido a la amplia disponibilidad de estadísticas al respecto, no está exenta de limitaciones conceptuales y empíricas. Entre los demás factores que determinan la dotación de capital humano se cuentan las capacidades cognitivas y las habilidades que los individuos desarrollan antes y al margen del sistema educativo y durante su práctica laboral, la capacitación, la calidad de la educación y la salud.

Esta contribución al crecimiento se encuentra respaldada por una extensa investigación empírica que muestra que gran parte del crecimiento económico de los países es explicado por la Productividad Total de Factores (PTF) y que un elemento clave para el crecimiento de ésta corresponde a la calificación de recursos humanos, determinados por la cobertura y calidad de la educación. Como resultado de esta investigación se ha postulado, por ejemplo, que la educación sería el principal factor individual que explica el crecimiento de las economías más dinámicas del sudeste asiático, respondiendo por casi la mitad del diferencial de crecimiento entre estos países y los de América Latina³.

El impacto de la educación sobre la capacidad de generación de ingresos también se refleja en las estimaciones de rentabilidad social y privada de la educación. Ésta se mide comparando el efecto incremental de mayores niveles educativos sobre los ingresos de las personas con los costos —privados o sociales— de dichas inversiones. En el cuadro 1 se presentan estimaciones por este concepto para diversos grupos de países y distintos niveles de enseñanza. Estas estimaciones muestran, (a) que la educación es una inversión altamente rentable tanto para los gobiernos como para los individuos; (b) que la rentabilidad privada de la educación es por lo general mayor que la rentabilidad social debido a los costos que son cubiertos por los gobiernos; (c) que mientras la mayor rentabilidad social se encuentra en la educación primaria, las tasas de rentabilidad privada son también altas para la educación superior en los países de ingresos medios y altos, y (d) que la rentabilidad privada y social de la educación tiende a reducirse en los países de mayor desarrollo.

Cuadro 1
Retorno a la Inversión en Educación por Nivel, promedios por ingresos per cápita
(porcentajes)

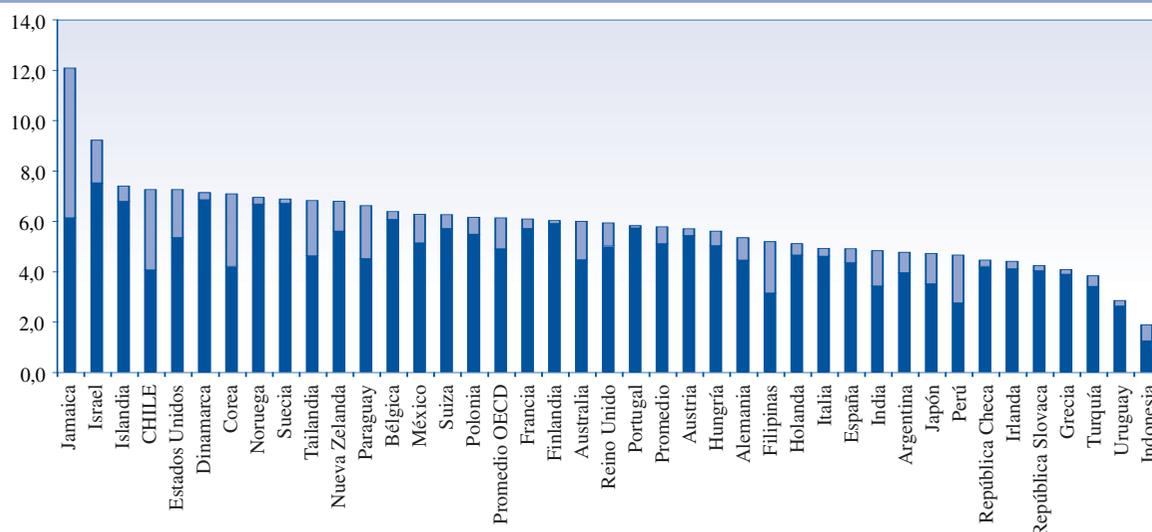
Grupo de Ingreso per Cápita	Social			Privado		
	Básica	Media	Superior	Básica	Media	Superior
Ingresos bajos (\$755 o menos)	21,3	15,7	11,2	25,8	19,9	26,0
Ingresos medios (hasta \$9265)	18,8	12,9	11,3	27,4	18,0	19,3
Ingresos altos (\$9266 o más)	13,4	10,3	9,5	25,6	12,2	12,4
Mundo	18,9	13,1	10,8	26,6	17,0	19,0

Fuente: Psacharopoulos y Patrinos (2002). "Returns to investment in education: a further update." World Bank.

Las altas tasas de rentabilidad de la educación sugerirían que ésta debería ser una inversión altamente atractiva para las personas. La realidad de prácticamente todos los países del mundo, sin embargo, es que la mayor parte de la inversión en educación es realizada por el estado, generalmente financiando sistemas públicos de enseñanza, como se aprecia en el gráfico 1.

³ World Bank (1995), *Priorities and Strategies for Education. A World Bank Review*, p. 23.

Gráfico 1
Gasto en educación como porcentaje del PIB 2002
 (porcentajes)



Fuente: OCDE (2005), Education at a Glance

La fuerte intervención del estado en el financiamiento, regulación y producción de educación en todo el mundo se explica por dos razones fundamentales. Por un lado, la educación ha sido vista desde fines del siglo XVIII como un derecho ciudadano y un bien público superior, es decir un bien en sí mismo. Este concepto, que en América Latina adquiere especial importancia desde mediados del siglo XIX, está basado en la visión de la educación como un medio para permitir que las personas apliquen la plenitud de sus potencialidades y disfruten de una vida más plena⁴.

Por otra parte, la educación se encuentra rodeada de fallas de mercado que justifican la intervención estatal. Entre éstas se pueden citar: (i) el plazo extremadamente largo de maduración que requiere la inversión en educación -especialmente en el nivel primario- lo que maximiza la distorsión que generan los diferenciales de tasas privadas y sociales de descuento intertemporal; (ii) los altos riesgos que se encuentran asociados a dicha inversión, dada la alta dispersión de ingresos que de todos modos se produce entre trabajadores de niveles similares de educación; (iii) la virtual imposibilidad de aportar capital humano como colateral en la obtención de financiamiento, lo que se traduce en un factor de riesgo adicional; (iv) las externalidades que genera el aumento de los niveles educativos de la población y la formación en determinadas áreas y especialidades con un menor retorno económico privado.

⁴ Citado en PNUD (1998), Educación : la Agenda del Siglo XXI. Hacia un Desarrollo Humano. PNUD-TM Editores.

De este modo se puede apreciar que en general los países aportan una importante cantidad de sus recursos a este sector, reflejando el espacio prioritario dentro de las prioridades de las sociedades. En promedio, los países de la OCDE gastan 6,1% del PIB en educación.

La educación también cuenta con un espacio prioritario en las preferencias ciudadanas y políticas de Chile, espacio que ha estado presente durante gran parte de su historia republicana. El principio de la educación primaria gratuita establecido en 1860, la ley de educación primaria obligatoria de 1920, la articulación del sistema de educación pública de 1927 y la reforma educacional de 1965 son algunos hitos fundamentales en esta trayectoria.

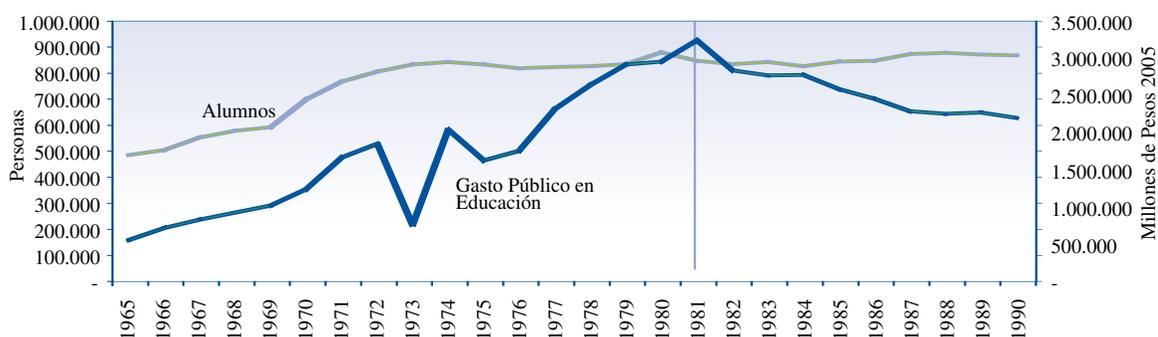
No obstante insinuar cierta prioridad para los países, el gasto total en educación es un indicador aún demasiado agregado como para explicar su efecto sobre la cobertura, calidad y equidad en el acceso a la educación en un país. Una desagregación posible a este respecto es entre el aporte del sector público y del sector privado a su financiamiento. En efecto, mientras el gasto público es asignado sobre la base de las decisiones de las instituciones propias de la democracia representativa y tiende, por tanto a reflejar preferencias colectivas, el gasto privado responde a decisiones de las familias o empresas guiadas por sus preferencias individuales, las que no tienen por qué coincidir necesariamente con las primeras. Si bien esto podría indicar que países con mayor participación del sector privado en el financiamiento de la educación podrían generar estructuras más desiguales de acceso y calidad, el contraste con experiencias reales indica que el tema no admite muchas simplificaciones. Así por ejemplo, el gasto privado en educación tiene causas y efectos muy distintos en países como Paraguay, donde la educación privada se ha expandido para suplir las carencias de la educación pública, que en países como Corea, donde la inversión privada es un complemento más que un sustituto de la inversión pública en educación.

En el caso de Chile, la alta participación del sector privado en educación ha aumentado hasta niveles bastante altos como consecuencia de inversiones complementarias de las familias, el desarrollo de esquemas de cofinanciamiento (como el financiamiento compartido en establecimientos subvencionados) y el sistema de financiamiento de la educación superior. Pese a ello, la inversión pública en educación se ha expandido continuamente desde 1990.

La prioridad reconocida a la educación en Chile se ha expresado en avances significativos y concretos en el acceso a la educación para los niños y jóvenes. Como puede apreciarse en el gráfico 2 y el cuadro 2, entre 1965⁵ y 1972 se produjo un fuerte incremento en el gasto público en educación incidiendo en la cobertura de educación básica que consagró su universalización a partir de 1971. Esto se tradujo en una drástica reducción del analfabetismo y en una fuerte presión sobre los niveles secundario y superior, que incrementaron significativamente su cobertura en las dos décadas siguientes.

⁵ Si bien el incremento se produjo a partir de 1960, no se cuenta con datos anteriores a 1965.

Gráfico 2
Evolución del gasto público y alumnado 1965 - 1990,
 (personas y millones de pesos 2005)



Nota: No incluye alumnos en preescolar. Para datos anteriores a 1987 se utilizó el crecimiento del gasto público en educación dado por los datos publicados por PIIE (1991), "Las Transformaciones Educativas bajo el Régimen Militar" y Mineduc (1995), "Compendio de Información Estadística".

Fuentes: Dirección de Presupuestos, Base de Estadísticas e Indicadores sociales de Cepal y Mineduc (2004), Compendio "Estadísticas de la Educación 2003".

Durante la década de los ochenta surgió una serie de medidas que reformaron el sistema educativo con un efecto significativo sobre la institucionalidad. Los dos ejes principales de estas reformas fueron la consolidación del sistema de subvenciones educacionales, por medio del cual se financia la educación privada y municipal, y la descentralización de la función de gestión del estado, con el traspaso a los municipios de todos los establecimientos educacionales que dependían del gobierno central. Con esto se estableció un sistema en el que el Ministerio de Educación (MINEDUC) paga una subvención mensual por alumno que asiste a clases en las escuelas, sean éstas municipales o particulares, a las que los padres eligen enviar a sus hijos.

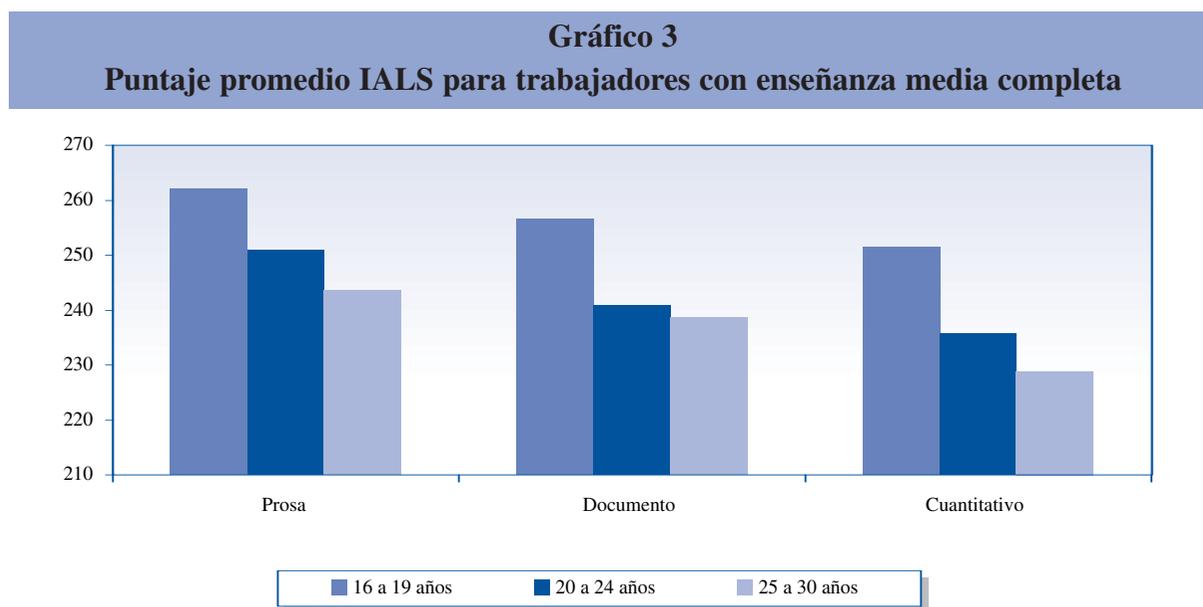
Estos cambios a la estructura institucional del sistema perseguían dos objetivos: mejorar el rendimiento de los estudiantes y controlar el gasto público y total de la educación al generarse una competencia entre establecimientos públicos y privados para retener estudiantes lo elevaría su eficiencia.

Como se puede apreciar del gráfico anterior, el segundo de los objetivos de la reforma fue cumplido cabalmente. En efecto, durante el periodo 1982 y 1990 el gasto por estudiante cayó un 23% real. Aunque fue la educación superior la que exhibió la mayor reducción, todo el sistema vio disminuidos sus recursos, lo que se concretó principalmente a través de las reducciones de los salarios de los profesores, la asistencialidad estudiantil y las horas lectivas en las escuelas que atendían a niños de menores recursos. Si bien se podría argumentar que la reforma rindió sus frutos rápidamente requiriendo menos recursos a pesar de la gran expansión del sistema, esto no fue una política que se haya derivado de los menores costos por estudiantes

para una misma calidad de educación sino debido a la necesidad de disminuir el gasto público en general producto de la crisis financiera de 1982.

Ello no obstante, la reforma elevó la cobertura educacional y la asistencia de alumnos a la escuela. Marcel (2003) argumenta que la expansión que tuvo la cobertura de la educación secundaria durante la década de los ochenta es producto en gran parte de la creación del régimen de subvenciones, por cuanto permitió “autonomizar la evolución de la matrícula de las disponibilidades presupuestarias, las que el gobierno de la época sólo logró imponer reduciendo el valor real de la subvención y de las remuneraciones de los docentes y mediante despidos de éstos, pero no cerrando las puertas de las escuelas a las generaciones de niños que, producto de la expansión de la educación básica entre fines de los 60 y 70, comenzaron a presionar al nivel secundario”⁶.

Sin embargo las reducciones del gasto público producidas en la década de los ochenta tuvieron consecuencias importantes sobre el sistema educativo. Así, aunque no existiera modificaciones directas de rendimiento escolar en este período, la información sobre las habilidades básicas de la población que accedió a la escuela en diversos momentos del tiempo nos permite comparar los resultados del proceso educativo en distintas etapas. Esta comparación se refleja en los resultados del Estudio IALS⁷ para dos generaciones distintas, con igual nivel de estudios consignados en el gráfico 3.



Fuente: IALS (1998)

⁶ Marcel, M. “Gobernabilidad Educativa, Democracia y Cuasi-Mercados: Avances y Desafíos en las Reformas Educativas en Chile”. Presentación en el Seminario Internacional IIPE/UNESCO, Buenos Aires, Argentina, 24-25 de Noviembre, 2003.

⁷ International Adult Literacy Study.

Las manifestaciones del proceso vivido por la educación chilena en la década del '80 llevó a la necesidad implementar, a partir de 1990, medidas que detenían un mayor deterioro del sistema educacional e iniciar un proceso de reforma. Entre las medidas introducidas estuvieron: recuperar los elementos básicos de asistencialidad escolar (como la entrega gratuita de textos y raciones alimenticias), elevar el valor de la subvención, establecer un régimen laboral especial para los docentes y mejorar significativamente sus remuneraciones. En estos años iniciales de la década del 90 también se echaron a andar las primeras iniciativas de mejoramiento de la calidad de la educación orientadas a las escuelas de desempeño.

Estas iniciativas abrieron paso a una reforma educacional de proporciones, cuyos principios se encuentran enunciados en el Informe de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, difundido en 1995.

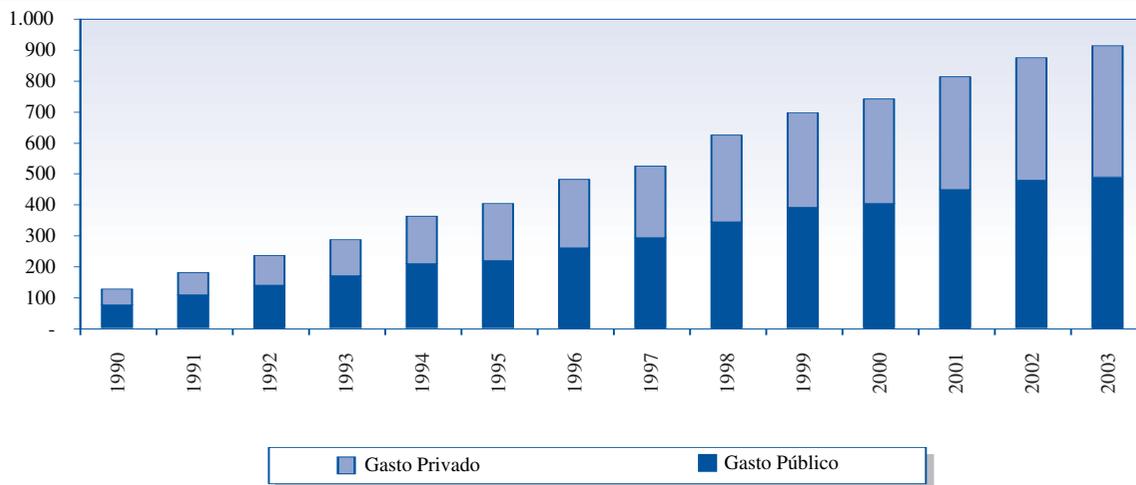
Esta Comisión planteó un conjunto de propuestas para poner a la educación chilena en condiciones de enfrentar los nuevos desafíos asociados a la democratización y modernización del país⁸. Entre aquellas propuestas estaba la revisión de los marcos curriculares de la educación básica y media con el fin de reforzar las competencias esenciales adquiridas en cada nivel, extender la jornada escolar, incrementar drásticamente los recursos pedagógicos en las escuelas, priorizar a las escuelas más pobres, alentar a los establecimientos a formular su proyecto educativo, dotar a las escuelas y liceos de computadores, incentivar el ingreso a la profesión docente e invertir en perfeccionamiento. Para viabilizar estas propuestas se proponía duplicar el gasto por alumno en la educación básica y la inversión pública y privada en educación como proporción del PIB en un plazo de ocho años.

2. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN EDUCACIÓN 1990 - 2003

Al contrario del proceso vivido durante los ochenta donde el gasto público real se redujo en un 23% real, la reforma de los años noventa ha involucrado una alta inversión fiscal. Desde 1990 el gasto público en educación se ha más que triplicado en términos reales, lo que representa un crecimiento de grandes proporciones aún en una economía en rápido crecimiento como la chilena. Es así como el gasto público pasó de un 2,4% del PIB en 1990 a 3,8% del PIB en 2003. Si a esto se le suma el gasto privado en educación, puede apreciarse que en un período de poco más de 10 años el gasto en educación del país prácticamente se duplicó en términos relativos pasando de 3,8% en 1990 a 7,1% en el 2003.

⁸ Comisión Nacional para la Modernización de la Educación (1994), Los Desafíos de la Educación Chilena frente al Siglo XXI, Editorial Universitaria.

Gráfico 4
Gasto público y privado en educación por alumno 1990 - 2003
(miles de pesos 2005)



Fuente: Dirección de Presupuestos, MINEDUC sobre información de producción de educación de Cuentas Nacionales del Banco Central y BADEINSO de CEPAL.

El gráfico 4 muestra la evolución del gasto por alumno en educación desde 1990 al 2003. Junto con el fuerte crecimiento que ha experimentado este gasto, se puede ver que la proporción entre el gasto privado y público se ha mantenido relativamente estable desde 1999, aportando el gasto privado más de 2/5 partes del gasto total en los últimos cuatro años. Es decir, el crecimiento que experimentó el gasto público en educación no reemplazó gasto privado, sino que se complementaron, creciendo a tasas similares.

Este comportamiento es consistente con lo planteado en el Informe de la Comisión Nacional Para la Modernización de la Educación, donde se insta aumentar el total nacional de la inversión educacional para llevar a cabo una modernización de la educación. En efecto, se propuso que ese “Compromiso Nacional con la Educación” se expresase mediante un aumento de la inversión educacional que se originara “a partir de los esfuerzos concurrentes del Estado, de los privados ... y de la sociedad”, donde el aumento del gasto público en porcentaje del PIB fuera igualado por los privados.

El amplio conjunto de iniciativas desarrolladas a partir de 1990 acentuó la expansión de la educación. Este esfuerzo ha llevado no sólo a que la cobertura universal de la educación básica se haya mantenido, sino a que la educación media alcanzaron niveles de cobertura similares a los de países más avanzados. Asimismo se produjo una significativa expansión de la educación prebásica y superior abarcando en ambos casos a más de un tercio de la población en los tramos de edad correspondientes (cuadro 2). Durante este período el sistema educativo respondió al desafío no sólo de absorber el crecimiento de la población en edad escolar, sino de incorporar a niños y jóvenes que de otro modo habrían ingresado más tardíamente a éste o lo habrían abandonado más temprano.

Cuadro 2
Evolución de la cobertura educacional 1960 - 2003

Año	Analfabetismo (mayores de 10 años) ¹	Educación preescolar	Educación básica	Educación media	Educación superior (20-24 años)	Número de estudiantes (miles)
1960	17,6	2,0	80,0	14,0	4,0	2257
1970	10,2	4,0	93,0	50,0	9,0	2254
1980	8,3	12,0	95,0	65,0	11,0	3162
1990	5,3	21,0	96,7	79,0	15,6	3358
2000 ²	4,0	32,4	98,7	89,9	31,5	4474
2003 ²	4,0	35,1	99,4	92,6	37,5	4512

Fuente: Arellano (2000)
1. Para los años 2000 en adelante, mayores de 15 años
2. Mineduc y Mideplan, Casen 1990, 2000

El cuadro 3 muestra la cobertura educacional por estrato socioeconómico, donde se puede apreciar que la alta cobertura exhibida en los niveles de educación básica y media se ha logrado de manera relativamente igualitaria. Sin embargo, este sesgo igualitario ha estado presente en menor medida en el crecimiento de la cobertura preescolar y de la educación terciaria, donde existen importantes brechas entre los distintos quintiles de ingreso de la población. En efecto, uno de cada tres niños del 20% más pobre accede a la educación preescolar mientras uno de cada dos niños del 20% más rico lo hace. Esta diferencia es aún más dramática en la educación superior, donde la brecha entre el quintil más pobre y el quintil más rico de la población es de 59.2 puntos, siendo la cobertura del 20% más rico cinco veces superior a la del 20% más pobre. Hay que destacar, sin embargo, que las brechas entre el primer y el cuarto quintil en preescolar es de sólo 5,8 puntos mientras que la brecha del primer al quinto quintil es más de tres veces superior a la anterior.

Cuadro 3
Cobertura Educacional por Nivel de Estrato Socioeconómico 2003
(porcentajes)

Quintil	Educación Preescolar		Educación Básica		Educación Media		Educación Superior	
	1990	2003	1990	2003	1990	2003	1990	2003
I	16,9	30,3	95,5	98,5	73,3	87,5	4,4	14,5
II	17,5	34	96,9	99,1	76,3	91,7	7,8	21,2
III	20,4	35	97,6	99,5	80,5	94	12,4	32,8
IV	27,2	36,1	97,5	99,5	87,2	96,9	21,3	46,4
V	32,4	49,1	98,9	99,5	94,3	98,7	40,2	73,7

Fuente: Mideplan CASEN 1990, 2003

La educación en Chile es proveída mayoritariamente por entidades que dependen de fondos públicos y, en menor medida, por aquéllas que cobran por sus servicios educacionales. Para los niveles preescolar, básico y medio, la matrícula se distribuye entre establecimientos municipales, particulares subvencionados y particulares pagados. De éstos, sólo los últimos dependen exclusivamente de recursos privados. En educación preescolar existen adicionalmente jardines infantiles administrados por privados, por INTEGRA y por la JUNJI, dos entidades que reciben aportes directos del gobierno central.

De igual manera, la educación superior es impartida por instituciones pertenecientes al Consejo de Rectores que reciben aporte fiscal directo y aquéllas que no cuentan con este subsidio⁹, es decir, los institutos profesionales, centros de formación técnica y las universidades privadas¹⁰.

Los cuadros 4a y b siguientes muestran el número de establecimientos y matrícula por dependencia y nivel para el 2003¹¹.

Cuadro 4a:
Establecimientos¹ educacionales y matrículas 2003

Dependencia Administrativa	Número de Establecimientos	Total de Alumnos	Preescolar	Especial	Básica	Media	Adultos
Municipal	6.138	2.115.699	331.487	15.968	1.237.918	446.512	83.814
Particular Subvencionado	4.084	1.480.002	104.155	66.721	904.826	365.809	38.491
Particular Pagado	930	292.277	39.266	310	169.029	78.967	4.705
Corporaciones	71	57.060	130	-	501	55.769	660
Total	11.223	3.945.038	475.038	82.999	2.312.274	947.057	127.670

1. No incluye salas cunas o jardines infantiles

Fuente: MINEDUC (2004). Estadísticas de la Educación 2003.

⁹ El aporte fiscal directo son recursos destinados cada año por el Presupuesto del Ministerio de Educación para financiar a estas universidades. Adicionalmente, el Ministerio aporta anualmente recursos a los fondos de crédito universitario que administran estas universidades. Este crédito es altamente subsidiado pues cuenta con una tasa fija de interés de 2%, una contingencia al ingreso de 5%, y la deuda se condona luego de 12 años tras el egreso del deudor.

¹⁰ Adicionalmente al aporte fiscal directo existe el indirecto, que está dirigido a todas las instituciones de educación superior (universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica). Es un aporte concursable cuyo criterio de distribución es la matrícula de los alumnos de primer año con los mejores 27.500 puntajes en la Prueba de Selección Universitaria. Históricamente más de un 80% del AFI ha sido obtenido por instituciones con aporte fiscal directo, situación que también se observó durante el 2003, donde 17,58% del AFI fue destinado a instituciones sin aporte directo.

¹¹ Si bien existe información más actualizada respecto al gasto público en educación, la escasez de información respecto al gasto del sector privado obliga a utilizar principalmente cifras del 2003. Los datos de gasto privado son obtenidos del MINEDUC y Cuentas Nacionales del Banco Central, que al momento de escribir este capítulo sólo disponían de cifras para 2003.

Cuadro 4b:
Instituciones de educación superior y matrículas 2003

Instituciones	Número de Instituciones	Total de Alumnos	Pregrado	Postgrado	Postítulo
Universidades	63	403.370	378.836	14.911	9.623
Consejo de Rectores	25	246.750	230.174	9.488	7.088
Privadas	38	156.620	148.662	5.423	2.535
Institutos Profesionales	48	101.674	101.674	-	-
Centros de Formación Técnica	115	62.070	62.070	-	-
Total	226	567.114	542.580	14.911	9.623
Fuente: MINEDUC (2004). Estadísticas de la Educación 2003.					

Este cuadro permite vislumbrar la magnitud de la demanda educacional y, por tanto, las necesidades de financiamiento del sistema. Como se aprecia, el sistema educativo chileno requiere recursos para cubrir las necesidades educativas de casi 4,5 millones de personas en 11.223 establecimientos y 226 instituciones. En la siguiente sección examinaremos las fuentes de donde provienen los recursos para satisfacer estas necesidades.

III.

FUENTES DE RECURSOS PARA LA EDUCACIÓN EN CHILE

Para el año 2003, la operación y regulación del sector educativo que atiende a más de 4,5 millones de personas significó recursos equivalentes al 7,1% del PIB¹². El sector privado aporta el 46% de estos recursos mientras el sector público financia el 54% restante. A continuación se examinan estas dos fuentes del financiamiento de la educación chilena para luego analizar el uso de los recursos en su conjunto.

1. GASTO PÚBLICO

En Chile, el gasto público ha sido la fuente principal de financiamiento para la educación de la mayoría de la población y continúa siendo muy relevante a pesar de la incorporación del sector privado.

En el esquema actual de financiamiento, los recursos públicos provienen de dos fuentes: Gobierno Central (a través del Ministerio de Educación (MINEDUC) y el Fondo Nacional de Desarrollo Regional) y los Municipios. Para 2003 los recursos públicos destinados a través de estos canales superaron los \$ 1,928,466 millones.

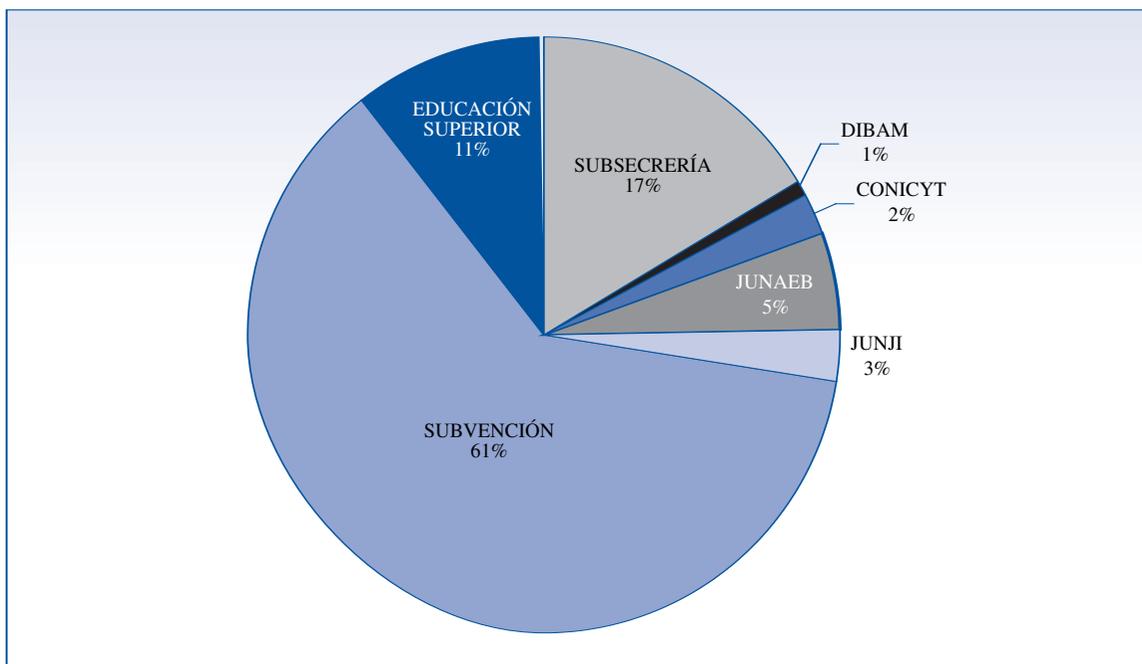
a. Gasto del gobierno central

El gasto del gobierno central destinado a educación se distribuye principalmente a través del MINEDUC por medio de los distintos servicios o divisiones que dependen de éste, presupuestándose mediante capítulos separados. El gráfico 5 muestra la distribución del gasto total entre los distintos capítulos. Se puede apreciar en el mismo que los capítulos que llevan los gastos más importantes son el de subvenciones (con un 62% del total), Subsecretaría y Administración General (17%) y Educación Superior (11%).

¹² Dato oficial de la Dirección de Presupuesto de acuerdo a la Metodología utilizada para contabilizar el Gasto Funcional del Gobierno Central. En la publicación de la OCDE: Educación at a Glance 2005 la cifra de gasto total en educación para Chile es de 7,3%. La diferencia se origina en lo que se incluye como gasto público en educación en el cálculo.

En general cada capítulo tiene una labor específica relacionada a un nivel educacional o una función particular en el sector, para la cual es necesaria destinar recursos públicos. A continuación se detallarán brevemente que gasto agrupa cada capítulo y el propósito que buscan cumplir los recursos destinados a través de éstos.

Gráfico 5
Gasto del Gobierno Central por Capítulos de la Ley de Presupuestos de 2003,
(porcentaje)



Fuente: Ejecución presupuestaria, Dirección de Presupuestos.

La mayor proporción de los recursos aplicados a través del Ministerio de Educación se encuentran presupuestados en el capítulo de Subvenciones. Este capítulo incluye los recursos necesarios para efectuar los pagos de subvención escolar a los establecimientos municipales y particulares subvencionados, junto con las asignaciones asociadas a los profesores por desempeño difícil y excelencia, entre otras (ver cuadro 5). La Unidad de Subvención Escolar, actualizada anualmente, es la base para calcular el valor de la subvención por alumno que recibe cada establecimiento, y que depende del nivel educacional y de si el establecimiento pertenece al sistema JEC, así como de factores adicionales asociados a ruralidad y desempeño difícil.

Cuadro 5
Transferencias del Capítulo Subvenciones 2003,
 (miles de pesos de 2003)

Transferencias al Sector Privado	1.158.556.285
Subvención de Escolaridad	1.065.393.779
Subvención de Internado	24.844.857
Subvención de Ruralidad	25.950.606
Apoyo a los Grupos Diferenciales	1.017.906
Subv. Ref. Educat., Art.39, D.F.L.(Ed.)Nº2, de 1998 ¹	901.490
Subv. de Educ. Parvularia, 1º Nivel de Transición	10.197.415
Subv.Inc.1º y 2º,Art. 5º Trans., DFL(Ed)Nº2 de 1998 ²	14.644.400
Subv. Inc. 3º, Art. 5º Transít., DFL(Ed)Nº2 de 1998 ³	571.050
Subvención Anual de Apoyo al Mantenimiento	15.034.782
Transferencias a Otras Entidades Públicas	87.796.226
Asignación Desempeño Difícil	19.690.697
Bonif. Compens., Art. Nº3 Ley Nº19.200 ⁴	7.763.839
Para el cumplim. del Inc. 2º Art. 10, Ley Nº19.278 ⁵	2.978.554
Subv. Adic. Esp. Artic. 41, DFL (Ed.) Nº 2, de 1998 ⁶	45.782.119
Subv. Des. Excel., Art. 40, DFL (Ed.) Nº 2, de 1998 ⁷	9.777.563
Bonif. de Profes. Encarg., Ley Nº19.715, Art.13	1.648.546
Asign. de Excelencia Pedagógica, Ley Nº 19.715	154.908
Fuente: Ejecución presupuestaria, Dirección de Presupuestos.	
1. Subv. Para establecimientos que efectúen cursos de reforzamiento y apoyo a aquellos alumnos que hayan obtenido un rendimiento escolar calificado como deficiente.	
2. Aumento en las remuneraciones del personal no docente	
3. Incluye en el cálculo referido en la nota anterior la subvención de internado.	
4. Aplica definición de remuneración del Código del Trabajo en materia previsional del personal que haya sido traspasado a la Administración Municipal y hubiera optado por mantener un régimen previsional de empleado público	
5. UMP Compensatorio: Monto mensual fijo para profesores del sector municipal que tengan contrato de más de 30 horas semanales. Este monto es determinado en base a años de servicio.	
6. Subv. adicional especial que aumenta la subvención básica a partir de 1998	
7. Subv. Desempeño de Excelencia otorgada trimestralmente a los sostenedores de los establecimientos calificados como de excelente desempeño según lo establecido en este artículo.	

Los recursos del presupuesto del MINEDUC en el Capítulo Subsecretaría y Administración General están destinados a una serie de programas y proyectos cuya ejecución es responsabilidad directa de la Subsecretaría. Los programas que recibieron recursos desde este capítulo durante el 2003 fueron: Programa de Extensión de la Jornada Escolar, Programa de Desarrollo Curricular y Evaluación, Supervisión e Inspección de Establecimientos Educativos Subvencionados, Programa Chile Califica y Programa de Desarrollo y Fomento Cultural. Adicionalmente, para el año 2003 este capítulo asignó los recursos para Integra, Becas Indígenas, Proyectos de Mejoramiento de Enseñanza Básica y Media, Mejoramiento de la Equidad y Calidad de la Educación Superior, entre otros. El cuadro 5 muestra los recursos destinados a los programas y proyectos más relevantes que se presupuestan bajo el Capítulo de la Subsecretaría y Administración General.

Los recursos destinados a Educación Superior en su respectivo capítulo incluyen los gastos asociados al aporte fiscal directo a las instituciones del Consejo de Rectores, el aporte a los fondos solidarios de crédito universitario y recursos para becas, entre otros. Adicionalmente, relacionado a este nivel, existen dos capítulos adicionales que destinan recursos públicos al Consejo de Rectores y al Consejo Superior de Educación, aunque estos capítulos representan menos del 1% de los gastos del MINEDUC. El primer consejo agrupa a las universidades estatales y privadas que reciben aporte fiscal directo, mientras el segundo es el ente regulador de este nivel.

Cuadro 6
Programas del Capítulo Subsecretaría y Administración General,
(miles de pesos de 2003)

Programas Subsecretaría	182,074,797
Textos escolares	10,986,703
Informática educativa	11,986,708
Recursos educativos	989,291
Programa de Mejoramiento Educativo (básica y media)	1,854,552
Programa Educación Prebásica	1,074,827
Programa Educación Básica	6,008,725
Programa Educación Media	4,885,965
Programa Educación Especial	356,730
Programa Intercultural Bilingüe	383,003
SIMCE y otros evaluación	1,513,399
Perfeccionamiento docentes	2,327,110
Evaluación docentes	420,969
Supervisión establecimiento subvencionados	300,000
Liceos de Anticipación	3,086,577
Desarrollo Curricular	304,995
Evaluación Desempeño Docente	420,969
Fundación Tiempos Nuevos	1,376,464
Educación extraescolar	966,703
Integra	2,152,596
Programa para la Extensión de la Jornada Escolar Completa	93,993,501
Desarrollo y Fomento Cultural	10,488,013
Desarrollo Curricular y Evaluación	18,698,723
Programa Chile califica	10,072,840
Supervisión e Inspección de los Establecimientos Educativos Subvencionados	16,986,566
Fuente: Ejecución presupuestaria, Dirección de Presupuestos	

La Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas es la entidad encargada de administrar los recursos estatales destinados a velar por los alumnos en condición vulnerable para que ingresen y permanezcan en el sistema escolar. Este capítulo se organiza en dos programas, el primero referido a las becas de alimentación y auxilio escolar en general, mientras el segundo se focaliza en los temas de salud escolar. Esta institución lleva a cabo la importante labor de servicios asistenciales a los alumnos más desprotegidos del sistema.

Para los temas relacionados con la enseñanza preescolar existe la Junta Nacional de Jardines Infantiles, la que adicionalmente administra los jardines infantiles bajo su responsabilidad. El gobierno central destina, además, otros recursos a este nivel a través del Ministerio del Interior a los jardines de INTEGRA, los que adicionalmente reciben recursos a través de la Subsecretaría de Educación¹³.

Sin embargo no todos los recursos del Presupuesto del MINEDUC deben ser considerados como gasto en educación. Entre estos se encuentran los recursos destinados a instituciones como la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) y a la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (DIBAM). La primera se creó para asesorar en materias de ciencia y tecnología: coordina, articula y administra recursos públicos de distintas fuentes destinados a la investigación científica, con un énfasis en la ciencia básica. La DIBAM, en tanto, está encargada de la administración de las redes de bibliotecas, museos y archivos y de su conservación. Adicionalmente otros gastos como los pagos de intereses que aparecen el Capítulo de la Subsecretaría son contabilizados en la Clasificación Funcional del Gasto Público como gasto financiero.

La segunda forma de transferir recursos del gobierno central a la educación es el FNDR, utilizado para financiar proyectos de infraestructura en establecimientos del sistema municipal. Este fondo ha sido de especial importancia para poder adecuar estos establecimientos a los requerimientos de la Jornada Escolar Completa. En 2003 se destinaron \$117.535 millones a gasto de infraestructura escolar para ser distribuidos mediante el Aporte de Capital JEC (\$67.092), Fondo de Infraestructura Escolar (\$41.008) y aportes regionales de inversión (\$9.435).

El gasto total del gobierno central en la función educación en 2003 fue de 1.928.466 millones de pesos equivalente a casi 2,800 millones de dólares. Esto se diferencia de la cifra del Presupuesto del MINEDUC debido a las consideraciones explicadas anteriormente, que se aprecian en el cuadro 7. De estos recursos un 89% fueron recursos destinado a gastos corrientes mientras el 11% restante fueron gastos de capital.

¹³ A partir del año 2004 todos los aportes a la Fundación INTEGRA se incluyen en la Partida del Ministerio de Educación.

Cuadro 7
Composición del Gasto Público en la Función Educación
(millones de pesos)

	Personal	Bs. y Ss.	Prest. Prev.	Transf. Ctes.	Otros	Total Ctes.	Inv. Real	Transf. Cap.	Total Cap.	Total
Total MINEDUC	82.060	17.385	247	1.652.697	1.102	1.753.491	5.381	143.302	148.683	1.902.174
Menos:										
Desarrollo y Fomento Cultural	732	66	-	9.620	-	10.417	18	-	18	10.435
DIBAM	6.255	2.955	-	1.694	42	10.946	2.349	-	2.349	13.295
Consejo Nacional de la Cultura y las Artes	498	65	-	3.027	-	3.590	29	-	2	3.619
CONICYT	1.541	516	-	40.362	52	42.470	34	-	34	42.504
Más:										
INTEGRA	-	-	-	26.311	-	26.311	-	-	-	26.311
Prog. Becas Presidente de la República	-	-	-	11.766	-	11.766	-	-	-	11.766
FNDR	-	-	-	-	-	-	58.068	-	58.068	58.068
Función Educación	73.035	13.783	247	1.636.071	1.008	1.724.145	61.019	143.302	204.321	1.928.466

b. Municipalidades

Junto con los recursos aportados por el gobierno central, los municipios transfieren parte de sus ingresos a los establecimientos educacionales. El cuadro 8 muestra la ejecución de los ingresos y gastos de las municipalidades para el área educación según lo publicado por la Contraloría General de la República. De acuerdo a esta información los recursos adicionales a lo transferido por el Gobierno Central se sitúan en cerca de \$70.000 millones en el 2003.

Cuadro 8
Gasto de las municipalidades en la función educacional por fuentes de financiamiento y objeto de gasto¹.

	Subvencion Enseñanza Gratuita	Otros Ingresos de Operación	Aportes de la Municip.	Otras Transferencias	Total	Presupuesto al 31.12.2003²
Ejecución de Ingresos	410.997	16.283	40.287	26.621	494.188	602.828
	Pers. Adscrito a los Estab.	Pers. Administrat. del Sistema	Funcio- namiento	Inversión Real	Total	Presupuesto al 31.12.2003³
Ejecución de Gastos	410.294	25.331	43.320	23.005	501.950	611.208

Fuente: Contraloría General de la República (2003), Informe de la Gestión Financiera del Estado.

1. La información se presenta sin eliminación de movimientos recíprocos a nivel de los ingresos del Área Educación
2. No incluye Saldo Inicial de Caja ascendente a la suma de \$ 8.394,6 millones
3. No incluye Saldo Final de Caja ascendente a la suma de \$ 14,8 millones

La necesidad de las municipalidades de destinar recursos adicionales a los obtenidos del gobierno central al área de educación puede indicar un déficit para las necesidades operativas del sector municipal. Sin embargo tales transferencias pueden indicar a la vez la prioridad que tiene la educación en la comunidad, lo cuál lleva a que los gobiernos municipales destinen ingresos propios a los establecimientos, reflejando la importancia que tiene ésta área para sus habitantes.

2. GASTO PRIVADO

El gasto privado en educación está compuesto por los desembolsos de las familias y las donaciones de las empresas a establecimientos e instituciones educacionales¹⁴.

a. Gasto de las familias

El gasto de las familias en servicios educacionales en 2003 fue alrededor de \$1.713.315 millones. El financiamiento privado de educación dispuesto por las familias cubre no sólo aquellos gastos asociados a la asistencia escolar (matrícula y mensualidades o aranceles a los establecimientos educativos), sino también los gastos en libros, transporte, alimentación, contribuciones para actividades extracurriculares junto con el costo de oportunidad de estudiar, es decir, ingresos que deja de percibir la familia y la sociedad mientras el estudiante cursa los estudios en lugar de incorporarse al mercado de trabajo. No obstante para los fines de este trabajo se han omitido estos últimos.

En Chile se aplica una serie de encuestas a los hogares que permiten estimar lo que representa el gasto en educación en el ingreso de una familia. Por ejemplo, la encuesta CASEN de 2003 indica que un 60,6% de los alumnos en el sistema escolar no aporta recursos privados por concepto de pagos voluntarios o financiamiento compartido. Sin embargo, todas las familias incurren en gastos relacionados a la educación de sus hijos como útiles y transporte, entre otros.

¹⁴ Las cifras oficiales de gasto privado en educación son calculadas por el Banco Central y publicadas por el MINEDUC. Al momento de escribirse este trabajo la cifra de gasto privado para el 2003 no está disponible y tampoco una serie de indicadores que forman parte del documento Indicadores de la Educación, los cuales serían útiles para el análisis que se pretende llevar a cabo aquí. Por tanto, las cifras presentadas son estimaciones en base a algunos datos disponibles entregados por el MINEDUC, gasto de las familias en servicios educacionales y matrícula por establecimiento, complementadas con información que se puede extraer de la Encuesta CASEN 2003 y el SIMCE 2003.

De estas encuestas se desprende que en general el gasto destinado a educación representa un porcentaje relevante del presupuesto familiar. Según la Encuesta de Presupuestos Familiares de 1997, la familia media destinaba 5,9% de sus ingresos a la educación. Esto incluía los gastos por matrícula, mensualidades, transporte, útiles, cuotas a los consejos de padres y clases particulares. La encuesta efectuada a los padres de niños que rindieron la Prueba del Sistema de Medición de la Calidad Escolar (SIMCE) en 2003 entrega una información más actualizada, de acuerdo a la cual ese porcentaje alcanzaría a 11,8%, el cual incluye gastos destinados a pagar la mensualidad escolar y otros gastos relacionados. Si bien las encuestas no son comparables ni igualmente rigurosas, muestran la importancia del gasto en educación para las familias, indicando que éste probablemente ha crecido en el tiempo. El cuadro 9 muestra las respuestas a la encuesta de la Prueba SIMCE desagregadas por nivel socioeconómico de los alumnos. Es interesante constatar que mientras existen importantes diferencias entre los gastos relacionados con educación dependiendo del grupo socioeconómico, el porcentaje que representa este gasto del ingreso familiar es relativamente parejo, sin embargo, para el grupo socioeconómico bajo este porcentaje es el mayor.

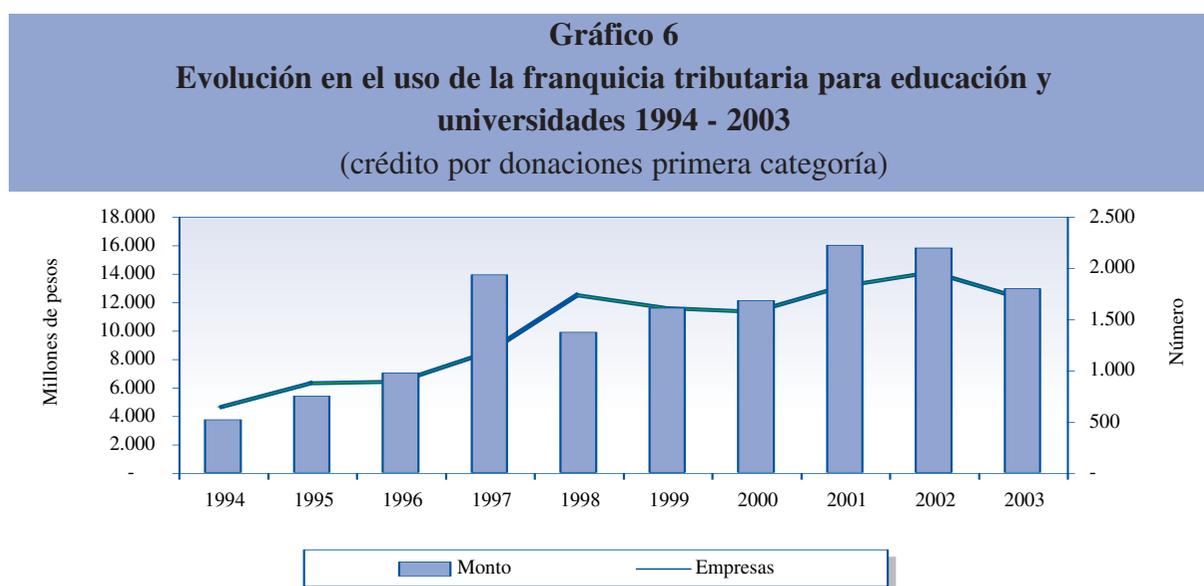
Cuadro 9
Gasto Promedio Mensual Relacionados con Educación según Grupo Socioeconómico
(pesos noviembre de 2003)

Grupo socioeconómico	Pago mensualidad (a)	Otros gasto ¹ (b)	Total (a+b)	Ingreso promedio mensual del hogar	Porcentaje del ingreso en gasto en educación
Bajo	4.290	13.643	17.933	119.000	15
Medio Bajo	6.238	14.755	20.993	180.000	12
Medio	13.461	18.986	32.447	331.000	10
Medio Alto	49.087	28.835	77.922	738.000	11
Alto	131.742	41.188	172.930	1.526.000	11

Fuente: Departamento de Planificación y Estudios, MINEDUC.
1. Dentro de otros gastos considerados en el cuestionario del SIMCE están compra de materiales, colación, transporte y cuota de curso.

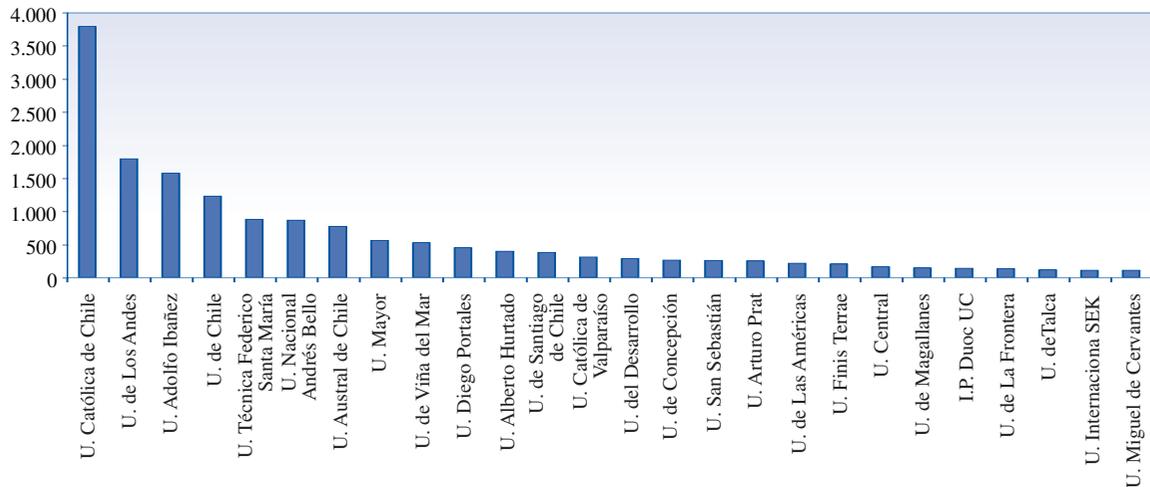
b. Gasto de las empresas: donaciones

El otro componente del gasto privado son las donaciones de las empresas a establecimientos e instituciones educacionales. En Chile se ha intentado incentivar la incorporación de recursos privados mediante beneficios tributarios contenidos en las leyes N°18.681, N°18.985 y N°19.247. Estas leyes otorgan un crédito tributario para las donaciones a universidades e institutos profesionales, estatales y privados reconocidos por el estado, cuyo destino sea equipamiento o proyectos de cultura y las efectuadas a establecimientos educacionales básicos, medios, técnico-profesionales y SENAME, cuyo fin sea financiar infraestructura, equipamiento o capacitación de los docentes. Estos incentivos han sido efectivos en atraer recursos al área educación especialmente en los últimos años, como se aprecia en el gráfico 6. Durante 2003 se estima que se donaron \$7.293 millones a establecimientos educacionales y \$17.197 millones fueron donados a instituciones de educación superior, donde casi la mitad de los recursos fueron destinados a cuatro instituciones: Universidad Católica, Universidad de los Andes, Universidad Adolfo Ibáñez y Universidad de Chile (gráfico 7).



Fuente: Dirección de Presupuesto en base a datos del Servicio de Impuestos Internos

Gráfico 7
25 Principales receptores de donaciones a institutos profesionales e universidades 2003
 (millones de pesos)



Fuente: Directorio de la Educación Superior, www.mineduc.cl

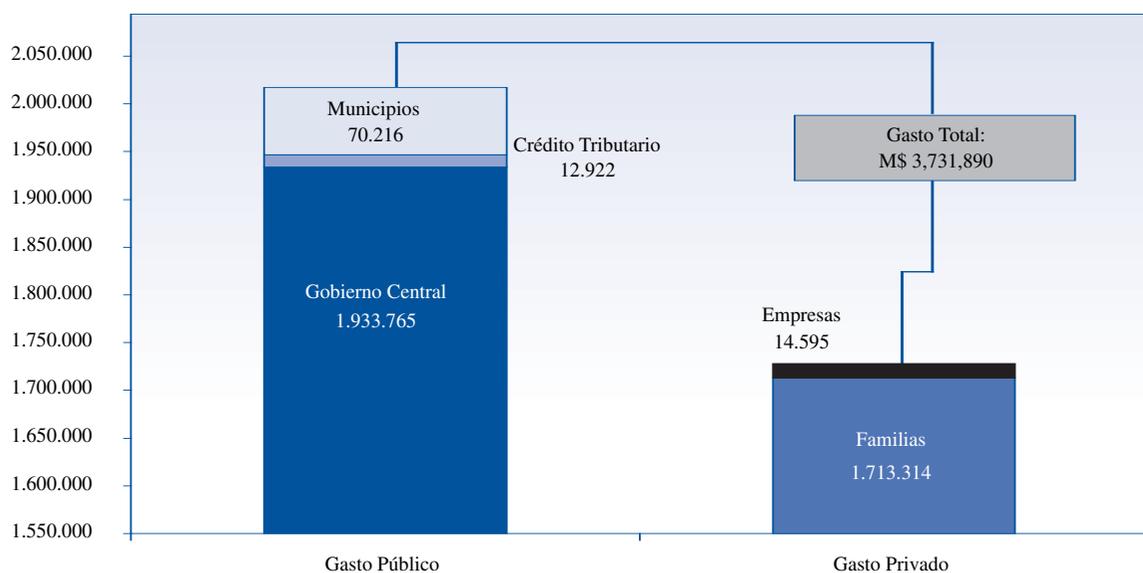
Sin embargo, no es correcto considerar todo el monto donado como gasto privado. En efecto, debido al incentivo tributario mencionado, parte de los montos donados corresponden a gasto público en la forma de gasto tributario¹⁵. El monto calculado por el Servicio de Impuestos Internos por este concepto fue de \$4.850 millones en el caso de las donaciones a establecimientos educacionales y \$8.072 millones del total donado a instituciones de educación superior. Es decir, prácticamente un 50% de las “donaciones” efectuadas por privados fueron en realidad financiadas con recursos públicos, y por tanto serán considerados como tal.

¹⁵ Las leyes N°18.681 y N°19.247 contemplan que el 50% de la donación se considera como crédito tributario con un tope de 14.000 UTM o del 2% de la renta líquida imponible para el caso de establecimientos educacionales (Ley N°19.247). Para las donaciones a Universidades e Institutos Profesionales (Ley N°18.681) el resto de la donación se descuenta como gasto con tope de 2% de la renta líquida imponible o 1,6% del capital propio, otorgando un beneficio tributario adicional.

3. CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCACIONAL DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO.

La composición de las fuentes del financiamiento educativo del país nos entrega una primera visión respecto de la manera en la cual se están satisfaciendo las necesidades de financiamiento de la educación. Tales necesidades requirieron en el año 2003 recursos equivalentes al 7,1% del PIB para la operación y regulación del sistema educativo. Como se expuso en la sección anterior, el 54% de estos recursos provinieron de fondo públicos, mientras el 46% restantes fueron aportados por el sector privado. Esta composición público - privado del financiamiento educativo en Chile refleja la naturaleza mixta que tiene la institucionalidad educativa donde coexisten entidades de ambos sectores.

Gráfico 8:
Gasto en educación 2003
(millones de pesos)



Fuente: Ejecución Presupuestaria

Diferencias entre datos de gasto gobierno central debido a que datos oficiales del gasto en función educación omiten datos de operación y pago de intereses.

IV.

USO DE LOS RECURSOS

El siguiente paso para poder completar la estructura del financiamiento de la educación en Chile es conocer el destino de estos recursos. En primera instancia interesa saber cómo se distribuyen entre los distintos niveles educativos, para proceder posteriormente a descomponer dicho gasto por alumno, dependencia y estrato socioeconómico.

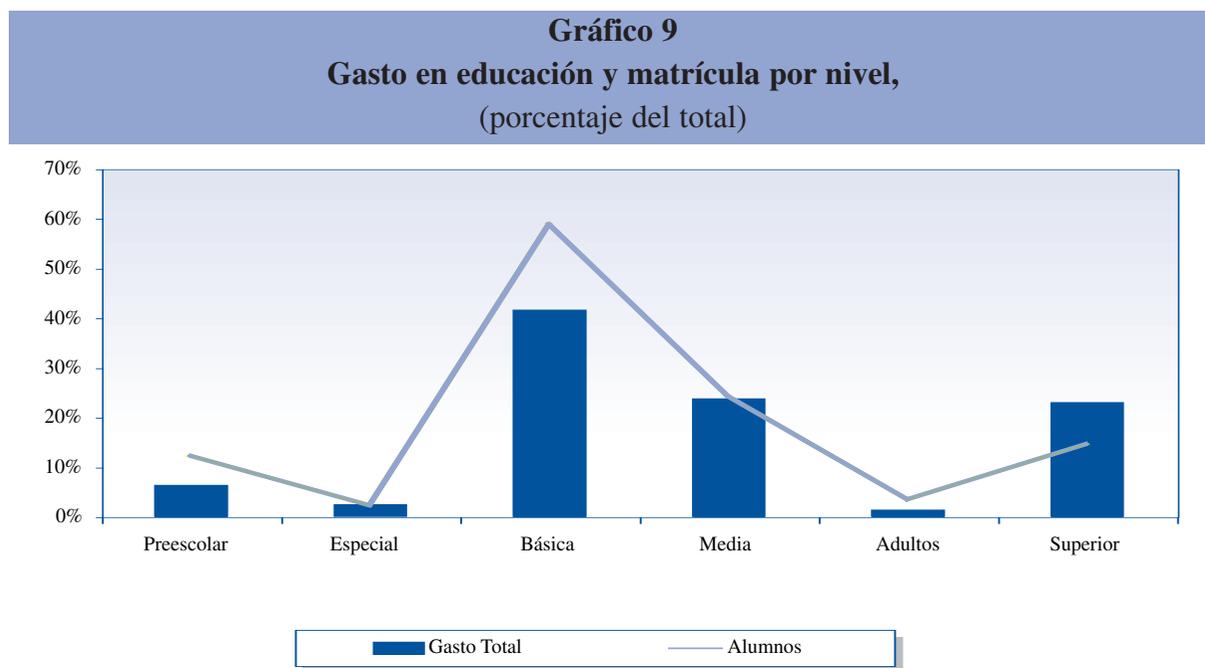
1. GASTO EN EDUCACIÓN POR NIVELES.

El cuadro 10 muestra cómo los recursos destinados al sistema educativo chileno se repartieron entre los niveles del sistema. Para efectuar esta descomposición se utilizaron supuestos y estimaciones derivadas de información obtenida en la CASEN 2003, SIMCE 2003 y datos sobre la matrícula en cada nivel para distribuir los gastos entre los niveles del sistema, debido a que actualmente no se cuenta con un sistema público de información que contabilice rigurosamente el destino de los recursos público, como tampoco existe información detallada de la distribución del gasto privado en el sistema educativo. En el Anexo se explica la metodología utilizada para imputar los gastos.

Cuadro 10
Gasto en educación por fuentes y niveles de enseñanza 2003
(millones de pesos y porcentaje)

	Gasto Total		Gasto Publico		Gasto Privado	
	MM\$	%	MM\$	%	MM\$	%
Total	3.731.890	100%	2.003.981	54%	1.727.909	46%
Prescolar	233.856	6%	170.679	73%	63.177	27%
Especial	90.767	2%	85.620	94%	5.147	6%
Básica	1.550.968	42%	959.307	62%	591.661	38%
Media	883.149	24%	447.819	51%	435.330	49%
Adultos	49.401	1%	35.099	71%	14.301	29%
Superior	856.677	23%	238.383	28%	618.293	72%
Regulación	20.624	1%	20.624	100%	-	0%
Soporte	46.449	1%	46.449	100%	-	0%

Se puede apreciar que existe una diferencia significativa entre los recursos destinados a cada nivel escolar. Un 42%, 24% y 23% del gasto total es destinado a la educación básica, media y superior respectivamente, mientras la educación preescolar sólo obtiene el 6% de los recursos. No obstante lo anterior, estas brechas de los recursos se pueden explicar parcialmente por la cantidad de alumnos en los distintos cohortes demográficos, como lo muestra el siguiente gráfico.



Dada la disparidad entre la cantidad de alumnos en cada nivel, es necesario observar el gasto por alumno para poder apreciar como se distribuye el gasto en términos relativos, lo cual requiere extender este análisis desde las fuentes a la composición de uso de recursos. No obstante ello, en las cifras absolutas del gasto por nivel resalta el bajo gasto agregado en los extremos del sistema. Tal situación merece la atención particularmente a la luz de que ambos niveles actualmente presentan coberturas cercanas al 35%.

Si bien en los últimos años Chile ha implementado programas para aumentar la cobertura de la educación preescolar, el gasto público en este ciclo (8% del gasto total) es inferior a la tendencia mundial donde se han promovido políticas de intervenciones tempranas en la inversión de capital humano, considerada como una de las políticas para el desarrollo con igualdad más rentables¹⁶.

¹⁶ Ver por ejemplo Heckman, J. (1999) "Policies that Foster Human Capital". NBER Working Paper No 7288.

En el otro extremo de la formación formal, la educación superior todavía exhibe niveles relativamente bajos de cobertura, situándose para el 2003 en 37,5% con diferencias dramáticas entre los distintos estratos socioeconómicos.

Esta es un área que requiere particular atención a la luz de la alta incidencia que tienen estos estudios sobre los ingresos futuros de la población, y las numerosas investigaciones que demuestran que ésta es una herramienta fundamental para la movilidad social¹⁷. En efecto, los resultados de la última Encuesta de Empleo de la Universidad de Chile muestran que por cada año adicional de estudios superiores se obtiene un retorno de 24%, contra un 5% en el caso de enseñanza básica¹⁸. Es decir, los beneficios personales que brindan una mayor educación generan a su vez una herramienta para combatir la pobreza y las desigualdades sociales que se originan en la cuna.

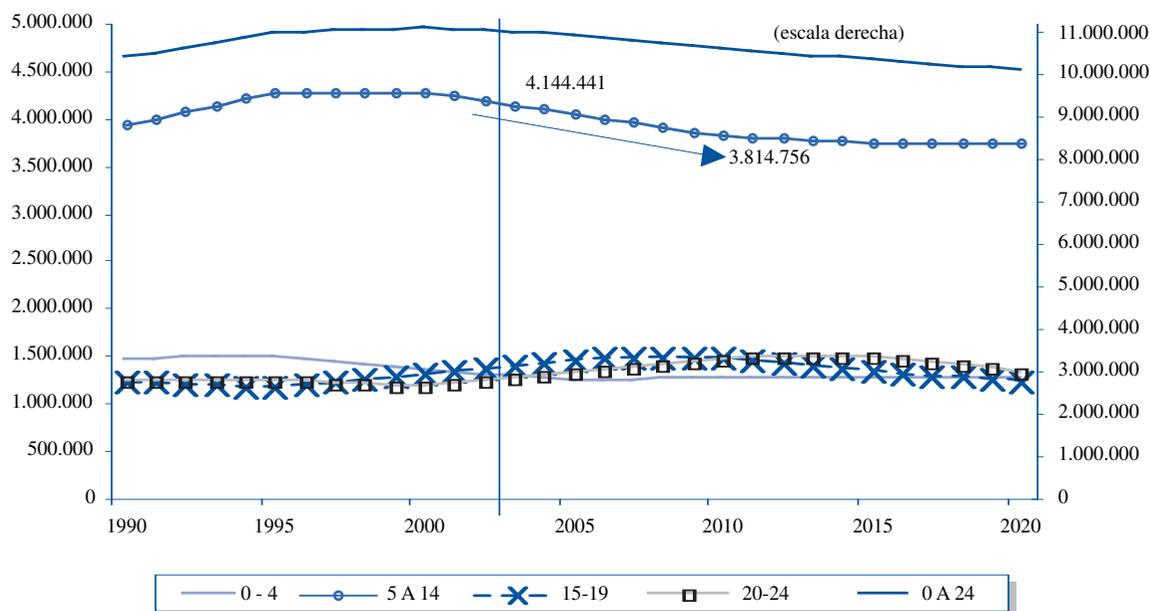
Si se incluye dentro de este análisis la evolución demográfica que ha tenido la población en edad escolar del país, se puede apreciar que ha existido una evidente presión de gasto en los niveles básica y media relacionado al crecimiento de este segmento poblacional (gráfico 10). Este mismo análisis permite vislumbrar una disminución de esta presión demográfica en los próximos años, al disminuir el crecimiento de este grupo, liberando recursos actualmente requeridos para cubrir la demanda de matrícula de básica y media.

Otra observación que surge de la información sobre fuentes y usos de los recursos, es la reducida magnitud de los gastos destinados a la regulación y soporte del sistema, especialmente al considerar la importancia de las labores efectuadas con estos recursos. Dentro de estos se incluyen los sistemas de medición y evaluación tanto de los alumnos y de los profesores y directores, como también la supervisión del sistema. Estos son elementos fundamentales para el buen funcionamiento de un sistema educativo descentralizado. Más aún, si se considera los recientes resultados en las pruebas internacionales de rendimiento escolar donde Chile obtiene resultado bajos, incluso al considerar su nivel de desarrollo, bastante inferiores a lo que debiera lograr dado su nivel de gastos, los elementos de evaluación y supervisión del sistema cobran especial importancia al constatar que la simple competencia entre escuelas por alumnos no es un mecanismo suficiente para lograr eficiencia y calidad en la enseñanza.

¹⁷ Existe una reciente línea de investigación que explora las limitaciones de la movilidad intergeneracional de ingresos en Chile, que apunta a que las trabas sociales y democráticas de la sociedad chilena hacen que la educación no sea la única variable relevante para la movilidad social, lo que contribuye a la alta desigualdad exhibida en la sociedad chilena y el bajo movimiento entre clases sociales. No obstante, se ha encontrado que en los últimos años la movilidad ha aumentado siendo consistente con el aumento de cobertura educacional que ha existido en las últimas décadas. Nuñez, J., Risco, C. (2004). "Ingreso en un País en Desarrollo: el Caso de Chile." Documento de Trabajo No 210, Departamento de Economía, Universidad de Chile. Diciembre, 2004

¹⁸ Castañeda, L. (2005). "Mayor escolaridad aumenta los ingresos." Diario El Mercurio [Santiago, Chile], 16 de agosto 2005.

Gráfico 10
Evolución de la población total en edad escolar, por grupos de Edad, 1990 - 2020



Fuente: Dirección de Presupuestos, en base a INE, datos demográficos hasta 2002.

2. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO POR NIVELES

El cuadro 10 anterior también permite apreciar la composición público - privada del financiamiento en cada nivel del sistema. En general no existe una participación pareja en todos los niveles destacándose la baja participación del sector privado en el financiamiento de la educación preescolar al tiempo que el gasto privado en la educación superior es superior al 50% del gasto total en ese nivel.

Esta estructura del gasto público-privado puede ser considerada como correcta desde una perspectiva de política pública al tomar en cuenta las distintas rentabilidades sociales y privadas asociadas a cada nivel educativo. En efecto, la alta rentabilidad privada de los estudios superiores junto con la mayor disponibilidad de financiamiento por medio de créditos justifica un mayor participación del gasto privado en el financiamiento de este nivel. Por el otro lado, la mayor incidencia del gasto público en educación preescolar se explica por la alta rentabilidad social y por el hecho de que, si bien su rentabilidad privada también es alta, requiere de plazos excesivamente largos para materializarse. Adicionalmente, existen restricciones de liquidez y altas tasas de descuento intertemporal, las cuales son especialmente altas para quienes más se benefician de la educación prebásica.

Los cuadros 11a, 11b y 11c muestran la distribución del gasto en educación por nivel y dependencia, en millones de pesos y como proporción del total.

El descomponer el gasto por nivel entre las dependencia administrativas permite constatar que no obstante el importante número de establecimientos privados subvencionados y su participación en términos de matrícula dentro del sistema educativo, el gasto privado se concentra principalmente en los establecimientos particulares pagados e instituciones privadas que imparten educación superior.

Es importante destacar que si bien en términos agregados las diferencias entre los gastos en cada nivel eran atribuibles parcialmente al distinto volumen de población atendida en cada nivel, al desagregar por dependencia tal relación no se mantiene. Por un lado mientras el gasto total en el sistema escolar atribuible a los alumnos de establecimientos municipales representa el 43% del total, su matrícula equivale al 54% del total. Al otro extremo, el gasto asociado a los establecimientos particulares pagados asciende al 22% del total para atender al 8% de los alumnos del sistema. Esta alta proporción relativa a la población relevante asociada a establecimientos particulares pagados se debe a que un 34% del gasto privado es atribuible a esta dependencia.

En el caso de la educación superior el 82% del gasto total de este nivel se destina a Universidades, de este porcentaje, las Instituciones del Consejo de Rectores obtienen el 51% de los recursos. El restante 18% del gasto en educación superior es destinado a educación técnica, la cual en el país es principalmente impartida por los centros de formación técnica e institutos profesionales. Esto evidencia un claro sesgo hacia la educación universitaria, produciendo relativamente pocos egresados de educación superior de carreras técnicas, las carreras que según la teoría, aportan capital humano para el fomento del crecimiento económico a través de innovación, adaptación y adopción. Este déficit de profesionales con capacidades técnicas debiera ser considerado dentro de las futuras discusiones de política pública.

El gasto privado al igual que en el sistema escolar, se concentra en la instituciones privadas que no pertenecen al Consejo de Rectores, recibiendo el 62% de los recursos totales destinados a este nivel. Sin embargo la matrícula de este nivel se encuentra mayoritariamente en estas instituciones (54%). Si consideramos sólo la matrícula universitaria, el gasto privado se distribuye más parejamente entre las Instituciones del Consejo de Rectores y las Universidades privadas, al tiempo que el 61% de los universitarios asisten a las primeras.

Cuadro 11a
Gasto en educación del sistema escolar y educación superior, por dependencia y fuentes 2003
 (millones de pesos y porcentajes)

Dependencia	Total			Gasto Público			Gasto Privado		
	Millones de \$	% del Total	% del gasto por nivel	Millones de \$	% Total	% del gasto publ. total	Millones de \$	% Total	% del gasto privado total
Total	3.731.890	100 %	100 %	2.003.981	54 %	100 %	1.727.909	46 %	100 %
Total Sistema Escolar	2.808.140	75 %	75 %	1.698.524	46 %	85 %	1.109.616	30 %	64 %
Municipal	1.196.907	32%	32%	1.030.314	28%	51%	166.592	4%	15%
Part. Subv	1.000.456	27%	27%	636.819	17%	32%	363.636	10%	33%
Part. Pagado	610.777	16%	16%	31.390	1%	2%	579.387	16%	52%
Total Educación Superior	856.677	23 %	23 %	238.383	6 %	12 %	618.293	17 %	36 %
Inst. Subvencionadas	465.079	12%	12%	229.082	6%	11%	235.997	6%	14%
Inst. No Subvencionadas	391.598	10%	10%	9.301	0%	0%	382.297	10%	62%
Regulación	20.624	1 %	1 %	20.624	1 %	1 %	-	-	-
SopORTE	46.449	1 %	1 %	46.449	1 %	2 %	-	-	-

Cuadro 11b
Gasto en educación del sistema escolar por dependencia y fuentes 2003,
 (millones de pesos y porcentajes)

Dependencia	Total		Gasto Público			Gasto Privado		
	Millones de \$	% del gasto por nivel	Millones de \$	% Total	% del gasto publ. total	Millones de \$	% Total	% del gasto privado total
Total Sistema Escolar	2.837.559	100%	1.698.524	85%	100%	1.139.035	65%	100%
Municipal	1.247.540	44%	1.030.314	36%	61%	217.226	8%	19%
Part. Subv	996.124	35%	636.819	22%	37%	359.304	13%	32%
Part. Pagado	593.895	21%	31.390	1%	2%	562.505	20%	49%
Preescolar	263.275	9%	170.679	6%	10%	92.596	3%	8%
Municipal	197.585	75%	134.408	79%	79%	63.177	68%	68%
Part. Subvencionado	48.211	18%	35.667	21%	21%	12.543	14%	26%
Part. Pagado	17.479	7%	604	0%	0%	16.876	18%	97%
Especial	90.767	3%	85.620	3%	5%	5.147	0%	0%
Municipal	17.733	20%	17.055	20%	20%	678	13%	4%
Part. Subvencionado	72.701	410%	68.460	80%	80%	4.241	82%	6%
Part. Pagado	333	0%	105	0%	0%	227	4%	68%
Básica	1.550.968	55%	959.307	34%	56%	591.661	21%	52%
Municipal	713.307	46%	604.470	63%	63%	108.838	18%	15%
Part. Subvencionado	570.996	37%	351.004	37%	37%	219.991	37%	39%
Part. Pagado	266.664	17%	3.832	0%	0%	262.832	44%	99%
Media	883.149	31%	447.819	16%	26%	435.330	15%	38%
Municipal	294.261	33%	250.204	56%	56%	44.057	10%	15%
Part. Subvencionado	283.591	32%	170.766	38%	38%	112.825	26%	40%
Part. Pagado	305.296	35%	26.848	6%	6%	278.448	64%	91%
Adultos	49.401	2%	35.099	1%	2%	14.301	1%	1%
Municipal	24.654	50%	24.177	69%	69%	476	3%	2%
Part. Subvencionado	20.625	42%	10.922	31%	31%	9.703	68%	47%
Part. Pagado	4.122	8%	-	0%	0%	4.122	29%	100%

Cuadro 11c
Gasto en educación en educación superior por dependencia y fuentes 2003
 (millones de pesos y porcentajes)

Dependencia	Total		Gasto Público			Gasto Privado		
	Miles de \$	% del gasto por nivel	Miles de \$	% del gasto publ. total	% del gasto publ. total por nivel	Miles de \$	% del gasto privado total	% del gasto privado por nivel
Total Ed. Superior	856.677	100%	238.383	28%	100%	618.293	72%	100%
Superior Sub.	465.079	54%	229.082	27%	96%	235.997	28%	100%
Un. Consejo Rectores	465.079	100%	229.082	100%	49%	235.997	100%	51%
Superior No Subv.	391.598	46%	9.301	1%	4%	382.297	45%	100%
CFT	52.662	13%	1.843	20%	3%	50.820	13%	97%
IP	102.139	26%	886	10%	1%	101.253	26%	99%
Un. Privadas	236.797	60%	6.572	71%	3%	230.224	60%	97%

3. GASTO POR ALUMNO

Los cuadros 12a, 12b y 12c muestran el gasto en educación por alumno descompuesto por niveles, dependencias y fuentes de financiamiento. El nivel de gasto en términos relativos permite apreciar claramente las características del sistema educativo que fueron mencionadas anteriormente.

Al observar las cifras de gastos relativos contenidas en el cuadro 12a se puede ver que la composición del público – privado del financiamiento educativo varía significativamente entre dependencias. Si bien en promedio de cada 1000 pesos destinados a un alumno cerca de 540 proviene de fuentes públicas, estas proporciones son muy diferentes al observar el sistema escolar y la educación superior por separado y más aún al analizar la composición del financiamiento en cada dependencia. En efecto, en la educación escolar de cada mil peso destinado a un alumno, el 650 proviene de fuentes públicas mientras en la educación superior 720 pesos son financiados por el sector público.

En cuanto a las diferencias entre dependencia, mientras en el sistema escolar el gasto público por alumno es 1,5 veces superior al gasto privado, esta relación es 5,5 para un alumno en un establecimiento municipal, 1,8 en particular subvencionado y ,05 en un particular pagado. Por tanto, esta descomposición permite confirmar que la alta proporción financiada por fuentes privadas en los niveles escolares se explica principalmente por el alto gasto por alumno en los establecimientos particulares pagados. Estos datos reflejan que la alta población atendida en el sector municipal versus la baja matrícula global del sector no subvencionado genera que el gasto por alumno establecimiento particular pagado sea 3.1 veces el gasto por alumno de un establecimiento municipal.

Cuadro 12a
Gasto en educación por alumno por dependencia y fuentes 2003
(miles de pesos)

Dependencia	Total Miles de \$	Gasto Público Miles de \$	Gasto Privado Miles de \$
Promedio	827.075	444.130	382.946
Total Sistema Escolar	711.816	430.547	281.269
Municipal	565.726	486.985	78.741
Part. Subvencionado	675.983	430.283	245.700
Part Pagado	1.748.390	89.856	1.658.534
Total Ed. Superior	1.510.590	420.345	1.090.245
Superior Subvencionado	1.884.819	928.399	956.420
Superior No Subvencionado	1.222.352	29.033	1.193.320
<i>Regulación del Sistema</i>	4.571	4.571	-
<i>Soporte del Sistema</i>	10.294	10.294	-

Cuadro 12b
Gasto en educación por alumno en educación escolar,
por dependencia y fuentes 2003,
 (miles de pesos)

Dependencia	Total Miles de \$	Gasto Público Miles de \$	Gasto Privado Miles de \$
Total Sistema Escolar	711.816	420.345	1.090.245
Municipal	565.726	486.985	78.741
Part. Subvencionado	675.983	430.283	245.700
Part. Pagado	1.748.390	89.856	1.658.534
Preescolar	492.288	359.294	132.994
Municipal	443.309	405.469	37.840
Part. Subvencionado	504.468	342.444	162.024
Part. Pagado	872.209	15.320	856.890
Especial	1.093.592	1.031.583	62.009
Municipal	1.110.553	1.068.068	42.485
Part. Subvencionado	1.089.625	1.026.064	63.561
Part. Pagado	1.073.807	340.164	733.642
Básica	670.754	414.876	255.878
Municipal	576.215	488.295	87.920
Part. Subvencionado	631.056	387.925	243.131
Part. Pagado	1.572.962	22.606	1.550.355
Media	932.519	472.853	459.666
Municipal	659.022	560.353	98.668
Part. Subvencionado	775.244	466.817	308.427
Part. Pagado	2.265.886	199.267	2.066.619
Adultos	386.941	274.922	112.019
Municipal	294.146	288.466	5.681
Part. Subvencionado	535.838	283.749	252.089
Part. Pagado	768.348	-	768.348

Cuadro 12c
Gasto en educación por alumno en educación superior,
por dependencia y fuentes 2003,
 (miles de pesos)

Dependencia	Total Miles de \$	Gasto Público Miles de \$	Gasto Privado Miles de \$
Total Educación Superior	1.510.590	420.345	1.090.245
Superior Subvencionada	1.884.819	956.420	956.420
Un. Consejo Rectores	1.884.819	928.399	956.420
Superior No Subvencionada	1.222.352	29.033	1.193.320
CFT	848.430	29.685	818.745
IP	1.004.570	8.715	995.856
Un. Privadas	1.511.920	41.964	1.469.956

En la educación superior, donde el gasto privado es 3 veces el público, la composición del financiamiento en Instituciones del Consejo de Rectores es prácticamente igualitaria, mientras en las instituciones que tienen acceso más limitado al financiamiento público el gasto privado por alumno es 41 veces el público. De manera similar a lo que sucede en el sistema escolar, la alta proporción del financiamiento que proviene de fuentes privadas en la educación superior es destinada a instituciones que no son subvencionadas.

Por último destaca del cuadro 12a el bajo gasto por alumno destinado a regulación y soporte del sistema, dos áreas que son fundamentales para el buen funcionamiento del sistema.

La descomposición entre dependencia permite también observar las diferencias de recursos por alumno en cada nivel del sistema. El gasto por alumno en preescolar sigue siendo comparativamente baja al observar el gasto en los otros niveles. En particular destaca el alto gasto por alumno en educación especial, siendo más de 2 veces el gasto en preescolar y 1,6 veces el de básica. Este alto gasto por alumno en educación especial proviene principalmente de fuentes públicas las cuales en promedio representan más del 94% del gasto por alumno en este nivel.

El cuadro 12b permite ver que si bien son importante las brechas que existen entre los niveles del sistema escolar, las diferencias entre el gasto por alumno en cada dependencia son aún más significativas. En particular en el caso de la educación básica, el gasto por alumno en un establecimiento municipal es equivalente al 91% del establecimiento particular subvencionado mientras sólo el 36% del de un particular pagado. Para la educación media el gasto por alumno en un establecimiento particular subvencionado es 1,2 veces el de un establecimiento municipal, mientras un alumno en un establecimiento particular pagado recibe 3,4 veces más recursos que uno en uno municipal.

Por otro lado el cuadro 12b muestra las distintas composiciones público – privado del gasto en las distintas dependencias de cada nivel. En la educación preescolar el gasto público por alumno es 2,7 veces superior al gasto privado, sin embargo el gasto público por alumno en un establecimiento municipal no llega a ser la mitad del gasto privado en un establecimiento particular pagado. Esta situación esta presente en todos los niveles, donde el gasto público por alumno es superior al gasto privado al mismo tiempo que los recursos público destinados a un alumno de un establecimiento municipal no superan la mitad de los recursos públicos destinados a un alumno de un establecimiento particular pagado.

En la educación superior estas brechas también se encuentran presente. El cuadro 12c muestra que la alta proporción del gasto público percibidas por las Universidades del Consejo de Rectores refleja que las facilidades de financiamiento público de sus alumnos incide en que gasto total por alumno que asiste a una Universidad del Consejo de Rectores es 1,3 veces el gasto total por alumno de una Universidad Privada, mientras el gasto privado es 1,5 veces superior en estas últimas instituciones.

La distribución del gasto privado entre las distintas dependencias, favoreciendo aquellas con menor acceso a recursos público, no genera mayores consecuencias toda vez que la mayor proporción del gasto privado destinado a los establecimientos particular pagados sea necesario para cubrir aquella proporción de recursos que en los otros establecimientos subsidiados aporta el Estado para la educación. Sin embargo al considerar las poblaciones efectivamente atendidas por los distintos establecimientos es posible apreciar una segmentación que dado el esquema de financiamiento del sistema se origina en la capacidad de pago, y por tanto hace legítima cierta preocupación sobre las implicancias de equidad que puede tener este esquema.

En particular, al considerar la distribución socioeconómica de los alumnos, donde el 3% de los alumnos del primer quintil asisten a establecimientos particular es pagado mientras un 68% del quintil más rico lo hace, la brecha existente entre el gasto por alumno en un establecimiento municipal versus uno de un particular privado indica las diferencias de recursos destinados a los alumnos de los extremos de la distribución socioeconómica.

4. GASTO POR ESTRATO DE INGRESOS DE LOS HOGARES

Utilizando la CASEN 2003 se puede asignar el gasto a los distintos quintiles socioeconómicos del país. Los cuadros 13a, 13b y 13c permiten observar las brechas de recursos existentes y confirma la segmentación del sistema. En concreto, se observa que en promedio se gasta en un alumno del quintil más rico casi el triple que en uno del quintil más bajo.

Tal brecha está presente en todos los niveles educativos, siendo mayor la exhibida en educación media y la menor en educación especial. Tal como se anticipó la mencionada diferencia se origina en que en promedio el gasto por alumno del quintil más rico es 16 veces el del primer quintil, la cuál es parcialmente compensada por la focalización del gasto público.

Se debe destacar que la alta focalización del gasto público es principalmente producto de la alta segmentación del sistema. En un sistema donde la mayor proporción del financiamiento público es distribuido mediante un subsidio a la demanda, la alta segmentación por condición socioeconómica entre las dependencias educativas implica que la mayor proporción de los alumnos pertenecientes al 25% más rico de la población asiste a establecimientos particulares pagados los cuales tienen escaso acceso a financiamiento público, incidiendo en que el gasto público por alumno del primer quintil sea el doble que el del quinto.

La afirmación anterior no es completamente correcta para el caso de la educación superior, donde a pesar de que el principal mecanismo de asignación de recursos públicos es el crédito, destaca una política de focalización para otorgar mayores oportunidades a los estratos socio económicamente más vulnerables. En efecto, el gasto público por alumno del primer quintil en las universidades del consejo de rectores es 1,6 veces el del quinto quintil. Esto es producto, al contrario del sistema escolar, no de una menor demanda de los alumnos de familias pertenecientes a los estratos socio económicos más altos de la educación impartida por las instituciones subsidiadas, sino reflejo del esfuerzo del Gobierno del Presidente Lagos por ampliar las posibilidades de los alumnos de escasos recursos.

La segmentación no debe ser un tema a ser tratado con liviandad, y debiera estar presente en la discusión de políticas públicas. En una sociedad altamente desigual como la chilena, el sistema educativo juega un rol fundamental en combatir las desventajas que se originan en la cuna. La fuerza de la inversión en educación se ve reducida considerablemente cuando la estructura desigual de la sociedad se ve reflejada en la estratificación del sistema educativo. En este caso, frente a las asimetrías de información, prevalecen las redes limitando las posibilidades de movilidad social y no siempre son reflejo de las capacidades de las personas. En tal escenario la inversión en educación no lleva a un aumento en la productividad del país, ni potencia el crecimiento económico del país.

Cuadro 13a
Gasto en educación po alumno, por quintiles de ingresos, según nivel y dependencia, según nivel y dependencia, gasto total 2003
 (miles de pesos)

Dependencia	Total					
	Total	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Total	827.075	590.764	645.473	782.689	962.088	1.703.132
Municipal	565.726	571.011	523.013	517.028	601.135	971.302
Part. Subvencionado	675.983	545.284	596.859	669.324	766.040	964.508
Part Pagado	1.748.390	962.088	1.024.326	1.375.523	1.292.579	1.987.166
Superior Subvencionado	1.884.819	2.156.977	2.083.214	1.787.558	1.769.147	1.801.236
Superior No Subvencionado	1.222.352	868.456	977.824	1.177.718	1.189.655	1.707.382
Regulación del Sistema	4.571	4.485	4.548	4.606	4.687	4.629
SopORTE del Sistema	10.294	11.408	11.183	10.698	9.494	6.000
Prescolar	492.288	412.929	433.115	469.104	506.292	883.994
Municipal	443.309	417.321	434.598	453.875	461.151	662.323
Part. Subvencionado	504.468	397.053	412.147	529.612	542.862	722.937
Part. Pagado	872.209	253.596	585.712	389.079	598.064	1.109.670
Especial	1.093.592	986.042	1.102.651	1.142.351	1.154.866	1.583.668
Municipal	1.110.553	1.127.112	1.174.008	1.370.964	586.301	1.207.009
Part. Subvencionado	1.089.625	1.033.454	1.052.913	1.039.549	1.162.726	1.789.648
Part. Pagado	1.073.807	-	-	-	1.073.807	-
Básica	670.754	548.469	527.744	582.727	734.349	1.480.123
Municipal	576.215	575.260	518.260	516.041	655.712	1.254.616
Part. Subvencionado	631.056	496.750	558.676	630.543	722.206	902.803
Part. Pagado	1.572.962	279.397	375.247	1.276.916	1.080.491	1.883.499
Media	932.519	651.377	618.518	716.646	928.919	2.340.877
Municipal	659.022	703.471	627.430	595.927	632.021	815.810
Part. Subvencionado	775.244	612.603	633.353	759.864	879.870	1.142.567
Part. Pagado	2.265.886	2.832.099	3.682.054	1.797.278	1.979.407	2.328.789
Adultos	386.941	330.840	397.742	417.909	429.414	468.631
Municipal	294.146	295.550	295.380	291.001	289.841	303.570
Part. Subvencionado	535.838	413.144	555.292	559.865	704.069	664.748
Part. Pagado	768.348	428.533	550.013	1.165.741	583.932	708.705
Superior Subvencionada	1.884.819	2.156.977	2.083.214	1.787.558	1.769.147	1.801.236
Un. Consejo Rectores	1.884.819	2.156.977	2.083.214	1.787.558	1.769.147	1.801.236
Superior No Subvencionada	1.222.352	868.456	977.824	1.177.718	1.189.655	1.707.382
CFT	848.430	769.144	813.968	882.238	986.261	300.284
IP	1.004.570	883.133	727.593	911.478	1.128.729	1.077.924
Un. Privadas	1.511.920	876.627	1.249.574	1.609.326	1.376.373	2.100.077
SopORTE del Sistema	4.571	4.485	4.548	4.606	4.687	4.629
Regulación del Sistema	10.294	11.408	11.183	10.698	9.494	6.000

Cuadro 13b
Gasto en educación por alumno, por quintiles de ingresos, según nivel y dependencia, según nivel y dependencia, gasto público 2003
(miles de pesos).

Dependencia	Total	Gasto Público				
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Total	444.130	500.412	477.987	441.687	411.686	276.404
Municipal	486.985	533.696	478.871	446.068	411.394	443.822
Part. Subvencionado	430.283	458.232	441.225	420.890	412.093	400.498
Part. Pagado	89.856	648.507	566.348	233.708	81.392	23.480
Superior Subvencionado	928.399	1.234.895	1.146.058	872.062	801.373	758.817
Superior No Subvencionado	29.033	35.368	42.531	15.257	17.999	44.553
Regulación del Sistema	4.571	4.485	4.548	4.606	4.687	4.629
Soporte del Sistema	10.294	11.408	11.183	10.698	9.494	6.000
Preescolar	359.294	395.134	385.392	382.887	311.743	213.106
Municipal	405.469	408.831	411.053	409.718	378.459	382.408
Part. Subvencionado	342.444	339.196	325.655	367.995	322.317	368.976
Part. Pagado	15.320	4.454	10.288	6.834	10.505	19.491
Especial	1.031.583	975.943	1.061.284	1.128.811	1.011.890	1.021.691
Municipal	1.068.068	1.104.579	1.061.943	1.364.922	586.301	1.189.911
Part. Subvencionado	1.026.064	1.027.258	1.025.749	1.025.853	1.025.374	1.023.387
Part. Pagado	340.164	-	-	-	340.164	-
Básica	414.876	497.356	432.784	396.078	347.264	236.512
Municipal	488.295	540.316	474.479	433.756	400.144	441.462
Part. Subvencionado	387.925	408.696	390.815	383.470	375.059	371.371
Part. Pagado	22.606	8.308	9.367	19.334	17.163	26.039
Media	472.853	568.388	513.925	472.058	427.927	269.853
Municipal	560.353	628.283	560.473	517.981	472.555	478.428
Part. Subvencionado	466.817	505.160	471.029	458.079	448.221	444.704
Part. Pagado	199.267	2.432.960	3.128.897	515.598	219.429	21.672
Adultos	274.922	283.719	281.031	263.809	269.122	244.697
Municipal	288.466	291.402	291.402	283.749	283.749	283.749
Part. Subvencionado	283.749	283.749	283.749	283.749	283.749	283.749
Part. Pagado	-	-	-	-	-	-
Superior Subvencionada	928.399	1.234.895	1.146.058	872.062	801.373	758.817
Un. Consejo Rectores	928.399	1.234.895	1.146.058	872.062	801.373	758.817
Superior No Subvencionada	29.033	35.368	42.531	15.257	17.999	44.553
CFT	29.685	197.486	66.813	192	262	1.059
IP	8.715	36.843	37.019	3.005	2.990	2.990
Un. Privadas	41.964	18.148	26.113	36.264	48.823	67.062
Soporte del Sistema	4.571	4.485	4.548	4.606	4.687	4.629
Regulación del Sistema	10.294	11.408	11.183	10.698	9.494	6.000

Cuadro 13c
Gasto en educación por alumno, por quintiles de ingresos, según nivel y dependencia, según nivel y dependencia, gasto privado 2003
(miles de pesos)

Dependencia	Total	Gasto Privado				
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Total	382.946	90.352	167.486	341.002	550.402	1.426.727
Municipal	78.741	37.315	44.142	70.961	189.741	527.480
Part. Subvencionado	245.700	87.052	155.634	248.434	353.947	564.010
Part Pagado	1.658.534	313.581	457.979	1.141.814	1.211.186	1.963.687
Superior Subvencionado	956.420	922.082	937.156	915.496	967.774	1.042.419
Superior No Subvencionado	1.193.320	833.088	935.293	1.162.461	1.171.656	1.662.829
Regulación del Sistema	-	-	-	-	-	-
Soporte del Sistema	-	-	-	-	-	-
Prescolar	132.994	17.795	47.723	86.217	194.550	670.888
Municipal	37.840	8.490	23.545	44.156	82.691	279.915
Part. Subvencionado	162.024	57.857	86.492	161.617	220.545	353.962
Part. Pagado	856.890	249.142	575.425	382.245	587.559	1.090.179
Especial	62.009	10.098	41.367	13.539	142.977	561.976
Municipal	42.485	22.534	112.065	6.042	-	17.097
Part. Subvencionado	63.561	6.196	27.164	13.696	137.353	766.262
Part. Pagado	733.642	-	-	-	733.642	-
Básica	255.878	51.113	94.960	186.649	387.085	1.243.612
Municipal	87.920	34.944	43.782	82.285	255.568	813.154
Part. Subvencionado	243.131	88.054	167.861	247.072	347.147	531.432
Part. Pagado	1.550.355	271.090	365.880	1.257.582	1.063.328	1.857.460
Media	459.666	82.988	104.593	244.588	500.992	2.071.024
Municipal	98.668	75.188	66.957	77.945	159.467	337.382
Part. Subvencionado	308.427	107.443	162.324	301.785	431.648	697.863
Part. Pagado	2.066.619	399.140	553.157	1.281.680	1.759.978	2.307.117
Adultos	112.019	47.121	116.711	154.100	160.292	223.934
Municipal	5.681	4.148	3.978	7.252	6.091	19.820
Part. Subvencionado	252.089	129.395	271.543	276.115	420.320	380.998
Part. Pagado	768.348	428.533	550.013	1.165.741	583.932	708.705
Superior Subvencionada	956.420	922.082	937.156	915.496	967.774	1.042.419
Un. Consejo Rectores	956.420	922.082	937.156	915.496	967.774	1.042.419
Superior No Subvencionada	1.222.352	868.456	977.824	1.177.718	1.189.655	1.707.382
CFT	818.745	571.658	747.154	882.045	985.999	299.225
IP	995.856	846.290	690.574	908.472	1.125.738	1.074.934
Un. Privadas	1.469.956	858.479	1.223.461	1.573.063	1.327.550	2.033.015
Soporte del Sistema	-	-	-	-	-	-
Regulación del Sistema	-	-	-	-	-	-

Adicionalmente la menor disponibilidad de recursos para la educación de los alumnos de los estratos socio económicos más bajos tiene implicancias sobre la equidad que prevalece en el sistema. Los niños y niñas de menores recursos requieren de un mayor esfuerzo por parte de los establecimientos para compensar las desventajas de aprendizaje que se origina en que, por lo general, las familias pertenecientes a estos estratos, tienen menos educación. Esto es especialmente importante en los primeros años donde estudios han definido como los más importantes para el desarrollo futuro de las personas, en temas tanto cognitivos como no cognitivos relacionados con el desarrollo emocional, social y del comportamiento.

V.

COMENTARIOS FINALES

El presente trabajo expuso la estructura del financiamiento educativo del país con el fin de ser utilizado posteriormente en el análisis de las políticas públicas. Se puede argumentar que para tal análisis sólo se requiere conocer la fuente y uso de los recursos públicos, pero excluir los recursos privados dejaría fuera una importante parte del financiamiento del sector educativo. Es más, no se estaría considerando la naturaleza institucional de nuestro sistema que es en esencia mixto y se basa en ambas fuentes para satisfacer sus necesidades educativas. Así, obviar el financiamiento privado dejaría fuera del análisis información relevante para interpretar los mecanismos existentes de financiamiento de la educación y el efecto de los mismos sobre el volumen y calidad de enseñanza a que acceden los chilenos.

El financiamiento del sistema educativo chileno es en esencia mixto: coexisten entidades privadas y públicas en todos los niveles y por tanto su forma de financiamiento surge de ambos sectores. En efecto, en 2003 un 54% de los recursos destinados al sistema educativo provinieron del sector público, mientras el 46% restante se originó en fuentes privadas.

Una alta participación de gasto privado, sin embargo, puede tener causas y consecuencias muy distintas, particularmente en el ámbito de la equidad. Por ejemplo, la alta participación privada que se origina, como en el caso de Corea, en los altos gastos asociados a tutores y servicios de reforzamiento derivados de la competitividad que existe en el sistema escolar, tiene menores consecuencias de equidad que si la participación del gasto privado es motivada por la escasa confianza en la provisión de educación financiada por recursos públicos. Además, si la alta participación del gasto privado se da en los niveles que presentan las mayores rentabilidades privadas, ésta tiene distintas consecuencias que si esta alta participación es pareja en todos los niveles.

Sin perjuicio del análisis complementario que se pueda realizar a partir de la desagregación del financiamiento del gasto en educación, una primera mirada a la matriz de fuentes y usos aquí presentada permite emitir siete observaciones, algunas de las cuales requieren de un mayor estudio y pudieran ser tomadas como base para futuras investigaciones.

Existe un relativo mayor gasto en los niveles de educación básica y media, fenómeno determinado parcialmente por el volumen de la población en estas edades escolares. Sin embargo, los datos indican que el crecimiento de este grupo disminuirá en los próximos años, reduciendo la presión sobre recursos públicos que se podrán utilizar en otros niveles más deficitarios de la educación, como en prebásica. Si bien dentro de la estructura del financiamiento existe una porción relevante destinada a niveles preescolares, tal gasto es insuficiente si se considera que su cobertura alcanza apenas 35,1% de la población objetivo de este nivel. Aumentar la cobertura en este nivel resulta de gran importancia pues diversos estudios indican que el incorporar tempranamente a los niños al sistema escolar permite enfrentar los problemas de aprendizaje que se originan en el entorno del hogar y, por tanto, permite acortar las brechas que existen entre los niños provenientes de distintos niveles socioeconómicos.

Adicionalmente, ampliar la cobertura de la educación preescolar facilita la búsqueda de trabajo de las madres, facilitando su acceso a nuevas fuentes de ingresos para el hogar. Por tanto, la educación preescolar resulta una herramienta poderosa para romper el círculo de la pobreza al disminuir las brechas de aprendizaje y potenciando la participación femenina en el mercado laboral. En estos años se encuentra la mayor rentabilidad social y efecto distributivo, justificando un esfuerzo estatal mayor.

El gobierno del Presidente Lagos ha enfatizado la importancia de las políticas dirigidas a la educación prebásica por su potencial igualador. Dentro de las políticas enfocadas a este nivel destacan el compromiso de aumentar los cupos de educación prebásica en 120.000 alumnos, meta que se cumplirá plenamente durante el 2006. Esto permitirá atender a casi el 100% de los niños de 5 a 6 años a través de algún programa formal o alternativo (no-formal), y cerca de un 60 % de los de 4 a 5 años. Así, si hace quince años uno de cada cinco niños era atendido en algún programa preescolar, en el año 2005 uno de cada tres niños de 0 a 5 años lo será. Adicionalmente, el SERNAM ha desarrollado durante el 2005 un programa piloto con el objetivo de probar en terreno distintas modalidades de cuidado infantil para facilitar y fomentar la participación femenina en el mercado laboral que permitirán la ampliación de la cobertura.

En tercer lugar, se observa una clara focalización del gasto público en la educación escolar, privilegiando el apoyo a mecanismos de mercado para el financiamiento de la educación superior. La teoría económica apoya tal énfasis, dado que por el retorno privado que exhiben los estudios superiores, el mercado debiera solucionar los problemas de financiamiento de los alumnos mediante crédito. No obstante ello, el estado no se desentiende completamente de este nivel. Existe un sistema de becas y crédito solidario que permiten hacer llegar recursos

públicos a través de subsidios a este nivel. El nuevo Sistema de Crédito con Garantía Estatal, que estará funcionando a inicios del año 2006, aporta un mecanismo adicional de financiamiento, al facilitar la intermediación de recursos privados hacia la educación superior. Esta incorporación de instrumentos públicos que faciliten el financiamiento de la educación superior es fundamental frente a las altas brechas de coberturas exhibidas entre el primer y el quinto quintil en educación superior. Esto cobra mayor relevancia al considerar las tasas de retorno de los estudios superiores y las fallas existentes en el mercado de capitales para transferir ingresos futuros vía crédito para financiar estos estudios.

Los recursos en educación superior, sin embargo, tienen aún un importante sesgo universitario, produciendo un déficit de egresados de carreras técnicas y científicas que son de especial importancia para el desarrollo económico del país a través de la innovación, adaptación y adopción de tecnologías.

En cuarto lugar, surge la reflexión de que, dado que el modelo de financiamiento de la educación se basa en esquemas descentralizados de asignación de recursos, la regulación y evaluación del sistema, así como la generación de información para la comunidad que alimente decisiones informadas, son fundamentales para asegurar la calidad de la educación. Los recientes resultados de obtenidos por los estudiantes chilenos en pruebas internacionales junto con los modestos avances registrados por el sistema de medición de la calidad (SIMCE), inducen a pensar que existen fallas en el mercado que los mecanismos reguladores y supervisores actuales no están solucionando.

En quinto lugar, y relacionado a los bajos resultados de los alumnos, están los recursos orientados a los docentes. Frecuentemente se relaciona este tema con los salarios de los profesores. Sin embargo, la evidencia muestra que éstos han tenido un mejoramiento sostenido durante la última década, situándolos sobre el promedio de lo observado en otros países. Por otra parte, existe evidencia de problemas originado en la compacta escala salarial y los pocos incentivos a la excelencia que ofrece el sistema. Tal estructura no fomenta la incorporación de profesores motivados e innovadores.

En sexto lugar existe una preocupación fundada sobre los efectos de la segmentación del sistema educativo sobre la equidad de la sociedad chilena. Frente una sociedad estratificada como la chilena, la segmentación del sistema educativo limita fuertemente el efecto que pueda tener la educación sobre la movilidad social de las personas, toda vez que los ingresos futuros de las personas se relacionen tanto con las redes a las cuales pertenecen como con el capital humano que han adquirido.

Por último las brechas de recursos para la educación entre alumno de los extremos de la distribución de ingresos de la sociedad debe ser un tema prioritario de la política educativa. Hoy existe un proyecto de ley que crea una subvención preferencial para los alumnos prioritarios que se encuentren en kinder, pre kinder y primer ciclo de básica. Tal medida ha sido diseñada con el fin de compensar las desventajas de aprendizaje que tienen los alumnos de los estratos económicos más bajos, precisamente en aquellos años donde se ha detectado que se puede generar las mayores ganancias. Tal medida contempla una subvención extra por alumno vulnerable de 18000 pesos, lo que permitiría disminuir la brecha Q5/Q1 existente para estos años desde un 2.8 hasta 2.1. Es decir, con la subvención preferencial la diferencia en el gasto por alumno entre el primer y el quinto quintil en kinder, prekinder y primer ciclo de básica disminuirá en un 27%.

En síntesis, Chile ha otorgado una clara prioridad a la educación en la asignación de recursos públicos, los que, además han sido complementados por un importante esfuerzo privado, particularmente de las familias. La inversión total en educación ha alcanzado así un nivel relativo comparable al de muchos países más avanzados.

No obstante, tan importante como el volumen de gasto en educación es su distribución. Esta distribución no es independiente del origen del financiamiento de la educación y de su estructura organizativa.

El examen de las estimaciones sobre fuentes y usos de recursos para la educación en Chile revela aciertos y carencias. Del lado de los aciertos se observa una clara concentración de recursos públicos en el nivel prebásico, básico y medio en relación a la educación superior, lo cual refleja adecuadamente la estructura de rendimientos sociales y privados de la educación en cada nivel. Esta forma de complementar el gasto público y privado en educación se verá reforzada con los aumentos de cobertura programadas para la educación prebásica y el desarrollo de un nuevo sistema de crédito privado para la educación superior complementado con becas de arancel y mantenimiento para los estudiantes provenientes de hogares más pobres.

Por otra parte, las estimaciones construidas en este trabajo revelan brechas importantes de gasto por alumno entre la educación subvencionada por el estado y la educación particular pagada que, aunque menor a lo que se afirma en el debate público, son suficientes para concluir que tal estructura difícilmente permitirá cerrar las brechas de calidad de la educación que separan a los niños de distintos estratos socioeconómicos. Iniciativas como la construida en el proyecto de subvención preferencial propuesta por el gobierno, son las requeridas para cerrar esta brecha al combinar mayores aportes de recursos para financiar la educación de los niños más carenciados con exigencias de igualdad de oportunidades y compromisos de resultados a los establecimientos educativos.

ANEXO: METODOLOGÍA DE IMPUTACIÓN DEL GASTO EN EDUCACIÓN.

El presente trabajo utilizó una metodología de imputación de gastos para poder descomponer el gasto en educación trabajando desde los números agregados para llegar finalmente al gasto individual por estrato socioeconómico. Esta descomposición fue efectuada utilizando la base de datos de la Encuesta de Caracterización Económica 2003 gracias a que contiene preguntas relacionadas al gasto en educación que pueden ser utilizadas tanto para el gasto privado como el público.

Con relación al gasto privado, la principal fuente de información utilizada fue el Departamento de Estudios del MINEDUC, quien informó respecto al gasto privado total y la matrícula educacional por nivel y dependencia. La descomposición por niveles se hizo en base a la matrícula junto con lo informado en la CASEN 2003 respecto al pago mensual al establecimiento, en el SIMCE 2003 respecto a otros gastos e información del MINEDUC sobre pago de matrícula y financiamiento compartido. Para descomponer por dependencia y estrato socioeconómico se tomó en cuenta el porcentaje de alumnos que paga financiamiento compartido en los establecimientos y las diferencias de los pagos promedio entre cada quintil.

Para la descomposición del gasto público se utilizó la ejecución presupuestaria junto con información respecto a los beneficiarios de los distintos programas relacionados con educación. Adicionalmente se contó con las proporciones utilizadas por MIDEPLAN para calcular el gasto social para educación, utilizando éstas para distribuir los gastos entre los distintos quintiles de estrato socioeconómicos.

