

Borrador para discusión
Sólo para participantes

22 de Enero de 1996

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

VIII Seminario Regional de Política Fiscal
Organizado por CEPAL/PNUD con el copatrocinio de FMI, BID y Banco Mundial

Santiago, Chile, 22-25 de Enero de 1996

"FINANCIAMIENTO COMPARTIDO EN LA EDUCACIÓN CHILENA"*/

Oswaldo Larrañaga J.

*/ Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.



Diciembre de 1995

FINANCIAMIENTO COMPARTIDO EN LA EDUCACION CHILENA (*)

Oswaldo Larrañaga J.

**Departamento de Economía
Universidad de Chile**

(*) Parte de este trabajo está basado en una evaluación del financiamiento compartido realizada por el autor para el Ministerio de Educación.

Introducción

Hasta 1993 sólo una minoría de familias pagaba la educación de sus hijos (colegios privados pagados), a la vez que el Estado financiaba casi completamente la educación del 92% de los estudiantes. Muchos de ellos pertenecientes a familias de ingresos medios y altos; con una disponibilidad potencial de pago para educar a sus hijos. En 1994 se introdujo una modalidad de financiamiento compartido, que permite a las escuelas del sector privado subvencionado -así como a los liceos municipales- cobrar a los padres una fracción del costo de la enseñanza

Este trabajo tiene como propósito principal presentar una primera evaluación del sistema de financiamiento compartido efectuada para el Ministerio de Educación. La pregunta principal que se intenta responder es: ¿Está produciendo exclusión el nuevo sistema en el sentido que haya estudiantes que tengan que abandonar sus escuelas -o no poder ingresar a determinados establecimientos- por no poseer la capacidad de pago necesaria?.

La conclusión más importante que aquí se obtiene es que no existe evidencia empírica en favor de la hipótesis de exclusión. Los montos cobrados son relativamente menores, la mayor parte de los establecimientos ha introducido esquemas diferenciados de pago y/o becas de estudio para una fracción de sus estudiantes, y la matrícula en las escuelas que han ingresado al sistema ha aumentado en vez de disminuir. Es importante considerar que los resultados descritos operan a nivel de promedios, pudiendo haber casos puntuales de exclusión.

El trabajo consta de dos secciones principales. En primer término, se ofrece una revisión analítica de la mezcla pública/privada en el financiamiento de los servicios sociales. En segundo término, se presentan los antecedentes empíricos y una primera evaluación del sistema de financiamiento compartido. Una sección de conclusiones cierra el trabajo.

Provisión pública y privada de servicios sociales

Mercado versus intervención pública

Una propuesta básica de la teoría económica es que bajo determinados supuestos el equilibrio de mercado es una solución óptima al problema de asignación de recursos. Allí los consumidores maximizan su bienestar sujeto a la restricción presupuestaria pertinente y las firmas producen bienes y servicios a un mínimo costo dada la tecnología existente. La coordinación de consumidores y firmas se realiza a través de un sistema descentralizado de precios, el cual es altamente eficiente para resolver el complejo problema de equilibrio de los mercados.

La intervención pública en la economía ocurre por dos tipos de razones: ineficiencias asociadas al funcionamiento de los mercados y falta de equidad en la distribución de los recursos. El primer tipo de intervención se relaciona con fallas en el sistema de mercado respecto a su funcionamiento ideal, el segundo introduce una dimensión que es exógena a la solución de mercado. Para cada distribución inicial de activos existe una solución de mercado "óptima", de manera que, al menos teóricamente, la sociedad puede elegir una distribución inicial "justa" y dejar al mercado la posterior resolución de la asignación de los recursos.

Las fallas de eficiencia de mayor relevancia en el contexto del presente estudio están relacionadas con la presencia de externalidades y con problemas de información. Otras fallas de mercado son los bienes públicos y la presencia de indivisibilidades y retornos crecientes a escala en la producción.

Las externalidades están referidas a beneficios o costos no internalizados por los agentes directamente involucrados en la transacción. Por tanto, los precios privados no recogerán estos efectos y la asignación de mercado resultará

en una subprovisión de las actividades que presentan externalidades positivas (beneficios) y la sobreprovisión en el caso de externalidades negativas (costos).

Por otra parte, los problemas de información pueden estar referidos a un conocimiento imperfecto por parte de consumidores respecto de la calidad y/o precios de determinados bienes y servicios, lo cual deteriora el mecanismo de competencia y logro de eficiencia económica que opera basado en la elección que los demandantes realizan sobre productos y oferentes.

De esta manera, las fallas o insuficiencias de los mercados en materia de eficiencia o de equidad proveen fundamentos a la intervención pública. Sin embargo, también existe una serie de "fallas de los gobiernos" que es preciso tener en consideración. Entre estas destacan la falta de información que tienen los gobiernos sobre las preferencias de los consumidores y las tecnologías de producción, lo cual dificulta decidir por los demás cuando el mercado no cumple a perfección este rol; las conductas no altruistas de políticos y burócratas, que conducen a que la acción de los gobiernos no siempre sea motivada por la búsqueda de la eficiencia y de la equidad; y los costos de la intervención pública derivada de la ineficiencia de la producción pública y costos de eficiencia asociados a la recolección de impuestos para financiar la actividad gubernamental.¹

Así, la mezcla óptima pública/privada en las distintas actividades económicas deben considerar tanto las fallas de la intervención pública como las fallas de los mercados. La alternativa a seguir debe ser el resultado de una lección pragmática entre los factores considerados, los cuales según la realidad de cada país a país y según las ponderaciones que cada sociedad entregue a las ventajas y desventajas presentes en la elección.²

¹Véase Inman (1987).

²Ver James (1990), Birdsall y James (1989).

La mezcla pública/privada puede tomar distintas formas. Una primera distinción puede realizarse entre las actividades de producción y de financiamiento de un determinado bien o servicio. Así por ejemplo, mientras la defensa nacional es un servicio producido y financiado por el Estado, la mayor parte de los bienes de consumo de uso cotidiano son producidos por empresas privadas y financiados por consumidores pertenecientes al mismo sector. También hay ejemplos de producción pública y financiamiento privado (servicios públicos) como de producción privada y financiamiento público (subcontratación, vouchers).

A la dimensión producción/financiamiento puede agregarse la variable poder de decisión.³ Esto es, la decisión sobre la oferta o demanda de una actividad puede estar en manos de los agentes privados o del sector público, más allá de quienes produzcan o financien el bien o servicio en cuestión. Así, toda la actividad de regulación estatal introduce elementos de decisión pública sobre transacciones que realizan oferentes y demandantes privados. La regulación puede afectar a la demanda individual (obligatoriedad del seguro de automóvil) o a la oferta de mercado (sistema de salud canadiense). También puede darse el caso de regulación privada sobre transacciones públicas (juicios contra gobiernos locales).

El servicio de educación

El caso de la educación presenta una serie de características que la sitúa como sujeto de intervención gubernamental. Estas razones se asocian tanto con factores de eficiencia como de equidad.

La principal falla de eficiencia de mercado en el caso de educación surge de las externalidades que están asociadas a la actividad. La educación cumple dos objetivos cruciales en una sociedad: (i) entrega potencial productivo a las

³Ver al respecto, Gormley (1992) y Barr (1993), capítulo 4.

personas a través de la adquisición de capacidades y habilidades que tendrán valoración económica; (ii) transmite la cultura y prepara las personas para la interacción social (normas, socialización, etc). En ambos casos puede argumentarse que existen beneficios que van más allá de aquellos que son directamente apropiables por la persona. En particular, el bienestar social aumenta cuanto más habitantes sepan leer, escribir y aritmética, puedan resolver problemas básicos, y se comporten de acuerdo a las normas socialmente aceptadas.

Otra importante falla de mercado asociada a la educación está relacionada con la inexistencia de mercado de créditos que financien los estudios de quienes no poseen los recursos financieros necesarios.

En materia de equidad, la educación presenta dos rasgos de importancia en la materia. Por una parte, forma las capacidades laborales que las personas necesitan para proveerse de medios de vida. Por otra parte, satisface necesidades básicas de las personas, relacionadas con estándares mínimos en la calidad de vida de la población.

Demanda y Oferta

Esta sección presenta algunas consideraciones analíticas sobre los elementos de oferta y demanda que están presente en la mezcla público/privada de la educación.

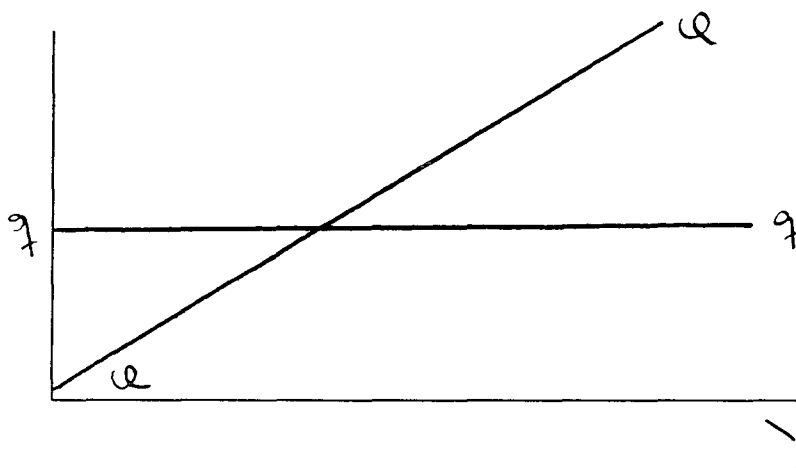
Para tal efecto, el Gráfico 1 presenta la demanda privada de un servicio social como función del ingreso de la persona o familia. De este modo el eje horizontal mide el ingreso (Y) y en el eje vertical se miden las unidades del servicio demandadas. Estas últimas deben entenderse ajustadas por calidad. Así QQ es la demanda privada por unidades de calidad del servicio social. La pendiente positiva de esta relación representa el carácter "normal" de estos bienes, esto es, incrementos en el ingreso están asociados a aumentos en la

cantidad demandada.

Suponga ahora que el sector público provee q_0 unidades del servicio social en cuestión. De esta manera, los demandantes pueden acceder al nivel q_0 provisto por el Estado, el cual se asume disponible para todos aquellos que quieran acceder a su consumo. Puesto de otra forma, la provisión pública del servicio social es efectuada en forma universal y a un costo uniforme para todo consumidor.

Gráfico 1

Provisión pública y privada de un servicio social



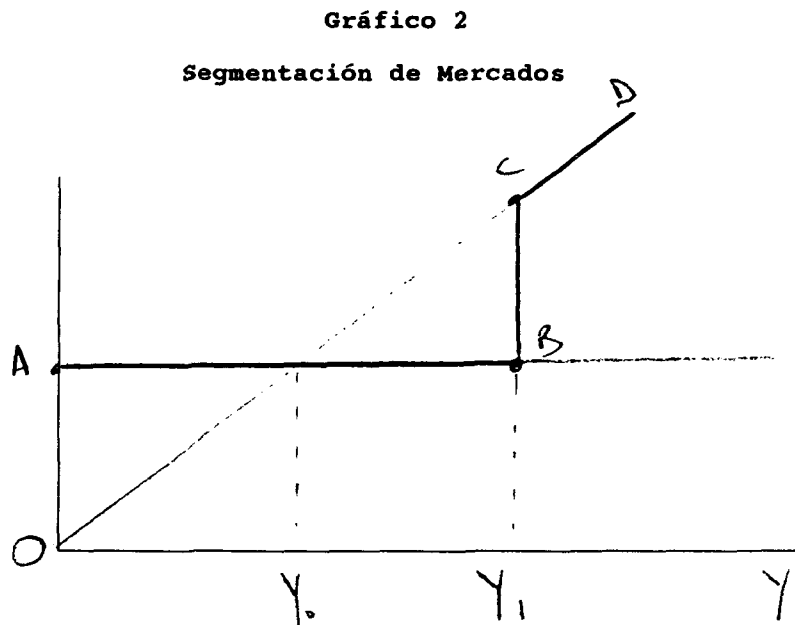
A continuación se presentan algunos casos estándares sobre la participación de los sectores público y privado en la provisión del servicio social.

a) Segmentación de mercados

El caso más tradicional es aquel donde el sector público ofrece el servicio en forma gratuita a través de proveedores públicos. El gráfico 2 muestra el

equilibrio resultante en este caso. La línea ABCD presenta las unidades de calidad consumidas según nivel de ingreso del consumidor. Así, las familias cuyo nivel de ingreso sea menor a Y_1 accederán a la provisión pública gratuita con una calidad equivalente a q_0 (OA). A partir del ingreso Y_1 los consumidores demandan el servicio privado, pagando por mayor calidad en la medida que aumenta el ingreso (CD).

¿Porqué la solución es discontinua de manera que al nivel de ingreso Y_1 la calidad efectivamente consumida sube en el tramo CD?. La razón radica en el carácter gratuito de la provisión pública. En efecto, la demanda QQ representa la demanda privada por el servicio asumiendo un pago equivalente al nivel de calidad recibido. Ahora bien, como la provisión pública es gratuita, las personas situadas en el tramo de ingreso Y_0 a Y_1 eligen (sin mayores opciones) consumir en forma gratuita q_0 unidades de calidades del bien que pagar a oferentes privados el precio necesario para adquirir unidades de calidad adicional por monto CD.⁴



⁴Ver Peltzman (1973), Besley y Coate (1991).

De esta manera, el mercado queda segmentado en dos partes. Por un lado, el sector público provee en forma gratuita de un servicio de calidad menor al conjunto de familias de ingresos medios y bajos. De otro lado, las familias de ingreso alto acceden a un servicio de mayor calidad provisto por oferentes privados. La situación descrita es característica de países en los cuales no existen formas mixtas de provisión público/privado.

La extensión relativa de los mercados público y privado dependen de tres tipos de factores.

En primer término, la calidad del servicio ofrecido por el sector público es un determinante importante detrás del tamaño relativo de ambos mercados. A mayor calidad de este servicio -desplazamiento paralelo de qq hacia arriba- más familias acudirán a los oferentes públicos y más homogénea será la distribución del consumo. Puesto de otra manera, mientras más igualdad de oportunidades quiera asegurar el gobierno, mayor será el costo unitario asociado a la mayor calidad del servicio social necesaria para inducir su consumo en forma extensiva. Lo anterior, obviamente, suponiendo que los sectores de alto ingreso mantienen libertad para adquirir el servicio social en el sector privado.

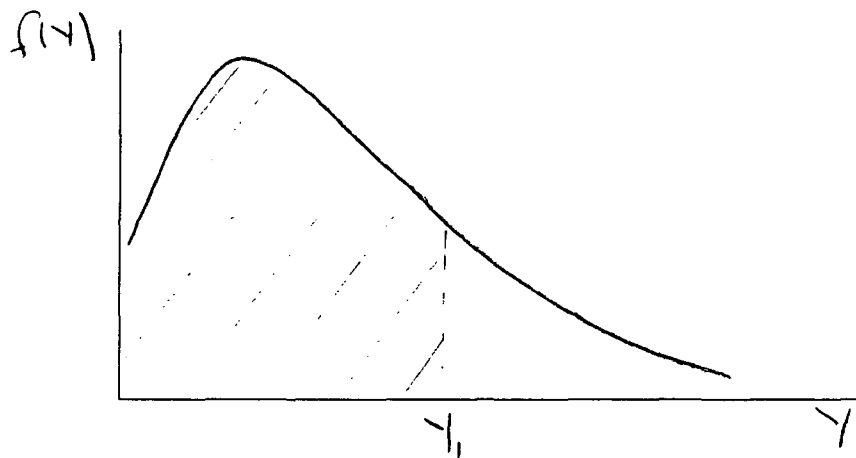
En segundo término, la extensión de los mercados público y privados dependerá del precio necesario para acceder a los oferentes privados. La distancia Y_1Y_0 en el gráfico 2 es una función positiva del precio que por unidad de calidad del servicio ofrecido por proveedores privados.

Tercero, la extensión relativa de ambos mercados dependerá también de la distribución del ingreso del país. Esta indica el porcentaje de hogares cuyo ingreso es mayor o igual al nivel umbral Y_1 y que, por tanto, acuden al segmento privado del mercado (Gráfico 3).

Como corolario de lo anterior se deduce que el crecimiento económico

tenderá a incrementar el porcentaje de población que acude a proveedores privados, ceteris paribus. En particular, si la calidad media del servicio público se mantiene constante en el nivel q_0 , un flujo continuo de familias se trasladarán desde el sector público hacia el sector privado. La mayor capacidad de pago inducirá a esas familias a preferir un consumo de alta calidad pagado sobre el acceso gratuito a un servicio de menor calidad.

Gráfico 3
Extensión de los Mercados



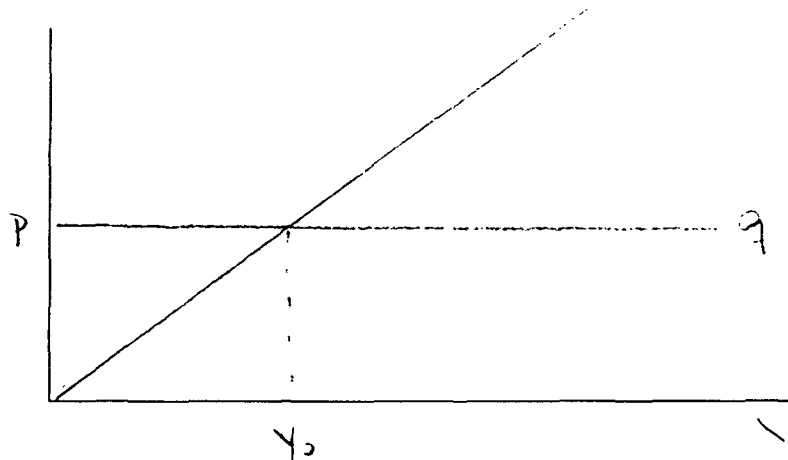
b) Financiamiento público para la oferta privada

Este es el caso de los "vouchers", donde el gobierno subsidia el consumo que las familias realizan a través de oferentes privados. La política expuesta puede tener distintas variantes. Para efectos de comparabilidad con el caso anterior se asume que el gobierno continua proviendo en forma gratuita servicios sociales con una calidad representada por q_0 y que el subsidio al consumo privado es equivalente al costo por persona de producir el servicio público (p_0). De este modo, las personas que acuden a oferentes privados pagan un precio neto por

consumir igual a $p(Q-q)$.

El gráfico 4 ilustra el equilibrio resultante. En este caso los mercados público y privados se separan en el nivel de ingreso Y_0 . La razón para ello es que la decisión de consumir en el sector privado no es "castigada" como antes, puesto que el consumidor recibe un subsidio equivalente al servicio disponible en el sector público. Puesto de otra manera, no existe un subsidio que favorezca a la provisión pública en términos de unidades de calidad del servicio. Por lo tanto, las personas cuyo nivel de ingreso les haga preferir una demanda de calidad superior a q procederán a adquirir inmediatamente tal nivel de consumo a través de proveedores privados.

Gráfico 4
El Caso del Subsidio a la Demanda



La extensión del mercado satisfecha por proveedores privados es mayor que en el caso de mercados segmentados. En particular, el tramo Y_0Y_1 corresponde a

familias que consumirán en el sector público con mercados segmentados, trasladándose hacia oferentes privados cuando el gobierno implementa la política de "vouchers" descrita.

Las predicciones respecto de la extensión relativa de los mercados satisfechos por proveedores públicos y privados se mantienen inalteradas respecto del caso anterior. Finalmente, cabe agregar que el caso ilustrado presenta particular interés puesto que ilustra en forma cercana el sistema de educación prevaleciente en Chile.

c) Provisión pública con financiamiento privado

La producción pública de un servicio social financiada en forma privada es particularmente relevante en el área de la educación superior. El financiamiento privado es generalmente parcial, de manera que el Estado subsidia parte de la producción del servicio.

El gráfico 5 presenta el caso de un servicio social provisto por el sector público y parcialmente financiado por el sector privado. De esta manera, el sector público provee un servicio de calidad q , el cual es financiado por aportes privados en proporción al nivel de ingreso de la familia. Así, las familias cubren el costo de producción OZY_0 , mientras que el Estado provee el financiamiento complementario equivalente al área OXZ . Por otra parte, las familias cuyo nivel de ingresos es mayor a Y_0 acuden a oferentes privados que entregan un servicio de calidad variable Q de acuerdo al monto aportado por cada demandante.

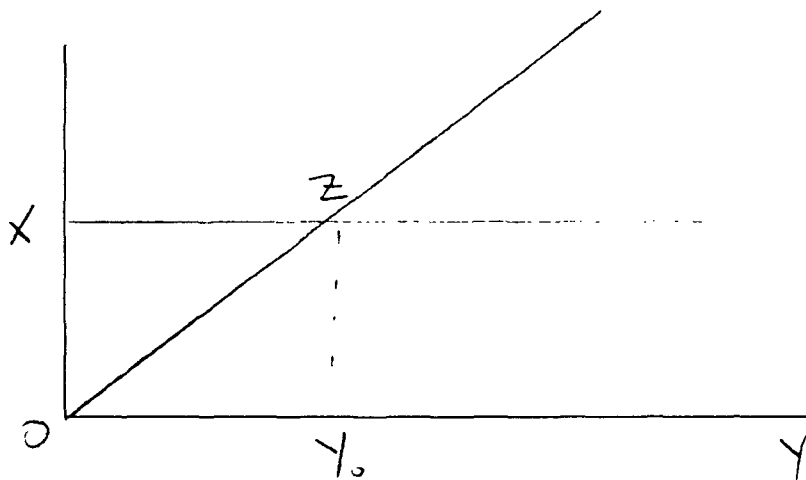
El caso ilustra cercanamente la situación de un país como Chile donde coexiste un seguro público de salud y uno privado. El seguro público se financia con cotizaciones proporcionales al nivel de ingreso de los afiliados y con

recursos tributarios. El beneficio esperado del seguro es uniforme para las distintas familias, independiente del nivel cotizado. En cambio, en el seguro privado existe una correspondencia entre el nivel del aporte o cotización y el beneficio esperado (Q). Claramente, las personas cuyo nivel de ingreso es superior a Y_0 no tienen incentivos para permanecer en el seguro público, puesto que por la misma cotización obtienen un mayor beneficio esperado en el seguro privado.

Las predicciones para este caso son similares a las presentadas en las situaciones anteriores. En particular, el crecimiento de la economía acrecentará la fracción de la población adscrita al seguro privado a menos que el Estado incremente el beneficio esperado en el seguro público (a través de mayor financiamiento de impuestos).

Gráfico 5

Provisión pública con financiamiento privado



Financiamiento Compartido y Equidad

Antecedentes

La matrícula en educación básica y media alcanzaba en 1992 a alrededor de 2.7 millones de estudiantes. De éstos, un 92% asistía a establecimientos subvencionados por el Estado y sólo un 8% a colegios particulares pagados. Así, la temática de la educación en Chile está referida en lo esencial al área subvencionada; mientras que la educación particular pagada constituye una excepción. Los establecimientos subvencionados pertenecen a dos grandes modalidades según el tipo de administración -municipal y privado subvencionado- que representan, respectivamente, alrededor de dos tercios y un tercio de la matrícula del sector.

La característica fundamental de la educación subvencionada radicaba, hasta 1993, en la gratuidad de la enseñanza impartida (Cuadro 1). Su financiamiento estaba basado en la subvención fiscal, que consiste en un subsidio por cada alumno que asiste al establecimiento educacional. El valor de la subvención varía según tipo de enseñanza y región geográfica; reflejando así una estructura de costos heterogénea. Fuentes de financiamiento de carácter secundario lo constituyen los aportes adicionales que municipalidades y sostenedores privados entregan a sus establecimientos, la transferencia de recursos al amparo del Estatuto Docente, y otras ítems de menor importancia relativa.

El esquema de financiamiento compartido adiciona a la subvención fiscal el aporte financiero que los padres de familia puedan realizar para colaborar en la educación de sus hijos. El acceso a esta modalidad de financiamiento es voluntario para el sostenedor del establecimiento en el caso de la educación básica y media privada subvencionada. Para la educación municipalizada, el financiamiento compartido está sujeto a la aprobación de los apoderados en los establecimientos de enseñanza media, mientras que las escuelas municipales

básicas están excluidas del nuevo esquema.

Cuadro 1

Porcentaje de alumnos que asisten a establecimientos de educación básica y media subvencionada

Quintil de ingresos familiar	% de estudiantes en educación subvencionada
1	97.7
2	99.0
3	96.7
4	92.3
5	61.3
Total	92.7

Fuente: En base a Encuesta Casen 1990.

La política de tarificación en el esquema de financiamiento compartido es flexible, de manera que los establecimientos pueden disponer de becas, medias tarifas, arancel diferenciado, etc. El sistema prevé un descuento a la subvención fiscal en función del pago familiar. Para efectos del cálculo se considera el conjunto del pago privado, el cual se divide por el número total de estudiantes que asisten al establecimiento. Si el ingreso per cápita resultante es inferior a 0.5 USE⁵, el establecimiento queda exento del pago de impuesto; si fluctúa entre 0.5 y 1 USE, se paga una tasa de 10%; entre 1 y 2 USE se paga un 20%; y entre 2 a 4 USE, un 35%.

Una objeción que fue levantada por distintas personalidades está referida a las implicancias del nuevo sistema sobre la equidad. El sistema de financiamiento compartido tiene ventajas y riesgos asociados en materia de equidad. Hay una ganancia en equidad si el Estado focaliza sus recursos en las

⁵La Unidad de Subvención Escolar (USE) es alrededor de \$ 7 000 al mes.

escuelas y alumnos más pobres, y aprovecha la capacidad económica de quienes tienen recursos para financiar su educación. El riesgo consiste en la posibilidad de exclusión de los estudiantes de menores recursos de las escuelas en financiamiento compartido y, en particular, de aquellas que logren impartir una educación de mejor calidad.⁶

Una primera evaluación del sistema de financiamiento compartido

Una primera consideración es que el diseño de la política de financiamiento compartido no consideró instrumentos específicos para impedir la posibilidad de exclusión. Esto es, de haberse producido problemas de equidad éstos serían responsabilidad de la autoridad pública antes que de las escuelas. Estas últimas actúan sobre la base de las reglas de juego impuestas.

No obstante lo anterior, hay dos tipos de razones para esperar que las escuelas resguarden equidad en el acceso y permanencia de los alumnos. Primero, una fracción de las escuelas en financiamiento compartido pertenece a congregaciones religiosas o fundaciones que poseen algún carácter altruista, lo cual debiera influir en la política tarifaria y de becas a implementar. De hecho, la FIDE instó a sus asociados a trabajar con un arancel diferenciado según la capacidad de pago de las familias. Segundo, en todas las escuelas existe una racionalidad económica que favorece la masificación de la matrícula antes que la exclusión. Ello ocurre en la medida que cada estudiante sigue aportando al establecimiento la subvención fiscal (o una fracción significativa). Así, la escuela debiera dar cabida al número posible de estudiantes, lo cual aconseja utilizar una política arancelaria flexible. Sin embargo, el mecanismo citado pierde importancia en las escuelas que enfrentan un exceso de demanda y que

⁶No habría exclusión en el caso que un estudiante debe cambiarse a una escuela gratuita que ofrezca condiciones de estudio similares (calidad, distancia del hogar, etc) a la originaria.

pueden elegir a sus estudiantes por variables como capacidad de pago u otras. Este caso tiene relevancia puesto que estas serían precisamente las escuelas que otorgarían una educación de mejor calidad.

A dos años de su funcionamiento el esquema de financiamiento compartido se ha extendido en forma masiva en la educación particular subvencionado. Hacia fines de marzo de 1995 el 61.3% de los estudiantes del sector estaban matriculados en establecimientos que operaban bajo el sistema de financiamiento compartido (Cuadro 2). En cambio, a nivel municipal sólo un 12.2% del universo elegible de estudiantes (enseñanza media) estaban adscritos al nuevo sistema.

La tarifa promedio proyectada para 1995 en los establecimientos en financiamiento compartido alcanzaba a \$ 2.858 mensuales (Cuadro 3). Un 43.3% de estos establecimientos cobraría un monto promedio menor a \$ 2000 mensuales, mientras que el 80.4% ingresaría un monto inferior a \$ 4000 mensuales (Cuadro 4). El cobro promedio es relativamente bajo, estimándose que representa el 4.3% del ingreso promedio de una familia de quintil 2 que envía dos hijos a un establecimiento con esa tarifa (3.0% para el quintil 3). En cualquier caso representa un monto de recursos significativo para los colegios privados subvencionados (36% de los recursos provistos por la subvención fiscal).

Cuadro 2

**Matrícula en Financiamiento Compartido
(Nacional, Junio de 1995)**

	% sobre sector
Privado Subvencionado	61.3
Municipal	12.2(1)

(1) Sobre universo elegible (educación media, estimado en 361.600). Equivale al 2.4% de la matrícula total municipal.

Cuadro 3
Ingresos Bajo Financiamiento Compartido
 (proyección 1995)

Tarifa promedio (\$ mes)	2.825
Ingresos como % subvención en privados subvencionados	35.9%
en municipales	10.2%
Descuento como % ingresos de financiamiento compartido	3.3%

Cuadro 4
Distribución de Pagos en Financiamiento Compartido

Pago mensual	Frecuencia	Acumulada
0-2000	43.3	43.3
2001-4000	37.1	80.4
4001-6000	8.3	88.7
6001-8000	5.1	93.8
8001-10000	2.6	96.4
sobre 10000	3.6	100.0

Los resultados de una encuesta telefónica a una muestra de escuelas de la Región Metropolitana (Cuadros 5 y 6) sugieren que los establecimientos en financiamiento compartido han implementado en forma mayoritaria una política de tarificación flexible, consistente con lo argumentado en el último párrafo de la parte anterior. En efecto, el 44% de los establecimientos entrevistados tenía una estructura de arancel diferenciado; y del 56% de establecimientos que cobraban una cuota única, más de la mitad becaban en forma completa al 10% o más de

alumnos (cifra sugerida en el proyecto de ley en discusión). Puesto de otra manera, un 73% de los establecimientos entrevistados habían introducido una política de cobro adecuada desde una perspectiva de equidad, sea con una estructura diferenciada de pagos, sea con una cuota única acompañada de un porcentaje significativo de gratuidad (más del 10%).

Una encuesta análoga efectuada por la FIDE a una muestra nacional de sus asociados entrega un resultado similar. En este caso, un 80.8% de los establecimientos encuestados había introducido una política de cobro adecuada desde una perspectiva de equidad, de acuerdo a la definición entregada en el párrafo anterior. En el caso de la FIDE resulta de mayor importancia relativa la modalidad de cobro según arancel diferenciado (76% de las escuelas) de acuerdo a la directriz sugerida por la propia agrupación.

Cuadro 5

**Encuesta Ministerio Educación
89 escuelas Región Metropolitana**

Cuota Unica	56%
Cuota diferenciada	44%
Cuota única promedio	\$ 4950

Cuadro 6

**Encuesta Ministerio Educación 89 escuelas RM
% alumnos con becas completas**

	Escuelas Cuota única	Escuelas Cuota diferenciada
Ninguno	12	13
0.1% - 9.9%	36	50
10% - 19.9%	28	18
más del 20%	24	18
Total	100	100

Cuadro 7

Encuesta FIDE
89 escuelas FIDE país

Cuota Unica	24%
Cuota diferenciada	76%
Cuota única promedio	\$ 3910

Cuadro 8

Encuesta FIDE 89 escuelas país
% alumnos con becas completas

	Escuelas Cuota única	Escuelas Cuota diferenciada
Ninguno	33	37
0.1% - 9.9%	47	40
10% - 19.9%	14	15
más del 20%	6	8
Total	100	100

Un antecedente adicional para la evaluación del financiamiento compartido proviene del análisis de la matrícula a nivel de escuelas del sector municipal y particular subvencionada para 6 comunas de la Región Metropolitana. El estudio está referido a las comunas de San Miguel, La Cisterna, Puente Alto, La Pintana, La Florida e Independencia, las cuales comprenden una matrícula de alrededor de 270.000 alumnos para 1995. La adscripción al esquema de financiamiento compartido fluctuaba según comuna entre el 21% y el 63% de la matrícula básica.

Cuadro 9
Financiamiento Compartido 6 Comunas RM

	Cobro promedio		% en FC 1995
	1994	1995	
San Miguel	2863	3596	63
La Cisterna	2300	3229	68
Puente Alto	1938	2513	46
La Pintana	735	1145	21
La Florida	2607	3257	55
Independencia	1564	1868	52

La metodología de análisis consistió en particionar a las escuelas en cinco grupos: municipal; financiamiento compartido histórico, esto es, escuelas que funcionaban bajo esta modalidad antes de 1994;⁷ escuelas que ingresan al esquema de financiamiento compartido con la nueva ley en 1994 (FC 1994); escuelas que ingresan al sistema en 1995 (FC 1995); y escuelas privadas subvencionadas que se mantenían gratuitas en 1995. Para cada uno de estos grupos se calculó la tasa de crecimiento de la matrícula para los años 1993/92, 1994/93 y 1995/94 (promedio anual y marzo/marzo en el último caso).

El Cuadro 10 presenta la tasa de crecimiento de la matrícula a nivel de los grupos de escuelas descritos a nivel agregado de las seis comunas. También se señala la composición de la matrícula a marzo de 1995; así, un 31.5% de la matrícula correspondía a escuelas municipales, el 30.5% a escuelas en financiamiento compartido a partir de 1994, un 19% a escuelas particulares privadas que se mantenían gratuitas en 1995, un sorprendente 14.3% correspondía a alumnos en financiamiento compartido "histórico", y el restante 4.7% a quienes se habían incorporado al nuevo sistema en 1995.

⁷El financiamiento compartido operaba en una modalidad bastante restrictiva desde fines de los 80.

El resultado principal es presentado por la tasa de crecimiento de la matrícula durante 1994. Esta muestra que la expansión más importante (6.8%) ocurre en los establecimientos que operaban en financiamiento compartido durante ese año -histórico o recién incorporados- vis a vis un crecimiento de 3.9% para el conjunto de las escuelas y de sólo 1.6% para el segmento en gratuidad. Estas cifras sugiere que no hubo exclusión general como resultado de la introducción del financiamiento compartido. Todo lo contrario, se produjo un crecimiento preferencial de matrícula hacia las escuelas en financiamiento compartido. Las cifras de crecimiento para 1993/92 ofrecen una perspectiva de tendencia, y sugieren que el resultado arriba expuesto representa un quiebre positivo respecto de la tendencia de crecimiento exhibida por estas escuelas en el pasado reciente.

Cuadro 10

Crecimiento % de la Matrícula: 6 Comunas

	93/92	94/93	95/94	% 1995
Municipal	0.7	1.6	4.6	31.5
FC histórico	0.7	6.8	-1.2	14.3
FC 1994	5.7	6.8	2.6	30.5
FC 1995	--	--	5.5	4.7
Subv. gratuito	1.4	1.6	4.7	19.0
Total	2.3	3.9	3.2	100.0

Notas: Promedio anual, salvo 95/94 al mes de marzo.

Las cifras para 1995 sugieren una lectura menos entusiasta de los efectos del financiamiento compartido. Ello puesto que la matrícula en este año experimenta una caída absoluta en los establecimientos con financiamiento compartido histórico (1.2%) así como una apreciable disminución en el ritmo de crecimiento de aquellas que se unieron al esquema en 1994. Por otra parte, los establecimientos gratuitos -municipales o privados- muestran tasas de crecimiento de la matrícula más altas, sugiriendo una reversión de los flujos de estudiantes hacia dicho segmento. Los resultados para 1995 sugieren un menor entusiasmo por el segmento de escuelas con financiamiento compartido, pero no proveen indicios

de exclusión generalizada. Más aún, en las (relativamente pocas) escuelas que se traspasaron a financiamiento compartido durante 1995 la matrícula crece a un saludable ritmo del 5.5% .

Los Cuadros 11 a 16 presentan la información desagregada a nivel de comunas, las cuales muestran un panorama más bien heterógeneo. Así, las comunas de San Miguel, Puente Alto e Independencia representan los mejores casos para el financiamiento compartido, puesto que las escuelas que se adscribieron al sistema con la nueva ley de 1994 presentan altas y significativas tasas de crecimiento de su matrícula en 1994 y 1995. Las comunas de La Cisterna, La Florida y La Pintana presentan resultados menos claros. En La Cisterna el crecimiento de la matrícula en las escuelas de financiamiento compartido es lento, lo cual contrasta con el gran número de escuelas que se adscriben a la nueva modalidad a partir de 1994 (46.1% de la población escolar de 1995). Los establecimientos en financiamiento compartido de La Florida presenta una rápida expansión de la matrícula en 1994 seguido de una caída absoluta en 1995.⁸ Tal situación, aun cuando aminorada, tiene también a producirse en la comuna de La Pintana.

El Cuadro 17 presenta los resultados de una regresión econométrica a nivel de establecimientos. La variable independiente es el cambio en la tarifa promedio cobrada por la escuela en financiamiento compartido, mientras que la variable dependiente es el cambio en la matrícula para dichos establecimientos. La regresión se efectúa para los períodos 1994/93 y 1995/94 a nivel de cada una de las seis comunas. En general no se encuentra relación entre ambas variables (parámetro no significativo). Las excepciones son Puente Alto donde el coeficiente es negativo para ambos subperíodos - a mayor cobro menor crecimiento de la matrícula- y La Florida con un parámetro positivo durante el primer año y negativo durante el segundo.

⁸Un dato de interés es que en La Florida más de la cuarta parte de la matrícula del sector subvencionado (municipal y privado) pertenece a escuelas con financiamiento compartido histórico.

Cuadro 11

Crecimiento % de la Matrícula: San Miguel

	93/92	94/93	95/94	% 1995
Municipal	-7.5	-2.3	5.6	26.7
FC histórico	-6.4	5.1	-7.7	15.2
FC 1994	-1.5	17.6	6.4	38.9
FC 1995	--	--	4.0	9.4
Subv. gratuito	-3.9	-17.4	7.7	9.8
Total	-4.4	1.5	3.7	100.0

Notas: Promedio anual, salvo 95/94 al mes de marzo.

Cuadro 12

Crecimiento % de la Matrícula: La Cisterna

	93/92	94/93	95/94	% 1995
Municipal	4.2	0.7	4.7	18.4
FC histórico	-4.4	13.6	1.0	15.8
FC 1994	10.6	1.2	2.8	46.1
FC 1995	--	--	6.2	6.5
Subv. gratuito	1.9	4.5	4.0	13.2
Total	5.2	3.6	2.2	100.0

Notas: Promedio anual, salvo 95/94 al mes de marzo.

Cuadro 13

Crecimiento % de la Matrícula: Puente Alto

	93/92	94/93	95/94	% 1995
Municipal	1.0	3.5	6.8	42.7
FC histórico	13.1	12.9	1.6	12.6
FC 1994	8.6	5.4	5.8	31.5
FC 1995	--	--	21.6	2.2
Subv. gratuito	4.5	7.8	5.1	11.1
Total	5.2	5.8	5.9	100.0

Notas: Promedio anual, salvo 95/94 al mes de marzo.

Cuadro 14

Crecimiento % de la Matrícula: La Pintana

	93/92	94/93	95/94	% 1995
Municipal	2.1	1.0	5.7	46.2
FC histórico	--	--	--	0.0
FC 1994	6.0	6.9	1.7	21.2
FC 1995	--	--	--	0.0
Subv. gratuito	6.0	0.6	6.0	32.6
Total	4.1	2.1	4.6	100.0

Notas: Promedio anual, salvo 95/94 al mes de marzo.

Cuadro 15

Crecimiento % de la Matrícula: La Florida

	93/92	94/93	95/94	% 1995
Municipal	2.0	2.2	1.4	31.1
FC histórico	0.7	3.1	-1.3	26.3
FC 1994	4.8	10.4	-5.4	21.6
FC 1995	--	--	2.9	7.4
Subv. gratuito	5.1	5.4	7.3	13.6
Total	2.9	4.9	0.0	100.0

Notas: Promedio anual, salvo 95/94 al mes de marzo.

Cuadro 16

Crecimiento % de la Matrícula: Independencia

	93/92	94/93	95/94	% 1995
Municipal	1.0	-0.3	4.6	19.9
FC histórico	--	--	--	0.0
FC 1994	0.5	3.3	8.1	31.7
FC 1995	--	--	7.6	20.0
Subv. gratuito	-3.4	3.2	-1.9	28.4
Total	-1.6	2.5	4.3	100.0

Notas: Promedio anual, salvo 95/94 al mes de marzo.

Cuadro 17

Relación econométrica entre cambio en cobro y cambio en matrícula

	94/93	95/94
San Miguel	n.s.	n.s.
La Cisterna	n.s.	n.s.
Puente Alto	-	-
La Pintana	n.s.	n.s.
La Florida	+	-
Independencia	n.s.	n.s.

Conclusiones

La conclusión más importante que aquí se obtiene es que no existe evidencia empírica en favor de la hipótesis de exclusión. Los montos cobrados son relativamente menores, la mayor parte de los establecimientos ha introducido esquemas diferenciados de pago y/o becas de estudio para una fracción de sus estudiantes, y la matrícula en las escuelas que han ingresado al sistema ha aumentado en vez de disminuir. Es importante considerar que los resultados descritos operan a nivel de promedios, pudiendo haber casos puntuales de exclusión.

De esta manera, la evidencia disponible no provee indicios de exclusión generalizada después de la introducción del financiamiento compartido (modalidad de 1994). La información no permite evaluar situaciones más puntuales. Por otra parte, los riesgos a futuro deben esperarse en las escuelas que enfrenten excesos de demanda, que posiblemente sean las mejores a nivel de cada comuna. Así, el diseño de políticas de resguardo de la equidad debe reconocer el carácter focalizado antes que masivo de eventuales problemas de exclusión.

Referencias Bibliográficas

Barr, N: "The Economics of the Welfare State".

Birdsall, N. and James, E. : "Efficiency and Equity in Social Spending: How and Why Governments Misbehave". Working Paper. World Bank, May 1990.

Gormley, W: "Privatization revisited", mimeo, 1992.

James, E: "Towards a Research Agenda on Private Provision on Social Services", Conference on the Private Provision on Social Services, World Bank and Rockefeller Foundation, 1992.

Larrañaga, O: "Reformas en Educación: Una Tarea Urgente" en F. Larraín (ed): **Chile Hacia el 2000**, CEP, Santiago, 1994b.

Larrañaga, O: "Descentralización de la Educación en Chile". Estudios Públicos, Verano de 1995.

Ministerio de Educación: "Presentación del Ministro de Educación sobre políticas educacionales al Senado", Mayo de 1995.

Paul, S.: "Accountability in Public Services. Exit, Voice and Capture" PPR Working Papers 614, The World Bank, Marzo 1991.

Poterba, J: "Government Intervention in the Markets for Education and Health Care: How and Why?", Working Paper 4916 NBER, 1994.

