

Presupuesto de Educación: Nuevamente más Recursos ¿y el Desempeño?

En los últimos años, el presupuesto del Ministerio de Educación ha subido en forma constante, convirtiéndose en la Secretaría de Estado con mayor presupuesto fiscal.

La discusión presupuestaria para el año 2010, que comenzó en el Congreso, nuevamente aumenta de manera importante la cantidad de recursos al sector. Ante ello, cabe preguntarse cuán efectivo es dicho gasto.

Por otra parte, la caída de la población en edad escolar y los cambios en la composición de la matrícula escolar (fundamentalmente el traspaso desde el sector municipal hacia establecimientos particulares subvencionados), ha provocado una serie de dificultades a los municipios y las soluciones por las que ha optado el Estado han generado efectos que conviene analizar.

Antecedentes

Desde 1990 a 2010, el gasto total del Ministerio de Educación se ha multiplicado en más de seis veces, llegando el próximo año a una cifra superior a los \$4,4 billones. El gasto por alumno también ha crecido de manera im-

portante por el mencionado aumento presupuestario y la caída en la matrícula.

Entre los años 2005-2008, el total de matrícula cayó en un 4%. Esta caída se explica, principalmente, por la importante disminución (cercana al 6%¹) en el número de alumnos de educación básica. En los próximos años, esta tendencia se verá acentuada debido a la caída en la tasa de natalidad².

Como muestra el cuadro N° 1, en 2008 se gastaron alrededor de 5 veces más recursos en educar a cada alumno³ que el año 1990. Es claro que ese mayor costo está influenciado por una serie de mejoras en el "proceso educativo", ya que

los alumnos actualmente cuentan con mejor infraestructura, más textos escolares y material educativo, además de una jornada escolar extendida.

El esfuerzo presupuestario, asimismo, ha permitido ampliar la cobertura educacional, especialmente de la educación media en los sectores de menores ingresos.

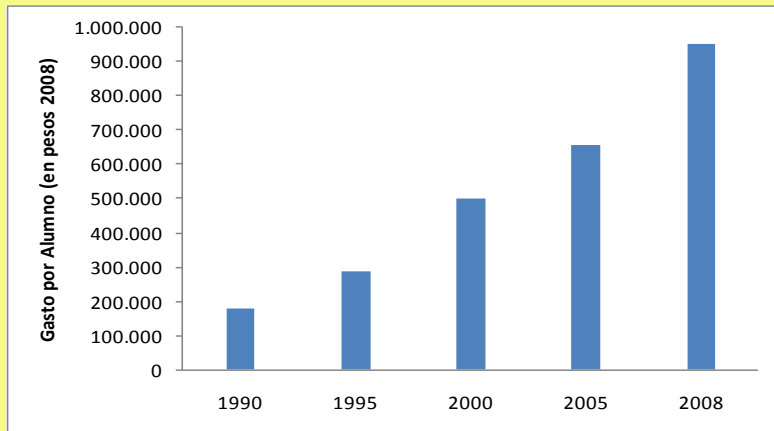
No obstante los valiosos avances antes mencionados y el esfuerzo fiscal realizado, la

Los datos internacionales demuestran que el rendimiento por peso invertido en educación escolar en nuestro país es bajo. Por ello, es fundamental generar los mecanismos e incentivos que aseguren una mayor rentabilidad de los recursos.

En esta Edición:

- Presupuesto de Educación: Nuevamente más Recursos ¿y el Desempeño?
- Reforma Constitucional en Materia de Aguas

Cuadro N° 1
Gasto en educación escolar per cápita



Fuente: Elaboración propia en base a DIPRES y MINEDUC.

calidad de los aprendizajes no ha logrado avanzar.

Podría argumentarse que el aumento de recursos fue destinado a mejorar las condiciones del proceso educativo y a alcanzar la cobertura universal. Sin embargo, considerando los últimos años, donde no han existido grandes reformas que impliquen gasto⁴, el aumento ha sido substancial. En el periodo 2005-2008 el gasto por alumno creció un 45%.

Por ello, es esencial conocer qué tan efectivos han sido los recursos invertidos en educación.

Efectividad del Gasto

Desde el año 1996 hasta 2008, los resultados académicos (medidos a través del SIMCE) se han mantenido estancados en un bajo nivel de desempeño.

Los resultados SIMCE 2008 para 4° básico demuestran que un 35% de los alumnos no logran “extraer información explícita fácil de encontrar” de un texto escrito y un 41% de ellos no realiza “cálculos simples con números

naturales” ni “resuelven problemas matemáticos sencillos”⁵.

Por otro lado, al compararnos con otros países, los resultados chilenos reflejan la ineffectividad de nuestro sistema escolar.

A partir de los datos de la prueba PISA 2006, Valenzuela et al.⁶ concluye que respecto a países como España y Polonia, el sistema educativo chileno es significativamente menos eficiente en transformar los recursos y condiciones con que cuenta en resultados de aprendizaje.

De la misma forma, analizando los resultados de la misma prueba PISA y los datos de gasto en educación primaria y secundaria, nuestro país presenta un rendimiento menor al que cabría esperar dado su nivel de gasto, como se muestra en el gráfico N° 1.

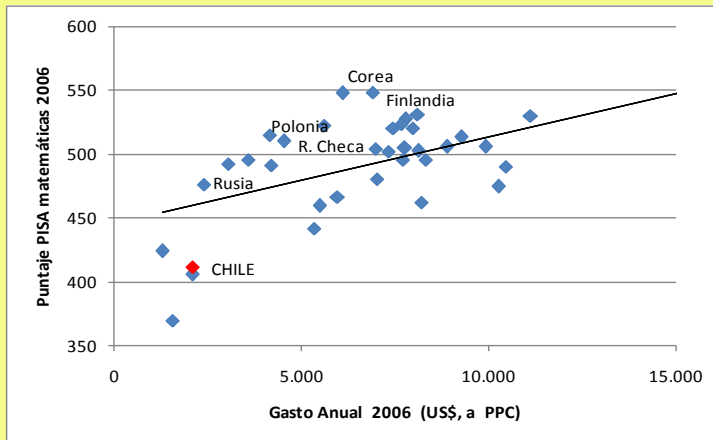
El gráfico demuestra que para un mismo nivel de gasto los resultados varían considerablemente. Interesante es el caso de Rusia que con un gasto similar al chileno, tiene un puntaje promedio 65 puntos mayor al chileno (0,6 desviaciones estándar).

Además de la baja eficiencia del sistema chileno, el gráfico N° 1 muestra que Chile está lejos del nivel de gasto de los países más desarrollados. Sin embargo, ajustando el gasto en educación escolar según el PIB per cápita, vemos que la proporción de gasto sobre dicha medida de desarrollo no es muy distinta en Chile (3.4%) respecto al promedio de los países de la OECD (3.7%).

Parece ser entonces que más que un problema de recursos, la diferencia radica en cómo éstos son utilizados.

Un ejemplo grafica de manera clara lo anterior. A pesar de que los alumnos chilenos pasan un 30% más de tiempo en clases que los alumnos de los países de la OECD, los re-

Gráfico N° 1
Gasto Anual por Alumno y Resultados prueba PISA



Fuente: Elaboración propia en base a PISA 2006 y OECD 2009.

sultados de Chile en las pruebas internacionales son significativamente menores que en dichos países.

Cambio en la composición de la matrícula

Otro fenómeno que tiene consecuencias en el gasto en educación y la efectividad de éste, está relacionado con los cambios en la composición de la matrícula escolar.

Además de la caída del nivel general de matrícula, la disminución del número de alumnos que optan por la educación municipal – con la consecuente disminución en los ingresos vía subvenciones, alrededor \$134 mil millones para el periodo 2002-2008⁷ – ha llevado a que el gobierno decida apoyar a los establecimientos municipales con recursos extraordinarios. Ello ha debilitado los incentivos a ofrecer un proyecto educativo capaz de atraer alumnos y ha minimizado los efectos de los problemas de gestión en ciertos municipios⁸. El Estado ha debido apoyarlos con programas que han aumentado los recursos pero no los resultados.

En los últimos años se han destinado una serie de recursos para mejorar infraestructura y equipamiento de establecimientos municipales, fondos adicionales para la gestión de los establecimientos municipales y recursos para mejorar los sueldos de los docentes de dicho sector.

Esto ha producido que el gasto por alumno presupuestado en 2009 por parte del Estado sea bastante mayor en aquellos alumnos que asisten a establecimientos municipales que en aquellos que asisten a establecimientos particulares subvencionados.

En efecto, con datos sobre el presupuesto 2009 del Ministerio de Educación (MINEDUC) se puede establecer que el gasto por alumno (sin considerar los aportes entregados por las comunas a los establecimientos) es un 43% mayor para los alumnos que eligen escuelas y liceos municipales. De este modo, en promedio, un alumno del sector municipal recibe un aporte estatal de aproximadamente \$956 mil versus los \$668 mil que recibe el sector particular subvencionado, lo que no debiera cambiar en el presupuesto 2010.

Así, alumnos igualmente vulnerables –a los cuales el Estado debiese entregar el mismo apoyo– reciben recursos distintos según el establecimiento al que decidan asistir.

Además de la discriminación que significa entregar recursos sobre la base de la dependencia administrativa del establecimiento elegido y no al grado de pobreza de los alumnos (lo que se contradice con la libertad de elección que la Constitución da a los apoderados), estos recursos paralelos a la subvención quitan dinamismo al sistema y pueden ser una de las causas del bajo nivel de efectividad de éste.

Comentarios Finales

Ante un nuevo proceso de discusión presupuestaria y teniendo en cuenta la baja efectividad de nuestro sistema escolar, es necesario repensar la forma cómo el Ministerio de Educación distribuye los recursos con que cuenta. La creación de múltiples programas adicionales – sin las evaluaciones necesarias para conocer cuál es el impacto en resultados de esas políticas - ha aumentado de manera importante el total de recursos que se destinan al sector, sin que dichos dineros hayan llevado a una mejora de los resultados de aprendizaje de los alumnos.

Por otra parte, la entrega de recursos de manera directa a los establecimientos – en lugar de hacerlo por medio de la subvención - genera una serie de distorsiones al sistema:

- El gasto no necesariamente se destina a aquellos alumnos que, por su condición socioeconómica, más lo necesitan.
- Disminuye la competitividad por atraer y retener matrícula permitiendo que establecimientos de bajo desempeño continúen funcionando.
- La entrega centralizada de recursos impide que los recursos se adecuen a las reales necesidades de los establecimientos, limitando la efectividad de dichos recursos.

Los datos internacionales demuestran que el rendimiento por peso invertido en educación escolar en nuestro país es bajo. Por ello, es fundamental generar los mecanismos e incentivos que aseguren una mayor rentabilidad de los recursos.

¹ Fuente: DED, MINEDUC.

² Se espera que en 2050 exista un 17% menos de nacimientos que los que hubo en 2000. Fuente: “Chile hacia el 2050: Proyecciones Población 1950-2050”. INE (2005).

³ No se consideraron los recursos que entrega el MINEDUC a la educación preescolar, la educación superior y los fondos que se entregan a la investigación y cultura, que no forman parte del gasto en educación escolar. Asimismo, se consideraron sólo los alumnos de establecimientos que reciben subvención estatal.

⁴ Salvo la Subvención Escolar Preferencial. De todas formas, sin considerar SEP, el crecimiento del gasto por alumno en el mismo período igualmente alcanza el 42%.

⁵ Corresponde al porcentaje de alumnos que se encuentran en el nivel inicial de aprendizaje. Fuente: “Resultados Nacionales SIMCE 2008”. MINEDUC 2009.

⁶ Valenzuela, J. P., Bellej, C., Sevilla, A., Osses, A., (2009). “Qué explica las diferencias de resultados PISA lectura y algunos países de la OCDE y América Latina” en “¿Qué nos dice PISA sobre la educación de los jóvenes en Chile?”. MINEDUC y OEI.

⁷ “Liceos municipales pierden 326 mil alumnos en 7 años”. Diario El Mercurio (24.08.09).

⁸ El Estatuto Docente y las consideraciones políticas dentro de algunas comunas son también problemas de los sistemas educativos municipales.