

Financiamiento Compartido: Derribando los Mitos de la Segregación

Revisando la evidencia, se puede afirmar que el financiamiento compartido se relaciona con una mayor diversidad al sistema, pues familias de quintiles de ingreso más altos que están dispuestas a pagar por la educación de sus hijos optan por este tipo de colegio, en lugar de asistir a un colegio particular pagado.

En el contexto de la reforma tributaria, se propuso un crédito al impuesto de Segunda Categoría y/o Global Complementario por los gastos en educación para la clase media. Con esto se busca ayudar a los contribuyentes de impuestos que realizan gastos en educación e incentivar la inversión en capital humano. Este punto en especial ha causado polémica y dio pie a que, una vez más, se alcen voces contra el financiamiento compartido en la educación escolar. Paralelamente, se discute un proyecto de ley de aumento de la subvención escolar, en el que se introdujo una indicación para fijar el monto máximo a cobrar por concepto de financiamiento compartido en \$ 80.000.

¿Por qué este afán de criticar y de que se termine con el financiamiento compartido? En la discusión pública circulan aseveraciones que se toman como verdades, aún cuando carecen de sustento sólido. Se repite que el financiamiento compartido genera segregación, que perjudica a la educación municipal y que debe eliminarse. Nuestro objetivo es transparentar la información al respecto y mostrar que no hay evidencia concluyente y que el financiamiento compartido permite atraer más recursos a la educación y los apoderados están dispuestos a pagar por una mejor educación para sus hijos. Estas son decisiones que toman libremente y la rebaja tributaria ayuda a que quienes invierten en capital humano, familias de clase media que están lejos de ser ricas, puedan alivianar en algo su carga impositiva.

En esta edición:

Financiamiento Compartido:
Derribando los Mitos de la
Segregación

Comentarios a la Guía de la
FNE para el Análisis de
Operaciones de Concentración

Formas de financiamiento escolar

Los colegios públicos (municipales y particulares) se financian con la subvención que entrega el Ministerio de Educación por cada alumno (US\$ 6.400 millones el año 2012). Los colegios municipales reciben además dinero extra desde el Ministerio de Educación (MINEDUC), la Subdere y los municipios (MMUS\$ 830 millones en 2011), así como los particulares subvencionados y municipales en enseñanza media, pueden cobrar un copago a las familias, el llamado financiamiento compartido (MMU\$ 480 millones el 2010). Están exentos de este pago los alumnos prioritarios suscritos a la SEP (Ley Nº 20.248) y los del 15% de matrícula vulnerable de cada colegio (Decreto Nº 196/2005)¹.

El financiamiento compartido se expresa en Unidades de Subvención Educacional (USE), que hoy en día equivale a \$ 19.100,474 y se ajusta de acuerdo a los sueldos del sector público. El cobro mensual máximo es de 4 USE (\$ 76.400). Existe además un descuento en la subvención total que se entrega al establecimiento educacional, según el monto que éste cobra por financiamiento compartido. Esto se muestra en el Cuadro Nº 1.

Cuadro Nº 1

DESCUENTOS A LA SUBVENCIÓN TOTAL DEL ESTABLECIMIENTO SEGÚN TRAMO DE FINANCIAMIENTO COMPARTIDO

Tramo financiamiento compartido mensual (USE)	Descuento a la subvención del establecimiento (%)
Menos de 0,5	-
Entre 0,5 y 1	10%
Entre 1 y 2	20%
Entre 2 y 4	35%

Fuente: Ley de Subvenciones.

En el Cuadro Nº 2 se muestra la evolución de colegios con copago, y en el Cuadro Nº 3 la evolución del cobro promedio mensual por alumno, que no ha subido especialmente los últimos años. Aunque el congelamiento del copago máximo no es restrictivo hoy, en algún momento lo será.

Cuadro Nº 2

NÚMERO DE COLEGIOS QUE COBRAN FINANCIAMIENTO COMPARTIDO

Año	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Municipal	114	120	119	115	121	114	109
Part.Subv.	1.839	1.917	1.962	1.911	2.117	2.148	2.173
Total	1.953	2.037	2.081	2.026	2.238	2.262	2.282

Fuente: Elaboración a partir de información del MINEDUC.

Cuadro Nº 3

COBRO MENSUAL PROMEDIO POR ALUMNO (\$ DE CADA AÑO)							
Año	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Municipal	2.302	2.527	2.502	2.434	2.715	2.617	2.744
Part.Subv.	12.194	12.918	13.683	14.736	15.876	16.447	16.738
Total	11.618	12.307	13.044	14.039	15.164	15.751	16.070

Fuente: Elaboración a partir de información del MINEDUC.

Sobre la segregación escolar

Se ha puesto el problema de la segregación escolar como uno de los temas fundamentales dentro del debate educacional y el financiamiento compartido ha sido declarado el mayor responsable de originarlo. Sin embargo, a la fecha no existe evidencia como para sostener estas declaraciones.

Elacqua (2009)² encuentra que los colegios municipales tienen un mayor número de alumnos vulnerables que los particulares subvencionados con financiamiento compartido, pero esto no significa que éstos estén expuestos a un ambiente más diverso, sino sólo que se concentran más en un sector. A través de curvas de Lorenz, encuentra que el sector municipal es menos segregado que el particular subvencionado (especialmente con fin de lucro), lo que constituye una buena forma de medir segregación entre dos grupos. Valenzuela et al. (2006)³ calcula el índice de segregación de Duncan, y analiza correlaciones (no causalidad). Concluye que comunas con más colegios con copago son más segregadas. En ambos trabajos, se usa una definición dicotómica de vulnerabilidad (se es vulnerable o no vulnerable, sin distinguir matices y de acuerdo a una definición arbitraria), suponiendo que los alumnos dentro de cada grupo son homogéneos. Al hacer esto, se desestima la diversidad que existe dentro de cada grupo, y la movilidad entre los grupos, que, en el caso de Chile, son enormes. Distinto es el caso de estudios sobre segregación racial que distinguen entre blancos y negros. Sabemos que en el tema de segregación escolar el grado de vulnerabilidad es un continuo y distintas definiciones de dos grupos pueden arrojar resultados distintos.

Por otro lado, el análisis de regresión de Valenzuela et al., en el que se vincula el financiamiento compartido con la segregación, presenta severos problemas de endogeneidad y, por lo tanto, sesgo en sus estimaciones, limitación que los mismos autores reconocen. Si bien se trata de una contribución valiosa en el entendimiento de un fenómeno poco estudiado en Chile, no constituye evidencia científica suficiente como para justificar políticas públicas, y menos si con éstas se perjudica a un sector importante de la población.

Gallego y Hernando (2008)⁴ simulan el impacto en bienestar y segregación de pasar de un sistema con copago como el actual a uno sin copago en que los alumnos se distribuyen aleatoriamente en los colegios (con lo que la segregación escolar replica la residencial). Ellos encuentran que es el sector que paga financiamiento compartido el que se ve beneficiado con esta medida, mientras que para el resto no es relevante, y que además el impacto en la disminución de la segregación es mínimo. Además, encuentra que los más vulnerables se benefician de la posibilidad de escoger colegios en otras comunas, puesto que así huyen de sus barrios segregados. Los resultados constituyen evidencia de que la segregación escolar depende más de factores asociados a la demanda (a la elección de los padres) y no de oferta. Esta hipótesis estaría apoyada también por los resultados de las Encuestas CEP que muestran que el 70% prefiere educación particular subvencionada por sobre municipal, y que esta elección obedece principalmente a la búsqueda de calidad y disciplina. Si la búsqueda de diversidad no es un atributo muy relevante (sólo el 25% la cita, versus un 70% que aboga por calidad académica), no tendría sentido imponerla, sacrificando otros atributos que sí se valoran.

Por otro lado, hay quienes malinterpretan el significado de segregación, pues argumentan que el sector municipal es más inclusivo, ya que cobija un mayor número de niños de origen vulnerable. Sin embargo, esto no significa que haga el ambiente más diverso, pues hay que fijarse en la heterogeneidad del grupo. Un sistema escolar inclusivo es, según la OCDE, aquél en el cual la distribución de alumnos según características socioeconómicas dentro del colegio refleja de forma correcta la distribución general de éstas en la población del país. En contraste, un sistema escolar no inclusivo, o segregado, es aquél en que los alumnos son muy parecidos dentro de un colegio, aun cuando sabemos que dentro de la población existen amplias diferencias socioeconómicas, las que de hecho se pueden apreciar al comparar entre colegios.

A continuación, replicamos una versión del indicador de inclusión que usa la OCDE para distintos países en su informe *Education at a Glance 2011*. Para esto, usamos datos de la encuesta CASEN 2009. En el Cuadro N° 4 se muestran los índices de inclusión construidos replicando esta metodología⁵, pero en lugar de usar un indicador del nivel socioeconómico (que considera educación y trabajo de los padres y bienes en el hogar), se usa el ingreso per cápita del alumno⁶. Se ha distinguido por tipo de colegio y, en el caso de los particulares subvencionados, por el cobro de financiamiento compartido. En la primera columna se muestra el porcentaje de alumnos en cada categoría sobre el total del sistema y en la segunda el valor del índice comentado.

Cuadro Nº 4

ÍNDICE DE INCLUSIÓN: LA EDUCACIÓN PARTICULAR SUBVENCIONADA CONTRIBUYE EN MAYOR MEDIDA A LA DIVERSIDAD DEL SISTEMA

	% Alumnos	Índice
General	100%	68%
Municipal	48,6%	42%
Particular Subvencionada	51,4%	91%
Sin Financiamiento Compartido	19,1%	38%
Con Financiamiento Compartido	32,2%	123%

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta CASEN 2009.

Un mayor índice de inclusión nos indica que ese sector contribuye con mayor diversidad. El sistema escolar tiene un 68% de inclusión, lo que en términos absolutos no nos dice mucho, simplemente que la diversidad socioeconómica al interior de los colegios representa el 68% del total de la diversidad con que nos encontramos en el sistema. Este valor equivale a la suma ponderada de los índices de cada una de las subcategorías.

Lo más interesante es inspeccionar la forma en que se compone ese 68%. La contribución a la diversidad total del sistema proveniente del sector municipal es de 42%, mientras que la contribución del sector particular subvencionado es bastante mayor (del 91%). Esto significa que, contrario a lo que muchos creen, el sistema particular subvencionado recibe en mayor medida a alumnos de distinto nivel de ingreso. Separando además según si cobran o no financiamiento compartido, se encuentra que los colegios con copago contribuyen con una mayor diversidad de alumnos al sistema.

Cuadro Nº 5

LOS COLEGIOS MUNICIPALES TIENEN UNA DISTRIBUCIÓN DE ALUMNOS MENOS REPRESENTATIVA DE LA POBLACIÓN

Quintil	MUN	PS
q1	35%	23%
q2	29%	24%
q3	20%	22%
q4	11%	20%
q5	5%	11%

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta CASEN 2009.

Adicionalmente, en el Cuadro Nº 5 se muestra la composición de alumnos por dependencia del colegio al que asisten y según su quintil de origen⁷. El año 2009 los establecimientos particulares subvencionados cobijaban una mayor diversidad de alumnos de acuerdo al quintil de procedencia, mientras que los colegios municipales eran más segregados. La

distribución de alumnos de los primeros es bastante cercana a la distribución de la población del país en quintiles (20% en cada uno). En ambos casos, la baja diversidad proviene principalmente de la menor participación de estudiantes provenientes de familias con mayor ingreso.

Podemos ver entonces que el financiamiento compartido se relaciona con una mayor diversidad al sistema, pues familias de quintiles de ingreso más altos que están dispuestas a pagar por la educación de sus hijos optan por este tipo de colegio, en lugar de asistir a un colegio particular pagado.

Para definir si los colegios con financiamiento compartido son de buena calidad, y suponer entonces que los recursos adicionales están teniendo un buen uso, hicimos un ejercicio econométrico con datos de panel, en el que comparamos la evolución de los puntajes SIMCE entre niños que estudiaron en 4° básico el año 2005 y en 8° básico el 2009, y i) niños que se mantuvieron durante este período en colegios particulares subvencionados con financiamiento compartido, y ii) que se cambiaron desde uno municipal a uno con financiamiento compartido. Los resultados, distinguiendo por Grupo Socio Económico, se muestran en el Cuadro N° 6 y sugieren que, en promedio, la decisión de los apoderados de matricular a sus hijos en colegios particulares subvencionados con financiamiento compartido en lugar de uno municipal obedece a la lógica de mejorar los logros de sus hijos. Quienes estudiaron en colegios con copago mejoraron sus puntajes en más de 6 puntos por sobre aquéllos que se mantuvieron en municipales, y quienes se cambiaron desde uno colegio municipal a uno con copago también mejoraron sus puntajes. Sólo los de grupo socioeconómico alto no obtuvieron mejoras significativas respecto a aquéllos que se mantuvieron en educación municipal.

Cuadro N° 6

DIFERENCIA EN EVOLUCIÓN DE PUNTAJES SIMCE AÑOS 2005-2009
RESPECTO A QUIENES SE MANTUVIERON EN EDUCACIÓN MUNICIPAL

	Se mantuvieron en PS con FC	Cambiaron de MUN a PS con FC
GSE Bajo y Medio Bajo	6.3***	2.0***
GSE Medio	7.4***	6.2***
Gse Medio Alto	7.6***	0.3

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta CASEN 2009. Puntajes SIMCE matemáticas estandarizados (sacando educación particular pagada), con media 250 y desviación estándar de 50. *** Indica significancia estadística al 1%.

Si la elección de colegio obedece a una búsqueda de otros atributos distintos a la diversidad socioeconómica, entonces por qué obligar a las familias a escoger algo que no quieren. La mayor diversidad del sistema de educación pública debe ser una consecuencia directa de la mejora de la

calidad, en la medida que la educación pública sea una alternativa real incluso para las familias que pueden pagar.

¿Y qué hay del crédito tributario por gastos en educación?

Los impuestos a la renta de las personas admiten escasas deducciones personales: por intereses de préstamos destinados a la adquisición de viviendas y los recursos destinados al sistema previsional, con ciertos topes. El crédito que se propone agrega la educación a esta lista de gastos que merecerían un trato especial por su valor social. Si la educación no es un bien de consumo, su tratamiento tributario debiera considerarlo.

Esta medida debe considerarse como pro ahorro e inversión en capital humano, que ayuda a que familias de clase media, y no los más ricos como algunos han planteado en el debate público, amplíen sus posibilidades de elección en educación, alivianándoles la carga tributaria por las contribuciones que hacen al financiar su educación.

Se debe aclarar que para asegurar que este beneficio efectivamente favorezca a quienes lo necesitan, se incluyen importantes restricciones, entre las que vale destacar que sólo podrán acogerse a este beneficio aquellas familias cuyo ingreso familiar bruto sea menor a UF 792 anual (\$ 1.490.000 bruto mensual, o más relevante, \$ 1.160.000 mensual líquido⁸). Además el crédito se establece como el 50% del gasto que realiza la familia con un tope de \$ 200.000 anuales por hijo, reconociendo las diferencias obvias de ingreso per cápita que existen en las familias más numerosas y que la legislación tributaria suele olvidar. A modo de ejemplo, una familia de 5 integrantes, con un ingreso per cápita de \$ 150.000 mensual, que pertenece al 60% más vulnerable (quintil III), paga hoy prácticamente \$ 130.000 al año en impuesto a la renta⁹. Si esta familia tiene dos hijos e invierte \$ 15.000 al mes para que estos asistan a un colegio con financiamiento compartido de su elección, verá su carga reducida en un 100%. Sin duda un aporte valioso para estas familias, que dado lo que revisamos en este documento, no se justifica rechazar bajo el argumento de la segregación.

En breve...

- Tras una revisión de los principales estudios en la materia, NO hay evidencia seria de que los colegios con financiamiento compartido agudicen o sean responsables de la segregación en el sistema escolar chileno.
- Por el contrario, si se construye el índice de inclusión de la OCDE con los datos de la CASEN 2009, se observa que los colegios particulares subvencionados con financiamiento compartido son más inclusivos que los municipales y que los particulares subvencionados sin financiamiento compartido.
- Comparando la proveniencia de los alumnos de los diferentes tipos de colegios de acuerdo a la CASEN 2009, se observa que los municipales tienen una distribución de alumnos menos representativa de la población.
- Un ejercicio con datos panel, comparando el desempeño de los alumnos, reveló que aquellos niños que se cambiaron de colegios municipales a particulares subvencionados con financiamiento compartido mejoraron sus resultados en el SIMCE, respecto de aquellos que permanecieron en el sector municipal.

¹ La Ley de Subvenciones (DFL N° 2 de 1998) establece que para recibir la subvención, los colegios deben tener al menos un 15% de alumnos en vulnerabilidad socioeconómica, salvo que no se presenten postulaciones suficientes.

² Elacqua, G. "The impact of school choice and public policy on segregation: evidence from Chile". Documento de Trabajo CPCE N° 10, 2009.

³ Valenzuela, J., Bellei, C., y de los Ríos, D. "Evolución de la segregación socioeconómica de los estudiantes chilenos y su relación con el financiamiento compartido". Proyecto FONIDE N° 211, Departamento de Estudios y Desarrollo, MINEDUC, 2006.

⁴ Gallego, F. y Hernando, A. "On the determinants and implications of school choice: semi-structural simulations for Chile". Journal of LACEA Economía, Latin American and Caribbean Economic Association, 2008.

⁵ La forma de hacerlo es dividir la varianza within (dispersión media de ingresos dentro de los colegios), por la varianza total del ingreso per cápita (que también incluye la varianza entre colegios, es decir, es la varianza del ingreso dentro de la población que asiste a educación escolar).

⁶ El ingreso per cápita es de hecho un buen indicador socioeconómico, pues la correlación entre ingreso y nivel educacional de los padres es muy alta.

⁷ Corresponden a los quintiles de ingreso autónomo del hogar, tomando todos los hogares del país, y no sólo de aquéllos con hijos que asisten a educación escolar.

⁸ Suponiendo un solo perceptor de Ingreso, que cotiza por el mínimo legal.

⁹ Suponiendo un solo perceptor de Ingreso, que cotiza por el mínimo legal.