

**DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN
EN CHILE:
UNA EVALUACIÓN ECONÓMICA***

Oswaldo Larrañaga

El presente artículo ofrece una evaluación del proceso de descentralización municipal de la educación chilena desde una perspectiva de eficiencia y equidad. La principal pregunta que se intenta responder es: ¿Ha cumplido la descentralización su promesa de entregar servicios sociales más eficientes en el ámbito productivo y de asignación? Una segunda pregunta importante se relaciona con la dimensión de equidad: ¿Ha sido preservada la equidad en la experiencia de municipalización educacional?

La respuesta a la primera pregunta es más bien negativa. Las fallas de eficiencia en los servicios de educación municipalizados —concluye el autor— se originarían en restricciones a la elección individual y elección pública local derivadas de insuficiencias en los propios mecanismos a través de los cuales se implementó el proceso. Por otra parte, el sistema de financiamiento de la educación municipalizada —se señala— ha logrado preservar la equidad en materia de disponibilidad de recursos por comuna.

OSVALDO LARRAÑAGA. Ph. D. en Economía, Universidad de Pennsylvania. Ingeniero Comercial, Universidad de Chile. Profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Chile. Especialista en finanzas públicas y política social.

* Este trabajo forma parte de un estudio sobre descentralización de los servicios sociales en Chile realizado por encargo de Cepal/Unicef. Se agradecen los comentarios de Ricardo Carcioffi y de Ignacio Irarrázaval. Sin embargo, el contenido del texto no ha sido sujeto a revisión editorial de Cepal-Unicef y es absoluta responsabilidad del autor.

El origen de la descentralización de la educación en Chile se inscribe en las extensas reformas que se efectuaron en los servicios sociales y en la legislación laboral a inicios de los años 80. Éstas extienden al campo social las reformas macroeconómicas y de funcionamiento de los mercados introducidas a mediados de los años 70. Tres son los principios ordenadores que acompañan a estas reformas: elementos de mercado (competencia, elección); subsidiaridad estatal (focalización, privatización) y descentralización territorial.

La descentralización de la educación consistió en el traspaso de la administración de los establecimientos públicos del nivel preescolar, primario y secundario a los municipios. Así, éstos se responsabilizaron de la contratación y despido de personal (incluyendo al director de la escuela), fijación de salarios, compra de insumos, etc. El gobierno central se reservó el diseño de la normativa general —currículum mínimo, condición de universalidad, etc.—, las tareas de supervisión administrativa y técnica, y la provisión de financiamiento básico para el sector.

El proceso de descentralización educacional fue acompañado por la introducción de categorías de mercado consistentes en la incorporación del sector privado como oferente en la educación subvencionada por el Estado y en la implementación de un mecanismo de subvención per cápita para financiar las escuelas del sector municipal y privado subvencionado. La subvención por estudiante debería cubrir el conjunto de gastos de operación de las escuelas a la vez que promover la competencia entre los establecimientos para atraer y retener estudiantes. Ello, a su vez, redundaría en una mayor eficiencia y calidad de los servicios educativos.

Hay dos fundamentos importantes detrás de los procesos de descentralización. En primer lugar, la descentralización es funcional a una mayor eficiencia económica. Ello ocurre tanto en el ámbito productivo —minimización de costos para un producto dado— como en la esfera asignativa —proveer servicios acorde con las preferencias de los demandantes—. En segundo término, la descentralización es consistente con la profundización de la democracia, puesto que acerca las personas a los niveles de decisión.

Las ganancias de eficiencia económica provienen de las siguientes posibilidades que entrega el proceso de descentralización: atender diferencialmente las necesidades y preferencias de las comunidades locales; acercar a demandantes y oferentes de los bienes y servicios provistos a nivel local; promover la responsabilidad fiscal a través de hacer partícipe a la comunidad en el financiamiento de la labor pública, e introducir competencia en la provisión de los bienes y servicios provistos por los gobiernos

locales. Por otra parte, la descentralización presenta riesgos en materia de equidad. Las diferencias en el nivel socioeconómico de las comunas pueden dar lugar a una distribución desigual de los bienes y servicios que son provistos por los gobiernos locales *vis à vis* la distribución que puede resultar de un esquema centralizado (Bahl y Linn, 1992; Shah, 1991).

Este artículo tiene por finalidad evaluar el proceso de descentralización educacional desde una perspectiva de eficiencia y equidad. La principal pregunta que debe responder una evaluación de los procesos de descentralización es: ¿Ha cumplido la descentralización su promesa de entregar servicios sociales más eficientes en el ámbito productivo y de asignación? Una segunda pregunta importante en la evaluación se relaciona con la dimensión de equidad; esto es: ¿Ha sido preservada la equidad en la descentralización de los servicios sociales?

El estudio está organizado en tres capítulos aparte de esta introducción. En el segundo capítulo se describe la evolución y operatoria del proceso de descentralización del sector educación. El capítulo tercero es el medular y presenta una evaluación de este proceso desde una perspectiva de eficiencia y equidad. El capítulo cuarto presenta las conclusiones del estudio. En un anexo se sintetiza la estructura del sistema educacional chileno y la operatoria del mecanismo de subvención.

1. El proceso de descentralización educacional

1.1 La reforma de 1980

Hasta fines de los años 70, el sector público educacional chileno estaba fuertemente centralizado. El Ministerio de Educación dictaba las normas y contenidos curriculares; contrataba y pagaba a los profesores; construía y reparaba la infraestructura educacional, y adquiría y distribuía los insumos escolares, como textos y material de enseñanza. El Ministerio administraba directamente más del 90% del presupuesto del sector y tenía una planta de funcionarios que representaba un quinto de los profesores del sistema.

A comienzos de los años 80 tuvo lugar una profunda reforma estructural del sistema educativo. El rasgo principal de la reforma fue la descentralización de los establecimientos escolares del sector público, cuya administración fue transferida a las municipalidades. La reforma favoreció también la incorporación del sector privado como oferente en la educación subvencionada por el Estado.

Por otra parte, la reforma introdujo un mecanismo de subvención per cápita para financiar las escuelas del sector municipal y privado subvencionado. La subvención por estudiante debería cubrir el conjunto de gastos de operación de las escuelas, a la vez que promover la competencia entre los establecimientos para atraer y retener estudiantes (ver Anexo). Ello, a su vez, redundaría en una mayor eficiencia y calidad de los servicios educativos.

De acuerdo a Castañeda (1991), la reforma educacional tenía como objetivo principal la solución de los problemas del sistema centralizado. Estos consistían en: (i) baja calidad y eficiencia asociadas a la falta de incentivos del sistema para atraer y retener estudiantes; (ii) bajos sueldos de los profesores debido al elevado costo de administración; (iii) supervisión inadecuada de las escuelas y de los profesores; (iv) programas de estudios rígidos y no aptos para las necesidades locales, y (v) baja participación de la comunidad en las materias escolares.

Una lectura más profunda de los fundamentos de la reforma revela su consistencia con el modelo socioeconómico aplicado en Chile desde mediados de los años 70. En efecto, la reforma educacional incorpora elementos de elección y de competencia funcionales al régimen de libre mercado y rol subsidiario del Estado en vigencia. Así, la reforma traspasa importantes funciones y materias de decisión a los agentes que conforman el “mercado” educacional: padres de familia, escuelas, municipios y administradores privados. El mecanismo de subvención se inspira en el funcionamiento de un sistema de “vouchers” sugerido en Friedman (1955), orientado a asignar los recursos en el sector a través de un mecanismo de cuasimercado. Asimismo, la mayor presencia del sector privado en la oferta educativa refuerza la coherencia de la reforma educativa con la organización socioeconómica que se implementa en el país.

El proceso de descentralización modificó en forma esencial el funcionamiento económico/administrativo del sector. En cambio, las normas pedagógicas o curriculares experimentaron cambios menores. Sintómicamente, las reformas fueron introducidas por los Ministerios de Hacienda y de Planificación en conjunto con economistas del Ministerio de Educación. A su vez, la participación de educadores, profesores o funcionarios del sector fue prácticamente nula, reflejando, por una parte, la prevalencia de la tecnocracia de orientación liberal en el proceso de reformas en el país y, por otra parte, la desconfianza en los educadores debido a su tradicional cercanía a posiciones de izquierda como a su vinculación con el *statu quo*.

1.2 El convenio de descentralización municipal y el régimen laboral

La transferencia de las escuelas públicas a la administración municipal se formalizó a través de un convenio entre el Ministerio de Educación y el alcalde como representante del municipio.

A través del convenio, el Ministerio de Educación transfiere en forma gratuita el dominio de los bienes raíces y los bienes muebles, equipos e instalaciones destinados al funcionamiento de cada uno de los establecimientos traspasados. También se traspasa el personal que presta servicios en los establecimientos educativos.

El convenio establece que el traspaso de la responsabilidad por el servicio educacional es definitivo y que la municipalidad se obliga a proveerlo en forma continua, racional y permanente. Asimismo, la municipalidad se compromete a mantener los establecimientos en adecuadas condiciones de funcionamiento y dotados de los recursos humanos y demás insumos necesarios, incluyendo la mantención de la infraestructura de los locales transferidos.

El Ministerio asume la supervisión técnica y la fiscalización del servicio traspasado, así como la responsabilidad del financiamiento de los establecimientos a través de la subvención o subsidio por alumno, la cual debiera cubrir los gastos de operación de las escuelas.¹ Además, el Ministerio continuará proveyendo los textos escolares a los estudiantes del sector y los almuerzos infantiles para los alumnos beneficiarios del Programa de Alimentación Escolar (PAE).

La municipalidad tiene tres opciones respecto de la administración de los establecimientos traspasados. Primero, puede constituir Departamentos Municipales de Educación para administrar en forma directa las escuelas. En este caso, la Municipalidad debe llevar presupuesto separado para los establecimientos, el cual debe ser aprobado por el Concejo Municipal y regirse por las disposiciones de la administración pública para el manejo y control de recursos financieros. La segunda opción es delegar la administración a corporaciones municipales, constituidas por personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro y con participación del alcalde en su gestión, las cuales operan por fuera de la normativa financiera de la administración pública. Esta opción fue discontinuada en 1988, pero rige para los

¹ La construcción de nuevas escuelas municipales fue canalizada a través de un programa de inversiones regionales (Fondo Nacional de Desarrollo Regional), mediante el cual los municipios postulan proyectos de orden social que compiten por recursos para inversión asignados anualmente a cada región del país.

casos constituidos con anterioridad. La tercera opción —denominada de administración delegada— es similar a la anterior con la diferencia que el alcalde no tiene participación en la gestión y que el municipio puede contribuir al financiamiento a través de aportes o subvenciones.

Previo a la descentralización, los profesores estaban afectos a un tratamiento favorecido al interior de la administración pública en materia de estabilidad laboral y salarios. Sin embargo, el funcionamiento del sistema de descentralización y del esquema de subvención y de competencia requería mayor flexibilidad laboral. Para tal efecto, se derogó el régimen especial que cobijaba a los profesores y se ofreció la alternativa de trabajar como funcionario público o como empleado privado. El Estado indujo a la última alternativa a través del pago de una indemnización por término de la condición de funcionario público. Acto seguido, el municipio contrataba al docente como empleado particular, sujeto a las condiciones laborales del sector privado. Ello implicaba que el salario sería fijado de acuerdo a condiciones del mercado y que el profesor quedaba sujeto a la posibilidad de despido por motivo de disminución de la matrícula u otra causa contemplada en la legislación.

1.3 Las etapas del proceso de descentralización

El desarrollo del proceso de descentralización en el período 1980-1993 ha estado condicionado por los cambios en el entorno político y económico. Al respecto, pueden distinguirse cuatro etapas claramente delimitadas: el impulso inicial (1980-1981), el período de ajuste (1982-1986), el impulso final (1987-1989) y la transición a la democracia (1990-1993).

La etapa del impulso inicial tuvo lugar en los años 1980-1981, cuando se introdujo la descentralización educacional en un entorno de bonanza económica. Estos años se caracterizaron por la presencia de recursos fiscales superavitarios, originados en las reformas del sector público de los años 70 y en el auge macroeconómico que antecede a la crisis de la deuda.²

La disponibilidad de medios financieros hizo posible el uso de incentivos económicos para facilitar la transición a la nueva institucionalidad educacional. Así, se dispuso de un estímulo financiero para los primeros municipios que se incorporaran al esquema descentralizado de administración escolar; se indujo el cambio del régimen laboral de los profesores a través de la indemnización por renuncia a la categoría de empleado público;

²El superávit fiscal del período 1980-1981 fue un promedio de 3,2% del PIB.

y se dispuso un atractivo valor de la subvención escolar para financiar la operación de los establecimientos. El costo de estas medidas fue un incremento de 53% en los recursos destinados al sector de educación fiscal/municipal entre 1980 y 1981. (Ver Cuadro N° 1).

En el citado contexto se traspasó el 87% de las escuelas públicas a la administración municipal, las cuales representaban el 78% de los profesores y el 83% de los estudiantes del sector público. Por otra parte, hacia 1982 unos 67.000 profesores o 77% de la fuerza laboral docente del sector municipal se había acogido al cambio de régimen laboral, adquiriendo el status de empleado particular.

La segunda etapa de la descentralización corresponde al período de ajuste macroeconómico a la crisis de la deuda externa. En este período (1982-1986), la economía tuvo que generar significativos excedentes a nivel doméstico y externo, lo cual indujo a una aguda caída de los indicadores de producción y de empleo. Los ingresos fiscales descendieron fuertemente en el período: entre 1982 y 1986 el ingreso total del sector público fue, en promedio, un 18% más bajo que en 1980.³

CUADRO N° 1 RECURSOS FINANCIEROS DE LA EDUCACIÓN MUNICIPALIZADA (Índices)

	Total (1)	Recursos por alumno (1)	Subvención ed. básica	Subvención ed. media
1980	100,0	100,0	n.d.	n.d.
1981	153,0	150,4	100,0	100,0
1982	136,3	151,1	97,0	91,8
1983	106,3	121,2	80,0	75,76
1984	101,4	120,8	79,8	75,6
1985	103,7	136,5	73,8	69,9
1986	100,7	127,3	79,1	74,9
1987	92,7	123,5	74,5	70,5
1988	105,2	142,2	72,5	66,4
1989	92,2	127,7	77,5	71,0
1990	89,2	125,7	73,2	67,0
1991	95,9	136,3	69,5	63,7
1992	107,9	151,4	72,5	66,4
1993	120,8	168,8	73,9	67,7

Notas: (1) Se refiere al total de recursos públicos destinados al sector, incluyendo la subvención, los aportes municipales, el gasto de inversión, los programas asistenciales, los programas MECE y P-900, y diversos beneficios para los profesores (indemnizaciones, Estatuto Docente y otros).

Fuente: En base a estadísticas del Ministerio de Educación.

³ Cifras de la Contraloría General de la República

El ajuste obligó a reducir el gasto en los programas públicos. La política aplicada en el sector de educación fue rezagar el valor de la subvención respecto de la evolución del índice de precios. De esta manera, entre 1981 y 1985 la subvención expresada en términos reales cayó un 26% en educación básica y un 30% en el caso de la enseñanza media (ver Cuadro N° 1).

Paralelamente, la crisis económica había detonado un fuerte descontento popular, que se materializaba en extendidas protestas contra el régimen militar. En este entorno asumieron relevancia en el gobierno sectores políticos conservadores, con posiciones económicas más populistas y centralistas respecto de los grupos tecnocráticos que habían llevado a cabo las reformas estructurales.

El nuevo equipo de gobierno introdujo un conjunto de medidas para atenuar el costo político y económico de la caída del financiamiento en la educación municipalizada. Así, se dispuso el pago de un salario suplementario a los profesores, el cual operaba por fuera del mecanismo de subvención; la prohibición de despido de los profesores del sistema municipal; la transferencia de recursos extraordinarios para financiar los déficits que enfrentaba la mayoría de los municipios en la administración educacional, y la suspensión a la entrada de nuevas escuelas particulares para evitar así la competencia por estudiantes y financiamiento.

Todas las medidas paliativas representaron restricciones al esquema de elección y competencia que inspiraba a la reforma educacional de 1980, reflejando la estrategia de supervivencia política asumida por el gobierno militar y que se torna dominante respecto del purismo en materias económicas. La desatención de las reformas económicas obedece también a la percepción en algunos círculos gobernantes que las dificultades políticas eran responsabilidad parcial de la estrategia económica impulsada por el sector liberal/tecnocrático. Además, y muy importante, el apoyo a la educación municipalizada debe entenderse en el contexto de la época cuando los municipios y los alcaldes eran los representantes del gobierno en las comunas. Así, la estrategia de supervivencia política del gobierno requería de municipios funcionales a esta labor.

La tercera etapa de la descentralización corresponde al período 1986-1989, caracterizado por la recuperación económica y el afianzamiento de la iniciativa política del gobierno. En este período, los grupos liberales reasumen posiciones de poder al interior del gobierno e impulsan las reformas que habían sido postergadas o debilitadas en el período de crisis y ajuste. Su objetivo, en esta etapa, es consolidar la economía de mercado a través de completar las reformas pendientes y fortalecer el crecimiento económico.

En estos años finaliza el proceso de transferencia de establecimientos educacionales a los municipios. También se libera al sector de las restricciones que limitaban la entrada de nuevas escuelas y el despido de profesores, a la vez que se suspenden las transferencias de recursos públicos para financiar los déficits de la administración municipal y el suplemento salarial de los profesores.

No obstante la recuperación de la economía y de las finanzas públicas, el valor de la subvención escolar se mantuvo en niveles deteriorados durante este período. Ello responde a una política de contención del gasto fiscal orientada a generar excedentes para financiar la recuperación del crecimiento económico en un contexto de restricciones de capitales externos. De esta manera, la década de los 80 termina con una subvención sustancialmente deteriorada respecto de los niveles iniciales (Cuadro N° 1).

La cuarta etapa en el proceso de descentralización corresponde a la transición democrática de los años 1990-1993. El período se caracteriza por un ambicioso plan de recuperación del gasto en los sectores sociales de manera de compensar los déficits heredados e incorporar más activamente la dimensión de equidad en el esquema de desarrollo económico.⁴

El gobierno de transición postula dos líneas básicas de acción en el área de educación escolar.

En primer término, se realiza un gran esfuerzo para reforzar el sistema de educación subvencionada, destacando la implementación del programa MECE (Mejoramiento de la Calidad de la Educación). Este tiene como objetivos básicos “elevar el piso” de la educación pública —tanto urbana como rural— mediante refuerzos de infraestructura e insumos y transformar a las escuelas y los profesores en agentes activos de cambio a través de concursos de proyectos para el desarrollo de los establecimientos.⁵ Por otra parte, el programa P-900 atiende el 10% de escuelas más atrasadas y consiste en mejoras de infraestructura, atención personalizada a los niños con problemas de aprendizaje, suministro de textos y materiales de enseñanza, capacitación a los profesores, etc. Este programa fue posteriormente absorbido por el proyecto MECE.

Segundo, se promulga un Estatuto Docente para atender las reivindicaciones de los profesores. Este gremio demandaba compensaciones por el deterioro experimentado en sus remuneraciones y estabilidad laboral durante el régimen militar. El Estatuto contempla la implementación de la carrera

⁴ Véase Larrañaga (1994a).

⁵ Otros objetivos del MECE son fortalecer la capacidad de gestión del Ministerio y profundizar la cobertura de la educación preescolar.

docente para los profesores municipalizados, incluyendo la titularidad en el cargo; la introducción de un salario mínimo y de un conjunto de asignaciones con base a la experiencia y responsabilidades de los profesores, y el incremento de recursos para la capacitación docente.

De acuerdo al Cuadro N° 1, el monto de recursos destinado a la educación municipalizada se incrementó en un 34% entre 1990 y 1993. Sin embargo, el valor de la subvención escolar prácticamente no experimentó variaciones entre estos años, reflejando que el incremento de recursos se canalizó a través de los canales citados: programas de reforzamiento y Estatuto Docente.

Estos programas canalizaron directamente recursos a las escuelas y profesores, al margen del mecanismo de la subvención. En tal sentido, se trata de programas centralizados, puesto que es el gobierno central el que decide el destino de los recursos. En cambio, el uso de los recursos traspasados a través de la subvención es decidido por los administradores municipales.⁶

Finalmente, hacia fines de 1993 fue aprobada una Ley de Financiamiento Compartido, cuyo objetivo es complementar los recursos de la subvención escolar con los aportes financieros que los padres de familia puedan realizar para financiar la educación de sus hijos. El acceso a esta modalidad de financiamiento es voluntario para los establecimientos privados subvencionados y está sujeto a la aprobación de los apoderados en los establecimientos municipalizados de enseñanza media. Las escuelas municipales del nivel básico quedaron excluidas del nuevo esquema.

2. Eficiencia y equidad de la educación descentralizada

2.1 La educación privada subvencionada: Una referencia para la evaluación

La evaluación del proceso de descentralización en educación se dificulta puesto que los problemas de financiamiento influyen sobre la relación entre la gestión municipal y los resultados del proceso educacional. Afortunadamente, en el caso del sector educación se cuenta con una variable de control, la enseñanza privada subvencionada, la cual permite aislar los efectos de cambios en el financiamiento de aquellos asociados a la gestión educativa en el desempeño de las escuelas municipales.

⁶ Así, la demanda de beneficios de los profesores al gobierno central incluye su traspaso a través de canales especiales, distintos a la subvención, que aseguren una total apropiación de los recursos que se asignen.

Las escuelas privadas subvencionadas pertenecen tanto a organizaciones sin fines de lucro (congregaciones religiosas, fundaciones, etc.) como a personas o grupos que explícitamente maximicen beneficios. El origen del sector privado subvencionado se remonta a los inicios de la educación en Chile. A fines de los años 70, previo a la reforma educacional, alrededor del 15% de la matrícula escolar pertenecía a este tipo de establecimientos. Sin embargo, el sector recibía un subsidio fiscal que cubría una fracción de sus gastos⁷ y comprendía exclusivamente a organizaciones sin fines de lucro. La reforma de 1980 entregó un fuerte impulso al sector de educación particular subvencionada a través de hacerle extensiva la subvención escolar completa y permitir el ingreso de oferentes que tuviesen finalidad de lucro.

El hecho que las escuelas privadas subvencionadas y municipales estén afectas a un esquema similar de financiamiento facilita la evaluación del sector municipalizado. Supóngase, al respecto, que el resultado educacional R es una función lineal del financiamiento F y de la gestión del establecimiento G . Así, en los establecimientos municipalizados (m) se tendría $R_m = aF_m + bG_m$, mientras que en los privados subvencionados (p) regiría: $R_p = aF_p + bG_p$. Entonces, si $F_p = F_m$ se sigue que $R_m - R_p = b(G_m - G_p)$. Esto es, la diferencia de rendimiento entre ambos tipos de establecimientos depende de la diferencia en la variable “gestión”, independientemente de lo acontecido con el financiamiento.

En la práctica ha habido diferencias en el tratamiento que reciben ambas modalidades de administración educacional. Así, las escuelas municipalizadas han recibido financiamiento complementario a la subvención a través de distintas instancias: aportes municipales; sueldos suplementarios; programas MECE y P-900, etc. Además, el sector municipal heredó la infraestructura de las escuelas públicas. En cambio, el sector privado subvencionado debió asumir los gastos de infraestructura⁸ y no ha recibido apoyo complementario de parte del Estado, a excepción de las transferencias realizadas en el marco del Estatuto Docente.

A pesar de la desventaja en materia de financiamiento, el sector privado subvencionado supera al sector municipal en dos resultados claves del proceso educacional. Estos son los resultados de las pruebas SIMCE y las preferencias de los padres de familia, reveladas a través de la elección del establecimiento escolar. Ello constituiría prueba de la mayor eficiencia en la “gestión” educacional; esto es, si $F_m > F_p$ y $R_p > R_m$, necesariamente sigue $G_p > G_m$.

⁷ Estimada en 30% hacia fines de los años 70 (Espínola, 1993).

⁸ El costo de uso de capital sería del orden del 30% del total de costos para los establecimientos privados subvencionados (Salas y Gaymer, 1993).

Las pruebas SIMCE constituyen el indicador más utilizado para medir la calidad de la educación chilena. Estas pruebas evalúan el logro de objetivos pedagógicos para el universo de estudiantes de cuarto y octavo año básico en las áreas de Castellano y Matemáticas. El Cuadro N° 2 presenta una comparación de los puntajes SIMCE para establecimientos municipales y privados subvencionados del mismo nivel socioeconómico, de acuerdo a una clasificación realizada por el Ministerio de Educación. Los colegios privados subvencionados obtienen mejor puntaje que los municipales al interior de cada estrato socioeconómico, con la excepción del sector rural-pobre donde la presencia de los establecimientos privados es mínima (no presentado en el Cuadro N° 2).

Más formalmente, en el estudio de Aedo y Larrañaga (1995) se demuestra económicamente que la diferencia de puntajes SIMCE entre ambos tipos de establecimiento continúa existiendo después de controlar por variables socioeconómicas. Por otra parte, en este estudio se detecta que parte de la brecha de puntaje responde a un sesgo de selección de oferta en la elección de los estudiantes. Ello significa que las escuelas privadas subvencionadas realizan algún proceso de selección de sus alumnos, de manera que los resultados finales son influenciados por la mejor “mezcla” de alumnos allí existente.

CUADRO N° 2 PUNTAJES SIMCE POR SECTOR SOCIOECONÓMICO (1)

	Nivel socioeconómico	Matemáticas	Castellano
Municipal	Alto	64,6	65,3
Part. Subv.	Alto	68,9	71,5
Municipal	Medio	58,9	62,7
Part. Subv.	Medio	60,6	64,7
Municipal	Bajo	51,5	54,3
Part. Subv.	Bajo	53,7	57,3

Nota: (1): Puntaje SIMCE 1993 para ciudades grandes. La brecha entre establecimiento generaliza para otras localidades, exceptuando la categoría rural/pobre.

Fuente: Lehmann (1994), en base a cifras del Ministerio de Educación.

Un segundo indicador que favorece al sector privado subvencionado es la elección de los padres de familia en materia de establecimientos educacionales.

Al respecto, el Cuadro N° 3 presenta la evolución de la matrícula escolar en el período 1980 a 1993, distinguiendo según la modalidad institucional del establecimiento. Las cifras muestran con claridad el incremento de la matrícula particular subvencionada y la caída de la matrícula de los establecimientos municipalizados. Las preferencias de los padres de familia constituyen una prueba importante de las ventajas de la educación privada subvencionada sobre la municipal.

Las diferencias en el desempeño entre los sectores privado subvencionado y municipal son particularmente notables cuando se considera las ventajas que en términos de financiamiento presenta el sector municipal. Al respecto considérese que el salario promedio de un docente municipal es un 39% superior al salario promedio del sector privado subvencionado y que la razón alumno/profesor para el nivel básico en las escuelas municipales es de 23,0 versus 35,5 en el sector privado subvencionado.⁹

CUADRO N° 3 MATRÍCULA NIÑOS POR DEPENDENCIA: 1981-1993
(en miles)

Años	Fiscal/Munic	Part. subvencionada	Part. pagada
1981	2216,0	430,2	195,5
1982	2120,5	553,6	145,0
1983	2041,8	643,9	183,8
1984	1969,0	758,8	158,7
1985	1936,3	832,5	194,7
1986	1871,7	913,9	182,3
1987	1797,9	911,0	196,2
1988	1781,4	939,4	209,8
1989	1745,6	954,6	217,7
1990	1717,2	960,5	228,2
1991	1698,8	949,0	234,4
1992	1721,4	963,0	245,6
1993	1725,6	973,5	256,7

Fuente: Ministerio de Educación, *Compendio de Información Estadística*.

⁹ Larrañaga (1994 b).

¿Cómo, entonces, explicar la ventaja que en términos de resultados de las pruebas SIMCE y preferencias de las familias obtiene el sector particular subvencionado? ¿Por qué la educación municipal que cuenta con mayores recursos financieros entrega un producto menos satisfactorio? ¿Cuáles son, en suma, los factores que limitan la eficiencia del sector municipalizado?

Estas preguntas establecen un marco de referencia para la evaluación de la educación municipalizada. Las siguientes dos secciones presentan una revisión de factores de “oferta” y de “demanda” de la organización económica-financiera del sistema municipal y que afectan la eficiencia de su desempeño. Más adelante, se discute la dimensión de equidad del sistema de financiamiento.

2.2 Restricciones a la eficiencia: El lado de la oferta

Administración “centralizada”

Los municipios administran los establecimientos educacionales a través de departamentos municipales o mediante corporaciones de derecho privado. En cualquier caso, se trata de una gestión “centralizada” en la medida que la unidad de administración es el conjunto de establecimientos educacionales de la comuna. De esta manera, los recursos obtenidos por la subvención per cápita son canalizados a través de la caja común del municipio para ser luego utilizados en el financiamiento *de todos* los establecimientos.

Esta forma de administración desvincula la escuela del mecanismo de subvención y de los incentivos asociados. Nada garantiza que una escuela de buen desempeño y que esté atrayendo una gran cantidad de alumnos reciba los mayores recursos de la correspondiente subvención per cápita. Por otra parte, no hay certeza de que una escuela de mal desempeño y/o matrícula decreciente reciba las “señales” adecuadas a través de la consiguiente reducción de los recursos financieros a su disposición. Así, es probable que un establecimiento que exhiba buenos resultados educacionales esté subsidiando a otro que experimente problemas de gestión o de desempeño pedagógico. El resultado es desmotivar los esfuerzos del primero y permitir la ineficiencia del segundo.

En suma, la administración municipal que actúa como intermediaria entre las fuentes de recursos (el Ministerio) y los usos de los recursos (las escuelas) puede desvirtuar la esencia del mecanismo de subvención, cual es asignar los recursos hacia las escuelas más efectivas y a través de esta vía mejorar la calidad del sistema educativo.

¿Cuán “centralizada” es la administración de los establecimientos educacionales? ¿Cuán desvinculadas están las escuelas de los incentivos y “señales” otorgadas por el mecanismo de financiamiento?

Al respecto, se dispone de los resultados de una encuesta realizada hacia mediados de 1992 sobre materias de gestión educacional en la enseñanza media chilena.¹⁰ En particular, la encuesta inquiriere sobre el grado de influencia que poseen los directores de las escuelas sobre las decisiones de personal, presupuesto, administración y currículum.

El Cuadro Nº 4 presenta una selección de los resultados obtenidos para el caso de los establecimientos municipales de educación general (científica-humanista). Los resultados son categóricos para mostrar el escaso o nulo grado de participación del Director en aspectos claves de la gestión del establecimiento. Así, se desprende que la mayoría de los directores *no tenía influencia alguna* para despedir personal (62% de los casos); contratar personal (45% de los casos); fijar sueldos (85%); determinar incentivos para profesores (74%), y decidir la asignación del presupuesto (66%). En el otro extremo, los directores que tenían “mucho” influencia en estas decisiones eran una minoría absoluta (entre el 2% y 8% de los casos).

CUADRO Nº 4 ¿GESTIÓN AUTÓNOMA DE LOS ESTABLECIMIENTOS MUNICIPALES? (1)

	Grado de influencia del director de la escuela				Total
	Ninguna	Baja	Mucha	No contesta	
Contratación personal	45	47	2	6	100
Despido personal	62	28	0	10	100
Sueldos	85	8	2	6	101
Incentivos	74	11	2	13	100
Presupuesto	66	25	2	8	101

Nota: (1) Se refiere a establecimientos medios científicos-humanistas.

Fuente: Encuesta a Establecimientos de Educación Media. Salas y Gaymer, (1993).

¹⁰ La encuesta forma parte de una evaluación económica sobre la enseñanza media realizada en la fase preparatoria del proyecto MECE. La muestra consistió en 152 establecimientos con un total de 92.046 alumnos para las regiones Metropolitana, II, VII, VIII, IX y XII. Ver Salas y Gaymer (1993).

Así, en la gran mayoría de los casos las decisiones claves sobre la asignación de recursos de las escuelas son tomadas en el nivel municipal, sea en la modalidad de Departamento del Municipio o de Corporación, sin mayor grado de injerencia por parte de los directores de las escuelas. El problema es que nadie mejor que el director de la escuela conoce las necesidades y capacidades del establecimiento respectivo. La “centralización” de la administración municipal tiene por tanto implicancias negativas sobre la eficiencia en el uso de los recursos educacionales.

Los aportes municipales: ¿Déficits o ineficiencias?

Los municipios han recurrido a la figura de los “déficits” para definir los aportes propios entregados a los establecimientos educacionales bajo su administración. Sin embargo, los aportes municipales podrían tener su origen en cuatro tipos de factores.

Primero, los municipios podrían complementar con aportes propios la subvención central cuando la educación es un objetivo de particular importancia para la comunidad local. La esencia del proceso de descentralización radica precisamente en la expresión de las preferencias y necesidades locales, así como en la autonomía para decidir el uso de los recursos comunales. En este caso, los aportes municipales serían plenamente consistentes con la eficiencia de la descentralización.

Segundo, coincidiendo con la interpretación municipal, los aportes comunales responderían a la caída del financiamiento central. Más aún, los municipios han tenido que reducir otros gastos para solventar los servicios de educación y salud, desarrollo que el Banco Mundial identifica como el mayor riesgo del proceso de descentralización en Chile.¹¹

Tercero, los aportes municipales podrían responder a problemas de gestión de la administración municipal. Al respecto, podría ser más fácil presionar al gobierno central por mayores recursos que implementar las medidas de ajuste que serían requeridas. En este caso, el concepto de “déficit” señalaría el uso transitorio de recursos municipales que suplen la insuficiencia del aporte del gobierno central, el cual tendría que responsabilizarse finalmente por el financiamiento de las escuelas municipales.

¹¹ Banco Mundial (1992).

Cuarto, los déficits podrían ser parcialmente explicados por el efecto que tienen sobre los costos ciertas regulaciones públicas que rigidizan el salario y la planta docente.¹²

Antecedentes más precisos sobre los determinantes de los aportes municipales a la educación provienen del estudio efectuado por Winkler (1993).

Este autor utilizó análisis de regresión para estudiar la correspondencia entre el aporte municipal por estudiante que asiste a escuelas municipales y un conjunto de variables “explicativas” derivadas de la teoría de la elección pública y de anteriores antecedentes empíricos. La muestra corresponde a 290 municipios durante el año 1990.

El Cuadro N° 5 presenta los principales resultados obtenidos por Winkler. Los parámetros estimados representan elasticidades, puesto que las variables fueron expresadas en términos logarítmicos. Por otra parte, un asterisco señala la significancia estadística de la respectiva variable.

Los resultados señalan que los aportes municipales responden proporcionalmente a la capacidad fiscal de cada municipio. Este resultado —de acuerdo al mismo autor— es consistente con los obtenidos en estudios empíricos para Estados Unidos. Por otra parte, las variables asociadas a los costos de proveer servicios educativos aparecen con signos esperados y significancia estadística. Este conjunto de variables está conformado por el salario medio de los profesores, la proporción alumno/profesor y la densidad poblacional (como *proxy* del costo de los insumos escolares).

Los resultados de Winkler identifican y cuantifican el impacto de las variables determinantes de los aportes municipales. Sin embargo, el análisis no discrimina la causa del aporte municipal. Así, la relación negativa entre la razón alumno/profesor y los aportes municipales es consistente con las hipótesis de ineficiencia municipal y de preferencias locales por la educación. La asociación entre la capacidad fiscal y el monto del aporte municipal puede reflejar la capacidad de compensar la caída de la transferencia central o de expresar las preferencias locales, etc.

Por otra parte, la hipótesis de los aportes comunales como reflejo de problemas en la gestión municipal adquiere fuerza cuando se examina la relación alumno/profesor de los establecimientos educacionales. El Cuadro N° 6 muestra la caída que experimenta este coeficiente en el período 1980-1993, cuando disminuye desde un valor inicial de 26,2 a la cifra final de 20,7 en el último año.

¹² Ver discusión más adelante.

CUADRO Nº 5 DETERMINANTES DEL APORTE MUNICIPAL A LA EDUCACIÓN
(respuesta porcentual)

Nivel socioeconómico de la comuna	-0,46	(.32)
Matrícula municipal sobre población comunal	-0,70	(.19)*
Salario medio de profesores	0,94	(.27)*
Proporción alumno/profesor	-1,17	(.29)*
Subvención fiscal	-0,28	(.18)
Ingresos del municipio	1,00	(.12)*
Administración por Corporación (dummy)	0,14	(.17)
Densidad poblacional	0,10	(.04)*

Notas: Desviación estándar entre paréntesis. Un asterisco indica que la variable es significativa con un 95% de confianza.

Fuente: Winkler (1994).

CUADRO Nº 6 RELACIÓN ALUMNO/PROFESOR EN ESTABLECIMIENTOS
FISCALES/MUNICIPALES

Año	Profesores (miles)	Alumnos (miles)	Alumnos/Profesor
1980	87,4	2.287,9	26,2
1985	81,2	2.081,9	25,6
1990	78,0	1.746,8	22,4
1993	86,6	1.793,4	20,7

Fuente: Martelli citado en Espínola (1993) para 1980-1990. Ruiz (1994) para 1993.

¿Cómo puede disminuir la razón alumno/profesor, encareciendo el costo medio de la gestión educacional, en el contexto del período 1980-1990 cuando se produce una severa reducción en el financiamiento fiscal? ¿Cómo pueden los municipios “deficitarios” contratar a 8.600 nuevos maestros en el período 1990-1993, cuando la razón alumno/profesor inicial era ya relativamente baja?

La respuesta a las preguntas anteriores apunta a restricciones de orden político y a la estructura de incentivos que limitan la eficiencia en la administración de la educación municipalizada.

Así, en el período 1980-1989 los municipios fueron renuentes a despedir maestros a pesar del éxodo de estudiantes hacia el sector privado

subvencionado y la consiguiente reducción de la matrícula en el sector municipal.¹³ Como fuera descrito, durante los años 1982-1986 rigió la prohibición de despedir maestros para minimizar el costo político del proceso de ajuste económico de aquellos años. A partir de 1986 se levantó esa restricción y se despidieron alrededor de 7.000 maestros (Ruiz, 1993). Sin embargo, las cifras para 1990 muestran que la razón alumno/profesor fue considerablemente más baja ese año que en 1985, de modo que el despido de profesores fue más que compensado por caídas adicionales en la matrícula municipal.¹⁴

En el período 1990-1993 hay dos tipos de factores que explicarían el significativo incremento de la planta de docentes en las escuelas municipales. En primer lugar, se recontrata a un buen número de los profesores exonerados o despedidos durante la anterior administración. Esta medida está afecta a un sesgo de selección, puesto que los profesores que se reincorporan son aquellos que no lograron alternativas de trabajo más satisfactorias en el intertanto. En segundo término, después de la elección de alcaldes (junio de 1992) habría habido en diversas comunas aumentos de la dotación de profesores que responderían a recompensas de orden político.

En cualquier caso, la sobredotación existente de profesores refleja en última instancia la posibilidad de financiar los déficits asociados. Ello es posible a través de aportes municipales o de transferencias especiales a cargo del gobierno central. La posibilidad de operar con déficits resta disciplina financiera a la administración educacional, debilita la estructura de incentivos del sistema de descentralización basado en la competencia y en la subvención y deteriora la eficiencia de la educación municipalizada.

Rigideces laborales y el Estatuto Docente

Las rigideces laborales constituyen una importante restricción a la eficiencia de la oferta educacional municipalizada. De acuerdo a los antecedentes disponibles en el Ministerio de Educación, la planilla de remuneraciones representaría alrededor del 90% de la estructura de costos de la

¹³ La caída de la razón alumno/profesor no se debe a un cambio de la composición de la matrícula municipal hacia las zonas rurales. De hecho, la razón alumno/profesor en las escuelas multidocentes rurales es 23, semejante al promedio nacional. Ministerio de Educación, *Proyecto Mece* (1991).

¹⁴ Hay que recordar que en 1986 se libera la entrada de nuevos oferentes privados al sistema subvencionado.

educación municipalizada. Por tanto, las rigideces en materia de contratación y despido de profesores, así como de fijación de salarios, introducirían una restricción fundamental en la asignación de recursos de la educación municipalizada.

El tema laboral ha estado sujeto a un tratamiento variable a lo largo del proceso de descentralización. Así, la introducción del nuevo sistema en 1980 fue acompañada de una política coherente en lo laboral. Básicamente, ésta consistía en tratar a los profesores como empleados particulares, sujetos a normas relativamente liberales en materia de contratación y despido, y cuyo salario sería influenciado por las consideraciones de oferta y demanda relevantes. En este entorno, los municipios podrían ajustar la planta docente a sus necesidades educacionales y a su disponibilidad de recursos.

Posteriormente, la variable laboral se rigidizó en el entorno del proceso de ajuste de 1982-1986. En estos años se prohibió el despido de profesores y se suplementó la subvención con transferencias exclusivas para salarios. Entre 1986 y 1989 volvió a flexibilizarse el tratamiento laboral de los profesores, coincidiendo con la conducción liberal de la política económica.

El gobierno de transición a la democracia trajo consigo un nuevo cambio en la normativa laboral para los profesores. A través del Estatuto Docente se reimplementaron una serie de reglas orientadas a asegurar estabilidad laboral a los docentes y se estableció una estructura salarial en base a factores categóricos.

La introducción del Estatuto Docente responde a las reivindicaciones de los profesores. Este gremio perdió significativos beneficios durante el régimen militar, entre los cuales destacan la estabilidad laboral y el esquema relativamente favorecido de salarios que gozaban al interior de la administración pública. Por ello, no es extraño que ya en 1986 el presidente del Colegio de Profesores¹⁵ demandara, entre otras materias, una ley que garantizara estabilidad laboral, la fijación de una escala de rentas acorde con la importancia del docente y el término del proceso de municipalización y privatización de la educación.¹⁶

En concreto, el Estatuto Docente crea una “carrera” para los profesores del sector municipal, la cual establece la titularidad en el cargo del docente. La contratación de nuevos docentes así como el ascenso de los ya contratados deberá sujetarse a concursos en los cuales participarán los Con-

¹⁵ Organismo creado en 1984 por el gobierno militar y que para 1985 era liderado por sectores opositores al gobierno.

¹⁶ Revista *El Pizarrón* de mayo-junio de 1986. Citado en Montt y Serra (1994).

sejos de Profesores, también creados en el entorno del Estatuto Docente. Se establece una remuneración básica, la cual será reajustada automáticamente con la subvención escolar, y una serie de asignaciones en base a la experiencia, el perfeccionamiento, la responsabilidad directiva o técnico-pedagógica y el desempeño en condiciones difíciles. El financiamiento del costo asociado a las remuneraciones mínimas y a las asignaciones especiales será cubierto por transferencias complementarias a la subvención. El Estatuto introduce también el concepto de plantas o dotaciones docentes, las cuales serán determinadas por las respectivas municipalidades de acuerdo con las Direcciones Provinciales del Ministerio de Educación.

En definitiva, el Estatuto introduce una serie de rigideces en materia laboral y salarial, las cuales restringen fuertemente la autonomía de gestión por parte de los municipios para ajustar las plantas docentes, modificar salarios, utilizar incentivos monetarios, etc. Más aún, el Estatuto requiere transferencias complementarias de financiamiento que pueden desvirtuar el sistema de elección y competencia provista por el mecanismo de subvención para la asignación de recursos en el sector de educación.

El mercado laboral del sector educación posee características distintas respecto del resto de la economía. Así, el gobierno es el principal demandante en el sector, donde enfrenta a un gremio que negocia en forma conjunta y que posee una capacidad de amenaza creíble en términos de paralización laboral así como del impacto político de sus acciones. En el sector de educación aparece una curva de intercambio entre salarios y estabilidad laboral. Así, los tradicionalmente bajos niveles de remuneraciones son compensados con “carreras” funcionarias y demás concesiones que otorgan estabilidad y certidumbre en las condiciones laborales.

De este modo, es posible que durante la década de los 80 la relación salarios/estabilidad haya experimentado un deterioro global para los profesores. Sin embargo, las actuales disposiciones del Estatuto Docente fueron demasiado lejos al otorgar garantías laborales a los profesores, las cuales han dificultado seriamente la fluidez en la asignación de recursos del sector. Así, por ejemplo, la fijación de plantas docentes ha derivado en excesos de profesores en algunas escuelas, los cuales no pueden ser reasignados a otros establecimientos de la comuna que presenten déficits de profesores.

Además, el Estatuto Docente “recentraliza” aspectos importantes del sistema educacional. Ello, puesto que las decisiones sobre contrato y remuneraciones vuelven a ser determinadas por un esquema central, restando autonomía a la gestión local.

Otro aspecto negativo del Estatuto Docente es que focaliza la presión gremial sobre el gobierno central. A juicio de Marcel (1993), una de las

ventajas de un proceso de descentralización es el redireccionamiento local de los conflictos sociales, donde encuentran un espacio más eficiente de resolución y de mayor consistencia con la estabilidad económica-social del país. La experiencia chilena en el caso de educación ha sido negativa en estas materias. El gremio de profesores ha preferido presionar directamente al gobierno central antes que dispersar sus esfuerzos a través de negociaciones a nivel comunal. La concesión de demandas a nivel central —como es el caso del Estatuto Docente— refuerza el incentivo del gremio para centrar sus demandas en puntos focales como el nivel de la remuneración básica, la inmovilidad laboral, etc.¹⁷

En cualquier caso, las dificultades asociadas al Estatuto Docente han sido reconocidas por distintos personeros que impulsaron su introducción en 1990, encontrándose en marcha un proceso de negociación para modificar algunos de sus rasgos más restrictivos.

2.3 Restricciones a la eficiencia: El lado de la demanda

El proceso de descentralización otorgó a los padres de familia la responsabilidad principal en la asignación de recursos del sector educación. En efecto, la elección del establecimiento educacional por parte de los padres constituiría la señal definitiva para transferir los recursos fiscales a las escuelas. Idealmente, los recursos afluirían hacia las escuelas más efectivas según lo indicado por las elecciones familiares, elevando la calidad global del sistema de enseñanza subvencionado.¹⁸

¿Cómo ha funcionado este proceso? ¿Han respondido los padres a las expectativas depositadas en ellos? En última instancia, ¿ha sido una política acertada la introducción de elementos de elección y competencia para asignar los recursos públicos a la educación?

En general, los mecanismos de elección y competencia constituyen una eficiente guía de asignación de recursos en la mayoría de los mercados de bienes y servicios. Existen, sin embargo, dos tipos de factores que tornan compleja la elección educacional en relación a las decisiones cotidianas de las familias en una economía de mercado: la presencia de importantes

¹⁷ Sobrepasando el marco legal-institucional. Recuérdese que los profesores tienen la calidad de empleados particulares, cuyo empleador es el alcalde de la respectiva Municipalidad.

¹⁸ La elección individual sustituiría a la elección colectiva. Sólo en 1992 se eligen alcaldes a través de votación directa; además, los municipios poseen escasa autonomía para decidir el nivel de recursos fiscales a su disposición.

asimetrías de información en la provisión del servicio y la eventual discriminación a que podrían estar sujetos los postulantes por parte de los establecimientos.

El éxito de la política de elección y competencia en el ámbito educacional dependerá, por tanto, de la importancia práctica de las citadas dificultades así como del tratamiento y alternativas que al respecto se dispongan.

Asimetrías de información y la capacidad de elección de los padres

La asimetría de información surge en la medida que el oferente del servicio (escuelas, profesores) tiene mayor conocimiento que el demandante (padres de familia) respecto del proceso educativo y de la calidad del servicio provisto. Los padres tienen sólo indicadores aproximados y diferidos en el tiempo sobre estas materias. Por tanto, es natural cuestionar la eficiencia de un sistema de asignación de recursos basado en las decisiones familiares.

A este respecto, los educadores han enfatizado las insuficiencias de la elección individual en el contexto del proceso de descentralización en Chile. Así por ejemplo, se argumenta que las preferencias de los padres por las nuevas escuelas privadas subvencionadas responderían a su asociación simbólica con la educación privada tradicional. En palabras de una educadora: "... Las nuevas escuelas enfatizaron su condición de privadas y ofrecieron el valor cohesivo de uniformes y demás señales simbólicas que habían sido uso exclusivo de las escuelas tradicionales de clase media. Adoptaron nombres que estuviesen asociados a educación internacional de alta reputación, uniformes coloridos y sofisticados que fueron diseñados siguiendo los modelos de las escuelas de élite, himnos y ceremonias que realizaban los valores de la clase media".¹⁹

El problema con esta línea de crítica es que las deficiencias señaladas en la capacidad de elección de los padres de familia no son superadas a través de esquemas alternativos de decisión. ¿Están, por ejemplo, los funcionarios del Ministerio de Educación o de sus Direcciones Provinciales en mejores condiciones para elegir el establecimiento educacional y guiar la transferencia de recursos en el sector?

Un punto que ilumina esta discusión es provisto por la situación en la enseñanza particular pagada. En este segmento, los padres asumen las decisiones educacionales con razonable información, disponiendo de un conoci-

¹⁹ Traducción de Espínola (1993).

miento relativamente adecuado de las virtudes y defectos de las diferentes alternativas educacionales. Más aún, cualquier alternativa que atente contra la libertad de elección sería fuertemente rechazada en este sector.

Así, en el sector de enseñanza particular pagada es un principio natural que la decisión educacional esté depositada en las familias y que ésta constituya la principal señal para la asignación de recursos educativos a las escuelas. ¿Cuáles son las especificidades de los padres de familia del sector particular pagado que les permitirían realizar elecciones informadas y efectivas sobre la calidad del servicio educacional?

En primer lugar, la condición socioeconómica de las familias y el consiguiente nivel educativo-cultural es un factor clave para la toma de decisiones informadas en los casos “complejos” (como educación). Los padres del sector particular pagado pertenecen mayoritariamente al segmento más pudiente de la población y poseerían, por tanto, ventajas absolutas en estas materias respecto de los padres de la educación municipalizada, pertenecientes a estratos más pobres (ver Cuadro N° 7). Segundo, el hecho de pagar directamente por los servicios educativos conferiría a las familias del sector particular pagado un rol asertivo como “clientes” del sistema, y les predispone a buscar la mejor alternativa educacional y a exigir resultados de parte de las escuelas.

CUADRO N° 7 COMPOSICIÓN SOCIOECONÓMICA DE LA MATRÍCULA ESCOLAR

Quintil de ingreso familiar per cápita	Educación municipal	Educación privada subvencionada	Educación particular pagada
I	41,9	25,8	4,0
II	27,6	22,6	5,8
III	15,8	22,4	8,0
IV	9,8	17,9	15,2
V	4,9	11,3	67,0
Total	100,0	100,0	100,0

Nota: Quintiles ascendentes de menor a mayor ingreso.

Fuente: Mideplan, Casen 1990.

El corolario adecuado de estas observaciones es la necesidad de fortalecer la capacidad de los padres de alumnos del sector municipalizado

para que realicen elecciones educacionales informadas. Para tal efecto, la política pública debe procurar que los padres accedan a toda la información disponible sobre la calidad de las distintas alternativas educacionales a la vez que incentivar un rol más asertivo de los padres de familia como “clientes” del sistema educacional.

Un elemento que puede provocar un importante efecto en estas materias sería la publicación a nivel de escuelas del resultado de las pruebas SIMCE. Este indicador ha sido determinante para precisar el diagnóstico y las líneas de acción de la política educacional. Sin embargo, los puntajes de las pruebas SIMCE no se publicaron a nivel de escuela hasta 1994.²⁰ Ello priva a los padres de familia de información vital para la decisión educacional, entabando el mecanismo de competencia que basado en la subvención busca elevar la calidad de la educación.

Por otra parte, la subvención se aproxima a un subsidio a la demanda o “voucher”, puesto que cuando un estudiante cambia de lugar de estudios la correspondiente subvención se transfiere al nuevo establecimiento. Así, es “como si” el gobierno entregase los recursos financieros a las familias, para que éstas decidiesen el lugar de estudios y pagasen el costo de la educación. La forma de operación elegida, transferencia directa de la subvención desde el gobierno hacia el establecimiento, presenta claras ventajas administrativas respecto de un sistema tradicional de “vouchers”. Sin embargo, el sistema en vigencia torna difuso el derecho de los padres a elegir y exigir en materia de la decisión educacional. Así, es probable que la percepción de los padres de familia sea recibir educación “gratuita” antes que adquirir tal servicio a cambio de un pago.

Una campaña pública sobre los derechos y atribuciones de los padres de familia sería funcional a un rol más asertivo de los mismos para demandar calidad educativa. Los padres deben tener conciencia de que el Estado transfiere una subvención por alumno; que su decisión al elegir una escuela implica una transferencia de recursos para el establecimiento, y que las escuelas no les “regalan” la educación que reciben sus hijos.

Adicionalmente, debiera evaluarse la factibilidad de implementar una política explícita de “vouchers”: ¿Implicaría ésta un cambio de actitud significativo por parte de los padres de familia? ¿Cuáles serían los costos operativos de funcionamiento de tal sistema?

²⁰ Quienes se oponían a publicar los puntajes de las pruebas SIMCE —profesores y funcionarios del Ministerio— argumentaban que se trataba de evitar tensiones en un medio que carece de recursos y posibilidades reales de superación.

Finalmente, debe considerarse que la capacidad de elegir racionalmente se fortalece con la práctica. En este sentido, el acto de elegir por sí mismo desarrolla la capacidad de elección informada. En cambio, las políticas proteccionistas que desconfían de la capacidad de elección de las familias actúan como profecías autocumplidas, puesto que inhiben el desarrollo de tales facultades.

¿Discriminación por parte de las escuelas?

Un segundo problema con esquemas que utilizan mecanismos de mercado en el sector de educación se refiere a la posibilidad que las escuelas discriminen el acceso de los estudiantes en base a las habilidades, hábitos y demás características del niño que influyen en el resultado educacional.²¹

El argumento respectivo es del siguiente tipo. Considere que algún factor —de tipo objetivo o subjetivo— determine que ciertas escuelas logren una pequeña ventaja en las preferencias de los padres. Ello causa un aumento de la demanda por estos establecimientos, los cuales tendrán la posibilidad de elegir los postulantes que presenten un mayor nivel de habilidades. A su vez, los estudiantes menos capaces tendrán que asistir a las escuelas de menor demanda. Los resultados educacionales favorecerán al primer grupo de escuelas, reforzando la dinámica de diferenciación. Así, el sistema educacional se diferencia y termina castigando a los estudiantes con menores habilidades, quienes habrían necesitado un mayor esfuerzo compensatorio en términos educacionales.²²

Este es una reticencia explícita que ha enfrentado el proceso de descentralización en Chile. Para algunos, las diferencias entre los sectores privado subvencionado y municipal reflejaría esta condición. Como es gráficamente expresado por un personero comunal del sector educacional: “Las escuelas (municipales) somos, antes que nada, un servicio a la comunidad. Las escuelas tenemos que recibir a todos los alumnos que nos demanden matrícula, sin importar su condición. Nosotros recibimos a los alumnos limítrofes, alumnos que en estos momentos son tierra de nadie, y como escuelas básicas tenemos el deber de recibirlos y prepararlos, tenemos que sacarlos adelante. Es nuestro deber, cosa que no ocurre con la escuela particular. En la escuela particular (subvencionada), no existe el grupo de educación diferencial, la escuela particular toma el examen de admisión y

²¹ Esto es, el concepto de “teachability”. En el texto se utilizará el término “habilidades” para resumir este conjunto de variables.

²² Ello, además, restringiría el rol del sistema educacional como lugar de interacción social.

desecha a todos los alumnos problemas. Es duro decirlo así, pero es una realidad".²³

La evidencia empírica tiende a avalar estas apreciaciones. De acuerdo con la encuesta a padres de familia incluida en el estudio de Gauri (1994), el 17,4% de los alumnos en escuelas municipales había rendido un examen de entrada al colegio, porcentaje que se incrementa a más del doble (36,4%) en el sector particular subvencionado. Por otra parte, el examen de admisión representa la norma (81,7% de los casos) en el sector particular pagado (Cuadro N° 8). De este modo, existe una asociación entre los resultados obtenidos por los colegios (Cuadro N° 2), la condición socioeconómica de los estudiantes (Cuadro N° 7) y los requisitos de ingreso al establecimiento. En suma, la evidencia es consistente con la hipótesis de diferenciación.

En defensa del sistema vigente pueden darse dos tipos de argumentos. En primer lugar, la selección a la entrada es de menor importancia cuantitativa en el sector de enseñanza subvencionado. La mayoría de los estudiantes del sector no tuvo que rendir un examen de ingreso a su escuela. Ello, por lo demás, es consistente con la lógica de la subvención, que incentiva la matrícula masiva en los establecimientos, donde la entrada de cada alumno por sobre el punto de equilibrio es un aporte neto a los resultados operacionales de la escuela (ver Anexo). Es difícil, por tanto, establecer estándares muy selectivos para la admisión en un sistema que ha tenido como mayor desafío atraer el número suficiente de estudiantes para hacer rentable la operación del establecimiento.

CUADRO N° 8 ELECCIÓN DEL ESTABLECIMIENTO EDUCACIONAL:
DEMANDA Y OFERTA

	Municipal	Particular subvencionado	Particular pagado
Se sentirían muy enojados o molestos si no pudiesen elegir colegio para su niño	54,8	62,7	93,3
Rindieron un examen para ingresar al colegio	17,2	36,4	81,7

Fuente: Encuesta a 726 hogares con estudiantes del Gran Santiago, diciembre 1993 y enero 1994. Gauri (1994)

²³ Informe de Comisión de Financiamiento en Seminario "Políticas y Mejoramiento de los Servicios de Salud y Educación del Municipio", septiembre de 1993, Agrupación de Municipios de la Zona Norte de Santiago, publicado en *Seminarios de Apoyo a la Gestión Municipal, Documentos de Discusión*.

En segundo lugar, los establecimientos educacionales que enfrenten exceso de demanda *tienen* que realizar alguna política de selección. La elección natural del colegio será privilegiar el acceso de los mejores estudiantes. Ello es interés del director, de los profesores y de los padres y apoderados, *cualquiera sea el ordenamiento del sistema educacional*. Por tanto, la crítica de la discriminación por habilidades trasciende al esquema de cuasimercado aplicado en Chile. Más aún, prácticamente todos los establecimientos realizan una selección interna de alumnos en cursos paralelos de un mismo grado. Así, vuelve a existir selección al interior de las escuelas, independiente del marco macro del sistema.

En tal sentido, la posibilidad de un *trade-off* entre eficiencia y equidad parece inevitable en el funcionamiento del sistema educacional. En este caso, sería poco acertada una política que maximice equidad a costa de minimizar la eficiencia, siendo natural alguna alternativa intermedia que presenta cierto grado de inequidad. Por otra parte, el Estado puede proveer políticas compensatorias que resguarden la equidad a través del diseño del sistema de subvenciones escolares.

Voz, elección pública, escuelas rurales

Uno de los beneficios esperados de un proceso de descentralización es adecuar la oferta de los servicios públicos a las preferencias de los demandantes. Así, a través de mecanismos de elección pública la comunidad debiera participar en la decisión del tipo y calidad de los servicios públicos a ser provistos. Las formas más comunes de elección son las votaciones a través de las cuales se eligen los representantes de la comunidad, quienes proceden a decidir sobre la provisión y financiamiento de los bienes públicos locales y demás servicios provistos a nivel comunal. También existen experiencias de decisión directa de estas materias por parte de las comunidades locales.

El proceso de descentralización educacional implementado en Chile ha operado en forma distinta. En efecto, el mecanismo de subvención ha centrado la asignación de recursos en la elección individual que los padres de familia realizan en materia de establecimientos educacionales. En otras palabras, el sistema vigente ha privilegiado la opción de mercado “exit” antes que la elección pública “voice”, para la revelación de las preferencias en la educación (Paul, 1991).

Por lo demás, los canales tradicionales de elección pública estuvieron restringidos en el entorno político en el cual se desarrolló el proceso

de descentralización. Como ha sido señalado, la elección de representantes comunales se hizo efectiva sólo a partir de mediados de 1992. Más aún, los ingresos del municipio son predeterminados por la autoridad central, la cual fija las tasas y bases de los impuestos locales y decide la asignación de transferencias intergubernamentales.

Los mecanismos de elección pública debieran tener mayor importancia hacia futuro, cuando se fortalezca la nueva democracia municipal y se otorgue a las comunas mayor autonomía en materia de decidir los ingresos locales. En particular, la elección directa de los alcaldes debiera favorecer el proceso de comunicación entre la comunidad y la autoridad local. En este contexto, la demanda por bienes públicos locales debiera estar más estrechamente ligada a las preferencias de la comunidad.

La prevalencia de los mecanismos de elección individual en el proceso de descentralización educacional abre una interrogante sobre lo ocurrido en las comunas rurales. Allí, la baja densidad de establecimientos educacionales representa un impedimento estructural para el funcionamiento del esquema de elección individual. El problema es agravado por las características de la población rural, cuyos niveles de pobreza y dispersión geográfica dificultan su rol activo como clientes del sistema, ya sea a través de una opción de "exit" como de "voice".²⁴

La población rural constituye la excepción antes que la norma en Chile. En 1992, sólo un 16,5% de la población habitaba en localidades definidas como rurales.²⁵ Por otra parte, la matrícula escolar en establecimientos localizados en áreas rurales representaba el 12,1% de la matrícula total durante el citado año (Ministerio de Educación, 1993). Esta matrícula se concentra fundamentalmente en escuelas del nivel básico pertenecientes al sector municipal (ver Cuadro N° 9). Un 77% de las escuelas rurales son multigrado; esto es, con una dotación de tres o menos profesores que atienden a más de un grado en forma simultánea, conformando el sector con mayores déficits de insumos y resultados.²⁶

Tanto por sus características como por su tamaño relativo resulta obvio que el sector de educación rural debe estar afecto a modalidades diferentes de descentralización respecto del sector urbano. Así por ejemplo, las escuelas rurales distantes cinco o más kilómetros de un centro poblado reciben recursos por sobre la subvención en proporción inversa a la matrícula.

²⁴ Además, la descentralización curricular es particularmente compleja en el medio rural, puesto que deben integrarse los contenidos de la modernidad y la cultura tradicional. Ver a este respecto, Ministerio de Educación, *Proyecto Mece* (1991).

²⁵ INE, *Censo Nacional de Población de 1992*.

²⁶ Ministerio de Educación, *Proyecto MECE* (1991).

CUADRO Nº 9 MATRÍCULA EN EDUCACIÓN BÁSICA RURAL

Modalidad	%
Municipal	84,6
Privado subvencionado	12,2
Particular pagado	2,3
No bien especificado	0,9
Total	100,0

Fuente: Mideplan, Encuesta Casen 1990.

Por otra parte, la relativa inoperancia de los sistemas de elección individual y colectivas en el medio rural obliga a depositar el funcionamiento del sistema en la estructura de oferta. Al respecto, surgen también las dificultades típicas de la descentralización en comunas rurales, las cuales poseen bajos niveles de recursos y de capacidades técnicas. En este ámbito es interesante evaluar mecanismos como los compromisos de gestión, la participación de ONG, etc.²⁷

2.4 Equidad y asignación de recursos fiscales

La subvención escolar entrega una cantidad de dinero por alumno asistente a los establecimientos de educación subvencionada. El monto de la subvención puede variar por factores asociados al costo de producción de los servicios educacionales: tipo y grado de enseñanza, localización rural, etc. Sin embargo, la subvención no discrimina según estrato socioeconómico de los alumnos. Así, a igualdad de otras condiciones, un estudiante de altos ingresos que asiste a un establecimiento subvencionado recibirá igual subsidio estatal que un alumno de bajos ingresos.²⁸

Por otra parte, el aporte municipal es una función creciente de la capacidad de pago de los habitantes de la comuna. De acuerdo a los resultados obtenidos por Winkler (1993), la elasticidad entre recursos comunales y aportes a la educación es unitaria en Chile (Cuadro Nº 5). El resultado esperado es una transferencia total regresiva a la educación subvencionada.

²⁷ Ver Paul (1991).

²⁸ La distribución del gasto global en educación favorece a los estratos bajos porque: (i) la cantidad de niños por familia es más alta; (ii) una fracción de las familias de altos ingresos envía a sus hijos a establecimientos pagados.

Para testear esta proposición, en Larrañaga (1995) se trabajó con información a nivel de municipios y se calculó el subsidio neto por alumno de la educación municipalizada. A su vez, el subsidio se compone de la transferencia central (subvención) y de los aportes municipales.

Al respecto, los Cuadros N° 10 y 11 presentan los aportes financieros por estudiante que realiza el gobierno central y la comuna a la educación municipal. Los respectivos cuadros ordenan a las comunas en deciles según las variables de ingreso propio comunal (por habitante) y según nivel de pobreza comunal. El ingreso comunal proviene de la recaudación del impuesto a los bienes raíces, patentes comerciales e industriales, derechos de circulación y otras fuentes menores de ingreso. El indicador de pobreza corresponde al utilizado por el FOSIS,²⁹ y resulta de combinar distintos indicadores de necesidades básicas insatisfechas. La fuente de información principal para construir los cuadros en referencia fue la base de datos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional Siecom y el indicador de pobreza citado del FOSIS.

CUADRO N° 10 APORTE POR ESTUDIANTE A LA EDUCACIÓN MUNICIPAL SEGÚN DECILES DE INGRESOS PROPIOS MUNICIPALES
(para comunas de más de 10.000 habs.)

Decil	Aporte p/e subvención	Aporte p/e municipio	Aporte p/e total	Índice aporte total	Población comuna (M)
1	74,5	6,2	80,8	100,0	33,7
2	69,5	5,9	75,4	93,3	47,0
3	70,9	8,3	79,3	98,1	35,9
4	73,7	5,2	78,9	97,6	26,2
5	67,8	5,5	73,4	90,8	40,4
6	63,9	7,0	70,9	87,8	38,5
7	70,9	6,1	76,9	95,1	56,6
8	68,1	6,4	74,5	92,2	70,3
9	67,6	7,1	74,7	92,4	70,5
10	66,3	25,1	91,4	113,2	90,8

Nota: Todos los datos corresponden a promedios *simples* de las respectivas comunas.
Fuente: Larrañaga (1995).

²⁹ Fondo de Solidaridad e Inversión Social.

CUADRO Nº 11 APOORTE POR ESTUDIANTE A LA EDUCACIÓN MUNICIPAL SEGÚN DECILES DE POBREZA COMUNAL (FOSIS)
(para comunas de más de 10.000 habs.)

Decil	Aporte p/e subvención	Aporte p/e municipio	Aporte p/e total	índice aporte total	Población comuna (M)
1	72,4	5,3	77,2	100,0	17,4
2	71,7	9,9	81,6	105,7	15,8
3	68,5	5,2	73,7	95,4	26,9
4	66,5	6,8	73,3	94,9	32,5
5	72,1	7,5	78,6	101,8	25,6
6	67,9	4,9	72,8	94,3	27,8
7	65,5	5,5	71,0	91,9	52,5
8	70,1	9,1	79,2	102,5	47,7
9	65,9	9,5	75,4	97,7	141,3
10	75,1	18,6	93,7	121,3	115,5

Nota: Todos los datos corresponden a promedios *simples* de las respectivas comunas.

Fuente: Larrañaga (1995).

La subvención por estudiante (en establecimientos municipalizados) que recibe cada comuna es relativamente homogénea para los municipios ordenados según deciles de ingresos per cápita comunal, con una leve tendencia favorable a las comunas de menores recursos. Este es un resultado esperado de la estructura de subvenciones, que entrega un pago según fórmula preestablecida y que admite un nivel más alto para las comunas rurales o más alejadas.

Por otra parte, el aporte comunal al financiamiento de la educación es relativamente constante para los deciles 1 a 9, representando alrededor del 10% de la transferencia central. Sin embargo, el aporte comunal en el decil 10 presenta un fuerte incremento (tres a cuatro veces) respecto del resto de las comunas, y representa algo menos del 40% de la transferencia central.

La suma de los aportes central y local a la educación municipalizada según deciles de ingreso comunal se presenta como índice en la penúltima columna del Cuadro Nº 10. El aporte público favorece a las comunas más ricas, producto de la transferencia que realizan los propios municipios. El financiamiento que recibe el resto de los municipios sigue un patrón más bien parejo, el cual presenta algún sesgo favorable para las comunas de menores recursos.

La ordenación de las comunas conforme al indicador de pobreza del FOSIS conserva algunas características de la distribución según ingreso comunal (Cuadro N° 11). En particular, el aporte público es máximo para el decil 10 como resultado del aporte local efectuado por las comunas más ricas. Sin embargo, la distribución para el resto de los niveles sigue un patrón más aleatorio y fluctuante que en el caso anterior, sugiriendo que la definición de pobreza utilizada por el Fosis no presenta una relación sistemática con la estructura de la subvención escolar.

A modo de advertencia, debe tenerse presente que los cuadros referidos no consideran las transferencias asociadas a las políticas asistenciales (PAE, P-900, etc.) ni a los programas de refuerzo del MECE, los cuales debieran estar más focalizados en las escuelas/comunas más pobres. De esta manera, un cálculo comprensivo del aporte global de transferencias entregaría una distribución más favorable a las comunas pobres que la indicada en los cuadros anteriores.

Por otra parte, es preciso considerar que al menos en la Región Metropolitana existe un grado apreciable de redistribución desde las comunas ricas a las comunas pobres. Ello ocurre en la medida que estudiantes de comunas pobres asisten a establecimientos educacionales ubicados en comunas más ricas, atraídos precisamente por la mejor calidad de la educación que allí pueden encontrar.

3. Conclusiones finales

La principal pregunta que debe responder una evaluación de los procesos de descentralización es: ¿Ha cumplido la descentralización municipal su promesa de entregar servicios sociales más eficientes en el ámbito productivo y de asignación?

Los indicadores disponibles apuntan hacia una respuesta más bien negativa a esta pregunta. La descentralización municipal no ha sido acompañada de ganancias palpables en materia de eficiencia, aun cuando la falta de información comparable impide una evaluación comprensiva que compare el antes y el después del proceso de descentralización.

Los resultados conseguidos por las escuelas municipales en relación a las privadas subvencionadas entregan una base de comparación decisiva. En efecto, las escuelas municipalizadas consiguen en promedio un rendimiento inferior en las pruebas SIMCE —que miden el cumplimiento de objetivos pedagógicos— que sus contrapartes privadas subvencionadas. La brecha en el rendimiento escolar es robusta, incluso cuando se ha corregido

por las características socioeconómicas de los estudiantes. Más aún, las escuelas municipales consiguen resultados inferiores a pesar que tienen una menor razón alumno-profesor (23,0 vs. 35,5 en el nivel primario) y que pagan un salario promedio más alto (39% superior). Ocupar una mayor cantidad de insumos para generar un producto inferior es una muestra clara de ineficiencia del sector municipalizado.

La razón alumno/profesor ha caído sistemáticamente en el sector municipalizado, desde 26,2 en 1980 a 20,7 en 1993. Tales cifras reflejan, por una parte, la preferencia de los padres de familia por las escuelas privadas subvencionadas (que han ganado alrededor de medio millón de alumnos en el período 1981-1993 en detrimento de las escuelas municipales), y por otra parte, una inadecuada política de personal de los municipios que han mantenido o aumentado las plantas docentes a pesar de la pérdida de alumnos y del financiamiento asociado al esquema de pago per cápita. Ello constituye una muestra adicional de ineficiencia en la gestión de educación municipal.

En general, puede argumentarse que la falta de eficiencia en los servicios de educación municipalizados se origina en restricciones sobre el funcionamiento del sistema de elección individual y sobre el sistema de elección pública local.

Los municipios administran las escuelas a través de departamentos o corporaciones que monopolizan las decisiones económicas financieras del sector. Así, la descentralización a nivel de municipios supone un manejo "centralizado" del conjunto de escuelas pertenecientes a la Municipalidad. Las escuelas no tienen autonomía para decidir las materias que les competen en materias pedagógicas, administrativas, financieras, manejo de personal, etc. Las señales que entrega la subvención son absorbidas a nivel del municipio y no son necesariamente percibidas como incentivos por las escuelas exitosas ni como señal para reducir la contratación de insumos en los establecimientos que han perdido alumnos.

Las rigideces laborales contribuyen a la falta de eficiencia en el sector de educación municipalizada. Durante los años 80 se prohibió el despido de profesores para minimizar los costos sociales y políticos de la crisis y del proceso de ajuste. En los años 90 se promulgó el Estatuto Docente que dificulta no sólo el despido de profesores, sino su reasignación de una escuela a otra dentro de la misma comuna.

La elección individual en el sector de educación también ha estado restringida por la falta de información sobre el rendimiento de las escuelas medido a través de los puntajes de las pruebas SIMCE. Al respecto, se ha cuestionado la capacidad de los padres para realizar decisiones racionales

en el ámbito educativo. Se argumenta que padres de estratos socioeconómicos bajos no tendrían la capacidad para decidir materias “complejas” como la calidad del servicio educativo. Ello es inconsistente con el funcionamiento del sistema de subvención que descansa en las decisiones de los padres para buscar las mejores alternativas educacionales.

Por otra parte, los canales tradicionales de elección pública estuvieron restringidos debido al entorno político en el cual se desarrolló el proceso de descentralización municipal. Al respecto, la elección de representantes comunales se hizo efectiva sólo a partir de mediados de 1992. Más aún, los ingresos del municipio son predeterminados por la autoridad central, la cual fija las tasas y bases de los impuestos locales. De esta manera, el municipio cuenta con escasa holgura financiera para implementar políticas de elección local en respuesta a las necesidades y/o preferencias de las respectivas comunidades.

Los mecanismos de elección pública debieran tener mayor importancia en el futuro, cuando se fortalezca la nueva democracia municipal y se otorgue a las comunas mayor autonomía en materia de decidir los ingresos locales.

Las ineficiencias en la gestión municipal de educación son avaladas por una restricción presupuestaria “blanda”. De esta manera, las pérdidas experimentadas por la administración municipal se convierten en déficits financiados con recursos municipales. La figura de “déficits” es luego utilizada por los municipios para presionar al nivel central por mayores aportes financieros al sector educacional descentralizado.

Es importante no confundir la procedencia de los aportes municipales con los citados “déficits”. En general, los aportes municipales son funcionales a la descentralización, puesto que reflejan la expresión de las preferencias locales por determinadas actividades, a la vez que introducen disciplina económica en las demandas locales. Los “déficits”, en cambio, apuntan en una dirección contraria, al intentar trasladar la responsabilidad fiscal desde el nivel local al central.

La distinción entre aporte municipal y “déficit” se torna difusa por la falta de un ancla que determine el nivel adecuado del aporte central. Así, se puede pedir al gobierno central que financie un piso mínimo para garantizar equidad entre las localidades, dejando al arbitrio local complementar tal mínimo. El problema es que los costos laborales pueden indeterminar el monto del aporte mínimo; en particular, si el mercado laboral de profesores está sujeto a negociaciones de tipo bilateral entre el gobierno y el respectivo gremio.

Por lo demás, esta ha sido la experiencia chilena de los últimos años, cuando los profesores han conseguido beneficios salariales a través de la (ilegal) presión gremial de carácter nacional ante el gobierno central. La entrega de concesiones salariales a través de este conducto rompe la relación laboral entre los trabajadores del municipio y el alcalde, reduce el ámbito de la administración local y refuerza la lógica de la reivindicación centralizada.

En suma, la falta de eficiencia y de resultados en los servicios municipalizados de educación se deben más a insuficiencias y restricciones en los propios mecanismos a través de los cuales se implementó el proceso que a problemas inherentes al concepto de descentralización. Así, el camino a seguir en el futuro consiste en remover los diversos obstáculos que restringieron la descentralización municipal antes que la reversión hacia el sistema centralizado.

Una segunda pregunta importante en la evaluación del proceso de descentralización se relaciona con la dimensión de equidad; esto es: ¿Ha sido preservada la equidad en la municipalización de los servicios sociales?

El sistema de financiamiento de la educación municipalizada ha logrado preservar la equidad en materia de disponibilidad de recursos por comuna. La incidencia por estudiante del aporte central o subvención es relativamente pareja entre las distintas comunas, con algún sesgo que favorece a las comunas de menor capacidad fiscal. Tal resultado sigue de la utilización de un sistema de fórmula que garantiza consistencia entre lo planeado y lo efectivo en materia de distribución de recursos.

Los aportes propios que realizan los municipios para financiar las escuelas representan alrededor del 15% de los recursos otorgados por el nivel central. El aporte comunal rompe la tendencia igualitaria del aporte central sólo al nivel del decil de comunas con mayor capacidad fiscal, sin dar origen a una estratificación generalizada en materia de disponibilidad de recursos para las escuelas municipales. Por otra parte, la matrícula de estudiantes de comunas pobres en establecimientos de comunas más ricas provee un apreciable grado de redistribución al interior del sistema municipal en las grandes ciudades.

ANEXO

El sistema educacional escolar chileno³⁰

El sistema de educación escolar chileno se divide en tres niveles: preescolar, básico y medio.³¹ La asistencia al nivel preescolar corresponde a niños entre 2 y 5 años. La educación básica dura 8 años y es el único nivel obligatorio. La educación media posee una variante científico-humanista (4 años) y una técnico-profesional (5 años).

El sistema educacional es descentralizado, con participación del sector público y privado en la producción y financiamiento de la educación. El Ministerio de Educación cumple una labor de supervisión y coordinación, además de diseñar las políticas generales en el área. La enseñanza preescolar, básica y media se imparte en establecimientos municipales (oferta y financiamiento público), particulares subvencionados (oferta privada y financiamiento público) y particulares pagados (oferta y financiamiento privados). A partir de 1994, una fracción de la educación subvencionada recibirá aportes privados a través del sistema de financiamiento compartido.

La matrícula total en el sistema de enseñanza escolar ascendía en 1992 a casi tres millones de estudiantes que, en su gran mayoría, asistían a establecimientos financiados por el Estado (Cuadro N° 1A). Así, la composición de la matrícula era un 57,7% para el sector municipal, un 34,1% para el sector particular subvencionado y sólo un 8,2% para los establecimientos particulares pagados. El sector municipal es particularmente importante en el nivel básico, donde capta el 60,5% de los estudiantes, mientras que la educación particular subvencionada tiene mayor presencia relativa en la educación media, representando el 39,2% de la matrícula.³²

La educación básica y media tienen un carácter masivo en el país. La cobertura de educación básica —definida como el porcentaje de niños entre 6 y 13 años que asisten a la escuela— es prácticamente universal (97%).³³ Ello ocurre a nivel de los distintos estratos de ingreso familiar (Cuadro N° 2A). Por otra parte, la educación media presenta una cobertura de alrede-

³⁰ Esta sección se basa en Larrañaga (1994b).

³¹ El análisis excluye el sector de educación superior.

³² Incluyendo a las corporaciones. Éstas son establecimientos de educación media técnico profesional administrados por privados y que reciben financiamiento público.

³³ La cifra se refiere a la cobertura neta; esto es la matrícula total del nivel básico dividida por la suma de la población entre 6 y 13 años, excluida la que asiste a los niveles prebásico o medio, más la población de otras edades que asiste a educación básica. Definiciones análogas se aplican a la cobertura de los otros niveles educacionales.

del 80% de los jóvenes entre 14 y 18 años. En este nivel la cobertura es una función inversa del nivel de ingreso familiar, representando un 71% de los jóvenes en el quintil más bajo y un 96% en el quintil de ingresos superior. En cambio, la educación preescolar tiene un carácter más bien selectivo, con una tasa de cobertura de un 21% y que presenta una fuerte asociación con el nivel de ingreso familiar. Así, la probabilidad que un niño del quintil alto asista a un establecimiento preescolar duplica a la de un niño del quintil más bajo (33,6% versus 17%).

CUADRO N° 1A MATRÍCULA DE LA EDUCACIÓN ESCOLAR
(en miles) (1)

Modalidad	N i v e l			Total
	Parvularia	Básica	Media	
Municipal	127,5 (52,7)	1.230,2 (60,5)	346,9 (51,4)	1.721,4 (57,7)
Particular subvencionada	80,9 (33,5)	656,0 (32,2)	264,7 (39,2)	1.016,5 (34,1)
Particular pagada	33,3 (13,8)	148,7 (7,3)	63,5 (9,4)	245,6 (8,2)
Total	241,8 (100,0)	2.034,8 (100,0)	675,1 (100,0)	2.983,4 (100,0)

Notas: (1) Entre paréntesis, estructura porcentual según nivel.

Fuente: Larrañaga (1994) en base a "Compendio de Información Estadística 1992", Ministerio de Educación.

CUADRO N° 2A COBERTURA EDUCACIONAL POR NIVEL DE INGRESO, 1990
(Porcentajes)

Educación	Quintil de ingreso p/cap familiar					Total
	I	II	III	IV	V	
Prebásica	17,0	17,8	21,4	24,4	33,6	21,0
Básica	95,6	96,2	97,4	98,2	98,2	96,7
Media	71,4	79,6	77,8	86,1	96,2	80,2

Fuente. Población, educación, vivienda, salud, empleo y pobreza Casen 1990, MIDE-PLAN (1992), Santiago de Chile.

Las cifras de cobertura se beneficiaron de una gran expansión de la matrícula escolar durante las tres últimas décadas. Los progresos más significativos ocurrieron en la educación media, donde la tasa de cobertura aumentó desde un 20% en 1960 al 80% actual, y en la educación preescolar, con un incremento de 2% a 21%. Como consecuencia de lo anterior, la escolaridad promedio de la población asciende en la actualidad a 9,25 años, lo cual configura una cifra relativamente alta para los estándares de la región.

De esta manera, la educación chilena ha alcanzado metas cuantitativas de significancia. Los desafíos para el futuro están centrados en la calidad y los contenidos del actual sistema educacional. En particular, el sector municipalizado presenta los mayores déficits en estas materias, previéndose hacia el futuro cambios importantes en su funcionamiento y estructura.

La operatoria de la subvención per cápita

La subvención per cápita como instrumento para transferir recursos financieros a los establecimientos de educación cumple un papel central en el funcionamiento del sistema descentralizado. En efecto, además de financiar propiamente la gestión educacional, la subvención introduce elementos de elección y competencia en un área tradicionalmente regida por los esquemas clásicos de la administración pública.

La subvención entrega a los padres de familia el rol de “clientes” del sistema, de manera que las decisiones familiares son ahora determinantes en la asignación de recursos en el área de educación. La subvención premia a los establecimientos que atraen y retienen estudiantes, castigando a los que fracasan en este objetivo. Así, el esquema intenta utilizar la competencia entre los establecimientos para inducir eficiencia en el uso de los recursos y eficacia en los resultados del proceso educacional.

La operatoria del sistema descansa en la asistencia media de alumnos a los establecimientos. Así, los recursos que recibe mensualmente cada escuela se determinan en base a la asistencia promedio de los tres meses anteriores. El sistema se basa en la autodeclaración de los establecimientos, sujeto a un control periódico y aleatorio por parte de los supervisores dependientes de las Direcciones Provinciales del Ministerio de Educación.

La subvención se estructura en un sistema tarifario que reconoce diferencias de costo en la provisión del servicio de acuerdo al tipo y nivel educacional, así como a la localización geográfica del establecimiento. El

Cuadro N° 3A presenta la estructura de subvenciones en actual vigencia. La subvención se expresa en un sistema de cuentas denominado Unidad de Subvención Escolar (USE), cuyo valor monetario es ajustado periódicamente para compensar por incrementos del nivel de precios.

CUADRO N° 3A LA ESTRUCTURA DE SUBVENCIONES

Tipo de Educación	Valor de la subvención (1)
Parvularia	0,909
Básica general 1-6 grados	1,000
Básica general 7-8 grados	1,107
Básica de adultos	0,474
Básica especial diferencial	3,000
Media humanístico-científico	1,245
Media técnico profesional	
agrícola y marítima	1,970
industrial	1,480
comercial y técnica	1,300
Media de adultos	0,563

Nota: (1) Expresada en USE (Unidad de Subvención Escolar).

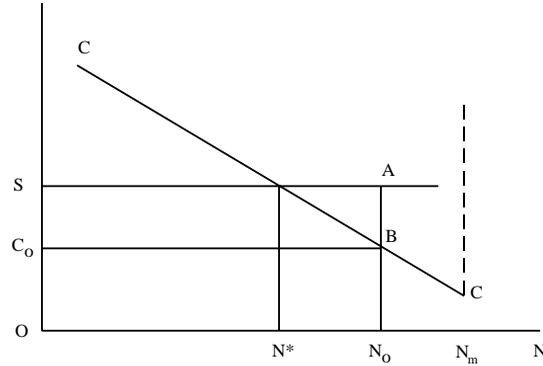
Fuente: Ministerio de Educación.

El mecanismo de subvención entrega una suma constante por cada alumno que asiste a cada establecimiento municipal o privado subvencionado. En cambio, el costo educacional por alumno es una función decreciente del número de alumnos debido a la presencia de economías de escala en la actividad. Claramente, hay costos que son fijos y otros que se incrementan a una tasa menor que el número de estudiantes. Este es el caso de los profesores, el personal directivo, la infraestructura, los servicios de utilidad pública, etc.

La relación entre ingresos y costos medios se ilustra en el Gráfico N° 1. El eje horizontal presenta el número de alumnos (N) y el eje vertical mide el costo e ingreso medio (por estudiante). La brecha entre la subvención por estudiante (S) y el costo medio (C) entrega el excedente (o pérdida) por alumno. Así, si N_0 es el número de estudiantes, el excedente per cápita es la distancia $S-C_0$. Alternativamente, el excedente total de la escuela es igual a la diferencia entre el total de ingresos (área $OSAN_0$) y total de costos (OC_0BN_0); esto es, el rectángulo C_0SAB .

Así, existe un número mínimo de alumnos (N^*) que torna rentable la operación de una escuela. El excedente de la gestión educacional aumenta con el número de estudiantes por sobre el umbral N^* , existiendo un nivel máximo (N_m) de alumnos compatible con la infraestructura física del establecimiento. Por otra parte, las escuelas con matrícula inferior a N^* incurrirían en pérdidas debido a que los costos medios superarían el valor de la subvención.

GRÁFICO N° 1 INGRESOS Y COSTOS MEDIOS



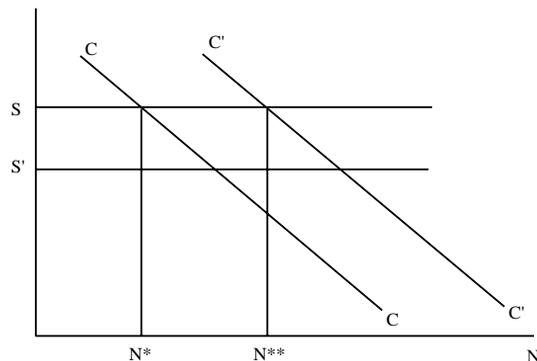
La relación entre matrícula y resultados operacionales ha servido de fundamento para establecer una subvención especial en el caso de escuelas rurales cuya matrícula es estructuralmente baja debido a la densidad del área. Así, las escuelas rurales localizadas a más de cinco kilómetros del poblado más cercano reciben una subvención adicional cuyo valor crece en forma inversa al número de estudiantes. Gráficamente, ello equivale a que la función de ingreso medio tenga pendiente negativa (como la curva de costo medio).

Existen importantes diferencias en la eficiencia de la gestión educacional entre las escuelas. Así, por ejemplo, hay escuelas municipales que operan con un bajo coeficiente alumno/profesor y consiguiente elevado

costo medio.³⁴ Esta situación se representa a través de la curva de costo C'C' en el Gráfico N° 2. Claramente, la escuela con costos mayores tendrá una alta probabilidad de incurrir en pérdidas, requiriendo una matrícula mínima particularmente alta (N**) para obviar esta situación.

Por otra parte, los efectos de un bajo nivel de subvención se representan a través del nivel S', inferior al nivel "normal" S. La reducción en el nivel de subvención incrementa la probabilidad de incurrir en pérdidas, requiriéndose nuevamente una matrícula elevada para obtener un resultado equilibrado en la operación del establecimiento. Alternativamente, las escuelas pueden disminuir los costos a través de pagar menores salarios y/o disminuir la calidad de otros insumos para que la curva de costos intersekte a S' en el nivel N*.

GRÁFICO N° 2 INGRESOS Y COSTOS MEDIOS II



³⁴ Debido a una sobredotación de profesores que no se refleja en ganancias de calidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aedo, C. y O. Larraña. "Políticas sociales II: El caso de Chile". *Revista de Análisis Económico*, Vol. 8, N° 2 (noviembre de 1993).
- _____. "Educación privada versus pública en Chile: Calidad y sesgo de selección". *Mimeo*, Ilades-Georgetown University, 1995.
- Bahl, R. y J. Linn. *Urban Public Finance in Developing Countries*. Nueva York: Oxford University Press, 1992.
- Banco Mundial. "Chile. Subnational Government Finance", octubre 1992.
- _____. "Social Development Progress in Chile: Achievements and Challenges", 1990.
- Campbell, T. (con G. Peterson y J. Brakarz). "Decentralization to Local Government in LAC: National Strategies and Local Responses in Planning, Spending and Management". *Mimeo*, Regional Studies Program, Banco Mundial, julio 1991.
- Castañeda, Tarcisio. *Para combatir la pobreza*. Santiago de Chile: Centros de Estudios Públicos (CEP) 1991.
- CEPAL. "Descentralización fiscal en América Latina: Compendio de resúmenes ejecutivos de los estudios de casos realizados en un conjunto de países de la región". Santiago de Chile, 1994.
- Espínola, V. "The Educational Reform of the Military Regime in Chile: The School System's Response to Competition, Choice and Market Relations". PH. D Tesis, University of Wales College Cardiff, 1993.
- Gauri, V. "¿Hay diferencias entre los padres de alumnos en los colegios municipales y particulares?". Documento de Investigación Ilades/Georgetown, I-81, octubre de 1994.
- James, E. "Towards a Research Agenda on Private Provision on Social Services". Conference on the Private Provision on Social Services, Banco Mundial y Rockefeller Foundation, 1992.
- Larraña, O. "Casos de éxito de la política fiscal en Chile". *Mimeo*, Ilades/Cepal, 1993.
- _____. "Política social en Chile durante la transición a la democracia: 1990-93". Documento de Investigación Ilades/Georgetown, I-78, 1994a.
- _____. "Reformas en Educación: Una Tarea Urgente". En F. Larraña (ed), *Chile hacia el 2000*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos (CEP), 1994b.
- _____. "Descentralización y equidad: El caso de los servicios sociales en Chile". Documento de Investigación 84 Ilades/Georgetown, enero 1995.
- Lehmann, C. "El sentido de pertenencia como catalizador de una educación de calidad". *Estudios Públicos*, 56 (primavera 1994).
- Lockheed, M y A. Verspoor. *Improving Primary Education in Developing Countries*. Banco Mundial, Oxford University Press, 1991.
- Marcel, M. "Descentralización y desarrollo. La experiencia chilena". *Mimeo*, BID, 1993.
- MIDEPLAN. *Población, educación, vivienda, salud, empleo y pobreza, CASEN 1990*. Santiago de Chile, 1992.
- _____. *Impacto distributivo de los subsidios monetarios, CASEN 1990*. Santiago de Chile, 1993.
- Ministerio de Educación. *Proyecto MECE*. Santiago de Chile 1991.
- _____. *Educación de calidad para todos*. Santiago de Chile, 1993.
- Montt, P. y P. Serra. "La descentralización educativa en Chile: El traspaso de la educación a los municipios". Seminario sobre Municipalización de los Servicios Sociales, ILPES, Santiago de Chile, abril de 1994.

- Oates, W. *Fiscal Federalism*. New York, 1972.
- Raczynski, D. "Descentralización y políticas sociales: Lecciones de la experiencia chilena y tareas pendientes". *Colección Estudios Cieplan*, N° 31 (marzo de 1991).
- Paul, S. "Accountability in Public Services. Exit, Voice and Capture". *PPR Working Papers*, 614, Banco Mundial, marzo 1991.
- Ruiz, J. "Municipios y servicios sociales. La experiencia chilena". Seminario sobre Municipalización de los Servicios Sociales, ILPES, Santiago de Chile, abril de 1994.
- Salas, V. y M. Gaymer. "Evaluación económica de la educación media en Chile". Proyecto MECE Media IV.3, Informe final. Santiago de Chile, noviembre de 1993.
- Shah, A. "Perspective on the Design of Intergovernmental Fiscal Relations". *PRE Working Papers* 726, Banco Mundial, julio 1991.
- Winkler, D. "Decentralization in Education: An Economic Perspective". *PPR Working Papers*, WPS 143, Banco Mundial, marzo 1990.
- _____. "The Design and Administration of Intergovernmental Transfers. Fiscal Decentralization in Latin America". *Discussion Papers* 235 Banco Mundial, 1994. □