

TEMA DE ANÁLISIS / N°16

**EFFECTOS DE LA REFORMA
EDUCACIONAL EN LA ESTRUCTURA
DE GASTO DE LAS FAMILIAS-
SEPTIEMBRE 2018**



Universidad de los Andes

CEF - Centro Estudios Financieros

SEPTIEMBRE | 2018

En junio del presente año el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) publicó la VIII Encuesta de Presupuestos Familiares, la que fue realizada en 2017, cinco años después de su última versión. Esta encuesta socioeconómica constituye una de las principales fuentes de información sobre ingresos y gastos de los hogares del país, y permite analizar la composición del gasto de los hogares en el tiempo. El propósito de esta encuesta es determinar la canasta de consumo de los chilenos, que es la base que se utiliza posteriormente para el cálculo del IPC.

El objetivo de este análisis, tomando como base las dos últimas versiones de esta encuesta, es analizar cómo ha cambiado la estructura de gasto de las familias y el gasto en educación de los hogares considerando que, entre ambas versiones, se llevaron a cabo importantes reformas educacionales que describiremos a continuación.

En marzo de 2016 comenzó a regir la Ley 20.845, uno de los proyectos insigne de la reforma educacional llevada a cabo por el gobierno anterior. Entre otras medidas, esta ley elimina gradualmente el copago, que consiste en la cuota mensual que debían pagar los apoderados de colegios que reciben subvención estatal. Por lo tanto, a partir de esa fecha, el Estado es quien comenzó a financiar este gasto.

El proyecto de ley buscaba eliminar gradualmente el financiamiento compartido en un plazo de 10 años, a medida que aumenten los recursos con los que cuenta el Estado. Durante este periodo de transición, los establecimientos que siguieran con financiamiento compartido debían congelar el monto máximo del valor mensual del cobro (mantener el valor de 2015) y éste, iría disminuyendo conforme aumente la subvención (en pesos). En marzo de 2016, cerca de 800 colegios (de un universo de más de 5.300 colegios municipales y de más de 6.000 establecimientos particulares subvencionados, que representan cerca del 94% del sistema educacional) pasaron a ser gratuitos. Cerca de 600 de éstos, por cobrar un copago menor a \$5.500. Los demás, lo hicieron voluntariamente.

El sistema de financiamiento compartido, introducido en 1993 tras la creación del sistema de vouchers, permitía a los establecimientos privados subvencionados y municipales de nivel medio complementar el financiamiento que reciben del Estado con fondos adicionales aportados por los padres, de modo de generar un sustento financiero necesario que el Estado no estaba en condiciones de proveer. Como resultado de este sistema, a partir de entonces se produjo un fuerte aumento de la matrícula en colegios particulares subvencionados, tanto como resultado de una mayor oferta, como también porque los padres empezaron a optar por este sistema, más que por los colegios municipales.

Sin embargo, el diagnóstico realizado por el gobierno anterior, y que motivó esta reforma, fue que el financiamiento compartido era una de las causas de la segregación y constituía una restricción a la libertad de elección. Así, para el Ejecutivo, poner fin al financiamiento compartido iba en línea con los objetivos de avanzar hacia una escuela más inclusiva,

donde el fin al copago acabaría con la segregación que se da por el factor económico, aludiendo a que “se debe terminar con el financiamiento compartido porque segrega a las familias en función de su capacidad de pago, limitando así su libertad de elección”¹.

Así también, en diciembre de 2015, el gobierno anterior presentó al Congreso la ley corta para la Gratuidad 2016 que establecía que todas las universidades estatales tendrían la obligación de entregar el beneficio de la gratuidad al 50% de los estudiantes más vulnerables. A partir de 2017, el beneficio de la gratuidad se ha ido extendiendo a más estudiantes. En enero de 2018 se aprobó la reforma a la educación superior propuesta por el gobierno², que beneficiaba con gratuidad hasta el 60% más vulnerable, y que se venía aplicando vía ley de presupuesto cada año. A partir de 2019, se espera entregar el beneficio al 70% de los estudiantes más vulnerables que cursen estudios en centros de formación técnica e institutos profesionales. Además, se espera alcanzar el 90% de éstos últimos dentro de los siguientes cuatro años de manera progresiva en la medida que la situación de crecimiento económico y las condiciones de recaudación del fisco lo permitan.

Como resultado de estas reformas educacionales se ha observado una disminución en el porcentaje del gasto destinado a educación de las familias chilenas. Por medio de las VII y VIII Encuestas de Presupuestos Familiares del INE -realizadas en 2012 y 2017, respectivamente-, este estudio intenta mostrar hacia dónde se está yendo ese menor gasto en educación de los hogares para los distintos segmentos socioeconómicos.

En primer lugar, se debe señalar que si consideramos todos los hogares de la muestra (ajustado por factor de expansión, 3.009.750 hogares en 2012 y 3.373.780 hogares en 2017), en promedio, el porcentaje del gasto destinado a educación cayó de 4,8% a 4,0% entre 2012 y 2017, mientras que, en términos reales (pesos de junio de 2018) el monto promedio destinado a educación disminuyó de \$77.451 a \$75.138 durante ese período de 5 años.

Por otro lado, para el total de los hogares en los cuales había miembros asistiendo a la educación escolar o superior³, en promedio, el porcentaje del gasto destinado a educación cayó de 8,5% a 7,6% entre 2012 y 2017 y, en términos reales, el monto aumentó de \$135.979 a \$143.717 en el mismo período⁴.

¹ Cabe mencionar que esta segregación por factor económico ya se había enfrentado anteriormente dejando exentos de todo pago a los alumnos prioritarios suscritos a la Subvención Escolar Preferencial (SEP), creada especialmente para costear la educación de alumnos pertenecientes al 40% de la población más vulnerable, y los considerados dentro del 15% de matrícula vulnerable de cada colegio que recibe subvención estatal.

² Antes de ser despachada, debió pasar por el filtro del Tribunal Constitucional. Por este motivo, fue publicada en el Diario Oficial recién en mayo de 2018.

³ Ajustado por factor de expansión, la muestra de 2012 corresponde a 1.714.287 hogares, el tamaño promedio del hogar es de 4,26 personas, y el promedio de personas que asisten a educación escolar o superior por hogar es de 1,6. En tanto, la muestra de 2017 corresponde a 1.763.887 hogares, el tamaño promedio del hogar es de 4,0 personas y el promedio de personas que asisten a educación escolar o superior por hogar es de 1,4.

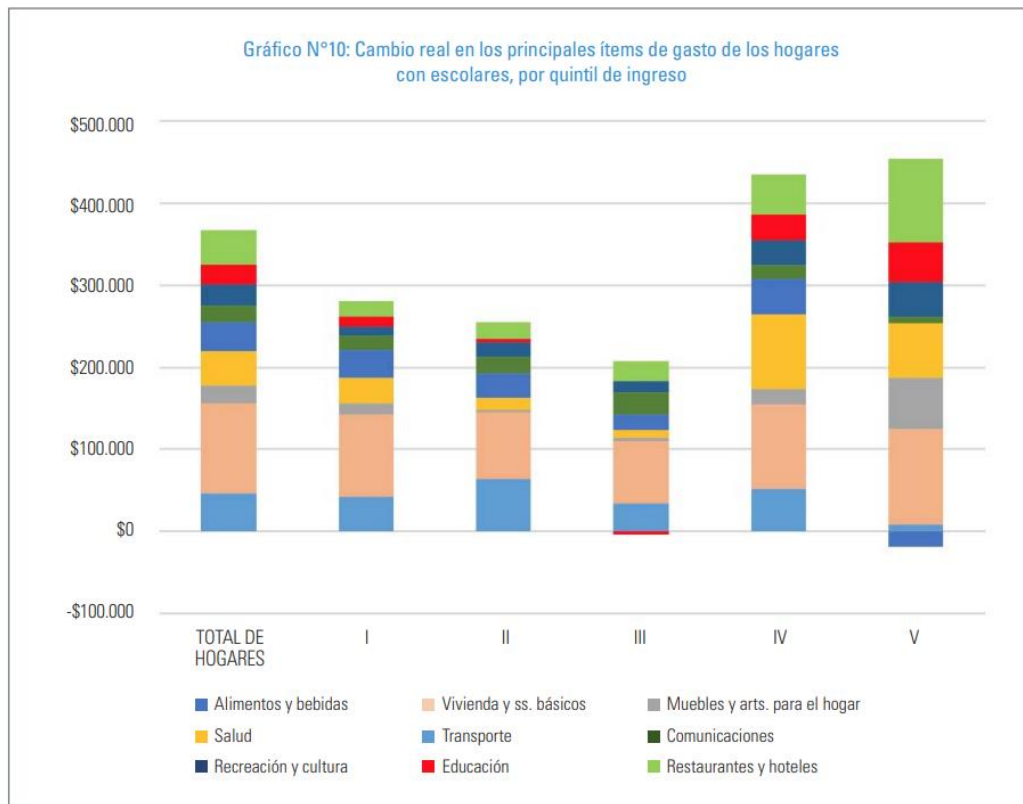
⁴La caída en el porcentaje de gasto promedio en educación se debe a que, a pesar de que los montos aumentaron en términos reales, el gasto total promedio aumentó un 19,4% real.

Sin embargo, debido a la gran disminución en la cantidad de hogares con escolares entre 2012 y 2017⁵, consideramos más adecuado comparar sólo la estructura de gasto de los hogares con menores recibiendo educación escolar. Si consideramos sólo estas familias, la muestra se reduce de 3.009.750 a 1.195.382 hogares en 2012, y de 3.373.780 a 764.604 hogares en 2017⁶ y, en promedio, el porcentaje del gasto destinado a educación disminuyó de 6,6% a 5,3% mientras que, en términos reales, el monto aumentó de \$116.093 a \$140.000. Esto ocurre debido a que, como se observa en el Gráfico N°10, si bien hubo, en promedio, un aumento real en el gasto en educación (21,4%), los cambios en otros ítems como vivienda y servicios básicos (33,6%), salud (67,4%) y restaurantes y hoteles (92,4%) fueron, en promedio, mayores para los hogares pertenecientes a todos los quintiles de ingreso. Si concentramos el análisis sólo en el gasto destinado a educación escolar de estos hogares, el porcentaje de éste disminuyó de un 3,2% a un 2,3% y, en términos reales, el monto aumentó de \$57.341 a \$64.399⁷.

⁵ Mientras en 2012 habían (ajustando por factor de expansión), 1.195.382 hogares con escolares, en 2017 estos hogares disminuyeron a 764.604.

⁶ Detalles de la muestra en Anexo 1.

⁷ La caída en el porcentaje de gasto promedio en educación y educación escolar se debe a que, a pesar de que los montos aumentaron en términos reales, el gasto total promedio aumentó un 29,9% real.



Fuente: Elaboración propia en base a VII y VIII Encuestas de Presupuestos Familiares, INE.

Notas: 1. La muestra corresponde a los hogares en que a lo menos un integrante asiste al colegio. Ajustado por factor de expansión, para 2012 se consideran 1.195.382 hogares y para 2017 se consideran 764.604 hogares.

2. Quintiles construidos en base el ingreso per cápita del hogar.

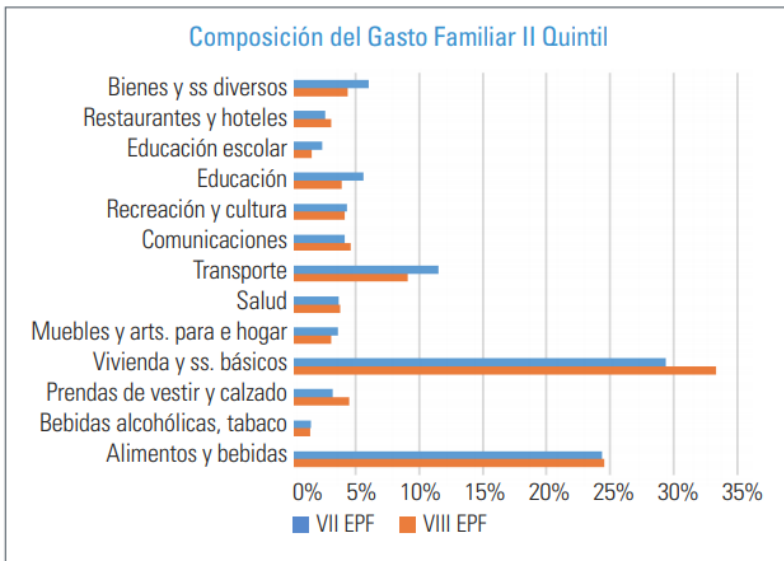
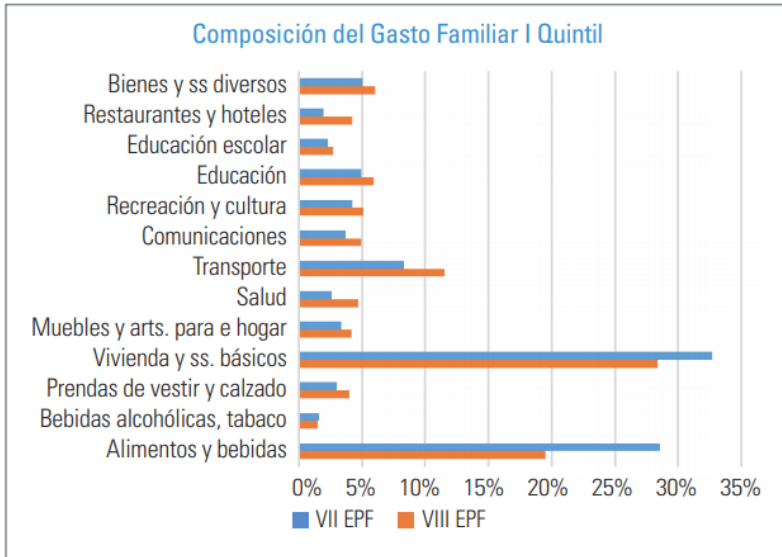
3. En el gráfico no se muestran los ítems bebidas alcohólicas y tabaco, prendas de vestir y calzado, y bienes y servicios diversos debido a que los cambios en estos ítems son demasiado pequeños.

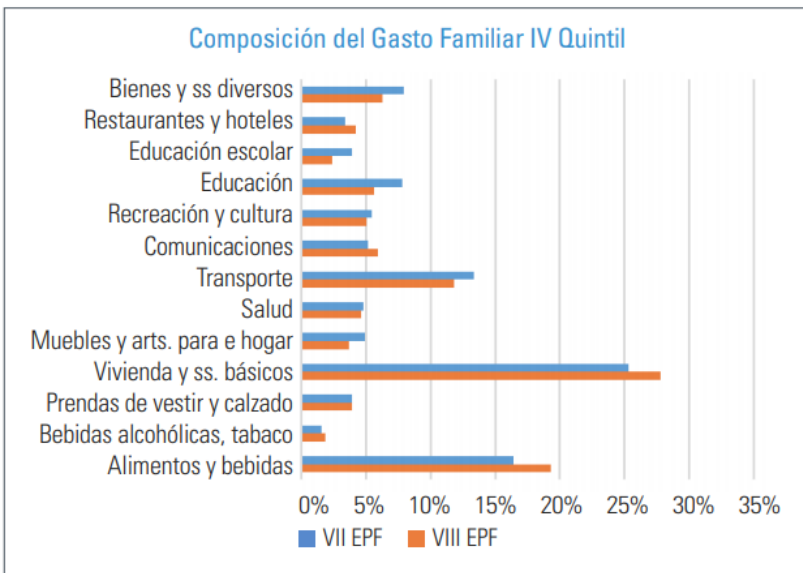
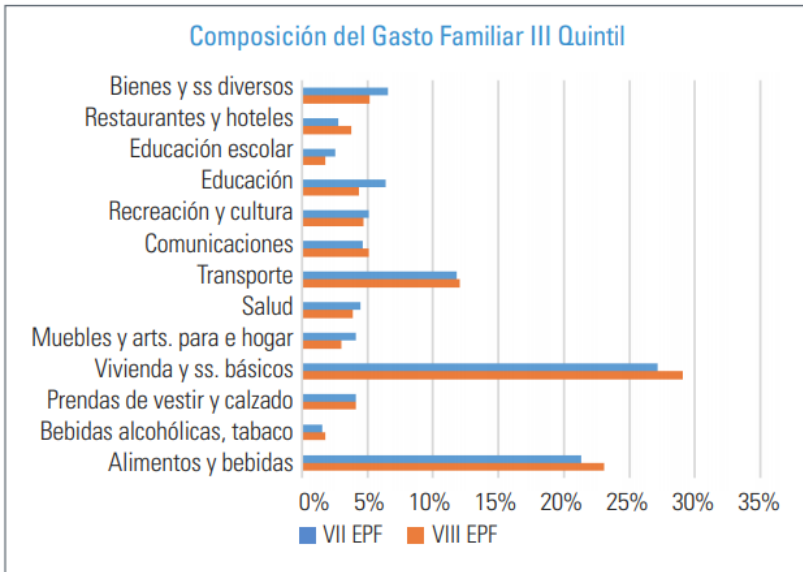
4. Cifras en pesos de junio 2018.

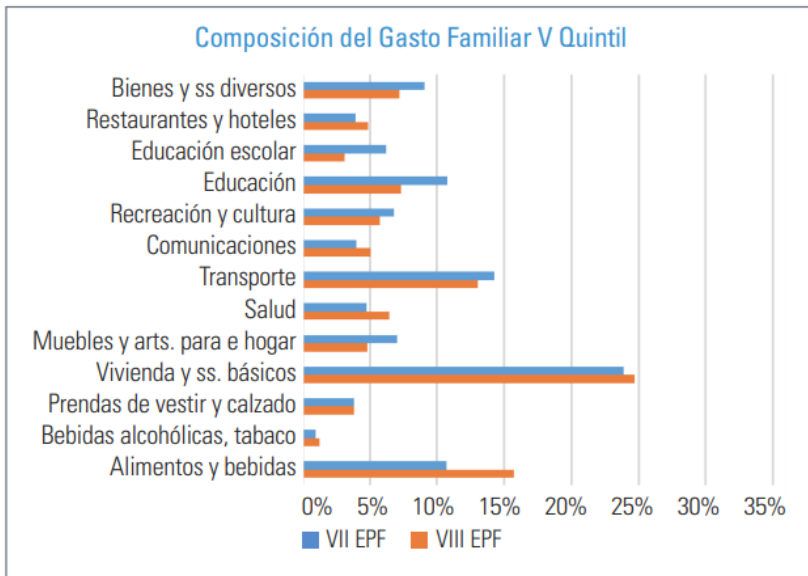
Al dividir la muestra por quintiles de ingreso per cápita del hogar, se observa que el porcentaje del gasto destinado a educación y a educación escolar reflejan el efecto de las reformas educacionales de los últimos años, ya que estos ítems disminuyeron entre 2012 y 2017 para todos los quintiles excepto para el primer quintil (ver Figura N°1). Se observa también que las familias, producto de los mayores aportes del Estado a educación, destinan esos ingresos liberados a otros ítems. Por ejemplo, se observa un aumento en el porcentaje del gasto destinado a vivienda y servicios básicos para todos los quintiles excepto el primer quintil, y un aumento en el porcentaje del gasto destinado a comunicaciones para los hogares de los cinco quintiles.

Sin embargo, las familias también están destinando parte de sus ingresos liberados a ítems más suntuarios, como restaurantes y hoteles. Esta situación puede ser positiva desde el punto de vista de las familias, pero si el objetivo de la política pública era mejorar la calidad de la educación a través de esos subsidios, y finalmente se tiene que el mayor gasto público sustituye el gasto que antes hacían las familias, el objetivo no se estaría cumpliendo. A continuación, se profundiza en el análisis de este punto.

Figura N°1: Cambios en la composición del Gasto Familiar por Quintil de ingreso (%) de los hogares con integrantes en la educación escolar



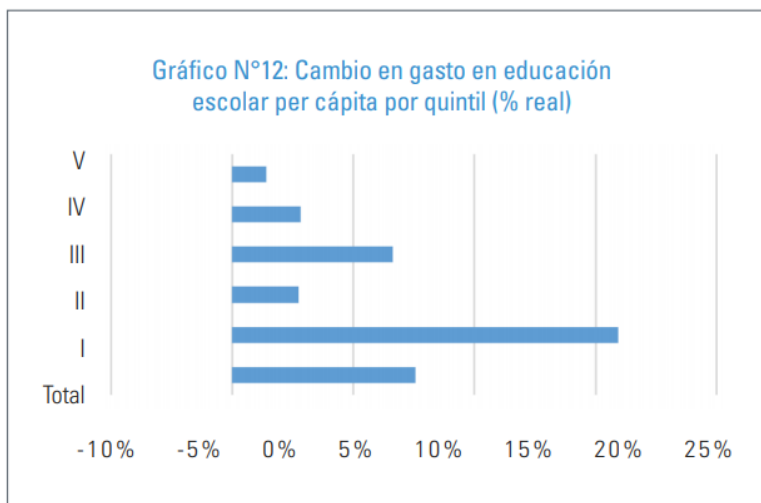
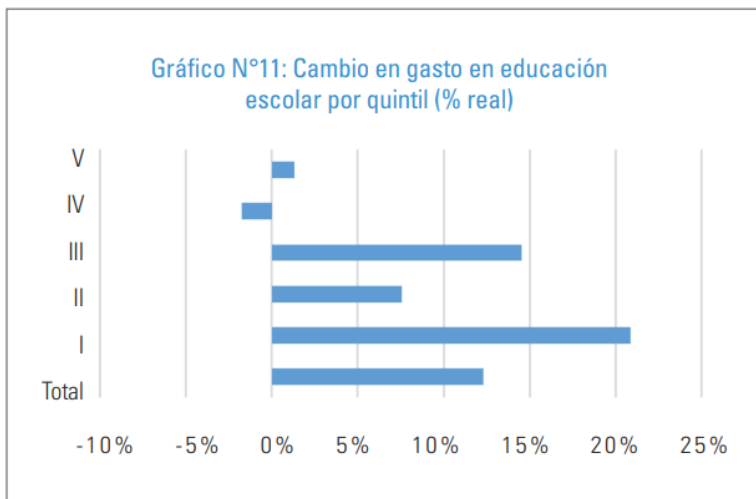




Fuente: Elaboración propia en base a VII y VIII Encuestas de Presupuestos Familiares, INE.
 Notas: 1. La muestra corresponde a los hogares en que a lo menos un integrante asiste al colegio.
 Ajustado por factor de expansión, para 2012 se consideran 1.195.382 hogares y para 2017 se consideran 764.604 hogares.
 2. Quintiles contruidos en base el ingreso per cápita del hogar.
 3. En los gráficos se muestra el porcentaje total de gasto en educación y la fracción de gasto en educación que corresponde a educación escolar.

Al analizar el gasto en el ítem educación escolar del grupo familiar, desagregando por quintiles de ingreso per cápita del hogar, se observa que sólo en el quintil IV existe una disminución en términos reales de este gasto (ver Gráfico N°11). Sin embargo, debemos considerar que la cantidad de escolares por hogar no se ha mantenido constante en los últimos años. Por lo tanto, es más preciso analizar el cambio en el gasto en educación escolar por escolar por hogar entre 2012 y 2017 que se presenta en el Gráfico N°12.

Se observa que, en términos reales, en promedio los hogares de todos los quintiles han aumentado su gasto en educación escolar por escolar, siendo los cambios más importantes los del primer quintil (31,9%) y los del tercer quintil (13,2%). Si bien, en términos porcentuales, pareciera que hubo un gran aumento en el gasto para el quintil I, en términos reales, este cambio se traduce en un aumento de \$8.654 a \$11.411 por escolar. De todas formas, llama la atención este aumento ya que la mayoría de los hogares pertenecientes a este quintil tenían a sus menores asistiendo a colegio municipales. El aumento de este gasto se debe principalmente a subítems ligados a la educación escolar, como cuotas de centros de padres y útiles escolares, por ejemplo.



Fuente: Elaboración propia en base a VII y VIII Encuestas de Presupuestos Familiares, INE.

Notas: 1. La muestra corresponde a los hogares en que a lo menos un integrante asiste al colegio. Ajustado por factor de expansión, para 2012 se consideran 1.195.382 hogares y para 2017 se consideran 764.604 hogares.

2. Quintiles contruidos en base el ingreso per cápita del hogar.

A partir del análisis realizado, es posible afirmar que, si se mide en términos de la focalización de los recursos en los grupos más vulnerables, la eliminación del copago es una política que tiende a favorecer proporcionalmente más a los sectores medios.

Ahora, consideremos sólo los hogares con miembros que estaban asistiendo a centros de estudios superiores (detalles de la muestra en Anexo 1). En promedio, el porcentaje del gasto destinado a educación disminuyó de 17,4% a 13,5% y, en términos reales, el monto disminuyó de \$272.619 a \$237.257. En el Gráfico N°13 se presentan los cambios reales en los principales ítems de gasto para estos hogares, por quintil de ingreso. Además de la importante disminución real del gasto en educación (-13%), los cambios que más destacan son los aumentos en los ítems de vivienda y servicios básicos (16,3%), alimentos y bebidas (13,4%), restaurantes y hoteles (59,5%), y salud (23,3%). Si concentramos el análisis sólo en el gasto destinado a educación superior de estos hogares, el porcentaje de éste disminuyó de un 15,7% a un 12,1% y, en términos reales, el monto disminuyó de \$231.159 a \$198.370.



Fuente: Elaboración propia en base a VII y VIII Encuestas de Presupuestos Familiares, INE.

Notas: 1. La muestra corresponde a los hogares en que a lo menos un integrante asiste a un centro de estudios superiores. Ajustado por factor de expansión, para 2012 se consideran 611.064 hogares y para 2017 se consideran 663.418 hogares.

2. Quintiles contruidos en base el ingreso per cápita del hogar.

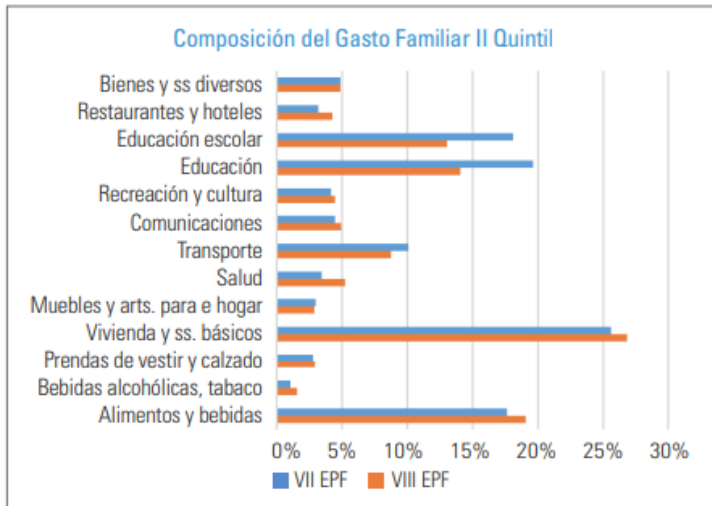
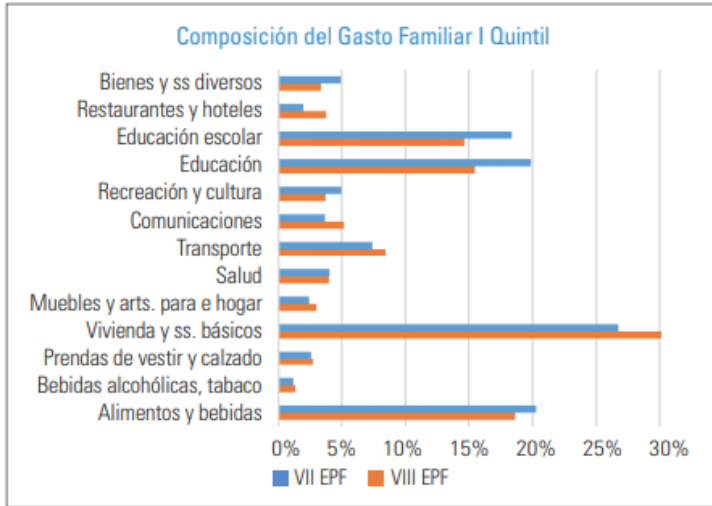
3. En el gráfico no se muestran los ítems bebidas alcohólicas y tabaco, prendas de vestir y calzado, y bienes y servicios diversos debido a que los cambios en estos ítems son demasiado pequeños.

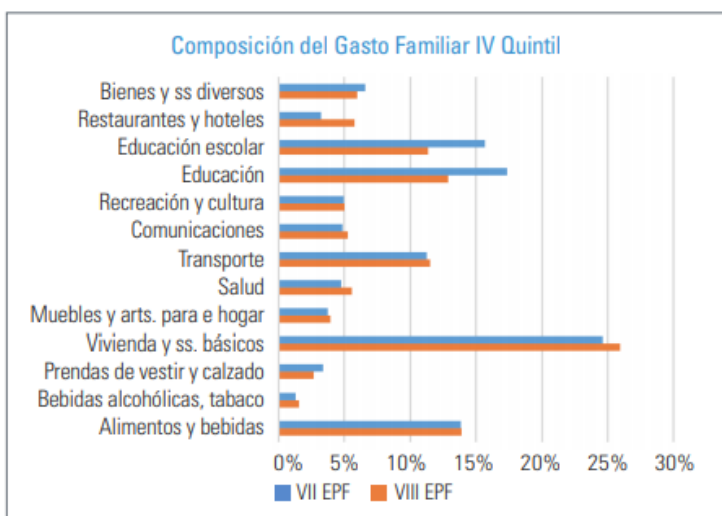
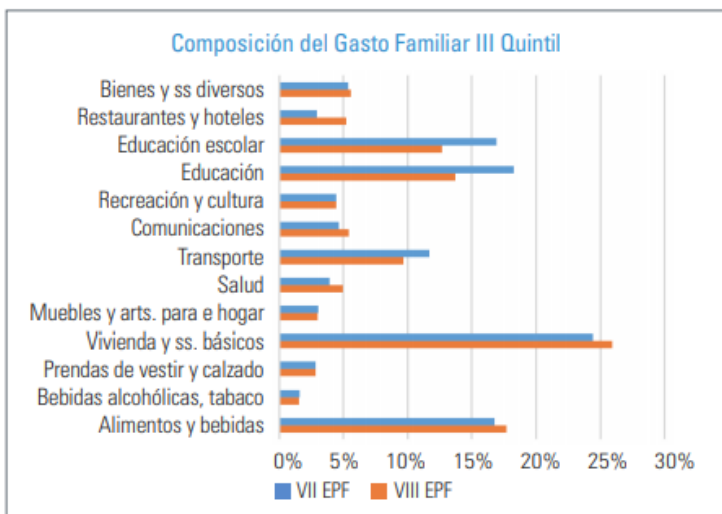
4. Cifras en pesos de junio 2018.

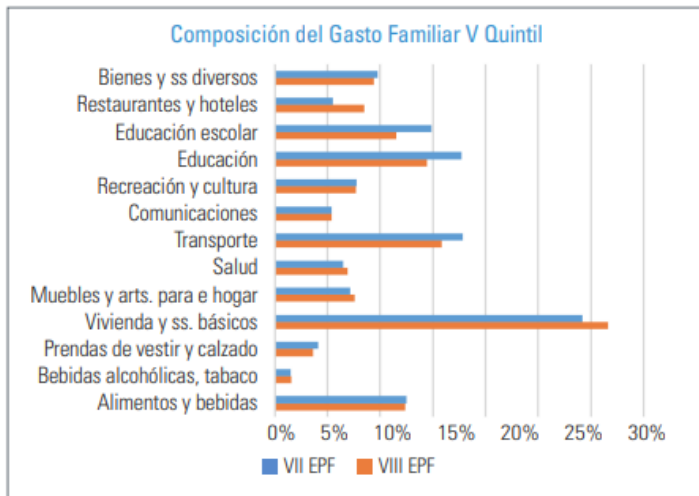
Al dividir la muestra por quintiles de ingreso per cápita del hogar, se observa que el porcentaje del gasto destinado a educación y a educación superior reflejan claramente el efecto de la gratuidad en la educación superior, ya que estos ítems disminuyeron notoriamente entre 2012 y 2017 para todos los quintiles (ver Figura N°2).

Los resultados observados son, en primera instancia, más positivos a los encontrados en el caso de los hogares con escolares, en el sentido de que se observa un aumento mayor en el porcentaje del gasto destinado a ítems de primera necesidad como salud, vivienda y servicios básicos, y comunicaciones para los hogares de los cinco quintiles. Sin embargo, al igual que en el caso de los hogares con escolares, estas familias están destinando parte de sus ingresos liberados a ítems más suntuarios, como restaurantes y hoteles.

Figura N°2: Cambios en la composición del Gasto Familiar por Quintil de ingreso (%) de los hogares con integrantes en la educación superior







Fuente: Elaboración propia en base a VII y VIII Encuestas de Presupuestos Familiares, INE.

Notas: 1. La muestra corresponde a los hogares en que a lo menos un integrante asiste a un centro de estudios superiores. Ajustado por factor de expansión, para 2012 se consideran 611.064 hogares y para 2017 se consideran 663.418 hogares.

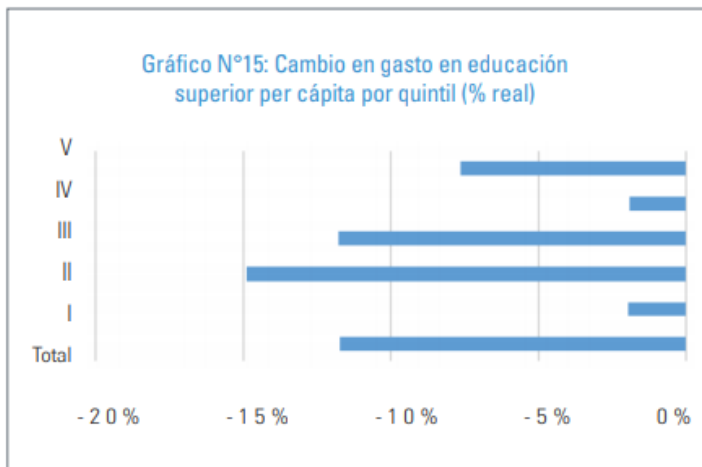
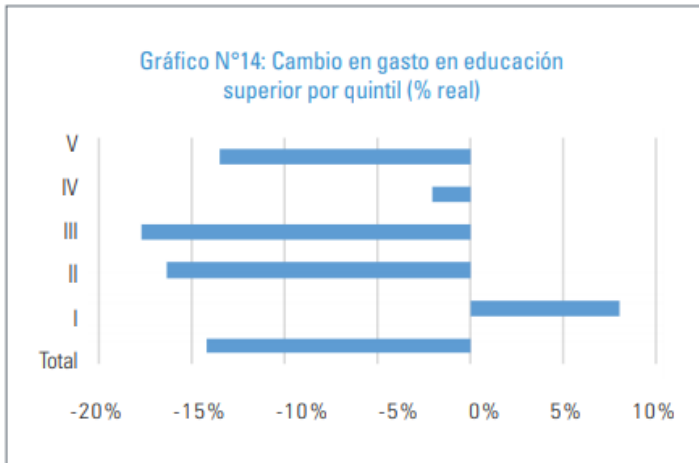
2. Quintiles construidos en base el ingreso per cápita del hogar.

3. En los gráficos se muestra el porcentaje total de gasto en educación y la fracción de gasto en educación que corresponde a educación superior.

Al analizar el gasto en el ítem educación superior del grupo familiar, desagregando por quintiles de ingreso per cápita del hogar, se observa que sólo en el quintil I no existe una disminución en términos reales de este gasto (ver Gráfico N°14). Una posible explicación de este resultado es que la cantidad promedio de estudiantes en educación superior por hogar en este quintil aumentó de 1,2 a 1,3, siendo el mayor aumento entre todos los quintiles.

De nuevo, es más preciso analizar el cambio en el gasto en educación superior por estudiante por hogar entre 2012 y 2017 que se presenta en el Gráfico N°15. Se observa que, en términos reales, en promedio los hogares de todos los quintiles han disminuido su gasto en educación superior por estudiante, siendo los cambios más importantes los del segundo quintil (-14,9%) y los del tercer quintil (-11,8%), mientras que la disminución en el primer quintil llega sólo a un -2,0%.

Es posible que esta menor disminución en el primer quintil se deba a que los hogares pertenecientes a este quintil ya estaban siendo beneficiados por becas u otros subsidios a la educación superior antes de la gratuidad. Por lo tanto, al igual que en el caso de la eliminación del copago, es posible afirmar que, si se mide en términos de la focalización de los recursos en los grupos más vulnerables, la gratuidad es una política que tiende a favorecer proporcionalmente más a los sectores medios.



Fuente: Elaboración propia en base a VII y VIII Encuestas de Presupuestos Familiares, INE.

Notas: 1. La muestra corresponde a los hogares en que a lo menos un integrante asiste a un centro de estudios superiores. Ajustado por factor de expansión, para 2012 se consideran 611.064 hogares y para 2017 se consideran 663.418 hogares.

2. Quintiles construidos en base el ingreso per cápita del hogar

De acuerdo con los resultados encontrados, cabe preguntarse a qué segmentos están llegando principalmente los subsidios educacionales, es decir, quiénes son los más beneficiados con las reformas educacionales estudiadas. Así también, es relevante analizar en qué se está materializando la mayor disponibilidad de ingresos, es decir, si éstos están llegando en términos de los bienes más necesarios.

En el caso de los hogares con escolares, se observa que para los 5 quintiles hubo un aumento real en el gasto en educación escolar por escolar, por lo tanto, el mayor gasto público no estaría sustituyendo el gasto que antes hacían las familias, lo que podría ser

un indicio de que el objetivo de la política pública de mejorar la calidad de la educación a través de esos subsidios sí se estaría cumpliendo.

Sin embargo, es importante señalar que el porcentaje del total del gasto que es destinado a educación escolar disminuye para los hogares pertenecientes a todos los quintiles excepto el quintil I, es decir, el gasto en otros ítems aumentó en mayor proporción que el gasto en educación escolar en los hogares de estos cuatro quintiles. Es decir, además del efecto ingreso descrito en el párrafo anterior, también existe un efecto sustitución que va en el sentido contrario. Esto significa que, en general, el gasto en educación escolar ha perdido importancia en la canasta de consumo de los hogares con escolares, lo que podría tener efectos negativos en la calidad de la educación recibida.

En el caso de los hogares con estudiantes en educación superior, se observa que para los 5 quintiles hubo una disminución real en el gasto en educación superior por estudiante, por lo tanto, el mayor gasto público sí estaría sustituyendo el gasto que antes hacían las familias. Lo positivo es que esta mayor disponibilidad de recursos se ha traducido, en gran parte, en un aumento en el porcentaje del gasto destinado a ítems de primera necesidad como salud, vivienda y servicios básicos, y comunicaciones para los hogares de los cinco quintiles.

Finalmente, sin obviar los efectos positivos de estas reformas⁸, es importante analizar el real nivel de focalización que éstas logran, es decir, si los beneficios están llegando efectivamente a quienes más lo necesitan. A partir de nuestros hallazgos, podemos concluir que ambas políticas, eliminación del copago y gratuidad en la educación superior, tienden a favorecer proporcionalmente más a los sectores medios que a los sectores de menores ingresos.

Anexo 1: Cambio en la estructura de los hogares

Muestra de hogares con miembros que asisten a la educación escolar (ajustado por factor de expansión)

Por quintil de ingreso per cápita del hogar		I	II	III	IV	V	Total
VII EPF	Número de Hogares	332.052	299.091	217.943	185.991	160.305	1.195.382
	Tamaño Promedio Hogar	4,85	4,76	4,50	4,31	4,18	4,59
	Escolares Promedio Hogar	1,73	1,56	1,38	1,38	1,37	1,52
VIII EPF	Número de Hogares	195.347	181.729	149.000	120.402	118.126	764.604
	Tamaño Promedio Hogar	4,92	4,66	4,45	4,09	4,01	4,50
	Escolares Promedio Hogar	1,87	1,58	1,42	1,35	1,40	1,56

⁸ Se observa un importante aumento del número de hogares con miembros asistiendo en la educación superior para los quintiles de menor ingreso. Ajustado por factor de expansión, en el quintil I éstos aumentan de 75.007 a 116.790, en el quintil II aumentan de 100.309 a 123.714 y en el quintil III aumentan de 130.913 a 144.795. Detalles en Anexo 1.

Muestra de hogares con miembros que asisten a la educación superior (ajustado por factor de expansión)

Por quintil de ingreso per cápita del hogar		I	II	III	IV	V	Total
VII EPF	Número de Hogares	75.007	100.309	130.913	145.864	158.971	611.064
	Tamaño Promedio Hogar	5,15	4,48	4,25	3,82	3,62	4,13
	Estudiantes en Educ. Superior Promedio Hogar	1,20	1,25	1,26	1,21	1,32	1,25
VIII EPF	Número de Hogares	116.790	123.714	144.795	147.822	130.297	663.418
	Tamaño Promedio Hogar	4,18	4,07	4,01	3,62	3,37	3,84
	Estudiantes en Educ. Superior Promedio Hogar	1,30	1,27	1,18	1,22	1,22	1,23