



<https://doi.org/10.1590/198053147557>

# PRESUPUESTO DE EDUCACIÓN PÚBLICA Y MACROPOLÍTICA EDUCACIONAL CHILENA: HALLAZGOS Y DEBATES

 Sebastián Donoso-Díaz<sup>I</sup>

 Óscar Arias-Rojas<sup>II</sup>

 Daniel Reyes-Araya<sup>III</sup>

<sup>I</sup> Universidad de Talca (UTalca), Maule, Chile; sdonoso@utalca.cl

<sup>II</sup> Universidad de Talca (UTalca), Maule, Chile; oarias2710@gmail.com

<sup>III</sup> Universidad de Talca (UTalca), Maule, Chile; dreyes@utalca.cl

## Resumen

El trabajo analiza las tendencias del presupuesto público de Educación de Chile en el periodo 1999-2018, identificando la evolución seguida, precisando sus cambios y recurrencias en función de las principales macropolíticas educacionales implementadas, dimensiones escasamente estudiadas desde la política misma. El análisis se realiza a partir del procesamiento estadístico de las partidas presupuestarias y su consolidación en el tiempo. Se concluye estableciendo una relación entre los diversos hitos sociopolíticos experimentados por el país en este periodo, su incidencia en las propuestas presupuestarias en educación y la magnitud de algunas políticas, mostrando que, más allá de los aspectos técnicos, los presupuestos en educación son –en esencia– un instrumento clave de la política pública. El análisis confirma la gravitación que han tenido los movimiento sociales y estudiantiles en las políticas educacionales implementadas y la provisión financiera por el Ministerio de Educación.

FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN • PRESUPUESTO PÚBLICO • POLÍTICA PÚBLICA • CHILE

## ORÇAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA E MACRO-POLÍTICA EDUCACIONAL CHILENA: RESULTADOS E DISCUSSÕES

### Resumo

O trabalho analisa as tendências do orçamento público da educação no Chile no período 1999-2018, identificando a evolução seguida, especificando suas mudanças e recorrências com base nas principais macropolíticas educacionais implementadas, dimensões pouco estudadas a partir da própria política. A análise é realizada a partir do processamento estatístico dos itens do orçamento e sua consolidação ao longo do tempo. Conclui estabelecendo uma relação entre os vários marcos sociopolíticos vivenciados pelo país nesse período, seu impacto nas propostas de orçamento educacional e a magnitude de algumas políticas, mostrando que, além dos aspectos técnicos, os orçamentos educacionais são em essência – um instrumento fundamental das políticas públicas. A análise confirma o peso dos movimentos sociais e estudiantis nas políticas educacionais implementadas e na provisão financeira do Ministério da Educação.

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO • ORÇAMENTO PÚBLICO • POLÍTICAS PÚBLICAS • CHILE

## PUBLIC EDUCATION BUDGET AND CHILEAN EDUCATIONAL MACRO-POLICY: FINDINGS AND DISCUSSIONS

### Abstract

The work analyzes the trends of the public budget of Education in Chile in the period 1999-2018, identifying the evolution followed, specifying its changes and recurrences based on the main educational macro policies implemented, dimensions scarcely studied from the policy itself. The analysis is performed from the statistical processing of the budget items and their consolidation over time. It concludes by establishing a relationship between the various sociopolitical milestones experienced by the country in this period, their impact on educational budget proposals, and the magnitude of some policies, showing that beyond technical aspects, education budgets are – in essence – a key instrument of public policy. The analysis confirms the weight that the social and student movements had in the educational policies implemented and the financial provision by the Ministry of Education.

EDUCATIONAL FINANCE • PUBLIC BUDGET • PUBLIC POLICY • CHILE

## BUDGET DE L'ÉDUCATION PUBLIQUE ET MACROPOLITIQUE ÉDUCATIVE AU CHILI: RÉSULTATS ET DISCUSSIONS

### Résumé

Cet article analyse les tendances du budget public de l'éducation au Chili pour la période 1999-2018. Il en suit l'évolution et en précise les modifications et les récurrences en se basant sur les principales macropolitiques éducatives mises en œuvre, dimensions jusqu'ici peu étudiées à partir de la politique elle-même. L'analyse part du traitement statistique des postes budgétaires et de leur consolidation dans le temps. Le travail conclut qu'il existe une relation entre les différentes phases sociopolitiques du pays au cours de cette période, leur impact sur les propositions budgétaires pour l'éducation et l'envergure de certaines politiques, en montrant qu'au-delà des aspects techniques, les budgets de l'éducation sont substantiellement un instrument fondamental des politiques publiques. L'analyse confirme le poids des mouvements sociaux et étudiantins dans les politiques éducatives mises en place, ainsi que dans les dispositions financières du ministère de l'Éducation.

FINANCEMENT DE L'ÉDUCATION • BUDGET PUBLIC • POLITIQUES PUBLIQUES • CHILI

## EN AMÉRICA LATINA DESDE MEDIADOS DEL SIGLO XX, CRISIS ECONÓMICAS Y AJUSTES

fiscales ocurridos en los 80', los Estados nacionales duplicaron su tamaño pasando –Chile– de un Estado administrador a uno financiador de servicios masivos a la ciudadanía, cuya gravitación sobre el Producto Interno Bruto (PIB), pese a la expansión señalada, representó prácticamente la mitad de lo destinado en esta materia por los países desarrollados (Marcel et al., 2012). De esta forma, el tema presupuestario se vincula directamente con la evolución del tamaño del Estado, tanto en el contenido y volumen de su acción, como de las demandas que incrementalmente ha asumido para responder a viejas y nuevas exigencias de mejoramiento de la calidad de vida de su población.

En la democracia chilena, a partir del año 1990 y hasta la fecha (2021), el Estado ha asumido en el campo educacional un conjunto de demandas tanto nuevas como “de arrastre”, primero producto de la reducción significativa del gasto público en educación ocurrido en los 80' (González, 2003, p. 610), que implicaron precarización salarial y laboral de los docentes, deterioro de su formación profesional (Cox, 2012), impactando gravemente en la calidad de la educación (Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, 2006), producto del evidente estímulo estatal a la privatización educativa en todo nivel impulsada con fuerza entre 1981 y 1990 (Jofré, 1988), apoyado por mecanismos como la nueva Constitución Política de 1980, que fueron grandes obstáculos para regular el mercado y revertir algunos de sus principales instrumentos de operación que se impulsaron en los Gobiernos de la Concertación, primero en una alianza de centro izquierda (1990-2009) y luego en una más amplia, que incluyó al Partido Comunista (2014-2017), que significaron un cambio de las políticas en dimensiones cruciales referidas a la masificación de la enseñanza y mejoramiento de la calidad –casi todas manifestadas en el presupuesto– y que permitieron un avance positivo y gradual del país en el sector.

En el marco de las políticas de desarrollo socioeconómico, la educación (definida como un bien público superior) es factor clave de la acción redistributiva del Estado (Lindert, 2004, p. 15). Este argumento ha sido el principal sustento para que el presupuesto público de la educación chilena creciera, entre los años 1999 y 2018, del 3,4% al 5,9% del PIB, evidenciando la importancia otorgada a la educación en la posdictadura (en la década del 80 llegó a un mezcuzino 2,4%). En razón de ello, para el año 2007 la educación representó el 3,1% del PIB, en 2014 el 4,8% y en 2018 el 5,9%, ratificando que, en democracia, el sector educación ha sido una materia sustantiva de atención financiera del Estado (Donoso-Díaz, Arias-Rojas, & Reyes-Araya, 2021).

La suma de nuevas funciones al Estado es un fenómeno universal, con diferencias según la capacidad fiscal de los sistemas de prestación de servicios públicos. En este marco, la actividad pública implica objetivos, formas de organización y procesos de generación de valor diferentes a los del sector privado. Esencialmente porque atiende demandas que, con regularidad, asumen objetivos difusos, múltiples e incluso en oportunidades contradictorios. Por lo cual los cambios en las funciones estatales en educación han impactado en la esencia de la gestión pública con nuevas tareas que exigen –paralelamente– mayores aportes financieros.

Por su parte, la complejidad de la acción del Estado se enmarca en las limitantes recurrentes en este campo: restricciones de recursos, diversificación creciente de necesidades, presiones de grupos de poder, rutinas burocráticas y fortalecimiento de la ciudadanía. A ello se suma que el presupuesto también atiende a prioridades políticas y orientaciones del gobierno respectivo. No obstante, el caso chileno representa una situación algo diferente a los países de la región, debido a que el modelo neoliberal implantado prematuramente (1975) redujo el tamaño del Estado, amparado en la argumentación del incremento de la eficiencia del uso de los recursos públicos.

El texto analiza las tendencias y dinámicas de cambios de las principales partidas presupuestarias del Ministerio de Educación chileno y su relación con algunas de las principales macropolíticas educativas, desde el año 1999 al 2018,<sup>1</sup> considerando que Chile es un caso extremo de privatización de todos los sectores económicos y de aplicación de políticas neoliberales, con las que en forma gradual desde el retorno de la democracia (1990) y con mayor énfasis desde el año 2007, con la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP), la Ley General de Educación (2008) y la Ley de Aseguramiento de la Calidad (2011), se buscó regular el mercado, con un éxito parcial (Cox, 2012, p. 32). A partir del año 2014, con las Leyes de Inclusión, de Carrera Docente, de Nueva Educación Pública, y de Educación Superior, se buscó avanzar con iniciativas de política educacional que impactaron aún más en los presupuestos, identificando las dinámicas de los cambios ocurridas, sus dimensiones y contenidos fundamentales de una materia que, pese a su importancia, ha recibido escasa atención (Morduchowicz, 2019), tratándose de un instrumento esencial para comprender mejor la política educacional de los países. Cuestión que en el caso chileno es de gran relevancia por la enorme desigualdad social que atraviesa a toda la sociedad (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2017), en razón de lo cual un factor clave de las políticas es reducir el impacto de la inequidad en la educación y, paralelamente, impulsar una mayor integración social (cohesión), ambas ordenadas tras la tercera gran política: apoyar decididamente el mejoramiento de la calidad de la educación.

## Antecedentes

El presupuesto es un instrumento estratégico de carácter político e institucional,<sup>2</sup> del que se derivan responsabilidades al Estado (y Gobierno) en el ámbito económico y de gestión relacionadas con la implementación de la política pública, cuya desagregación trasunta las prioridades gubernamentales (Darville & Rodríguez, 2007; Crispi et al., 2004). También es una herramienta clave, desde la perspectiva de gestión macroeconómica y de planificación, por sus implicancias, siendo un mecanismo relevante para tomar decisiones (Wildavsky, 1992, p. 2). El presupuesto debería ser uno de los principales procesos de organización de la gestión, brindando sentido estratégico, coherencia y cohesión al sector público. Este supone racionalidad *ex ante* en función de las prioridades económicas y sociales del país y, por lo mismo, es un dispositivo adecuado para vincular decisiones políticas, de gestión pública y de rendición de cuentas.

Las dinámicas de cambio de los presupuestos a través del tiempo muestran que no asumen la forma de un crecimiento gradual y sostenido, sino más bien de cambios bruscos en ciertos períodos, asociados a conflictos políticos de envergadura que terminan –cuando son exitosos, consolidando la función del Estado bajo nuevas tareas políticas, económicas y sociales, por lo regular en la perspectiva keynesiana, explicando el crecimiento del gasto público (Lybeck & Henrekson, 1988; Goff, 1998).

En razón de ello se sostiene, como hipótesis de trabajo, que la tendencia presupuestaria chilena en educación, en el período señalado, combina un incremento gradual de los recursos con cambios importantes derivados de las presiones por resolución de conflictos estratégicos del sector expuestos en las diversas políticas que se implementan, que responden esencialmente a las demandas de mayor equidad social.

De acuerdo con Marcel et al. (2012), en materia presupuestaria, un Gobierno cumple al menos tres funciones: (i) institucionales, dando cuenta del uso de los recursos públicos, estableciendo un marco

1 Si bien el Gasto Público en educación incluye a los municipios, dado que éste representa entre el 1% y 2,5% del gasto total nacional público, no se incluye en este análisis (Donoso-Díaz, Arias-Rojas, & Reyes-Araya, 2021).

2 El sector público crea valor en cuanto es capaz de producir acciones, proyectos y programas que permiten lograr los resultados que demanda el proceso político y la sociedad civil como su mandante.

legal para su asignación y desembolso; (ii) gerenciales, definiendo los recursos anuales de los organismos gubernamentales y los límites financieros a su gestión y (iii) económicas, que, en lo micro, reflejan la asignación de recursos públicos y, en lo macro, definen la política fiscal.

En Chile, el Presupuesto Nacional es responsabilidad del Ejecutivo, dado que éste posee las principales facultades de gestión de los recursos públicos, función en la que el Parlamento tiene atribuciones reducidas para modificar las propuestas del Ejecutivo. En este marco, el Ministerio de Hacienda dispone de las facultades normativas sobre la administración financiera pública.

A partir del presente siglo, Chile consolidó el sistema de Presupuesto basado en Desempeño, el cual, después de casi dos décadas de evolución, referencia sus principales logros: (i) considera todas las instituciones del Gobierno Central, (ii) apoya la toma de decisiones presupuestarias y de mejoramiento de la calidad del gasto, y (iii) favorece la rendición de cuentas ante la ciudadanía. La experiencia chilena también evidencia limitaciones como: (i) insuficiente definición de metas estratégicas asociadas a los impactos de la acción gubernamental; (ii) alto grado de centralización del sistema implicando un desarrollo insuficiente de capacidades y de integración de instrumentos a nivel de instituciones y (iii) no obstante los progresos del país en este campo, no se perciben avances importantes en mayor flexibilidad presupuestaria de los servicios públicos, hay escasos logros con efectos poco significativos, consistente con el alto grado de centralización del país (Marcel et al., 2012).

En el plano sectorial, el Estado chileno financia algo más del 90% de las matrículas escolares totales (considerando establecimientos públicos y privados subvencionados) y, aproximadamente, el 40% de las matrículas de la educación superior, representando ambas partidas presupuestarias recursos significativos que obedecen a políticas dirigidas a la provisión de educación gratuita para la población. En el nivel escolar, ello data desde hace décadas, aunque, en 2003, se decreta la obligatoriedad de la enseñanza secundaria, en los hechos, la cobertura era casi universal, en tanto la política de gratuidad de la educación superior es de fecha reciente (2016), formando parte del paquete de reformas dirigidas a “sacar del mercado” la educación (Donoso-Díaz, Reyes-Araya & Arias-Rojas, 2021).

Los recursos públicos asignados al Ministerio de Educación (en adelante Mineduc) son en esencia partidas sustantivas<sup>3</sup> que combinan recursos destinados a la operación regular del sistema e iniciativas específicas de intervención que el gobierno define y sincera en su Presupuesto y que, en el caso chileno, corresponden a más del 97% del total de recursos públicos destinados al sector Educación. Razón meritoria para comprender la relevancia de analizar la asignación de los recursos públicos al Mineduc y su incidencia en la sustentación de las políticas educativas.

Adicionalmente, el soporte financiero público al sistema escolar es de gran impacto desde la perspectiva redistributiva, por cuanto la desigualdad de oportunidades, al inicio de la trayectoria educativa, es determinante en las posibilidades de lograr mejores niveles de productividad, desarrollo y empleo (PNUD, 2017; Bellei & Vanni, 2015; Treviño, 2018).

En razón de ello, incrementar la eficiencia del gasto en educación sería relevante, no solo como requisito –la mayor de las veces– del aumento del financiamiento sectorial, sino para contribuir al mejoramiento de la calidad y la equidad, sin resentir el alcance y la cobertura del sistema escolar (Hanushek & Woessmann, 2015), ratificando que el financiamiento de la educación es comprendido como un vector estratégico del desarrollo (Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, 2006, p. 129). De acuerdo con Beyer (2007), los recursos que se destinan a educación son inferiores a los deseables y el actual sistema de financiamiento de la educación hace muy poco para reconocer las desigualdades<sup>4</sup> (p. 177). De igual forma, “En los últimos años, en la discusión de política educativa en Chile, se ha generado cierto consenso que resalta la insuficiencia del aporte financiero público a la

3 El presupuesto sectorial de 2018 representó MUS\$ 16.382.793 (miles de dólares de 2018).

4 Los planteamientos de Beyer fueron previos a la instalación de la Subvención Escolar Preferencial (SEP) que reconoce en parte el factor socioeconómico, lo cierto es que este mecanismo fue evaluado posteriormente como insuficiente (Romagüera & Gallego, 2011).

educación y la elevada carga que ello supone para las familias” (Centro de Investigación Avanzada en Educación, 2013, p. 2; Bellei & Vanni, 2015; Treviño, 2018).<sup>5</sup>

El análisis de estas materias, a saber, presupuesto y gasto del Mineduc no ha sido sistemáticamente estudiado en la literatura nacional (Gallego & Sapelli, 2007; Romagüera & Gallego, 2011; Marcel & Tokman, 2005; Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2018), sea para determinar el origen de los recursos del sector, o para indagar sobre los montos de la educación pública, sin que se la asocie más directamente con las macropolíticas del sector.

En Chile, el gasto central en educación es la piedra angular de la política educacional de cada Gobierno (Von Gersdorff, 2018). El gasto municipal que se destina a educación es, aproximadamente, el 10% del presupuesto municipal y corresponde, esencialmente, a gastos corrientes (Raczynski & Salinas, 2009) destinados para cubrir déficit de las transferencias del Gobierno Central (Serrano & Berner, 2002), aunque éste no representa más del 2% del gasto total en educación (Donoso-Díaz, Arias-Rojas, & Reyes-Araya, 2021).<sup>6</sup> En el marco de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Chile –comparativamente– tiene una menor proporción de gasto público en educación y, por tanto, de mayor gasto privado en el nivel primario y secundario (Kremerman, 2009; Cetrángolo & Curcio, 2017a, 2017b). En el año 2015, en los países de la OCDE, el gasto público en educación escolar representó el 91,3%, en tanto en Chile (2016) fue del 83% (OCDE, 2017a, 2018; Ministerio de Educación [Mineduc], 2018). Por otra parte, el gasto privado en educación superior chileno supera ampliamente el promedio de la OCDE (30%) y el del resto de los países latinoamericanos, siendo el 60% del gasto total (Cetrángolo et al., 2017a, 2017b).

Consistentemente, Chile registra en el sistema escolar y superior un menor gasto público que el promedio de la OCDE. En educación básica y media, el porcentaje de gasto privado chileno (21%) es superado solamente por Colombia (23%). El gasto privado en el sistema terciario nacional prácticamente duplica el promedio de la OCDE, siendo México y Colombia los que se aproximan a Chile con cifras cercanas al 39%, distante del caso argentino donde el 99% del gasto es público (Rodríguez et al., 2016). Si bien desde el año 2016 en adelante, producto de la política de gratuidad, el aporte público se expande más de un tercio en la educación superior (Donoso-Díaz, Arias-Rojas, & Reyes-Araya, 2021).<sup>7</sup>

La importancia de estas cifras radica en que deberían incrementarse los recursos asignados a educación, si se busca su homologación con el gasto promedio de la OCDE, atendiendo a las demandas de mejoramiento de la calidad escolar y de incremento progresivo de la gratuidad en la educación superior (DIPRES, 2014-2018). Considerando lo que señalan Marcel y Tokman: “. . . tan importante como el volumen de gasto en educación es su distribución. Esta distribución no es independiente del origen del financiamiento de la educación y de su estructura organizativa” (2005, p. 52).

5 Es esencial, para que los establecimientos educacionales alcancen estándares de calidad más exigentes, que el sistema de financiamiento reconozca debidamente las diferencias de costos de los distintos niveles (parvulario, básico, medio), modalidades (científico-humanista y técnico-profesional), localizaciones (ruralidad, aislamiento geográfico y densidad poblacional) y características de la población atendida (nivel socioeconómico, necesidades educativas especiales, condiciones étnicas y de migración). Siendo necesario que para los montos que se transfieran a las instituciones “. . . se reconozca explícitamente la relación entre el logro de ciertos niveles de calidad y los recursos que, administrados en forma eficiente, permitirían alcanzar dichos niveles” (Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, 2006, p. 134).

6 A nivel local este análisis surte efecto, pues evidencia que “. . . los ingresos de la educación municipal provienen de dos fuentes principalmente: las subvenciones del Gobierno Central y el aporte municipal. Este último componente de los ingresos introduce gran variabilidad en las decisiones de gasto, es de esperarse que, a mayor solvencia municipal, mayores sean las transferencias municipales al sector” (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo –Subdere, 2000, p. 123).

7 Una parte importante del nuevo gasto público en educación terciaria sustituye al gasto privado que hacían las familias, por lo cual el gasto total del país se ha incrementado levemente en esta materia.

## Metodología

A partir de la información publicada por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda de Chile, se generó una base de datos consolidada con todos los datos de gastos de los Presupuestos Nacionales en Educación, aprobados por el Congreso de Chile, correspondientes al período 1999-2018.

La base de datos considera todos los gastos aprobados en educación, a nivel de programas y partidas específicas, lo que permite clasificar los gastos presupuestados. Se clasificaron las 8.855 partidas de gastos, agrupándolas en nueve categorías: Subsidio Escolar, Educación Superior; Alimentación, Salud y Becas; Gestión y Administración; Innovación Educativa no regular; Perfeccionamiento Profesional y Estímulo Docente; Recursos Educativos; Ciencia e Innovación; y Cultura y Artes.

A su vez, para su análisis, cada categoría fue desagregada en subcategorías. La clasificación se realizó considerando las denominaciones asociadas a cada partida, las glosas disponibles en las leyes de presupuesto y la discusión parlamentaria asociada a cada Ley de Presupuesto del período. El gasto relacionado a cada partida se presenta en pesos chilenos de 2018 (CLP\$), de acuerdo a la metodología del Banco Central de Chile. A continuación, se generaron series para cada categoría de gasto, las que son analizadas en este trabajo.<sup>8</sup> El estudio considera las partidas del Presupuesto anual del Mineduc originalmente aprobadas por el Congreso Nacional. No se contemplan las reasignaciones presupuestarias que se implementan durante el año, por cuanto estas poseen un grado de complejidad técnica, política y, además, de política educacional que demanda un tratamiento específico que excede a esta dimensión del trabajo.

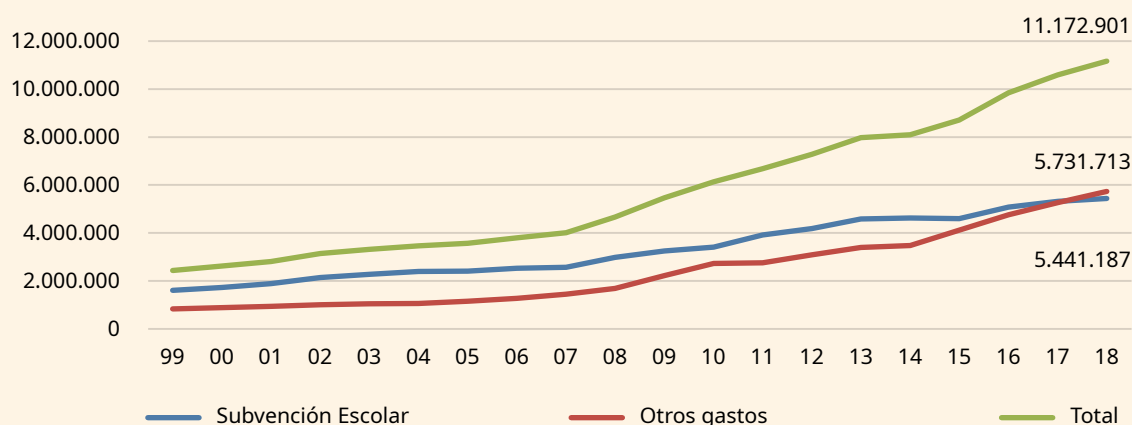
## Hallazgos

### Marco presupuestario general

En el año 2018, el Presupuesto del Mineduc significó un aumento real de 3,6 veces respecto de 1999 (MM(miles de millones)\$ 2.433.627 a MM\$ 11.172.901) (Figura 1).

FIGURA 1

GASTO PRESUPUESTADO EN SUBVENCIONES, OTROS GASTOS Y TOTAL. MINEDUC, CHILE, 1999-2018 (MM DE PESOS DE 2018)

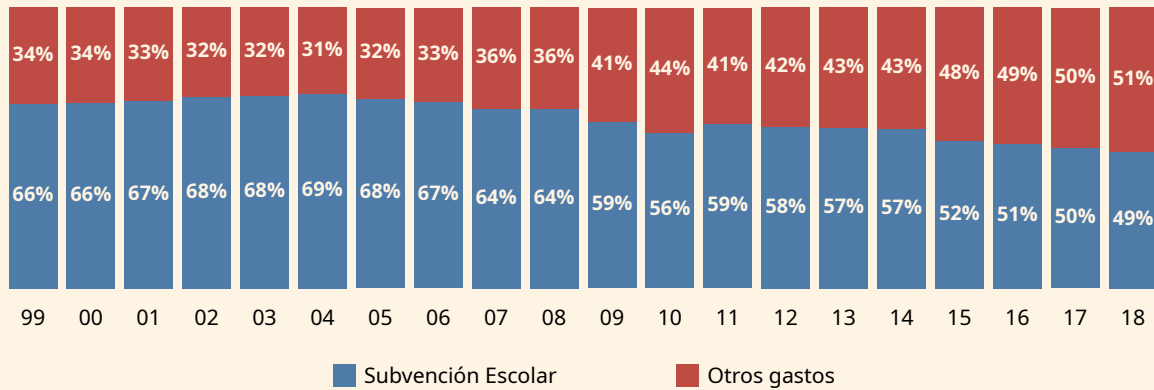


Fuente: Ley de Presupuestos, DIPRES Chile, 1999-2018 (agrupación propia).

8 Si bien en cada presupuesto se incorporan o suprimen algunos ítems, las 9 categorías se mantienen en el tiempo, de forma que se van asignando los nuevos componentes a cada familia de pertenencia.

En tanto, el gasto en subvención escolar aumentó 2,4 veces (MM\$ 1.598.126 en 1999 a MM\$ 5.441.187 en 2018), y los restantes gastos del Ministerio crecieron 5,9 veces (MM\$ 835.501 en 1999 a MM\$ 5.731.713 en 2018).

**FIGURA 2**  
**PROPORCIÓN DEL GASTO DESTINADO A SUBVENCIONES. MINEDUC, CHILE, 1999-2018**

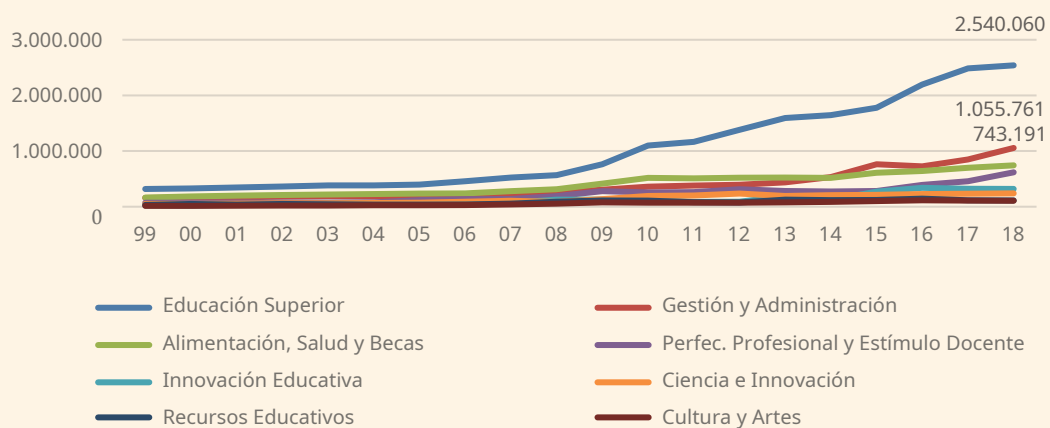


Fuente: Ley de Presupuestos, DIPRES Chile, 1999-2018 (agrupación propia).

El gasto en educación se amplió, en forma importante, en el período 1999-2018 y si bien el aumento en Subvención Escolar –principal partida del Ministerio– fue de menor proporción, corresponde a una partida muy alta, que creció a una tasa menor, debido a que en estas dos décadas se implementaron otras políticas, como la gratuidad de la educación superior que requiere muchos recursos. Mientras que, en 1999, el gasto en subvención escolar correspondía a dos tercios del gasto total ministerial (Figura 2), el 2018 baja al 49% del total, registrándose puntos de inflexión importantes en el año 2007 (posterior a las manifestaciones estudiantiles de 2006) y en el año 2015 (inicio de mayor gasto en educación superior).

En la Figura 3 se comparan las categorías de gasto excluyendo subvención escolar. Se aprecia que todas se incrementan. Educación Superior lo hace, primero, con el Crédito con Aval del Estado (CAE) y, luego, con la Gratuidad, continúa su espiral de crecimiento a partir de 2006, seguido de la partida de Alimentación, Salud y Becas.

**FIGURA 3**  
**GASTO PRESUPUESTADO EN OTROS GASTOS DISTINTOS DE LA SUBVENCIÓN ESCOLAR. MINEDUC, CHILE, 1999-2018 (MM DE PESOS DE 2018)**



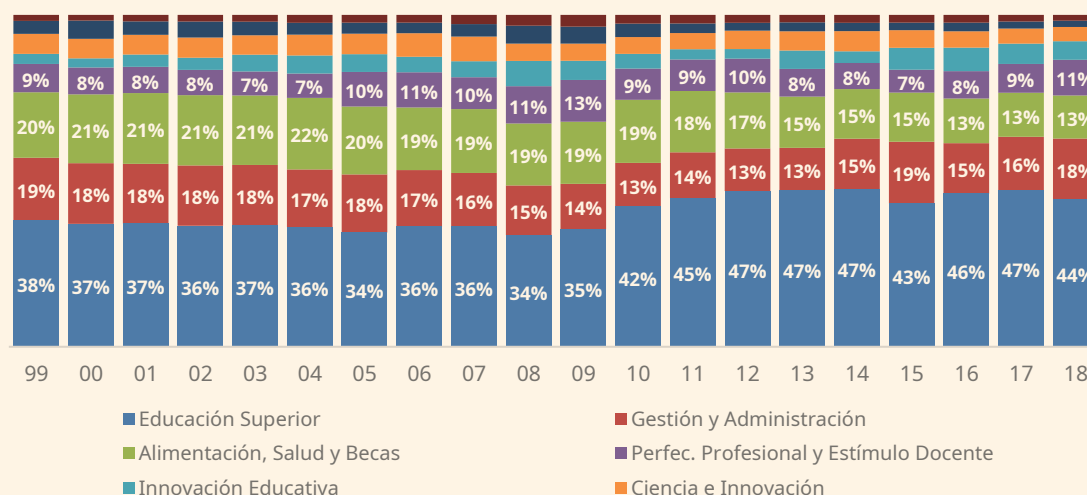
Fuente: Ley de Presupuestos, DIPRES Chile, 1999-2018 (agrupación propia).



Complementando lo expuesto, el gasto conjunto en los ítems que no son de Subvención Escolar aumentó 6 veces en montos reales entre 1999 y 2018. Los mayores aumentos son en Innovación Educativa no-regular, 14 veces (de MM\$ 22.961 en 1999 a MM\$ 322.974 en 2018); Perfeccionamiento Profesional y Estímulo Docente, 8,6 veces (de MM\$ 71.549 en 1999 a MM\$ 615.602 en 2018); y Educación Superior, más de 7 veces (MM\$ 318.643 en 1999 a MM\$ 2.540.060 en 2018).

Por otro lado, los ítems con menor aumento son: Recursos Educativos (2,5 veces); Alimentación, Salud y Becas (3,5 veces); y Ciencia e Innovación (3,7 veces). Al revisar la distribución proporcional por año de los gastos no imputables a Subvención Escolar (Figura 4) se aprecia que Educación Superior es el de mayor importancia tras la Subvención Escolar. Desde el año 2010, el Presupuesto en Educación Superior aumentó en forma importante, correspondiendo en 2017 al 47% del gasto del Mineduc que no es de Subvención Escolar (44% en 2018). Aumento asociado a la menor importancia del gasto en Alimentación, Salud y Becas; Gestión y Administración; y en Ciencia e Innovación (los que se mantuvieron).

**FIGURA 4**  
PROPORCIÓN DE GASTO EN GASTOS DISTINTOS DE SUBVENCIÓN ESCOLAR. MINEDUC, CHILE, 1999-2018



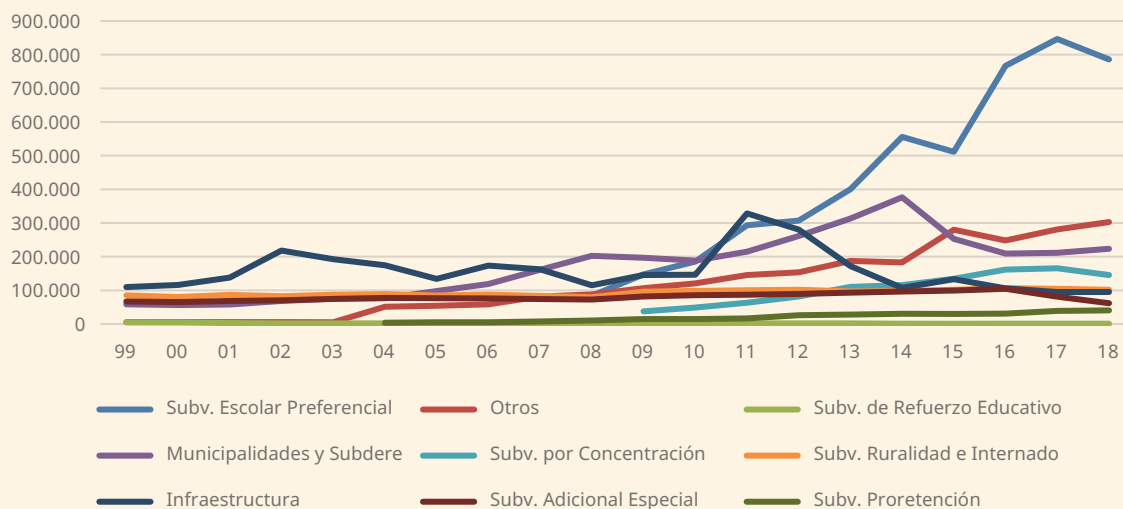
Fuente: Ley de Presupuestos, DIPRES Chile, 1999-2018 (agrupación propia).

### Gasto en Subvención Escolar

Respecto del gasto de Subvención Escolar, el principal ítem es la Subvención de Escolaridad Regular, que entre 1999 y 2018 da cuenta del 68% y 79%, respectivamente, del gasto total en el ítem (Figura 5). Aún más, en 2018, éste correspondió a 1/3 del gasto total del Ministerio, mientras que en 1999 fue la mitad del gasto total. Adicionalmente, se aprecia la creciente importancia del gasto asociado a Subvención Escolar Preferencial (Ley SEP),<sup>9</sup> implementada a partir del Presupuesto de 2008 y que, diez años después, alcanza el 14% del total por subvención. Se registra también el impacto de las Subvenciones de Infraestructura y Mantenimiento en los años 1999-2007, relativas a la extensión de la jornada escolar, y su aumento en los Presupuestos de 2011 y 2012 tras el terremoto de 2010. También, con posterioridad a 2014, se establece una menor importancia relativa de los recursos entregados a la educación municipal (en forma directa).

<sup>9</sup> Esta subvención representa un valor adicional (aproximadamente el 40% de la subvención regular) que se asigna por estudiante vulnerable como también por densidad de estudiantes en esa condición en un establecimiento.

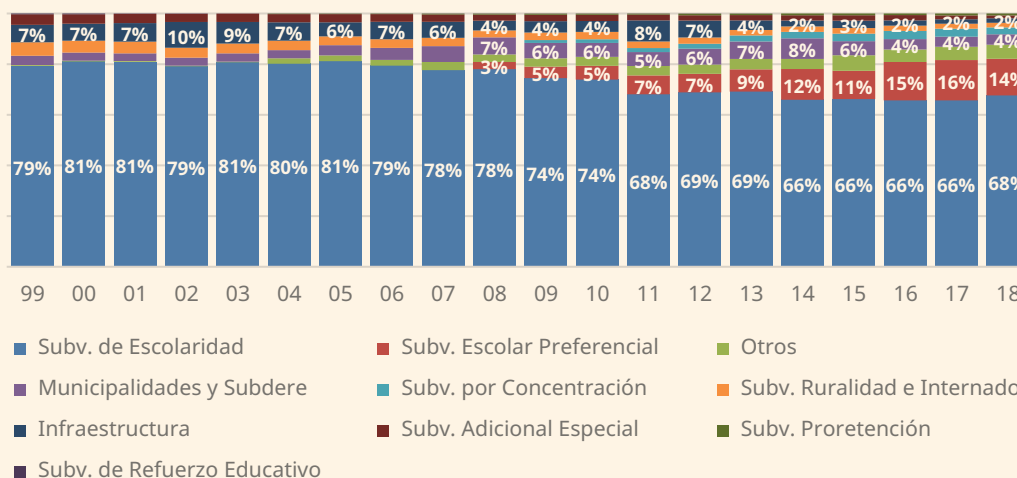
**FIGURA 5**  
GASTO PRESUPUESTADO EN SUBVENCIÓN ESCOLAR. MINEDUC, CHILE, 1999-2018 (MM DE PESOS DE 2018)



Fuente: Ley de Presupuestos, DIPRES Chile, 1999-2018 (agrupación propia).

El gasto en Subvención Escolar (incluyendo la Subvención Preferencial) implica el traspaso de recursos públicos a empresarios privados responsables de la gestión de establecimientos escolares que atienden el 55% de las matrículas, dando cuenta de la gravitación de este sector y del monto de los recursos que percibe, siendo una forma de privatización abierta que en Chile ha sido muy utilizada, ampliándose a otras dimensiones más encubiertas –siguiendo a Ball y Youdell (2007)– como son las referidas a la provisión de alimentación, implementación de pruebas nacionales e internacionales de aprendizaje y otras. No obstante, sus resultados contribuyen a que el Estado cumpla sus tareas de apoyo, evaluación y control.

**FIGURA 6**  
PROPORCIÓN DE GASTO EN SUBVENCIÓN ESCOLAR. MINEDUC, CHILE, 1999-2018



Fuente: Ley de Presupuestos, DIPRES Chile, 1999-2018 (agrupación propia).

La Figura 6, expone la relación entre gastos asociados a Subvención Escolar, la participación del gasto por Subvención Escolar Preferencial aumenta a partir de 2008 en forma sostenida (con la

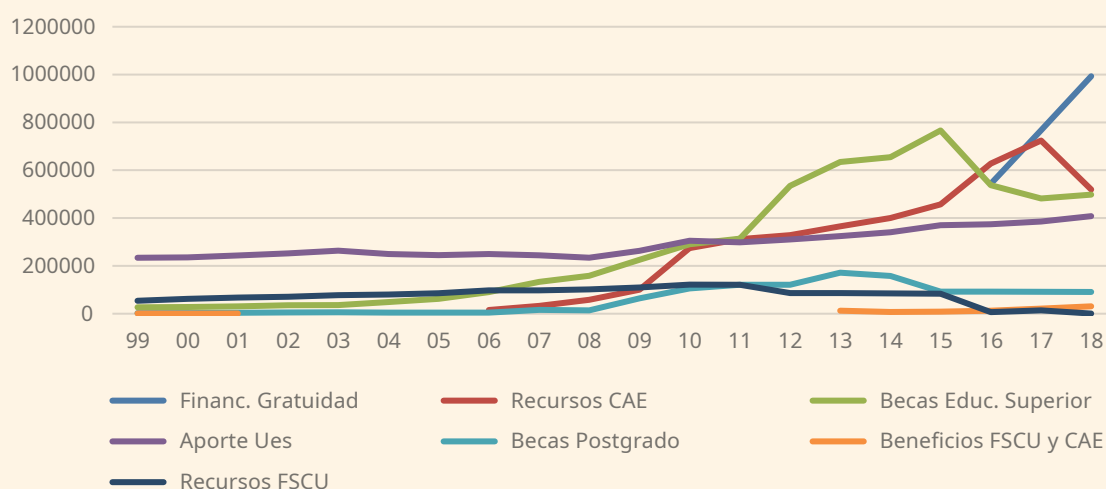
excepción del Presupuesto de 2015). Por otro lado, se confirma, desde el año 2015, la disminución de los aportes directos a los municipios.

### Gasto en Educación Superior

El gasto en Educación Superior registra importantes cambios en el período (Figura 7). A partir de 1999, el presupuesto crece 7 veces en valores reales, destinándose, principalmente, al financiamiento de créditos y becas estudiantiles, asociadas a la expansión de la matrícula superior. En tanto, en el mismo período, los aportes directos a las universidades crecieron solo 0,7 veces.

**FIGURA 7**

**GASTO PRESUPUESTADO EN EDUCACIÓN SUPERIOR. MINEDUC, CHILE, 1999-2018 (MM DE PESOS DE 2018)**



Fuente: Ley de Presupuestos, DIPRES Chile, 1999-2018 (agrupación propia).

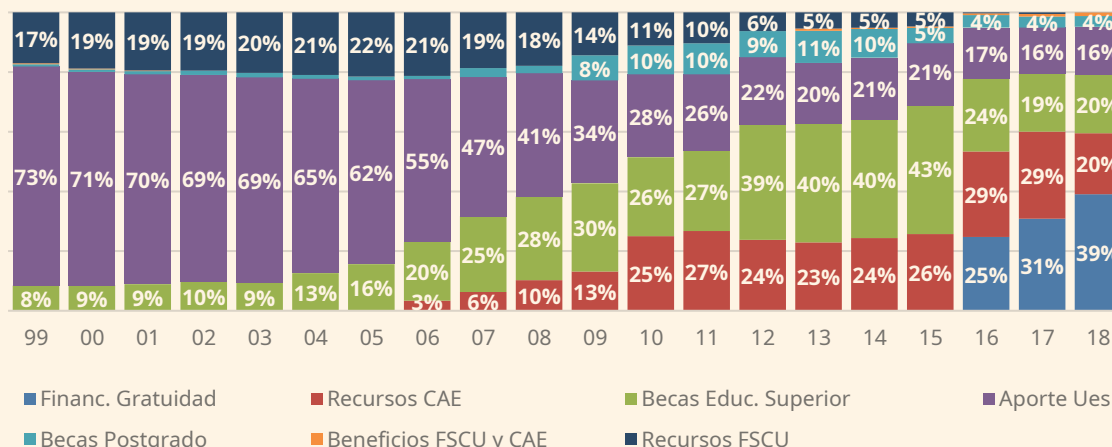
Entre 1999 y 2009, el gasto más importante de esta partida es el aporte del Estado a las Universidades, simbolizando, hasta el año 2005, el 62% del gasto en el nivel (Figura 8), seguido del gasto en el Fondo Solidario de Crédito Universitario<sup>10</sup> (FSCU) 20% del Presupuesto, y becas del nivel (excluyendo las de posgrado) –próximo al 10%. A partir de 2005, aumentan manifiestamente los recursos para el Crédito con Aval del Estado (CAE), que se suma al FSCU y a becas de educación superior: hacia 2015 ambos suman el 69% del gasto total en el nivel, representando el 14% del gasto total del Mineduc de ese año.<sup>11</sup>

En el año 2016, aparecen los primeros recursos de financiamiento de la gratuidad en educación superior y, en 2018, el 39% del Presupuesto del Ministerio se concentra en este gasto. En 2018, los recursos al CAE, becas de educación superior y gratuidad corresponden al 79% del total de educación terciaria y al 18% del total del gasto del Ministerio, confirmando su importante peso relativo en esta materia.

10 Fondo Solidario de Crédito Universitario es un sistema de crédito gubernamental blando, contingente con una tasa real de 2% anual y cuya deuda expiraba a los 15 años de haberse graduado.

11 Crédito con Aval del Estado opera a través de bancos comerciales, con aval del Estado, en principio tenía un 6% de tasa real, sujeto a contingencias y no expirable.

**FIGURA 8**  
**PROPORCIÓN DE GASTO EN EDUCACIÓN SUPERIOR. MINEDUC. CHILE, 1999-2018**



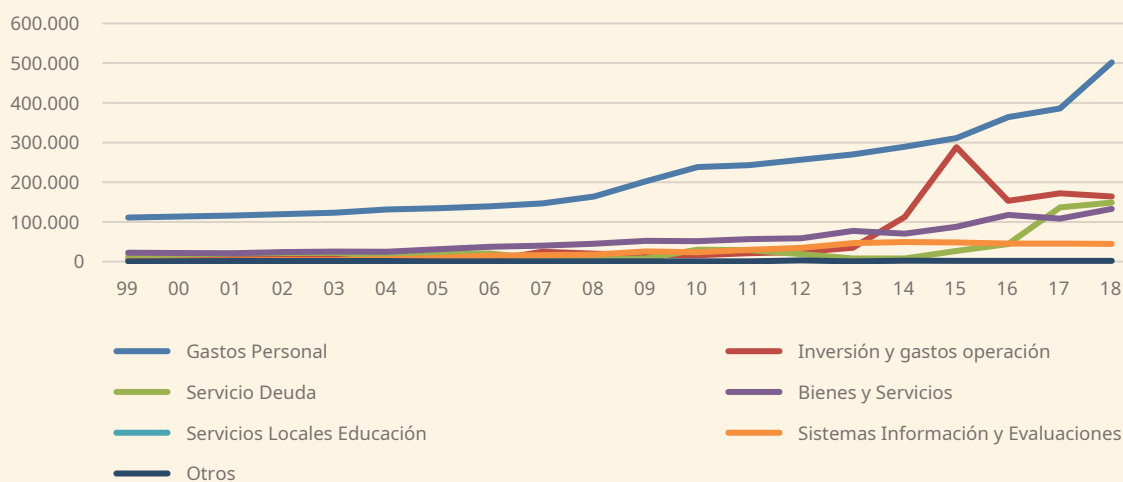
Fuente: Ley de Presupuestos, DIPRES Chile, 1999-2018 (agrupación propia).

El gasto en el nivel Superior es fundamentalmente en mensualidades y mantenimiento de los estudiantes en los centros educacionales, es dinero referido directamente al costo de la docencia de las instituciones y sigue la lógica de subsidio por estudiante que opera bajo el concepto de gratuidad del punto de servicio. Por lo mismo, más de la mitad de los recursos van a universidades privadas que participan del sistema de CAE y Gratuidad, tratándose también de transferencias a privados.

### Gasto en Gestión y Administración

Los gastos de Gestión y Administración, dominantes del Mineduc, son en personal, que suman MM\$ 501.782 en 2018 (Figura 9). Siendo el egreso mayor en este ítem desde 1999. No obstante, ha disminuido su peso en el total de gastos de esta partida (Figura 10). En 1999, el 71% del gasto en gestión del Ministerio correspondió a personal, en 2018 éste fue 48%. El gasto total real en Gestión y Administración ha aumentado 5,7 veces desde 1999, mientras que el gasto en personal ha aumentado solo 3,5 veces. Algo similar sucede con el gasto en Bienes y Servicios que, hasta 2013, es la segunda categoría de gasto en importancia, creciendo 4,9 veces desde 1999, abajo del promedio del Mineduc.

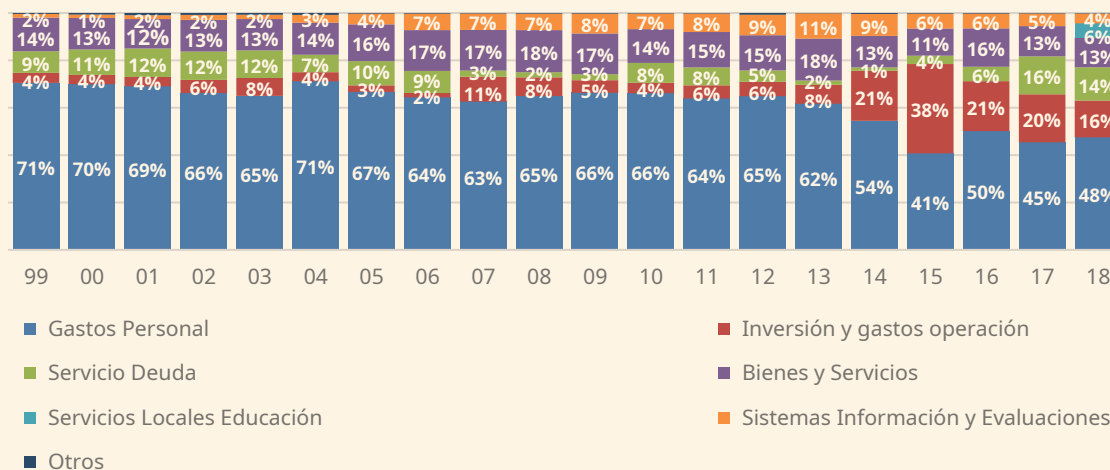
**FIGURA 9**  
**GASTO PRESUPUESTADO EN GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN. MINEDUC CHILE, 1999-2018 (MM DE PESOS DE 2018)**



Fuente: Ley de Presupuestos, DIPRES Chile, 1999-2018 (agrupación propia).

En la Figura 10 se percibe que los principales cambios desde 2008 a 2010, se vinculan con un aumento en el gasto en personal y, luego, posterior a 2013, con el aumento de los gastos en inversión y operacionales (relacionados con el incremento del ofrecimiento de educación preescolar) y un aumento en el gasto de servicio de la deuda.

**FIGURA 10**  
*PROPORCIÓN DE GASTO EN GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN. MINEDUC, CHILE, 1999-2018*



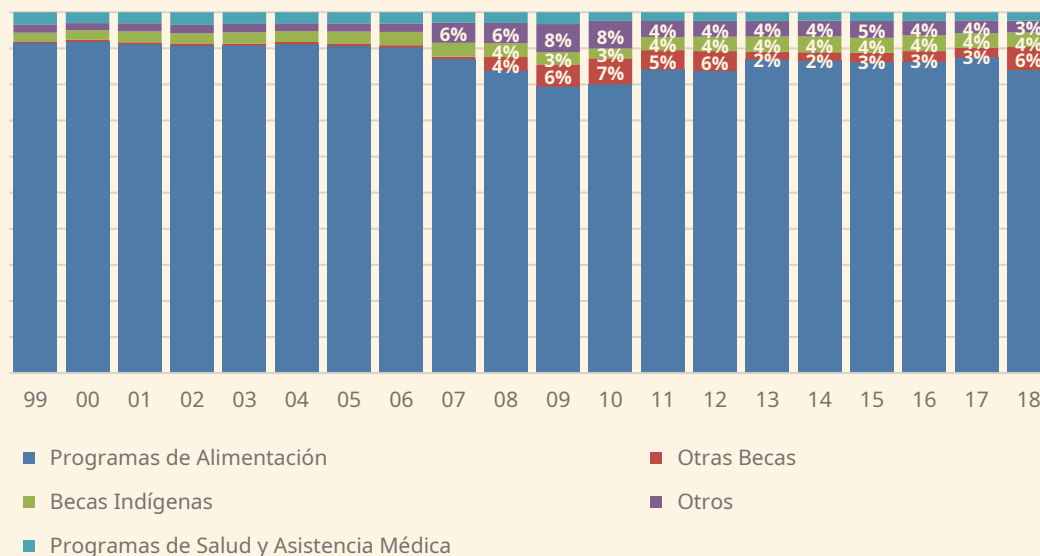
Fuente: Ley de Presupuestos, DIPRES Chile, 1999-2018 (agrupación propia).

Una categoría sustancial en esta partida es el gasto en Sistemas de Información y Evaluaciones, que agrupa a todos los estudios, evaluaciones de desempeño (de docentes y estudiantes) y a aquellos que permiten monitorear la gestión curricular. Aunque en el año 2018, éste representa un 4% del gasto en Gestión y Administración, se verifica un incremento importante desde 1999 cuando se destinaron MM\$ 2.413 y, en 2018, se alcanzaron MM\$ 44.529, aumentando casi 18 veces, reflejando la importancia creciente de los Sistemas de Información y Evaluación en la Educación.

### Gasto en Alimentación Escolar, Salud y Becas

Desde 1999, los gastos en esta partida crecen 3,5 veces, valor abajo del aumento general del Presupuesto del Mineduc (5,9 veces). Aun así, el gasto en este ítem es importante: solo los programas de alimentación escolar en los años estudiados corresponden –en promedio– al 6% del total del Gasto Ministerial. El mayor ítem de gasto, en esta dimensión, es el Programa de Alimentación Escolar (Figura 11) que, en 2018, fue MM\$ 624.205, aumentando más de 3 veces respecto del Presupuesto de 1999 (MM\$ 150.473).

**FIGURA 11**  
**PROPORCIÓN DE GASTO EN ALIMENTACIÓN ESCOLAR, SALUD Y BECAS. MINEDUC, CHILE, 1999-2018**



Fuente: Ley de Presupuestos, DIPRES Chile, 1999-2018 (agrupación propia).

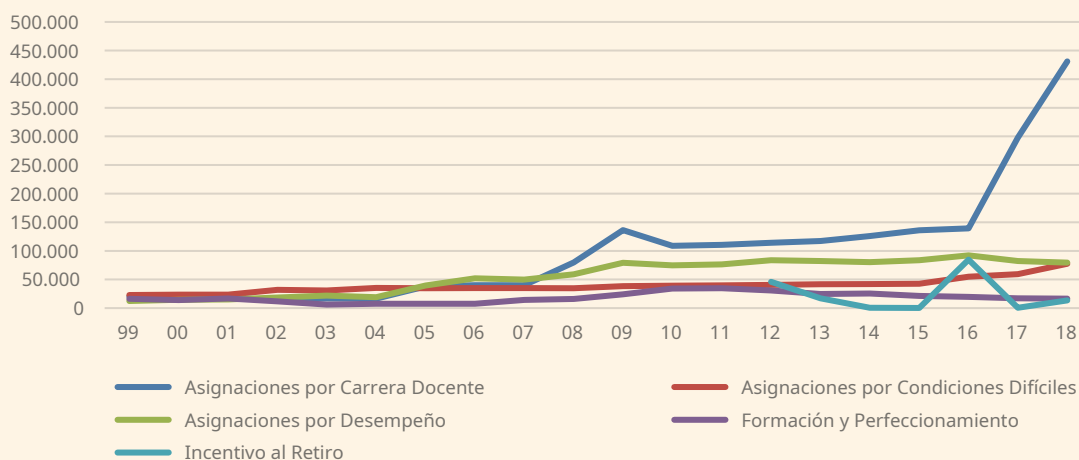
Se aprecian incrementos importantes en los montos de los programas de alimentación en 2007-2010 y 2015 en adelante. Hasta 2007, el Programa de Alimentación representaba más del 90% del gasto total en Alimentación Escolar, Salud y Becas. A partir de entonces, aumentó la proporción de gasto en becas y otros, que incluye al nuevo financiamiento de la Tarjeta Nacional Estudiantil y, también, un aumento en el gasto del Programa de Campamentos Escolares.<sup>12</sup> Hacia 2018, el 84% del gasto principal en este ítem eran los programas de alimentación, equivalentes al 5,6% del total de gasto del Mineduc.

### Gasto en Perfeccionamiento Profesional y Estímulo Docente

En este ítem se incorporan los gastos de asignaciones a docentes y perfeccionamiento profesional. Los sueldos de los profesionales de la educación se financian principalmente mediante la Subvención de Escolaridad. También se incluyen otras asignaciones que se generan desde el Mineduc para aumentar las remuneraciones docentes, como partidas de recursos que deben destinarse íntegramente a sueldos docentes. La mayor parte de este gasto corresponde a asignaciones docentes: entre 1999 y 2018 este ítem siempre ha representado al menos un 75% del total en esta dimensión (Figura 12). Se aprecia que las asignaciones por carrera docente alcanzaron MM\$ 431.037 en 2018, aumentando 20 veces respecto de este ítem en 1999. La mayor parte del aumento ocurre en los años 2008-2009 y 2017-2018 (Figura 13).

12 La Tarjeta es un beneficio que rebaja la tarifa en el transporte público para los estudiantes del sistema escolar y la educación terciaria.

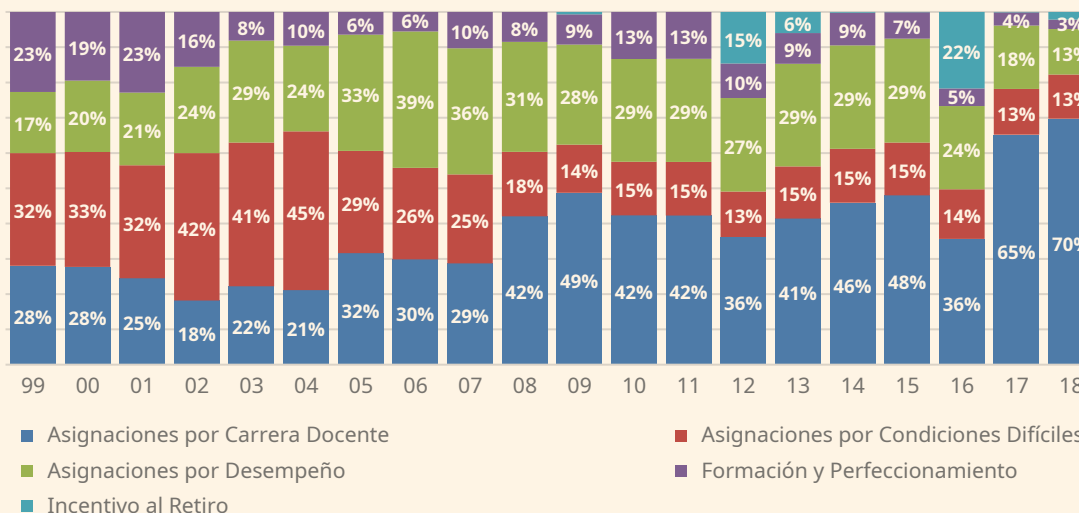
**FIGURA 12**  
**GASTO PRESUPUESTADO EN PERFECCIONAMIENTO PROFESIONAL Y ESTÍMULO DOCENTE. MINEDUC, CHILE, 1999-2018 (MM DE PESOS DE 2018)**



Fuente: Ley de Presupuestos, DIPRES Chile, 1999-2018 (agrupación propia).

Hasta el año 2007, del 18 al 32% del gasto son asignaciones por carrera docente (asignaciones comunes a todos los profesionales de acuerdo con su cargo), entre 25 y 45%, fueron asignaciones por condiciones difíciles (para profesionales de establecimientos en condiciones de vulnerabilidad socioeducativa) y, entre 17 y 39%, asignaciones por desempeño (dependientes de los resultados de los establecimientos o de los profesionales en una evaluación). Desde 2006, las asignaciones por desempeño superan a las por desempeño difícil y, a partir del año 2008, aumentan los recursos por carrera docente. Adicionalmente, desde 2012, se ha dispuesto de recursos para estimular el retiro de docentes de mayor edad.

**FIGURA 13**  
**PROPORCIÓN DE GASTO EN PERFECCIONAMIENTO PROFESIONAL Y ESTÍMULO DOCENTE. MINEDUC, CHILE, 1999-2018**



Fuente: Ley de Presupuestos, DIPRES Chile, 1999-2018 (agrupación propia).

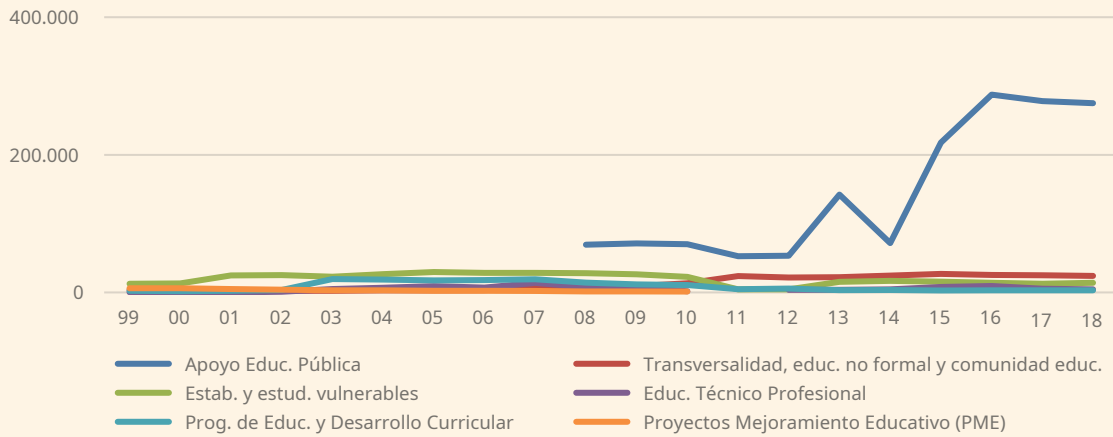
Sobre los montos destinados a perfeccionamiento docente, se aprecia que, en 2010-2012, se asignaron más recursos a este ítem, entre MM\$ 30.916 y MM\$ 34.733. En 2018, el gasto en perfeccionamiento docente alcanzó solo MM\$ 16.533, un valor similar a lo que se gastaba en 1999 (MM\$ 16.228).

### Gasto en Innovación Educativa no-regular

Exceptuando los recursos para apoyar la educación pública, desde 2008, el resto de los gastos en innovación educativa muestran cierta estabilidad en el tiempo (Figura 14). En estas iniciativas de gasto se establecen tres períodos diferenciados. De 1999 a 2007, la mayoría de las propuestas de innovación educativa se dirigen a estudiantes y establecimientos en situación de vulnerabilidad socioeducativa (escuelas en contextos de pobreza, estudiantes con discapacidad, adultos, indígenas, educación rural) y desde un 41% a 72% de los recursos van a estos programas.

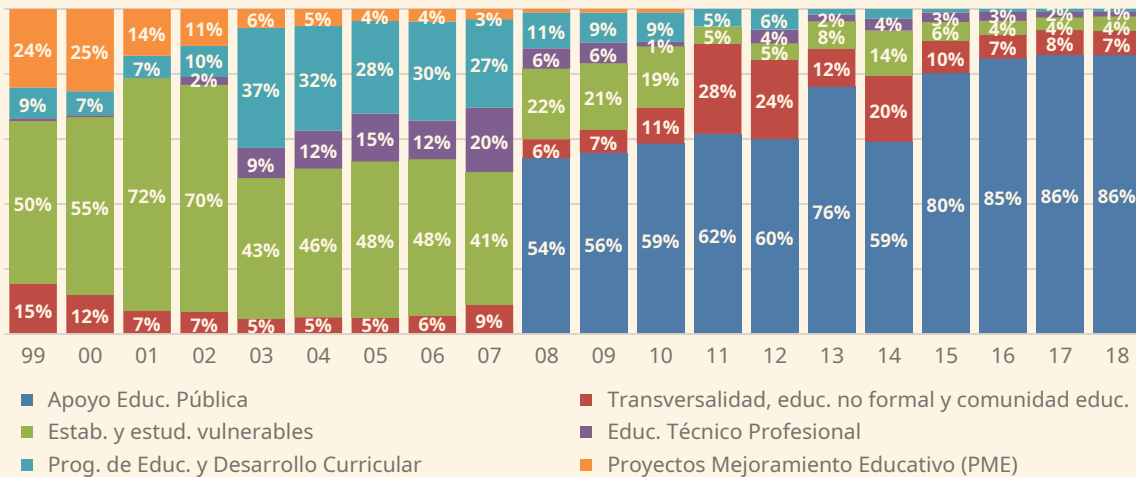
Desde el año 2003, también cobran importancia los programas de educación (preescolar, básica y media) y desarrollo curricular, más el apoyo a la educación técnico/profesional (soporte de infraestructura y recursos educativos) (Figura 15). Un segundo periodo abarca 2008 a 2014, donde aumentan los recursos de apoyo a la gestión de la educación municipal (pública). En 2008 implicaron un aumento del 83% de los montos destinados a innovación educativa. En esta etapa también adquiere importancia relativa el gasto en iniciativas de apoyo a la transversalidad educativa, la educación no formal y la comunidad escolar.

**FIGURA 14**  
PROPORCIÓN DE GASTO EN INNOVACIÓN EDUCATIVA. MINEDUC, CHILE, 1999-2018



Fuente: Ley de Presupuestos, DIPRES Chile, 1999-2018 (agrupación propia).

**FIGURA 15**  
PROPORCIÓN DE GASTO EN INNOVACIÓN EDUCATIVA. MINEDUC, CHILE, 1999-2018



Fuente: Ley de Presupuestos, DIPRES Chile, 1999-2018 (agrupación propia).



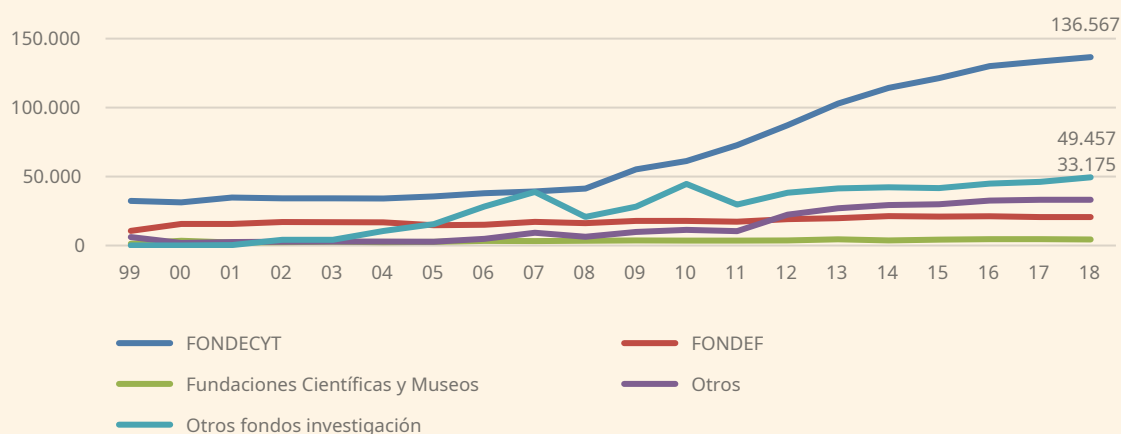
Por otro lado, disminuyen los recursos para programas de educación y desarrollo curricular, y la educación técnico profesional. También se concluyen los proyectos de mejoramiento educativo (PME). Finalmente, entre 2015 y 2018, aumentan los recursos de apoyo a la educación pública, representando entre 80% y 86% de los recursos de innovación educativa.

### Gasto en Ciencia e Innovación; Cultura y Artes, y Recursos Educativos

Finalmente, se revisan tres ítems de gastos que representan una proporción menor del Presupuesto del Ministerio. Al respecto del gasto en Ciencia e Innovación (Figura 16), para el año 2018 fue del 2%. Desde 1999, se percibe un aumento real de casi 4 veces, inferior al aumento promedio de los presupuestos de educación. El mayor ítem de gasto corresponde al Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDECYT) que, en 2018, alcanzó MM\$ 136.567 de pesos, correspondiendo al 56% del gasto total en Ciencia e Innovación.

FIGURA 16

PROPORCIÓN DE GASTO EN CIENCIA E INNOVACIÓN. MINEDUC. CHILE, 1999-2018

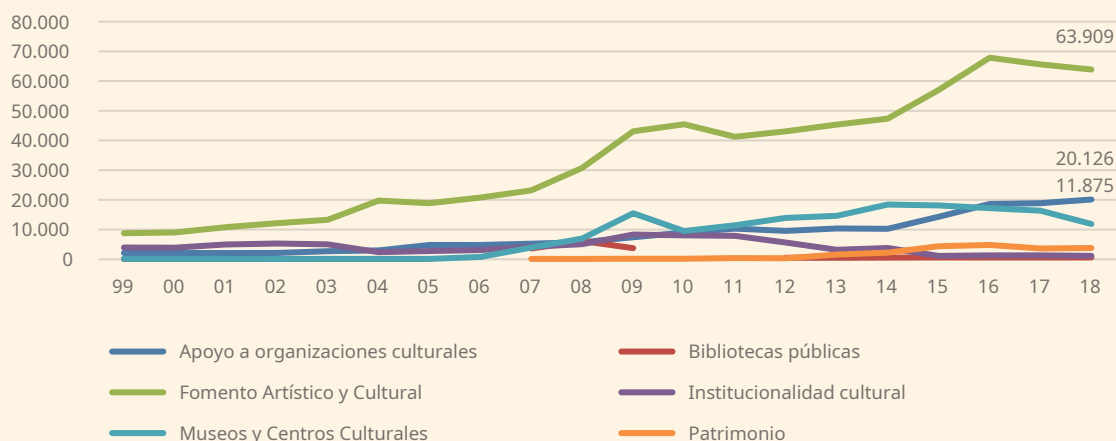


Fuente: Ley de Presupuestos, DIPRES Chile, 1999-2018 (agrupación propia).

Desde 1999 se han triplicado los recursos de FONDECYT en términos reales, aumento que es notorio a partir del Presupuesto de 2009. Desde entonces, estos recursos se incrementaron en forma importante. Complementariamente, los Presupuestos del Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDEF) se han mantenido estables desde 1999. Este Fondo se orienta a la innovación e investigación aplicada. Hasta 2004 fue el segundo ítem de gasto en importancia en Ciencia e Innovación, quedando, en 2018, relegado a un cuarto lugar por el incremento presupuestario para Investigación y programas de fomento y difusión de la Investigación y Ciencia.

En cuanto al Presupuesto de Cultura y Artes (Figura 17), fue el 1% del presupuesto total de educación en 2018 (MM\$ 101.488). Históricamente, la mayoría de los recursos se han destinado a la promoción y difusión de las artes y cultura mediante fondos concursables. En 2018, el ítem fue el 63% del gasto en esta partida. Un segundo gasto fue el apoyo a agrupaciones culturales (orquestas juveniles, conjuntos estables, etc.), con MM\$ 20.126 en 2018, seguido de recursos para Museos y Centros Culturales (MM\$ 11.875 en 2018). Mientras que, desde 1999, el Presupuesto en Cultura ha experimentado un crecimiento real de 6 veces, el gasto en Museos y Centros Culturales ha crecido casi 90 veces (desde el 2007), manifestando la importancia que ha tenido la política cultural chilena en las décadas consideradas.

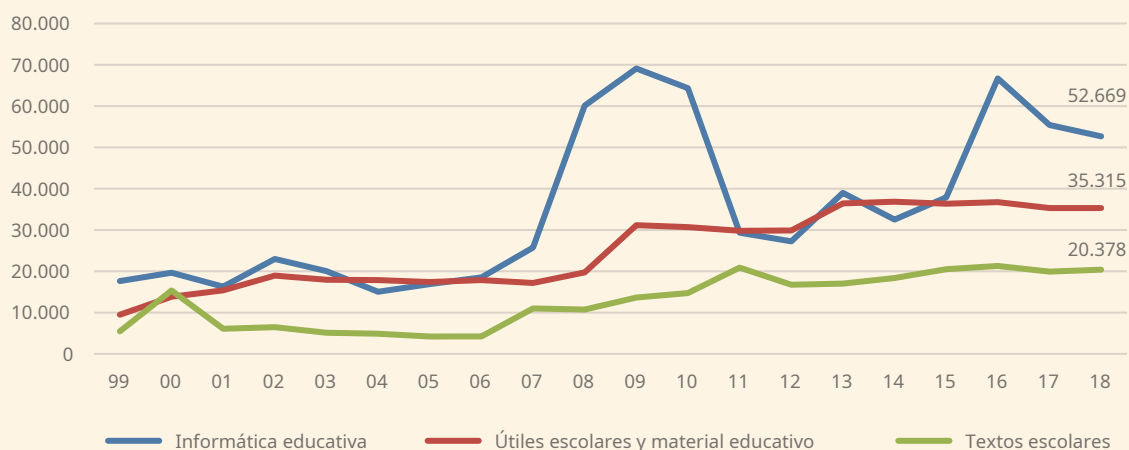
**FIGURA 17**  
**PROPORCIÓN DE GASTO EN CULTURA Y ARTES. MINEDUC. CHILE, 1999-2018**



Fuente: Ley de Presupuestos, DIPRES Chile, 1999-2018 (agrupación propia).

Por último, el gasto en Recursos Educativos (Figura 18) para los años 1999-2018 se agrupa en tres dimensiones: (i) informática educativa, (ii) útiles escolares y material educativo y (iii) textos escolares. Desde 1999, el gasto general en este ítem se duplicó en términos reales, siendo la mayor partida, de 2018, los programas de informática educativa (MM\$ 52.669) y útiles escolares (MM\$ 35.315), seguido de textos escolares (MM\$ 20.378). Informática Educativa registra un aumento importante del gasto en el período 2008 a 2010 y en 2016.

**FIGURA 18**  
**PROPORCIÓN DE GASTO EN RECURSOS EDUCATIVOS. MINEDUC. CHILE, 1999-2018**



Fuente: Ley de Presupuestos, DIPRES Chile, 1999-2018 (agrupación propia).

## Debate

Los datos muestran la relevancia, en las dos décadas en estudio, del análisis presupuestario en la implementación de las políticas educativas por los distintos gobiernos. Las dinámicas, de cambios de los presupuestos en la serie de tiempo (1999-2018), evidencian que su crecimiento tendencial sostenido corresponde tanto a las propuestas específicas y propias de cada gobierno por impulsar políticas en educación, como también por cambios relacionados con las presiones de diversos actores, y conflictos

políticos y sociales significativos, principalmente respecto de la desigualdad de los resultados educativos que amplían los compromisos del Estado en el sector, vinculados a demandas que sucesivamente se han expresado en el tiempo, a saber, el mejoramiento de la calidad de la educación escolar pública y la gratuidad de los estudios de educación superior.

La incidencia de los movimientos estudiantiles de 2006 y 2011 es determinante en este escenario en cuanto aporta visibilidad a las transformaciones y además, específicamente, el de 2006 genera el proceso político de cambio de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) (1990) por la Ley General de Educación (en 2009), y de la Ley del Sistema de Aseguramiento de la Calidad (en 2011), como también su influencia alcanza casi una década después a las Leyes de Inclusión (2015) y de Nueva Educación Pública (2017). Adicionalmente, el movimiento de 2011 detona el proceso político de la nueva Ley de Educación Superior (2018) y su crucial medida de gratuidad.<sup>13</sup>

Se confirma la hipótesis de trabajo en referencia a que los presupuestos son instrumentos con alto contenido político, en el sentido amplio del término, cuyos saltos incrementales se explican, además de la intencionalidad de los Gobiernos, por las presiones de grupos o búsqueda de resolución de conflictos en momentos (históricos) claves.

Las cifras del año 2018 muestran que el Presupuesto del Ministerio de Educación, en estas dos décadas, tuvo un aumento real de 3,6 veces -respecto de 1999-, consolidando la tendencia en este plano y confirmando la relevancia que ciudadanos y gobiernos confieren al sector de educación en Chile.

La principal partida presupuestaria del Ministerio es el gasto en Subvención Escolar, la cual aumentó 2,4 veces, mientras que los restantes gastos institucionales lo hicieron en 6,0 veces -pese a lo cual representa casi el 50% del gasto total del Ministerio. El financiamiento de la educación escolar obligatoria (parvularia, primaria y secundaria) constituye una carga financiera sustantiva del Estado, destacada como el área política de mayor atención dado que, en forma directa e indirecta, éste financia al 90% de la población escolar del país, aunque la mayor parte de estos recursos se traspasan a los privados que atienden a esta tarea. La Ley de Inclusión, ya citada, instala transformaciones importantes en este marco, a saber: prohíbe la ganancia institucional y el co-pago de las familias, e impide la selección de estudiantes, reconfigurando al sector privado de educación subvencionada en los términos expresados hasta entonces, ahora un sector sin fines de ganancias apoyado por recursos públicos, y aquellos que no reciben recursos públicos y que operan con las leyes del mercado. Si bien se trata de una ley de aplicación gradual, implica una transformación sustantiva en esta materia.

Complementando la visión del tema, entre 1999 y 2018, el gasto conjunto en los ítems que no corresponden a Subvención Escolar aumentó 6 veces. Aquellos que exhiben menor aumento son: Recursos Educativos (2,5 veces); Alimentación, Salud y Becas (3,5 veces); y Ciencia e Innovación (3,7 veces). Los cuales, en cifras absolutas y relativas, crecieron más allá de la tendencia esperada (actualización).

Por su parte, las tres partidas más relevantes en materia de montos, excluyendo Subvención Escolar, registran un incremento mayor. Educación Superior se expande 7 veces, representando -en 2018- el 44% del gasto del Ministerio que no corresponde a Subvención Escolar. Aumento que paralelamente implicó una menor expansión relativa del gasto en Alimentación, Salud y Becas; Gestión y Administración; y en Ciencia e Innovación. Adicionalmente, respecto de Educación Superior, su ampliación presupuestaria se destina básicamente al financiamiento de créditos y becas, asociadas al aumento de las matrículas en ese nivel y, posteriormente, a la política de gratuidad, representando en 2018 el 18% del Presupuesto total del Ministerio.<sup>14</sup>

13 En cambio, la Ley SEP (2008), pese a su contigüidad temporal con el movimiento del 2006, tiene una génesis larga y previa al estallido de ese movimiento estudiantil.

14 Dícese que Chile adoptó una política de gratuidad de educación superior de país desarrollado, sin contar con los recursos requeridos, eso explica la extensión de la aplicación de la gradualidad, proyectada para dos décadas.

En tercer lugar, el gasto en Alimentación, Salud Escolar y Becas es relevante, (6% del Mineduc) creciendo 3,5 veces, monto algo inferior al aumento del Presupuesto del Ministerio. La expansión se produjo en 2007/2010 en los programas de alimentación, y del 2015 en adelante en el fortalecimiento de la educación escolar pública y la gratuidad de estudiantes en educación superior. La tercera partida de gasto complementario es Gestión y Administración del Ministerio, y muestra que los gastos en personal son los más importantes, aunque han disminuido ante el total de la partida, expandiéndose 3,5 veces frente al 5,7 del total del ítem.

Las restantes partidas de gasto, pese a su crecimiento, son de baja incidencia en los montos totales del Ministerio y se explican por políticas esencialmente de tipo educativo que se han ido impulsado en materia de perfeccionamiento docente y mejoramiento salarial, y de Innovación Educativa que, aunque siendo relevantes en ese plano, su incidencia en el monto total es de tercer orden.

Los temas de Ciencia y Tecnología y de Fomento de las Artes, muestran cifras muy incipientes ante los parámetros promedio de la OCDE.

Con la excepción de los recursos destinados a apoyar la educación pública, desde 2008, el resto de los gastos en Innovación Educativa muestran cierta estabilidad en el tiempo. De 1999 a 2007, la Innovación se dirige a estudiantes y establecimientos en situación de vulnerabilidad socioeducativa. De 2008 a 2014, al apoyo a la gestión de la educación municipal pública y, finalmente, de 2015 en adelante, a apoyar la educación pública, explicados en parte por la instalación del Nuevo Sistema de Educación Pública Escolar.

La complejidad operacional que implica levantar información en este ámbito, la necesidad de disponer de grandes bases de información que sean consistentes ha evitado avanzar en este campo que, como se muestra, implica estudiar, con mayor detalle, la verdadera política educacional –aquella que se implementa y, por tanto, se necesita profundizar en su análisis a partir de los hallazgos referidos, pues hay muchas dimensiones que requieren de mayor atención, esencialmente respecto de las reitemizaciones de las principales partidas hacia otras, proceso que se da –bajo diversos formatos– en los años considerados, confirmando la dinámica de cambio de los presupuestos sometidos a avatares político-sociales, que confirman que se tratan de un instrumento sustantivo para enfrentar desafíos, marcados –en el caso chileno– por tres elementos claves: las políticas orientadas a reducir el impacto de la inequidad en la educación y, paralelamente, impulsar una mayor integración social, ambas ordenadas tras la tercera gran política: apoyar decididamente el mejoramiento de la calidad de la educación.

## Agradecimientos

Este trabajo fue apoyado por la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo de Chile (ANID), Proyecto FONDECYT N° 1190086 y por el Fondo UTALCA-IIDE 05/2019. Se agradece la colaboración de Moisés Poblete N., asistente de investigación.

## Referencias

- Ball, S., & Youdell, D. (2007) Privatización encubierta en la Educación Pública. Informe Preliminar. Instituto de Educación, Universidad de Londres.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2018). El gasto en Educación: Cuando cada centavo cuenta. In A. Izquierdo, C. Pessino, & G. Vuletin (Eds.), *Mejor gasto para mejores vidas: Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos* (pp. 183-213). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/9152/DIA-2018-Mejor-gasto-para-mejores-vidas.pdf?isAllowed=y&sequence=4>

- Bellei, C., & Vanni, X. (2015). Evolución de las políticas educacionales en Chile: 1980-2014. In C. Bellei, El gran experimento: Mercado y privatización de la educación chilena (pp. 23-46). LOM Ediciones.
- Beyer, H. (2007). Una nota sobre financiamiento de la educación. In J. J. Brunner, & C. Peña, La Reforma al Sistema Escolar: Aportes al debate (pp. 179-220). Universidad Diego Portales.
- Centro de Investigación Avanzada en Educación. (2013). Financiamiento de la educación en Chile: ¿Quién debe pagar? Ciclo de Diálogos sobre el Futuro de la Educación Chilena. Universidad de Chile. [http://www.ciae.uchile.cl/index.php?page=view\\_noticias&id=368&externo=banner&langSite=es](http://www.ciae.uchile.cl/index.php?page=view_noticias&id=368&externo=banner&langSite=es)
- Cetrángolo, O., & Curcio, J. (2017a). Financiamiento y gasto educativo en América Latina (Serie Macroeconomía del Desarrollo, 192). Cepal. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42403-financiamiento-gasto-educativo-america-latina>
- Cetrángolo, O., & Curcio, J. (2017b). Financiamiento y gasto educativo en América Latina, a partir de la última generación de reformas. Seminario Regional de Política Fiscal, Santiago de Chile, 24.
- Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006). Informe Final de Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación. Chile. [http://www.opech.cl/bibliografico/doc\\_movest/informe\\_final\\_consejo\\_asesor2.pdf](http://www.opech.cl/bibliografico/doc_movest/informe_final_consejo_asesor2.pdf)
- Cox, C. (2012). Política y políticas educacionales en Chile 1990-2010. Revista Uruguaya de Ciencia Política, 21(1), 13-42. <https://www.redalyc.org/pdf/2973/297325499002.pdf>
- Crispi, J., Vega, A., Cooper, A., & Roeschmann, J. (2004). Reasignaciones presupuestarias en Chile conceptualización y análisis cuantitativo (Serie Estudios de Finanzas Públicas). DIPRES, Ministerio de Hacienda. <http://bibliotecadigital.dipres.gob.cl/handle/11626/1770>
- Darville, P., & Rodríguez, J. (2019) Institucionalidad, financiamiento y rendición de cuentas en educación (Serie Estudios de Finanzas Públicas). DIPRES, Ministerio de Hacienda [http://bibliotecadigital.dipres.gob.cl/bitstream/handle/11626/1797/2007\\_Institucionalidad%20Rendicion%20Cuentas%20Educacion.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliotecadigital.dipres.gob.cl/bitstream/handle/11626/1797/2007_Institucionalidad%20Rendicion%20Cuentas%20Educacion.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Donoso-Díaz, S., Arias-Rojas, O., & Reyes-Araya, D. (2021). Tendencias del financiamiento público y dilemas de la política educacional chilena (1999-2018). *Lecturas de Economía*, (95), 167-197. <https://doi.org/10.17533/udea.le.n95a343163>
- Donoso-Díaz, S., Reyes-Araya, D., & Arias-Rojas, O. (2021). *La gratuidad como espejismo del fin del mercado de la educación superior en Chile: Debates sobre las políticas de financiamiento para mayor equidad* (Documento de Trabajo). Universidad de Talca, Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional.
- Gallego, F., & Sapelli, C. (2007). El financiamiento de la educación en Chile: Una evaluación. *Revista Pensamiento Educativo*, 40(1), 263-284. <http://pensamientoeducativo.uc.cl/index.php/pel/article/view/25511>
- Goff, B. (1988). Persistence in Government Spending Fluctuations: New Evidence on the Displacement Effect. *Public Choice*, 97(1-2), 141-157. <https://doi.org/10.1023/A:1004904305228>
- González, P. (2003). Estructura institucional, recursos y gestión en el sistema escolar chileno. In C. Cox (Ed.), *Políticas educacionales en el cambio de siglo: La reforma del sistema escolar en Chile* (pp. 213-252). Editorial Universitaria.
- Hanushek, E., & Woessmann L. (2015). *The knowledge capital of nations: Education and the economics of growth*. The MIT Press Book.
- Jofré, G. (1988). El sistema de subvenciones en educación: La experiencia chilena. *Estudios Públicos*, (32), 193-237. <https://estudiospublicos.cl/index.php/cep/article/view/1558/2658>
- Kopits, G. (Ed.). (2004). *Rules-based fiscal policy in emerging markets: Background, analysis, and prospects*. Palgrave Macmillan.
- Kremerman, M. (2009). *Radiografía del financiamiento de la educación chilena: Diagnóstico, análisis y propuestas*. OPECH. <http://www.opech.cl/Libros/doc3.pdf>
- Ley n. 18.962, de 7 de marzo de 1990. (1990). Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE). Santiago de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30330>

- Ley n. 20.248, de 25 de enero de 2008.* (2008). Establece Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP). Santiago de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=269001>
- Ley n. 20.370, de 17 de agosto de 2009.* (2009). Establece la Ley General de Educación (LGE). Santiago de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1006043>
- Ley n. 20.845, de 29 de mayo de 2015.* (2015). De inclusión escolar que regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado. Santiago de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1078172>
- Ley n. 21.040, de 16 de noviembre de 2017.* (2017). Crea el Sistema de Educación Pública. Diario Oficial de la República de Chile. <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2017/11/24/41916/01/1308351.pdf>
- Ley n. 21.091, de 11 de mayo de 2018.* (2018). Sobre Educación Superior. Santiago de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1118991>
- Lindert, P. (2004). *Growing public: Social spending and economic growth since the eighteenth century* (Vol. 1). Cambridge University Press.
- Lybeck, J. A., & Henrekson, M. (Eds.). (1988). *Explaining the growth of government* (Vol. 171). Elsevier Science Ltd.
- Marcel, M., Guzmán, M., & Sanginés, M. (2012). *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/14253/presupuestos-para-el-desarrollo-en-america-latina>
- Marcel, M., & Tokman, C. (2005). ¿Cómo se financia la educación en Chile? *Estudios de Finanzas Públicas*. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda. [http://opech.cl/bibliografico/Doc\\_Financiamiento/financiamiento\\_educacion.pdf](http://opech.cl/bibliografico/Doc_Financiamiento/financiamiento_educacion.pdf)
- Ministerio de Educación. (2018). *Indicadores de la Educación en Chile, 2010-2016*. Centro de Estudios, División de Planificación y Presupuesto. [https://centroestudios.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/100/2018/03/INDICADORES\\_baja.pdf](https://centroestudios.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/100/2018/03/INDICADORES_baja.pdf)
- Ministerio de Hacienda. (2017). *Balance de Gestión Integral*. Ministerio de Educación, Subsecretaría de Educación (Balances de Gestión Integral período 2010-2017). DIPRES.
- Ministerio de Hacienda. (2019). *Ciclo Presupuestario*. DIPRES. <http://www.dipres.cl/598/w3-article-3699.html>
- Morduchowicz, A. (2019). El financiamiento educativo argentino. *Propuesta Educativa*, 2(52), 11-23. <http://propuestaeducativa.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2020/05/PropuestaEducativa52-Dossier-Morduchowicz.pdf>
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. (2017a). *Revisión de recursos escolares: Chile*. OECD-Ministerio de Educación (traducción). <http://www.oecd.org/chile/oecd-reviews-of-school-resources-chile-2017-9789264287112-es.htm>
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. (2017b). *Educación en Chile. Evaluación de Políticas nacionales de Educación*. OECD Publishing. <https://www.oecd.org/chile/educacion-en-chile-9789264288720-es.htm>
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. (2018). *Chile, en Education at a Glance 2018: OECD Indicators*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/kpiu8i-es>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2017). *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha Social en Chile*. PNUD. <https://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/poverty/desiguales--origenes--cambios-y-desafios-de-la-brecha-social-en-.html>
- Raczynski, D., & Salinas, D. (2009). Prioridades, actores y procesos en la gestión municipal de la educación. In M. Marcel, & D. Raczynski (Eds.), *La asignatura pendiente: Claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile* (pp. 77-97). Uqbar Editores.
- Rodríguez, J., Chamorro, J., & Vega, A. (2016). Principales tendencias del gasto fiscal en el período 2001-2015. *Estudios de Finanzas Públicas*. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda. [http://www.dipres.gob.cl/598/articles-147065\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/598/articles-147065_doc_pdf.pdf)

- Romagüera, P., & Gallegos, S. (2011). Financiamiento de la educación en Chile: Desafíos de calidad y equidad. In A. Bárcena, & O. Kacef (Comp.), *La política fiscal para el afianzamiento de las democracias en América Latina. Reflexiones a partir de una serie de estudios de caso*. (pp. 159-183). Cepal-PNUD. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/4181?locale-attribute=en>
- Serrano, C., & Berner, H. (2002). *Chile: Un caso poco frecuente de indisciplina fiscal (bailout) y endeudamiento encubierto en la educación municipal*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://core.ac.uk/download/pdf/6442058.pdf>
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2000). Ministerio del Interior, Gobierno de Chile. Elementos a considerar en una política de descentralización. Santiago de Chile, abril.
- Treviño, E. (2018). Diagnóstico del sistema escolar: Las reformas educativas 2014-2017. In I. Sánchez (Ed.), *Ideas en educación II. Definiciones en tiempos de cambio* (pp. 133-166). Ediciones UC.
- Von Gersdorff, H. (2018). El proceso presupuestario en Chile: Opciones de reforma. In I. Aninat, & S. Razmilic (Eds.), *Un Estado para la ciudadanía: Estudios para su modernización* (pp. 533-574). Centro de Estudios Públicos. [https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20180416/20180416105800/libro\\_un\\_estado\\_para\\_la\\_ciudadania\\_vogersdorff.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20180416/20180416105800/libro_un_estado_para_la_ciudadania_vogersdorff.pdf)
- Wildavsky, A. (1986). *A comparative theory of budgetary processes*. Little, Brown & Co.
- Wildavsky, A. (1992). Political implications of Budget Reform: A retrospective. *Public Administration Review*, 52(6), 594-599. <https://doi.org/10.2307/977170>

### Nota sobre la autoría

Los tres autores participaron en todas las fases del artículo, escritura, procesamiento, de datos y análisis.

### Disponibilidad de datos

Los datos subyacentes al texto de la investigación se informan en el artículo.

### Cómo citar este artículo

Donoso-Díaz, S., Arias-Rojas, Ó., & Reyes-Araya, D. (2021). Presupuesto de educación pública y macropolítica educacional chilena: Hallazgos y debates. *Cadernos de Pesquisa*, 51, Artículo e07557. <https://doi.org/10.1590/198053147557>

## Anexo 1: Ítems de gasto que no son de Subvención Escolar

**Educación Superior:** Incluye los aportes del Estado a las universidades del Consejo de Rectores (Decreto Ley N° 4/1981), otros aportes directos a instituciones de Educación Superior y los aportes dirigidos a créditos y becas (principalmente al Fondo Solidario de Crédito Universitario y el Crédito con Aval del Estado) y el financiamiento de la gratuidad en Educación Superior.

**Alimentación, Salud y Becas:** Programas de alimentación escolar, salud y becas en el sistema escolar. Gasto ejecutado principalmente por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB). Se incluyen los programas de alimentación en el sistema escolar, así como los de salud y becas a estudiantes de enseñanza básica y media.

**Gestión y Administración:** Agrupa gastos en personal, prestaciones de seguridad social, bienes de consumo y servicios, gastos de inversión, operacionales y de servicio de la deuda pública para la marcha del MINEDUC.

**Innovación Educativa no regular:** iniciativas que impactan directamente en la gestión pedagógica o directiva a nivel de los establecimientos escolares, o en grupos específicos de estudiantes discriminados o en situación de vulnerabilidad socioeducativa (estudiantes vulnerables, adultos, educación especial, estudiantes indígenas, entre otros), y que no son financiados por la vía de recursos de subvención regular y SEP.

**Perfeccionamiento Profesional y Estímulo Docente:** Se refiere a gastos destinados específicamente a remuneraciones docentes y a perfeccionamiento profesional de los docentes.

**Recursos Educativos:** Gastos en textos escolares, computación e informática y otros similares.

**Ciencia e Innovación:** Ejecutado principalmente por la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) y destinados a la Corporación de Fomento (CORFO). Se trata de fondos dirigidos a investigadores para estimular la investigación científica y también el desarrollo de iniciativas de divulgación científica. No se incluyen las becas de postgrado (en los últimos años han estado en torno del 0,35% del PIB).

**Cultura y Artes:** Apoyar y difundir actividades culturales, ejecutados en el periodo 1999-2018 principalmente por la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (DIBAM) y el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA).

Recibido el: 29 JUNIO 2020 | Aprobado para publicación el: 23 AGOSTO 2021



Este es un artículo de acceso abierto que se distribuye en los términos de la licencia Creative Commons, tipo BY-NC.