

PRESUPUESTO 2022: ¿CÓMO SE ABORDARÁN LOS PRINCIPALES DESAFÍOS EN EDUCACIÓN?

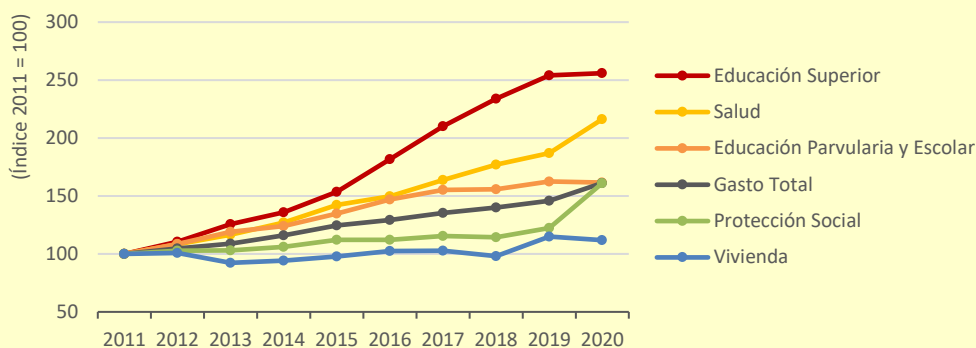
- En el presente documento revisamos de qué manera el proyecto de Ley de Presupuestos del MINEDUC para 2022 busca responder a los desafíos más apremiantes que aquejan al sector. A nuestro juicio, la principal prioridad para el próximo año debe ser favorecer la continuidad del proceso educativo, el aprovechamiento de los recursos disponibles y la realización de programas e iniciativas que apunten a la recuperación de los aprendizajes y el bienestar de los niños.
- Primero están los recursos para financiar el funcionamiento regular de los establecimientos escolares, donde las subvenciones a escuelas y liceos son el ítem más cuantioso, con \$ 5,8 billones.
- En segundo lugar, el presupuesto 2022 continúa invirtiendo en el mejoramiento de la infraestructura y la revitalización de establecimientos públicos, lo que constituye un apoyo para mejorar de manera sostenida las condiciones que ofrecen las escuelas a sus alumnos. Asimismo, se contemplan recursos para seguir avanzando en el mejoramiento de la conectividad de las escuelas.
- Por último, se asignan \$ 48 mil millones para las iniciativas a realizar por el MINEDUC en 2022, que tienen como propósito apoyar a las escuelas en la recuperación de los aprendizajes y el mejoramiento de la calidad de la educación.

En los últimos 10 años, los recursos públicos destinados a educación crecieron de forma significativa. De acuerdo con información de la DIPRES, experimentaron un alza de 77%, mientras que, si distinguimos por nivel educativo, se calculan incrementos de 62% en educación parvularia y escolar y 156% en educación superior. Como muestra el Gráfico N° 1, estos porcentajes se encuentran por encima de otras áreas de interés social como vivienda y protección social, y en el caso de la educación superior, el alza se encuentra además muy por encima del aumento experimentado por el gasto público total, que en el mismo período fue de 61%.

Lo anterior es consecuencia de que, de una u otra forma, en el debate político se ha ido instalando la idea de que el aumento en el gasto es la principal -y a ratos única- manera de resolver los problemas que aquejan a este sector. Y, mientras tanto, no existe la misma inquietud por cautelar el modo en que se gastan los recursos ni evaluar los resultados que se logran en virtud de ellos.

156% CRECIÓ EL GASTO EN EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA ÚLTIMA DÉCADA

Gráfico N° 1: Aumento del gasto público total y por área*, 2011 a 2020



*Respecto al año 2011 (índice = 100).

Fuente: LyD a partir de Informe de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2020.

Esto ha llevado a la priorización de áreas que, si bien otorgan réditos políticos, no necesariamente se sustentan en las recomendaciones de los especialistas, como ocurrió con la introducción del financiamiento gratuito de la educación superior desde 2016 y como está ocurriendo hoy mismo con las propuestas de candidatos presidenciales de condonar las deudas del Crédito con Aval del Estado (CAE). Del mismo modo, año a año somos testigos de la resistencia de legisladores y autoridades a reasignar y recortar gastos, aun desde iniciativas de mal desempeño o poco relevantes, pues ello se percibe como un perjuicio, en lugar de la oportunidad de lograr mayor eficiencia en la gestión y en la resolución de las principales problemáticas.

Es por ello que, en esta oportunidad, como una forma de superar esa mirada que a nuestro juicio es muy limitada, decidimos analizar el proyecto de Ley de Presupuestos del Ministerio de Educación (MINEDUC) para el año 2022 desde una perspectiva alternativa, revisando ya no en qué áreas específicas se producen las más notorias variaciones de gasto, sino más bien preguntándonos de qué manera la asignación de los recursos busca responder a los desafíos más apremiantes que hemos identificado que aquejan al sector¹.

EL PRINCIPAL DESAFÍO: FAVORECER EL NORMAL FUNCIONAMIENTO DE LAS ESCUELAS Y LA RECUPERACIÓN DE LOS APRENDIZAJES

Debido a la prolongada suspensión de las clases presenciales producto de la pandemia y a la reticencia de algunos sectores a retornar a las aulas, el MINEDUC ha estimado una pérdida importante en los aprendizajes, un aumento de las brechas

y un deterioro en las condiciones socioemocionales de los niñosⁱⁱ. Esto se suma a los desafíos que ya exigían al sistema escolar antes de la pandemia. Es por ello que, a nuestro juicio, la principal prioridad en educación para el próximo año debe ser favorecer la continuidad del proceso educativo, el aprovechamiento de los recursos disponibles -especialmente en un contexto de estrechez fiscal- y la realización de programas e iniciativas que apunten a la recuperación de los aprendizajes y el bienestar de los niños.

En primer lugar, hay que señalar que un 76% de los recursos públicos asignados al MINEDUC para el próximo año corresponde al financiamiento de leyes permanentesⁱⁱⁱ, es decir, materias que no pueden ser modificadas en el corto plazo por la sola iniciativa del gobierno. Entre éstas se encuentran los recursos para financiar el funcionamiento regular de los establecimientos escolares, donde las subvenciones a escuelas y liceos son el ítem más cuantioso, representando 4 de cada 10 pesos del gasto total del MINEDUC. Éstas se ponen a disposición para que sean los propios establecimientos los que las gestionen en virtud de su propia autonomía, aunque cumpliendo con los requisitos que cada una conlleva y rindiendo cuentas a la Superintendencia. En la Tabla N° 1 se presentan los montos asociados a dichas subvenciones, los que en 2022 totalizarán \$ 5,3 billones.

\$ 5,3 BILLONES ANUALES EN SUBVENCIONES PARA LA OPERACIÓN DE ESCUELAS Y LICEOS

Tabla N° 1: Subvenciones a establecimientos escolares

	Millones de \$
Subvención de Escolaridad (Base)	3.763.095
Subvención Escolar Preferencial (SEP)	1.005.293
Aporte por Gratuidad	333.300
Subvenciones para fines específicos	244.025
Total	5.345.713

Fuente: Proyecto de Ley de Presupuestos 2022.

En ese contexto, desde el año 2020 -debido a la pandemia-, hay dos iniciativas que han favorecido un mejor aprovechamiento de estos recursos por parte de las escuelas y que valen la pena destacar: la flexibilización en los requisitos para el uso de la Subvención Escolar Preferencial (SEP) y la corrección que se aplicó de manera excepcional al cálculo de la Subvención Base, de manera que la suspensión de la presencialidad y el alza en la inasistencia no significaran una caída en los recursos percibidos. Esto permitió a los establecimientos tener ingresos por encima de lo normal durante el período y les dio la oportunidad de realizar mejoras de diversa índole que posibilitaran el retorno a las clases presenciales.

En segundo lugar, el presupuesto 2022 continúa invirtiendo en el mejoramiento de la infraestructura y la revitalización de establecimientos públicos, así como en el

equipamiento de establecimientos de educación técnico profesional (Tabla N° 2). Ello constituye un apoyo para mejorar de manera sostenida las condiciones que ofrecen las escuelas a sus alumnos, lo que resulta clave mientras haya restricciones producto de la pandemia. Con todo, queda la duda respecto a la eficacia con que se asignan y aprovechan dichos recursos, que históricamente tienen una ejecución muy lenta. Por ejemplo, en lo que dice relación con los fondos para el mejoramiento de la infraestructura, la ejecución al 31 de agosto del presente año llegaba sólo a 44% del presupuesto vigente, mientras que la parte del Fondo de Apoyo a la Educación Pública que va destinado a las municipalidades apenas alcanza un 26%.

§ 253 MIL MILLONES PARA EL MEJORAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA ESCOLAR

Tabla N° 2: Recursos para infraestructura y revitalización de escuelas y liceos

	Millones de \$
Fondo de Apoyo a la Educación Pública (FAEP)	104.400
Infraestructura establecimientos públicos	139.900
Equipamiento Establecimientos TP ^{iv}	8.884
Total	253.184

Fuente: Proyecto de Ley de Presupuestos 2022.

En tercer lugar, tal como muestra la Tabla N° 3, se contemplan recursos para seguir avanzando en el mejoramiento de la conectividad de las escuelas, lo que se enmarca en el objetivo de que hacia 2030 estén todas conectadas a internet, así como ir aumentando la velocidad de la conexión. De igual forma, se disponen recursos para la entrega de equipos y accesorios a estudiantes de 7° básico (becas TIC's). Esto representa un objetivo de gran relevancia luego de que la pandemia obligara a la realización de clases remotas y si bien en adelante debe ser prioritario mantener la presencialidad, se trata de una herramienta complementaria de gran utilidad que aún se debe seguir desarrollando.

EN 2022 SE CONTINUARÁ INVIRTIENDO EN CONECTIVIDAD

Tabla N° 3: Recursos para conectividad y equipos

	Millones de \$
Subsecretaría de Telecomunicaciones	15.889
Innovación educativa ^v	7.437
Becas Acceso TIC's ^{vi}	7.669
Total	30.995

Fuente: Proyecto de Ley de Presupuestos 2022.

Por último, entre las iniciativas a realizar por el MINEDUC en 2022 que tienen como propósito la recuperación de los aprendizajes y el mejoramiento de la calidad de la educación -adicional a los recursos que gestionan las propias escuelas, los que como vimos representan el grueso del total-, a continuación, se destacan las siguientes asignaciones y sus respectivos programas, que suman un total de \$ 48.208 millones.

- Evaluaciones de aprendizaje de la Agencia de Calidad de la Educación (\$ 13.249 millones): recursos para la medición de logros de aprendizaje, para evaluaciones formativas y diagnósticas, así como visitas de orientación a las escuelas.
- Asesoría y apoyo a la Educación Escolar por parte del MINEDUC, en concordancia con los planes y programas de estudio de los establecimientos educacionales (\$ 11.115 millones). Destacan los siguientes programas: Planes Leo y Sumo Primero^{vii}, Escuelas Arriba^{viii}, Programa Nacional de Lectura^{ix}, Plan Nacional de Escritura^x, Plan de Deserción Escolar^{xi}.
- Transversalidad Educativa, Convivencia Escolar y Prevención del Consumo de Drogas^{xii} (\$ 3.975 millones).
- Educación de Adultos y Reinserción (\$ 11.148 millones), donde destacamos el programa de reinserción escolar^{xiii}.
- Transporte escolar rural (\$ 1.468 millones).
- Recursos para Liceos Bicentenario de Excelencia (\$ 7.253 millones), lo que comprende el financiamiento de acciones destinadas al fortalecimiento de la calidad, formación de equipos docentes y directivos y proyectos de innovación.

Considerando el enorme desafío que significará la recuperación y nivelación de aprendizajes en los próximos años, vemos con buenos ojos que el MINEDUC presente una estrategia para cumplir con su rol de apoyo a las escuelas de bajo desempeño. Es de esperar que cada una de estas iniciativas vaya siendo evaluada de forma oportuna y que así se vayan haciendo los ajustes necesarios para lograr los resultados requeridos.

UN ESFUERZO QUE APENAS COMIENZA CON EL PRESUPUESTO

Como se señaló al inicio, la discusión educativa de los últimos años se ha centrado excesivamente en la asignación de recursos y en menor medida en las acciones que se toman en virtud de éstos. El presupuesto 2022 considera una suma significativa de dinero para el funcionamiento del sistema escolar, para inversión en infraestructura, revitalización de los establecimientos y para avanzar en conectividad, así como también en financiar la labor diagnóstica de la Agencia de Calidad y el apoyo que debe brindar el MINEDUC.

El sistema educativo se encuentra hoy frente a un desafío enorme producto de los retrocesos y dificultades que ha traído la pandemia y la suspensión de clases presenciales, lo que se suma a las problemáticas e inequidades que ya existían desde antes. Ad portas de ser aprobado, la asignación de los recursos que presenta

el proyecto de presupuestos 2022 representa apenas una parte para hacerse cargo, pero el deber de utilizar y aprovechar de forma eficaz dichos recursos pasa ahora a las escuelas y comunidades, así como a las autoridades y funcionarios a cargo de los programas de apoyo.

ⁱ El análisis se realiza sobre el proyecto ingresado por el Ejecutivo, sin considerar los cambios que se produjeron durante la tramitación, los que, en todo caso, no alteran las conclusiones.

ⁱⁱ Ver Temas Públicos 1485-1 (marzo 2021) en <https://lyd.org/wp-content/uploads/2021/03/TP-1485-INICIO-ANO-ESCOLAR-Y-APERTURA-ESCUELAS.pdf>

ⁱⁱⁱ Fuente: DIPRES.

^{iv} Para gastos en equipamiento, mobiliario y las capacitaciones docentes requeridas para su implementación.

^v Financiamiento destinado a la incorporación de tecnologías de información: equipamiento, licencias, softwares, servicios de asistencia técnica pedagógica, servicios de formación (capacitaciones, talleres, cursos y similares y los gastos necesarios para su realización), conexión a internet, servicios de consultoría, estudios, evaluaciones, asesorías y materiales educativos impresos y/o digitales.

^{vi} Recursos destinados a la adquisición, masterizado, almacenaje y distribución de equipos informáticos y accesorios, además de equipamiento y servicios de conectividad a estudiantes de 7° básico.

^{vii} El programa busca abordar la dificultad de estudiantes de establecimientos que reciben subvención y que llegan a 4° básico sin adquirir de manera satisfactoria los conocimientos y habilidades lectoras y matemáticas. Más información en: <https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/programas/80843/2021/3>

^{viii} El programa busca apoyar a establecimientos en Categoría de Desempeño Insuficiente mediante la nivelación de contenidos, la prevención del ausentismo escolar y el acompañamiento a equipos directivos. Más información en: <https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/programas/77243/2021/3>

^{ix} El programa busca fortalecer el apoyo en el proceso de lectura en prekínder, kínder, 1° y 2° básico y escuelas rurales, entregando herramientas pedagógicas a docentes y comunidades. Se entregan bibliotecas de aula, se realizan talleres de estrategias de lectura y campañas de apoyo al fomento lector. Más información en: <https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/programas/60128/2021/3>

^x El programa busca apoyar a estudiantes de enseñanza básica y media para desarrollar la habilidad de la escritura libre, mediante la entrega de material educativo a estudiantes, la instalación de capacidades para la implementación del Plan nacional de Escritura y el desarrollo de instancias de promoción de la escritura. Más información en: <https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/programas/80846/2021/3>

^{xi} Ofrece cupos para estudiantes en proyectos de reingreso y reinserción escolar, incluyendo implementación de proyectos de integración e inclusión, atendiendo a la realidad de escuelas con alto índice de vulnerabilidad. Asimismo, considera recursos para tutorías a estudiantes y capacitación a docentes en retención escolar.

^{xii} Para asesoría a establecimientos en convivencia escolar y apoyo a centros de alumnos, iniciativas asociadas al fortalecimiento de factores protectores para la prevención de riesgos, material pedagógico asociado al aprendizaje socioemocional y proyectos para la formación integral y convivencia escolar.

^{xiii} El programa busca a niños y jóvenes de 10 a 21 años que presentan interrupción de su trayectoria escolar, mediante la implementación de iniciativas que promuevan la retención y permanencia, y la realización de intervenciones para la reinserción de quienes se encuentran fuera del sistema escolar. Más información en: <https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/programas/5137/2021/3>