TEMAS PÚBLICOS
www.lyd.org
Nº 1618 -2
16 de noviembre 2023
ISSN 0717-1528

PRESUPUESTO EDUCACIÓN 2024: 45% DEL MAYOR GASTO IRÁ A GRATUIDAD Y SÓLO 0,8% A LA REACTIVACIÓN EDUCATIVA

- Al examinar qué explica el mayor gasto del MINEDUC para el próximo año, encontramos que un 45% del mayor gasto irá a financiar la Gratuidad y sólo 0,8% al mejoramiento educativo. Así también, vemos que caen los recursos para educación parvularia.
- La gratuidad es una política que demanda cuantiosos recursos, sin embargo, a la fecha no existe información sobre su impacto sobre el acceso a educación superior.
- Del mismo modo, urge evaluar la conveniencia de que existan 15 Centros de Formación Técnica estatales, los que recibirán un promedio de $2,13 millones por estudiante –sin considerar lo que reciben por gratuidad-, a pesar de los problemas que exhiben y de ni siquiera haberse acreditado.

El Congreso se encuentra tramitando el proyecto de ley de presupuestos del sector público para 2024 y, dada su relevancia, en el presente documento analizamos los recursos destinados a educación. El gasto total[1] del Ministerio de Educación (MINEDUC) para el próximo año aumentará en 4,2% real, equivalente a $597,7 mil millones adicionales, con lo que llegará a $14,89 billones.

En la Tabla N°1 se desglosan los principales componentes de cada uno de los ámbitos que componen esta cartera, donde se observa que la mayor parte de los recursos irá a la Educación Escolar -lo que es coherente con la mayor cantidad de estudiantes y cursos que ésta posee-, en tanto que la mayor alza porcentual (9,1%) será para la Educación Superior. Así también, se observa una caída en los recursos para el financiamiento de jardines infantiles, lo que si bien se explica por la reducción en las transferencias para infraestructura -en línea con la baja ejecución que éstas suelen presentar cada año-, de todas formas, da cuenta de la falta de prioridad que se otorga a este nivel, a pesar de su relevancia en el desarrollo futuro de los estudiantes.

[1] El gasto total excluye las asignaciones que van "bajo la línea", es decir, que en términos contables no son un gasto propiamente tal, como es la amortización de la deuda o la recompra de cartera del Crédito con Aval del Estado (CAE), que no representa un gasto sino un desembolso que se espera recuperar en el futuro.

TEMAS PÚBLICOS
www.lyd.org
Nº 1618 -2
16 de noviembre 2023
ISSN 0717-1528

LA MAYOR PARTE DEL GASTO SE DESTINA A EDUCACIÓN ESCOLAR, MIENTRAS QUE EL AUMENTO MÁS IMPORTANTE VA A EDUCACIÓN SUPERIOR

Tabla N°1: Resumen líneas programáticas MINEDUC, años 2023 y 2024

(Millones de $ 2024)	Presupuesto 2023	Presupuesto 2024	Diferencia	Dif. %
1) Jardines Infantiles	**1.140.175**	**1.128.346**	**-11.829**	**-1,0%**
Gasto de operación	943.140	967.584	24.444	2,6%
Gasto de capital	110.103	64.565	-45.538	-41,4%
Programas de apoyo	784	602	-182	-23,3%
2) Educación Escolar	**9.795.529**	**10.125.321**	**329.792**	**3,4%**
Subvenciones escolares	7.027.646	7.167.832	140.187	2,0%
Asignaciones y retiro docentes y asistentes	1.332.133	1.418.989	86.856	6,5%
Nueva Educación Pública	367.571	372.498	4.927	1,3%
Mejoramiento de la Calidad y Desarrollo Docente	149.934	161.721	11.787	7,9%
Ayudas en Establecimientos	918.246	1.004.281	86.035	9,4%
3) Educación Superior	**2.910.009**	**3.175.981**	**265.972**	**9,1%**
Financiamiento estudiantil	2.290.201	2.573.178	282.977	12,4%
Financiamiento institucional	549.855	535.350	-14.505	-2,6%
Otros	69.953	67.453	-2.500	-3,6%
4) Gastos Operación	**403.439**	**435.413**	**31.975**	**7,9%**
5) Otros	**784.183**	**820.850**	**36.667**	**4,7%**
Presupuesto Total Neto	**15.033.335**	**15.685.912**	**652.577**	**4,3%**
Gasto Total (excluyendo ítems bajo la línea)	**14.289.288**	**14.886.984**	**597.696**	**4,2%**

Fuente: Elaboración propia a partir de Líneas Programáticas, DIPRES.

Al examinar con más detalle qué explica el mayor gasto para el próximo año, se identifican cuatro áreas que sobresalen por la magnitud de su incremento:

1. **Gratuidad y Becas de Arancel para la Educación Superior**, que experimentan un alza de $281,9 mil millones (equivalentes a un 14,9%), debido a los recursos para la gratuidad (que crecen un 16%). Dado que este programa no amplía su cobertura, el mayor gasto se explica por nuevas instituciones elegibles.
2. **Subvenciones Escolares**, que experimentan un alza de $140,2 mil millones (2%), debido principalmente al incremento en los recursos para la Subvención Base y para la Subvención Especial Preferencial (SEP), aunque éstas no presentarán un aumento real en su monto por estudiante.
3. **Asignaciones para avanzar en la implementación de la Carrera Docente**, que experimentarán un alza de $102,4 mil millones (10,1%) o bien $91,8 mil millones netos si se añade la reducción de asignaciones que a su vez se van reemplazando.
4. **Programas de Alimentación Escolar y Preescolar de JUNAEB**, que experimentarán un alza de $99,4 mil millones (11%) debido al incremento en el precio de las raciones por el reajuste del salario mínimo.

ISSN 0717-1528

Como contrapartida, las mayores reducciones se encuentran en los recursos para financiar el CAE (-$48,9 mil millones) debido a la menor demanda por este beneficio; en las transferencias para infraestructura de jardines infantiles (-$45,5 mil millones); y para los Centros de Formación Técnica estatales (-$13,3 mil millones).

GRATUIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR CONCENTRA EL MAYOR AUMENTO

Para 2024, la mayor parte del gasto en Educación Superior se entregará como financiamiento estudiantil y principalmente vía gratuidad, que representará un 62% del total. En cambio, 18% se entregará como financiamiento institucional, esto es, como aportes para las instituciones de educación superior: 11% son fondos dirigidos exclusivamente a las universidades estatales y 6% a universidades privadas, principalmente las pertenecientes al CRUCh[2], mientras que 1% va dirigido a los 15 Centros de Formación Técnica (CFT) estatales creados por la Ley 20.910 de 2016.

Se contemplan $1.956 mil millones para la gratuidad, $270 mil millones más que el presente, previsiblemente por el ingreso de una nueva universidad[3]. Esta alza representa un 45% del aumento en el gasto total del MINEDUC, lo que da cuenta de la envergadura de este beneficio que se inició en 2016 y que se ha extendido gradualmente hasta los estudiantes del 60% de menores recursos de 38 universidades, 22 CFTs y 9 institutos profesionales que se encuentran suscritos.

A la fecha no existe una evaluación oficial sobre el impacto que la gratuidad ha tenido en el acceso a Educación Superior. Los datos disponibles indican que, por un lado, no ha habido un cambio en la trayectoria de la cobertura de este nivel educativo luego de la introducción de esta política que sugiera un impacto positivo en promedio ni entre el decil más pobre de la población (ver Gráfico N°1). Asimismo, un estudio estimó que la gratuidad tuvo un impacto nulo en la primera cohorte que pudo beneficiarse de ella en 2016, en la medida que no produjo una mejora en el acceso inmediato a educación superior de la población más expuesta al beneficio, esto es, de los alumnos prioritarios egresados de enseñanza media científico-humanista[4].

Es por ello que, transcurridos 8 años desde la introducción de la gratuidad, el Estado debiera encargar una evaluación externa para medir tanto su impacto en el acceso,

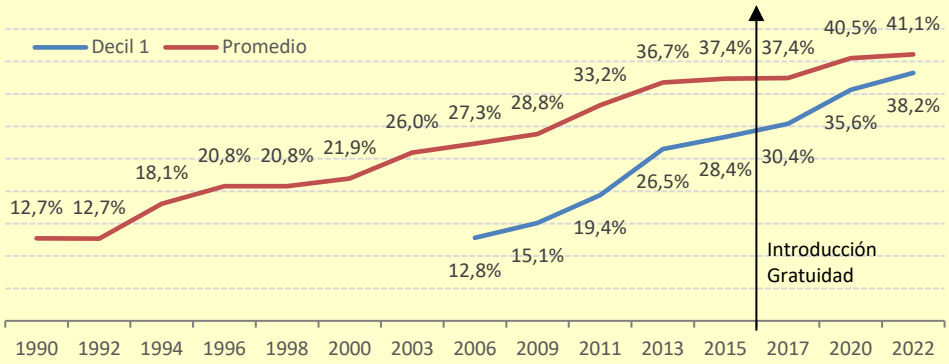
[2] Estos porcentajes se calculan considerando que históricamente un 60% del Aporte Fiscal Directo se entrega a universidades estatales y un 40% a universidades privadas del CRUCh.
[3] Universidad de las Américas.
[4] Arzola, M. (2021). *Análisis del impacto de la gratuidad: ¿mejoró la equidad en el acceso a educación superior?* Libertad y Desarrollo, Serie Informe Social N°187 (marzo 2021). Ver aquí.

ISSN 0717-1528

como en otros aspectos del sistema de Educación Superior, de manera de identificar espacios de mejora y propuestas para mejorar la eficiencia del gasto público.

NO HAY EVIDENCIA DE QUE LA GRATUIDAD HAYA MEJORADO LA EQUIDAD EN EL ACCESO A EDUCACIÓN SUPERIOR

Gráfico N°1: Cobertura Neta de Educación Superior (población de 18 a 24 años)



Fuente: Elaboración a partir de Encuesta CASEN 2022.

¿SE JUSTIFICA LA EXISTENCIA DE 15 CFT ESTATALES?

Otro de los programas que han entrado en funcionamiento en la última década son los 15 CFT estatales que se han creado desde 2016. Para 2024 se contempla entregarles $24 mil millones: $8,8 mil millones para gastos corrientes (+35%) y $15,2 mil millones para infraestructura (-50,7%). Esto equivale, en promedio, a $1,6 mil millones por cada CFT o bien a $2,13 millones por estudiante, no muy distinto al arancel anual en instituciones del ámbito técnico[5]. Sin embargo, a ello debe también añadirse los recursos públicos que estos reciben vía gratuidad, considerando que un 73,8% de sus estudiantes son beneficiarios de ella[6], y que se estiman en alrededor de $1,7 millones promedio por alumno[7].

Atendidos estos montos, cabe preguntarse sobre la conveniencia de destinar tan abultada suma a instituciones que, primero, no han logrado posicionarse como una alternativa de calidad. Según información del Consejo Nacional de Educación (CNED), a la fecha el único que ha logrado obtener la acreditación del Estado es el CFT de

[5] Según lo reportado por la Subsecretaría de Educación Superior, el promedio de los aranceles anuales de las carreras ofrecidas por centros de formación técnica e institutos profesionales es de $2,2 millones. Ver aquí.
[6] Según lo reportado por el CNED para el año 2022.
[7] Valor estimado a partir de los aranceles regulados.

ISSN 0717-1528

Tarapacá. Asimismo, que tampoco han sido capaces de atraer ni retener[8] suficientes estudiantes para ser sostenibles financieramente. Ello en un contexto en que, de acuerdo a un análisis de Acción Educar[9], un 79,5% de los programas ofrecidos por los CFT estatales tienen equivalencia al menos con un programa ya ofrecido por alguna institución privada en la misma región y un 26,2% en la misma comuna.

En suma, esta es otra política que debe ser estudiada para evaluar la conveniencia de seguir destinando recursos a estas instituciones entre las cuales hay algunas que no parecen haber logrado agregar valor a la oferta educativa regional.

¿Y QUÉ HAY DE LA REACTIVACIÓN EDUCATIVA?

Considerando la crisis por la que atraviesa el sistema escolar debido al deterioro en los resultados académicos y la caída en la asistencia, se esperaba que el presupuesto 2024 pusiera el foco en el mejoramiento escolar. Respecto a ello, además de los recursos para el funcionamiento regular de los establecimientos educativos, el gobierno destacó la creación de nuevas asignaciones que formarán parte del Plan de Reactivación Educativa, las que como muestra la Tabla N°1 suman un total de $32 mil millones, esto es, un alza de $21.951 millones respecto al presente año (221%), pero que representan solo un 3,7% del incremento total en el gasto del MINEDUC.

Estas incluyen dos fondos destinados a la educación pública, uno para acciones que se enmarquen dentro del propósito de reactivación educativa y el otro, para el mantenimiento de la infraestructura. Así también, se contemplan recursos para el Plan Nacional de Tutorías, para el programa "A Convivir se Aprende" y otros del MINEDUC, además de una asignación para el financiamiento de iniciativas de formación y desarrollo de habilidades docentes.

EL GOBIERNO DESTACÓ LA ENTREGA DE 31 MIL MILLONES PARA LA REACTIVACIÓN

Tabla N°2: Nuevas asignaciones destinadas al Plan de Reactivación Educativa

(Millones de $ 2024)	2023	2024	Aumento
Fondo para la Reactivación Educativa	9.902	12.420	2.518
Contingencia para Mantención y Reparación de Infraestructura Escolar Pública	0	6.935	6.935
Plan Nacional de Tutorías, Aprendizajes Fundamentales y Convivencia Escolar	0	11.254	11.254
Bienestar Docente	0	1.244	1.244
Total	**9.902**	**31.853**	**21.951**

Fuente: Elaboración propia a partir de Líneas Programáticas, DIPRES.

[8] Según cifras del CNED, la mediana de la retención de primer año en los CFT estatales es de 63,1%, la más baja entre las instituciones del sistema. Ver aquí.

[9] Villaseca, M. (2022). *Análisis de eficiencia y eficacia de la implementación de los CFT estatales*. Acción Educar (octubre 2022). Ver aquí.

ISSN 0717-1528

Si bien se trata de materias que apuntan en la dirección correcta, hay dos limitaciones importantes. La primera es que, para que tengan un impacto positivo, los recursos no bastan; estos deben ser bien gestionados. Por ello es fundamental que el MINEDUC detalle bajo qué criterios se adjudicarán los recursos de los fondos, por qué se deja fuera a los colegios particulares subvencionados (a los que asiste la mayoría de los estudiantes del país), qué tipo de apoyo se entregará para la realización de diagnósticos sobre las brechas educativas que cada establecimiento debe cerrar y de qué manera se irán midiendo los resultados obtenidos en virtud de estos, de tal forma de evaluar su impacto en los objetivos inicialmente establecidos.

Una segunda limitación tiene que ver con la magnitud de los recursos contemplados, que se ubica muy por debajo de los principales incrementos que se dan en otros ítems dentro de la cartera. Más aún, al examinar el origen de estos, se encuentran una serie de reasignaciones entre programas ya existentes que también tienen como propósito colaborar con el mejoramiento educativo, ya sea mediante apoyo técnico pedagógico, prevención de la deserción o bien financiando mejoras en infraestructura y equipamiento, entre otras. De esta forma, una vez que todas las asignaciones relacionadas son consideradas, el alza en 2024 para el mejoramiento educativo será de paupérrimos $4,7 mil millones (+1%), equivalentes a apenas 0,8% del aumento que experimenta el gasto total del MINEDUC.

CONCLUSIONES

Al examinar de manera integral el presupuesto para el MINEDUC, se encuentra que el alza en el gasto se explica principalmente por el financiamiento del funcionamiento del sistema educativo en general y el avance en la implementación de leyes permanentes, como es la gratuidad de la Educación Superior y la Carrera Docente, mientras prioridades claves como la Educación Parvularia y la recuperación de aprendizajes quedan muy relegadas.

En cuanto a los recursos para la Reactivación Educativa, los recursos no son suficientes y no coinciden con la envergadura del desafío que enfrenta el país. Si bien la reasignación de recursos entre programas destinados al mejoramiento educativo podría contribuir con un gasto más eficiente y con una reducción de la fragmentación de la oferta programática, es poco probable que ello se logre, pues no se eliminan asignaciones, sino que sólo se disminuye su tamaño para crear otras nuevas que cuentan con importantes limitaciones. Hace falta conocer más detalles sobre el modo en que se asignarán los nuevos fondos, cómo se medirá su impacto y qué apoyos ofrecerá el MINEDUC para una mejor gestión de estos.