
PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO 2023: ANÁLISIS DE LOS RECURSOS ASIGNADOS A EDUCACIÓN

Autores: César Pérez, Daniel Rodríguez y

Ana María Peñafiel

Documento

Octubre de 2022

Resumen Ejecutivo

- En general, se observa un aumento del presupuesto nacional equivalente a un 4,2% real respecto al año anterior.
- El Ministerio de Educación por su parte, experimenta un aumento de un 5,3% respecto de los recursos asignados este año (2022).
- El mayor aumento de recursos se observa en los programas del capítulo de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (Junaeb), el cual crece en un 14,6% (\$177.573 millones de pesos) respecto del 2022.
- En términos de montos absolutos, el mayor incremento se observa en la partida asociada a las Subvenciones Escolares, la cual se encuentra presente en el capítulo de la Subsecretaría de Educación. En concreto, dicho capítulo experimenta un alza de \$548.102 millones de pesos (equivalente a un alza de 7,4% real).
- Por otro lado, el programa que presenta la mayor variación negativa respecto del año anterior es el de Mejoramiento de la Calidad de la Educación, con una disminución de 14,1% (lo que en términos monetarios implica \$7.077 millones de pesos menos)
- En términos de montos, la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) es el programa que presenta la mayor disminución en la cantidad total de recursos otorgados, con un recorte de \$77.637 millones de pesos aproximadamente.

Introducción

El Proyecto de Ley de Presupuesto para el año 2023 aumenta los recursos a nivel nacional en un 4,2% real respecto del año anterior. Este incremento responde a la regla de Balance Cíclicamente Ajustado, la cual se aplica desde el año 2001, y en donde el presupuesto se construye utilizando la proyección de los ingresos de largo plazo. Con respecto a los fondos asignados al Ministerio de Educación (Mineduc), éstos constituyen un total de \$13.352 miles de millones de pesos, lo que corresponde al 21,03%¹ del gasto total presupuestado para el año 2023. Si se compara con el presupuesto otorgado para el año 2022, se tiene que los recursos asignados aumentan en un 5,3% en valoración real, lo que se traduce en un aumento de \$674.474 millones. Específicamente, se trata de la partida en la cual existe un aumento superior respecto del total nacional pero, aun así, no es de las que presenta un mayor crecimiento.

Es importante recalcar que en el Proyecto de Ley de Presupuesto propuesto para el año 2023, las partidas tienden a tener una variación positiva con respecto al año 2022. De hecho, solo dos partidas específicamente el Servicio Electoral y el Ministerio de Relaciones Exteriores, tienen un decrecimiento con respecto a los fondos otorgados del año 2022. En contraposición, aquellas partidas que han obtenido un alza superior con respecto al año 2022 lo constituyen el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones y el Ministerio del Deporte.

Partidas que aumentaron en mayor proporción respecto del año anterior:

- Ministerio del Deporte (crecimiento de un 86,8% real)
- Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (equivalente a un alza de 26,4% real)
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social (alza de un 19% real respecto del 2022)

Por otro lado, las partidas del presupuesto que más aumentaron respecto del año pasado en términos de monto son:

- Ministerio del Trabajo y Previsión Social
- Ministerio de Educación
- Ministerio de Obras Públicas
- Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones

¹ En los cálculos presentados en esta minuta no se consideró el Tesoro Público.

- Ministerio del Deporte

A pesar de que el Ministerio de Educación no es de las partidas que respecto del año anterior experimentó un mayor crecimiento en términos reales, sí se puede observar que presenta un alza superior al resto cuando se analiza en términos de monto, posicionándose en segundo lugar cuando se analiza el aumento total del gasto. En otras palabras, el incremento en el monto obtenido solamente es superado por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, cuya alza es explicada, en gran medida, por el pago de la Pensión Garantizada Universal (PGU).

Una vez contextualizado el presupuesto de manera global, en este análisis nos centraremos particularmente en la Partida número 09, correspondiente al Ministerio de Educación (Mineduc). Esta partida está dividida en distintos capítulos que son compuestos por diversos programas dependiendo de los fines de los recursos otorgados en el presupuesto. En la Tabla N°1, se puede destacar el resumen de gasto de todos los capítulos² y su variación real con respecto al año anterior.

Tabla N° 1: Variación de recursos por capítulo.

Número Capítulo	Capítulo	Ley de Ppto 2022 (En miles de \$ 2023)	Proyecto de Ley de Ppto 2023 (En miles de \$ 2023)	Variación Monto (En miles de \$)	Variación % (En términos reales)
01	Subsecretaría de Educación	\$7.374.125.214	\$7.922.227.305	\$548.102.091	7,4%
02	Superintendencia de Educación	\$34.375.230	\$35.334.684	\$959.454	2,8%
03	Agencia de Calidad de la Educación	\$32.510.818	\$35.021.848	\$2.511.030	7,7%
04	Subsecretaría de Educación Parvularia	\$427.807.207	\$410.539.509	\$-17.267.698	-4,0%
09	Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB)	\$1.219.990.823	\$1.397.564.071	\$177.573.248	14,6%

² Este cálculo total no es neto, ya que no se restan las transferencias entre los capítulos.

11	Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI)	\$749.657.108	\$681.872.372	\$-67.784.736	-9,0%
13	Consejo de Rectores (CRUCH)	\$476.730	\$470.881	\$ -5.849	-1,2%
15	Consejo Nacional de Educación (CNED)	\$2.115.009	\$2.097.025	\$-17.984	-0,9%
17	Dirección de Educación Pública	\$362.835.411	\$363.852.936	\$1.017.525	0,3%
18, 19 y 21 al 45	SLEP (Todos ³)	\$574.225.497	\$630.762.105	\$56.536.608	9,8%
90	Subsecretaría de Educación Superior	\$3.117.732.435	\$3.211.376.877	\$93.644.442	3,0%
91	Superintendencia de Educación Superior	\$3.543.803	\$3.345.136	\$ -198.667	-5,6%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Presupuestos (Dipres), años 2022 y 2023.

En líneas generales, se observa que los capítulos 01, 03, 09 y todos los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP) en su conjunto, corresponden a aquellos capítulos dentro de la partida de educación que obtuvieron un crecimiento porcentual superior al resto. Por otra parte, los que más disminuyen su presupuesto con respecto al año anterior fueron la JUNJI y la Superintendencia de Educación Superior.

Al revisar los programas dentro de cada capítulo, se observa que hay algunos de ellos que tienen una mayor expansión en su gasto⁴, siendo los siguientes programas aquellos que presentaron la mayor alza respecto del 2022:

- Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) (+12,2%)
- Salud Escolar (+13,5%)
- Becas y Asistencialidad Estudiantil (+19,8%)

³ Incluye información para los siguientes Servicios Locales de Educación: SLE Barrancas (programa 18), SLE Puerto Cordillera, SLE Huasco, SLE Costa Araucanía, SLE Chinchorro, SLE Gabriela Mistral, SLE Andalién Sur, SLE Atacama, SLE Valparaíso, SLE Colchagua, SLE Llanquihue, SLE Iquique, SLE Licancabur, SLE Maule Costa, SLE Punilla Cordillera, SLE Aysén, SLE Magallanes, SLE Tamarugal, SLE Elqui, SLE Costa Central, SLE Marga Marga, SLE Los Libertadores, SLE Santa Rosa, SLE Santa Corina, SLE Del Pino, SLE Andalién Costa y SLE Valdivia.

⁴ En este análisis no se considera gastos operacionales (oficinas, personal, vehículos, servicios informáticos)

Estos tres programas, cuyo aumento es en dos dígitos, tienen la particularidad de estar a cargo de la JUNAEB. Específicamente se tiene que este incremento se debe en gran parte al aumento en los programas de alimentación Escolar de la JUNAEB y la JUNJI, Habilidades Para la Vida y Escuelas Saludables y el aumento de todas las becas de asistencialidad en general.

Por otro lado, los programas cuyos presupuestos se redujeron en mayor proporción respecto al presupuesto del año 2022 son los siguientes:

1. Mejoramiento de la Calidad de la Educación (-14,1%)
2. Desarrollo Profesional Docente y Directivo (-13,2%)
3. Junta Nacional de Jardines Infantiles (-10,5%)

Dos de estos programas son parte de la Subsecretaría de Educación y el último corresponde a la JUNJI.

Tabla N° 2: Programas con mayor variación positiva respecto de 2022.

Programa	Ley de Ppto 2022 (Inicial+Reaj.+ Leyes Especiales) (Miles de \$ 2023)	Proyecto de Ley Ppto 2023 (Miles de \$ 2023)	Variación Monto (En miles de \$)	Variación % (En términos reales)
Becas y Asistencialidad Estudiantil	\$363.285.161	\$435.260.562	\$71.975.401	19,8 %
Salud Escolar	\$36.786.386	\$41.763.844	\$4.977.458	13,5 %
JUNAEB	\$820.327.303	\$920.539.665	\$100.212.362	12,2 %
Subsecretaría de Educación Superior	\$24.336.830	\$26.061.417	\$1.724.587	7,1 %
Agencia de Calidad de la Educación	\$32.742.794	\$35.021.848	\$2.279.054	7,0 %
Subvenciones	\$7.219.622.062	\$7.668.279.625	\$448.657.563	6,2 %

Programas Alternativos de Enseñanza Pre-Escolar	\$18.857.829	\$19.806.863	\$949.034	5,0 %
---	--------------	--------------	-----------	-------

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Presupuestos (Dipres), años 2022 y 2023.

Tabla N° 3: Programas con mayor variación negativa respecto de 2022.

Programa	Ley de Ppto 2022 (Inicial+Reaj.+ Leyes Especiales) (Miles de \$ 2023)	Proyecto de Ley de Presupuesto 2023 (Miles de \$ 2023)	Variación Monto (En miles de \$)	Variación % (En términos reales)
Mejoramiento de la Calidad de la Educación	\$50.223.928	\$43.146.098	-\$7.077.830	-14,1 %
Desarrollo Profesional Docente y Directivo	\$27.082.190	\$23.503.505	-\$3.578.685	-13,2 %
JUNJI	\$739.703.220	\$662.065.509	-\$77.637.711	-10,5 %
Superintendencia de Educación Superior	\$3.592.667	\$3.345.136	-\$247.531	-6,9 %
Subsecretaría de Educación	\$126.130.236	\$120.098.455	-\$6.031.781	-4,8 %
Subsecretaría de Educación Parvularia	\$427.872.369	\$410.539.509	-\$17.332.860	-4,1 %
Consejo de Rectores (CRUCH)	\$482.791	\$470.881	-\$11.910	-2,5 %

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Presupuestos (Dipres), años 2022 y 2023.

Análisis Educación Parvularia

El presupuesto en educación parvularia, tal como había sido anunciado anteriormente por el Ministro de Hacienda, es austero, lo que se condice con la estrecha situación económica que vive actualmente el país, y no presenta grandes variaciones respecto del año anterior. Sin embargo, si se observa los programas de la Subsecretaría de Educación Parvularia y de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), se evidencia una caída presupuestaria de alrededor del 80%, principalmente debido a la eliminación del Fondo de Emergencia Transitorio (FET) como consecuencia del término de la pandemia en Chile. En particular, se observa que los aumentos presupuestarios implican alzas en las transferencias al sector privado y al Convenio Integra, transferencias a entidades públicas, gastos operacionales o administrativos y a los Programas de Alimentación Escolar JUNJI.

En resumen, los principales aumentos se detallan a continuación:

1. Las transferencias tanto al **sector privado como al Convenio Integra**, crecen en un 3,0% (\$10.869 millones de pesos) cada una, probablemente motivadas por un aumento en la demanda de jardines y la necesidad de abarcar más niños.
2. Los **gastos operacionales o adquisición de activos no financieros** relativos a gastos de vehículos y equipos informáticos, entre otros, crecen en alrededor de un 100% (\$39,754 millones de pesos). Esta ampliación requiere una explicación precisa, en tanto no se condice con las restricciones generales del presupuesto.
3. Los **Programas de Alimentación Escolar** de la JUNAEB y la JUNJI aumentan en un 13,1% (\$101.102 millones de pesos). Este aumento va en línea con los anuncios del Presidente Boric de incrementar las becas de alimentación.

Por otro lado, las disminuciones más destacables son:

1. El **Fondo de Emergencia Transitorio** disminuyó en un 100% (\$ 80.712 millones de pesos). No obstante, esta disminución es esperable toda vez que este fondo fue creado en respuesta a la pandemia del Covid-19 y hoy, dado los avances en materia de restricción, aforos y vacunación, ya no se consideran necesarios.

Análisis Educación Escolar

Al igual que en el caso de educación parvularia, el presupuesto para educación escolar se observa bastante restringido, nuevamente motivado por la austeridad fiscal en tiempos de estrechez económica y financiera.

Específicamente, se tiene que aquellos ítems que presentan mayor crecimiento son principalmente las becas y los fondos destinados a la educación pública:

1. Los **Programas de Alimentación Escolar** de la JUNAEB y la JUNJI aumentan en un 13,1% (\$101.102 millones de pesos). Tal como se mencionó en el apartado anterior, este es un ítem compartido entre la educación escolar y la educación pre-escolar.
2. Los **Programas Habilidades Para la Vida y Escuelas Saludables** crecen en un 37,9% (\$5.779 millones de pesos). Este incremento fue anunciado por el Presidente Boric como una medida para combatir los efectos socioemocionales y de aprendizaje resultantes de la pandemia del Covid-19.
3. El **Fondo de Apoyo a la Educación Pública** aumenta en 31,7% (\$27.988 millones de pesos) y obedece a una voluntad de fortalecer la educación estatal. No obstante lo anterior, de dicho incremento sólo se especifica el uso de \$9.567 millones de pesos, para un “Fondo de Reactivación Educativa”, quedando la diferencia restante sin un fin determinado. Además, dicho aumento no solo es evidentemente insuficiente dadas las necesidades del sistema educacional escolar posterior a la pandemia, sino que, además, no incluye los establecimientos particulares subvencionados.

Por otro lado, si bien al igual que en educación parvularia, una disminución importante en los recursos tiene que ver con la eliminación del Fondo de Emergencia Transitorio (FET), existen otros programas que experimentaron una baja en los fondos otorgados y que se detallan a continuación:

1. El programa de **Evaluación de Desempeño Docente** disminuye sus recursos en un 26,9% (equivalente a \$2.788 millones de pesos). Lo anterior no deja de ser relevante, pues demuestra una intención de parte del oficialismo de debilitarla, lo que se suma a la pretensión de suspender la evaluación docente para este año; algo que aún está pendiente de resolverse en el Congreso. Este hecho se agrava aún más si se considera que este año existe un mayor número de profesores que están en la obligatoriedad de realizarla.

2. El programa **Fomento a la Calidad de la Formación Inicial de Docentes** disminuye en un 10,1% (\$150.872 millones de pesos). Si bien esta disminución no necesariamente implica una reducción cuantiosa para los efectos del presupuesto, resulta preocupante observar un recorte a aquellos recursos que buscan tener un impacto en calidad, considerando el déficit de docentes que existe hoy en nuestro país.
3. Los fondos a los **Liceos Bicentenario de Excelencia** experimentan una reducción en sus recursos, tanto en las transferencias corrientes como en las transferencias de capital, equivalente a una disminución de -27,9% (\$729 millones de pesos) y de -35,6% (\$1.813 millones de pesos), respectivamente. Lo anterior es relevante pues implica una intención de debilitar un programa que ha mostrado ser exitoso en mejoras en los estándares de la calidad de la educación impartida y que se posiciona como una alternativa que es preferida por un gran número de familias en nuestro país.

Análisis Educación Superior

El presupuesto en educación superior es, en general, de continuidad. Específicamente, los aumentos tienden a ir hacia los beneficios estudiantiles (becas de alimentación, becas de arancel y gratuidad), mientras que las disminuciones afectan la dimensión institucional y a todo tipo de Instituciones de Educación Superior.

Tal como se mencionó en el análisis general, en educación superior se observan cuatro ítems con un crecimiento relevante:

1. Las **Becas de Alimentación** (también conocidas como becas BAES) crecen en un 31% (\$69.670 millones de pesos) respecto del año anterior. Este aumento busca cumplir un compromiso del Presidente de la República de aumentar dicha beca en 5 mil pesos mensuales.
2. Los **Fondos de la Gratuidad**, que crecen en 5,7% para las universidades (equivalente a \$59.800 millones de pesos) y en un 3% para los Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica (alrededor de \$15.200 millones de pesos). Con todo, no queda claro cuál es el destino de dichos fondos adicionales, en tanto no se han admitido

nuevas instituciones al programa, y no se incorporan cambios en las glosas respecto al ajuste de aranceles regulados.

3. Las **Becas de Arancel**, aumentan en un 19% (\$32.051 millones de pesos) y dicho incremento se reasigna entre las distintas modalidades de becas existentes. En concreto, las becas específicas que más aumentan corresponden a la Beca Bicentenario (otorgada a los estudiantes que asisten a universidades) y cuyo incremento es de \$32.000 millones de pesos y a la Beca Nuevo Milenio (cuyos beneficiarios son los alumnos de los IP y CFT) con un aumento de \$17.400 millones de pesos respecto del año anterior. Este aumento podría obedecer a un mayor fomento al acceso a la educación superior en un año que se prevé económicamente negativo.
4. Los **Fondos de Infraestructura para los CFT estatales**, que aumentan en 99,5% (\$14.846 millones de pesos) que vienen a cubrir los conocidos déficits de dichas instituciones, y que a la fecha no han demostrado viabilidad financiera. Durante las sesiones de ejecución presupuestaria del año en curso, los parlamentarios de oposición y oficialistas fueron enfáticos en que el gobierno debía enfrentar la extremadamente frágil situación financiera de los CFT estatales.
5. El **Aporte Institucional Universidades Estatales** cuyo crecimiento es de un 15% respecto del 2022 (equivalente a \$6.300 millones de pesos). Si bien el aporte es modesto en términos absolutos, llama la atención en el marco de un presupuesto restrictivo y podría obedecer a una manifestación de la preferencia política por la provisión estatal.

Por otro lado, las disminuciones más destacables son:

1. **Fondos de Desarrollo Institucional**, disponibles competitivamente para todas las instituciones de educación superior (IES) cae en un 37% en gastos corrientes (\$3.330 millones de pesos) y en un 40% (\$2.200 millones de pesos) en gastos de infraestructura. Lo anterior no deja de ser relevante puesto que implica menos recursos para las instituciones no estatales, por un lado, y un rechazo político a los instrumentos de financiamiento que premien calidad, en lugar de la preferencia por lo estatal.
2. Se redujo a cero el presupuesto para el **Consejo Asesor para la Educación Superior** (eliminado a mediados de año), lo que evidencia que, al contrario de lo que declaró la Subsecretaría de Educación Superior en el Congreso, no será reemplazado por otra instancia.

Conclusiones

El presente documento da cuenta de las variaciones relativas y absolutas del proyecto de ley de presupuesto para el año 2023, respecto de los recursos asignados el año 2022.

Se observa que, a nivel nacional, existe un aumento en el presupuesto de un 4,2% real, lo que representa un alza bastante ajustado y que estaría motivado por las malas condiciones económicas por las que atraviesa actualmente nuestro país. Respecto del Ministerio de Educación, se observa un incremento de un 5,3% real en los recursos otorgados. En específico, se tiene que el Mineduc, sin ser de las partidas con mayor crecimiento, sí es de las que más gasto total reportan.

Una de las principales bajas experimentadas en el presupuesto otorgado al Mineduc, tiene que ver con la eliminación del Fondo de Emergencia Transitorio (FET), el cual fue creado para sortear los efectos económicos de la pandemia del Covid-19 y que hoy, dadas las condiciones sanitarias y el avance en los aforos y tasas de vacunación, se elimina para todos los capítulos y programas. Sin embargo, existen ciertos recortes de recursos en educación escolar que requieren ser explicados, como lo es el caso de las transferencias al programa de los Liceos Bicentenarios, programa que hoy se presenta como una alternativa de calidad para muchas familias de nuestro país y que con esta disminución se ve fuertemente debilitada, por lo que pareciera ser una decisión ideológica de no continuar brindando apoyo a estos liceos ni ampliándolos.

Además, si se observan aquellos programas que presentaron una mayor alza presupuestaria, se tiene que en general, la gran mayoría están orientados a fortalecer la educación estatal, tanto a nivel escolar como superior. Esto, por sí solo, no es negativo, siempre y cuando dicho incremento no venga en desmedro de las instituciones privadas, algo que hasta ahora sí ha ocurrido. Luego, más que obedecer a temas presupuestarios, lo anterior nuevamente parece responder a la visión, muchas veces transparentada de la Subsecretaría de Educación Superior, de favorecer las instituciones estatales y reducir el apoyo a las privadas.