



Propuesta Educativa

ISSN: 1995-7785

propuesta@flacso.org.ar

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Argentina

Donoso-Díaz, Sebastián; Reyes Araya, Daniel; Pincheira Espinoza, Gustavo; Arias Rojas, Óscar
La Ejecución del Gasto del Nuevo Sistema de Educación Escolar Pública
en Chile 2018 -2019: Disonancias entre la letra y espíritu de la reforma [1]
Propuesta Educativa, vol. 2, núm. 52, 2019, Noviembre, pp. 41-56
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Argentina

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=403062991005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org



Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

La Ejecución del Gasto del Nuevo Sistema de Educación Escolar Pública en Chile 2018-2019: Disonancias entre la letra y espíritu de la reforma¹

The Execution of the New Public School Education System in Chile 2018-2019: Dissonance between the letter and spirit of the reform

SEBASTIÁN DONOSO-DÍAZ*

Universidad de Talca

DANIEL REYES ARAYA**

Universidad de Talca

GUSTAVO PINCHEIRA ESPINOZA***

Universidad de Talca

ÓSCAR ARIAS ROJAS****

Universidad de Chile

Resumen:

La instalación del nuevo sistema de Educación Pública chileno es un desafío de significación, dado que se trata de una política estratégica que se está incorporando en un sistema que está en estado crítico, y además cuando muchos países están privatizando abierta y encubiertamente este sector. La experiencia chilena también es relevante porque su diseño responde al gobierno anterior, más identificado con el modelo de derechos sociales, en tanto su implementación (a partir del año 2018) debe realizarla el nuevo Gobierno de tendencia conservadora claramente no inscrito en ese modelo. Este nuevo sistema de educación pública define una unidad central de gestión (Dirección Nacional de Educación Pública), y nuevos entes subnacionales de carácter territorial que agrupan varias comunas (Servicios Locales de Educación). El proceso de instalación es gradual, no obstante estos primeros años son decisivos para su devenir dado que el año 2021 se evaluarán sus avances, definiéndose su eventual continuidad. Los resultados sobre el gasto efectuado dan cuenta de una brecha muy importante entre ambos años, agudizándose el 2019 por una fuerte declinación del gasto y menor gestión de sus procesos asociados.

Palabras clave: Chile – Financiamiento público de la educación – Nuevo sistema de educación pública – Gasto público en educación

Abstract:

The installation of the new Chilean Public Education system is a challenge of significance, given that it is a strategic policy that is being incorporated into a system that is in critical condition, and also when many countries are openly and covertly privatizing this sector.

The Chilean experience is also relevant because its design responds to the previous government, more identified with the social rights model, while its implementation (as of 2018) must be carried out by the new Conservative Government clearly not inscribed in that model.

This new public education system defines a central management unit (National Directorate of Public Education), and new subnational territorial entities that group several communes (Local Education Services). The installation process is gradual, however these first years are decisive for its future since 2021 will evaluate its progress, defining its eventual continuity. The results on the expenditure incurred account for a very important gap between the two years, making 2019 worse due to a sharp decline in spending and less management of its associated processes.

Keywords: Chile – Public financing of education – New public education system – Public spending on education

Cita recomendada: Donoso-Díaz, S., Reyes Araya, D., Pincheira Espinoza, G. y Arias Rojas, O. (2019), "La Ejecución del Gasto del Nuevo Sistema de Educación Escolar Pública en Chile 2018-2019: Disonancias entre la letra y espíritu de la reforma", en *Propuesta Educativa*, Año 28, núm. 52, noviembre 2019, pp. 41 a 56.

1. Presentación

En Chile prácticamente en las últimas cuatro décadas las políticas gubernamentales hacia la educación escolar pública, en la dimensión institucional han analizado la instalación y consolidación del proceso de Municipalización, sus consecuencias en el sistema y posteriormente, la búsqueda de soluciones intra-modelo, para finalmente prospectar un diseño organizacional diferente, hoy definido como de “desmunicipalización” que se tradujo a partir del año 2018 en el Nuevo Sistema de Educación Pública (Ley N° 21.040, nov. 2017), siempre sin alterar sustantivamente los mecanismos de financiamiento público del sector, que son netamente de mercado².

La centralidad de la educación pública como temática y área de influencia fue claramente capturada por el proyecto neoliberal privatizador instalado el año 1981 (incluida la nueva constitución de 1980), dirigido a transformar el Estado chileno en un nuevo formato centrado en el gobierno local, también bajo un nuevo modelo de organización y funcionamiento (Valdivia, 2018), asimilándose el sector educación a ese modelo que se consolida desde su diseño original (1981-1990), hacia las correcciones en la instalación del ciclo democrático orientadas a neutralizar los excesos del “no-control” del diseño neoliberal (1990-2006), pasándose luego a la explosión de sus tensiones más significativas con los movimientos estudiantiles (2006-2011), que agudizan los conflictos, dando espacio a la búsqueda de nuevos caminos y avances en las soluciones (2011-2017), llegando al ciclo presente de instalación del nuevo sistema de educación pública, que concomitantemente supone desmunicipalizar el sistema (2018-2025).

Esta transición final hacia el nuevo modelo, operacionalmente iniciada en el año 2018 bajo un gobierno conservador, en el que la educación pública no está entre sus prioridades ni referentes, agregó mayores tensiones al proceso, no solamente por la complejidad intrínseca que implica emplazar esta iniciativa –incluso en un gobierno proclive a ella (Donoso, 2018)– sino además por su transcendencia política, debido a que las tendencias dominantes de los gobiernos progresistas van hacia la privatización de la educación pública, situación que en el caso chileno sería todo lo contrario (Anderson, 2018), de seguir el plan aprobado en la ley en comento.

En este escenario se revisa el comportamiento presupuestario del período comprendido entre enero de 2018 y julio de 2019, correspondiente a la instalación del nuevo sistema tanto en lo que dice relación a su organismo superior, la Dirección Nacional de Educación Pública (en adelante DEP), analizando el grado de ejecución presupuestaria del gasto de esa unidad (la DEP) y también de los Servicios Locales de Educación (en adelante SLE), que son las unidades territoriales que gestionan a los establecimientos escolares entonces municipales (reemplazan a los municipios en un nuevo modelo de organización).

Es fundamental señalar que el nuevo sistema de educación pública es primero, una nueva forma de organizar a nivel subnacional (local) la educación, proveyendo una instancia nueva de dirección nacional que otrora no existía (DEP). Por cierto, también implica algunos cambios operativos de los equipos directivos y consejos escolares en el plano local y de los mismos establecimientos, pero en ningún caso es una propuesta con contenidos y prácticas pedagógicos nuevos o diferentes para el sector.

Huelga decir el rol decisivo del factor presupuesto/gasto en la instalación y desarrollo de una política pública como la que se analiza, y en razón de ello dar cuenta de que su evolución inicial es un fenómeno relevante, al tenor del escenario y tensiones expuestas.

La presente fase de instalación de la nueva institucionalidad central –la Dirección Nacional– y el proceso de transición entre los sostenedores públicos tradicionales, los Municipios, y los nuevos SLE dependientes de la DEP, significa crear cuatro SLE el año 2018, y tres más el 2019, proceso que debiese totalizar –el año 2025– con 70 SLE operando³.

La información presupuestaria corresponde a los dos que ha operado este servicio, desagregándose en: (a) la del período de 2018, y (b) la ejecución del actual período (2019), presentándose primero para la DEP (ambos años) y luego para los SLE.

Los datos provienen de fuentes públicas, en lo financiero la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, y los aspectos normativos derivados de la Ley 21.040, como también los acuerdos del Consejo Nacional de Educación (CNED).

2. Presupuesto y gasto de la Dirección de Educación Pública

2. 2. Resultados del año 2018

Existe una brecha importante entre la ejecución presupuestaria de los recursos centralizados torales de la DEP de los años 2018 (97%) y 2019 (21%). Si bien ambos años corresponden al ejercicio del actual gobierno de derecha, provisionalmente ello podría deberse a que en el año inicial (2018) quienes eran sus directivos superiores habían sido nombrados por el gobierno anterior (centroizquierda), identificándose con ese proyecto socioeducativo, en tanto los responsables superiores de la ejecución 2019 son del gobierno actual, y se esperaba que no tuviesen especial afección por su avance⁴.

El presupuesto central de la DEP para ambos años se organizó en tres programas, totalizando M\$ 427.709.665⁵, de los cuales el denominado *Fortalecimiento de la Educación Escolar Pública (FAEP)*, posee el 98,2% del Presupuesto total DEP (Cfr. Tabla 1).

El presupuesto del Programa 02, el de mayor envergadura de la DEP, considera en sus principales partidas las Transferencias Corrientes representadas por el FAEP que equivale al 63% del total (M\$ 264.195.000). Su finalidad es colaborar en el funcionamiento del servicio educacional de las municipalidades, sean sus Departamentos de Educación (DAEM) o corporaciones municipales (95%), para ser utilizados exclusivamente en el financiamiento de acciones propias de la entrega de dicho servicio y su mejoramiento, y en la revitalización de los establecimientos educacionales. De igual manera se contempla un FAEP para los SLE (5%).

Al revisar las Transferencias de Capital de este programa, uno de los ítems más representativos es *Mejoramiento de la Infraestructura Escolar Pública*, que financia construcciones, reparaciones, normalizaciones y otras intervenciones en infraestructura escolar, incluido equipamiento y mobiliario, compra de terreno y/o de inmuebles. También se establece el mismo financiamiento para los SLE. Sumados ambos ítems representan el 11% del total del Programa.

De igual forma, el Programa SUBDERE se destina a la ejecución de proyectos de infraestructura, equipamiento y mobiliario y a la adquisición de terrenos de municipalidades, corporaciones municipales y SLE. Dispone de M\$ 28.252.457, canalizados a la DEP, a raíz de un convenio entre ésta y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE).

Por otra parte, las Becas y Asistencialidad Estudiantil JUNAEB, contemplan un presupuesto de M\$ 33.552.627 que es transferido íntegramente a la Junta Nacional de Auxilio Esco-

lar y Becas (se asignan a estudiantes de 7º básico de establecimientos municipales para la entrega de computadoras a estudiantes).

Ciertas modificaciones presupuestarias mayores referidas al Programa 02 fueron generadas en enero de 2018 (Gobierno de Bachelet), tras aprobarse la Ley de Presupuestos, significando incrementos en partidas no consideradas en la discusión del Congreso Nacional, originando ajustes en Transferencias Corrientes, las que son transferidas al “Gobierno Central”, incrementándose el subtítulo Mejoramiento de la Calidad de la Educación (M\$ 28.927.932). Estas operaciones de ajuste presupuestario son respaldadas por el decreto del Ministerio de Hacienda N°35 del 23 de enero del 2018 (Tabla 2). Su principal implicancia es que se centraliza el gasto y su control, tanto del ítem *Desarrollo Profesional Docente y de recursos educativos*, como de *Mejoramiento De La Calidad De La Educación*. Lo que nos lleva a la discusión de si el nuevo sistema fortalece la descentralización, o –como se aprecia en este caso– va en sentido contrario, recentralizando la gestión, discusión que fue advertida por el Consejo Nacional de Educación (CNED, 2016: 7) y que excede el sentido de este texto.

Otras modificaciones presupuestarias de los SLE implican un incremento del FAEP (M\$ 4.465.755), como en el *Mejoramiento de Infraestructura Escolar Pública* (M\$ 2.420.164), a partir de la reducción de los recursos de municipios y corporaciones municipales. Se puede decir –en términos generales– que son reasignaciones territoriales, correspondientes a dineros que fueron provistos para los municipios que ahora son parte de los SLE creados.

A diciembre de 2018 el análisis general de la ejecución del gasto de la DEP muestra un cumplimiento del 97% (Tabla 1). Esta cifra está influida decisivamente por las transferencias, corrientes o de capital, fundamentalmente del Programa 02.

El foco de la ejecución 2018 del programa 02 está en:

1. Las Transferencias Corrientes de mayor monto al FAEP de la educación municipal (M\$ 246.744.969 - 100% ejecutado) y al “Gobierno Central” relacionada con el Mejoramiento de la Calidad de la Educación, ítem incorporado en la ejecución mediante decreto del Ministerio de Hacienda (M\$ 23.870.203, 83% ejecutado), el cual incluye la ejecución del FAEP de los SLE (100% ejecutado).
2. Las Transferencias de Capital son el 28% de la ejecución total, implican: (a) Becas y Asistencialidad Estudiantil JUNAEB (100% ejecutado), y (b) SUBDERE (100% ejecutado); los fondos destinados a “Otras Entidades Públicas” para el Mejoramiento de la Infraestructura Escolar Pública (de Municipios y Corporaciones Municipales), con ejecución de 99%.

La inexplicable baja ejecución anual, en este caso inferior al 40% es acotada y se centra específicamente en Transferencias de Capital:

1. En Asistencia Técnica, de un presupuesto de M\$ 1.316.305, se ejecutó el 36%. Aunque el monto pueda estimarse bajo, ejerce una gran influencia en la prospección de la cartera de inversiones y por tanto en la formulación, aprobación y ejecución de proyectos de infraestructura escolar pública presente y futura.
2. Su importancia proviene de que los fondos deben destinarse a financiar la asistencia y consultoría a sostenedores de establecimientos municipales o sus sucesores, asociadas a diagnósticos de infraestructura, estudios, preinversión, de preparación y desa-

rollo de los diseños de arquitectura y especialidades, y en la revisión de antecedentes legales y regularización de los títulos de dominio, para “facilitar las inversiones en infraestructura para su normalización, reparación o construcción”. Este ítem es clave para los proyectos postulados al Sistema Nacional de Inversiones, que requieran cofinanciamiento del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

3. En Transferencias de Capital al gobierno central correspondientes al *Mejoramiento de Infraestructura Escolar Pública* de los SLE, se ejecutó un 13%, distante de lo presupuestado en la Ley y sus modificaciones de mayo (2018) que incrementaron en más de un 50% los recursos disponibles, generándose un magro resultado anual en este ítem.

En lo que respecta a los recursos de gestión de la propia DEP, en los programas 01 y 03, de “Apoyo a la Implementación de los Servicios Locales de Educación”, disponen de presupuestos relativamente acotados, que no se corresponden con los desafíos de instalar el nuevo sistema de educación pública y dar soporte sólido a la operación de los nuevos sostenedores, pues en ambos programas la ejecución centralizada del gasto no superó el 73%, y su mayor nivel de ejecución (sobre el 90%) estuvo en gastos en personal explicado por los compromisos de la incorporación a la DEP de funcionarios que eran de otras reparticiones públicas. Aparentemente habría que revisar estos montos al tenor de las exigencias que implica instalar una estructura de esta naturaleza, esto es, parecen recursos exiguos ante la responsabilidad asumida, al tenor que no se han completado las dotaciones de funcionarios que estimulan las normas.

En los siguientes ítems de gasto de la DEP, la ejecución fue inferior al 70%: (a) *Bienes y Servicio de Consumo* de Programas 01 y 03 con ejecución de 61% y 69% y (b) en *Adquisición de Activos No Financieros de la Dirección de Educación Pública*, se aproximó al 21%, principalmente debido a la baja ejecución (9%) de programas informáticos.

Los principales ítems de ejecución de gasto según lo señalado se presentan en la tabla siguiente (Tabla 4).

2.3. Presupuesto 2019 y su ejecución a julio de 2019

El presupuesto de la DEP se estructura en los mismos programas del año anterior, de los cuales el Programa 02, *Fortalecimiento de la Educación Escolar Pública*, representa un 98,6%.

Consistentemente, el presupuesto del Programa 02 es el de mayor incidencia de la DEP y en sus principales partidas están las Transferencias Corrientes, representadas por el FAEP con un 66%. Su finalidad se mantiene para los municipios y los SLE.

Revisándose las Transferencias de Capital, uno de los ítems con mayores recursos es el *Mejoramiento de la Infraestructura Escolar Pública*, que financia construcciones, reparaciones, normalizaciones y otras intervenciones en infraestructura escolar, equipamiento y mobiliario, compra de terreno y/o de inmuebles. También se establece un financiamiento para los SLE. Sumados ambos ítems representan un 13,6% del total del Programa (2,6 puntos más que el año anterior).

De igual forma, el Programa SUBDERE dispone de un presupuesto de M\$ 28.958.217, canalizado a la DEP (convenio entre la DEP y SUBDERE), en los mismos términos del año anterior.

El análisis de la ejecución del gasto de la DEP a nivel central –a julio de 2019– da cuenta del cumplimiento del **21,3% del total** (Tabla 5). Este monto es irrefutablemente bajo y –en términos generales– atentatorio contra el desempeño eficiente de esta unidad y sus procesos, evidenciando un severo problema de capacidad de gestión de la DEP y/o de una intencionalidad política del gobierno que sustentaría este hacer, el cual por desgracia no solamente afecta a los nuevos SLE sino a toda la educación pública en su conjunto, entiéndase por tal también a los DAEM que la conforman en su mayoría, los que incluso han sido parcialmente más perjudicados que los SLE, como se deduce de los puntos siguientes, al menos en algunos ítems claves (como el FAEP).

El foco de la ejecución 2019 del Programa 02, está en (Tabla 6):

1. Las Transferencias Corrientes, aplicables al FAEP de la educación municipal, que representan una ejecución de 10% y el FAEP de los SLE un 34%.
2. Los destinados a Transferencias de Capital, tales como: (a) Becas y Asistencialidad Estudiantil JUNAEB 100% ejecutado, y los fondos a “Otras Entidades Públicas”, (b) orientados al *Mejoramiento de la Infraestructura Escolar Pública (Municipios y Corporaciones Municipales)*, que muestra una ejecución con un 35% a julio de 2019.
3. La inexplicable baja ejecución presupuestaria del año en curso (2019), inferior al 5%, se centra en Transferencias de Capital, específicamente.
4. En el subtítulo “Otras Entidades Públicas”, asociadas a Equipamiento de Establecimientos de Educación Técnico Profesional, no se ha ejecutado (0%), y Transferencias de Capital al gobierno central vinculadas al subtítulo SUBDERE dispone de 0% ejecución, y *Mejoramiento de Infraestructura Escolar Pública* de SLE, ha ejecutado el 2% aproximadamente a julio de 2019.

3. Los Servicios Locales de Educación

3.1. Presupuesto y gastos 2018

El desarrollo del presupuesto del 2018 consultó dos fases. Primero, los fondos aprobados en la Ley de Presupuestos que consideró solo a los dos primeros SLE con Barrancas y Puerto Cordillera. Segundo, corresponde al presupuesto de los otros dos nuevos SLE (Huasco y Costa Araucanía), cuyos recursos estaban en ese Ministerio, y se asignaron el segundo semestre de 2018.

La ejecución del gasto del 2018 alcanzó un 85%, fuertemente influenciada por gastos en personal que representó el 94%. Por su parte el gasto en bienes y servicios de consumo, fue de 67%. La menor ejecución está en Puerto Cordillera (37%) y en el nuevo SLE de Huasco (51%).

Respecto a la *Adquisición de Activos no Financieros*, su ejecución fue de 52%, con bajo nivel de gasto en Puerto Cordillera (29%) y Huasco (34%). Los SLE de Barrancas y Costa Araucanía avanzaron más (75%).

Para las *Iniciativas de Inversión* solo se ejecutó un 10% del presupuesto. Es preocupante este punto pues la glosa 4 de la Ley de Presupuestos establece que son recursos para proyectos de inversión en los establecimientos educacionales; y que para ello la DEP podrá actuar de unidad técnica en dichos proyectos. Esta situación se replica en el período siguiente (2019) alcanzando este subtítulo un menor margen de avance.

3.2. Presupuesto y gasto 2019

A partir de 2019, cada uno de los tres nuevos SLE que se integran este año en fase de instalación (Chinchorro, Gabriela Mistral y Andalién Sur) dispone de recursos definidos en la Ley de Presupuestos de 2019. Todo SLE contempla dos programas financieros; uno de “Gastos Administrativos”, y el otro de “Servicios Educativos”.

Respecto de la ejecución del gasto de los SLE, al 31 de julio de 2019 alcanzó un 51%. Los principales cumplimientos fueron en los SLE instalados en el 2018. En los tres servicios nuevos (de 2019) el avance en la ejecución es próximo al 10%.

La segunda partida de importancia en ejecución es *Bienes y Servicios de Consumo* con un 23% de ejecución. Este nivel de gasto, dado lo avanzado del año (julio) revela un retraso preocupante que limita la adecuada gestión interna (administrativa) de los SLE en operación.

Las Prestaciones de Seguridad Social para los primeros cuatro SLE fueron del 11%.

Las Iniciativas de Inversión representan una ejecución en extremo baja, solo un 2% ha sido cursado en siete meses. La situación general en lo que respecta a proyectos de inversión es especialmente preocupante pues continúa en la senda de la ejecución 2018, por tanto de no mediar acciones de mitigación, la ejecución podría eventualmente aproximarse al porcentaje de ejecución del año anterior (10%).

Al considerar la *Adquisición de Activos no Financieros* se ha ejecutado un 16%. Este ítem debiese considerar un avance de mayor significancia en el entendido que corresponden a asignaciones para dar soporte a las operaciones de los SLE. Estas adquisiciones (edificios, mobiliarios, máquinas y equipos, equipamiento informático y programas informáticos) garantizan la adecuada gestión administrativa de los centros y en particular están sujetas a los convenios marco para las compras públicas, por lo que no requieren procesos licitatorios extensos. En este caso el mejor desempeño en ejecución lo presenta el SLE de Huasco con el 47%, seguido de Costa Araucanía (22%), Barrancas (15%) y Puerto Cordillera (13%).



3.3. Comparaciones en algunos ítems entre 2018-2019

Las principales modificaciones al presupuesto entre los períodos 2018 y 2019 son: (a) en los dos primeros SLE en operación que aumentan sus recursos en Barrancas en un 20%, y en Puerto Cordillera en 17% y (b) las variaciones presupuestarias más significativas se presentan en dos SLE –Huasco y Costa Araucanía–, en el primero, donde el presupuesto del año 2019 más que duplica el anterior, aproximándose al presupuesto de operación de Puerto Cordillera. El SLE Costa Araucanía superó 2,5 veces el anterior. La influencia más fuerte en el incremento presupuestario del 2019 se expresa en el Programa Servicios Educativos (02), el que se detalla en la Tabla 8.

El año 2019 comienza la fase de instalación de los tres nuevos SLE (Chinchorro, Gabriela Mistral y Andalién Sur), considerando recursos asociados al programa “Gastos Administrativos” (en *Personal, Adquisición de Activos No Financieros y Gasto en Bienes y Servicios de Consumo*). A nivel agregado (sumados los recursos de los SLE) en fase de instalación y operación, se registra un incremento del 9,1% vigente del presupuesto (respecto del inicial) para ambos años⁶.

La variación muestra un incremento de MM\$ 61.052 del presupuesto a julio de 2019 para los siete SLE, el cual analizado a partir del gasto, se explica fundamentalmente por: *Gasto en Personal* 54,4%, *Gasto en Bienes y Servicios de Consumo* 27,2% y las *Prestaciones de Seguridad Social* contempladas para los SLE en operación 9,1%.

4. Preguntas y respuestas provisionales sobre el gasto del nuevo sistema de educación pública.

La relevancia del tema en análisis supera los pormenores contingentes de la política, y aunque se trata de la revisión de una iniciativa en estado inicial de desarrollo, su trascendencia en materia de política educacional es de significación, no solamente por la crisis cuasi terminal que desde hace tiempo afecta a la educación pública chilena, sino porque el año 2021, al tenor de la ley, deberán adoptarse decisiones cruciales sobre el destino del nuevo sistema de educación pública y en consecuencia también del antiguo que se mantiene operando paralelamente, pues serán impactadas de forma directa por el devenir de estos años, y en particular, con la posibilidad de implementar dichas iniciativas en forma oportuna y con los recursos adecuados.

Respecto del gasto centralizado de la Dirección de Educación Pública (DEP) se aprecian diferencias notables en materia de ejecución presupuestaria entre el año inicial (2018) y el actual (2019), que con bastante certeza se relacionan más con la afinidad de los equipos directivos de esta unidad con el proyecto del nuevo sistema de educación pública que con la capacidad técnica de sus cuadros.

Como se sabe, gran parte de los responsables de la DEP en el año 2018 fueron nombrados por el gobierno de la presidenta Bachelet y no es sorpresa para nadie que estaban identificados con esta iniciativa, por ende interesados en su instalación. Ello se trasunta en el grado de ejecución presupuestaria alcanzado (97%) y en contraste, el bajo nivel de ejecución mostrado por la DEP a julio de 2019 (21%), derivado en este plano de los cambios de autoridades entre fines del 2018 y la fecha, que muestran los problemas de diseño y de continuidad que ha tenido el gobierno del presidente Piñera con esta

iniciativa, que igualmente no constituye un dato nuevo, el que no se identifican con su modelo sociopolítico de desarrollo, pese a que sus parlamentarios, en su momento, aprobaron esta iniciativa.

En materia de equipos técnicos de la DEP, han habido cambios muy importantes en sus cuadros superiores en breve tiempo, problemas para completar las plantas profesionales (incluyendo personas que no tenían experiencia en gestión pública) y otras medidas que muestran que hay cierto interés en cumplir la letra de la ley, pero no implica concordar con el espíritu de la misma, estribando posiblemente en ello la diferencia.

Un segundo punto es que la baja ejecución presupuestaria también ha afectado a la educación pública convencional –en el FAEP– y ello es importante por lo que implica este fondo para las políticas educativas locales de los DAEM, por lo cual no solamente ha gravado a la DEP y los SLE sino a toda la educación pública.

Un tercer punto a dilucidar es que el nuevo sistema de educación pública más allá de los discursos de sus autores, es un proyecto que recentraliza en parte la gestión del sistema y por tanto –como lo señala el acuerdo del CNED citado–, debe mirarse con atención pues no se entienden los intentos de recentralizar algunas partidas del gasto –como ocurrió en el 2018– si los recursos no son debidamente ejecutados. Es decir, muestra que aunque sean partidas menores en términos de su representación en el gasto total, evidencia ineficiencia que debe atenderse desligada de toda la consideración ideológica.

En cuarto lugar, respecto del nivel de avance del proceso de los SLE, la situación es igualmente de atención, por varias razones. Los recursos han sido ejecutados parcialmente, e incluso los gastos en personal, dando cuenta como se deduce de los mismos llamados a concurso que se ha convocado a muchos menos cargos que los inicialmente aprobados, incidiendo en la eficiencia de estas unidades. Segundo, cuentan con personal calificado técnicamente pero no siempre en los procesos de gestión administrativa para instalaciones tan relevantes y de corto plazo, como la en comento, lo que deriva en retraso de sus procesos, incidiendo nuevamente en sus resultados. Tercero, al igual que en el caso de la DEP, sus autoridades superiores fueron removidas, sus reemplazantes nombrados interinamente por períodos relativamente prolongados y solo últimamente se han convocado los concursos para la selección de sus autoridades y técnicos (Segovia, 2019) lo que implica incidir negativamente en su desenvolvimiento.

En síntesis, los signos que en esta materia muestran la evolución de la ejecución del gasto en la DEP y SLE son más que alarmantes y debieran preocupar a sus ciudadanos debido a la inversión de recursos financieros, de tiempo y por el costo/ oportunidad de mejoramiento que se está desperdiciando, y ello requiere de un cambio sustantivo –lo más prontamente posible– en la conducción política y técnica de esta iniciativa en los cuadros superiores de la DEP y de los SLE.

Bibliografía

- Anderson, J. E. (24 de agosto de 2016). Entrevista. Líderes Educativos. Disponible en: <https://www.lidereducativos.cl/recursos/video-stephen-anderson-servicios-locales-de-educacion-y-el-mejoramiento-escolar/> (última entrada 15 de abril de 2018).
- Consejo Nacional de Educación (2016), *Contribución del Consejo Nacional de Educación a Políticas de Estado*. Proyecto de Ley que crea el Sistema de educación Pública. Disponible en: <https://www.cned.cl/publicacion/opinion-cned-sobre-el-proyecto-de-ley-que-crea-el-sistema-de-educacion-publica> (última entrada el 15 de octubre de 2019)
- Ley Crea el Nuevo Sistema de Educación Pública, N° 21.040, noviembre de 2017. Disponible en: <https://educacionpublica.cl/wp-content/uploads/2018/01/Resumen-Ley-que-crea-el-Sistema-de-Educaci%C3%B3n-P%C3%BAblica.pdf> (última entrada 15 de marzo de 2020)
- Cox, C. (2012), "Política y políticas educacionales en Chile 1990-2010", en *Revista Uruguaya de Ciencias Políticas*, 21(1), pp. 9-28.
- Dirección de Presupuestos de Chile (2018), *Informativo mensual de la Dirección de Presupuestos*. Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda.
- Dirección de Presupuestos de Chile (2019), *Informativo mensual de la Dirección de Presupuestos*. Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda.
- Donoso, S. (2018), "La Nueva Institucionalidad Subnacional de Educación Pública Chilena y los Desafíos de Gestión para el Sistema Escolar", en *Educar em Revista*, 34(68), DOI: 10.1590/01.04-4060.57480, pp. 29-48.
- Segovia, M. (30 de septiembre de 2019). La deficiente ejecución de Ley de Nueva Educación Pública, el talón de Aquiles de la ministra Cubillos. El mostrador. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2019/09/30/la-deficiente-ejecucion-de-ley-de-nueva-educacion-publica-el-talon-de-aquiles-de-la-ministra-cubillos/>
- Valdivia, V. (2018), "La "alcaldización de la política" en la post dictadura pinochetista. Las comunas de Santiago, Las Condes y Pudahuel", en *Izquierdas*, núm. 38, febrero 2018, pp. 113-140.

Anexo

Tabla 1. Ejecución Presupuestaria de la DEP a diciembre de 2018 (en M\$)

Programa	Denominación	Monto presupuesto inicial en M\$	Monto Ejecución Acumulada	Porcentaje Ejecución Gasto
01	Dirección de Educación Pública	7.146.037	5.063.511	71%
02	Fortalecimiento de la Educación Escolar Pública	420.063.628	407.734.905	97%
03	Apoyo a la Implementación de los Servicios Locales de Educación	500.000	342.914	69%
Total Ejecutado DEP		427.709.665	413.141.330	97%

Fuente: Elaboración a partir de información mensual de la Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile. 2019.

Tabla 2. Modificaciones Presupuestarias mes de enero Programa 02 DEP (en M\$)

Subtítulo	Denominación	Incremento	Reducción
24	TRANSFERENCIAS CORRIENTES		
24.02	Al Gobierno Central	35.231.684	
24.02.001	Mejoramiento de la Calidad de la Educación	28.927.932	
24.02.002	Desarrollo Profesional Docente y Directivo	3.931.576	
24.02.003	Recursos Educativos	2.372.176	
24.03	A Otras Entidades Públicas		-35.231.684
24.03.052	Programa de Acceso a la Educación Superior		-16.743.389
24.03.053	Asesoría y Apoyo a la Educación Escolar		-9.996.562
24.03.054	Formación para Profesionales de la Educación		-3.931.576
24.03.055	Educación Técnico Profesional		-2.187.981
24.03.056	Apoyo al Deporte y la Recreación		-2.372.176
	Total	35.231.684	35.231.684

Fuente: Decretos Presupuestarios del Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile. 2019.

Tabla 3. Modificaciones Presupuestarias menores Programa 02 (en M\$)

Subtítulo	Denominación	Incremento Presupuesto en M\$	Reducción Presupuesto en M\$
24	TRANSFERENCIAS CORRIENTES		
24.02	Al Gobierno Central	4.465.755	
24.02.051	Fondo de Apoyo a la Educación Pública- SLE	4.465.755	
24.03	A Otras Entidades Públicas		-4.465.755
24.03.051	Fondo de Apoyo a la Educación Pública		-4.465.755
33	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL		
33.02	Al Gobierno Central	2.420.164	
33.02.104	Mejoramiento Infraestructura Escolar Pública SLE	2.420.164	
33.03	A Otras Entidades Públicas		-2.420.164
33.03.104	Mejoramiento Infraestructura Escolar Pública		-2.420.164

Fuente: Decretos Presupuestarios del Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile. 2019.

Tabla 4. Detalle de Ejecución Presupuestaria Programa 02 DEP (en M\$)

Subtítulo	Denominación	Presupuesto en M\$	Presupuesto vigente a diciembre en M\$	Ejecución Acumulada	Porcentaje Ejecución
24.02.001	Mejoramiento de la Calidad de la Educación	0	28.927.932	23.870.203	83%
24.03.051	FAEP DAEM y Corp.	252.085.862	247.620.107	246.744.969	99%
24.02.051	FAEP- SLE	12.109.138	16.574.893	16.574.893	100%
33.02.003	Becas y Asistencialidad Estudiantil JUNAEB	33.552.627	33.552.627	33.552.627	100%
33.02.001	SUBDERE Programa 5	28.252.457	28.252.457	28.252.457	100%
33.03.104	Mejoramiento Infraestructura Escolar Pública - DAEM	44.922.600	42.502.436	42.044.718	99%
33.02.104	Mejoramiento Infraestructura Escolar Pública SLE	2.000.000	4.420.164	569.153	13%
33.03.105	Equipamiento de Establecimientos de Educación Técnico Profesional	5.274.712	5.274.712	5.005.349	95%

Fuente: Elaboración propia a partir de información mensual de la Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile. 2019.

Tabla 5. Ejecución Presupuestaria de la DEP a julio de 2019 (en M\$)

Programa	Denominación	Monto prepuesto inicial en M\$	Monto Ejecución Acumulada	Porcentaje Ejecución Gasto
01	Dirección de Educación Pública	6.768.309	3.226.311	46%
02	Fortalecimiento de la Educación Escolar Pública	412.520.136	86.106.294	21%
03	Apoyo a la Implementación de los Servicios Locales de Educación	516.000	78.907	15%
Total Ejecutado DEP		419.804.445	89.411.512	21.3%

Fuente: Elaboración propia a partir de información mensual de la Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile. 2019.

Tabla 6. Detalle de Ejecución Presupuestaria Programa 02 DEP (en M\$)

Subtítulo	Denominación	Presupuesto en M\$	Ejecución Acumulada	Porcentaje Ejecución
33.02.003	Becas y Asistencialidad Estudiantil JUNAEB	29.295.740	29.295.740	100%
24.03.051	FAEP DAEM	255.048.715	24.439.437	10%
24.02.051	FAEP- SLE	17.072.135	5.889.272	34%
33.02.104	Mejoramiento Infraestructura Escolar Pública SLE	6.695.000	112.601	2%
33.02.001	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE)- Programa 5	28.958.217	0	0%
33.03.105	Equipamiento de Establecimientos de Educación Técnico Profesional	5.406.477	0	0%

Fuente: Elaboración propia a partir de información mensual de la Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile. 2019.

Tabla 7. Ejecución presupuestaria de los SLE 2018-2019

Sub Título	Denominaciones	2018		2019	
		Presupuesto Vigente	Porcentaje ejecución	Presu- puestoVi- gente	Porcentaje ejecución
	INGRESOS	121.778.223	93%	182.830.880	52%
05	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	104.967.887	95%	154.102.305	55%
08	OTROS INGRESOS CORRIENTES	167.000	1139%	19.573	2475%
09	APORTE FISCAL	12.222.172	94%	17.651.848	56%
13	TRANSFERENCIAS PARA GASTOS DE CAPITAL	4.421.164	13%	7.715.282	5%
15	SALDO INICIAL DE CAJA	-		3.342.872	0%
	GASTOS	121.778.223	85%	182.830.880	51%
21	GASTOS EN PERSONAL	93.269.112	94%	126.494.294	65%

Sub Título	Denominaciones	2018		2019	
		Presupuesto Vigente	Porcentaje ejecución	Presupuesto Vigente	Porcentaje ejecución
22	BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	21.694.422	67%	38.279.374	23%
23	PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL	507.000	0%	6.046.710	11%
24	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	-		40.000	0%
29	ADQUISICIÓN DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	1.824.781	52%	1.927.630	16%
31	INICIATIVAS DE INVERSIÓN	4.360.908	10%	6.695.000	2%
34	SERVICIO DE LA DEUDA	-		3.342.872	39%
35	SALDO FINAL DE CAJA	122.000	0%	6.000	0%

Fuente: Elaborado a partir de Informe Mensual de Ejecución de la Dirección de Presupuestos.

Tabla 8. Presupuesto inicial asignado a los SLE 2018-2019

Servicio Local de Educación	Ley de Presupuestos 2018			Ley de Presupuestos 2019		
	Gastos Administrativos	Servicios Educativos	Total Presupuesto	Gastos Administrativos	Servicios Educativos	Total Presupuesto
Barrancas	2.965.771	45.152.402	48.118.173	3.534.662	54.009.533	57.544.195
Puerto Cordillera	2.283.200	31.405.269	33.688.469	2.523.265	36.901.040	39.424.305
Huasco	1.142.334	15.690.590	17.132.924	2.484.757	36.222.371	38.707.128
Costa Araucanía	1.690.805	11.137.337	12.828.142	2.993.001	29.521.071	32.514.072
Chinchorro	-	-	-	790.480	-	790.480
Gabriela Mistral	-	-	-	659.929	-	659.929
Andalién Sur	-	-	-	919.780	-	919.780

Fuente: Ley de Presupuestos de la Nación años 2018 y 2019.

Tabla 9. Presupuesto total de los SLE 2018-2019

Sub Título	Denominaciones	2018		2019		Variación 2018-2019
		Inicial	Variación p%	Inicial	Variación porcentual	
	INGRESOS	111.767.708	9%	170.568.889	7%	61.052.657
05	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	98.502.132	7%	148.926.370	4%	49.134.418
08	OTROS INGRESOS CORRIENTES	7.000	2286%	19.573	0%	-147.427

Sub Título	Denominaciones	2018		2019		Variación 2018-2019
		Inicial	Variación p%	Inicial	Variación porcentual	
09	APORTE FISCAL	8.380.110	46%	13.898.664	27%	5.429.676
13	TRANSFERENCIAS PARA GASTOS DE CAPITAL	4.878.466	-9%	7.715.282	0%	3.294.118
15	SALDO INICIAL DE CAJA	0		0		3.342.872
	GASTOS	111.767.708	9%	170.568.889	7%	61.052.657
21	GASTOS EN PERSONAL	81.746.005	14%	122.268.000	4%	33.225.182
22	BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	23.419.911	-7%	38.341.899	-0,2%	16.584.952
23	PRESTACIONES DE SEGU- RIDAD SOCIAL	7.000	7143%	1.351.360	348%	5.539.710
24	TRANSFERENCIAS COR- RIENTES	0		40.000	0%	40.000
29	ADQUISICIÓN DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	2.172.628	-16%	1.857.630	4%	102.849
31	INICIATIVAS DE INVERSIÓN	4.420.164	-1%	6.695.000	0%	2.334.092
34	SERVICIO DE LA DEUDA	0		0		3.342.872
35	SALDO FINAL DE CAJA	2.000	6000%	6.000	0%	-116.000

Fuente: Ley de Presupuestos de la Nación años 2018 y 2019.

Notas

- ¹ Se agradecen los aportes financieros del Fondo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica de Chile- FONDECYT, Proyecto N° 1190086, y del Fondo UTALCA - IIDE - 2019 -03 y 07.
- ² Salvo el recientemente creado para financiar el equipo de dirección y gestión de los Servicios Locales, que es un aporte basal directo, aunque su incidencia en el sistema es menor.
- ³ Deben puntualizarse dos aspectos. Uno, a fines del año 2021, cuando estén creados 11 de los 70 SLE una comisión de expertos recomendará los pasos a seguir, pudiendo sugerir no continuar con éste, dando origen a un escenario muy complejo: quedar con una institucionalidad en la educación pública muy diversa, que incidiría en su capacidad-calidad sistémica. El segundo aspecto a considerar es que algunos parlamentarios señalan que el plazo para finalizar este proceso no sería el año 2025, sino el 2030, dilatando los cambios que deberían implementarse, generando mayor incertidumbre.
- ⁴ Sin contar con que han ocurrido cambios importantes en los cuadros superiores de la DEP en los nombramientos del gobierno actual que han implicado tener en menos de un año a tres directores nacionales y varios cambios en los restantes directivos de la DEP y de los SLE.
- ⁵ Para efectos referenciales, aproximadamente CLP\$ 700 (pesos chilenos) equivalen a US\$ 1.
- ⁶ El ppto. vigente al 2018 fue de M\$ 121.778.223, y a julio de 2019 es de M\$ 182.830.880.



Sebastián Donoso Díaz es Doctor en Educación, Profesor Titular del Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional de la Universidad de Talca, Chile. E-mail: sdonoso@utalca.cl

Daniel Reyes Araya es Ingeniero Comercial y Magíster en Gerencia y Gestión Pública; Profesor del Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional de la Universidad de Talca, Chile. E-mail: dreyes@utalca.cl

Gustavo Pincheira Espinoza es Ingeniero Comercial y Magíster © en Economía, Universidad de Talca, Chile. E-mail: gustavo.pincheira@utalca.cl

Óscar Arias Rojas es Sociólogo, Magíster en Economía Aplicada, Universidad de Chile. E-mail: oshcar.arias@gmail.com
