

CUADERNOS DE ECONOMÍA

ISSN 0121-4772

87



Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Economía
Sede Bogotá



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

ASESORES EXTERNOS

COMITÉ CIENTÍFICO

Ernesto Cárdenas

Pontificia Universidad Javeriana-Cali

José Félix Cataño

Universidad de los Andes

Philippe De Lombaerde

NEOMA Business School y UNU-CRIS

Edith Klimovsky

Universidad Autónoma Metropolitana de México

José Manuel Menudo

Universidad Pablo de Olavide

Gabriel Misas

Universidad Nacional de Colombia

Mauricio Pérez Salazar

Universidad Externado de Colombia

Fábio Waltenberg

Universidade Federal Fluminense de Rio de Janeiro

EQUIPO EDITORIAL

Daniela Cardenas

Karen Rodriguez

Andrés Díaz

Proceditor Ltda.

Corrección de estilo, traducción, armada electrónica, finalización de arte, impresión y acabados
Tel. 757 9200, Bogotá D. C.

Gabriela Bautista Rodríguez

Fotografía de la cubierta

Indexación, resúmenes o referencias en

SCOPUS

Thomson Reuters Web of Science

(antiguo ISI)-SciELO Citation Index

ESCI (Emerging Sources Citation Index) - Clarivate Analytics

EBSCO

Publindex - Categoría B - Colciencias

SciELO Social Sciences - Brasil

RePEc - Research Papers in Economics

SSRN - Social Sciences Research Network

EconLit - Journal of Economic Literature

IBSS - International Bibliography of the Social Sciences

PAIS International - CSA Public Affairs Information Service

CLASE - Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades

Latindex - Sistema regional de información en línea

HLAS - Handbook of Latin American Studies

DOAJ - Directory of Open Access Journals

CAPEs - Portal Brasileiro de Informação Científica

CIBERA - Biblioteca Virtual Iberoamericana España / Portugal

DIALNET - Hemeroteca Virtual

Ulrich's Directory

DOTEC - Documentos Técnicos en Economía - Colombia

LatAm-Studies - Estudios Latinoamericanos

Redalyc

Universidad Nacional de Colombia

Carrera 30 No. 45-03, Edificio 310, primer piso

Correo electrónico: revcuaeco_bog@unal.edu.co

Página web: www.ceconomia.unal.edu.co

Teléfono: (571)3165000 ext. 12308, AA. 055051, Bogotá D. C., Colombia

Cuadernos de Economía Vol. 41 No. 87 - 2022

El material de esta revista puede ser reproducido citando la fuente.

El contenido de los artículos es responsabilidad de sus autores y no compromete de ninguna manera a la Escuela de Economía, ni a la Facultad de Ciencias Económicas, ni a la Universidad Nacional de Colombia.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Rectora

Dolly Montoya Castaño

Vicerrector Sede Bogotá

Jaime Franky Rodríguez

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Decana

Juanita Villaveces

ESCUELA DE ECONOMÍA

Directora

Nancy Milena Hoyos Gómez

CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO - CID

Jorge Iván Bula

DOCTORADO Y MAestrÍA EN CIENCIAS ECONÓMICAS Y PROGRAMA CURRICULAR DE ECONOMÍA

Coordinadora

Olga Lucía Manrique

CUADERNOS DE ECONOMÍA

EDITOR

Gonzalo Cóbbita

Universidad Nacional de Colombia

CONSEJO EDITORIAL

Juan Carlos Córdoba

Iowa State University

Liliana Chicaiza

Universidad Nacional de Colombia

Paula Herrera Idárraga

Pontificia Universidad Javeriana

Juan Miguel Gallego

Universidad del Rosario

Mario García

Universidad Nacional de Colombia

Iván Hernández

Universidad de Ibagué

Iván Montoya

Universidad Nacional de Colombia, Medellín

Juan Carlos Moreno Bríd

Universidad Nacional Autónoma de México

Manuel Muñoz

Universidad Nacional de Colombia

Ömer Özak

Southern Methodist University

Marla Ripoll

Universidad de Pittsburgh

Juanita Villaveces

Universidad Nacional de Colombia

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 2.5 Colombia.

Usted es libre de:

Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra

Bajo las condiciones siguientes:

- **Atribución** — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante. Si utiliza parte o la totalidad de esta investigación tiene que especificar la fuente.
- **No Comercial** — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.
- **Sin Obras Derivadas** — No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

Los derechos derivados de usos legítimos u otras limitaciones reconocidas por la ley no se ven afectados por lo anterior.



El contenido de los artículos y reseñas publicadas es responsabilidad de los autores y no refleja el punto de vista u opinión de la Escuela de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas o de la Universidad Nacional de Colombia.

The content of all published articles and reviews does not reflect the official opinion of the Faculty of Economic Sciences at the School of Economics, or those of the Universidad Nacional de Colombia. Responsibility for the information and views expressed in the articles and reviews lies entirely with the author(s).

REASIGNACIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO Y POLÍTICA EDUCACIONAL EN CHILE. ANTECEDENTES, DEBATES Y DESAFÍOS

Sebastián Donoso-Díaz
Daniel Reyes
Óscar Arias

Donoso-Díaz, S., Reyes, D., & Arias, Ó. (2022). Reasignación del presupuesto público y política educacional en Chile. Antecedentes, debates y desafíos. *Cuadernos de Economía*, 41(87), 509-543.

Se analiza la reasignación del presupuesto público de educación en Chile en 2005-2018, lo que releva un campo escasamente explorado de gestión del Estado y que, en la perspectiva de su modernización, expone la necesidad de incorporar nuevos criterios en el diseño y control de este instrumento, que contemple el seguimiento de las reasignaciones y la evaluación de su impacto, atendiendo las políticas educa-

S. Donoso-Díaz

Universidad de Talca (Chile), Facultad de Ciencias de la Educación, Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional (IIDE), Talca, Chile. Correo electrónico: sdonoso@utalca.cl

D. Reyes Araya

Universidad de Talca (Chile), Facultad de Ciencias de la Educación, Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional (IIDE), Talca, Chile. Correo electrónico: dreyes@utalca.cl

Ó. Arias Rojas

Investigador independiente, Ciudad, Países. Correo electrónico: oarias2710@gmail.com

Sugerencia de citación: Donoso-Díaz, S., Reyes, D., & Arias, Ó. Reasignación del presupuesto público y política educacional en Chile. Antecedentes, debates y desafíos. *Cuadernos de Economía*, 41(87), 509-543. <https://doi.org/10.15446/cuad.econ.v41n87.90575>

Este artículo fue recibido el 16 de septiembre de 2020, ajustado el 27 de marzo de 2021 y su publicación aprobada el 28 de mayo de 2021.

cionales a las que deba dar soporte. Los cambios presupuestarios intra e interanuales son relevantes y recurrentes, pues originan crecimiento absoluto de recursos durante cada ejercicio anual, lo cual evidencia un fenómeno que requiere de estudios prolijos para incrementar la eficiencia del uso de los recursos.

Palabras clave: finanzas públicas; modernización del Estado; política educacional; presupuesto público en educación; reasignación presupuestaria.

JEL: H30, H32, I22.

Donoso-Díaz, S., Reyes, D., & Arias, Ó. (2022). Reallocation of the public budget and educational policy in Chile. Background, debates and challenges. *Cuadernos de Economía*, 41(87), 509-543.

This article analyzes the reallocation of the public education budget in Chile between the years 2005 to 2018, revealing a scarcely explored field of State management. In the perspective of its modernization, exposes the need to incorporate new criteria in the design and control of this instrument, which includes the monitoring of reassignments and the evaluation of their impact, considering the educational policies that must be supported. Intra and interannual budgetary changes are relevant and recurrent, causing absolute growth of resources every year, evidencing a phenomenon that requires detailed studies to increase the efficiency in the use of resources.

Keywords: Budget reallocation; educational policy; modernization of the State; public budget in education; public finances.

JEL: H30, H32, I22.

PRESENTACIÓN

Analizar las reasignaciones presupuestarias de las principales partidas financieras del Ministerio de Educación chileno es indagar en un campo analítico escasamente explorado, el cual es de gran relevancia por el soporte que este entrega a la implementación de las políticas educacionales. Por ello, se busca identificar sus cambios y regularidades más significativos, asociándolas con las principales macropolíticas educacionales correspondientes a ese periodo.

El estudio se introduce en una materia fundamental, por cuanto el destino efectivo de los recursos es una de las bases indispensables de las políticas educacionales reales, que implican pasar del discurso a su implementación efectiva. Como señala von Gersdorff (2018), toda política pública sin presencia en el presupuesto no es más que una buena intención. Aunque estas se debatan en la fase de diseño y luego en el parlamento, las políticas pasan a ser parte de un programa de Gobierno, solamente cuando son incluidas en el presupuesto o cuando es modificado, lo que releva su verdadera importancia como políticas gubernamentales.

El acercamiento a esta problemática se inscribe en los procesos de modernización del Estado chileno, impulsados desde comienzos del siglo XXI y promovidos de manera gravitante por las demandas sociales que, desde 2018, se han expresado con fuerza en la sociedad nacional, al unísono de lo ocurrido en otras latitudes.

En el caso estudiado, la elaboración y aprobación presupuestaria anual consume cerca de un cuatrimestre de trabajo de los equipos técnicos y políticos del Gobierno central y el parlamento, el cual deriva en la asignación de recursos para implementar las políticas sectoriales. Pese a las normas establecidas en esta materia, el gobierno de turno, tras la aprobación parlamentaria del presupuesto, puede reasignar trimestralmente las partidas financieras, con justificaciones que dan cuenta del destino efectivo de los recursos y, con ello, de su intencionalidad política, aspecto no menor en el caso en estudio, pues el presupuesto del Ministerio de Educación en las últimas dos décadas ha contado con los mayores recursos públicos disponibles del país. Por ende, las reasignaciones de sus partidas presupuestarias son sustantivas, ya que implican traspaso de recursos cuantiosos para cumplir otros objetivos.

Técnicamente, si bien la reasignación presupuestaria pertenece al campo de las finanzas públicas, no se asume en el texto esta perspectiva analítica, dado que se busca aportar al debate de la gestión financiera y política del Estado, precisando las dimensiones de este fenómeno en el sector educación, en el campo de la orientación de las macropolíticas sectoriales.

En este marco, el trabajo contribuye al análisis del tema, fundamentalmente, desde el referente empírico, en un área que demanda mayor estudio sobre bases sólidas, como es la de las políticas educacionales vinculadas con las finanzas públicas, tributando a su debate en el marco de los procesos de modernización del Estado, actualmente en desarrollo.

ANTECEDENTES

El marco de la modernización del Estado

A pesar de los esfuerzos de las últimas décadas en el país, la modernización del Estado ha sido parcial y acotada a transformaciones que requieren profundizarse (Pefaur y Moreno, 2016), siendo una de sus características decisivas “que el Estado ha crecido inorgánicamente, sin una mirada estratégica” (Barros, 2018, p. 180), cuestión que en el sector educación se replica y amplía (Núñez y Weinstein, 2010), incluso en una escala mayor, producto de la Ley que creó —a partir del 2018— el Nuevo Sistema de Educación Pública, el cual complejiza más la operación del Ministerio, señalado con nuevas unidades, bajo una transformación muy relevante (Donoso, 2021a; Donoso *et al.*, 2019).

En las primeras décadas del siglo XXI, la agenda de modernización del Estado en América Latina ha ido cambiando de forma importante, desde privilegiar los resultados fiscales, hacia el énfasis en los efectos de los servicios. Ello imprime una nueva relación entre los ámbitos sociales y políticos de la ciudadanía y también, con las capacidades y efectividad del Estado por atender estas dimensiones. Entonces, el Estado asume nuevas tareas y compromisos, buscando una mejor y mayor calidad de sus respuestas (Mazzucato, 2014).

En Chile, este proceso se ha visto tensionado desde mediados de la primera década del siglo XXI, por las características del Estado subsidiario —de raigambre neoliberal—, que motivó las grandes protestas estudiantiles de 2006 y 2011; también los movimientos sociales de 2018 a la fecha (2021), todos orientados “a sacar” del mercado a la educación, la salud y la seguridad social, proceso que está en desarrollo y que incluye el elaboración de nueva Constitución Política, bajo la responsabilidad de un ente inédito, elegido por voto universal, la denominada Convención Constitucional para asumir esta tarea, y su sanción definitiva por la ciudadanía, estimativamente a mediados del 2022, en un plebiscito de salida de votación obligatoria.

El sentido de un Estado al servicio de la ciudadanía, bajo las orientaciones que en esta materia han venido instalándose, desde el enfoque sobre creación de valor público, especialmente, en el campo de la educación, abren una importante línea de desarrollo en el tiempo de la institucionalidad en el sector en ciertos puntos claves, como la gobernanza y el desenvolvimiento de instrumentos de gestión desde esa perspectiva, que contribuyen al cambio de paradigma en esta área (Vossensteyn & Westerheijden, 2016). Ello debe implicar el funcionamiento de un sector público que, incrementalmente, responda al ejercicio efectivo de los derechos civiles, sociales, económicos y políticos de sus mandantes, lo cual debe traducirse en mayor eficiencia estatal, correlacionada con los cambios en el ejercicio de la ciudadanía, a saber, participación en la esfera pública en los procesos de adopción de decisiones e, igualmente, en la comunicación e información que tienen influencia en estos procesos.

Por lo anterior, se habla de un nuevo contrato o pacto social (Aninat y Razmilic, 2028; Atria, 2014). Ciertamente, en esta perspectiva, el Estado chileno ha hecho

cambios normativos importantes, pero se necesita profundizarlos para abordar estas dinámicas en plenitud y, de ese modo, producir los cambios que se orientan a dimensiones más complejas (Arenas y Mosqueira, 2021; Ballart, 2010).

Este camino conduce a un cambio de paradigma, cuyos estándares de calidad no solamente consideran la satisfacción de las necesidades, sino que también de las expectativas y percepciones ciudadanas en esta materia, como componentes de la creación de valor público (Mazzucato, 2019; Arenilla, 2011). El paso de *cliente* o *consumidor* al de *ciudadano*, con plenitud de derechos y deberes sobre el mercado, ha sido el factor clave demandado en esta transformación. Entonces, los ciudadanos han asumido, de forma creciente, su responsabilidad en la acción pública, buscando reconvertir la educación desde atender clientes a formar estudiantes (Marshall, 1949; Whitty, 2009; Espinoza, 2009).

Los Estados latinoamericanos, por lo general, exhiben una institucionalización baja o media, con diferenciales significativos, que han permitido implementar, de forma parcial, la gestión por resultados, como una respuesta técnica actualizada, a fin de brindar mejor atención a los planteamientos ciudadanos. Pocos países han podido instalar sistemas que midan y analicen los resultados de la gestión del sector público y que, de ese modo, nutran oportunamente decisiones técnicas y políticas que rompan la lógica de la gestión burocrática tradicional (Marcel et al., 2012; Arenas y Mosqueira, 2021).

La modernización de la gestión del sector público, bajo la óptica de la creación de valor público, implica también fortalecer los procesos de decisión que garantice mejor calidad y efectividad del gasto público. Para ello, es fundamental continuar incrementando su capacidad técnica de diseño e implementación de políticas, con sintonía ciudadana. Ello, para mejorar permanentemente la calidad de las políticas públicas, desafío relevante que los nuevos modelos de creación de valor público han incorporado gradualmente, entendiendo que esta brecha debe cerrarse lo más pronto posible (Mazzucato, 2014, 2019).

Esta concepción asume que, mientras más democrático sea el funcionamiento del Estado, captura mejor las preferencias mayoritarias y minoritarias; además, mientras más se instala en la participación y redes sociales, más efectivo es su desempeño. Lo que lleva a sostener como hipótesis sobre la modernización del Estado, que hay una retroalimentación sustantiva entre efectividad estatal, mayores recursos financieros, mejor calidad de recursos humanos y mayor institucionalidad pública, derivando en mejor uso de los recursos, en general. de ese modo, podría impactar positivamente en la expansión de la ciudadanía social y política (O'Flynn, 2018).

Modernización del Estado y reasignaciones presupuestarias

Las propuestas de modernización de la gestión financiera pública (y en línea con esta visión de su planificación estratégica) van en la perspectiva de un Estado, donde el mejoramiento continuo sea una tarea primordial y permanente; y que no

se reduzca a instalar una reforma estructural episódica (Ballart, 2010). Sobre la gestión financiera, la Comisión de Modernización del Estado (2017) plantea generar más espacios de flexibilidad en la ejecución presupuestal, vinculada a que las instituciones deben realizar procesos de planificación estratégica, identificando los objetivos que permiten “la generación de sus productos, los recursos involucrados y sus resultados perseguidos” (p. 107).

No en vano, la misma Comisión (2017) señala que “existe poca congruencia entre los productos estratégicos que persiguen los servicios y los programas presupuestarios que reconoce la Ley de Presupuestos” (p. 127). Ello indica que los presupuestos no suelen explicitar los resultados que se intenta alcanzar en los servicios públicos, básicamente, porque el presupuesto se orienta a insumos y no a productos (bienes o servicios)¹. Esta situación instala tres desafíos para el Estado: (1) la necesidad de definir objetivos estratégicos relevantes; (2) la de fijar una relación clara entre los programas presupuestarios con estos objetivos; y (3) la de incorporar instrumentos que optimicen esa relación.

La modernización busca trascender la mejora del sistema de administración financiera, incluyendo el diseño presupuestario y los marcos fiscales. Implica evaluar estos procesos bajo nuevos parámetros que superen la sustentabilidad fiscal. Si bien esta última indica la situación de los balances presupuestarios y de los niveles de deuda, por lo general, es casi la única medida empleada en los estudios de política fiscal más ortodoxos. No obstante, otros indicadores sustantivos reconocen su función crítica para el proceso presupuestario, teniendo en cuenta que sería difícil lograr otros objetivos de política fiscal si esta no se mantiene.

Un indicador complementario de la función crítica es la adaptabilidad relativa del presupuesto, asumida también como su flexibilidad. Concepto asociado con la reasignación y, por lo mismo, esta última tiene un acento positivo al permitir la elasticidad, en el sentido de adecuarse a los cambios contextuales. Otro criterio para evaluar los resultados presupuestarios es mediante la eficiencia del gasto, a saber, el grado en el que los recursos públicos se emplean en las necesidades más apremiantes. Una tercera opción para medir el desempeño es la representatividad general del presupuesto. En otras palabras, un presupuesto es más representativo si el ciclo de su proceso promueve la presencia de la mayoría de los intereses, sin que se sobrerepresente un interés en particular (Soto, 2018).

El presupuesto es un instrumento estratégico clave en lo político e institucional², del que derivan responsabilidades para el Estado en lo económico y de gestión de la implementación de la política pública, cuya desagregación trasunta las priori-

¹ Nueva Zelanda y Australia son pioneros en el uso del concepto de productos en la administración pública, el que sigue siendo utilizado. El sistema de control de gestión debe vincular los productos estratégicos de cada servicio con los recursos destinados a esas tareas. Se requiere disponer de indicadores de desempeño de distinto nivel de resultados (insumo, proceso, producto intermedio y final); junto con la medición de la satisfacción de los bienes y servicios recibidos.

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

dades gubernamentales (Darville y Rodríguez, 2007). Ello también es fundamental, desde la perspectiva de gestión macroeconómica y de planificación por sus implicancias, pues es un dispositivo para tomar decisiones entre gastos alternativos (Wildavsky, 1986)³.

El análisis de las tendencias generales del presupuesto público de la educación en 2005-2018 muestra que este más que se cuadruplicó en ese tiempo, combinando el incremento gradual de los recursos con cambios importantes de política educativa, derivados de las presiones por resolución de conflictos estratégicos del sector (Donoso *et al.*, 2021c). Además, se observa que las cuatro mayores partidas presupuestarias del Ministerio de Educación explican más del 75 % de sus recursos anuales: subvenciones escolares (50 %); educación superior (18 %); alimentación y becas (6 %); y gestión y administración (5 %) (Donoso *et al.*, 2021a). Por tanto, toda reasignación de recursos implica disponer de aportes financieros para otras iniciativas.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2003) establece las reasignaciones como una modificación de los patrones de gasto público, tanto dentro del año fiscal como de manera interanual. Coincidentemente con Crispi *et al.* (2004) y von Gersdorff (2018), en Chile, el uso presupuestario tradicional del concepto enfatiza la primera dimensión (intraanual), la cual para efectos del análisis será la relación principal que se considerará dada la estructura presupuestaria del país, realizando también algunos análisis interanuales.

En los hechos, la definición de la OCDE incluye como reasignación a toda modificación del patrón de gastos, con respecto a un modelo inicial. Ello reúne en esta conceptualización acciones que no solo se refieren a disminuciones de gastos, sino también a reducciones generales del nivel de gasto. Así, una reasignación presupuestaria puede significar reorientación de recursos, desde una partida presupuestaria a otra (reasignación relativa), como una reducción (reasignación absoluta) en el gasto en una o más partidas presupuestarias, todo lo cual deriva en mayor ahorro público (Crispi *et al.*, 2004).

La práctica presupuestaria chilena contempla, adicionalmente, una provisión no distribuida en la Ley de Presupuesto, una reserva central ante contingencias denominada “Provisión para financiamientos comprometidos en la partida de tesoro público”. Esta se destina (1) a financiar la aplicación de nuevas leyes que se consideran gasto permanente y se aprueban después de la Ley respectiva de Presupuestos, o bien (2) a contingencias que van más allá de lo previsto al momento de su aprobación. Este mecanismo se utiliza para programas piloto que luego se regularizan en leyes permanentes. Un ejemplo fue la gratuidad de la educación superior,

³ La Ley de Presupuesto se organiza en partidas (cada una corresponde a un ministerio o institución estatal); las que se dividen en capítulos (subsecretarías, servicios, direcciones, fondos o superintendencias); y sucesivamente se fraccionan en programas presupuestarios, en los cuales cada gasto se clasifica en subtítulos, cada cual con sus respectivo ítem. Los subtítulos (gasto en personal, transferencias, inversión y otros) son comunes a todos los programas presupuestarios, lo cual permite las comparaciones entre programas, capítulos y partidas.

que se introdujo como “glosa presupuestaria”, la que se integró luego al presupuesto permanente (Soto, 2018).

Experiencias internacionales innovadoras en modernización presupuestaria

Las principales ideas referidas a nuevas formas, criterios y mecanismos para diseñar y gestionar los presupuestos públicos de los Estados nacionales o entes subnacionales se organizan bajo la definición de un Gobierno de alto rendimiento (GAR), concepto que consolida iniciativas que lideran la gestión en esta materia. En lo fundamental, estas responden a propuestas de modernización del Estado, impulsadas en las últimas décadas. Aunque algunos de sus conceptos y procedimientos provienen de iniciativas del ámbito privado, las políticas brindan aciertos como desaciertos en ese plano.

La idea de un GAR se desarrolla con fuerza desde inicios del presente siglo, alcanzando relieve en la segunda década, recientemente finalizada. Existen versiones diferentes de este concepto, según la concepción de modernización del Estado a la que se suscriba. Entre sus postulados esenciales se encuentra el incorporar nuevos criterios para generar, implementar y evaluar los presupuestos, entendiendo que esta perspectiva de gestión del Estado excede la dimensión presupuestaria (no obstante, es uno de sus pilares); al entender que implica refrendarla con la creación de valor público que se ha venido exponiendo. Por cierto, los enfoques se diferencian en este plano, producto del avance y resultados registrados (Blackman *et al.*, 2012).

En este marco, las propuestas se refieren al nuevo valor público (puesta en valor), a los criterios de asignación de recursos, según impacto predictivo, al rol de los ciudadanos y su relevancia, y a la asignación y reasignación de recursos; teniendo en cuenta que cada vez más escenarios son impredecibles y, en cierta forma, amenazadores, y cuyo conocimiento permite mejores respuestas a una ciudadanía crecientemente más activa en sus derechos y preocupada por impulsar cambios frecuentes en la gestión y estructura organizativa del Estado (gobernanza).

Sin embargo, estos procesos no están exentos de tensiones, derivadas de la falta de integración de las agencias gubernamentales, superposición de tareas, complejidad en la coordinación y competencias entre niveles del sistema público, problemas de fiscalización de los recursos, y otros que muestran que se necesita preparación para implementar debidamente este proceso (Scott, 2018). También se registra mayor liderazgo de los países con un Estado descentralizado o importantes cuotas de desconcentración, lo que es consistente con visiones más equilibradas de poder en los ámbitos de gestión (como cultura dominante). No obstante, en países como Chile, con un Estado altamente centralizado, se ha buscado instalar procesos de desconcentración muy graduales.

Esta visión busca que el GAR cumpla mayores metas, ofrezca mejor calidad de servicio y tenga sólido rendimiento financiero, lo que implica un gasto responsable⁴. Pese a ello, Australia acusó problemas de administración financiera fiscal que motivaron iniciativas para su pronto mejoramiento, en la línea con lo reseñado (O' Flynn, 2018).

En forma paralela, Nueva Zelanda ha sido un referente insustituible en esta materia. Este país ha enfocado su actuar en términos de lo que se denomina inversión social, cuya característica operativa dominante es que se trata de acciones o un conjunto de flujos que convergen y se separan, y que su unión –producto de la sinergia que genera– permite lograr innovaciones en la forma de concebir e implementar las políticas públicas más relevantes.

El origen de estos procesos se remonta a varios años atrás, mediante la instalación gradual de conceptos y procesos como los que se describen enseguida. En primer lugar, incremento de la colaboración entre las diversas agencias públicas, por intermedio de planes de desarrollo que implican trabajo conjunto, objetivos compartidos y metas vinculadas. En segundo lugar, definición de metas estratégicas de mediano y largo plazo, traducidas a gestión por resultados. Esto es, definición de objetivos y cumplimiento de metas contra las que se rinde cuentas, incluyendo los recursos asignados; y, en tercer lugar, se asocia a la definición y desarrollo de competencias técnicas institucionales y del personal para el cumplimiento de estas tareas. Finalmente, la evaluación del gasto público como un proceso comprehensivo asociado a la calidad de los cumplimientos en diversos ámbitos.

Antecedentes del presupuesto del Ministerio de Educación chileno⁵

Pese a la crítica situación económica de 1980, los Estados latinoamericanos duplicaron su tamaño, expansión que se refleja en el monto del producto interno bruto (PIB), destinado a su financiamiento. No obstante, en la actualidad, aún reciben prácticamente la mitad del gasto que destinan los países más desarrollados a financiar su Estado (Marcel *et al.*, 2012).

El tamaño del Estado es parte de la respuesta a diversas demandas, que se han expandido incrementalmente. En este marco, las políticas públicas en educación han sido altamente demandadas por la ciudadanía, atendiendo a su visión como bien público superior⁶, por su rol de soporte de la acción redistributiva del Estado

⁴ Como ejemplo, evitar que el último mes del ejercicio financiero anual respectivo se gaste indiscriminadamente el presupuesto, para cumplir formalmente y evitar su reducción para el periodo siguiente.

⁵ Los datos empíricos del presupuesto del Ministerio de Educación y sus partidas han sido tomados de Donoso *et al.* (2021).

⁶ Las diversas perspectivas sobre financiamiento de la educación establecen cinco criterios de equidad en la asignación de recursos: (1) neutralidad: minimizar el vínculo entre la riqueza de las comunidades escolares y el financiamiento de las escuelas; (2) equidad horizontal: los alumnos que son iguales deberían recibir el mismo trato; (3) equidad vertical: algunos grupos de alumnos

(Lindert, 2004). Esta argumentación sustenta el crecimiento del presupuesto público de la educación entre 1999 y 2018, expandiéndose desde el 3,4 al 5,9 % del PIB, evidenciando la importancia que otorga la sociedad a la educación (a fines de la década de 1980 llegó a representar el 2,4 % del PIB).

A 2019, el Estado chileno financió algo más del 90 % de la matrícula escolar regular, y cerca del 40 % de la de educación superior (Donoso *et al.*, 2021b). Los recursos públicos asignados al Ministerio de Educación (Mineduc) son partidas sustantivas⁷, que combinan dineros para la operación regular del sistema con iniciativas específicas de intervención que cada gobierno impulsa en su propuesta presupuestaria⁸.

Las dinámicas de los cambios presupuestarios en la serie de tiempo estudiada evidencian que su crecimiento tendencial sostenido responde tanto a la intencionalidad explícita de los gobiernos por impulsar políticas en el sector educación, como por respuestas relacionadas con las presiones de diversos actores y conflictos político-sociales imperantes. Principalmente, relacionados con la desigualdad de los resultados educativos, que amplían los compromisos del Estado en el sector, y se vinculan a demandas sucesivamente expresadas en el tiempo. Esencialmente, se refieren a dos ámbitos: (1) mejoramiento de la calidad de la educación escolar pública y (2) gratuidad de los estudios de educación superior.

La revisión de la serie anual de presupuestos de educación permite observar que los movimientos estudiantiles de 2006-2011 inciden en las partidas presupuestarias más relevantes del ministerio. El movimiento estudiantil del 2006 impacta a partir de 2007 en los recursos de subvención general y, desde 2008, en la subvención escolar preferencial (SEP). De igual forma, el movimiento de 2011 impulsa decisivamente la política de gratuidad estudiantil iniciada en 2016 (educación superior) y también incide en el reforzamiento de la educación escolar pública (2008 y desde 2014).

Con respecto a la dinámica del presupuesto de educación en Chile, las cifras de 2018 confirman que el Mineduc tuvo un aumento real de 3,6 veces con respecto a 1999. Su partida principal, el gasto en subvención escolar, aumentó 2,4 veces, mientras que las restantes partidas institucionales lo hicieron en 5,9. No obstante, la sola partida de subvenciones representa casi el 50 % del gasto total ministerial.

necesitan más recursos que otros para lograr la equidad; (4) basado en necesidades, esto es: una compensación diferencial por alumno por los déficits iniciales, e (5) igualdad de oportunidades, lo cual implica que hay un punto de partida justo, sobre todo, para los alumnos de grupos desfavorecidos o minoritarios (BenDavid-Hadar, 2016).

⁷ El presupuesto sectorial de 2018 representó MUS\$ 16 382 793 de 2018.

⁸ En Chile, el gasto central en educación es la base de la política educacional de cada gobierno y corresponde al 98 % del gasto público del sector. El gasto municipal destinado a educación es cerca del 10 % del presupuesto municipal y corresponde esencialmente a gastos corrientes (Raczynski y Salinas, 2009; Villarroel, 2013) y no representa más del 2 % del gasto total del Ministerio (Donoso *et al.*, 2021).

Por su parte, la partida de educación superior se expandió siete veces, lo que da cuenta (en 2018) del 44 % del gasto del ministerio que no es el de subvención escolar. Incremento que, paralelamente, implicó un menor progreso relativo del gasto en alimentación, salud y becas; gestión y administración; y en ciencia e innovación. Adicionalmente, sobre el gasto en educación superior, su expansión se destina, esencialmente, al financiamiento de créditos y becas) incluyendo el crédito con aval de Estado), asociadas al aumento de la matrícula respectiva y, posteriormente, a la política de gratuidad, lo que representa, en 2018, el 18 % del presupuesto total del ministerio.

Los gastos en alimentación, salud escolar y becas son relevantes (6 % del gasto ministerial total), pues han crecido 3,5 veces, valor algo inferior al aumento del presupuesto del ministerio. No obstante, sigue siendo una partida relevante.

La cuarta partida de gasto es gestión y administración del ministerio (correspondiendo al 5 % del gasto total ministerial), mostrando que los gastos asociados a personal son las más importantes, aunque hayan disminuido con respecto del total de la partida, expandiéndose 3,5 veces, frente al 5,7 del gasto ministerial total.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

El trabajo analiza la información pública disponible en la Dirección de Presupuestos (Dipres) del Ministerio de Hacienda de Chile, referida a presupuestos nacionales para el periodo 2002-2018. Se compararon las leyes de presupuesto aprobadas en el Congreso el año anterior a su ejecución, y las modificaciones acumuladas realizadas al presupuesto durante su ejecución (presupuesto modificado al cuarto trimestre).

Para hacer comparable el gasto en educación en periodo estudiado, se clasificaron los ítems de gasto en nueve categorías y 56 subcategorías (tabla 1). Todas las cifras financieras se actualizaron a pesos chilenos (CLP \$) de 2018, de acuerdo con los procedimientos del Banco Central de Chile.

Tabla 1.

Categorías y subcategorías consideradas en la investigación

<p>1. Alimentación y becas (sistema escolar)</p> <ul style="list-style-type: none"> 1.1 Becas indígenas 1.2 Programas de alimentación 1.3 (Programas de salud y asistencia médica) 1.4 Otras becas 1.5 Otros 	<p>2. Ciencia e innovación</p> <ul style="list-style-type: none"> 2.1 Fondecyt 2.2 Fondef 2.3 Fundaciones científicas y museos (ciencia) 2.4 Otros fondos de investigación 2.5 Otros
--	--

(Continúa)

3. Cultura 3.1 Apoyo a organizaciones culturales 3.2 Bibliotecas públicas 3.3 Fomento artístico y cultural 3.4 Institucionalidad cultural 3.5 Museos y centros culturales 3.6 Patrimonio	4. Educación superior 4.1 Aporte a universidades (basal) 4.2 Becas de educación superior 4.3 Becas de postgrado 4.4 Beneficios deudores FSCU y CAE 4.5 Financiamiento de la gratuidad 4.6 Recursos para el CAE 4.7 Recursos para el FSCU 4.8 Otros aportes a instituciones de Educación Superior
5. Gestión 5.1 (Bienes, servicios, y activos no financieros) 5.2 Gastos en personal, prestaciones previsionales y otros. 5.3 Gastos operacionales 5.4 Inversión 5.5 Servicio de la deuda 5.6 Servicios locales de educación 5.7 Sistemas de información y control de gestión, estudios y evaluaciones 5.8 Otros	6. Innovación educativa (sistema escolar) 6.1 Apoyo educación pública 6.2 Educación técnico profesional 6.3 (Establecimientos y estudiantes vulnerables) 6.4 Programas de educación y desarrollo curricular 6.5 Proyectos de mejoramiento educativo 6.6 Transversalidad, educación no formal y comunidad escolar
7. Perfeccionamiento e incentivo docente 7.1 Asignaciones por carrera docente 7.2 (Asignaciones por condiciones difíciles) 7.3 Asignaciones por desempeño 7.4 Formación y perfeccionamiento 7.5 Incentivo al retiro	8. Recursos educativos 8.1 Informática educativa 8.2 Textos escolares 8.3 Útiles escolares y material educativo
9. Subvenciones	
9.1 (Infraestructura, equipamiento y mantenimiento) 9.2 Municipalidades y Subdere 9.3 Subvención adicional especial 9.4 Subvención de escolaridad 9.5 Subvención de refuerzo educativo	9.6 Subvención escolar preferencial 9.7 Subvención por concentración 9.8 Subvención prorretención 9.9 Subvenciones ruralidad e internado 9.10 Otros

Fuente: elaboración propia.

Una complejidad parcial de esta fase exploratoria corresponde a la dispersión de la información y antecedentes claves en esta materia⁹. La dificultad se genera en diversas instancias, que no siempre la presentan de forma consistente y equivalente: Dipres, Mineduc, Contraloría General de la República y el Parlamento, con

⁹ Lo que implica: búsqueda de los datos, identificación de su pertinencia, compatibilizarlos, actualizarlos y homologarlos con las partidas y subpartidas utilizadas, y validar (su completitud y consistencia).

sus dos comisiones de educación de la Cámara de Senadores y Senadoras; y de la Cámara de Diputados y Diputadas. Aunque todo proyecto de ley tiene un Informe de Análisis Presupuestario Inicial, responsabilidad del Ministerio de Hacienda, es importante relevar que estos informes suelen experimentar cambios relevantes en el debate parlamentario, tanto en las comisiones especializadas como en sala. Por ello, se considera el presupuesto aprobado finalmente y sus reasignaciones intra e interanuales, porque son la expresión final de la situación estudiada¹⁰.

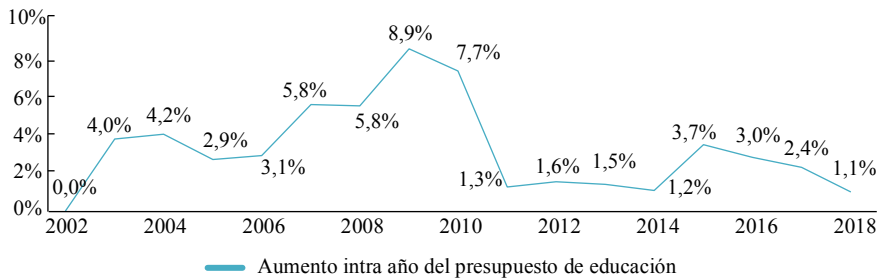
RESULTADOS

Evolución de los presupuestos en educación y sus modificaciones durante la ejecución

Cuando se revisan las modificaciones de los presupuestos de educación durante su año de ejecución, para todo el periodo 2002-2018¹¹, se observa que el presupuesto sectorial aumenta ante el aprobado en la ley anual correspondiente. Revisado como un conjunto ese periodo, el presupuesto se incrementa, en términos intraanuales, en promedio un 3,4 %; y las mayores alzas ocurrieron entre 2007 y 2010 (figura 1). Ello evidencia que, durante el año de ejecución presupuestario, suelen aumentarse recursos por arriba de lo definido en la ley correspondiente¹².

Figura 1.

Aumento porcentual intraanual del presupuesto de educación de ejecución, Chile, 2002-2018



Fuente: elaboración propia, a partir de Dipres (2019).

¹⁰En 2005-2018, se aprobó casi un centenar de iniciativas de ley en educación, de distinto tenor y alcance, el cual es un parámetro importante, pero requiere de un complejo proceso de análisis de los gastos efectuados para procesar estas materias. También, anualmente, la Dipres realiza una evaluación selectiva de algunos programas gubernamentales, no obstante, sus conclusiones y recomendaciones no son vinculantes con la continuidad de tales iniciativas, usualmente los gobiernos han mantenido operando varios de estos programas, aunque no tengan evaluación positiva.

¹¹Los datos permiten estudiar el comportamiento agregado del gasto en educación desde 2002, pero solo permiten hacer clasificaciones detalladas de gastos desde 2005.

¹²Recursos que también se han incrementado en términos reales interanualmente.

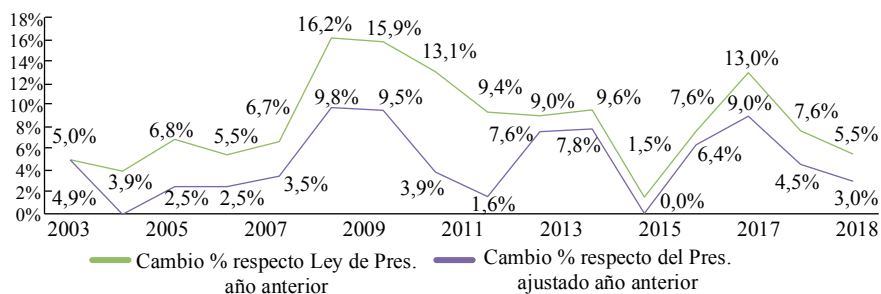
La diferencia total entre los montos aprobados por el Congreso en el presupuesto basal y el presupuesto modificado del periodo 2002-2018 es de M\$ 3 349 859 373, monto comparable al presupuesto total (real) de educación de 2004, o al 30 % del presupuesto de educación de 2018.

Debido al aumento de recursos realizado durante la ejecución anual y su comparación con el incremento de los presupuestos aprobados por el Parlamento para el año siguiente (figura 2), el incremento presupuestario interanual es menor, al considerar los aumentos de recursos intraanuales registrados. Entre 2002 y 2018 el presupuesto sectorial de educación creció, en promedio, el 8,5 %, comparado con el aprobado para el año anterior.

Pese a ello, al contrastar con el presupuesto modificado del año anterior, el aumento promedio es de 4,8 %. En este sentido, los aumentos interanuales de los presupuestos de educación que se discuten en el Parlamento reflejan, en gran medida, las modificaciones intraanuales realizadas en los presupuestos.

Figura 2.

Evolución del presupuesto en educación. Modificaciones con respecto a la Ley de Presupuestos y del presupuesto ajustado del año anterior, Chile, 2002-2018



Fuente: elaboración propia, a partir de Dipres (2019).

Categorías de gasto y modificaciones presupuestarias

En esta sección, se analiza el comportamiento de las modificaciones presupuestarias para el periodo 2005-2018, en las veinte categorías más importantes en las que se clasificó el gasto en educación (que representan el 89 % del gasto total del periodo), organizadas en tres tipos de gasto: (1) los que aumentan —diez categorías—, (2) los que disminuyen —cuatro categorías—, y (3) los que no tienen un comportamiento definido o claro —seis categorías—.

En el periodo considerado, diez categorías aumentan sus presupuestos durante el año (tabla 2), las mayores alzas en relación con los montos asignados son: servicio de la deuda (349,4 %); otras subvenciones (19,7 %); subvenciones a municipalidades y la Subsecretaría de Desarrollo Regional —Subdere (12,6 %); y recursos

Tabla 2. Categorias que aumentan presupuesto durante el año, Chile, 2005-2018

Pres. (*)	Sube	Mantiene	Baja	Subcategoría	Categoría	Porcentaje (%) del gasto ejecutado en 2005-2018	Diferencia (**)	Diferencia promedio año	Diferencia como porcentaje del presupuesto original (***)
14	93 % (13)	0 % (0)	7 % (1)	Gastos en personal, prestaciones previsionales y otros	Gestión	4,0 %	388966562	27783326	10,7 %
14	79 % (11)	0 % (0)	21 % (3)	Aporte universidades art. 1 a 4 DFL No. 4 (1981)	Educación superior	3,8 %	82400593	5885757	2,2 %
14	86 % (12)	0 % (0)	14 % (2)	Municipalidades y Subdere	Subvenciones	3,4 %	383786685	27413335	12,6 %
14	100 % (14)	0 % (0)	0 % (0)	Otros (subvenciones)	Subvenciones	2,7 %	451522589	32251.613	19,7 %
14	100 % (14)	0 % (0)	0 % (0)	Servicio de la deuda	Gestión	2,3 %	1780812488	127200892	349,4 %
14	79 % (11)	0 % (0)	21 % (3)	Asignaciones por carrera docente	Perfeccionamiento	2,1 %	174993965	12499569	9,1 %

(Continúa)

Pres. (*)	Sube	Mantiene	Baja	Subcategoría	Categoría	Porcentaje (%) del gasto ejecutado en 2005-2018	Diferencia (**)	Diferencia promedio año	Diferencia como porcentaje del presupuesto original (***)
14	86 % (12)	7 % (1)	7 % (1)	Recursos para el FSCU	Educación superior	1,2 %	138 171+812	9 869 415	12,6 %
14	64 % (9)	7 % (1)	29 % (4)	Fondecyt	Ciencia e innovación	1,2 %	41 007 982	2 929 142	3,5 %
14	71 % (10)	21 % (3)	7 % (1)	Subvención adicional especial	Subvenciones	1,2 %	23 043 818	1 645 987	2,0 %
10	70 % (7)	0 % (0)	30 % (3)	Subvención por concentración	Subvenciones	1,1 %	28 172 765	2 817 277	2,6 %

Nota: incluye categorías de gasto que disminuyen su presupuesto en 30% o menos de los presupuestos, y lo aumentan en más del 50% de los presupuestos. (*) Número de presupuestos en que este gasto está presente en el periodo 2005-2018. (**) Sumatoria de las diferencias entre presupuesto aprobado y presupuesto modificado en el periodo. (***) Diferencia en proporción a la sumatoria total de los presupuestos aprobados para la categoría en el periodo.

Fuente: elaboración propia, a partir de Dipres (2019).

Tabla 3. Categorías de gasto que disminuyen su presupuesto durante el año, Chile, 2005-2018

Pres. (*)	Sube	Mantiene	Baja	Subcategoría	Categoría	Porcentaje del gasto ejecutado en 2005-2018	Diferencia (**)	Diferencia promedio año	Diferencia como porcentaje del presupuesto original (***)
3	0% (0)	0% (0)	100% (3)	Financiamiento de la gratuidad	Educación Superior	2,0 %	-247 214 944	-82 404 981	-10,7 %
14	21% (3)	0% (0)	79% (11)	Infraestructura, equipamiento y mantenimiento	Subvenciones	1,8 %	-473 680 537	-33 834 324	-21,1 %
14	21% (3)	7% (1)	71% (10)	Subvenciones ruralidad e internado	Subvenciones	1,3 %	-31 734 609	-2 266 758	-2,4 %
14	29% (4)	7% (1)	64% (9)	Becas de postgrado	Educación superior	1,2 %	-90 998 927	-6 499 923	-6,8 %

Nota: incluye categorías de gasto que aumentan su presupuesto en 30% o menos de los presupuestos y lo disminuyen en más del 50% de los presupuestos. (*) Número de presupuestos en que este gasto está presente en el periodo 2005-2018. (**) Sumatoria de las diferencias entre presupuesto aprobado y presupuesto modificado en el periodo. (***) Diferencia en proporción a la sumatoria total de los presupuestos aprobados para la categoría en el periodo.

Fuente: Elaboración propia, a partir de Dipres (2019).

para el Fondo Solidario de Crédito Universitario —FSCU (12,6 %); gastos en personal (10,7 %); y asignaciones por carrera docente (9,1 %). Se registran aumentos proporcionalmente menores en el aporte a las universidades del Consejo de Rectores¹³ (CRUCH); y al Fondo de Investigación Científica Nacional (Fondecyt), subvención adicional especial y subvención por concentración.

Los gastos asociados al servicio de la deuda y los pagos previsionales y de seguridad social se ingresan al presupuesto, durante el año de ejecución, lo que explica el aumento en el presupuesto de estos ítems.

Las cuatro categorías de gasto que tienden a disminuir en forma regular respecto de los presupuestos aprobados en el Congreso (tabla 3) son: financiamiento de la gratuidad en educación superior (-10,7 %); infraestructura, equipamiento y mantenimiento (-21,1 %); subvención de ruralidad e internado (-2,4 %) y becas de postgrado (-6,8 %). El financiamiento de la gratuidad es una nueva política (presente en los últimos tres presupuestos). Sin embargo, el gasto en infraestructura en todo el periodo es, por lo general, modificado a la baja durante el año, pues se trata de una partida importante.

Finalmente, las seis principales categorías de gasto, de comportamiento anual errático o poco definido (tabla 4), experimentan modificaciones sin sentido dominante. La excepción son los recursos del crédito con aval del Estado (CAE) que, en 46 % de los presupuestos estudiados, se mantuvo constante, con cambios menores. La diferencia acumulada entre el presupuesto aprobado y modificado varía entre -1,2 % en la subvención escolar preferencial y 1,8 % en los recursos para el CAE. En esto incide el comportamiento variable del gasto y, por otro, los altos montos totales involucrados. Otro ítem de gasto que no tiene un comportamiento claro es el “Apoyo a la educación pública”, que acumula una disminución de 2,1 % sobre el total de los presupuestos aprobados.

Comportamiento de las modificaciones presupuestarias intra-anales

En relación con los ítems de gasto que durante el año de ejecución tienden a aumentar, las modificaciones en la categoría “Servicio de la deuda” (figura 3) son más importantes desde 2011. Entre 2001 y 2018, tales cambios muestran una magnitud similar o mayor a la modificación total del presupuesto del ministerio, en el año (excepto 2015 y 2017). En 2018, el aumento intraanual representó el 201 % de la reasignación total (absoluta) de recursos del ministerio en esa condición.

¹³ El que incluye diecinueve universidades estatales y nueve privadas que, históricamente, han recibido recursos públicos.

Tabla 4.
Categorías de gasto de tendencia indefinida durante el año, Chile, 2005-2018

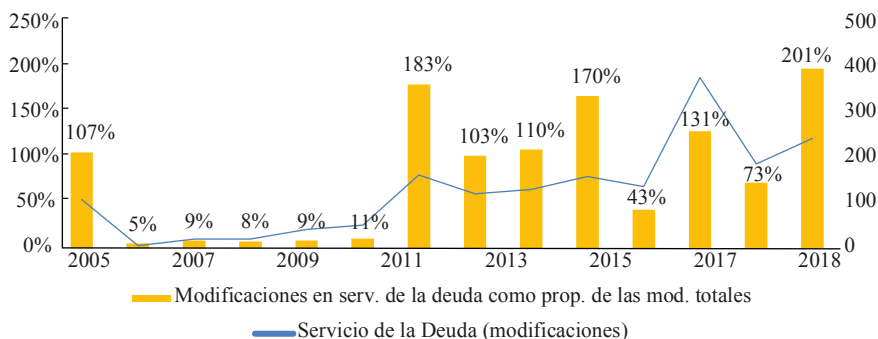
Pres. (*)	Sube	Mantiene	Baja	Subcategoría	Categoría	Porcentaje del gasto ejecutado en 2005-2018	Diferencia (**)	Diferencia promedio año	Diferencia como porcentaje del presupuesto original (***)
14	43% (6)	0% (0)	57% (8)	Subvención de escolaridad	Subvenciones	38,2%	76 190 970	5 442 212	0,2%
14	50% (7)	0% (0)	50% (7)	Programas de alimentación	Alimentación y becas	5,8%	91 933 402	6 566 672	1,6%
14	64% (9)	0% (0)	36% (5)	Becas de educación superior	Educación superior	5,0%	70 789 571	5 056 398	1,4%
11	36% (6)	9% (1)	55% (6)	Subvención escolar preferencial	Subvenciones	4,8%	-56 613 130	-5 146 648	-1,2%
13	23% (3)	46% (6)	31% (4)	Recursos para el CAE	Educación superior	4,3%	73 845 246	5 680 404	1,8%
11	27% (3)	27% (3)	45% (5)	Apoyo educación pública	Innovación educativa	1,5%	-32 596 775	-2 963 343	-2,1%

(*) Número de presupuestos en que este gasto está presente en el periodo 2005-2018. (**) Sumatoria de las diferencias entre presupuesto aprobado y presupuesto modificado en el periodo. (***) Diferencia en proporción a la sumatoria total de los presupuestos aprobados para la categoría en el periodo.

Fuente: elaboración propia, a partir de Dipres (2019).

Figura 3.

Servicio de la deuda, modificaciones intraanuales y como proporción del cambio total del presupuesto sectorial, Chile, 2005-2018 (CLP de 2018)

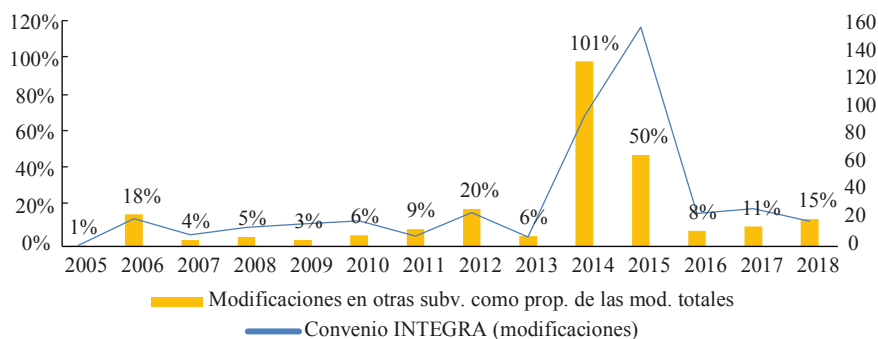


Fuente: elaboración propia, a partir de Dipres (2019).

La categoría “otras subvenciones” corresponde prácticamente en su totalidad (98%) a recursos destinados a la operación de la Fundación Integra (entidad pública dedicada a educación parvularia). Para los años 2014 y 2015, se registra un aumento importante de los recursos intraanuales en este ítem (figura 4). Cambios que responden a la prioridad que otorgó el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014) a ese nivel de enseñanza.

Figura 4.

Otras subvenciones, transformaciones intra anuales y como proporción del cambio total del presupuesto sectorial, Chile, 2005-2018 (CLP de 2018)

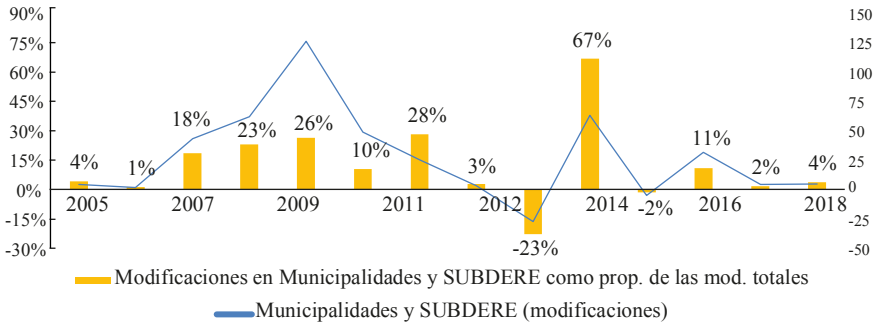


Fuente: elaboración propia, a partir de Dipres (2019).

En cuanto a las “subvenciones dirigidas a municipalidades y Subsecretaría de Desarrollo Regional —Subdere” (figura 5) tienen mayor impacto en 2007-2011.

El 2012, no se observan cambios importantes y, en 2013, disminuyen los montos durante el año. No obstante, en 2014, se registra un aumento importante (67% del total de las modificaciones presupuestarias del misterio) y, desde 2015, las transformaciones han sido menores.

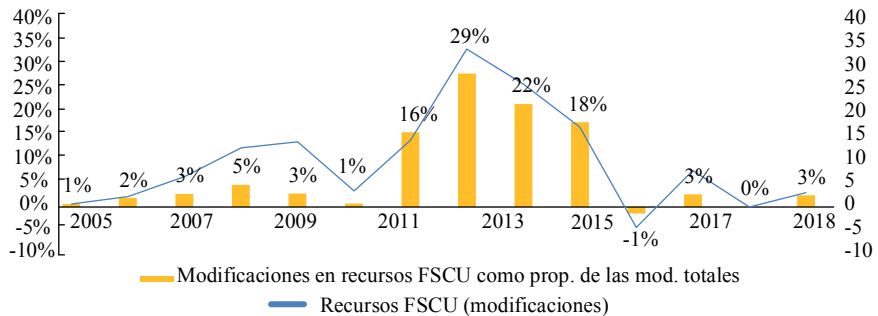
Figura 5. Municipalidades y Subdere, modificaciones intraanuales y como proporción del cambio total del presupuesto sectorial, Chile, 2005-2018 (CLP de 2018)



Fuente: elaboración propia, a partir de Dipres (2019).

Los recursos para el Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU), en el periodo 2011-2014 (figura 6) dan cuenta de mayores modificaciones al alza intraanual, lo que coincide con las demandas estudiantiles (y sociales) por el financiamiento de los estudios de educación superior de entonces. Después de 2014, los cambios son menores por el cierre del FSCU tras la implementación de la gratuidad.

Figura 6. Recursos para el FSCU, modificaciones intraanuales y como proporción del cambio total del presupuesto sectorial, Chile, 2005-2018 (CLP de 2018)

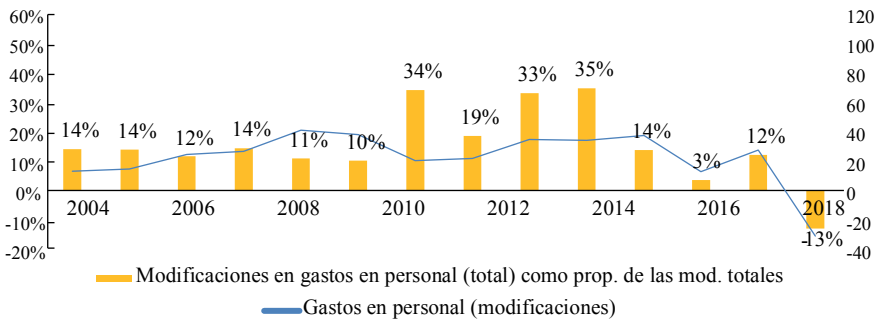


Fuente: elaboración propia, a partir de Dipres (2019).

En el ítem “Gastos en personal, prestaciones previsionales y otros” (figura 7), el 81 % de las modificaciones corresponde a gastos en personal. Los recursos asociados a esta partida se han mantenido relativamente constantes en el periodo (disminuyen en 2018). El impacto mayor fue en 2011-2014, por las menores modificaciones totales. Finalmente, las asignaciones por carrera docente (figura 8) tienen un mayor impacto en el periodo 2006-2008.

Figura 7.

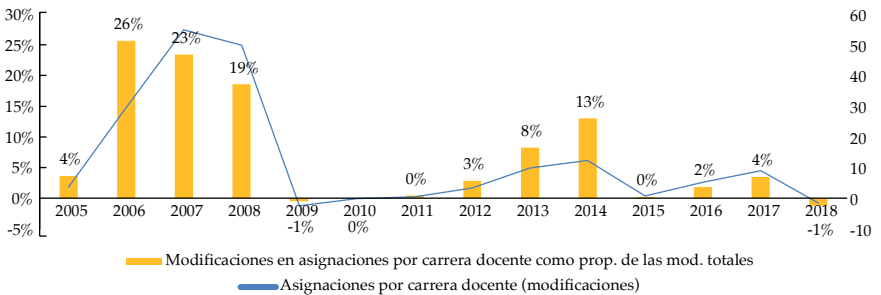
Gastos en personal, prestaciones previsionales y otros, modificaciones intraanuales y como proporción del cambio total del presupuesto sectorial, Chile, 2005-2018 (CLP de 2018)



Fuente: elaboración propia, a partir de Dipres (2019).

Figura 8.

Asignaciones por carrera docente, modificaciones intraanuales y como proporción del cambio total del presupuesto sectorial, Chile, 2005-2018 (CLP de 2018)



Fuente: elaboración propia, a partir de Dipres (2019).

En cuanto a los ítems que tienden a disminuir durante el año, los mayores cambios son en el presupuesto de “Infraestructura y equipamiento” en 2011 y 2014 (figura 9). En ambos años, se reduce en grado importante sus recursos. Sin embargo, en 2005-2009 también existen disminuciones durante el año en este ítem, las que

varían entre -41 y -12 %. El cambio, en 2011 puede deberse a proyectos de reconstrucción posterremoto de 2010, que no alcanzan a ser ejecutados y, en 2014, a recursos redirigidos hacia la importante partida de gasto en educación superior.

Figura 9.

Por otro lado, con respecto a los recursos de financiamiento de la gratuidad¹⁴ (tabla 5), desde 2017, puede diferenciarse su destinatario. En ese año, el 85 % de los cambios fue en recursos que no se utilizaron en el financiamiento a estudiantes de centros de formación técnica (CFT) e institutos profesionales (IP)¹⁵. En 2018, los recursos modificados se distribuyen equitativamente entre universidades, IP y CFT.

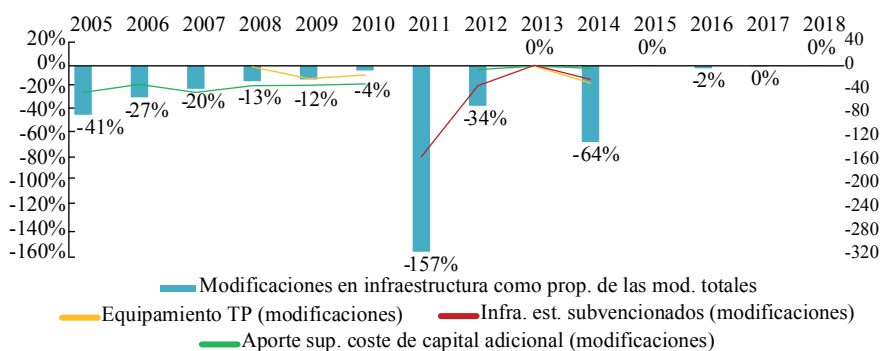


Tabla 5.

Financiamiento de la gratuidad, cambios intra-anales, Chile, 2005-2018 (CLP de 2018)

	2016	2017	2018
Acceso IP y CFT	0,0 %	85,8 %	50,3 %
Acceso Universidades	0,0 %	14,2 %	49,7 %
Acceso Esup 2016	100 %	0,0 %	0,0 %
Total general	-127 183 060	-68 280 257	-51 751 626

Fuente: elaboración propia, a partir de Dipres (2019).

Evolución de los presupuestos anuales y sus modificaciones

De manera conjunta, se analiza la evolución de los presupuestos de educación definidos en ley de presupuesto y sus modificaciones intraanuales. En cuanto a los ítems de gasto que tienden a incrementar sus presupuestos, durante el año de ejecución, los gastos en personal aumentan en las leyes de presupuesto, espe-

¹⁴ Este gasto existe a partir de 2016.

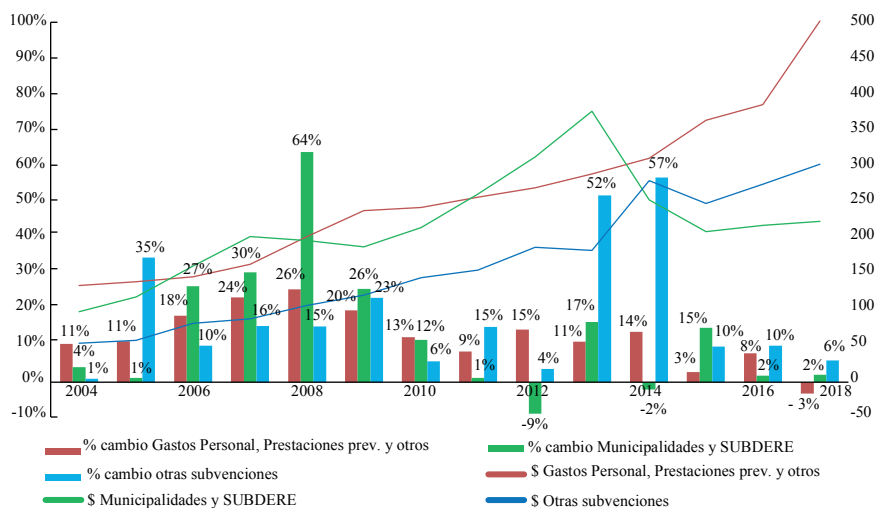
¹⁵ Ese año, hubo un problema legal para asignarlos, el cual se superó el año siguiente.

cialmente el 2016 y 2018, mientras que sus modificaciones intraanuales se hacen menos importantes (proporcionalmente) al final del periodo (figura 10).

Este gasto se asocia a la iniciativa de la nueva organización institucional de la educación escolar pública, que comienza a implementarse gradualmente a partir de 2018; de igual forma, el gasto dirigido a municipalidades y Subdere tiene menores modificaciones intraanuales hacia el fin del periodo. Sin embargo, desde 2014, los montos totales planificados en la Ley de Presupuestos disminuyen, producto del aumento del gasto en recursos orientados a los establecimientos (prioridad de fortalecimiento de la educación pública). Otras subvenciones (que corresponden a recursos para la educación preescolar) aumentan en grado importante en la Ley de Presupuestos de 2015; además tienen significativas modificaciones intraanuales en 2014 y 2015, lo que refleja los cambios de gobierno y de sus prioridades.

Figura 10.

Gastos en personal, municipalidades y Subdere, con otras subvenciones, intraanuales, Chile, 2005-2018 (CLP de 2018)

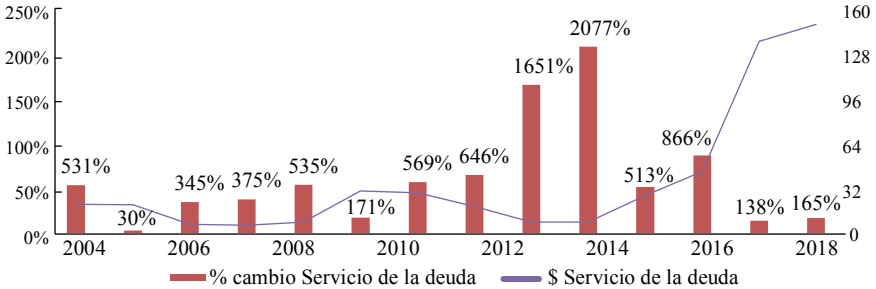


Fuente: elaboración propia, a partir de Dipres (2019).

El ítem “Servicio de la deuda” se incluye siempre durante la ejecución de los presupuestos (figura 11), dado que los montos asignados por ley de presupuestos se incrementan durante el año de ejecución entre tres y seis veces para el periodo 2007-2012, y sobre quince veces en 2013 y 2014. A partir de 2017, se registra un aumento importante de su gasto planificado, pero se mantienen los aumentos de presupuesto durante el año que superan el 100% de reajuste.

Figura 11.

Servicio de la deuda, recursos asignados en Ley de presupuestos y porcentaje de cambios intraanuales, Chile, 2005-2018 (CLP de 2018)

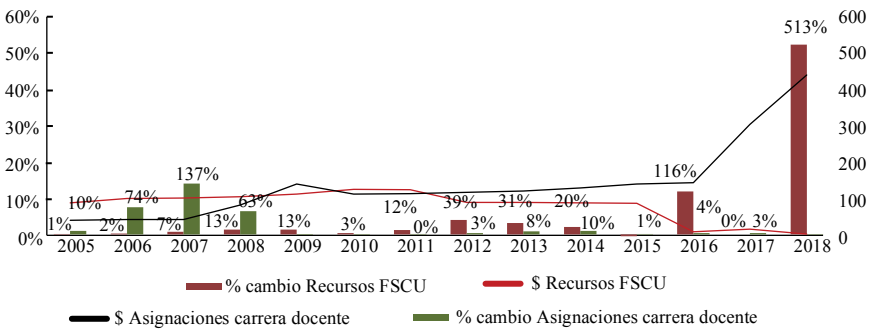


Fuente: elaboración propia, a partir de Dipres (2019).

Los recursos para el FSCU (figura 12) son prácticamente constantes en 2005- 2015, a partir de esa fecha disminuyen. Entre 2005 y 2015, se registran modificaciones al alza de recursos. En 2016 y 2018, hay mayores alzas intraanuales, coincidente con los años en que el presupuesto aprobado es menor. Por su parte, las asignaciones por carrera docente crecen, en primer lugar, en 2008 y 2009, luego se mantienen mayormente constantes y, posteriormente, crecen en forma sustantiva a partir de 2017. Esto se asocia a la nueva política de desarrollo profesional docente. Sin embargo, las mayores modificaciones intraanual en este gasto se inician en 2006 (año de importantes movilizaciones estudiantiles) y terminan en 2008.

Figura 12.

Recursos FSCU y asignaciones por carrera docente, asignados en la Ley de Presupuestos y porcentaje de cambios intraanuales, Chile, 2005-2018 (CLP de 2018)

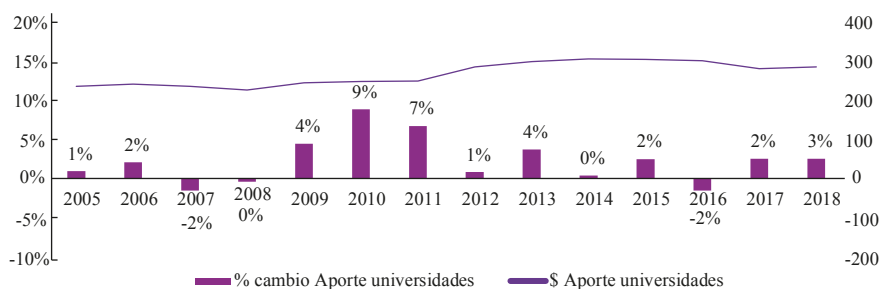


Fuente: elaboración propia, a partir de Dipres (2019).

Finalmente, entre los gastos que tienden a aumentar durante el año, está el aporte basal a las universidades del CRUCH (figura 13). Esta contribución es casi constante en todo el periodo, pese a los cambios en la educación superior, en 2005-2018, sus transformaciones son menores: los mayores incrementos del presupuesto basal corresponden a 2010-2011 (7-9 % de aumento del presupuesto durante el año de ejecución).

Figura 13.

Aporte basal a universidades, recursos asignados en la Ley de Presupuestos y porcentaje de modificaciones intraanuales, Chile, 2005-2018 (CLP de 2018)



Fuente: elaboración propia a partir de Dipres (2019).

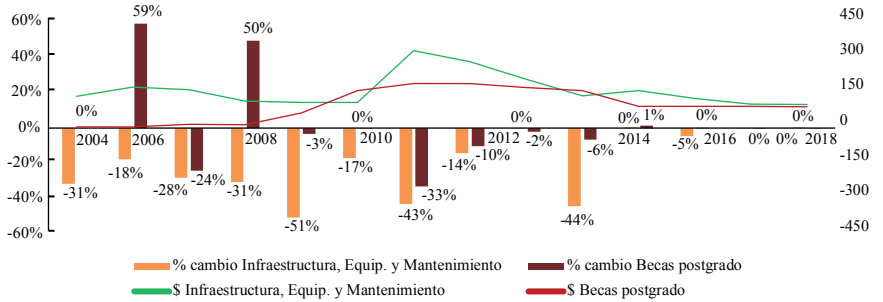
Con respecto de las partidas de gasto que disminuyen sus recursos intraanuales, se observa que el gasto en “Infraestructura, equipamiento y mantenimiento” varía entre M\$ 173 millones y M\$ 109 millones, entre 2005-2010 y, en todos esos años, se reducen los recursos asignados durante su ejecución. Esta disminución alcanza el 51 % en 2009. En 2011, se registra un incremento importante del presupuesto (posterremoto de 2010), pero durante el año se restringen los recursos asignados, en 43 %. Desde 2011, el gasto en infraestructura ha tendido a disminuir, y las modificaciones intraanuales han sido menores. Excepto en 2014, cuando disminuye un 44 % el presupuesto durante el año.

En cuanto a las becas de postgrado, su presupuesto solo se incrementa de forma importante a partir de 2009 y disminuye en 2015. Se establecen reducciones significativas intraanuales en este ítem los años 2007 (24 %) y 2011 (33 %). Por otro lado, existen aumentos intraanuales en 2006 y 2008 (sobre 50 %). Sin embargo, en general se trata de un gasto que ha tendido a disminuir en sus cambios (figura 14).

La figura 15 presenta el gasto de “Gratuidad de la educación superior”. A pesar de que sólo se incluye en los presupuestos del período 2016-2018, su magnitud alcanza al 2% de todo el gasto ejecutado en educación en el plazo de años de 2005-2018, mayor a todo el gasto ejecutado en infraestructura en el mismo periodo (que es de 1,8%). En el año 2016 el gasto presupuestado por Gratuidad fue de M\$ 543 millones, mientras que en 2018 subió a M\$ 992 millones. Sobre las variaciones intra-anales, el 2016 disminuyen un 23% los recursos asignados, valores que

Figura 14.

Infraestructura, equipamiento y mantenimiento, con becas de postgrado, recursos asignados en la Ley de Presupuestos y porcentaje de modificaciones intraanuales, Chile, 2005-2018 (CLP de 2018)



Fuente: elaboración propia, a partir de Dipres (2019).

cambian a 9% en 2017 y 5% en 2018. Al igual que el 2011 en el gasto en infraestructura, hay un aumento importante de recursos en un presupuesto que puede asociarse a disminuciones en los recursos durante el año de ejecución.

Figura 15.

Financiamiento de la gratuidad, recursos asignados en la Ley de Presupuestos y porcentaje de modificaciones intraanuales, Chile, 2005-2018 (CLP de 2018)



Nota: este gasto solo se incorpora a los presupuestos, a partir de 2016.

Fuente: elaboración propia a partir de Dipres (2019).

DISCUSIÓN

Al introducirnos en un campo analítico en expansión, todavía incipientemente estudiado, surgen más interrogantes que respuestas. No obstante, existen aspectos que ameritan destacarse, teniendo en cuenta que toda reasignación financiera implica una modificación del patrón de gastos, con respecto al modelo inicial (reorientación de recursos de una partida a otra), como de reducciones o aumentos

generales del gasto público (OCDE, 2003). Las modificaciones presupuestarias intraanuales muestran una razón bastante estable de ocurrencia, esto es, se presentan en forma sistemática y relativamente flexible en el periodo estudiado.

Debido a ello, se establece que, al menos en las últimas dos décadas, en Chile, los gobiernos de distinto signo político han empleado sistemáticamente esta herramienta de reasignación presupuestaria en la gestión financiera del sector educación. Y, si bien ello puede ser considerado un componente de mayor flexibilidad, propio de la modernización de la gestión, también muestra regularidades en estos procesos, que deberían atenderse con mayor detalle, dadas las razones y antecedentes que sustentan estas decisiones y su impacto agregado en las políticas educacionales.

Parece importante que, para avanzar en un proceso de modernización de la gestión del Estado en el sector educación (y en el manejo de la política presupuestaria vinculada con la política educacional), no solamente se requiere incorporar nuevos criterios para el diseño presupuestario en términos técnicos y de sus fundamentos socioeducativos. También deben incorporarse nuevos estándares de seguimiento y evaluación, que sintonicen con la idea de los GAR, precisamente, debido a las regularidades y montos que adoptan algunas reasignaciones en partidas muy relevantes sobre las cuales puede preverse con antelación la evolución del gasto. Asimismo, existen antecedentes históricos que muestran su comportamiento, uno de los cuales es el gasto en infraestructura, que suele estar sobrestimado, al tratarse de una partida importante y que políticamente es muy relevante, por lo cual requiere de un análisis más detallado, para determinar si existen problemas de estimación de recursos, de ejecución presupuestaria del gasto, o bien son formas regularmente empleadas para disponer de recursos que después pueden redistribuirse bajo otros criterios de asignación.

En segundo lugar, se manifiesta una clara tendencia a que, sistemáticamente, el presupuesto en su reasignación intraanual aumente con respecto del monto aprobado por el Parlamento, lo cual en promedio representa un 3,4% del presupuesto (2002-2018). Esta situación no es aislada y da cuenta de procesos sistemáticos y de montos importantes de recursos que implican, inicialmente, una situación positiva para el sector (disponer de mayor financiamiento). Sin embargo, es válido interrogarse no solo en referencia al destino de estos aportes, sino también acerca de los criterios que justifican tales cambios. Ello significa ir más allá de las coyunturas históricas que les sustentan, para abordar sus impactos en las políticas educativas en el mediano y largo plazo. E incorporar controles más exigentes de las instancias parlamentarias respectivas¹⁶, que tienen el registro y evaluación del presupuesto público como sus responsabilidades legales.

Esta es una materia clave de modernización de la gestión financiera del Estado (los espacios autorizados o concordados de una eventual flexibilidad o rigidez presupuestaria), pero se requiere de contrapartes sólidas, técnicamente correspondientes

¹⁶ Si bien las reasignaciones deben ser revisadas por el Parlamento, este proceso recae en la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

al Parlamento. Es decir, equipos técnicos habilitados y reconocidos para dialogar e interactuar en forma equivalente con la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, lo que, en el caso chileno, no es tal, debido a la insuficiente capacidad instalada del Parlamento en este ámbito, esencialmente en el seguimiento de los ajustes presupuestarios requiriendo apoyo sustantivo al respecto. Previo establecimiento de los márgenes de esta flexibilidad para evitar rigideces excesivas como también un relajamiento de los traspasos sin mayores justificaciones.

Todo esto significa avanzar en la modernización del Estado, particularmente, en el Mineduc, que por tres décadas ha experimentado procesos importantes de incorporación y supresión de unidades que han complejizado su funcionamiento, demandando (al tenor de este y otros antecedentes) el diseño de una nueva macroestructura, funcional a la complejidad de sus tareas. Esto, sin que se ocurra una reingeniería que lo sintonice con las demandas de modernización de su gestión, especialmente, en materia de impacto de las políticas educativas que requieren de permanente evaluación.

Si el criterio de manejo dominante de los recursos públicos en su transferencia es el subsidio, debe analizarse su impacto sobre los resultados. Pese a ello, son escasos los recursos asociados a resultados educativos (productos), básicamente porque el presupuesto se orienta a insumos o ejecución de tareas, sin analizar sus avances e impacto en productos definidos (salvo algunas subpartidas en la Ley de Subvención Escolar Preferencial y también en algunas dimensiones de la ley que crea el Nuevo Sistema de Educación Pública), comprendiendo que, en educación, los efectos suelen evidenciarse en el mediano y el largo plazo, lo que no se sincroniza con los tiempos políticos que, en el caso chileno, suelen estar marcados por periodos de gestión de cuatro años, plazo en el que es difícil que los resultados educativos más significativos marquen cambios muy importantes.

En tercer lugar, se constata que el presupuesto público de educación, importante en términos absolutos y relativos para el país, crece tanto en su gestión intra- e interanual, y su reasignación involucra montos sustantivos. Es decir, estos recursos pueden ser gravitantes para impulsar políticas, especialmente de tipo educativo. Ello debe expresarse en un marco estratégico y en la relación entre los programas presupuestarios con esos objetivos. Se entiende que los procesos de reasignación presupuestaria, para ser relevantes en términos de impacto, deberían evaluar el grado en que estos recursos se utilizan en las necesidades más apremiantes o importantes del sector (debidamente jerarquizadas según criterios sólidos de impacto), ámbito en el cual se necesita avanzar sustantivamente como país y de manera pronta, inspirados en los enfoques de creación de valor público.

También en materia de impacto de la gestión financiera del Estado, sería destacable fortalecer la capacidad técnica del Parlamento para realizar en forma eficiente y sistemática el seguimiento y evaluación de las principales asignaciones y reasignaciones presupuestarias, absolutas y relativas, no solamente bajo criterios normativos, sino en referencia directa al impacto en las políticas sectoria-

les. Esto dado que es central distinguir entre la racionalidad macroeconómica del presupuesto y su efecto en los objetivos y metas sectoriales asociadas al alto rendimiento de la gestión pública (en educación), con respecto a los parámetros de eficiencia más modernos. Referidos estos últimos, directamente con los bienes públicos y el soporte de los derechos sociales expresados en el sector respectivo, es decir, las políticas de cobertura, inclusión y calidad en todos los niveles del sistema que ordenan la agenda de la política educacional presente y futura.

Este proceso debe ser coherente con un modelo de gestión financiera de la educación pública, consistente con las políticas que se impulsan. Y, por ello, derivar en incentivos de gestión del gasto, relacionados con la gradualidad en su ejercicio anual (evitando su concentración en los meses finales del periodo), premiar la eficiencia y los ahorros asociados al cumplimiento de las metas, con ejercicios de gestión plurianuales, al menos en sus partidas más relevantes que requieren de acuerdos políticos y técnicos sustentables en el tiempo, los que forman parte de las nuevas propuestas de gestión competitiva y de calidad del Estado, al tenor de los criterios referenciales expuestos.

El análisis del comportamiento de las reasignaciones presupuestarias del periodo 2005-2018 consideró las veinte categorías mayores de gasto, que representan el 89% del gasto efectivo del periodo, determinando las que aumentan (10); las que disminuyen (4) y las que no tienen comportamiento definido (6).

En materia de incremento de recursos, durante cada ejercicio anual, las partidas son de diferente naturaleza e incidencia política. Destacan las que responden a demandas de grupos sociales e institucionales, a saber: los aportes a la institucionalidad de la educación pública (subvenciones a municipalidades y Subsecretaría de Desarrollo Regional —Subdere); los recursos para el Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU; 12,6 %); y los aportes a Universidades del Consejo de Rectores (CRUCH).

En menor medida, se responde a políticas específicas de reforzamiento escolar directo, a saber: “otras subvenciones (educación preescolar)”, como también subvención adicional especial y subvención por concentración (esta última de estudiantes vulnerables en centros escolares).

Una categoría diferente la conforman los incrementos en “Gastos en personal” (10,7 %): y asignaciones por carrera docente (9,1 %). La primera, porque es un instrumento del Gobierno para integrar personal al ministerio, que ha sido empleado en forma importante en estos años, evitando la discusión política del Parlamento. La segunda deriva de leyes previas a 2017, dado que a partir de entonces se integran a los nuevos criterios de asignación.

Un elemento que destaca es el “Servicio de la deuda”, primero, porque se presenta en todo el periodo analizado, segundo, porque se registra parcialmente en el presupuesto original y se incorpora en lo medular en las reasignaciones. En tercer lugar, sus montos sumados son de gran significación y a veces explican muchas de las

reasignaciones totales del Mineduc. Finalmente, estos aspectos sugieren la importancia de revisar la normativa en este plano, para prever mejor su impacto financiero en el presupuesto regular, dado que existen antecedentes que lo permiten.

En cuanto a las partidas más significativas que durante el año suelen disminuir de forma permanente (entendiendo que además esta se produce sobre el alza interanual regular) son: financiamiento de la gratuidad en educación superior (-10,7 %); infraestructura, equipamiento y mantenimiento (-21,1 %); subvención de ruralidad e internado (-2,4 %) y becas de postgrado (-6,8 %). Las dos últimas partidas son pequeñas en términos absolutos; destaca la reducción de las becas de postgrado, por su impacto en el mediano y largo plazo en el desarrollo país¹⁷. Si bien es extraño que la partida de apoyo a la ruralidad e internados haya experimentado reducciones intraanuales, ello puede responder a situaciones puntuales o emergentes, pues, en términos tendenciales, su reducción responde más a una menor densidad poblacional rural, al impacto del mejoramiento de caminos que ha permitido la concentración de escuelas, así como a la desaparición creciente de los internados escolares (incluso como política educativa), dadas las transformaciones tecnológico-productivas del medio rural chileno.

Sin embargo, dos partidas que se reasignan a la baja son muy importantes. La “Gratuidad de la educación superior”, presente solamente en los últimos tres presupuestos. Su monto era inicialmente difícil de estimar pues había antecedentes muy parciales para realizar esta tarea¹⁸. Sin embargo, se trata de reducciones financieras importantes, que aportan muchos recursos a otras políticas, lo que sería necesario indagar. Esta reducción también ha sido progresivamente menor, lo que muestra que este proceso se habría ido ajustando a través del tiempo.

Sin embargo, el gasto en infraestructura, que se encuentra en todo el periodo de estudio, y por lo general es modificado hacia la baja intraanual, tratándose de una partida muy importante y políticamente muy significativa, lo que hace complejo el debate acerca de su eventual reducción, destaca que salvo situaciones puntuales, se sobreestime su magnitud, pues, por lo general, es altamente previsible su desempeño y además hay antecedentes históricos sólidos sobre sus costos en sus diversos formatos de operación. Ello implica que debería revisarse en detalle esta situación, pues entrega recursos importantes al Ministerio para redirigirlos hacia otras políticas.

Adicionalmente, puede señalarse que el proceso de reasignación presupuestaria del Mineduc es sistemático y recurrente como estrategia de gestión financiera y política, intra- e interanual, transversal a las orientaciones político-ideológicas de las coaliciones que han dirigido el país. Ello tiene lugar involucrando cifras muy

¹⁷ Desde 2014, el Gobierno ha asignado el 0,34 % del PIB a ciencia y tecnología, uno de los porcentajes más bajos de la OCDE.

¹⁸ El sistema de aranceles de referencia utilizado para calcular el aporte del CAE a cada carrera/universidad es un proceso de alta complejidad, además de la necesidad de estimar los beneficiarios potenciales y los aranceles de las potenciales carreras a las que ingresarían o ya cursaban.

importantes, con algunos cambios de partidas que sería relevante auscultar mayormente sobre su racionalidad, principalmente a partir de su impacto en las políticas educativas.

De igual forma, parece atendible la necesidad de modernizar la gestión del ministerio estudiado, para evitar la ejecución presupuestaria como sinónimo de eficiencia, entendiendo que, además, deben incorporarse nuevas dimensiones y parámetros que impliquen innovaciones sustantivas (posiblemente disruptivas), para aplicar estos criterios, esencialmente relacionados con el impacto en productos específicos. Así también, para sincronizar en mayor grado el soporte administrativo necesario para ejecutar los cambios en el sector educativo, ya que con frecuencia no pueden desarrollarse a la misma velocidad con la cual se asignan los nuevos recursos.

Igualmente, es relevante que en materia de gestión del Estado se avance en términos de lo siguiente:

1. La necesidad de fijar procedimientos más transparentes y técnicos para la asignación y reasignación presupuestaria (absoluta y relativa), ligados con la creación de valor público.
2. La importancia de combinar prácticas de mejor gestión de los recursos (flexibilidad) con la intención de evitar cambios con fines netamente políticos contingentes, cuando quedan recursos disponibles, lo que demanda el fortalecimiento de las instancias de seguimiento y control del parlamento en este campo.
3. Implementar el seguimiento sistemático, por un organismo técnico independiente —que podría crearse con este objetivo—, que evalúe con autonomía los recursos efectivamente requeridos para la implementación de las nuevas leyes, sus estimaciones presupuestarias y su evolución; y el impacto, al menos inicial, de algunos programas claves tanto en el ámbito financiero del Estado, como de los objetivos que se busca cumplir y el problema estratégico que se aspira resolver con la implementación de la respectiva ley.

Finalmente, se vislumbran líneas de investigación cuyo desarrollo puede aportar datos relevantes para profundizar las estimaciones presupuestarias iniciales del Ministerio de Hacienda, y su relación predictiva con el cambio de la implementación de las nuevas leyes y qué dicen las evaluaciones posteriores en este campo. Área de gran complejidad operativa, producto de la necesidad de hacerlas compatibles y consistentes con las diversas fuentes, las que es un desafío técnico que complejiza pero no invalida la necesidad de profundizar estudios y estrategias en este campo.

AGRADECIMIENTOS

Se agradece a la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo de Chile (ANID), por el apoyo recibido, Proyecto Fondecyt 1220045.

REFERENCIAS

1. Aninat, I., & Razmilic, S. (eds.). (2018). *Un Estado para la ciudadanía. Estudios para su modernización*. Centro de Estudios Públicos.
2. Arenas, A., & Mosqueira, E. (2021). *La transformación y el fortalecimiento institucional de los Ministerios de Hacienda en América Latina: del control al uso estratégico de los recursos públicos para el desarrollo*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
3. Arenilla, M. (2011). Marco teórico actual de la administración pública. En M. Arenilla (dir.), *Crisis y reforma de la administración pública* (pp. 1-37). Netbiblo.
4. Atria, F. (2014). *Derechos sociales en educación. Un nuevo paradigma de lo público*. LOM Editores.
5. Ballart, X. (2010). Una presa difícil de atrapar: el rendimiento de Gobiernos y administraciones públicas. *Revista Española de Ciencia Política*, (22), 11-28.
6. Barros, E. (2018). Una tarea urgente. Presentación del libro *Un Estado para la ciudadanía*. Estudios para su modernización, de Isabel Aninat y Slaven Razmilic, (eds.), *Estudios Públicos*, (151), 179-183.
7. BenDavid-Hadar, I. (2016). School finance policy and social justice. *International Journal of Educational Development*, (46), 166-174. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2015.10.003>
8. Blackman, D., Buick, F., O'Donnell, M., O'Flynn, J., & West, D. (2012). *Developing high performance. Performance management in the Australian public service* (Crawford School of Public Policy Research Paper, no. 1209). Australian National University, Canberra Australia. <http://bit.ly/2rooOsn>
9. Comisión de Modernización del Estado (2017). *Un Estado para la ciudadanía. Informe de la Comisión de Modernización del Estado*. Centro de Estudios Públicos.
10. Crispi, J., Vega, A., Cooper, A., & Roeschmann, J. (2004). *Reasignaciones presupuestarias en Chile. Conceptualización y análisis cuantitativo*. Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. https://www.dipres.gob.cl/598/articles-21659_doc_pdf.pdf
11. Darville, P., & Rodríguez, J. (2007). *Institucionalidad, financiamiento y rendición de cuentas en educación*. Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. http://www.dipres.gob.cl/598/articles-21658_doc_pdf.pdf
12. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile — Dipres (2020). *Presupuestos*. <https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-2129.html>.
13. Donoso, S. (2021). Los nuevos servicios locales de educación pública en Chile. Desafíos del proceso de implementación inicial. *Ensaio: Aval-*

- iação e Políticas Públicas em Educação*, 29(111), 378-398. <https://doi.org/10.1590/s0104-40362020002802691>
14. Donoso, S., Reyes, D., Pincheira, G., & Arias, 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. *Propuesta Educativa*, 28(52), 41-56.
 15. Donoso, S., Arias, O., & D. Reyes (2021a) Tendencias del financiamiento público y dilemas de la política educacional chilena (1999-2018) (artículo aceptado para su publicación en Rev. Lecturas de Economía). *Lecturas de Economía*, (95), 167-197. <https://doi.org/10.17533/udea.le.n95a343163>
 16. Donoso, S., Arias, O., & D. Reyes (2021b). La gratuidad como espejismo del fin del mercado de la educación superior en Chile: debates sobre las políticas de financiamiento para mayor equidad (manuscrito en evaluación: RESU).
 17. Donoso, S., Arias, O., & D. Reyes (2021c). Presupuesto de educación pública y macro política educacional chilena. Debates iniciales (Documento de trabajo, Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional, IIIDE- Universidad de Talca, Chile).
 18. Espinoza, M. (2009). La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía. *Andamios, Revista de Investigación Social*, 5(10), 71-109
 19. Lindert, P. (2004). *Growing public. Social spending and economic growth since the Eighteenth Century*. Vol. *The story*. Cambridge University Press.
 20. Marcel, M., Guzmán, M., & Sanginés, M. (2012). *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
 21. Marshall, T. H. (1949). *Ciudadanía y clase social*. Conferencia en la Universidad de Cambridge, Inglaterra.
 22. Mazzucato, M. (2014). *El Estado emprendedor. Mitos del sector público frente al privado*. RBA Libros.
 23. Mazzucato, M. (2019). *El valor de las cosas. Quién produce y quién gana en la economía global*. Penguin Random House.
 24. Núñez, I., & Weinstein, J. (2010). Chile: ¿una reforma educacional sin reforma del ministerio? (1990-2007). En I. Aguerrondo (coord.), *Institucionalidad de los Ministerios de Educación. Los procesos de reforma educativa de Argentina y Chile de los años 90* (pp. 95-220). IIEP.
 25. O'Flynn, J. (2018). La experiencia australiana en las reformas del sector público. En I. Aninat & S. Razmilic (eds.), *Un Estado para la ciudadanía. Estudios para su modernización* (pp. 91-152). CEP.
 26. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE] (2003). *Reallocation: The Role of Budgeting Institutions*. Autor.

27. Pefaur, D., & Moreno, D. (2016). Transparencia y modernización del Estado en Chile: brechas entre la teoría y la práctica. *Revista Enfoques*, 14(24), 41-66.
28. Raczynski, D., & Salinas, D. (2009). Prioridades, actores y procesos en la gestión municipal de la educación. En M. Marcel y D. Raczynski (eds.), *La asignatura pendiente. Claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile* (pp. 135-176). Uqbar Editores.
29. Scott, G. (2018). Del presupuesto por productos a la inversión social. Reflexiones desde Nueva Zelanda. En I. Aninat & S. Razmilic (eds.), *Un Estado para la Ciudadanía. Estudios para su modernización* (pp. 15-90). CEP.
30. Soto, S. (2018). Fortaleciendo las capacidades de los congresistas en la deliberación de políticas públicas. En I. Aninat & S. Razmilic (eds.), *Un Estado para la ciudadanía. estudios para su modernización* (pp. 265-318). CEP.
31. Villarroel, L. (2013). *Financiamiento y desfinanciamiento en la educación municipal. Causas, variables que inciden y propuestas*. Chileduc.
32. Von Gersdorff, H. (2018). El proceso presupuestario en Chile: opciones de reforma. En I. Aninat & S. Razmilic (eds.), *Un Estado para la ciudadanía. Estudios para su modernización* (pp. 533-574). CEP.
33. Vossensteyn H., & Westerheijden D. (2016). Performance orientation for public value. In: R.M.O. Pritchard, A., Pausits & J. Williams (eds.), *Positioning higher education institutions* (pp. 227-245). Sense Publishers. https://doi.org/10.1007/978-94-6300-660-6_13
34. Whitty, G. (2009). The legacy of neo-liberal school reform in England. *Comparative Education*, (39), 28-39.
35. Wildavsky, A. (1986). *Budgeting. A comparative theory of budgetary processes*. Routledge.

87

CUADERNOS DE ECONOMÍA

CONTENIDO

ARTÍCULOS

ÁNGELA LUCÍA NOGUERA HIDALGO Y GUIDO ANGELO CASTRO RÍOS La relación organización-entorno, aportes desde la ontología y la economía evolutiva de Kurt Dopfer: la organización como un sistema de reglas	409
EDUARDO LORÍA Y RAÚL TIRADO Sacrifice rate and labour precariousness in Mexico, 2005Q1-2019Q4	427
JORGE LUIS SÁNCHEZ ARÉVALO, GABRIELA MOREIRA DE SOUSA Y RODRIGO MALTA MEURER Efeito causal entre o indicador de bolsa de valores Ibovespa e os indicadores Shanghai, S&P500, Merval e Nikkei	457
FEDERICO FAVATA, JULIÁN LEONE Y JORGE LO CASCIO Determinantes del empleo joven en Argentina 2004-2018	481
SEBASTIÁN DONOSO-DÍAZ, DANIEL REYES Y ÓSCAR ARIAS Reasignación del presupuesto público y política educacional en Chile. Antecedentes, debates y desafíos	509
DANIELE COVRI RIVERA Función consumo final de hogares para Ecuador, periodo 2000-2017	545
JOANA CECILIA CHAPA CANTU, ERICK RANGEL GONZÁLEZ Y MARCO TULLIO MOSQUEDA CHÁVEZ Análisis de los efectos expansivos y redistributivos del Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores en México y sus regiones	569
JAIR NEFTALI OJEDA JOYA Y ÓSCAR GUZMÁN Multiplicadores fiscales y política monetaria en Colombia. Un análisis contrafactual	609
MARLYN VANESSA VARGAS Y RUBÉN CASTILLO Segregación ocupacional de género y empleo en microempresas de Colombia	651
ALEJANDRO QUIJÓNEZ MOSQUERA, VALERIA AHUMADA AHUMADA Y DAVID RODEIRO PAZOS Normatividad universitaria y creación de spin-off: un análisis empírico de Antioquia, Santander y Norte de Santander	677
JOSÉ G. AGUILAR BARCELÓ Y RONAL E. MAHECHA GUERRA Informalidad, crecimiento y desarrollo económico en la frontera colombo-venezolana: el caso del departamento de Arauca	699
JOSÉ LUIS ALAYÓN Y CAROLINA BOADA BAYONA Decisiones electorales inconscientes: sesgos que determinan el voto en Colombia	723
LUZ MAGDALENA SALAS BAHAMÓN Inclusión financiera en Colombia. Evaluación de impacto del programa Grupos de Ahorro y Crédito Comunitario	747

ISSN 0121-4772



9 770121 477005 87