



**FACULTAD DE
GOBIERNO**
UNIVERSIDAD DE CHILE

**“ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN
PRESUPUESTARIA EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL NUEVO SISTEMA DE
EDUCACIÓN PÚBLICA EN CHILE (2018-2022)”**

**“ANALYSIS OF THE BUDGET FORMULATION AND EXECUTION PROCESSES
FOR THE IMPLEMENTATION OF THE NEW PUBLIC EDUCATION SYSTEM IN
CHILE (2018-2022)”**

AFE para optar al grado de Magister en Gobierno y Gerencia Pública

EDUARDO VILLANUEVA FUENTEALBA

**Profesor(a) Guía:
KARINA DOÑA MOLINA**

Santiago de Chile, año 2024

Resumen

La implementación del nuevo Sistema de Educación Pública es uno de los procesos de reestructuración institucional más significativos que ha experimentado el Estado chileno en materia educativa. A cinco años de su inicio, surge la necesidad de evaluar su proceso de implementación con el objetivo de generar aprendizajes y mejoras para una política pública de esta magnitud. A pesar de que la literatura sobre reformas educativas señala la importancia de atender su dimensión administrativa y financiera, por su incidencia directa en los resultados, los estudios de implementación consideran marginalmente estas dimensiones. Con estos antecedentes, el trabajo busca analizar el proceso de formulación y ejecución presupuestaria en la gestión del nuevo sistema, describiendo e identificando las dificultades, modificaciones y patrones asociados a los procesos de formulación y ejecución presupuestaria.

Palabras Clave: Educación, Reforma Educativa, Ciclo Presupuestario.

Abstract

The implementation of a new Public Education System is one of the most significant institutional restructuring processes ever undergone by the state of Chile in the area of education. Five years from its inception, there is a need to evaluate its implementation process with the aim of gaining new insights and designing improvements for a public policy of such magnitude. Although the literature on educational reforms highlights the direct impact of examining their administrative and financial dimensions on outcomes, implementation studies only marginally take these subjects into consideration. Altogether, the present work aims to examine the processes of budget formulation and execution during the management of the new system, describing and identifying obstacles, revisions and patterns associated with these procedures.

Keywords: Budget, Educational reforms, Public Education.

Tabla de Contenidos

| | |
|---|-----------|
| RESUMEN..... | 2 |
| ABSTRACT | 2 |
| 1. INTRODUCCIÓN..... | 5 |
| 2. MARCO TEÓRICO Y REVISIÓN DE LA LITERATURA..... | 8 |
| LAS PERSPECTIVAS PARA EL ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PUBLICAS | 8 |
| DE LA FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA | 10 |
| LA TEORÍA DEL INCREMENTALISMO PRESUPUESTARIO | 13 |
| LA TEORÍA DEL BURÓCRATA MAXIMIZADOR DEL PRESUPUESTO. | 17 |
| DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA | 21 |
| DE LOS PATRONES DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA | 24 |
| DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA EN EDUCACIÓN | 27 |
| 4. DISEÑO METODOLÓGICO..... | 29 |
| 4.1. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN..... | 29 |
| 4.2. OBJETIVO GENERAL..... | 29 |
| 4.3. OBJETIVO ESPECÍFICOS | 29 |
| 4.4. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN | 30 |
| 5. CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN | 34 |
| 6. ANÁLISIS Y RESULTADOS: | 39 |
| 6.1. PROBLEMAS QUE AFECTAN LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS SERVICIOS LOCALES DE EDUCACIÓN PÚBLICA. | 39 |
| PROCESOS QUE AFECTAN LA FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA..... | 40 |
| PROCESOS QUE AFECTAN LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA..... | 43 |
| PROCESOS QUE AFECTAN LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA..... | 46 |
| 6.2. PATRONES EN LOS PROCESOS DE FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS NUEVOS SERVICIOS LOCALES DE EDUCACIÓN PÚBLICA. | 49 |
| PATRONES DEL PROCESO DE FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA..... | 49 |
| PATRONES DEL PROCESO DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA | 51 |
| 6.3. ADECUACIONES Y ACTUALIZACIONES PRESUPUESTARIAS. | 56 |
| 7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES | 59 |
| 8. BIBLIOGRAFÍA | 67 |

Índice de ilustraciones, cuadros y gráficos

| | |
|---|----|
| Cuadro N°1 Resumen de Actividades..... | 33 |
| Cuadro N° 2 Proceso de Implementación (2018-2022). | 39 |
| Cuadro N° 3 Variación Presupuestaria SLEP (2018-2023)..... | 49 |
| Gráfico 1.4 Ejecución Presupuestaria (2018-2022)..... | 51 |
| Gráfico 2.5 Ejecución Presupuestaria Subtitulo 21 (2018-2022). | 52 |
| Gráfico 3.6 Ejecución Presupuestaria Subtitulo 22 (2018-2022). | 54 |
| Gráfico 4.7 Ejecución Presupuestaria Subtitulo 31 (2018-2022). | 55 |
| Gráfico 5.8 Modificaciones Presupuestarias por Subtitulo (2018-2022)..... | 59 |

1. Introducción

En noviembre de 2017, con la promulgación de la Ley N°21.040, que crea el nuevo Sistema de Educación Pública, se dio inicio a uno de los procesos de reestructuración institucional más significativos que ha experimentado el Estado chileno en materia educativa.

La creación de esta nueva institucionalidad implica un aumento considerable en la complejidad del sistema escolar público, involucrando una reestructuración de gran magnitud de la administración, provocando cambios de escala, con un régimen inédito en el mundo (Anderson, 2017). En un ejercicio sin mayores antecedentes en el ámbito de las reformas educativas, este cambio implicó un retorno en el ejercicio de establecer un sistema descentralizado, estableciendo una nueva institucionalidad a nivel intermedio entre el Estado nacional y las escuelas, para su acompañamiento administrativo, financiero, técnico y pedagógico.

De esta manera, la Ley asigna esta nueva institucionalidad intermedia a los nuevos Servicios Locales de Educación Pública (SLEP), buscando consolidar organismos públicos descentralizados, con personalidad jurídica y personal especializado en gestión educacional, los que son coordinados por la Dirección de Educación Pública (DEP), órgano nacional encargado de coordinar, apoyar y conducir estratégicamente a los SLEP.

En su planificación inicial, el nuevo sistema de educación pública en Chile reemplaza a trecientos cuarenta y cinco municipios como sostenedores de los establecimientos educacionales, por setenta Servicios Locales de Educación Pública, en un proceso de instalación gradual en dos etapas, las que contemplaban

inicialmente que, al 30 de junio de 2020, debían estar instalados 11 Servicios Locales correspondientes a la primera etapa y los 59 restantes entre 2022 y 2025.

El año 2022 marcó el inicio de la segunda etapa de instalación de los Servicios Locales de Educación Pública y el primer año post pandemia por COVID-19, con asistencia presencial a los establecimientos educacionales de manera obligatoria, permitiendo a las y los estudiantes retornar a las salas de clases después de dos años en modalidad telemática o híbrida.

Con la expectativa de instalar 15 servicios locales con inicio de funciones al año 2022, en mayo de 2021, y con la promulgación del Decreto N°68 del Ministerio de Educación, se redujo de quince a seis el número de SLEP con inicio de funciones, reconociendo transversalmente tanto en el poder legislativo como en el ejecutivo, los problemas y dificultades que ha tenido el proceso de implementación, por lo que se determinó, con un acuerdo transversal, retrasar los plazos de implementación con el objetivo de corregir las dificultades de compleja resolución.

Los primeros análisis de este proceso convergen en torno a una evaluación crítica del proceso para la primera fase de implementación (Raczynski et al., 2019; Uribe et al., 2019). A nivel institucional, se considera que el diseño de la Ley muestra contradicciones similares a las observadas por Ball (2018) en reformas educativas producidas en contextos complejos de disputa de poder. Específicamente, se observan incongruencias entre la planificación y los resultados obtenidos en términos de fortalecer las funciones de soporte a la educación pública.

2. Problema de Investigación

A pesar de su relevancia en el desarrollo de una reforma, la implementación para la gestión financiera es un factor crítico del que usualmente existen pocos antecedentes sobre su evolución e impacto (Mourdochowitz, 2019).

Adicionalmente y pese a que la literatura sobre reformas educativas señala la importancia de atender la dimensión administrativa y financiera de las reformas, por su incidencia directa en los resultados, los estudios de implementación por ahora consideran marginalmente estas dimensiones (Gilles, 2010; OCDE, 2015).

En el marco del proceso de revisión y mejora continua del nuevo Sistema de Educación Pública, se desarrollaron diversos procesos de diálogo con actores vinculados a la implementación de los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP), con el objetivo de generar diagnósticos y opiniones que aborden los principales problemas y desafíos del proceso de implementación.

Adicionalmente, los informes anuales de seguimiento de la puesta en marcha del sistema de educación pública del año 2018 al 2020, junto al informe de evaluación intermedia del año 2021, por parte del Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública, instancia técnica que asesora al Presidente de la República en la evaluación y análisis del proceso de implementación de los SLEP, permite identificar que una de las principales dificultades, referidas al proceso de implementación, son los procesos asociados a la gestión presupuestaria.

Sin embargo, siendo una de las dimensiones que más preocupa de manera transversal en los informes mencionados, se evidencia en su contenido y en la opinión de las instancias participativas, elementos generales en la formulación y

ejecución del presupuesto, sin detallar mayormente los procesos que generan dificultades en la prestación del servicio educativo.

Bajo este contexto, realizar un análisis del proceso de formulación y ejecución presupuestaria, contrastando la evidencia cualitativa sobre la opinión de individuos, grupos e instituciones involucradas, con el análisis de los datos cuantitativos, permite identificar si existe convergencia o no, en el diagnóstico para el debate sobre los ajustes necesarios para la correcta implementación de la ley, además de generar evidencia sobre los riesgos y dificultades asociadas a las puestas en marcha de futuras políticas públicas.

2. Marco teórico y revisión de la literatura

Las perspectivas para el análisis de la implementación de políticas públicas

Para el análisis de la implementación de políticas públicas es posible identificar tres perspectivas básicas. Una de naturaleza prescriptiva y las otras dos centradas en la búsqueda de la comprensión sobre las complejidades que determinan al proceso (Martín Jaime et al., 2013).

El enfoque prescriptivo busca identificar las condiciones necesarias para una adecuada implementación, tales como la especificación de objetivos y metas, la asignación precisa de atribuciones y responsabilidades, los estándares de operación, los recursos adecuados y la conducción política.

Desde esta perspectiva, el perfeccionamiento de los procesos de implementación se logra a través de la modificación de los marcos de acción, con una definición precisa de las reglas o reglamentos de la ley, el perfeccionamiento

de los sistemas de planeamiento y programación, el cambio de procedimientos, mecanismos de control de procesos y conductas, entre los más importantes.

En contraste, para el enfoque del proceso social la implementación constituye la esencia de la política pública, otorgando a la implementación la cualidad de ser el proceso que efectivamente determina la política pública, ya que de ella depende su impacto sobre la sociedad. De este modo, la política sería la sumatoria de todos los comportamientos públicos en torno a un problema específico.

Bajo este enfoque, el énfasis está puesto en el poder, en las visiones y perspectivas, en los impactos y en la participación social. Es en este proceso en que los funcionarios reinterpretan las directivas, adaptan las respuestas, generan nuevos procedimientos y completan las brechas de la política pública. De esta manera, se sostiene que la política se construye “al nivel de la calle”, lo que obliga a considerar o evaluar la influencia que ciertos aspectos culturales de la organización tienen sobre sus comportamientos y sobre los resultados e impactos que la política produce (Lipsky, 1980).

Por último, en el enfoque de implementación evolutiva, los planes de acción existen solo como posibilidades, cuya realización depende tanto de cualidades intrínsecas como de elementos exógenos. Bajo este enfoque, existe la necesidad de reconocer el condicionamiento entre las políticas, su estatuto y la implementación (Majone & Wildavsky, 1978).

Para esta perspectiva, al igual que para la anterior, la autonomía, e incluso a veces la discrecionalidad, de quienes implementan no solo es inevitable, por la imposibilidad de prever en detalle todas las situaciones y contextos en los que se ejecuta una política, sino que es sobre todo deseable, debido a que el escenario de

implementación es dinámico e incierto, sujeto a contingencias, donde la información disponible, los recursos y los plazos para adoptar una política son limitados.

Bajo estas circunstancias, resulta fundamental que los actores que son parte del proceso de implementación dispongan de niveles adecuados de autonomía y discrecionalidad, para garantizar una adecuada implementación. El resultado de las políticas y su proceso de implementación no dependen solo del tener reglas claras y precisas, sino también del saber cómo hacerlo, otorgando relevancia a la capacidad de seleccionar adecuadamente los actores del proceso.

De la formulación presupuestaria

Una herramienta esencial para la gestión financiera efectiva es el presupuesto. Su desarrollo proporciona un marco para la planificación, el control de gestión y la toma de decisiones, lo que contribuye significativamente a la estabilidad y el éxito de las políticas públicas de largo plazo.

El desarrollo del presupuesto público abarca una gran cantidad de procesos que involucran la planificación, la asignación y la gestión de recursos financieros. A nivel general, los procesos presupuestarios públicos contienen tanto decisiones macro como micro presupuestarias. Por una parte, las decisiones de política fiscal, en las que se proyecta el gasto público, considerando las estimaciones de ingresos, los déficits o superávits, la deuda pública y la sostenibilidad de las finanzas son parte de la macro presupuestación, para la cual se han desarrollado diversas herramientas de control como las reglas fiscales, los marcos financieros de mediano plazo y los consejos fiscales independientes (Hackbart & Ramsey, 1999).

Por otra parte, la micro presupuestación se centra en los aspectos más específicos del presupuesto, a nivel de partidas, capítulos y programas presupuestarios, incluyendo la asignación de recursos por área específica de gasto, los costos de programas, la gestión de personas, los costos de infraestructura, servicios y materiales además del seguimiento a la ejecución presupuestaria (Cornejo,2021).

Ambos tipos de decisiones son consideradas para elaborar, ejecutar, controlar y evaluar el presupuesto de manera constante. Este proceso, generalmente llamado Ciclo Presupuestario, consta generalmente, de cuatro etapas que atraviesan desde la formulación, a la discusión, para una vez aprobado pasar a la ejecución y posterior evaluación.

La primera etapa de formulación del presupuesto comienza al interior del poder ejecutivo, donde en el caso de Chile, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía asumen un rol fundamental. El proceso se realiza con base a proyecciones macro fiscales en las que el marco presupuestario se determina con las proyecciones de los indicadores económicos que influyen en los ingresos y gastos, como el crecimiento, la inflación, o las variaciones demográficas entre otras. Con estos factores, el poder ejecutivo propone las metas fiscales, la variación de la deuda pública y el aumento o disminución de impuestos de acuerdo con las variaciones de gasto que establece según sus áreas prioritarias.

Una vez la propuesta del poder ejecutivo pasa a ser discutida en el poder legislativo, se inicia la segunda etapa del ciclo presupuestario que finaliza cuando la propuesta es aprobada, ya sea sin variaciones o con modificaciones, dependiendo de las atribuciones que las normas jurídicas le otorgan al poder legislativo y del tipo de régimen político que existe (Lienert, 2013).

El proyecto de ley de presupuestos debe ser presentado por el presidente de la república al Congreso Nacional, a lo menos con tres meses de anterioridad a la fecha en que debe regir. En caso de que el Congreso no lo despache dentro de los sesenta días contados desde su presentación, la normativa indica que rige el proyecto presentado por el presidente de la república, lo que en la práctica ha significado que el proyecto es aprobado a más tardar el 30 de noviembre de cada año (Cornejo, 2021).

El Congreso Nacional no puede aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos, solo puede reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuesto, salvo los que estén establecidos por ley permanente. La estimación del rendimiento de los recursos que consulta la Ley de Presupuesto y de los nuevos que establezca cualquiera otra iniciativa de ley, le corresponde exclusivamente al presidente, previo informe de los organismos técnicos respectivos. El Congreso no puede aprobar nuevos gastos con cargo a los fondos de la nación sin indicar las fuentes de recursos necesarios.

Los enfoques de análisis en la formulación y ejecución de presupuestos gubernamentales varían según el contexto y las prácticas presupuestarias de cada país, pero existen variadas teorías que intentan explicar el ciclo presupuestario desde diferentes perspectivas disciplinarias (Khan & Bartley, 2002). Dentro de las más estudiadas, destaca la teoría del "incrementalismo presupuestario" desarrollada por el economista Charles E. Lindblom en la década de 1950. Esta obra se convirtió en un texto influyente en el campo de la política presupuestaria y proporcionó un marco teórico para comprender cómo se desarrollan los presupuestos gubernamentales.

Posteriormente, en contraste con Lindblom, William Niskanen desarrolló la teoría del "burocrata maximizador del presupuesto" como parte de su trabajo en economía pública y teoría de la elección pública, introduciendo el concepto del "burocrata maximizador del presupuesto" como una extensión del análisis económico de la burocracia y los incentivos dentro del sector público.

Por último, la teoría del Equilibrio Puntuado ofrece un marco explicativo dinámico que reconoce la coexistencia de períodos de estabilidad y momentos de cambio significativos. En el ámbito de la ciencia política y la sociología organizacional, la teoría del equilibrio puntuado surgió en el año 1972 cuando Niles Eldredge y Stephen Jay Gould publicaron su primer artículo conjunto, titulado "Punctuated equilibria: an alternative to phyletic gradualism". Esta teoría se centra en cómo las organizaciones y las instituciones experimentan períodos de estabilidad interrumpidos por rápidos cambios o transformaciones, en contraste con la idea de un cambio constante y gradual.

La teoría del incrementalismo presupuestario

Una de las teorías más importantes sobre las dinámicas de los presupuestos públicos es la del incrementalismo presupuestario. Inicialmente publicado por Charles E. Lindblom en su trabajo académico sobre el proceso de toma de decisiones en el gobierno y las organizaciones públicas "The Science of Muddling Through" (1959), el autor propone una teoría sobre cómo se elaboran los presupuestos y se toman las decisiones de política pública en entornos políticamente complejos.

Bajo este contexto, los presupuestos tienden a cambiar de manera incremental o gradual a partir del periodo anterior. Esto significa que los presupuestos futuros se basan principalmente en los presupuestos previos, con ajustes incrementales para reflejar cambios en las prioridades. En lugar de un cambio radical en cada ciclo presupuestario, el incrementalismo presupuestario sugiere ajustes paso a paso.

Posteriormente, el año 1964 en su trabajo “The Politics of the Budgetary Process”, Aaron Wildavsky realizó un análisis del proceso presupuestario desde el punto de vista de la política, identificando actores, incentivos, comportamientos, conflictos y resultados. Una de sus principales conclusiones hace referencia a que en el devenir de la gestión pública, sus actores llegan a conocer muy bien las reglas del juego, especificando los movimientos factibles y no factibles, percibiendo su entorno y efectuando cálculos de los que dependen sus decisiones.

Es por estas razones que, considerando la complejidad de las políticas públicas y la asignación de recursos, como uno de los factores más importantes en el proceso presupuestario, el autor señala que los participantes de la elaboración han necesitado desarrollar mecanismos, que por imperfectos que lleguen a ser, ayudan a los tomadores de decisiones a sortear la incertidumbre y la falta de información, para tomar decisiones políticas.

A estos mecanismos los clasificó como auxiliares de cálculo en cuatro tipos:

1. Mecanismo de experiencia: Considera que una forma de lidiar con problemas de gran magnitud es disminuir la cantidad de acertijos, permitiendo que la experiencia se acumule. Luego, con los resultados de los pronósticos, es posible hacer modificaciones para evitar dificultades, considerando que los presupuestos tienen etapas de ensayo y error.

2. Mecanismo de simplificación: Fundamenta que otra forma de manejar la complejidad es emplear acciones con factores más simples, lo que implica que los presupuestos, analizados de manera desagregada, pueden mostrarse de manera más simple para ser analizados.
3. Mecanismo de suficiencia: Hace referencia a quienes trabajan en el ámbito presupuestario, afirmando que los encargados del presupuesto no tratan de maximizar sino, más bien, de satisfacerse con lo que resulte suficiente, debido a que son pragmáticos, ya que como el presupuesto se realiza cada año, y en su mayor parte se ocupa de pequeños ajustes, es posible corregir las desviaciones tan pronto como aparecen.
4. Mecanismo incremental: Destaca que el principal determinante del tamaño y contenido del presupuesto de un año es el presupuesto del año anterior, por lo que gran parte de las estimaciones son producto de decisiones previas.

Bajo estos mecanismos, describe a los presupuestos como incrementales no comprensivos, teniendo como antecedente la enorme carga de cálculos que implica, bajo el supuesto que para una agencia resulta complejo revisarlos en su totalidad considerando todas las alternativas factibles, por lo que se otorga especial atención a un estrecho margen de variaciones presupuestarias prioritarias, descartado la posibilidad de regresar presupuestariamente a cero cada año.

Empíricamente, a partir de treinta y siete casos de oficinas durante doce años que incurrieron en diversos porcentajes de incremento durante el año anterior, analizó las variaciones de los presupuestos en comparación con el año anterior, que son menores y estables, comparativamente con las grandes variaciones presupuestarias.

De sus observaciones, el mayor número de variaciones presupuestarias se ubicaron en el rango del 0 al 5% y otro número importante está en el rango del 6 al 10%, lo que implica que más del 50% de las variaciones presupuestarias se produjeron en rangos menores, dando un punto de partida empírico a la teoría del incrementalismo presupuestario.

Ampliamente discutido en la literatura, ha sido que no exista una respuesta única sobre la proporción máxima de cambio, para que el resultado del proceso presupuestario sea considerado incremental, por lo que los primeros cuestionamientos a las bases conceptuales y empíricas del incrementalismo se produjeron en torno a este tema.

En respuesta a las críticas sobre este punto, Wildavsky (1964) y Fenno (1966) estudiaron la elaboración de presupuestos cuando la tasa de inflación era del orden del 3 por ciento y otorgaron al 10 por ciento como punto de corte, abriendo un debate, sobre el tamaño apropiado para el “incrementalismo” en función de la tasa de inflación. Finalmente, y en virtud de que se requiere de un punto de referencia para hacer las evaluaciones, se consideró como un umbral comúnmente utilizado en la literatura a un +/- 10% (Cornejo, 2022).

Por último, es importante considerar factores adicionales como el grado de agregación en que se efectúa la descripción del presupuesto, debido a que cuanto más grande sea el programa o la organización, más incrementales parecen ser los resultados (Guy Peters, 1999). Esto se debe a que los análisis agregados esconden o anulan entre sí los aumentos y disminuciones que se producen en la formulación presupuestaria de los distintos organismos y programas, lo que tiende a sesgar las interpretaciones de los resultados como incrementales. En la medida en que se disminuye la agregación y el análisis de las variaciones de los presupuestos se hace

detalladamente, se diluyen los resultados con patrones incrementalistas (LeLoup & Moreland, 1978).

Adicionalmente, otro factor a considerar es la disponibilidad de recursos de cada gobierno, en términos de crecimiento del gasto público, como una condición necesaria para que surjan patrones incrementalistas. Considerando que los países con escasos recursos gastan lo que pueden recaudar, resulta complejo que sus pautas de cambio sean previsibles e incrementales (Guy Peters, 1999).

Debido a estos factores, hoy se considera al incrementalismo presupuestario como una teoría con foco en la micropresupuestación, para el análisis de resultados presupuestarios de nivel bajo e intermedio, que se producen en los organismos, los programas o las líneas de gasto, cuya elaboración se realiza normalmente de abajo hacia arriba (LeLoup, 2002).

La teoría del burócrata maximizador del presupuesto.

Como una extensión del modelo de maximización de utilidades en la economía, la teoría del burócrata maximizador fue publicado en 1971 por William A. Niskanen, en su trabajo "Bureaucracy and Representative Government".

Para el autor, las agencias gubernamentales tienden a maximizar su presupuesto en lugar de buscar maximizar la eficiencia en la prestación de servicios públicos, bajo el argumento que los funcionarios y gerentes de estas agencias tienen incentivos para buscar un mayor financiamiento, ya que un presupuesto más grande les permite aumentar su influencia, expandir sus operaciones y justificar su existencia. Esta perspectiva refleja la idea de que las organizaciones burocráticas

buscan su propio interés institucional, que puede no estar alineado con el interés público o la eficiencia económica.

La teoría de Niskanen ha sido influyente en el estudio de la economía pública y la teoría de la elección pública, proporcionando una explicación persuasiva sobre la manera en que las agencias gubernamentales a menudo buscan el crecimiento de sus presupuestos, por sobre lo necesario para cumplir con sus funciones esenciales.

Esta hipótesis tiene cuatro elementos centrales. El primero sugiere que la motivación y los incentivos de los funcionarios y directivos públicos son claves para entender las razones por las que los burócratas tratan de maximizar su utilidad, tal como lo hacen en su condición de consumidores. Si como consumidor el burócrata actúa guiado por el objetivo de maximizar su utilidad, cuando actúa como director de la oficina administrativa seguirá siendo el mismo, solamente cambiarán los parámetros de esa función de utilidad (Gamazo, 1997).

De esta manera, el burócrata buscará utilidad en términos salariales, laborales, reputacionales, de clientela, actividad o producción del organismo, junto con buscar facilidad para introducir cambios y flexibilidad para dirigir la agencia. Todas estas dimensiones, salvo las dos últimas, están positivamente asociadas al tamaño del presupuesto del organismo burocrático (Albi et al., 1995).

El segundo elemento central se refiere a las características de los organismos públicos, debido a que administran “bienes públicos” y servicios que no se transan en el mercado, son sin fines de lucro, se financian de manera mayoritaria con impuestos y las características técnicas de su actividad le otorgan un poder monopólico basado en el uso de la información (Albi et al., 1995).

Tercero, al no tener control sobre los ingresos que se recauda, especialmente vía impuestos, se obliga a los organismos públicos a solicitar el presupuesto a quien administra estos recursos en el gobierno, la que cumple el rol de financiador. Sin embargo, los organismos tienen más y mejor información respecto de su propio funcionamiento que el que tiene la entidad financista, por lo que la interacción entre ambos está definida por el poder que tienen.

Por último, resulta complejo conocer la estructura de costos y su nivel mínimo, lo que puede ser conocido dentro de la organización, pero no necesariamente por los otros actores involucrados. Esto permite a la organización ofertar un volumen de producción de bienes y servicios a cambio de un determinado volumen de presupuesto, en contraste con el financiador que espera la mayor producción al menor costo posible, lo que puede categorizarse en términos nominales como un monopolio bilateral, en el que ambas organizaciones se desempeñan como monopolios, pero en que la organización burocrática tiene un poder dominante.

De los cuatro elementos centrales que forman parte del modelo básico del burócrata maximizador del presupuesto, los dos últimos son relevantes para la hipótesis de maximización. Este modelo ha sido objeto de diversas críticas y revisiones, algunas aceptadas por el propio autor (Cornejo, 2022).

Por ejemplo, Migué y Belanger (1974) plantearon que en el proceso de maximización hay una contradicción, ya que implica un residuo fiscal nulo para satisfacer los distintos argumentos de la función de utilidad de los burócratas. En el modelo básico la organización está produciendo la máxima cantidad de bienes y servicios utilizando todo el presupuesto asignado. De ser correcto, surgen cuestionamiento entonces del cómo se beneficiarían los burócratas del mayor

presupuesto asignado o para qué intentan entonces maximizar el presupuesto (Gamazo, 1997).

En respuesta a esa crítica, Niskanen sugiere que las organizaciones están interesadas tanto en su nivel de actividad como en su capacidad de disponer de cierta renta residual, no apropiable directamente, aunque generadora de utilidad. Se trata de la idea de que, ausente el mecanismo de premios monetarios directos al gestor que minimiza costos, este se ve beneficiado con el uso discrecional y flexible de una parte del presupuesto a través de buenos cuadros, chofer, personal innecesario, pero plenamente disponible para tareas accesorias, comidas del trabajo, viajes, etc. (Albi et al., 1995). Se incorpora así a la hipótesis el concepto de “presupuesto discrecional” o slack (Mueller, 2003; Wyckoff, 1990).

La idea contemporánea del “burócrata maximizador del presupuesto ha evolucionado bajo el contexto de la teoría de la agencia y el enfoque Agente Principal (Dowding & Taylor, 2020; Lane, 2005). De los elementos centrales de la hipótesis de Niskanen, se destaca que la información asimétrica entre el organismo burocrático y el financista ha llevado al desarrollo de nuevos estudios teóricos y empíricos, en los que se ha puesto énfasis la información asimétrica sobre los costos por parte de la organización y en la autoridad del poder legislativo para establecer reglas de control.

El modelo básico de Agente Principal cambia el modelo de Niskanen, otorgando a ambas partes el deber de ser optimizadoras activas, pero lo relevante es que el principal tiene cierta desventaja de información y cuando no puede observar la acción del Agente, este puede comportarse estratégicamente, lo que se conoce como conducta de “riesgo moral” (moral hazard). Además, cuando el agente tiene información acerca de sí mismo o de la tarea encargada que el principal no

tiene, también puede comportarse estratégicamente a través de una conducta de “selección adversa”.

De esta manera, el presupuesto se define bajo información asimétrica, en la que ambas conductas pueden darse por parte de los burócratas, lo que refuerza la necesidad de establecer controles administrativos de diversa naturaleza y jerarquías que debe imponer el financista a la organización (Dowding & Taylor, 2020; Lane, 2005; Kraan, 1996).

De la ejecución presupuestaria

Siendo el presupuesto uno de los documentos más importantes elaborados por un gobierno en un año determinado, no es una decisión que permita asegurar su ejecución. Sin ser un foco de atención pública, el proceso de ejecución presupuestaria constituye un elemento esencial del ciclo presupuestario debido a que el gasto insuficiente o excesivo de los presupuestos puede indicar problemas complejos para la prestación eficiente de servicios públicos (Cain et al., 2004; Schick, 1988).

Los primeros estudios del ciclo presupuestaria daban énfasis a la fase de presupuestación en desmedro de la de ejecución, por lo que no fue hasta inicios de la década del sesenta, en que los estudios evidenciaron la necesidad de dar relevancia a la ejecución presupuestaria, por sobre la formulación del presupuesto y la aprobación legislativa (Martin, 1959).

Tres décadas más tarde, McCaffery y Mutty observaron que la mayoría de la investigación académica sobre el ciclo presupuestario seguía centrándose en la

fase de presupuestación, lamentando que la academia prestaba muy poca atención a la ejecución presupuestaria (Korac et al. 2019).

La ejecución presupuestaria corresponde a la implementación y seguimiento del presupuesto público aprobado para un período fiscal específico. Este proceso es esencial para asegurar que los recursos públicos se utilicen de manera eficiente y efectiva en línea con las prioridades establecidas por el gobierno

Los primeros estudios, se abocaron a resolver un dilema clave en la ejecución presupuestaria sobre cómo resolver la tensión entre control y flexibilidad. Por una parte, el control implica el proceso de asegurar que los recursos se gasten para los fines asignados y no excedan la cantidad autorizada (Forrester & Mullins, 1992). Por otra parte, la flexibilidad en la ejecución presupuestaria se refiere a la capacidad de hacer ajustes dentro de los recursos que se han asignado (McCaffery & Mutty, 1999).

Durante el año fiscal, los organismos gubernamentales llevan a cabo las actividades y programas según lo especificado en el presupuesto aprobado. Esto implica el ingreso y desembolso de fondos, a los que se realiza un seguimiento de los ingresos y gastos reales para asegurarse de que estén alineados con el presupuesto aprobado. De esta manera, los organismos encargados del presupuesto supervisan el uso de los recursos y pueden tomar medidas correctivas al existir desviaciones significativas, por lo que los informes de ejecución presupuestaria son fundamentales para realizar ajustes en el presupuesto durante el año fiscal debido a cambios en las circunstancias económicas o necesidades emergentes. Durante todo el año se van evaluando los grados de ejecución, y en caso de ser necesario, se introducen modificaciones (Tommasi, 2013).

El presupuesto aprobado es el punto de referencia central para controlar los gastos reales, garantizando que no se excedan las asignaciones y cumpliendo los límites máximos agregados (Hackbart & Ramsey, 1999). De esta manera, la ejecución presupuestaria debe conservar la intención legislativa respetando las limitadas condiciones financieras, pero considerando la necesidad de disponer de un margen de flexibilidad que responda a las contingencias, cuidando la eficiencia del gasto.

Las reglas y disposiciones orientadas al control del presupuesto que rigen la fase de ejecución pueden limitar la implementación del presupuesto prescribiendo o proscribiendo dónde, sobre qué, cuándo, cómo y cuánto se puede asignar, gastar, acumular o transferir dinero público, junto con definir quién tiene la autoridad para permitir o prohibir estas acciones (Di Francesco, 2017). Adicionalmente, las reglas también pueden implicar procedimientos para la aprobación previa de cambios o modificaciones presupuestarias (Cain et al., 2004).

La flexibilidad en la ejecución presupuestaria implica dimensiones tanto horizontales como verticales (Di Francesco y Alford, 2016). La dimensión horizontal tiene dos reglas claves referidas al propósito del gasto y el plazo de ejecución. La primera depende de la especificidad con que está autorizado y lo fácil que sea reasignar recursos entre estos propósitos. Cuanto más generales sean las categorías de asignación, más fácil será reasignar el dinero entre partidas y mayor será la flexibilidad de los gestores de presupuesto en cuanto a sus decisiones de gasto (Franklin & Douglas, 2003).

Si las organizaciones reciben presupuestos globales sin restricciones sobre tipos específicos de gasto, tienen una mayor flexibilidad horizontal que en los

sistemas que prescriben cantidades específicas por sueldos, equipos, traslados, servicios profesionales, mantenimiento, etc.

Adicionalmente, las reglas de marco temporal o de plazo de ejecución en la dimensión horizontal se refiere a si los fondos asignados deben gastarse en un período de tiempo discreto o pueden transferirse pasando al siguiente (Korac et al., 2019). Una limitación importante a la flexibilidad es la anualidad, un principio generalizado en la ejecución presupuestaria que requiere que las asignaciones se gasten durante un año fiscal específico, con lo que fondos no gastados se pierden en el ministerio competente.

La dimensión vertical de la flexibilidad en la ejecución presupuestaria depende del grado de transferencia de poder en la toma de decisiones desde las organizaciones centrales a las organizaciones sectoriales, por ejemplo, del Ministerio de Finanzas a los ministerios sectoriales cuando es necesario realizar cambios en cuándo, cómo y sobre qué gastar (Di Francesco & Alford, 2016). A mayor grado de transferencia de la autoridad para la toma de decisiones presupuestarias, mayor es el grado en la flexibilidad de la ejecución presupuestaria (Di Francesco, 2016).

De los patrones de ejecución presupuestaria

Los patrones de ejecución presupuestaria son las tendencias observadas en la manera en que los recursos financieros, previamente asignados en un presupuesto, son utilizados a lo largo del período fiscal. Estos patrones reflejan cómo se distribuyen y gastan los recursos públicos en diferentes áreas y programas gubernamentales, por lo que su identificación y análisis son cruciales para evaluar la eficacia de la planificación presupuestaria y la gestión financiera de un organismo público.

A pesar de todos los diseños institucionales que pueda establecer una organización para formular una adecuada ejecución presupuestaria, este proceso no está exento de dificultades y contingencias que inciden en patrones de gastos recurrentes. Uno de los más estudiados debido a su alta incidencia en la ejecución presupuestaria se refiere a la frecuente tendencia de los organismos públicos en concentrar el gasto en el último periodo del año, proceso llamado como “fiebre de diciembre” (Eichenauer, 2017).

Este proceso es similar, al que ocurre en los países donde el año fiscal termina en marzo, como Canadá, en la que al periodo de mayor gasto se le conoce como “march madness” o locura de marzo (Khalil et al, 2019). Por lo que se le denominó de manera genérica como “Year-End Spending Spikes” o picos de gasto de fin de año (McCue et al, 2021).

Algunos tomadores de decisiones obligan regularmente fondos generales a principios de año, manteniendo fondos especiales en reserva para el último trimestre. Ejemplo de esto son las compras masivas en el cuarto trimestre, en las que comprar e intercambiar material de oficina, eliminar las limitaciones de viaje o "quemar" el tiempo para cambiar los computadores son utilizados para agotar el desembolso presupuestario (Weschler, 1988).

Por lo cual una preocupación importante de autoridades y expertos es que estos patrones de concentración de gasto sean producto de ineficiencias o desprolijidades, por ejemplo, cuando los organismos adquieren activos, bienes o servicios a precios más altos, o que sean innecesarios o de baja prioridad solo para gastar todo el presupuesto autorizado (Hyndman et al, 2007). Al respecto, existen investigaciones que muestran que la calidad de los proyectos de tecnologías de la

información tiene mayor probabilidad de tener baja calidad, si son adquiridos en el último periodo del ejercicio presupuestario (Liebman & Mahoney, 2017).

Son varias las hipótesis que intentan explicar porque se produce la “fiebre de diciembre” desde la perspectiva teórica del agente - principal (McCue et al, 2021; Lane, 2005; Moe, 1998; Albi et al, 1995). Bajo esta perspectiva, a partir de una naturaleza secuencial y repetitiva, se identifica el proceso presupuestario como parte de un ciclo donde existen reglas, roles y procedimientos que se repiten anualmente. De esta manera, el presupuesto se construye como parte de un proceso de negociación que tiene como referencia el comportamiento de esos actores durante la ejecución, lo que puede caracterizarse como un juego repetitivo, de cuyas reglas y pautas de comportamiento los participantes pueden aprender a maximizar su beneficio (Marcel et al, 2013).

Una primera hipótesis sobre el patrón de gasto de diciembre se explica a partir del supuesto de que los directivos públicos ahorran preventivamente parte del presupuesto, con el objetivo de poder responder a las posibles modificaciones que requieran durante el periodo. Si esto no ocurre, los saldos disponibles de recursos se incrementan, por lo que, a fin de año los directivos aceleran el gasto produciendo una sobre concentración, bajo la premisa de que los recursos del periodo no pueden traspasarse al siguiente, lo que se conoce como “carry-over” o autorización de traspaso, lo que genera un incentivo del tipo “úsalo o piérdelo”, donde los directivos prefieren gastar todo el presupuesto autorizado de manera concentrada al final del periodo incurriendo en gastos menos eficientes, antes de perder la autorización de gasto (Cornejo, 2021).

Una segunda hipótesis, plantea que existe una tendencia a retrasar acciones relevantes en desmedro de otras menos importantes en el ejercicio de la ejecución

presupuestaria. Bajo esta perspectiva, los directivos postergan las acciones en la ejecución presupuestaria, porque la evaluación sobre su gestión presupuestaria se realiza respecto de un periodo completo, habitualmente de un año, lo que les permite concentrar el gasto al final del periodo, sin consecuencias para la gestión del organismo, donde nuevamente los incentivos responden a las reglas de traspaso (Baumann, 2019).

Adicionalmente, otro incentivo relevante a considerar se refiere a los posibles castigos en las asignaciones posteriores, debido a una ejecución presupuestaria deficiente, bajo el supuesto de que los servicios que no ejecutan la totalidad del presupuesto son penalizados de manera implícita con una reducción en la asignación presupuestaria del ejercicio siguiente, o no recompensados con la participación proporcional de futuros aumentos según el contexto económico.

De la ejecución Presupuestaria en Educación

Mientras más de dos tercios de los gobiernos luchan por mantener una composición de gasto planificada durante todo el año fiscal y siendo los sectores de prestación de servicios los más impactados por la gestión presupuestaria, no existe mayor evidencia sobre su impacto en los servicios educativos.

A pesar de que la investigación sobre la Gestión Financiera Presupuestaria y su vínculo con la prestación de servicios es limitada, existe evidencia disponible, sobre como un mejor desempeño en la gestión, la forma en que los gobiernos administran la asignación de recursos y los beneficios de un mayor grado de previsibilidad presupuestaria, tienen un impacto positivo pero limitado en los resultados de la prestación de servicios educativos.

Organismos internacionales como el Banco Mundial, a través de datos disponibles en las revisiones del gasto público (PER) de Educación, las evaluaciones de Gasto Público y Responsabilidad Financiera (PEFA) y el análisis de tendencias financieras en el Education Finance Watch 2022, han buscado explicar la medida en que la tasa de ejecución presupuestaria facilita o frena las mejoras en la prestación de servicios.

Por otra parte, a través de indicadores de confiabilidad presupuestaria, se evalúa si el presupuesto gubernamental se implementa según lo previsto, comparando los ingresos y gastos reales con el presupuesto original aprobado. Uno de los indicadores más utilizados es el resultado del gasto agregado, calculado como la diferencia entre el gasto presupuestario planificado y el gasto real.

Del análisis del gasto agregado en las evaluaciones de Gasto Público y Responsabilidad Financiera realizado entre 2016 y 2022 en 70 países, se puede observar que, en promedio, los países de bajos ingresos tienden a tener una confiabilidad presupuestaria más débil al operar con mayores diferencias entre los presupuestos planificados y ejecutados. Por otra parte, en promedio, el desempeño en la ejecución presupuestaria de los países con ingresos medianos bajos es ligeramente mayor que en los países de ingresos medianos altos (World Bank, 2023).

Adicionalmente, se puede observar que, en promedio, los países de bajos ingresos tienden a tener puntuaciones más bajas en la evaluación, con una amplia variación dentro de este grupo. Si bien las diferencias en los factores de la economía política pueden impulsar estas variaciones, la evidencia sugiere que estas variables pueden explicar sólo el 40% de esas diferencias.

Por último, si bien la magnitud de los presupuestos de educación es importante, no se debe pasar por alto la capacidad de los Ministerios de Educación para gastar y ejecutar los recursos adecuadamente. Explorar las razones detrás de la proporción ejecutada del presupuesto asignado abre una ventana para comprender, si los sistemas están conformados para implementar los presupuestos de manera efectiva y para identificar dificultades en la etapa de ejecución o en otras partes del ciclo presupuestario.

4. Diseño metodológico

4.1. Pregunta de investigación

¿Cómo se desarrolla el proceso de formulación y ejecución presupuestaria del nuevo Sistema de Educación Pública en Chile (2018-2022)?

4.2. Objetivo general

Analizar el proceso de formulación y ejecución presupuestaria en la gestión del nuevo Sistema de Educación Pública en Chile (2018-2022).

4.3. Objetivo Específicos

1. Describir los problemas que afectan la gestión presupuestaria de los Servicios Locales de Educación Pública.

2. Identificar los patrones en los procesos de formulación y ejecución presupuestaria de los nuevos Servicios Locales de Educación Pública.

3. Describir las adecuaciones y actualizaciones presupuestarias que ejecutaron los Servicios Locales de Educación Pública para superar los problemas que afectan la gestión presupuestaria.

4.4. Metodología de la Investigación

La estrategia metodológica aplicada para responder las preguntas de investigación es de enfoque mixto, buscando incrementar tanto la amplitud como la profundidad de los procesos en estudio, combinando elementos cualitativos y cuantitativos que permitan aprovechar las fortalezas de ambos enfoques.

A través de un diseño de triangulación secuencial explicativo, se aborda inicialmente la recolección y análisis de datos cualitativos para explorar y comprender el problema de investigación. Con esos hallazgos cualitativos se proporciona una base para el desarrollo de instrumentos y la recolección de datos cuantitativos adicionales.

Los métodos de recolección de datos utilizados son, por una parte, en su dimensión cualitativa, el análisis documental donde se recopila información descriptiva y percepciones a partir de la revisión de informes, evaluaciones y procesos participativos con actores claves involucrados en la implementación de los Servicios Locales, buscando comprender sus experiencias, perspectivas y conclusiones en torno a los procesos de formulación y ejecución presupuestaria.

Por medio de la sistematización de información de fuentes secundarias se desarrolla el análisis documental de los siguientes documentos técnicos:

1. Clodinámica (2021). Informe final del Servicio de análisis y evaluación de la implementación de los Servicios Locales de Educación Pública.

2. Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública (2019), Informe Anual de Seguimiento de la Puesta en Marcha del Sistema de Educación Pública 2018.
3. Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública (2020), Informe Anual de Seguimiento de la Puesta en Marcha del Sistema de Educación Pública 2019.
4. Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública (2021), Informe Anual de Seguimiento de la Puesta en Marcha del Sistema de Educación Pública 2020.
5. Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública (2021). Evaluación Intermedia Implementación de la Ley N°21.040 que crea el Sistema de Educación Pública 2021.
6. Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública (2022), Informe Anual de Seguimiento de la Puesta en Marcha del Sistema de Educación Pública 2021.
7. Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública (2023), Informe Anual de Seguimiento de la Puesta en Marcha del Sistema de Educación Pública 2022.
8. Ley N°21.544, Modifica y complementa las normas que indica respecto del sistema educativo.
9. Silberman, A., Maldonado, D. (2022). "Encuentros Participativos por la Educación Pública". Resumen Ejecutivo. Ministerio de Educación, Chile.

Con el apoyo del software Atlas.ti, se realizó la codificación mediante una categorización apriorística, es decir, construidas antes del proceso recopilatorio de la información, desarrollada a partir de las definiciones conceptuales del marco teórico, respondiendo al desarrollo del objetivo específico número uno. Este análisis responde a la identificación de citas con mención asociadas a las palabras raíz presupuesto, financiamiento y/o recursos.

De la codificación de los documentos se identificaron 76 citas, que como parte de su contenido hacen referencia a las palabras raíz. Adicionalmente, por una parte, se clasificaron aspectos asociados según las fases de formulación y ejecución presupuestaria. Por otra parte, se clasificaron los resultados por su incidencia en los procesos que afectan a la formulación y/o ejecución presupuestaria, además de los que afectan de manera directa a la sostenibilidad financiera del servicio educativo.

Por último, resulta necesario precisar que si bien se incluyen citas a entrevistas y comentarios de actores involucrados con el objetivo de mejorar la comprensión, estas provienen del análisis documental de fuentes secundarias y no son parte de la recolección de datos del estudio.

Por otra parte, el método de recolección de datos cuantitativos se realiza mediante la recolección de datos existentes de fuentes primarias, a través de la revisión de 280 informes correspondientes al presupuesto y ejecución presupuestaria mensual de cada Servicio Local, además de sus respectivas modificaciones presupuestarias entre los periodos 2018 al 2022 , todas de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Mediante el análisis de estadística descriptiva, se analizan patrones en la formulación y ejecución presupuestaria a través de histogramas para la representación gráfica de la distribución de un conjunto de datos. Adicionalmente, se analiza la frecuencia de las modificaciones de gasto por subtítulo de gasto.

Con un enfoque prescriptivo para el análisis de implementación de políticas públicas, se utiliza la estrategia de validación de datos de triangulación de fuentes, para comparar y contrastar los resultados obtenidos, identificando coincidencias, discrepancias o patrones que puedan requerir una mayor exploración o

interpretación. Finalmente, se integra y utiliza la evidencia para proporcionar una explicación del problema o pregunta de investigación.

| N ° | Actividades | Tipo | Objetivo específico | Método de Recolección de Datos | Método de Análisis de Datos |
|------------|--|--------------|----------------------------|---|--|
| 1. | Revisión y análisis documental para identificar los problemas que afectan la gestión presupuestaria de los Servicios Locales de Educación Pública. | Cualitativo | Objetivo 1 | Análisis documental de fuentes secundarias. | Codificación de categorización apriorística. |
| 2. | Análisis de datos de formulación, ejecución y modificaciones presupuestarias. | Cuantitativo | Objetivo 2 y 3. | Recolección de datos existentes de fuentes primarias. | Estadística descriptiva |
| 3. | Descripción de los problemas que afectan la gestión presupuestaria de los Servicios Locales de Educación Pública. | Mixto | Objetivo General | Cruce de información | Triangulación o corroboración |

Cuadro N°1 Resumen de Actividades

Las muestras son de tipo no probabilísticas o dirigidas, cuya finalidad no es la generalización en términos de probabilidad, sino captar en profundidad las razones relacionadas con las características de la investigación. En este contexto, se consideran los Servicios Locales de Educación Pública de Barrancas, Costa Araucanía, Puerto Cordillera y Huasco, los que a la fecha del levantamiento de información tienen a lo menos 5 años de ejecución presupuestaria, una vez recibido el traspaso del servicio educativo.

5. Contexto de la investigación

Durante los siglos diecinueve y veinte la estructura del sistema escolar chileno se caracterizó por el rol directo del Estado nacional en la provisión de la educación pública y su preeminencia por sobre la educación privada. A pesar de ser mayoritaria, la educación pública en Chile dio cobertura a una pequeña fracción de la población, particularmente de sectores altos y medios de las ciudades (Bellei y Pérez 2010; Núñez 2015).

En 1927 con la creación del Ministerio de Educación, institucionalmente comenzó a consolidarse el Estado Docente, concentrando las funciones normativas, curriculares, supervisoras, administrativas y financieras del conjunto del sistema escolar, marcando una tendencia hacia un modelo de toma de decisiones centralista, burocrático y altamente jerárquico (Núñez, 1984).

Con este modelo, las municipalidades y otros ministerios perdieron relevancia, cumpliendo roles parciales en el sistema educativo. Adicionalmente, las comunidades locales y autoridades de nivel intermedio perdieron relevancia, producto de un centralismo que consolidó el crecimiento cuantitativo, hasta volverse un aparato burocrático difícil de gestionar en el que paradójicamente, el impulso por mejorar el acceso a la educación secundaria y disminuir la deserción escolar en primaria, producto de la reforma de 1965, llevó al sistema educacional público a su máxima expresión histórica, pero evidenciando la profunda necesidad de una reorganización institucional del Estado Docente.

Fue en 1980, con una composición del 72% de los establecimientos de educación general básica y media de dependencia fiscal, 18,9 % particulares subvencionados y 9,1 % particulares pagados, cuando la dictadura cívico militar en

su plan de implementar reformas económicas, políticas y sociales, desarrolló una reforma educacional que modificó principalmente la noción de “Estado docente” por una de “mercado educacional”.

El proceso culminó formalmente en 1992, fecha en que asumieron la responsabilidad los alcaldes democráticamente elegidos (Núñez y Espinoza 1993).

La municipalización de la educación pública fue esencial para el nuevo marco institucional, descentralizando las facultades del Ministerio de Educación de la provisión educacional, buscando una gestión más eficiente de los recursos bajo el objetivo de desburocratizar la administración, acercándola a los establecimientos educacionales, a través de la reducción del poder del Estado central. En su reemplazo, se esperaba que los municipios asumieran el rol de canalizadores de los intereses de las comunidades locales (Prieto 1983).

De esta manera, el proceso de municipalización respondió a una demanda consensuada por superar el excesivo centralismo en la administración de la educación pública, las que se ejecutaron bajo un contexto de reformas que promovieron la privatización del sector educativo, iniciando un largo proceso, que terminó por posicionar al Sistema Educativo Chileno como uno de los más privatizados del mundo.

Este diseño generó un sistema ineficiente y altamente segregado con una fuerte segmentación socioeconómica, donde distintos tipos de establecimientos atienden a distintos grupos de estudiantes, según origen socioeconómico y capacidad de pago, replicando la pirámide social (Mizala y Torche 2010; Elacqua y Santos 2013; González 2018). De forma predecible, la educación pública disminuyó dramáticamente su matrícula, junto con el debilitamiento de la percepción social

sobre ella, lo que generó que los estudiantes socioeconómicamente vulnerables se concentren en sus establecimientos.

A nivel administrativo y financiero, los efectos de este proceso de descentralización provocaron recurrentes y generalizadas crisis, en las que no ha existido capacidad institucional para ofrecer un servicio con estándares de calidad.

A pesar del evidente debilitamiento de la educación pública, los gobiernos democráticos mantuvieron el marco regulatorio, institucional y de financiamiento de la reforma de 1980, implementando políticas que tendieron a impulsar la educación privada subvencionada por el Estado.

Fue recién a partir del movimiento estudiantil iniciado el año 2006 con la llamada “Revolución de los Pingüinos”, como fue conocida el movimiento de estudiantes secundarios a nivel nacional, en que se posicionó nuevamente en la discusión pública y política, el valor superior de la educación pública para perseguir cambios institucionales, los que tardaron más de una década en producir un acuerdo en torno a una alternativa a la municipalización

Como un mecanismo para responder a la presión social, el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet (2006-2010) creó un Consejo Asesor Presidencial con representación de diversos sectores, con el objetivo de realizar un diagnóstico y responder a las demandas estudiantiles. Se identificaron ,entre otros, aspectos institucionales como los causantes de problema, la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, el financiamiento estatal a proveedores privados con fines de lucro, la discriminación causada por el copago y el abandono relativo de la educación pública en manos de los municipios.

Este diagnóstico, no se tradujo en políticas públicas efectivas, por lo que el año 2011 se reactivaron las movilizaciones de estudiantes secundarios y universitarios, siendo las más importantes desde el retorno a la democracia.

Fue a partir del segundo gobierno de la presidenta Michelle Bachelet (2014-2018), en que se puso en marcha una reforma de educacional integral, que abarcó desde la sala cuna hasta la educación superior, cuya magnitud es comparable a otras importantes medidas de comienzos y mediados del siglo. El objetivo central fue implementar normativas para garantizar el derecho a una educación de calidad.

Como parte de esa reforma educacional, la Ley N°21.040 creó un Sistema de Educación Pública, estableciendo las instituciones que la componen y regulan su funcionamiento, junto con definir los fines de la educación pública, el objeto, los integrantes y los principios del sistema.

El Sistema de Educación Pública tiene por objeto que el Estado provea, a través de los establecimientos educacionales de su propiedad y administración, que formen parte de los Servicios Locales de Educación Pública. Son integrantes del Sistema los establecimientos educacionales dependientes de los Servicios Locales de Educación Pública, con sus distintos niveles y modalidades educativas, los Servicios Locales de Educación Pública y el Ministerio de Educación, a través de la Dirección de Educación Pública.

Con el objetivo de monitorear la implementación del Sistema de Educación Pública, el artículo séptimo transitorio de la Ley dispone la creación y conformación del Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública, cuya misión principal es asesorar al presidente de la Republica en la evaluación y análisis del proceso de instalación de los Servicios Locales.

A cinco años del inicio del proceso, la instalación gradual de los SLEP ha permitido generar procesos de aprendizaje continuo, en la búsqueda de mayor coordinación y organización en la implementación de la Ley, la que no ha estado exenta de complejidades, considerando la envergadura y novedad que implica. De manera transversal, se han relacionado las dificultades debido a problemas asociados al proceso de traspaso del servicio educativo desde el municipio y a la conformación de los equipos que componen los distintos Servicios Locales, donde los inconvenientes han surgido por la falta de información administrativa y académica, entre otros.

Debido a estas dificultades y en un contexto de pandemia, se extendió el proceso en dos años. Actualmente mandatando a crear 10 SLEP en 2023, 10 en 2024, 11 en 2025, 11 en 2026 y 11 en 2027, se modificó el calendario original que establecía que debían ser instalados 12 SLEP en 2023, 18 en 2024 y 23 en 2025.

Actualmente, con 15 de los 70 SLEP en funcionamiento y a seis años de su publicación, existe un proyecto de ley por iniciativa legislativa del Ministerio de Educación, se encuentra en discusión para fortalecer el proceso de instalación, administración del sistema y sus servicios, buscando mejorar el traspaso de establecimientos a los SLEP. Con esto, se busca desarrollar capacidades administrativas, financieras y pedagógicas, potenciando su vinculación con las comunidades escolares, además de entregarle nuevas atribuciones a la Dirección de Educación Pública (DEP).

En este contexto y considerando las complejidades de analizar los procesos de formulación y ejecución presupuestaria a partir del estallido social en Chile del año 2019, seguido por los efectos de la pandemia en el año 2020, se consideran los

Servicios Locales, que, a la fecha del levantamiento de información tienen un mínimo de 5 años de ejecución presupuestaria: Barrancas, Costa Araucanía, Puerto Cordillera y Huasco.

Cuadro N° 2 Proceso de Implementación (2018-2022).

| 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|--|--|---|--|
| PRIMERA ETAPA LEY | | | El Consejo de Evaluación de la NEP pública su informe de "Evaluación Intermedia". | SEGUNDA ETAPA LEY |
| Marzo: 2 SLEP inician funciones y traspasan el servicio educativo: Puerto Cordillera, Barrancas | Marzo: 3 SLEP inician funciones y traspasan el servicio educativo en enero del año siguiente: Andalién Sur, Chinchorro, Gabriela Mistral. | Marzo: 4 SLEP inician funciones y traspasan el servicio educativo en enero del año siguiente: Atacama, Valparaíso, Colchagua, Llanquihue. | | Marzo: 6 nuevos SLEP inician funciones: Iquique, Licancabur, Maule Costa; Punilla Cordillera, Aysén y Magallanes. |
| Julio: 2 SLEP inician funciones y traspasan el servicio educativo: Huasco, Costa Araucanía. | | Decreto 87: Establece la Estrategia Nacional de Educación Pública. | | Septiembre: Se modifica calendario de instalación extendiendo inicio de funcionamiento hasta 2027. |
| | | | | Diciembre: Se aprueba Ley N°21.544 que le da un segundo año de instalación a SLEP 2022. |

Fuente: Informe de Traspaso, Ministerio de Educación 2023.

6. Análisis y resultados:

6.1. Problemas que afectan la gestión presupuestaria de los Servicios Locales de Educación Pública.

Inicialmente los primeros informes de evaluación realizados, a partir del año 2019, evidencian a nivel general aspectos estructurales en el diseño de la Ley que impiden que los SLEP puedan desarrollar gestiones que le permitan resolver sus problemas de manera oportuna, particularmente en lo referido a sostenibilidad financiera, la gestión del presupuesto y la ejecución del gasto público.

A través del análisis documental, con el objetivo de describir los problemas que afectan la gestión presupuestaria de los Servicios Locales de Educación Pública, se identificó y sistematizó la información de acuerdo con brechas o dificultades con una frecuencia recurrente en el periodo de 5 años de instalación de los SLEP (2018-2022), evitando incluir problemas puntuales en el proceso.

La información se agrupó según el tipo de gestión que afectan, determinado de esta manera, tres grupos de procesos críticos según los siguientes criterios:

1. Procesos que afectan la formulación presupuestaria.
2. Proceso que afectan la ejecución presupuestaria.
3. Procesos que afectan la sostenibilidad financiera.

Procesos que afectan la formulación presupuestaria

De la revisión documental, uno de los problemas mencionados con mayor frecuencia responde a las dificultades heredadas producto del deficiente traspaso de información de la gestión municipal a los SLEP, lo que provoca dificultades altamente riesgosas para la nueva administración.

El escaso nivel en la entrega de información administrativa y de gestión financiera, junto con la incompleta información del inventario de bienes muebles e

inmuebles, provoca problemas en la inscripción de propiedades y terrenos, impidiendo que los presupuestos estimados para el traspaso puedan responder a las necesidades requeridas de infraestructura.

A cinco años de la implementación de la Ley, se ha generado una percepción pública de que existen problemas de financiamiento en el nuevo sistema. Los informes mencionan que, según la información financiera disponible, se da cuenta que son varias las razones que podrían explicar esta percepción, las que estarían relacionadas, según lo indicado por el Ministerio de Hacienda en una de las sesiones del Consejo Asesor, con la incorrecta o inadecuada construcción del primer presupuesto para cada uno de los SLEP.

Este argumento se complementa, con la opinión de la diversidad de actores que componen el nuevo Sistema de Educación Pública, a nivel central y descentralizado, que en los encuentros participativos concluyen que la crítica situación presupuestaria de los SLEP, responde a que inician su gestión con una importante carga de deudas proveniente de la administración municipal, con presupuestos disponibles que cubren escasamente las remuneraciones.

El problema central radica en que, sin información de calidad, no es posible elaborar un presupuesto que cubra las necesidades esenciales para una adecuada gestión de personas o de mantenimiento de infraestructura, que permita un adecuado funcionamiento de los establecimientos educacionales.

Por una parte, en la gestión de personas se evidencian problemas con la información de origen municipal para el pago de remuneraciones, a cargo de los SLEP, los que se ven afectados cuando no existe información necesaria para que los equipos administrativos procesen la información de manera adecuada. Este riesgo se incrementa, en las comunas donde el sostenedor fue una corporación

municipal en lugar de un departamento de administración de educación municipal (DAEM), las que presentan mayor complejidad en la implementación del proceso en relación con la dotación de docentes y asistentes de la educación (programa 02 del presupuesto).

Por otra parte, en la gestión de infraestructura, los problemas del traspaso radican en la incompleta y en algunos casos nula información del inventario de bienes muebles e inmuebles, provocando problemas en la inscripción de terrenos, entre otros. Si bien la Ley contempló poder ejecutar presupuesto en infraestructura (subtítulo 31) en los primeros años de funcionamiento, la escasa coordinación o colaboración, por parte de los municipios y/o corporaciones municipales que deben traspasar sus establecimientos educacionales al año siguiente, impide una correcta elaboración de la cartera de proyectos para los primeros años de funcionamiento de los SLEP, donde incluso se llega a esta instancia sin tener, al momento, una cartera de proyectos previamente elaborada.

Por último, en la gestión del servicio educativo, se han generado dificultades para construir un presupuesto que se ajuste a la realidad local, produciéndose variaciones significativas una vez ocurrido el traspaso. Si bien, para los años posteriores al inicio de funcionamiento, los presupuestos tienden a ser más certeros dado que ya se cuenta con más información y conocimientos para su construcción, se menciona el acotado plazo con el que cuentan los SLEP para su traspaso de funciones, como uno de los factores de riesgo, debido a que la Ley contempló inicialmente un mínimo de 6 meses y un máximo de un año.

Adicionalmente se menciona a nivel general problemas producto de la desinformación sobre las deudas de arrastre que provienen de la administración municipal. A la pérdida de recursos de los planes anuales de los presupuestos

públicos e incompatibilidades con las subvenciones, se suma el excesivo gasto en licencias médicas de docentes, educadoras y asistentes de la educación y los convenios colectivos que deben ser respetados por los SLEP de numerosos funcionarios de los establecimientos educacionales (Silberman, A., Maldonado, D. 2022).

Si bien la Ley N° 21.040 contempló en su artículo vigésimo cuarto una herramienta, que, desde la entrada en vigencia de la ley, permite que las municipalidades que presten el servicio educacional, directamente o a través de corporaciones municipales, puedan suscribir un Plan de Transición, de carácter plurianual, con el objeto de asegurar el adecuado traspaso del servicio educacional, así como el fortalecimiento y mejora de dicho servicio hasta su total traspaso, considerando la situación educacional, administrativa y financiera de los respectivos sostenedores municipales.

En la práctica, el Plan de Transición no ha resultado ser suficientemente efectivo en cuanto al traspaso de información, principalmente en lo referido al ajuste de las dotaciones en los establecimientos, ni a los informes de deudas que mantienen algunos municipios en el periodo previo al traspaso, para asegurar que los Servicios Locales inicien sus funciones como sostenedor sin problemas de arrastre, afectando la credibilidad y sostenibilidad del proceso.

Procesos que afectan la ejecución Presupuestaria

A nivel general, del análisis documental es posible indicar que una de las complejidades que afectan al proceso de ejecución presupuestaria, son las dificultades que trae el cambio de regulación al sistema de financiamiento y uso de

recursos desde la administración municipal a un servicio público. La ley N° 18.695, orgánica constitucional de las municipalidades del año 2006, en su artículo N°14, faculta a las municipalidades para gozar de autonomía para la administración de sus finanzas, en contraste con los Servicios Locales, que están sujetos a las normas de la ley N°1.263 de 1975, sobre administración financiera del Estado y sus disposiciones complementarias.

El cambio normativo, obliga a la necesidad de ajustarse a una mayor rigidez en términos de trámites y solicitudes de recursos, sobre todo en la relación con la Dirección de Presupuestos, cuyos plazos considerados son incompatibles con las dinámicas habituales que se dan en los establecimientos educacionales, por ejemplo, en lo referido a la generación de infraestructura necesaria y/o mejoramientos urgentes durante el año.

En términos más específicos, este tipo de dificultades, por la adaptación a una nueva forma de gestionar los recursos del SLEP, se refleja también en que DIPRES utiliza el sistema de información para la gestión financiera del estado (SIGFE), como sistema de información administrativa y financiera para los servicios públicos, en el que los distintos organismos deben de dar cuenta de las operaciones de gestión de su institución y así validar sus respectivos datos transaccionales. En ese marco, el ejercicio tendría una planificación anual donde se consideran las distintas instituciones, y los SLEP tendrían que adecuarse a dicha planificación, sin tener opción de, por ejemplo, adelantar procesos.

“Para abrir la cuenta en SIGFE, que es el sistema de hacienda, para llevar toda la contabilidad, hay un proceso, siempre en nosotros coincidió, calzó que los 2018, los 2019 se hizo más o menos en julio, este año por un tema administrativo de todo, queríamos adelantar el proceso y logramos adelantar como lo que era necesario de hacer, entonces cuando llamamos, teníamos todo listo para hacer el proceso, llamamos a DIPRES, le dijimos señor DIPRES, estamos listos para habilitar el

SIGFE, si ustedes lo hacen siempre en julio, nosotros lo tenemos planificado para julio, no lo pueden abrir ahora”

(Fuente Secundaria: Entrevista profesional DEP, en Clodinámica 2021).

Adicionalmente, se identifican procesos asociados a los gastos de infraestructura que también afectan la ejecución presupuestaria. Al déficit de información sobre la cartera de proyectos para los primeros años de funcionamiento de los SLEP, se suma la falta de profesionales especializados en la materia, debido a que se integran al final del traspaso del servicio, complejizando la posibilidad de levantar una cartera de proyectos de mejora en los establecimientos educacionales. Estas dificultades se replican incluso en los años siguientes a la entrada en funcionamiento, ya que los equipos no son suficientes o no existen capacidades instaladas para levantar carteras de proyectos.

Del mismo modo, se evidencian problemas en los plazos en que se emiten los actos administrativos que implementan las leyes asociadas al presupuesto, los cuales no conversan con la necesidad de acelerar el proceso de instalación, sobre todo en lo respectivo a la ejecución presupuestaria de mejoras de infraestructura con presupuestos anuales.

Por último, la articulación entre los Servicios Locales y la Dirección de Educación Pública (DEP) con DIPRES para la ejecución presupuestaria y sus modificaciones o con la Contraloría General de la República para llevar a cabo las licitaciones, es considerada como otra de las principales causas de la lentitud en la ejecución presupuestaria. En particular, la mediación de la DEP en todos los procesos presupuestarios es cuestionada y criticada por directores, jefaturas y funcionarias y funcionarios de los SLEP, dando cuenta de factores de dimensión vertical en la ejecución presupuestaria.

Procesos que afectan la sostenibilidad financiera

Uno de los procesos mencionados con mayor frecuencia en el análisis documental, identifica a los problemas de sobredotación heredados de las administraciones municipales, como un importante riesgo para la sostenibilidad financiera de los SLEP.

“esta arbitrariedad con que las municipalidades esconden literalmente gente en los establecimientos, justo antes del traspaso, por decirte yo tengo en un establecimiento un periodista que se le paga un sueldo por 44 horas, y en el colegio está como encargado de, de CRA, que es la biblioteca, y solo trabaja 14 horas semanales, y tiene un sueldo, sobre el millón de pesos, entonces esas cosas, nos hace súper difícil detectarla”

(Fuente Secundaria: Entrevista jefe Gestión de Personas en Clodinámica 2021).

La sobredotación repercute en la dotación de los establecimientos educacionales que se traspasan, no en la dotación del servicio, lo que genera importantes diferencias entre el presupuesto definido previamente para una determinada dotación del programa 02, provocando desajustes presupuestarios importantes que impiden abordar la nueva dotación con una sobrecarga a nivel presupuestario y de tareas requeridas para su solución por parte del personal administrativo.

Estas dificultades marcan un punto de inflexión importante para la sostenibilidad financiera, dado que la estructura de financiamiento se encuentra fuertemente presionada por los gastos en remuneraciones, considerando que cerca del 90% de los recursos financieros de los SLEP se destinan al pago de asistentes de la educación y docentes, quedando un estrecho margen para hacer uso del presupuesto de manera diferente.

“También es un problema, porque nosotros heredamos a todas las personas que el ex DAEM en todos los establecimientos educacionales antes que ocurriera el traspaso, eso es una dificultad porque gastamos el 93% del presupuesto en remuneraciones. O sea, si tu consideras... estoy hablando de la ley 20.248... cuando la ley dice que los establecimientos debieran gastar hasta un 50% y en caso de estricta necesidad tu podrías llegar a un 70%”

(Fuente Secundaria: Entrevista director ejecutivo SLEP, en Clodinámica 2021).

A nivel de presupuesto, esto se refleja en que lo aprobado por DIPRES proyecta una cantidad menor de funcionarios de los que actualmente tienen los SLEP, es decir, disponen de menos recursos de los que necesitan actualmente para el pago de remuneraciones de sus funcionarios en el programa 02.

Un segundo proceso mencionado con alta frecuencia en la revisión documental identifica los riesgos asociados al periodo de ejecución de gasto que establece la Ley de presupuesto, la que imposibilita ejecutar recursos ingresados en el ejercicio financiero del año anterior, evidenciando altas dificultades para la sostenibilidad financiera del nuevo sistema de educación pública.

Esta dificultad surge a partir de los saldos finales que quedan de un año a otro y que no alcanzan a gastarse en ciertas subvenciones, particularmente en los casos que el convenio está a medio término.

Por una parte, la ley N°20.248 que establece la Subvención Escolar Preferencial (SEP), tiene por objeto nivelar a los establecimientos que requieren de mayor inversión, mejorando la calidad de la educación impartida a los niños socioeconómicamente vulnerables o prioritarios. En su artículo N°6 señala que los establecimientos deben destinar la subvención y los aportes que contempla a la implementación de las medidas en el Plan de Mejoramiento Educativo (PME), el que

desde el año 2015 en adelante, se basa en un enfoque de mejoramiento de mediano y largo plazo a partir del cual las comunidades educativas planifican su mejoramiento a 4 años plazo. Además, señala que los establecimientos educacionales, para poder obtener nuevamente la subvención SEP deben ejecutar a lo menos, un 70% de las subvenciones y aportes recibidos (artículo 7 Bis).

Por otra parte, se encuentra una dificultad temporal para el uso del Fondo de Apoyo a la Educación Pública (Ley N°21.192), la cual está diseñada para una duración de 24 meses desde que se otorgan los recursos. En la administración municipal, su diseño estaría en sincronía con su forma de planificar y utilizar los recursos, sin embargo, en el traspaso a SLEP se deben de cambiar las condiciones de su uso, ajustándolo solo al año presupuestario para su ejecución siendo sujeto a una posible devolución en caso de que no se cumpla dicho requisito, lo que ha resultado ser crítico en proyectos de infraestructura o de mejora en equipamiento, con plazos superiores a los 12 meses.

Por último, un tercer proceso mencionado con alta frecuencia en la revisión documental hace referencia a las dificultades de utilizar los recursos recuperados por ingresos en conceptos de Recuperación y Reembolsos de Licencias Médicas.

De acuerdo con lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 23 de la Ley de Presupuesto, los servicios públicos deben efectuar todas las gestiones que sean necesarias para recuperar los montos correspondientes a los subsidios por licencias médicas, desde las instituciones de salud previsional, en un plazo máximo de seis meses desde la fecha de pago de la respectiva remuneración mensual, proceso que ha mostrado diversas complejidades en el caso de los SLEP.

En este contexto, se da cuenta de una dificultad para utilizar los recursos recuperados por concepto de licencias médicas, ya que se existe desconocimiento sobre la manera en que pueden ser utilizados, produciendo que los recursos autorizados por presupuesto son inferiores a los recursos ejecutados por este concepto.

6.2. Patrones en los procesos de formulación y ejecución presupuestaria de los nuevos Servicios Locales de Educación Pública.

Patrones del proceso de formulación Presupuestaria

A partir de los datos de las leyes de presupuesto entre el 2018 y el 2023, de la partida correspondientes al Ministerio de Educación (09), en los capítulos asociados a los Servicios Locales de Educación Pública de Barrancas (18), Puerto Cordillera (19), Huasco (21) y Costa Araucanía (22), correspondientes al programa 02 del Servicio Educativo.

Con el objetivo de comparar las variaciones presupuestarias anuales, se presenta cuadro resumen con las variaciones de los presupuestos en comparación con el año anterior.

Cuadro N° 3 Variación Presupuestaria SLEP (2018-2023).

| Servicio Local | VARIACIÓN % 2018/2019 | VARIACIÓN % 2019/2020 | VARIACIÓN % 2020/2021 | VARIACIÓN % 2021/2022 | VARIACIÓN % 2022/2023 |
|--------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|
| Barrancas | 16,1 % | 4,9 % | -13,2 % | -7,5 % | 5,0 % |
| Costa Araucanía | 157,3 % * | 13,6 % | -10,3 % | -1,4 % | -1,3 % |
| Puerto Cordillera | 14,1 % | 4,2 % | -11,4 % | -1,9 % | 4,6 % |
| Huasco | 124,1 % * | 5,9 % | -7,1 % | -2,6 % | 5,1 % |

Fuente: Elaboración propia con datos de DIPRES.

*Iniciaron funciones y traspasan el servicio en Julio.

Como se puede observar, el mayor número de variaciones presupuestarias está en el rango del 0 al 5% (8 de 20), y otro número importante está en el rango del 6 al 10% (4 de 12). Esto implica que más del 60% de las variaciones presupuestarias se produjeron en rangos menores al 10%, número que aumenta al 65% al realizar el ajuste por inflación anual.

A su vez, se observa que 2 de 4 variaciones se dan el primer año de ajuste a la instalación (2019), en las que no se consideran los datos de los SLEP Costa Araucanía y Huasco del primer año, ya que iniciaron funciones y traspasaron el servicio en julio de 2018.

A partir del análisis de los presupuestos de los Servicios Locales de Educación Pública, es posible inferir que el presupuesto en general tiene patrones de incrementalismo presupuestario, lo que indica que a pesar de los inconvenientes y dificultades mencionadas del proceso de ejecución presupuestaría, los cambios no responden a una revisión en su conjunto con el objetivo de reconsiderar el valor de los programas existentes, sino se basan en el presupuesto del año anterior con especial previsión a un estrecho margen de incrementos o decrementos.

De este modo, las dificultades generadas para construir un presupuesto que se ajuste a la realidad del servicio educativo, no produjo variaciones significativas. Cabe señalar, que, a pesar de la inflación provocada por la pandemia, en años posteriores al traspaso, el patrón de incrementalismo presupuestario tiende a ser regular.

A nivel de subtítulos, los gastos de personal tienen marcados patrones de incrementalismo presupuestario posterior al primer año (2019), pero en el caso de

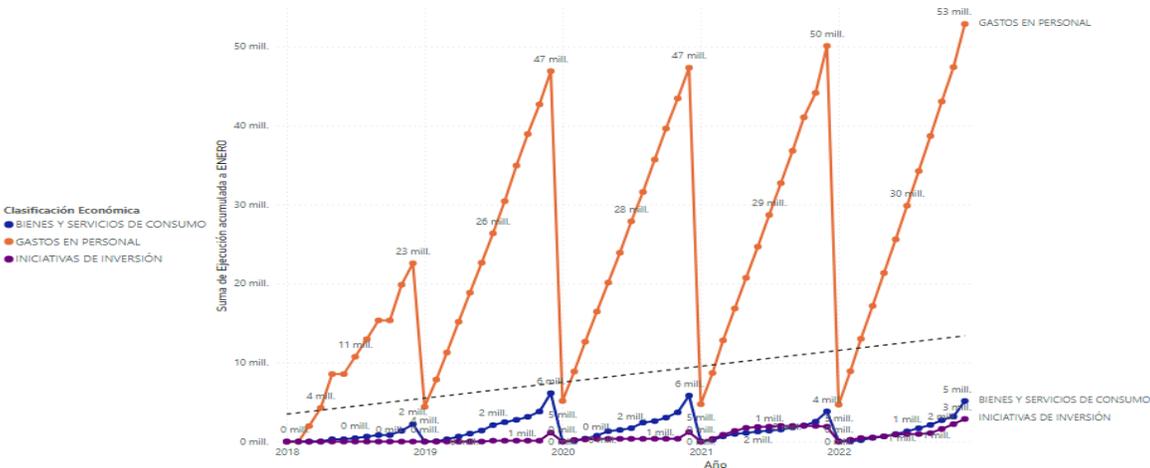
los bienes y servicios de consumo, junto con las iniciativas de inversión, no es posible identificar patrones.

Patrones del proceso de ejecución Presupuestaria

Para los Servicios Locales de Educación Pública se consideran los recursos que anualmente contempla la Ley de Presupuestos del Sector Público, donde actualmente, para los SLEP, se consideran dos programas presupuestarios, por un lado, el programa 01 de gastos administrativos y, por otro lado, el programa 02 sobre el gasto en servicio educativo.

La fuente de ingreso del programa 01 es mayoritariamente aporte fiscal y para el programa 02 las fuentes son subvenciones (80 y 90%), aporte de la Junta Nacional de Jardines Infantiles para servicios administrados por terceros o vía transferencia de Fondos (2 y 5%), FAEP (5 y 9%), además de los recursos de la DEP para infraestructura (5 y 10%), entre otros.

Gráfico 1.4 Ejecución Presupuestaria (2018-2022).



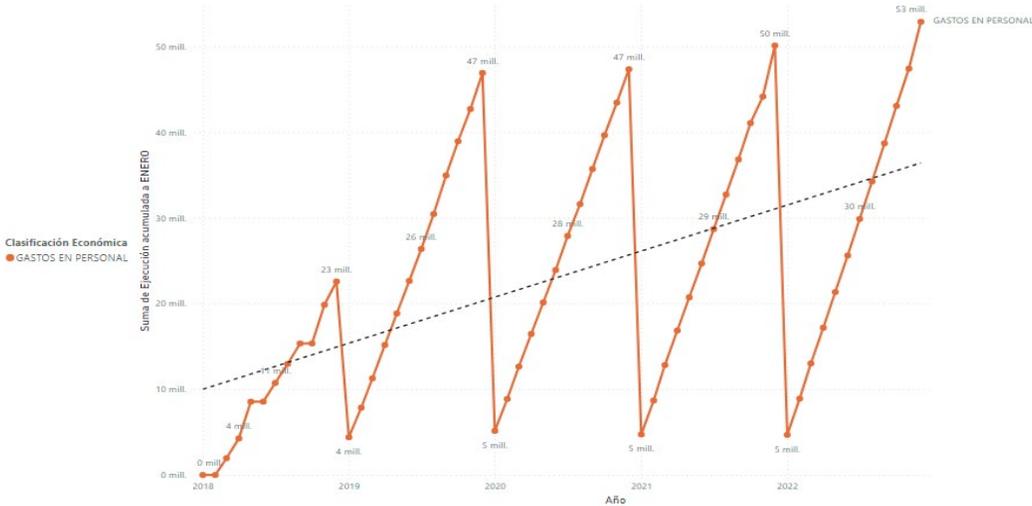
Fuente: Elaboración propia con datos de DIPRES.

A nivel general, se observa que los cuatro SLEP estudiados comienzan su funcionamiento con ejecuciones presupuestarias más bajas, lo que mejora con el tiempo. Para el objeto del estudio, se analiza el Programa 02 de Servicio Educativo correspondiente a los Servicios Locales, en donde los Gastos en Personal (Subtítulo 21) son los más significativos, con un 72,13% del total del gasto ejecutado, seguido por el de Bienes y Servicios de Consumo (Subtítulo 22) con un total del 10,08% y las Iniciativas de Inversión (Subtítulo 31) con un 4,32%.

Subtítulo 21- Gastos en Personal

Al analizar verticalmente el porcentaje del gasto ejecutado por los cuatro SLEP al primer semestre en el subtítulo 21, en 2018 se alcanzó un promedio de 25,31%, subiendo al 56,68% el 2019 y promediando un 52.28% el año 2020. A partir de ese año, se identifica una tendencia promedio en torno al 53,13%, lo que da cuenta de una tendencia a un mayor gasto progresivo.

Gráfico 2.5 Ejecución Presupuestaria Subtítulo 21 (2018-2022).



Fuente: Elaboración propia con datos de DIPRES.

Los resultados a diciembre de 2018 reportan un cumplimiento promedio del 96,46% del gasto del año, ajustando a partir del año 2019 un promedio del 98,48% de ejecución presupuestaria, en la que se puede identificar el caso del SLEP Barrancas con un 100% para los años 2021 y 2022.

Del gráfico 2.5, se observa que en el subtítulo 21, la ejecución presupuestaria es regular a partir del primer año, sin niveles de concentración de gastos en las últimas etapas del periodo fiscal o un periodo específico.

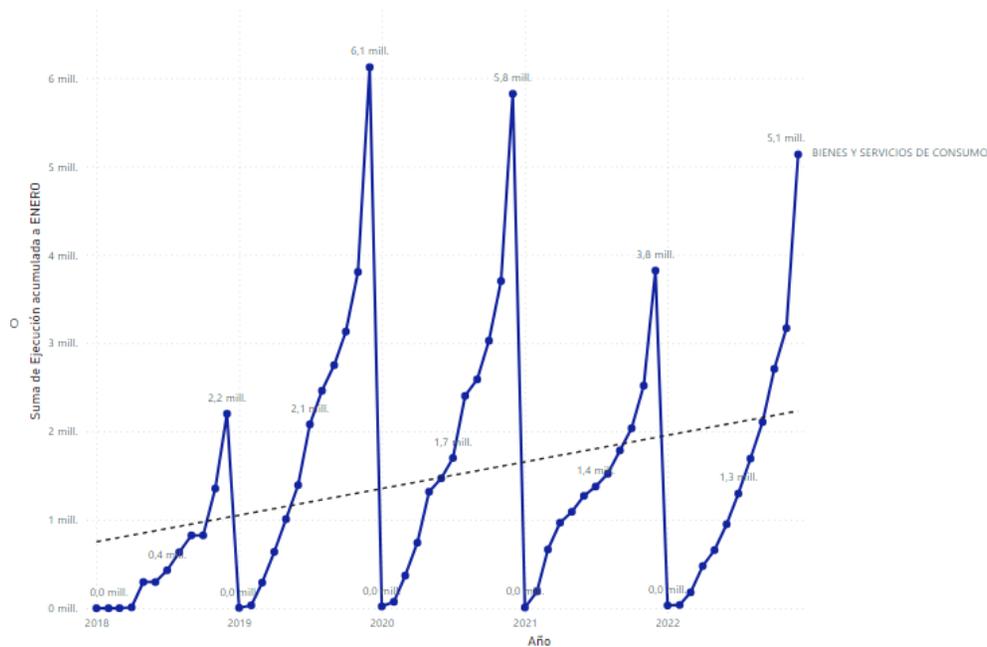
Subtitulo 22- Bienes y Servicios de Consumo

A cinco años del proceso de implementación y considerando los efectos recientes de la pandemia, no es posible identificar de manera cuantitativa tendencias robustas respecto al subtítulo 22. Los porcentajes ejecución al primer semestre varían de manera considerable, con un preocupante mínimo inicial promedio de un 3,74% el año 2018, pasando a un 14,14% el 2019, incrementando 3 puntos porcentuales el 2020, llegando a un promedio del 27% los años 2021 y 2022.

Los resultados al cierre anual de la ejecución presupuestaria evidencian serias dificultades para ejecutar el gasto, reportando un promedio de cumplimiento de ejecución anual a diciembre del 79,61%, con un mínimo de 66,02% del gasto del año 2018 y un máximo de 91,63% el año 2022.

De los análisis de concentración de gasto, es posible encontrar una tendencia a concentrar gasto en el último periodo del año en todos los periodos entre los años 2018 y 2022.

Gráfico 3.6 Ejecución Presupuestaria Subtitulo 22 (2018-2022).



Fuente: Elaboración propia con datos de DIPRES

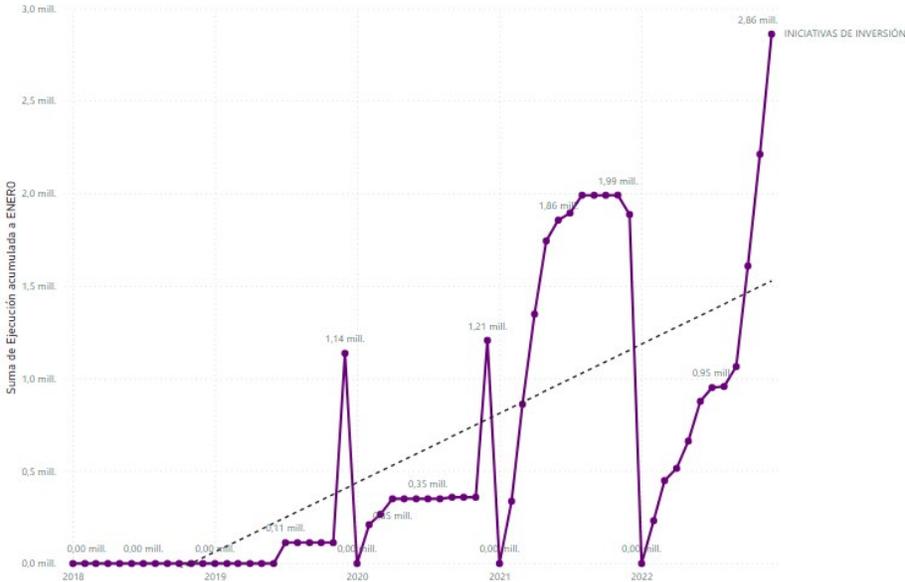
Subtitulo 31- Iniciativas de Inversión

Del análisis de ejecución presupuestaria, es posible observar que el primer año de funcionamiento (2018), las iniciativas de inversión de los SLEP agrupados en el subtítulo 31 promedian un 10,86% de ejecución, el que se incrementa al segundo a un 45,55%, y el 2020, tercer año de ejecución, se redujo considerablemente representando el 25, 49% producto de la pandemia Covid-19.

Si bien los años 2021 y 2022 los promedios se incrementan al 67,94% y 62,02% respectivamente, las iniciativas de inversión muestran claras variaciones que evidencian dificultades para ejecutar su presupuesto. A su vez se observa una marcada tendencia a realizar la ejecución los dos últimos meses del año, con

ejemplos claros como el del SLE Barrancas, que ejecuta el 40,96 % de ese presupuesto entre noviembre y diciembre del año 2022.

Gráfico 4.7 Ejecución Presupuestaria Subtitulo 31 (2018-2022).



Fuente: Elaboración propia con datos de DIPRES.

Sin embargo, se observa un aumento de esta ejecución en el tiempo. En 2018, por ejemplo, el porcentaje de ejecución para infraestructura para los SLEP fue de un 13% y para el 2020 se alcanzó un 67%, año que, además, estuvo impactado por la emergencia sanitaria por lo que la ejecución se vio afectada.

Sin embargo, se da cuenta de la importancia de trabajar la cartera de proyectos de manera anticipada con los municipios, para resolver las dificultades de ejecución presupuestaria que hoy existe para los proyectos de infraestructura.

Por último, de los análisis de concentración de gasto, no es posible encontrar una tendencia en el último periodo del año, salvo en el periodo 2020 al 2021.

6.3. Adecuaciones y actualizaciones presupuestarias.

El proceso de modificación presupuestaria en Chile está regulado por diversas normativas y procedimientos establecidos para asegurar la correcta administración y redistribución de los recursos públicos. La normativa vigente, de general aplicación, determina que todos los decretos que modifiquen el presupuesto de los servicios e instituciones del sector público serán dictados por el Ministerio de Hacienda, de acuerdo con lo establecido en el artículo 70 del decreto ley N°1.263, de 1975, salvo las excepciones dispuestas expresamente por la ley.

Este proceso es gestionado principalmente por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda. Se inicia cuando las entidades públicas una vez identificadas las necesidades adicionales de financiamiento o reasignaciones de recursos dentro de su presupuesto asignado debido a cambios en las prioridades, emergencias o variaciones en la ejecución presupuestaria, preparan una solicitud de modificación presupuestaria a la DIPRES, la cual debe incluir una justificación detallada de la necesidad del cambio, el monto requerido y la fuente de financiamiento.

Estas solicitudes son evaluadas considerando criterios de necesidad, disponibilidad de recursos, impacto fiscal y alineación con las políticas públicas, la que puede incluir consultas y reuniones con la entidad solicitante para aclarar los antecedentes y justificaciones de las modificantes. Si se considera que la solicitud es justificada y viable, se procede a la aprobación de la modificación, previa a aprobación del Ministerio de Hacienda o incluso del Congreso Nacional, en algunos casos, especialmente si implican aumentos significativos en el gasto público o cambios en la estructura del presupuesto aprobado. Solo una vez aprobada la modificación, la DIPRES registra el cambio en los sistemas de administración

financiera del Estado y comunica oficialmente la modificación a la entidad solicitante para que pueda ajustar su ejecución presupuestaria conforme a los nuevos montos y partidas aprobadas.

Si bien este proceso busca asegurar la flexibilidad en la administración del presupuesto estatal, permitiendo ajustes que respondan a las necesidades cambiantes, juntos con mantener una responsabilidad fiscal con transparencia, uno de los principales procesos que surgen de la información cualitativa menciona a la rigidez presupuestaria como una de las causas fundamentales de las dificultades para ejecutar gasto, por la lentitud en la que se está gestionando la disponibilidad de recursos y los procesos de adquisiciones.

Por una parte, desde los SLEP existe una percepción de que los trámites relacionados a las modificaciones presupuestarias generan mayor burocracia en el nuevo sistema en relación con las prácticas de la administración municipal. Por otra parte, desde la DEP y la DIPRES existe la percepción que serían realizados de manera inadecuada, principalmente por el desconocimiento de los funcionarios respecto al funcionamiento de la administración del Estado.

Con el objetivo de identificar si la falta de competencias técnicas y el desconocimiento respecto a los procesos del servicio público y del sistema educacional, podría ser uno de los factores que contribuye a la ineficiencia y demora en las solicitudes de modificaciones presupuestarias con las DIPRES, se realizó el análisis de los decretos de modificación presupuestaria aprobados, identificando el volumen y tipo de modificaciones presupuestarias solicitadas por los SLEP en el programa 02 del Servicio Educativo.

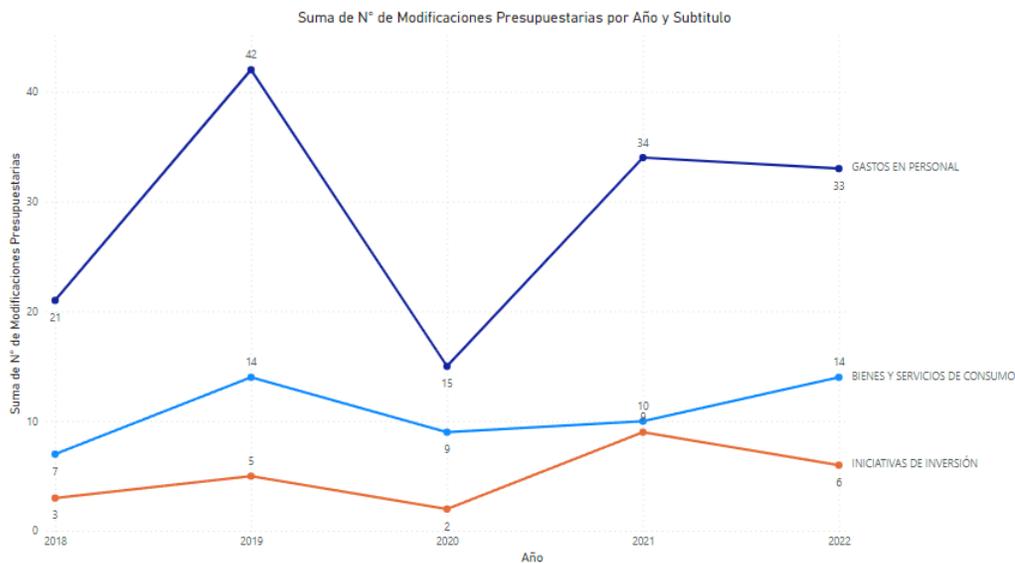
Al respecto, el análisis de los decretos de modificación presupuestaria de los 4 Servicios Locales entre el año 2018 y 2022, indica que se autorizaron, por parte de la Dirección de Presupuestos, 219 Decretos de Modificación Presupuestaria en los subtítulos 21, 22, 29, 31, 34 y 35, con un promedio anual de 12 modificaciones por año en el caso de los SLEP Barrancas y Puerto Cordillera, 10 el de Huasco y 9 en el de Costa Araucanía.

Considerando que los resultados se ven influenciados por los efectos de la pandemia, los años siguientes muestran incidencia de otros factores debido a la disparidad de modificaciones por Servicios, donde tres de los servicios locales realizaron el 2021, quince modificaciones presupuestarias anuales a excepción del Servicio Local de Huasco, el que realizó solamente cuatro. Un caso similar ocurre el año 2022 con el Servicio Local de Costa Araucanía, quien realizó seis modificaciones, mientras los otros tres SLEP promediaron dieciocho, siendo el año con mayor número de modificaciones por año (59), lo que evidencia una compleja y dispar curva de aprendizaje de los Servicios Locales.

A nivel de subtítulos y con el antecedente que algunos decretos de modificación presupuestaria contienen modificaciones por más de un subtítulo, se realizaron anualmente 31, 61, 26, 53 y 53 presupuestarias desde el 2018 al año 2022 en los subtítulos 21, 22 y 31.

Lo anterior, evidencia la importante preferencia por las modificaciones que tiene el subtítulo de gastos de personal (21), concentrando el 64,73% de las modificaciones, en contraste con el 24,11% del de Bienes y Servicios de Consumo o el 11,16% de las iniciativas de inversión.

Gráfico 5.8 Modificaciones Presupuestarias por Subtitulo (2018-2022).



Fuente: Elaboración propia a partir de información mensual de la Dirección de Presupuestos

Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile. 2022

7. Conclusiones y recomendaciones

Analizar la implementación del nuevo Sistema de Educación Pública en Chile, requiere considerar su dimensión presupuestaria, debido al impacto que tiene en la prestación del servicio educativo.

Con el objetivo de describir los problemas que afectan la gestión presupuestaria de los Servicios Locales de Educación Pública, se realizó una clasificación agrupando procesos según el tipo de gestión que afectan, determinando de esta manera, tres grupos separados por procesos que afectan la formulación, la ejecución y la sostenibilidad financiera.

Para mejorar la validez y confiabilidad de los resultados, el levantamiento de problemas cualitativo es triangulado con la información cuantitativa de patrones en los procesos de formulación, ejecución, adecuaciones y actualizaciones presupuestarias, para verificar si existe convergencia o no, de los problemas y sus causas.

Primero, a partir de los procesos que afectan la formulación presupuestaria, se observan a nivel general dificultades para la articulación previa y entrega de información entre los municipios o corporaciones municipales y la institucionalidad pública a cargo de la implementación de los SLEP.

A nivel de gestión de personas, los problemas con la información de origen municipal para el pago de remuneraciones, identificados tanto en los informes de implementación como en los procesos participativos, convergen con la información cuantitativa principalmente en los bajos porcentajes iniciales de ejecución presupuestaria y la sobre concentración de modificaciones presupuestarias específicas para el subtítulo 21, las que fueron requeridas para poder ajustar el presupuesto de todos los Servicios Locales, evidenciando un problema a nivel general.

Lo anterior, se señala como uno de los principales nudos críticos para la operación de los SLEP, ya que, si bien existen dificultades por la falta de personal, debido a los problemas por la lentitud de los procesos de remplazo y/o autorización presupuestaria, los análisis de suficiencia de dotación muestran, a nivel general, que el personal es suficiente e incluso excede las necesidades de los establecimientos educacionales. Desde esta perspectiva, uno de los principales desafíos consiste en generar mecanismos de estandarización de una dotación idónea, los que deben ser asegurados previo al traspaso educativo, evitando la

sobrecarga de gestiones que implica ajustar la dotación de los establecimientos educacionales al presupuesto disponible.

A nivel de gestión de infraestructura, del análisis documental se observa la incapacidad de generar proyectos el primer y segundo año, cuestión que se puede corroborar con la ejecución presupuestaria del subtítulo 31, lo que evidencia la falta de un mecanismo que permita asegurar, por parte de los sostenedores municipales, la creación de una cartera de proyectos de infraestructura previa al traspaso educativo, que permita heredar a los SLEP proyectos en condiciones avanzadas para su ejecución en el corto plazo.

Por último, a nivel de gestión del servicio educativo, el alto riesgo identificado producto del acotado plazo con el que contaron inicialmente los SLEP para su traspaso de funciones, entre 6 meses y un máximo de un año, evidencia la necesidad de ajustar en el diseño de leyes que impliquen implementación, periodos que se ajusten a la capacidad de los organismos vinculados para desarrollar estructuras y procesos con el nivel de cambios institucionales que implica una nueva política pública.

En este contexto, La ley Miscelánea N° 21.544 promulgada en febrero del año 2023, estableció la extensión del plazo del traspaso de los establecimientos de los Servicios locales que entraron en funcionamiento en 2022, permitiendo que los SLEP cuenten con más tiempo para resolver problemáticas asociados a los territorios previo a los traspasos.

Adicionalmente, a través del Decreto 162, publicado en noviembre de 2022, se derogó los Decretos 69, 70 y 71 del año 2021 y estableció un nuevo calendario que extiende la implementación de los 53 SLEP restantes entre los años 2023 y

2027, reduciendo la cantidad de SLEP a implementar anualmente, para permitir un proceso de instalación que aborde las dificultades descritas, lo que abre el desafío de encontrar un periodo acorde a la política pública.

Segundo, con respecto a los procesos que afectan la ejecución presupuestaria, la evidencia cualitativa evidencia una alta concentración de carga laboral en atender las dificultades que trae el cambio de regulación al sistema de financiamiento y uso de recursos desde la administración municipal a un servicio público, pero no es posible identificar específicamente a qué cuerpos normativos se refiere.

En contraste con esa información, el análisis cuantitativo de las modificaciones presupuestarias muestra como en el subtítulo 21, a partir del primer año de funcionamiento de los SLEP, se realizaron ajustes pese a la rigidez en términos de trámites y solicitudes previas, lo que no permite concluir, si las dificultades se refieren al marco legal o a la incapacidad de manejar procesos de un servicio público bajo un nuevo marco normativo, además del desconocimiento de acciones y estrategias para resolver inconvenientes en relación a la Ley N°21.040, y sus lineamientos, por ejemplo, mediante la gestión de prestación de servicios a través de convenios.

Con respecto al subtítulo 31, a pesar de la percepción que se tiene sobre la existencia de barreras legales para ejecutar el presupuesto, la variación en la ejecución presupuestaria de los Servicios locales, no permite confirmar convergencia a nivel general, debido a grandes diferencias en el número de modificaciones presupuestarias entre Servicios Locales, lo que podría indicar brechas en las competencias técnicas por servicio, lo que implica un importante desafío en mejorar los procesos de reclutamiento y selección, generando

capacidades internas que permitan asegurar un conocimiento cabal del uso del presupuesto y la ejecución de proyectos de infraestructura.

Tercero, de los procesos que afectan la sostenibilidad financiera de los Servicios Locales, los problemas de sobredotación heredados de las administraciones municipales, mencionados como un importante riesgo en la revisión documental, convergen con los datos de ejecución presupuestaria, considerando que cerca del 90% de los recursos financieros reales ejecutados se destinaron a gastos en personal.

De la revisión de los presupuestos, se da cuenta que en lo aprobado por DIPRES se proyecta una cantidad menor de funcionarios de los que actualmente tienen los SLEP, es decir, disponen de menos recursos de los que necesitan actualmente para el pago de remuneraciones de sus funcionarios. El gasto de los programas 02 de los SLEP, se concentra en remuneraciones, superando en la mayoría de los casos el 90% de lo que ingresa por Subvención General, considerando además que todo el Fondo de Apoyo a la Educación Pública operacional complementa este gasto.

De este modo, se genera la necesidad de definir estándares óptimos de dotación y horas docentes de asistentes de la educación, previos a los traspasos, para que los recursos se usen efectivamente en aquello para lo cual están destinados, con el fin de aliviar la carga financiera del pago de remuneraciones, intentando llevarlos a un estándar inferior al 90% de los ingresos. Sin ese cambio, resulta complejo poder destinar una mayor cantidad de recursos a la mejora de la prestación del servicio educativo.

Adicionalmente, de los riesgos asociados al periodo de ejecución de gasto, que establece la Ley de Presupuesto, la información documental da cuenta que a partir del año 2019 se planteó la urgencia de estudiar qué cambios a la institucionalidad del Estado se requieren para permitir que los SLEP planifiquen financieramente y se proyecten plurianualmente, como lo indican sus nuevos instrumentos de gestión.

Sin embargo, a partir de la información recabada, se evidencia que estos saldos finales se generan producto de una deficiente planificación financiera y, por ende, una deficitaria ejecución presupuestaria, replicando los problemas transversales del sistema educacional, que se venía observando en el sector municipal.

Estos saldos finales de caja provienen fundamentalmente de recursos no ejecutados de subvenciones, FAEP Y SEP. Respecto del FAEP, la información de ejecución presupuestaria muestra como el año 2018, inicio de la implementación de los SLEP, se produjo una subejecución de los recursos, debido a que se transfirieron en el mes de octubre, generando saldos finales de caja importantes. Estos saldos se han reducido en los años siguientes, anticipando el proceso de transferencia de recursos, lo que permite que los gastos sean más oportunos y efectivos.

De igual forma, los recursos SEP, que son utilizados para el financiamiento de los Planes de Mejoramiento Educativo a 4 años, requieren para dar cumplimiento a los compromisos establecidos, planificar los recursos considerando esos plazos, no siendo incompatibles con presupuestos anuales. La Ley de Presupuesto y Ley de Reajuste del Sector Público 2024, introdujeron ciertas medidas de flexibilidad presupuestaria que permiten regular cuestiones como la posibilidad de que los SLEP, una vez determinados sus saldos iniciales de caja y deuda flotante del año

anterior, puedan usar dichos saldos, previa solicitud de modificación presupuestaria, lo que permitirá que los SLEP puedan disponer de recursos que antes debían ser reintegrados al fisco.

Con todos estos antecedentes y en un contexto en que la Ley de Nueva Educación Pública se encuentra fuertemente cuestionada, producto de los paros que afectaron al Servicio Local de Educación Atacama, que mantuvo sin clases a 30 mil alumnos por 73 días, es de suma importancia que los cambios legislativos para la implementación de los futuros SLEP se realicen a partir de la evidencia, permitiendo que los ajustes se efectúen de manera rigurosa.

Toda reforma necesita de ajustes en el diseño para mejorar su implementación, por lo que se requiere conocer las múltiples causas de los problemas antes de realizar cambios improvisados de largo plazo, siendo todavía prematuro hacer una evaluación exhaustiva del sistema en circunstancias en que se atravesó una pandemia y la gran mayoría de los SLEP aún no recibe el servicio educativo.

De acuerdo con cifras de la Superintendencia de Educación, el sistema municipal ha aumentado su nivel de riesgo financiero de manera sostenida y significativa, pasando de representar el año 2016 un 13,3% al 58,6% de sostenedores en tramo de alta criticidad el 2022. Con estos antecedentes, la responsabilidad y calidad de información con la que los sostenedores entregan el servicio a los futuros SLEP, es un factor crítico y de alto riesgo para su implementación, que las evaluaciones deben considerar.

A cinco años del inicio del proceso, resulta prioritario establecer mecanismos de control de dotación, infraestructura crítica y deudas de arrastre que permitan

preparar y mantener un adecuado balance de ingresos y gastos, asegurando que los Servicios Locales inicien sus funciones con una menor carga de problemas de arrastre.

Por lo cual resulta fundamental para este y otros procesos de implementación de ley, fortalecer los Planes de Transición, con el objetivo de evitar las grandes dificultades de arrastre, clarificando y robusteciendo su planificación, obligatoriedad y calidad de la información entregada, junto con dar certezas sobre las responsabilidades institucionales que permitan establecer sanciones, en caso de abandono de deberes.

Del análisis de la información recabada y su sistematización, es posible identificar ajustes necesarios para la segunda etapa de implementación de los Servicios Locales de Educación Pública.

8. Bibliografía

- Alessandri, F. (2021). Comparación Gasto Público por Nivel Educativo.
- Anderson, S. (2017). El nivel intermedio en educación y el mejoramiento escolar. Centro de Liderazgo para La Mejora Escolar.
- Ball, S. (2018). Global Education Policy: Reform and Profit. Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa.
- Bellei, C., Muñoz, G., Rubio, X., Alcaíno, M., Donoso, M., Martínez, J., De la Fuente, L., Del Pozo, F., & Díaz, R. (2018). Nueva Educación Pública: Contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización.
- Cain, C., Choudhury, E., & Clingermayer, J. C. (2004). Rotación, confianza y transferencias: un examen de la ejecución del presupuesto del gobierno local.
- Catalano, G., & Erbacci, A. (2018). A theoretical framework for spending review policies at a time of widespread recession. OECD Journal on Budgeting,
- Centro de Liderazgo Escolar Líderes Educativos. (2019). Síntesis de los principales aprendizajes sobre el proceso de instalación de la nueva institucionalidad de la educación pública chilena.
- Centro de Políticas Públicas Pontificia Universidad Católica de Chile. (2021). Estudio De Planificación de la Segunda Etapa de Implementación de La Ley N°21.040.
- Clodinámica. (2021). Informe final del Servicio de análisis y evaluación de la implementación de los Servicios Locales de Educación Pública.
- Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación. (2006). Informe Final.
- Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública. (2019 al 2023). Informe Anual de Seguimiento de la Puesta en Marcha del Sistema de Educación Pública 2018 al 2022.
- Cornejo, M. (2022). Incrementalismo presupuestario en el Gobierno Central chileno. Evidencia para el decenio 2012–2021. Revista Enfoques.
- Cornejo, M. (2021a). Herramientas para el análisis de la Ley de Presupuestos del Sector Público. Revista Chilena de la Administración del Estado.

- Cornejo, M. (2021b). Controlando al 'Burócrata Maximizador del Presupuesto: La vigencia de Niskanen a 50 años de su obra. *Gobierno y Administración Pública*.
- Cox, C. (2012). Política y políticas educacionales en Chile 1990-2010. *Revista Uruguay de Ciencias Políticas*.
- Di Francesco, M., & Alford, J. (2016). Budget rules and flexibility in the public sector: towards a taxonomy. *Financial Accountability and Management*.
- Dirección de Presupuestos de Chile. (2018-2022). 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
- Donoso-Díaz, S., Reyes Araya, D., & Arias Rojas, Ó. (2021). Análisis de la Implementación Financiera de la Reforma del Sistema de Educación Pública Escolar Chileno (2018-2020). *Revista Latinoamericana De Políticas y Administración de la Educación*.
- Eldredge, N., & Gould, S. (1972). Punctuated equilibria: an alternative to phyletic gradualism.
- Gillies, J. (2010). The power of persistence: Education system reform and aid effectiveness: Case studies in long-term education reform.
- Lienert, I. (2013). The Legal Framework for Public Finances and Budgets Systems. En R. Allen, R. Hemming, & B. Potter (Eds.), *The International Handbook of Public Financial Management*.
- Lipsky, M. (1980). *Street Level Bureaucrats*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Mccaffery, J., & Mutty, J. E. (1999). The hidden process of budgeting: Execution.
- Majone, G., & Wildavsky, A. (1978). Implementation as Evolution. *Policy Studies Review*.
- Lindblom, C. (1959). The Science of Muddling Through. En M. Lodge, E. C. Page, & S. J. Balla (Eds.), *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*.
- Morduchowicz, A. (2019). El financiamiento educativo argentino. *Propuesta Educativa*.
- Niskanen, W. A. (1994). *Bureaucracy and Public Economics*
- Khan, A., & Bartley Hildreth, W. (Eds.). (2002). *Budget Theory in the Public Sector*.

- Krause, P. (2009). A Leaner, Meaner Guardian? A Qualitative Comparative Analysis of Executive Control over Public Spending.
- Schick, A. (1988). Adaptaciones micropresupuestarias al estrés fiscal en las democracias industrializadas. *Public Administration Review*.
- Silberman, A., & Maldonado, D. (2022a). Encuentros Participativos por la Educación Pública. Resumen Ejecutivo. Ministerio de Educación de Chile.
- Uribe, M., Valenzuela, J. P., Anderson, S., Cuglievan, G., Núñez, I., & Hernández, C. (2019). Estudio de seguimiento y sistematización de procesos críticos en la transición de la gestión de la educación pública de los municipios a los Servicios Locales de Educación (SLEP). Centro de Liderazgo Educativo, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso y Centro de Investigación Avanzada en Investigación, Universidad de Chile.
- Raczynski, D., Rivero, R., & Yáñez, T. (2019). Nivel intermedio del sistema escolar en Chile: normativa y visión de los sostenedores acerca de las funciones, preparación para el cargo y las prácticas.
- Rubin, I. (2019). *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*. Illinois, EE.UU.: SAGE Publications.
- Silberman, A., & Maldonado, D. (2022b). Encuentros Participativos por la Educación Pública. Informe de sistematización. Encargado por MINEDUC.
- Tommasi, D. (2013). The Budget Execution Process. En R. Allen, R. Hemming, & B. Potter (Eds.), *The International Handbook of Public Financial Management*.
- Willoughby, K. (2014). *Public Budgeting in Context: Structure, Law, Reform and Results*.
- World Bank. (2023). *The adequacy of public expenditure on education and the needs post-COVID-19: April 2023*.

9. Anexos

RESUMEN DE VARIACIÓN PRESUPUESTARIA 2018-2023.

| Servicio Local | VARIACIÓN % 2018/2019 | VARIACIÓN % 2019/2020 | VARIACIÓN % 2020/2021 | VARIACIÓN % 2021/2022 | VARIACIÓN % 2022/2023 |
|--------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| Barrancas | 16,1 % | 4,9 % | -13,2 % | -7,5 % | 5,0 % |
| Costa Araucanía | 157,3 % * | 13,6 % | -10,3 % | -1,4 % | -1,3 % |
| Puerto Cordillera | 14,1 % | 4,2 % | -11,4 % | -1,9 % | 4,6 % |
| Huasco | 124,1 % * | 5,9 % | -7,1 % | -2,6 % | 5,1 % |

Fuente: Elaboración propia con datos de DIPRES.

- Iniciaron funciones y traspasan el servicio en Julio.

PLANILLA DE DECRETOS POR PROGRAMA PERIODO 2018-2022 Estado de Decretos: Totalmente Tramitado al Cuarto Trimestre Moneda Nacional - Miles de Pesos PROGRAMA: SERVICIO EDUCATIVO BARRANCAS

| | | 2018 | | 2019 | | 2020 | | 2021 | | 2022 | |
|----|---------------------------------------|------|--------------|------|---------------|------|--------------|------|---------------|------|--------------|
| | | Nº | Monto | Nº | Monto | Nº | Monto | Nº | Monto | Nº | Monto |
| 21 | GASTOS EN PERSONAL | 4 | \$ 2.030.732 | 10 | \$ 7.735.647 | 5 | \$ 1.699.526 | 11 | \$ 6.637.787 | 10 | \$ 8.416.565 |
| 22 | BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO | - | - | 3 | \$ -1.978.411 | 3 | \$ -818.691 | 3 | \$ -2.345.260 | 4 | \$ 983.807 |
| 29 | ADQUISICIÓN DE ACTIVOS NO FINANCIEROS | 1 | \$ -298.560 | 1 | \$ 572.687 | - | - | - | - | 2 | \$ 131.464 |
| 31 | INICIATIVAS DE INVERSIÓN | - | - | - | - | 1 | \$ -750.000 | 3 | \$ 140.322 | 2 | \$ 339.554 |
| 34 | SERVICIO DE LA DEUDA | - | - | 1 | \$ 1.958.866 | 1 | \$ 1.989.106 | 1 | \$ 2.723.877 | 1 | \$ 1.504.940 |
| 35 | SALDO FINAL DE CAJA | 1 | \$ 50.000 | - | - | - | - | - | - | - | - |

Nº DECRETOS DE MODIFICACIÓN *

6

13

9

15

19

Fuente: Elaboración propia con datos de DIPRES.

PLANILLA DE DECRETOS POR PROGRAMA PERIODO 2018-2022
Estado de Decretos: Totalmente Tramitado al Cuarto Trimestre
Moneda Nacional - Miles de Pesos
PROGRAMA: SERVICIO EDUCATIVO COSTA ARAUCANIA

| | | 2018 | | 2019 | | 2020 | | 2021 | | 2022 | |
|-------------------------------|---------------------------------------|------|--------------|------|--------------|------|-------------|------|--------------|------|------------|
| | | N° | Monto | N° | Monto | N° | Monto | N° | Monto | N° | Monto |
| 21 | GASTOS EN PERSONAL | 6 | \$11.182.750 | 11 | \$ 6.536.877 | 2 | \$ -122.114 | 10 | \$ 1.474.977 | 5 | \$ 371.766 |
| 22 | BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO | 3 | \$ 3.395.339 | 3 | \$ -827.173 | 2 | \$ -85.390 | 3 | \$ -342.324 | 1 | \$ -90.000 |
| 29 | ADQUISICIÓN DE ACTIVOS NO FINANCIEROS | 3 | \$ 113.057 | 1 | \$ 803.421 | 1 | \$ -3.550 | 2 | \$ 357.748 | - | - |
| 31 | INICIATIVAS DE INVERSIÓN | 2 | \$ 1 | 2 | \$ -584.300 | - | - | 3 | \$ 53.472 | - | - |
| 34 | SERVICIO DE LA DEUDA | - | - | - | - | 1 | \$ 48.612 | 1 | \$ 1.924.327 | 1 | \$ 116.042 |
| 35 | SALDO FINAL DE CAJA | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| N° DECRETOS DE MODIFICACIÓN * | | 7 | | 14 | | 4 | | 15 | | 6 | |

Fuente: Elaboración propia con datos de DIPRES.

PLANILLA DE DECRETOS POR PROGRAMA PERIODO 2018-2022
Estado de Decretos: Totalmente Tramitado al Cuarto Trimestre
Moneda Nacional - Miles de Pesos
PROGRAMA: SERVICIO EDUCATIVO HUASCO

| | | 2018 | | 2019 | | 2020 | | 2021 | | 2022 | |
|-------------------------------|---------------------------------------|------|--------------|------|---------------|------|-------------|------|------------|------|--------------|
| | | N° | Monto | N° | Monto | N° | Monto | N° | Monto | N° | Monto |
| 21 | GASTOS EN PERSONAL | 7 | \$14.008.091 | 12 | \$ 5.800.948 | 4 | \$ -154.031 | 3 | \$ -30.716 | 9 | \$ 5.115.854 |
| 22 | BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO | 3 | \$ 2.662.075 | 4 | \$ -3.734.464 | 1 | \$ -27.676 | 1 | \$ 47.733 | 5 | \$ 599.584 |
| 29 | ADQUISICIÓN DE ACTIVOS NO FINANCIEROS | 3 | \$ 89.394 | 2 | \$ 344.828 | 1 | \$ -3.150 | - | - | 2 | \$ 85.872 |
| 31 | INICIATIVAS DE INVERSIÓN | 1 | \$ 2.360.907 | 2 | \$ -1.801.656 | - | - | - | - | 2 | \$ -267.930 |
| 34 | SERVICIO DE LA DEUDA | - | - | 1 | \$ 1.225.090 | 1 | \$ 52.414 | 1 | \$ 119.216 | 1 | \$ 2.257.601 |
| 35 | SALDO FINAL DE CAJA | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| N° DECRETOS DE MODIFICACIÓN * | | 7 | | 18 | | 5 | | 4 | | 18 | |

Fuente: Elaboración propia con datos de DIPRES.

PLANILLA DE DECRETOS POR PROGRAMA PERIODO 2018-2022
Estado de Decretos: Totalmente Tramitado al Cuarto Trimestre
Moneda Nacional - Miles de Pesos
PROGRAMA: SERVICIO EDUCATIVO PUERTO CORDILLERA

| | | 2018 | | 2019 | | 2020 | | 2021 | | 2022 | |
|-------------------------------|---------------------------------------|------|---------------|------|---------------|------|-------------|------|--------------|------|--------------|
| | | N° | Monto | N° | Monto | N° | Monto | N° | Monto | N° | Monto |
| 21 | GASTOS EN PERSONAL | 4 | \$ 2.602.278 | 9 | \$ 3.830.583 | 4 | \$ 238.290 | 10 | \$ 1.474.977 | 9 | \$ 3.197.201 |
| 22 | BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO | 1 | \$ -1.611.156 | 4 | \$ -3.613.915 | 3 | \$ -371.385 | 3 | \$ -342.324 | 4 | \$ 702.960 |
| 29 | ADQUISICIÓN DE ACTIVOS NO FINANCIEROS | 1 | \$ -158.742 | 4 | \$ 780.158 | - | - | 2 | \$ 357.748 | - | - |
| 31 | INICIATIVAS DE INVERSIÓN | - | - | 1 | \$ -5.981 | 1 | \$ -500.000 | 3 | \$ 53.472 | 2 | \$ -712.283 |
| 34 | SERVICIO DE LA DEUDA | - | - | 1 | \$ 24.010 | 1 | \$ 401.393 | 1 | \$ 1.924.327 | 1 | \$ 2.152.087 |
| 35 | SALDO FINAL DE CAJA | 1 | \$ 50.000 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| N° DECRETOS DE MODIFICACIÓN * | | 6 | | 14 | | 8 | | 15 | | 16 | |

Fuente: Elaboración propia con datos de DIPRES.

PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS
CUADRO COMPARATIVO ANALITICO AÑOS 2018 – 2023

| |
|--|
| MINISTERIO : MINISTERIO DE EDUCACIÓN |
| SERVICIO : SERVICIO LOCAL DE EDUCACIÓN BARRANCAS |
| PROGRAMA : SERVICIO EDUCATIVO BARRANCAS |

| Subtítulo | Item | CLASIFICACIÓN PRESUPUESTARIA | VARIACIÓN | VARIACIÓN | VARIACIÓN | VARIACIÓN | VARIACIÓN |
|-----------|------|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | | | % 2019/2018 | % 2020/2019 | % 2021/2020 | % 2022/2021 | % 2023/2022 |
| | | GASTOS | 16,1 % | 4,9 % | -13,2 % | -7,5 % | 5,0 % |
| 21 | | GASTOS EN PERSONAL | 11,1 % | 8,7 % | -7,6 % | -2,3 % | 3,7 % |
| 22 | | BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO | 28,6 % | -21,7 % | 0,0 % | -39,5 % | -1,9 % |
| 29 | | ADQUISICIÓN DE ACTIVOS NO FINANCIEROS | -57,9% | -5,6 % | 56,1 % | -39,5 % | 15,2 % |
| | 04 | Mobiliario y Otros | -89,1% | 0,115 | | 293,9 % | -33,4 % |
| | 05 | Máquinas y Equipos | -95,0% | 0,0 % | -20,5 % | -59,3 % | -46,8 % |
| | 06 | Equipos Informáticos | | -12,1 % | 81,9 % | -82,9 % | 155,4 % |
| | 07 | Programas Informáticos | | 0,359 | | -76,2 % | 257,6 % |
| 31 | | INICIATIVAS DE INVERSIÓN | 50,0 % | 42,9 % | -68,4 % | 64,1 % | -4,0 % |

Fuente: Elaboración propia con datos de DIPRES.

PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS
CUADRO COMPARATIVO ANALITICO AÑOS 2018 – 2023

| | |
|------------|--------------------------------------|
| MINISTERIO | : MINISTERIO DE EDUCACIÓN |
| SERVICIO | : SERVICIO LOCAL DE EDUCACIÓN HUASCO |
| PROGRAMA | : SERVICIO EDUCATIVO HUASCO |

| Subtítulo | Item | CLASIFICACIÓN PRESUPUESTARIA | VARIACIÓN | VARIACIÓN | VARIACIÓN | VARIACIÓN | VARIACIÓN |
|-----------|------|---------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| | | | % 2019 / 2018 | % 2020 / 2019 | % 2021 / 2020 | % 2022 / 2021 | % 2023 / 2022 |
| | | GASTOS | 124,1 % | 5,9 % | -7,1 % | -2,6 % | 5,1 % |
| 21 | | GASTOS EN | 134,3 % | 16,4 % | -2,7 % | -2,3 % | 7,9 % |
| | | PERSONAL | | | | | |
| 22 | | BIENES Y SERVICIOS | 157,1 % | -27,1 % | -6,3 % | 18,3 % | -11,7 % |
| | | DE CONSUMO | | | | | |
| 29 | | ADQUISICIÓN DE | 1936,6 % | 5,7 % | 436,6 % | -85,0 % | 17,7 % |
| | | ACTIVOS NO | | | | | |
| | | FINANCIEROS | | | | | |
| | 04 | Mobiliario y Otros | 1630,4 % | 2,6 % | 0,0 % | 47,7 % | -80,2 % |
| | 05 | Máquinas y Equipos | 792,6 % | -0,6 % | -100,0 % | 0,0 % | 0,0 % |
| | 06 | Equipos Informáticos | 0,0 % | 13,8 % | 1267,9 % | -98,6 % | 1092,6 % |
| | 07 | Programas Informáticos | 0,0 % | 11,8 % | 919,2 % | -98,6 % | 0,0 % |
| 31 | | INICIATIVAS DE | 27,1 % | -3,4 % | -52,7 % | 21,3 % | -12,7 % |
| | | INVERSIÓN | | | | | |
| | 02 | Proyectos | 27,1 % | -3,4 % | -52,7 % | 21,3 % | -12,7 % |

Fuente: Elaboración propia con datos de DIPRES.

PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS
CUADRO COMPARATIVO ANALITICO AÑOS 2018 – 2023

| |
|--|
| MINISTERIO : MINISTERIO DE EDUCACIÓN |
| SERVICIO : SERVICIO LOCAL DE EDUCACIÓN COSTA ARAUCANÍA |
| PROGRAMA : SERVICIO EDUCATIVO COSTA ARAUCANÍA |

| Subtítulo | Item | CLASIFICACIÓN PRESUPUESTARIA | VARIACIÓN | VARIACIÓN | VARIACIÓN | VARIACIÓN | VARIACIÓN |
|-----------|------|--|----------------|-----------------|------------------|------------------|------------------|
| | | | % 2019 2018 | % 2020/ 2019 | % 2021 / 2020 | % 2022 / 2021 | % 2023 / 2022 |
| | | GASTOS | 157,3 % | 13,6 % | -10,3 % | -1,4 % | -1,3 % |
| 21 | | GASTOS EN PERSONAL | 131,0 % | 8,0 % | 12,3 % | -2,0 % | 0,9 % |
| 22 | | BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO | 196,3 % | -3,1 % | -34,0 % | -41,4 % | 37,3 % |
| 29 | | ADQUISICIÓN DE ACTIVOS NO FINANCIEROS | 2408,2 % | -10,1 % | -39,2 % | -34,5 % | -0,2 % |
| | 04 | Mobiliario y Otros | 275,8 % | 267,6 % | -40,4 % | -50,0 % | 0,0 % |
| | 05 | Máquinas y Equipos | 1152,9 % | -78,8 % | -100,0 % | 0,0 % | 0,0 % |
| | 06 | Equipos Informáticos | 0,0 % | -54,1 % | -33,4 % | 42,9 % | -19,0 % |
| | 07 | Programas Informáticos | 0,0 % | 467,0 % | -32,4 % | -100,0 % | |
| 31 | | INICIATIVAS DE INVERSIÓN | 1587,6 % | 205,2 % | -73,7 % | 217,6 % | -36,6 % |
| | 02 | Proyectos | 1587,6 % | 205,2 % | -73,7 % | 217,6 % | -36,6 % |

Fuente: Elaboración propia con datos de DIPRES.

PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS
CUADRO COMPARATIVO ANALITICO AÑOS 2018 – 2023

| |
|--|
| MINISTERIO : MINISTERIO DE EDUCACIÓN |
| SERVICIO : SERVICIO LOCAL DE EDUCACIÓN PUERTO CORDILLERA |
| PROGRAMA : SERVICIO EDUCATIVO PUERTO CORDILLERA |

| Subtítulo | Item | CLASIFICACIÓN PRESUPUESTARIA | VARIACIÓN | VARIACIÓN | VARIACIÓN | VARIACIÓN | VARIACIÓN |
|-----------|------|--|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| | | | % 2019 / 2018 | % 2020 / 2021 | % 2021 / 2020 | % 2022 / 2021 | % 2023 / 2022 |
| | | GASTOS | 14,1 % | 4,2 % | -11,4 % | -1,9 % | 4,6 % |
| 21 | | GASTOS EN PERSONAL | 21,1 % | 9,6 % | -5,8 % | -1,3 % | 1,6 % |
| 22 | | BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO | 0,5 % | -39,1 % | -7,5 % | -5,4 % | 0,0 % |
| 29 | | ADQUISICIÓN DE ACTIVOS NO FINANCIEROS | -72,7% | 9,0 % | 256,9 % | -76,4 % | 3,1 % |
| | 04 | Mobiliario y Otros | -96,0% | 22,9 % | | 0,0 % | 0,0 % |
| | 05 | Máquinas y Equipos | -87,6% | 195,3 % | | 0,0 % | -0,4 % |
| | 06 | Equipos Informáticos | 0,0 % | -15,5 % | 369,9 % | -85,1 % | 6,8 % |
| | 07 | Programas Informáticos | 0,0 % | 46,7 % | 487,7 % | -81,2 % | 0,0 % |
| 31 | | INICIATIVAS DE INVERSIÓN | 0,0 % | 127,3 % | -59,2 % | 76,5 % | 6,4 % |
| | 02 | Proyectos | 0,0 % | 127,3 % | -59,2 % | 76,5 % | 6,4 % |

Fuente: Elaboración propia con datos de DIPRES.