



 /asuntospublicos

 @ced_cl

Novedades

19/03/2013

Economía

Papel del Presupuesto Fiscal en la Política de Educación Superior

15/03/2013

Política

El costo cívico de la desigualdad

12/03/2013

Política

La identidad del Partido Demócrata Cristiano chileno

08/03/2013

Política Sectorial

Acreditación, avances parciales

05/03/2013

Política

Mapa del Pensamiento Socialcristiano

01/03/2012

Economía

Progresos y Desafíos Pendientes en América Latina

21/02/2013

Política

La Secularización en Chile

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.cl.

©2000 asuntospublicos.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Informe 1034

Economía

19/03/2013

Papel del Presupuesto Fiscal en la Política de Educación Superior

Andrés Sanfuentes V.

El Presupuesto Fiscal

No cabe duda que el Presupuesto anual es el principal instrumento que tiene el Gobierno para ejecutar la Política Fiscal. Se le puede describir como la forma de ejecución financiera de las políticas públicas, aunque no sea la única expresión de una política, ya que hay definiciones y normas que no implican gasto público.

En general, las regulaciones de un mercado establecen una serie de normas que afectan las interrelaciones de los distintos agentes entre sí. Por ejemplo, en la Educación Superior (ES) se puede mencionar una serie de materias que se encuentran pendientes de resolución, tales como las tareas y atribuciones de una futura Superintendencia de ES; los cambios en la composición del Consejo de Rectores; así como en el Gobierno de las universidades estatales; la apertura y cierre de establecimientos, sedes y carreras; la duración de los estudios; el sistema de acreditación y la determinación de los aranceles son ejemplos de aquello.

El Presupuesto Fiscal es la concreción financiera de la asignación de los recursos del Estado, reflejando las prioridades que han sido aprobadas y la temporalidad con que se implementarán las medidas acordadas.

En el proceso presupuestario existen límites de toda índole, partiendo por la determinación de la cuantía de los fondos que deben asignarse entre las diferentes alternativas. La preparación previa se debe iniciar con la cuantificación de una variable exógena: establecer los ingresos con que contará el Fisco para el año próximo, los cuales dependerán principalmente del régimen tributario existente, el que estará en función de la situación económica general del país ya que, por lo general, la estructura tributaria experimenta pocos cambios en el corto plazo. Por lo tanto, la mayor parte de los ingresos fiscales se deciden en otra instancia, mediante normas de mediano o largo plazo, rara vez en el proceso presupuestario.

El segundo elemento es la determinación de la política de balance fiscal; por ejemplo, en Chile la meta del déficit o equilibrio estructural que se desea y, por lo tanto, las prioridades de endeudamiento o ahorro que se espera para las cuentas fiscales. El manejo de las finanzas públicas en el país ha progresado de tal forma que en el

último decenio ha podido definir con tranquilidad sus metas, dejando atrás los desequilibrios que fueron habituales en el pasado, e incluso mirar desde la lejanía las penurias que enfrentan las principales naciones desarrolladas.

Ambas variables, ingresos y balance fiscal, determinan el tamaño de los recursos disponibles para el gasto fiscal total del año.

Inflexibilidades

Una vez definidas las prioridades del Gobierno, se está en condiciones de hacer una propuesta de Presupuesto Fiscal al Parlamento, para su discusión y aprobación.

Habitualmente -se supone que- el Gobierno tiene la facultad de presentar al Parlamento un proyecto de ley con plena libertad para proponer la asignación de los fondos disponibles. Ello no es así, por el contrario, tiene pocos grados de libertad para reasignar los fondos hacia otras prioridades o sugerir nuevas iniciativas, ya que los recursos aprobados para el ejercicio anterior requieren de continuidad en el tiempo, pues están comprometidos por más de un año, de acuerdo a normas legales que lo establecieron o por la existencia de programas permanentes. El mejor ejemplo es el gasto previsional, por el cual el Gobierno debe cancelar las pensiones a los jubilados que son responsabilidad del Estado; las subvenciones a los establecimientos educacionales que no se pueden discontinuar; las inversiones en Obras Públicas en proyectos cuya duración supera un año calendario; o las remuneraciones de los funcionarios de planta en las diferentes reparticiones.

A lo anterior se suman las presiones políticas, especialmente parlamentarias, que impiden el término de iniciativas que el Gobierno quisiera suprimir o suspender.

En definitiva, los fondos de libre disponibilidad con que cuenta el Ejecutivo cada año para reasignarlos, no son muy abundantes, por lo cual si quiere acrecentarlos debe recurrir principalmente al incremento de los ingresos tributarios o al endeudamiento, según sea el caso.

El proceso presupuestario continúa con la aprobación del Congreso Nacional, donde la propia complejidad de la materia ha llevado a la formación de una Comisión Mixta de Presupuesto, encargada del análisis detallado de la iniciativa, lo que permite el despacho del proyecto en un plazo relativamente breve en relación al número y diversidad de los elementos.

Debe recordarse que en materia de gasto fiscal el Parlamento no tiene iniciativa de gasto, sino solamente puede aprobar o rechazar las propuestas del Ejecutivo. Esta norma, aprobada durante el Gobierno del Presidente Frei Montalva, es un logro fundamental del país, ya que ha permitido mantener la disciplina fiscal en los últimos decenios. De aprobarse la propuesta de algunos parlamentarios, que desean tener el derecho de proponer incrementos en los gastos fiscales, significaría un retroceso gravísimo en la legislación financiera de Chile.

Presupuesto Fiscal y Políticas Educativas

La Política Educativa que ha definido el país constituye el marco de referencia para la confección y aprobación del presupuesto anual. Ella es la que define los objetivos de largo plazo que sigue el país y la correspondiente estrategia para lograrlos.

Esa política determina la estrategia que se concreta en el Presupuesto. Para ello debe entrar en competencia con los otros objetivos que conforman un programa de Gobierno y que plantean exigencias en materia de gastos en otros campos como Salud, Vivienda o Defensa.

La política también establece las preferencias gubernamentales al interior del sector Educación, lo que implica que también deben compararse las prioridades en el nivel preescolar, preuniversitario o el desarrollo de la Ciencia y Tecnología (CyT).

La ley de Presupuestos es anual, ello lleva a tener un sesgo de corto plazo y coyuntural, lo cual tiene influencia en la política sectorial, que necesariamente debería tener una visión con mayor perspectiva en el tiempo (1).

Un tema que se ha señalado con frecuencia es el uso de la ley para establecer normas de diferente tipo, que terminan reemplazando o modificando las leyes permanentes a lo que se suma su uso para regular el sector. La precipitación que genera la necesidad de definir la legislación en plazos muy breves ha sido cuestionada en la medida que se ha ido utilizando en forma cada vez más frecuente a través de los años.

Una de las consecuencias ha sido el desorden de las normas que se ha generado, debido también a la ausencia de una política clara y de largo plazo que enmarque la discusión presupuestaria, lo cual ha sido - en los últimos decenios- la característica en el caso de la Educación Superior. Eso se manifiesta en la multiplicidad de subsidios que se han ido aprobando a través del tiempo, ejemplificada en la proliferación de los Fondos de Desarrollo Institucional.

La variabilidad del contenido de las glosas y de sus montos con el paso de los años, se complementa con la descripción cada vez más detallada que contienen, entrando incluso a aspectos más bien reglamentarios.

Cabe señalar que el proceso presupuestario no se reduce solamente a la tramitación de la respectiva ley. Un aspecto complementario de mucha importancia es la evaluación sistemática de las políticas públicas que realiza la Dirección de Presupuestos, lo cual permite tener antecedentes para reforzar programas y proyectos, modificar sus aspectos débiles o sugerir su supresión. En muchos casos, el mecanismo utilizado para efectuar estas modificaciones es la iniciativa anual que se comenta.

Ventajas e inconvenientes

La utilización de la Ley de Presupuestos como instrumento de Política Educacional tiene fundamentos. El más importante es la rapidez de la tramitación, lo cual además evita la discusión de fondo de muchas iniciativas en el Parlamento cuando se usa la vía habitual, favoreciendo al Gobierno que plantea la iniciativa. Este camino ve reforzada la llamada “Tiranía de Hacienda” en las propuestas legales y su creciente peso en la Administración del Estado.

Según un estudio de Tania Hernández, de 35 glosas analizadas en su investigación, “solamente 11 corresponden a aportes que están regulados en una ley distinta a la misma Ley de Presupuestos” (2). Entre los ejemplos de asignaciones hechas sobre la base de leyes, se pueden mencionar el Aporte Fiscal Directo (AFD), el cuestionado Aporte Fiscal Indirecto (AFI) y los créditos estudiantiles.

Según el estudio, en 2003 el 31% de los aportes totales del Fisco a la Educación Superior estaban regulados por la ley de Presupuestos y sus reglamentos. Ese porcentaje subió al 57% en 2013, marcando una tendencia que reflejaba un quiebre en la forma de hacer la política educacional; cabe señalar que entre estos diez años el aporte destinado a este sector creció apreciablemente, en especial en respuesta a las demandas sociales. Es así como los fondos administrados por la ley de Presupuestos y sus reglamentos se destinaron preferentemente a las ayudas estudiantiles, más que a las instituciones que reciben transferencias del Fisco.

El destino de los recursos asignados por la ley de Presupuestos se concentró especialmente en las becas de arancel, que “son el ítem de financiamiento en que más se utiliza las glosas presupuestarias como instrumento de política. En la última década, se fueron agregando cada vez más detalles respecto de los requisitos académicos y socioeconómicos para los alumnos, requisitos de calidad a instituciones y montos máximos de los beneficios a entregar por alumno”.

La tendencia señalada genera inestabilidad en las normas ya que tienen una vigencia muy limitada y están sujetas a los cambios propios de la discusión anual, con las presiones coyunturales que son naturales en normas definidas en esas condiciones, en circunstancias que los alumnos y sus familias están tomando decisiones que les afectarán muchos años por delante. Lo propio ocurre con las entidades docentes que tienen que programar su futuro en condiciones de incertidumbre.

Esta situación no se restringe solo a la docencia, ya que el mecanismo también ha sido utilizado en el campo de la investigación científica. Es así como en “el caso de las becas de Mideplan, ya extintas, se utilizó la ley de Presupuestos como medio para flexibilizar su respectivo Decreto con Fuerza de Ley y también para regular el traspaso de éstas a CONICYT”.

Adicionalmente, cabe señalar la flexibilidad que otorga esta ley para reasignar los gastos ya aprobados, lo cual acrecienta el poder de la DIPRES en la asignación de los recursos fiscales.

La crisis de la ES

Las tendencias mencionadas se enmarcan en un contexto en que la ES atraviesa por una seria crisis, provocada por los profundos cambios que ha experimentado el país en los últimos 23 años, los cuales no han dado origen a aquellas reformas que puedan responder a estas transformaciones.

La ausencia de una reforma profunda de la ES ha llevado a que el sistema esté cayendo progresivamente en dificultades cada vez más complejas, ello presenta algunas manifestaciones frecuentes, tales como las movilizaciones de los “pingüinos” en 2006, las manifestaciones estudiantiles de 2011 y el reciente escándalo del Consejo Nacional de Acreditación.

La ES ha seguido funcionando sobre la base de las normativas establecidas en la reforma de 1981, cuyos objetivos buscaron dar un profundo vuelco a la institucionalidad entonces vigente, pasando de un sistema con el predominio de las ocho universidades existentes (estatales y privadas sin fines de lucro) a otro que buscaba “hacerle espacio al sector privado”, que se suponía iba a mejorar el dinamismo y la calidad de la enseñanza, por lo cual fomentó la creación de centros básicamente docentes, hacia los cuales se canalizaron los estímulos gubernamentales.

Por otra parte, se buscó reducir el poder del Estado en la ES, descentralizando las dos principales universidades públicas (de Chile y Técnica del Estado) mediante la creación de las “derivadas” regionales; y reduciendo las atribuciones regulatorias del Poder Ejecutivo.

Durante los cinco Gobiernos posteriores a 1990, no se realizaron cambios significativos al “modelo” vigente, acentuando el rasgo mercantil que lo ha caracterizado. En efecto, ninguno de los programas electorales de los candidatos presidenciales propuso cambios de fondo, con lo que la consecuencia fue postergar y dilatar las transformaciones. Para algunos, de pensamiento de Derecha, porque les acomodaba la situación vigente. Para la Concertación, porque una reforma sería generaría la aparición de conflictos entre sus partidarios. A esto se debe agregar que, en el caso del sector educacional, las prioridades han estado puestas en otros niveles: los inferiores de la enseñanza, desde prebásico hasta media.

- (1) Un ejemplo del tipo de debate que se da en la tramitación legislativa, puede encontrarse en el “Informe de la Cuarta Subcomisión Especial Mixta de Presupuestos, recaído en la Partida 09, correspondiente al Ministerio de Educación”, Boletín N° 8.575 (IV), Congreso Nacional.
- (2) Hernández J., Tania. “La Política de Educación Superior desde la chequera”, octubre de 2012, estudio encargado por AEqualis.
Entre ellas un caso especial, las becas para integrantes de la Selección Nacional de Fútbol sub 17” (ley N° 19.249).