

Ley de Presupuestos 2012: La Batalla sin Fin

Tras una muy compleja tramitación, se aprobó finalmente esta semana el Presupuesto para el año que viene. Si bien el Gobierno no cedió a presiones desmedidas de gasto, es importante hacer un balance de las dinámicas negativas que se están dando en este proceso. Parece un absurdo que tanto Gobierno como oposición se anoten triunfos políticos por el sólo hecho de asignar más recursos a las partidas. Sería muy importante que la discusión presupuestaria fuera moviéndose a un análisis de metas y logros de programas, más que sólo a montos.

Luego de dos meses de un grado de conflictividad no visto en anteriores discusiones presupuestarias, y tal como era esperable, se aprobó sin cambios significativos la Ley de Presupuestos 2012.

Afortunadamente, el artículo 67 de la Constitución establece que si el proyecto no se despacha 60 días después de su presentación, rige el inicialmente propuesto por el Ejecutivo, de tal forma de presionar a los parlamentarios para que haya ley despachada en esa fecha.

A su vez, el inciso segundo del señalado artículo, establece que el Congreso sólo puede reducir los gastos contenidos en el proyecto, mientras que no sean de aquellos establecidos por leyes permanentes (gastos fijos). Tal restricción se funda en que es el Ejecutivo el responsable de la estabilidad económica y de las finanzas públicas, en consideración a que el legislador asumió con justa razón, que el Congreso recibe mayores demandas por aumentar el gasto público así como suplir todas las necesidades de la población, y como no posee ninguna responsabilidad fiscal, no tiene incentivo para no acceder a presiones.

Sin perjuicio de lo anterior, no es posible desconocer el elemento negociador que posee el Congreso en la tramitación del presupuesto, para lo cual posee ciertas herramientas como son los protocolos de acuerdo y la dilatación de la discusión a sus extremos, con objeto de

En esta edición:

Ley de Presupuestos 2012:
La Batalla sin Fin

Costo de la Delincuencia en
Chile: En Sostenido Aumento

lograr algún tipo de beneficios o para demostrar su molestia por la imposibilidad de lograr acuerdos. Sin embargo, llegar al exceso de que los parlamentarios deban pasar 29 horas sin dormir¹ para dar cumplimiento a los plazos, habla de que algo está funcionando muy mal.

¿Por qué se llega a este absurdo? La razón de fondo es la falta de racionalidad para pedir aumentos de gasto al Ejecutivo, lo que se vio claramente en el presupuesto de educación, por lo que al ser imposible lograr un acuerdo en consideración de las excesivas demandas del Congreso, se dilata en modo de protesta su aprobación.

Lleva lo anterior a recordar que el criterio para establecer niveles de gasto no pueden ser las necesidades de la población, ya que por definición éstas son infinitas. El criterio tiene que ser la disposición efectiva de recursos (no hipotética), junto con las restricciones evidentes de tener capacidad para gastar los recursos en forma eficiente y eficaz. Este principio ha sido obviado en esta discusión, siendo el ejemplo más claro el que ocurrió con las becas universitarias, ya que mientras se peleaba porque los recursos se consideraban insuficientes, se tiene que ampliar el plazo de postulación, ya que los cupos para 2012 no se habían llenado por un margen amplio.

El país tiene una institucionalidad fiscal que es citada como ejemplo por los organismos internacionales, que establece un criterio objetivo y razonable para determinar los gastos, relativo a que éstos deben tener relación con los ingresos de tendencia. Se establece además en esta institucionalidad, como ya se señaló, que el Congreso no tiene facultades para alterar la estimación de ingresos, y tampoco puede determinar aumentos de gasto. De alguna forma, en la discusión de este año esos principios de responsabilidad fiscal se alteraron, no porque se propusieran gastos sin financiamiento en forma directa, sino porque se propusieron gastos, que ni siquiera tenían un destino definido por un proyecto de ley, estableciendo para su financiamiento potenciales aumentos tributarios.

Dijimos varias veces que esto era “poner la carreta por delante de los bueyes”, ya que se pedía una reforma tributaria para financiar gastos que no estaban evaluados ni respaldados por proyectos claros, sino sólo por necesidades hipotéticas, que como dijimos, son infinitas por definición.

No se trata de que las modificaciones tributarias sean un tema tabú, pero obviamente el contexto de la discusión presupuestaria no es el apropiado para este tipo de debate. Para evitar el tipo de conflictos que se produjeron esta vez, debería quedar claro que no es parte de la discusión presupuestaria solicitar aumentos de gasto que vulneren la regla estructural en forma evidente, especialmente cuando no existen proyectos de ley o evaluaciones oficiales que respalden la conveniencia de esos

gastos. El Gobierno estuvo en lo correcto con su postura de aceptar este tipo de discusiones, pero fuera de la discusión presupuestaria.

Finalmente, la discusión tributaria no se hizo, pero la Concertación intentó establecer la necesidad de aumentar los impuestos, a través de apoyar fuertemente las peticiones por mayor gasto en educación, a pesar que de acuerdo a la Constitución los parlamentarios no tienen iniciativas de gasto.

Si las restricciones anteriores relativas a los aumentos de gasto operaran en la práctica, sería posible alcanzar acuerdos en plazos normales. Dado que esas restricciones no están operando, el Gobierno no puede “soltar la billetera” antes del plazo, ya que inevitablemente la oposición seguiría peleando por aumentos más significativos. El punto de fondo es que la responsabilidad fiscal es en la práctica una posición muy minoritaria en el Congreso, situación que no ocurría en los gobiernos anteriores.

Resultado de la discusión

En este “gallito” consideramos que el Gobierno mostró un comportamiento responsable, ya que el aumento en educación por sobre lo presupuestado originalmente fue de US\$ 420 millones, un 0,6% del presupuesto total, y bastante por debajo de los US\$ 1.000 millones que solicitaba la oposición. Estos fondos provendrán del Tesoro Público (ya que no se aprobó el Fondo de Educación) y de ajustes en algunas partidas, aunque este detalle no se conoce. Luego de este aumento, se llega a un crecimiento de 10% real en el presupuesto de educación, cifra que duplica al crecimiento total del gasto. Es efectivo que en el Gobierno anterior el gasto en educación registró un crecimiento mayor en promedio (12%), pero en un contexto en que el gasto total creció a un ritmo promedio de 10,3%, lo que obviamente es insostenible en condiciones normales. Es importante destacar también que se hace prioritario darle un mayor énfasis en el análisis presupuestario a los aspectos de logro de objetivos más que de niveles de gasto, ya que los indicadores de eficiencia dejan bastante que desear.

Este último punto es muy relevante. Parece un absurdo que tanto Gobierno como oposición se anoten triunfos políticos por el sólo hecho de asignar más recursos a las partidas. El proceso presupuestario en cualquier organización no gubernamental es exactamente lo opuesto: cómo hacer más con lo mismo, o cómo hacer lo mismo con menos. Sería muy importante que la discusión presupuestaria fuera moviéndose a un análisis de metas y logros de programas, más que sólo a montos.

Desde el punto de vista micro, se avanzó en un aspecto muy importante -que los gobiernos anteriores no pudieron o no quisieron enfrentar-, referido a atenuar las discriminaciones existentes contra los centros de educación superior que no forman parte del CRUCH. El presupuesto para

educación superior aumenta un 26% real, con un aumento del presupuesto para becas de 86%. Éstas pasan de US\$ 370 millones en 2011 a US\$ 690 millones en 2012, lo que significa casi duplicar el número de alumnos beneficiados. El número de becas aumenta en 104 mil, 47 mil para universidades del CRUCH, 39 mil para CFT e institutos profesionales y 18 mil para universidades privadas. Se elimina también la fuerte discriminación que existía en los mecanismos de crédito entre CRUCH y no CRUCH, ya que el CAE pasa a ser un crédito contingente al ingreso (se paga como máximo un 10% del ingreso), y con una importante disminución en la tasa cobrada, de 6% a 2% real. Se puede decir entonces que respecto a la educación superior el Presupuesto 2012 es un avance muy importante en términos de libertad de enseñanza y financiamiento no discriminatorio. En esta ocasión el gobierno logró actuar de acuerdo a los principios que lo sustentan.

No tan positivo resultó el aumento en los aportes basales a este grupo privilegiado de instituciones, sin embargo, los montos no parecen significativos. El Aporte Fiscal Directo crecerá un 5% real anual en los próximos 10 años, lo que lo duplica en términos nominales. Se crean además tres fondos que suman US\$ 66 millones en 2012 para este grupo de universidades. Como contrapartida, aumentan las exigencias de transparencia para todos los establecimientos educacionales que reciban aportes del Estado. Se anunció también un proyecto de ley de universidades estatales, que debería propender a mayores exigencias de calidad y eficiencia.

En el resto de las universidades, y mientras entra en operación la superintendencia de educación superior, con el objetivo de fiscalizar el no lucro, se imponen exigencias de entrega de información financiera al Ministerio de Educación.

Es interesante mencionar que en los últimos diez años el gasto público en educación se duplicó en términos reales, sin que nada cercano ocurriera en términos de calidad. Es de esperar que de ahora en adelante se ponga un real énfasis en lo que es el problema de fondo, mejorar el capital humano de los futuros trabajadores, ya que esa es la principal traba que tiene el país para alcanzar el desarrollo. Sin embargo, es difícil ser optimista en este aspecto, con sólo analizar la evolución del movimiento estudiantil, dentro del cual finalmente los temas de calidad quedaron completamente ausentes en el debate².

En el resto de las partidas presupuestarias no hubo modificaciones de importancia. Lo más destacable es el rechazo al Fondo de Educación y la congelación de los recursos de la CORFO. El Gobierno anunció que enviará un proyecto de ley especial para establecer el Fondo de Educación por US\$ 4.000 millones, con carácter de permanente.

Respecto a la CORFO, al parecer el problema se resolvería a través de asignaciones del Tesoro. Si CORFO no puede invertir estos recursos, queda imposibilitado de mantener su programa de garantías, a lo que se suma el daño patrimonial del retorno financiero perdido. La crítica que hizo la oposición parece bastante *sui generis*, ya que querían saber exactamente el destino que se había dado a los recursos obtenidos por la venta de las sanitarias, cuando por definición los fondos son fungibles (no se puede distinguir un peso de otro) de manera que es imposible determinar exactamente en qué se gastaron esos fondos.

En otros puntos menores, se rechazaron algunas reducciones del gasto en personal en el Ministerio de Interior, se aumentaron de \$ 250 millones a \$ 350 millones los recursos destinados al fondo para asociaciones de consumidores, se repusieron algunos recursos para de Dirección Nacional de Servicio Civil, se aumentaron en \$ 750 millones los aportes destinados a programas culturales del CNTV y se repusieron los recursos para la Agencia Chilena de Eficiencia Energética y el programa de Energías Renovables no Convencionales.

Conclusiones

Después de dos meses de fuertes disputas entre Gobierno y oposición, se aprobó finalmente la Ley de Presupuestos 2012 dentro del plazo establecido, al igual como ha ocurrido desde 1990 a la fecha. Las disposiciones constitucionales vigentes, que en la práctica dejan al Ejecutivo en ventaja respecto al Legislativo en materias presupuestarias, lo que parece correcto en términos de estabilidad fiscal. La Ley se aprobó sin modificaciones significativas respecto al proyecto original, ya que el aumento destinado al presupuesto de educación está dentro de un rango razonable. Y más importante que eso, desde el punto de vista micro en materia de educación se logró un avance en términos de libertad de enseñanza, ya que se atenuaron las discriminaciones existentes a favor de las universidades del CRUCH. No podemos esperar sin embargo que este gasto extra en educación resuelva por sí solo uno de los problemas de fondo, la calidad, aunque sí avanza decididamente en mejorar el acceso a la educación superior.

¹ Los especialistas plantean que una persona no puede permanecer más de 18 horas continuas despierta, sin que se vean afectada su capacidad de razonamiento.

² Es preocupante el hecho de que finalmente la gran mayoría de los estudiantes, tanto secundarios como profesionales, van a terminar aprobando los cursos, a pesar de haber estado sin clases durante un período muy prolongado. Sin lugar a dudas, el principal resultado de este movimiento será una importante caída en la calidad de la educación que estos grupos obtendrán.