

Ajuste fiscal y reformas de educación

Año 3, N° 38, 21 de marzo de 2016

Para este año se necesitarían alrededor de 3 ajustes fiscales para hacer frente a todos los compromisos en educación establecidos por el gobierno. Esta cifra alcanza a 6,46 ajustes fiscales una vez que todos los proyectos operen en régimen. Los resultados dan cuenta de la excesiva presión que estas reformas ponen a las arcas estatales, aun cuando existen alternativas que resultan más baratas y eficientes en términos de la utilización de los recursos y su correcta focalización en los sectores más necesitados, como es el caso de las becas y créditos en educación superior.

Introducción

Recientemente, tanto el Ministro de Hacienda como la Presidenta de la República han hecho alusiones al duro momento económico que vive nuestro país, lo que finalmente se ha materializado en el anuncio de un reajuste fiscal de US\$ 540 millones en el presupuesto de este año¹.

Si bien la misma Presidenta ha recalcado que dicho ajuste no se realizará “a costa de las familias”, desde Acción Educar creemos que la cantidad de recursos comprometidos en todas las reformas de educación, tanto a nivel escolar como superior, hacen muy difícil mantener dichas promesas a los alumnos sin comprometer la salud de las finanzas públicas de nuestro país.

Se realizó un análisis de seis de las principales iniciativas en educación: cinco proyectos de ley, cuatro de ellos ya aprobados y otro en trámite, y sus estimaciones de costos según sus informes financieros. También se incluyó la glosa presupuestaria sobre gratuidad en la educación superior para 2016. Luego se consolidaron los costos de estos proyectos y se expresó su valor final en términos del ajuste fiscal antes mencionado, equivalente a US \$540 millones de dólares. Los resultados de este análisis muestran que para este año (2016), se necesitarían alrededor de 3,3 ajustes fiscales para hacer frente a todos los compromisos en educación establecidos por el gobierno. Esta cifra alcanza a 6,46 ajustes fiscales una vez que todos los proyectos operen en régimen.

Los resultados anteriores dan cuenta de la excesiva presión que estas reformas ponen a las arcas estatales, aun cuando existen alternativas que resultan más baratas y eficientes en términos de la utilización de los recursos y su correcta focalización en los sectores más necesitados, como es el caso de las becas y créditos en educación superior. Esta alternativa permite que aquellos que, en la medida en que sus ingresos lo permitan, contribuyan con aportes económicos al sistema educativo, de manera que los recursos del Estado se destinen efectivamente a aquellos que tienen necesidades económicas más urgentes.

Metodología

La sección a continuación describe la metodología utilizada en la proyección de los costos de las leyes educacionales² que se ponen en ejecución a partir de este año, con la finalidad de contar con una magnitud de lo que se requiere para financiarlos. Además, se considera la proyección de costo del proyecto de ley que Crea un Nuevo Sistema de Educación Pública, asumiendo que éste se iniciaría el año 2017. Por último se considera también en los flujos correspondientes al año 2016, la glosa presupuestaria de gratuidad universitaria.

¹ <http://www.cnnchile.com/noticia/2016/02/29/gobierno-confirmando-reajuste-fiscal-de-540-millones-de-dolares>

² Se excluye de este análisis el Proyecto de Ley que Otorga a los Profesionales de la Educación que Indica una Bonificación por Retiro Voluntario (Boletín N° 9866-04 por considerar que los flujos monetarios relativos a dicho proyecto fueron, en su mayoría, devengados y pagados durante el año 2015.

Las iniciativas analizadas son las siguientes:

- Creación de dos Universidades Estatales en las regiones de O'Higgins y Aysén.
- Creación de quince Centros de Formación Técnica (CFT) estatales.
- Creación del Sistema de Desarrollo Profesional Docente.
- Creación del Sistema de Educación Pública.
- Regulación de la admisión de los estudiantes, eliminación del financiamiento compartido y prohibición del lucro en establecimientos educacionales que reciben aporte del Estado.
- Gratuidad universitaria 2016.

A continuación se explicita el procedimiento realizado para elaborar los flujos de costos de las iniciativas mencionadas anteriormente:

1) Recopilación de la información

Utilizando la versión más actualizada de los informes financieros de los proyectos de ley de educación, disponibles en el sitio web de la Dirección de Presupuestos³, se obtuvieron los costos anuales de cada uno de los proyectos.

En el caso de la ley que crea los quince CFT estatales, la versión correcta y actualizada del informe financiero se encontró en la página del Senado.

2) Construcción de los flujos

Como los proyectos de ley se tramitaron en distintos momentos del tiempo, las cifras utilizadas en estos no son comparables, por lo que se corrigen los montos expuestos para poder usar la misma unidad de medida. La fecha elegida fue traer todos los montos a pesos de enero del año 2016.

El detalle por iniciativa para la construcción de los flujos es el siguiente:

a) Creación de Universidades Estatales en regiones de O'Higgins y Aysén⁴

Como el informe financiero no incluye el detalle por año de los flujos de costos, se asume que dicho costo anual será el mismo para los tres años de implementación de la ley.

b) Creación de quince CFT estatales⁵

Se toma el año 2017 como el año inicial de los costos del proyecto, considerando que se da un año para dictar el Decreto Supremo que regula el funcionamiento y determina la entrada en vigencia de los Centros de Formación Técnica.

c) Sistema de Desarrollo Profesional Docente⁶

³ <http://www.dipres.gob.cl/595/w3-propertyvalue-22220.html>

⁴ IF N° 58 ; Mensaje: 189-362

⁵ IF N° 144 ; Mensaje: 822-362

⁶ IF N° 016 ; Boletín: 10.008-04

El informe financiero no explicita los costos anuales entre los años 2019-2025, por lo que se asume que la tasa de crecimiento de dicho costo es el promedio entre los años 2016-2019.

- d) Sistema de Educación Pública⁷
No existen consideraciones especiales más que la corrección por inflación.
- e) Ley de Inclusión⁸
Adicional al detalle del último Informe Financiero correspondiente, fue considerado un informe complementario que se emitió con posterioridad y que crea el “Fondo para la recuperación y fortalecimiento de la educación pública”, que agrega costos durante los primeros cuatro años de implementación de la ley, equivalentes a \$250.000 millones de pesos.
- f) Gratuidad universitaria 2016
Considerando que se trata de la ley de presupuesto, cuya vigencia es anual, el monto de esta iniciativa solo se considera para el año 2016.

Posterior a la construcción de los flujos de cada proyecto, se consolidan los datos para obtener el costo total de implementación de estos proyectos de ley.

Finalmente, los montos se llevaron a dólares (a un tipo de cambio de \$700 por dólar). Adicionalmente, dada la reciente restricción del gasto público en un 1% (USD 540 millones), se usa esta como medida adicional para ver en cuántos ajustes fiscales se traducen los costos anuales de los proyectos considerados, para observar cuánto debe incrementarse el presupuesto del ministerio para cubrir estos flujos y si esto es posible dada la delicada situación de las finanzas públicas nacionales.

Principales Resultados

La tabla que se presenta a continuación (Tabla N°1) muestra que para este año (2016), se necesitarían alrededor de 3 ajustes fiscales para hacer frente a todos los compromisos en educación establecidos por el gobierno. Esta cifra alcanza a 6,46 ajustes fiscales una vez que todos los proyectos operen en régimen.

⁷ IF N° 158 ; Mensaje: 1174-363

⁸ IF N° 084 ; Mensaje: 131-362 y IF N° 001 ; Mensaje: 1064-362

Tabla N°1: Recursos fiscales comprometidos para el período 2016-2025 medidos en términos de ajustes fiscales. Cifras en millones de pesos de Enero de 2016.

PROYECTO DE LEY	AÑO 2016	AÑO 2017	AÑO 2018	AÑO 2019	AÑO 2020	AÑO 2021	AÑO 2022	AÑO 2023	AÑO 2024	AÑO 2025	RÉGIMEN
2 Universidades ¹	\$ 6.669	\$ 6.669	\$ 6.669	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	-
15 CFT ²	\$ -	\$ 2.837	\$ 9.533	\$ 20.069	\$ 28.646	\$ 17.746	\$ 23.096	\$ 10.798	\$ 2.301	\$ -	\$ -
Gratuidad Educación Superior ³	\$ 520.529	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Desarrollo Docente ⁴	\$ 1.387	\$ 291.448	\$ 453.721	\$ 656.335	\$ 656.335	\$ 656.335	\$ 656.335	\$ 656.335	\$ 656.335	\$ 941.156	\$ 1.535.345
Lucro, Copago, Selección ⁵	\$ 723.173	\$ 812.826	\$ 898.547	\$ 971.779	\$ 705.779	\$ 705.779	\$ 705.779	\$ 705.779	\$ 705.779	\$ 705.779	\$ 705.779
Sistema Educ Pública ⁶	\$ -	\$ 11.648	\$ 31.980	\$ 67.371	\$ 122.902	\$ 163.693	\$ 197.480	\$ 216.005	\$ 201.519	\$ 201.519	\$ 201.519
TOTAL	\$ 1.251.757	\$ 1.125.428	\$ 1.400.450	\$ 1.715.554	\$ 1.513.662	\$ 1.543.554	\$ 1.582.690	\$ 1.588.917	\$ 1.565.933	\$ 1.848.453	\$ 2.442.642
Total en Millones USD:	\$ 1.788	\$ 1.608	\$ 2.001	\$ 2.451	\$ 2.162	\$ 2.205	\$ 2.261	\$ 2.270	\$ 2.237	\$ 2.641	\$ 3.489
Total Medido en "Ajustes Fiscales"	3,31	2,98	3,70	4,54	4,00	4,08	4,19	4,20	4,14	4,89	6,46

Fuente: Elaboración propia en base a informes financieros de los proyectos de ley respectivos e información de Ley de Presupuestos 2016 (DIPRES).

Notas:

(1) Distribución lineal de costos.

(2) Inicio de implementación en 2017.

(3) Sólo se consideran los flujos para el 2016, debido a que aún no se encuentra disponible el PL que definirá los montos a repartir a futuro. Corresponden a los montos comprometidos en la glosa presupuestaria para el año 2016.

(4) Se asume que los costos del 2020-2024 son iguales a los del 2019.

(5) Ley entra en régimen en el año 2020.

(6) Se considera que de aprobarse el proyecto, entra en régimen a partir del año 2024.

También se analizaron específicamente los dos nuevos proyectos que más recursos requieren este año, como lo son el de gratuidad en educación superior y el que pone fin al lucro, copago y selección. La implementación de la primera representa más de un 5% del presupuesto anual de educación –que es un cuarto del presupuesto nacional- y sus costos muestran que serían necesarios 1,38 ajustes fiscales para financiarlo. En cuanto a la ley que pone fin al lucro, copago y selección, su costo es superior al 7% del presupuesto educacional y su costo es cercano a dos ajustes fiscales de USD 540 millones cada uno. El detalle se muestra a continuación en la Tabla N° 2:

Tabla N°2: Proporción de las leyes de Gratuidad en Educación Superior e Inclusión sobre el Presupuesto de Educación y Presupuesto Nacional para el año 2016 y en términos de ajustes fiscales.

Proyectos Emblemáticos	Proporción sobre presupuesto de Educación	Proporción sobre presupuesto Nacional	En Ajustes Fiscales
Gratuidad en ESUP	5.52%	1.23%	1.38
Lucro, Copago, Selección	7.67%	1.71%	1.91

Conclusión

La realidad económica del país no permite la implementación acelerada de nuevos proyectos educativos sin poner atención a los costos que estos conllevan. Más allá de la adhesión o no a los principios detrás de estas reformas, es importante que se consideren alternativas más eficientes de financiamiento –como las becas y créditos en el caso de la gratuidad en educación superior- que permiten combinar adecuadamente el objetivo de ampliar el acceso con un gasto fiscal sostenible en el tiempo, permitiendo así que otras necesidades públicas puedan también ser abordadas.

Considerando la implementación de seis de las iniciativas de educación más relevantes en el escenario actual, vemos que en términos de sus costos totales, la implementación de estos compromisos en su totalidad equivalen a más de tres ajustes fiscales de 540 millones de dólares cada uno, cifra que se mantendría más o menos estable hasta que todos estos proyectos entren en régimen al año 2025. Los proyectos que requirieron mayor trabajo legislativo (debido más a sus premisas ideológicas antes que a razones técnicas) son los que más recursos requieren para su implementación, como es el caso de la gratuidad o la ley de inclusión en donde ambos representan más de un 15% del presupuesto de educación de este año.