

ECONOMÍA / PORTADA

Presupuesto 2012: políticas anticíclicas y demandas sociales

El Ciudadano · 7 de octubre de 2011





Al finalizar septiembre el Ejecutivo entregó el proyecto de Presupuesto 2012 que en esta oportunidad, particularmente por las demandas sociales, genera más debate público. Todavía deben entregarse los antecedentes concretos que fundamentaron la estimación de ingresos fiscales a producirse. Ya se informó sobre las proposiciones de incremento del gasto público, inferior a la de todos los años recientes y que es aún más reducido dado que se trata de un incremento sobre el presupuesto del presente año, que fue recortado en marzo por la obsesión antiinflacionaria de las autoridades económicas, que no previeron el impacto en el país de la desaceleración global. El crecimiento del gasto anunciado es absolutamente insuficiente desde una doble perspectiva. Por una parte, no enfrenta la menor actividad económica que está experimentando el país, únicamente se habla de un plan de “contingencia” en caso de ser necesario, que se mantiene en

el misterio. De otra parte, es escaso para responder adecuadamente a la demanda nacional de transformaciones profundas en el plano educacional, así como para atender otras exigencias sociales.

El presupuesto 2012 experimentará, anunció el presidente de la República, un aumento en el gasto público de 5%, porcentaje inferior al crecimiento del año precedente, llegando a US\$60.145 millones, con un déficit en el ejercicio de US\$1.082 millones. La expansión del gasto fue calculada en comparación con la del presente año, que experimentó un recorte en marzo de US\$750 millones. Por tanto, su incremento es todavía menor si la comparación se realiza con la ley de Presupuesto de 2011 aprobada por el congreso.

A educación se destinan US\$11.650 millones, con un incremento de 7,2%, lo cual resulta insuficiente para enfrentar las demandas efectuadas por la gran movilización nacional realizada reclamando en este sector transformaciones de fondo. En 2011, el porcentaje de aumento en educación fue superior, 7,6%. Hasta El Mercurio se preguntó si los recursos que se destinarán son “suficientes” para poder afirmar –como lo ha hecho reiteradamente Piñera- que la “educación es la madre de todas las batallas” (02/10/11).

El ministerio de Hacienda dio a conocer poco antes del anuncio presidencial los indicadores de tendencia de crecimiento económico y de precio del cobre fundamentales en la elaboración del presupuesto 2012. El decrecimiento aumentó de 4,8%, su nivel del presente año, a 4.9%, mientras que el del metal rojo fue

incrementado de US\$2.59 a US\$3.02 la libra. Estas variaciones, de acuerdo a la llamada ley de responsabilidad fiscal, permite un aumento en el gasto público del próximo año dado que los ingresos cíclicos pueden ser utilizados hasta el nivel de los indicadores de tendencia. Ello permitía, de acuerdo a estimaciones de Alejandro Fernández, economista de Gemines, a que al gasto por esta razón pudiese haber crecido un 6% con relación a su nivel de 2011.

Paralelamente, la política fiscal en aplicación se propone disminuir progresivamente el déficit estructural, que se produce cuando se gasta más que lo permitido por la regla fiscal, durante todos los años de la actual administración, llevándolo de -3% del PIB al comenzar el gobierno a un -1,0% del PIB el 2014. Esta decisión, desde luego, reduce el aumento posible del gasto. En resumen, el gobierno incrementará el gasto por debajo de las posibilidades que le permite la propia ley de responsabilidad fiscal.

Las exigencias a efectuar frente a la coyuntura económica y las demandas sociales existentes exigían, a lo menos, que se elevase el gasto público en el porcentaje que permitía la limitativa ley de responsabilidad fiscal y, de otra parte, considerando la fase de decrecimiento económico en curso, muy difícil de cuantificar hasta donde puede llegar, dada la magnitud de la crisis externa, no se redujese el déficit estructural durante el lapso que subsista esta emergencia. Más aún, si la economía se desacelera deben aplicarse políticas anticíclicas, aumento que se hace necesario también considerando las demandas sociales efectuadas. Por otra parte, no debe olvidarse que este déficit estructural coincide con un elevado ahorro del país colocado en activos financieros en el exterior, los cuales continuarán sin ser utilizados.

El nivel del gasto público tiene una tercera restricción propiciada personalmente por Piñera, y que la ha definido en situaciones del ciclo económico radicalmente diferentes – como en la fase recesiva iniciada el año 2008 o en el momento de alto crecimiento posterior estimulado por el proceso de reconstrucción- que no crezca más que el producto. En esta oportunidad Piñera igualó la expansión del gasto con sus expectativas de crecimiento del PIB, el cual las evidencias llevan a la conclusión que no se dará, ni siquiera se produce en las estimaciones entregadas por el IPoM del Banco Central. Ello ratifica la falta de realismo de la reiterada formulación presidencial, que no permite en una coyuntura de decrecimiento aplicar políticas anticíclicas. “(...) ir resolviendo los problemas pendientes –señaló Alejandro Jadresic, ex gerente de la División de Estudios del Banco Central- requiere recursos adicionales y los recursos del cobre están disponible, no creo que eso lleva a un problema macroeconómico por que estamos hablando de un gasto financiado por recursos estructurales” (30/09/11). Se estima que por cada centavo de dólar adicional se dispone US\$40 millones extras.

Para Piñera este criterio debería plantearse – como señaló al comentar el presupuesto 2011- “como norma general”[1]. Lo hizo incluso en la Enade 2008 criticando la expansión del gasto en 2009 que permitió enfrentar el curso recesivo de la economía de ese año. Se sigue aplicándolo en la actualidad cuando el país enfrenta un acentuado proceso de desaceleración que debería conducir a aplicar políticas destinadas a frenarla.

Ya es claro que durante la administración actual la producción de bienes y servicios no crecerá a un ritmo anual de 6%[2], como ha señalado reiteradamente

la propaganda oficial. La propia Dirección de Presupuestos estimó que la expansión tendencial, o sea el ritmo al cual crecen los factores productivos, en el lapso 2010-2014 sería de 4,4%, así como que la productividad lo haría como promedio en el mismo período en 0,27% a 0,65%. El objetivo del gobierno es de 1.5%. El 2011, según estimaciones del comité que calcula el crecimiento del PIB tendencial, lo hará apenas en un 0,3%, terminando con una fase de reducción que se mantuvo durante 7 años afectando los niveles de actividad actuales y futuros. En el recesivo 2009 descendió en 2,3%.

La limitación del gasto resulta abiertamente inconveniente cuando la economía vive una etapa de reducción en las tasas de crecimiento, la cual ya se encuentra en curso y se seguirá manifestando en 2012. El IPoM cifró el crecimiento del próximo año en un rango cuyo centro es 4.75%, porcentaje inferior al incremento en el gasto posibilitado por la restrictiva ley de “responsabilidad fiscal”. Este menor crecimiento está originando, ante todo, por factores externos que al cerrar septiembre estaban en una fase de agravamiento. El ministro de Hacienda ha hablado de la necesidad de contar con un “plan de contingencia” por si la situación externa se agrava, cuya única medida dada a conocer hasta ahora es incrementar el endeudamiento soberano en el exterior en un país que cuenta – por el uso dado a los ingresos fiscales generados por el alto precio del cobre – con un abundante ahorro en los mercados financieros internacionales.

Lo que Chile requiere es aplicar, a la brevedad, políticas anticíclicas para evitar que se repita lo acontecido el año 2008, cuando se minimizó el impacto en ese momento de la oleada de la crisis. El gasto público es el elemento más poderoso de acción en circunstancias como éstas. Por tanto, la “tesis Piñera” de relacionar el gasto con el producto a todo evento debe dejarse de lado. “Lo importante –señaló

Sebastián Edwards al consultársele sobre los incrementos que debieran tener el presupuesto 2012- es no empecinarse en una interpretación rígida de la regla fiscal. No podemos caer –añadió- en la ideologización a ultranza de la derecha política a nivel mundial” (24/06/11).

Conclusión muy diferente a la concepción de Felipe Larraín expresada en el Centro Monetario de la Universidad Finis Terrae, en donde a pesar de considerar que las tasas de crecimiento entregadas hasta ese momento inferiores al 5% no estaban “aseguradas en medio de un cuadro externo que incluso podría empeorar”, reiteró el compromiso de que el gasto público crezca menos que el producto, insistiendo en que el gobierno no se moverá “ni un milímetro de la disciplina fiscal” (14/09/11). Finalmente, el proyecto de ley debió abandonar la formulación de relacionar estrechamente el gasto con el incremento de la actividad económica.

Las políticas de austeridad en el contexto económico actual constituyen un profundo error, ya que se conduce a acentuar el proceso de reducción del crecimiento en la actividad económica. Es lo que enseña la experiencia de estos días en Europa y EE.UU. “(...) durante el último año y medio -escribió Paul Krugman- el discurso político tanto en Europa como en Estados Unidos han estado dominados por los llamamientos a la austeridad fiscal. Recortando drásticamente el gasto y reduciendo los déficits, nos decían, los países podrían restaurar la confianza. (...) la austeridad ha sido real. Sin embargo, (...) la confianza no ha aumentado. (...) es muy probable que la austeridad presupuestaria -concluyó- sea contraproducente incluso desde un punto de vista puramente fiscal porque un crecimiento económico futuro menor equivale a una recaudación fiscal más baja” (25/01/11).

A la necesidad macroeconómica de aumentar el gasto público se suma con particular fuerza las demandas sociales, especialmente las exigencias planteadas al Estado en el plano de la educación. Larraín ha reiterado que las reivindicaciones de los gigantescos movimientos llevados adelante durante varios meses por los estudiantes de la enseñanza media y superior, así como el profesorado, y el presupuesto 2012 constituirían temas separados. En el mismo sentido se pronunció el presidente del Partido Socialista, Osvaldo Andrade. “El Presupuesto –declaró– hay que verlo en su mérito y el tema de los estudiantes también” (26/09/11). Es cierto, pero a su vez los acuerdos que se alcancen con relación a los temas de la educación inciden directamente en el presupuesto. Con mayor razón cuando el propio Ejecutivo lo considera como uno de los ejes del proyecto. De allí que es absolutamente legítima la demanda de las organizaciones estudiantiles de incidir en el despacho en este plano de la ley. La información general del presupuesto deja en claro que no son temas independientes el uno del otro, dada la importancia concedida a este ítem en las cifras globales.

De otra parte, el insuficiente del gasto en educación y el bajo porcentaje previsto de utilización del fondo creado para este efecto constituye otra fase de los diferentes planteamientos efectuados por el Ejecutivo durante lo que Piñera denominó, en un momento, de “año de la educación superior”, formulación efectuada sin que se apoyase en una concepción que le diese contenido a esta afirmación.

Los compromisos que se incorporen al presupuesto constituirá un índice muy claro del grado en que se estará dispuesto a avanzar frente a transformaciones

necesarias, que cuentan con un amplio respaldo de la población. Es “en esta ley – como señaló Camila Vallejos, presidente de la Fech- donde realmente se va a ver si hay voluntad de fortalecer la educación pública” (29/09/11). El Centro de Encuestas del diario La Tercera constató que las demandas de la movilización educacional en septiembre contaba con un respaldo de 69%, estando un 63% de la muestra porque se mantuviesen las movilizaciones. Desde luego que, de otra parte, el presupuesto tiene un campo de repercusión mucho más amplio.

Sebastián Piñera de vio obligado – dada la repercusión internacional que ha tenido- a dedicar al movimiento estudiantil un espacio importante en su intervención en la asamblea general de las Naciones Unidas. Calificó las movilizaciones de una “causa noble, grande y hermosa” (22/09/11). Si la considera así, ¿cómo se explica que durante todo el tiempo transcurrido no encontrase las vías para su solución? Su propuesta de un Gran Acuerdo Nacional de la Educación – lanzado como acostumbra hacerlo con gran fanfarria – tuvo corta vida. Luego, a través del ministro Felipe Bulnes lanzó otras propuestas, siempre sin dar pasos suficientes para establecer puntos de acuerdo con el movimiento social.

Los rezagos del país en el plano educacional son gigantescos y Piñera en sus intervenciones en la ONU y al dar el conocer el presupuesto no hizo mención de ellos. De acuerdo al Panorama Mundial de la Educación 2011, elaborado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el gasto de la sociedad chilena en educación es de un 7,1% del PIB, en circunstancias que el promedio simple de los países miembros de esta estructura internacional es de 5,9%. Este dato que aparentemente es positivo constituye uno de los componentes del problema generado, dado que este aporte se obtiene por un elevado

endeudamiento de los hogares, cuantiosas moras, en una carga insoportable una vez que se egresa. Los aranceles cancelados en Chile por los estudios, en relación al ingreso por habitante siempre según la OCDE, es uno de los porcentajes más elevados de este conjunto de países.

En cambio, el gasto público en educación se encuentra muy por debajo del promedio de la OCDE. En consecuencia, uno de los pasos a dar es elevar sustancialmente dicho porcentaje y ello- si de quiere enfrentar los problemas de fondo- deberá hacerse significativamente. El Panorama Mundial igualmente refleja el alto nivel de segregación en los establecimientos de la enseñanza media, contribuyendo a que en vez de constituir la educación un aporte para superar la regresividad distributiva del país se reproduzca y amplíe. También constata que el gasto por estudiante comparado con el ingreso por habitante se encuentra por debajo de sus países miembros. Es una brecha que debería haber compromisos específicos para cerrarla en un plazo no muy amplio. De allí lo criticable de la decisión oficial de no considerar modificaciones tributarias que contribuyan a estrechar la brecha en los ingresos y proporcione los recursos para que los aportes a hacer en educación se garantice que pasen a ser permanentes, lo que no se logra si se parte de la base que el mayor financiamiento queda supeditado a variables que dependen de la coyuntura económica.

El presupuesto 2012 era un indicador de si se entraba o no a enfrentar los problemas de fondo. No lo hace. El anunciado fondo de educación por US\$4.000 millones se crearía en la Ley de Presupuestos, dejándose hasta ahora sin precisar el ritmo de su utilización. “El fondo de US\$4.000 millones –declaró el ministro de Educación, Felipe Bulnes- es para financiar de aquí a cuatro o seis años los distintos compromisos adquiridos tanto en materia de educación escolar como

educación superior” (30/09/11). Se trata de recursos que existen. Nada justifica, por tanto, la demora en emplear los recursos confirmándose así que el denominado fondo para la educación se irá traspasando a gasto en varios años, mucho más allá de la duración del gobierno Piñera. Para 2012 se utilizarían, de acuerdo a lo informado, unos US\$400 millones apenas el 10% del total.

Al igual que en la discusión del presupuesto 2011 cuando se demandó del ejecutivo sin éxito que se diferenciase los gastos destinados a la reconstrucción es necesario que se detalle en concreto los nuevos recursos destinados a educación, a partir de las exigencias planteadas por la movilización ciudadana. De modo que sea posible cuantificar y evaluar los compromisos adquiridos desde que se inició la movilización a favor de una reforma educacional profunda. Desde luego, el monto de incremento decidido es insuficiente para fortalecer el sistema público tanto por ejemplo en la enseñanza superior (aumentar los aportes basales, actualmente muy bajos) como media (necesario para proceder al proceso de desmunicipalización). Hernán Frigolett, de Aserta Consultores, estimó en US\$3.500 millones, una propuesta de reforma que haga posible educación gratuita en las universidades estatales y duplicar la subvención escolar a establecimientos municipales.

La información pública de la Ley de Presupuesto fue otro capítulo de la cada vez más evidente pugna entre los ministros de Hacienda y Economía. Fue este último quien dio a conocer primero contenidos centrales del proyecto y no Felipe Larraín. Al día siguiente, el diputado de la UDI Gustavo Hasbún anunció que a partir de ese momento el ministro de Hacienda “deja de ser un interlocutor válido”, entre otros factores dada “su intransigencia” para abordar diferentes temas (28/09/11). Entre los puntos de divergencia pública destacó también el impuesto específico a los combustibles. Mientras Larraín insistió en que el

Gobierno no considera modificarlo, Longueira informó de la petición presidencial de “estudiar y evaluar modificaciones tanto a legislaciones como reglamentaciones existentes para cautelar a futuro presuntas alzas” (29/09/11).

En el consejo general de la UDI se expresó el descontento de varios de sus integrantes por la actuación del Ejecutivo frente al movimiento estudiantil. “(...) el gobierno –se expresó en un documento entregado por el senador Hernán Larraín- no supo actuar a tiempo ante estas demandas (...)” agregando también que se produjo un déficit en la búsqueda de las soluciones.

Por Hugo Fazio

El Ciudadano

Ilustración: Gidú

[1] Véase, Un país gobernado por uno de sus dueños. Cenda. Lom, 2011, págs. 103-107).

[2] Véase, Carta Económica 18/09/11.

Fuente: [El Ciudadano](#)