

## Parte 3: Ley de presupuestos como instrumento de política pública: límites y posibilidades en educación superior.

### Introducción:

- Papel del Presupuesto Fiscal en la Política de Educación Superior.

### Estudio:

- Informe sobre la Ley de Presupuestos (2003-2013): La política de educación superior desde la chequera.
- Anexo: Gasto público en educación superior (2003-2013)

### Discusión:

- Ley de presupuestos y prioridades: Comentarios sobre el ajuste de problemas, alternativas y soluciones.

## Introducción: Papel del Presupuesto Fiscal en la Política de Educación Superior<sup>32</sup>

Andrés Sanfuentes

### 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 cual 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

<sup>32</sup> Este texto fue originalmente presentado en un seminario organizado por el Observatorio de Aequalis, el 17 de enero de 2013. Una versión preliminar fue publicada en el Informe 1034/2013, del Centro de Estudios del Desarrollo.

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 proponer 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 provisional, 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 incrementarlos 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, en que 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 complejidad de las materias.

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 Educacional 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 ser Salud, Vivienda o Defensa.

La política también establece las preferencias gubernamentales al interior del sector Educación, en 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, lo que la 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.

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 la característica en el caso de la Educación Superior en los últimos decenios. Eso se manifiesta en la proliferación 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 el estudio de Tania Hernández, de 35 glosas analizadas en su estudio, “solamente 11 corresponden a aportes que están regulados en una ley distinta a la misma Ley de Presupuestos”. Entre estos ejemplos que se pueden mencionar de asignaciones hechas sobre la base de leyes están el Aporte Fiscal Directo (AFD), el cuestionado Aporte Fiscal Indirectos (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 afectan 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 educación superior (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 den respuesta a las 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, que 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 últimos 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. Por otra parte, las prioridades gubernamentales han estado en otra parte, en el caso del sector educacional en los niveles inferiores de la enseñanza, desde prebásico hasta media.

## Estudio sobre la Ley de Presupuestos (2003-2013): La política de educación superior desde la chequera.

Tania Hernández

### a. Introducción

La educación superior ha ocupado un lugar central en la opinión pública y en la agenda del gobierno en los últimos años en el país. En respuesta a la demanda por un sistema más inclusivo y eficiente, los distintos gobiernos han impulsado sus políticas de educación superior a través de iniciativas legales así como de aumentos en el gasto público, plasmados en la Ley de Presupuestos de cada año. Aunque es de conocimiento general que el proceso de discusión de estas últimas es fundamental, ya que está en juego el monto invertido en educación superior, hay tal vez menor conciencia que las glosas presupuestarias funcionan también para regular, a veces muy detalladamente, cómo se gastan los recursos y por ende son un instrumento esencial de diseño de política pública.

En la siguiente sección, se analiza la evolución del gasto público en educación superior en la última década, distinguiendo entre los beneficiarios de los aportes, estudiantes o instituciones de educación superior. Luego, se estudia qué partidas presupuestarias están reguladas por leyes específicas o simplemente por la Ley de Presupuestos de cada año, y en qué grado de especificidad están tratados en esta última. Finalmente, para dimensionar el grado de flexibilidad del gasto público respecto de la Ley de Presupuestos, se realiza un análisis comparativo entre la ejecución presupuestaria y los presupuestos originalmente aprobados.

### b. Evolución del gasto en educación superior

#### Ítems Considerados

Para evaluar cómo han variado los aportes fiscales a educación superior entre los años 2003 y 2013, se consideran los principales componentes que se destinan, en el Presupuesto de la Nación, a instituciones o a estudiantes de educación superior. Una lista detallada de estos gastos se puede encontrar en el Anexo.

Para el caso de los aportes para estudiantes de educación superior, se consideran:

- Becas de pregrado y postgrado, nacionales y en el extranjero.
- Créditos: Fondo Solidario para estudiantes de Universidades pertenecientes al Consejo de Rectores y Crédito con Aval del Estado.

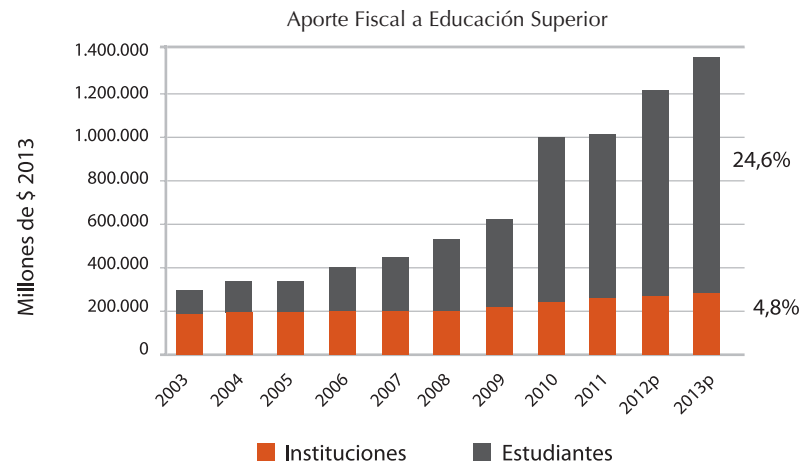
- Ayudas Estudiantiles: distintas ayudas entregadas hoy por Junaeb para estudiantes de educación superior, como son la Beca de Mantención para Educación Superior, Becas Indígenas, Presidente de la República, Subsidio PSU, entre otras.

Respecto de las instituciones, se consideran:

- Aporte Fiscal Directo
- Aporte Fiscal Indirecto
- Fondos de Fortalecimiento Institucional, que incluyen fondos para distintos tipos de instituciones, y con distintos fines, todos relacionados con el fortalecimiento de las Instituciones de Educación Superior. Estos fondos incluyen MECESUP, fondos de desarrollo y fortalecimiento institucional, fondos para apoyo a la innovación y a la Educación Superior Regional, fondos basales, Convenio de la Universidad de Chile, incentivo a retiro de funcionarios, entre otros. Además, este concepto incluye financiamiento para gastos corrientes e infraestructura.
- Fondos para Investigación: Se toma en consideración los dos principales fondos para investigación básica y aplicada en universidades, FONDECYT y FONDEF.

### Composición de Aportes Fiscales a Educación Superior

En total, y considerando los ítems previamente descritos, el gasto público en educación superior entre los años 2003 y 2013 ha crecido en promedio un 14.9% anual, llegando a sumar \$ 1.391.291 millones (\$ de 2013) en el presupuesto actualmente en tramitación para el año 2013.



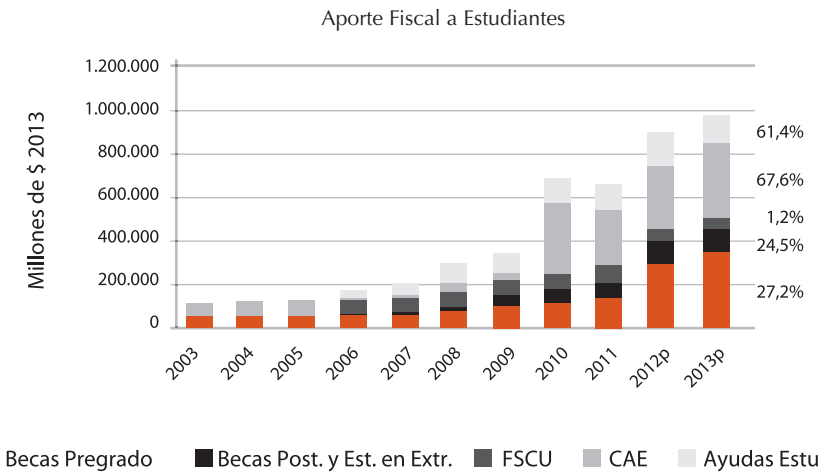
Fuente: Dirección de Presupuestos

Nota: Los porcentajes en el gráfico representan tasas de crecimiento anual del 2003 al 2013

Este crecimiento ha estado impulsado principalmente por el alza en aportes para estudiantes de educación superior, que crecieron un 24.6% anual en promedio durante dicho período, a un ritmo significativamente más acelerado que los aportes a instituciones, que crecieron un 4.8% anual en promedio. De esta manera, los aportes a estudiantes, que representaban un 32% de los aportes fiscales a educación superior el año 2003, alcanzarían un 72.8% de éstos el 2013.

### Aportes Fiscales a Estudiantes

Al analizar más en detalle la composición del gasto en los estudiantes de educación superior, se observa que, de los \$1.013.535 millones que se presupuestan para el 2013 por este concepto, un 48% se destinará a becas -de pregrado y postgrado, nacionales y extranjeras- un 39% a créditos y un 13% a ayudas estudiantiles para educación superior.



Fuente: Dirección de Presupuestos

Nota: Los porcentajes en el gráfico representan tasas de crecimiento anual del 2003 al 2013p, salvo para el caso del CAE, que se calcula desde el año 2006.

De los \$486.574 millones presupuestados para becas el año 2013, cerca de un 80% corresponde a becas de arancel de pregrado. Ambos tipos de becas, de pre y postgrado, han presentado tasas de crecimiento muy altas en la última década, de 27.2% y 24.5% anual, respectivamente. Estos incrementos se explican principalmente por el aumento en matrícula de educación superior, compuesto en gran medida por personas con mayores necesidades de financiamiento público, y por el reforzamiento a las becas de postgrado y para estudios en el extranjero, luego del lanzamiento del programa Becas Chile el año 2009.

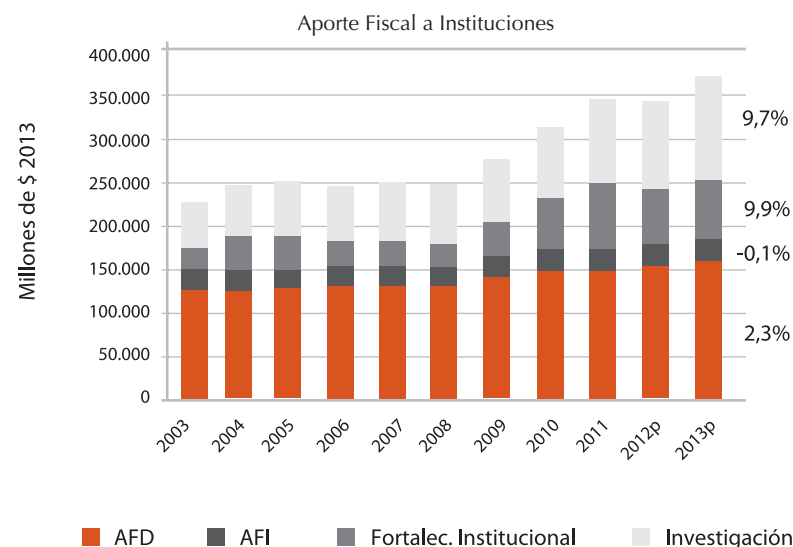


Entre los años 2003 y 2013, los créditos también han crecido de manera importante, alcanzando los \$394.189 millones presupuestados el 2013. La mayor parte de este gasto corresponde al Crédito con Aval del Estado, que presentó un crecimiento explosivo desde su creación el año 2006. El Fondo Solidario, por otra parte, se ha incrementado a un ritmo más lento, de 1.2% real anual, y corresponde a un 18.5% del gasto total en créditos para estudiantes.

Las ayudas estudiantiles también han aumentado aceleradamente, en respuesta al aumento de matrícula de estudiantes de menores recursos en educación superior, a una tasa de 61.4% promedio anual desde el 2003. De los \$ 129.772 millones presupuestados para el 2013, un 79% corresponde a Becas de Mantención para Educación Superior.

### Aportes Fiscales a Instituciones

Como se mencionó anteriormente, los aportes fiscales a Instituciones de Educación Superior son de menor magnitud y han presentado un crecimiento significativamente más lento que los aportes a los estudiantes, sumando \$ 377.755 millones presupuestados para el año 2013.



Fuente: Dirección de Presupuestos

Nota: Los porcentajes en el gráfico representan tasas de crecimiento anual del 2003 al 2013p.

Un 48% de estos aportes está compuesto por el Aporte Fiscal Directo, que se distribuye exclusivamente entre las universidades del Consejo de Rectores, basándose en criterios mayoritariamente históricos. El Aporte Fiscal Indirecto, por su parte, beneficia a todas

las instituciones de educación superior en que se matriculen los 27.500 estudiantes con mejor puntaje PSU. Este aporte ha disminuido en términos reales en la última década, a una tasa de -0.1% anual.

Los distintos fondos de fortalecimiento institucional han presentado una tasa de crecimiento significativa, de 9.9% anual en promedio. La primera alza importante en estos fondos ocurrió el año 2010, en que se invirtieron casi \$22 mil millones en un plan de incentivo al retiro de funcionarios de Universidades Estatales. La segunda alza se dio el año 2011, en que a un aumento de alrededor de \$15 mil millones para planes de fortalecimiento institucional, de los cuales \$ 5.3 mil millones se ejecutaron en el Desarrollo de las Humanidades, Ciencias Sociales y las Artes en Universidades Estatales, se sumaron \$ 11.8 mil millones adicionales para un plan de emergencia para universidades afectadas por el terremoto. Los años 2012 y 2013, los aportes al fortalecimiento institucional de instituciones de educación superior aumentaron \$ 7.3 y \$ 5.3 mil millones, respectivamente (todas las cifras en \$ de 2013).

Finalmente, los aportes a los fondos de investigación han presentado un crecimiento significativo en la última década, en particular impulsados por el aporte a FONDECYT, que representa un 84% de los \$104.273 millones (\$ de 2013) asignados a estos fondos. Los fondos a FONDEF, por su parte, han presentado un nivel más estable, con 2% de crecimiento anual real promedio.

### c. La política desde las leyes y desde las glosas presupuestarias.

#### Aportes regulados solo por la Ley de Presupuestos

De las 35 glosas analizadas en este estudio, solamente 11 corresponden a aportes que están regulados en una ley distinta a la misma Ley de Presupuestos.

#### Aportes a Estudiantes

##### Becas

- Becas de reparación (artículo 30° Ley N°19.123)<sup>(1)</sup>
- Becas para integrantes de Selección Nacional de Fútbol sub 17 (Ley N°19.249)<sup>(1)</sup>
- Becas Mideplan Postgrado Nacionales (Art. 27 Ley N° 19.595)<sup>(2)</sup>
- Becas Mideplan Postgrado al Extranjero (D.F.L. N° 22 (Ed.) de 1981)<sup>(2)</sup>

### Créditos

- Fondo Solidario de Crédito Universitario (Letra a) Art.71 bis de la Ley N° 18.591)
- Crédito con Garantía del Estado (Ley N° 20.027)
- Beneficios a Deudores del Crédito con Garantía del Estado (Ley N° 20.634)

### Ayudas Estudiantiles

- Becas de Integración Territorial (Art.56 Ley N° 18.681)

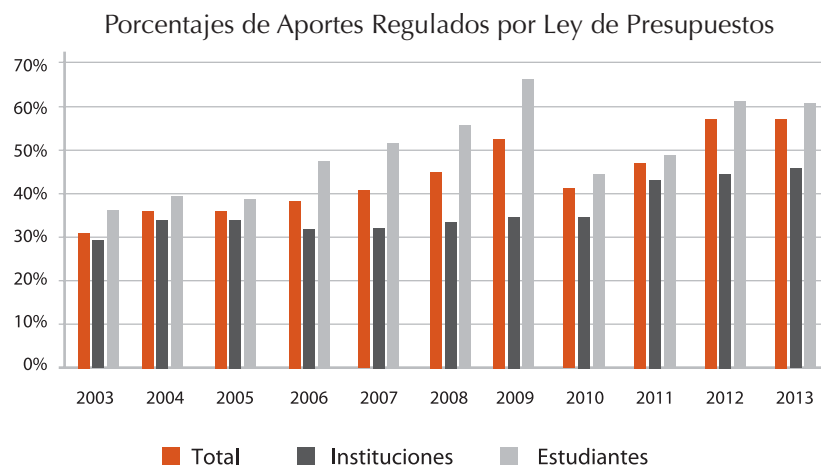
### Aportes a Instituciones

- Aporte Fiscal Directo (Artículo 2° DFL (Ed) N°4, de 1981)
- Aporte Fiscal Indirecto (Artículo 3° DFL (Ed) N°4, de 1981)
- Incentivo a retiro voluntario de funcionarios de Universidades Estatales (Ley N° 20.374)

<sup>(1)</sup> No se consideran separadamente en el análisis, por representar menos del 1% de fondos de becas de arancel de pregrado

<sup>(2)</sup> Las becas Mideplan solo existieron hasta el año 2008. A partir del año siguiente, las becas existentes fueron traspasadas a CONICYT y las nuevas becas al extranjero empezaron a ser entregadas bajo el sistema Becas Chile.

El año 2003, los aportes regulados solamente por la Ley de Presupuestos y reglamentos correspondientes representaban tan solo un 31% de los aportes totales a educación superior, compuesto por un 29% de los aportes a instituciones y un 36% de los aportes a estudiantes. En la última década, estos porcentajes se han incrementado, hasta llegar el año 2013 a un 57% de los aportes totales, lo que corresponde a un 45% de los aportes a instituciones y un 61% de los aportes a instituciones.



Fuente: Dirección de Presupuestos

El porcentaje de aportes a estudiantes regulados sólo por la Ley de Presupuestos experimentó un alza sostenida entre los años 2003 y 2009, impulsada principalmente por becas y ayudas estudiantiles. El año 2010, esta tendencia se revirtió, por el importante aumento en los fondos destinados a la recompra de carteras del Crédito con Aval del Estado (regulado por la Ley N° 20.027). Sin embargo, desde el año 2011 en adelante, el aumento de becas y ayudas contribuyó a incrementar la importancia de los aportes a estudiantes regulados sólo por la Ley de Presupuestos.

Por otra parte, el porcentaje de aportes a instituciones regulados sólo por la Ley de Presupuestos aumentó levemente hasta el año 2010. A partir del año 2011, el incremento de los fondos de fortalecimiento institucional y la disminución de los aportes para el incentivo al retiro de funcionarios de Universidades Estatales (Ley N° 20.374) llevó a que el porcentaje de aportes regulados solamente por la Ley de Presupuestos se incrementara alrededor de 10 puntos porcentuales.

### Especificidad de Glosas

La creciente importancia de los aportes regulados solamente por la Ley de Presupuestos y reglamentos respectivos, motiva a realizar un análisis respecto de qué tan específicas son las glosas referentes a estos aportes, de manera de medir con qué profundidad se está haciendo política mediante la Ley de Presupuestos.

Del análisis detallado de las glosas correspondientes a los gastos asociados a aportes para estudiantes, se concluye que:

- **Las becas de arancel** 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.
- Para las **becas de posgrado de CONICYT** y los gastos relacionados con **Becas Chile**, en general se hace referencia a los respectivos reglamentos y, sólo hasta el año 2007, se regula el número máximo de beneficios a entregar.
- Para 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.
- Los créditos del **Fondo Solidario y con Aval del Estado**, ambos regulados por leyes especiales, son escasamente regulados por la Ley de Presupuestos, prácticamente sólo en términos de gastos máximos por ítem.

- La Ley de Presupuestos en general solo regula el número y/o monto máximo a entregar en ayudas estudiantiles y sólo para el caso de las ayudas para la PSU, regula los requisitos de los beneficiarios.

**Respecto de los Aportes a Instituciones:**

- La Ley de Presupuestos no considera regulaciones adicionales para los aportes que ya son regulados por su propio cuerpo legal (AFD, AFI e incentivos al retiro de funcionarios de Universidades Estatales).
- Fondos de Fortalecimiento Institucional: desde el año 2003 a la fecha, las regulaciones establecidas por la Ley de Presupuestos son cada vez más detalladas. Se van agregando distintos tipos de concursos, así como los tipos de institución que pueden ser beneficiarias y requisitos de acreditación de éstas. Incluso desde el año 2011 en adelante, se separan en glosas distintas los fondos para concursos especiales para universidades del Consejo de Rectores de las demás universidades. Dentro de los fondos para Universidades del Consejo de Rectores, desde el 2012 se distinguen algunos fondos para Universidades Estatales. También desde el 2012, para fondos nuevos creados para universidades CRUCH (Basal por desempeño y Fortalecimiento) se introducen algunos criterios para los indicadores de desempeño a ser utilizados en los convenios y criterios mínimos de renovación de los fondos.
- Los fondos de investigación FONDECYT y FONDEF tienen definidos en la Ley de Presupuestos el monto máximo a asignar para proyectos nuevos. Además, ésta establece los gastos de *overhead* de los proyectos FONDECYT.

En conclusión, los aportes en que más se utiliza la Ley de Presupuestos como instrumento de política son las becas de pregrado y los fondos de fortalecimiento institucional, los cuales representan un 33% de los aportes fiscales totales a educación superior. Como veíamos anteriormente, un 43% de los aportes a educación superior son regulados por leyes especiales. Por lo tanto, el 24% restante de los aportes son regulados por normas de rango inferior a las leyes, como reglamentos y resoluciones de los distintos servicios.

Aporte a Estudiantes	Año	Contenido Glosa	
<b>Becas</b>			
<b>Becas Pregrado</b>	2003	Monto asignado para cada beca Requisitos generales de nivel socioeconómico y rendimiento académico Requisitos de colegio de egreso Requisito de ser hijo de profesor Requisitos de IES (CRUCH, Acreditación, autonomía) Requisitos de tipo de carrera (pedagogía)	
	2004	Por primera vez se habla de quintiles de ingreso	
	2005	Se menciona instrumento de evaluación uniforme de nivel socioeconómico Se habla de incompatibilidad entre becas	
	2006	Se especifican puntajes mínimos PSU y NEM Se especifica monto máximo de becas compatibles	
	2007	Se especifica ranking de egreso de enseñanza media para Beca Excelencia Académica	
	2008	Se especifica requisito de tener puntaje nacional/regional PSU para Beca Excelencia Académica.	
	2009	Se especifica que arancel de referencia es monto máximo de Becas Bicentenario	
	2011	Se agregan puntaje mínimo de ingreso a carrera (Beca Vocación de Profesor)	
	2012	Por primera vez se mencionan las becas por su nombre Se especifica monto máximo de cada beca, y para caso de Beca Nuevo Milenio, se divide en tercios los beneficiarios y los montos que éstos reciben. Se introduce Beca de Nivelación Académica, para estudiantes de Programas de Nivelación Aprobados por Mineduc Se agregan criterios de entrega de becas a alumnos nuevos y renovación	
	2013	Se agregan becas con criterios especiales para discapacitados en cada una. Se introduce Beca de Articulación para estudiantes egresados de carreras técnicas de nivel superior que continúan sus estudios en carreras profesionales.	
	<b>Becas Nacionales</b>	2003-06	Especifica número de becas de doctorado y magíster a entregar.
	<b>Postgrado CONICYT</b>	2007	Especifica también fondos para postgrados para profesionales de la educación
		2008	Deja toda regulación a Decreto de Mineduc con firma de Minhda
2009-13		Regula traspaso de Becas Mideplan (nacionales e internacionales) a CONICYT	



Aporte a Estudiantes	Año	Contenido Glosa
<b>Becas Posgrado al Extranjero Mideplan</b>	2003-06	Regula entrega de beneficios parciales, prórrogas para pago y elimina límite de becas especificado en la Ley.
	2007	Agrega a funcionarios de Municipalidades como posibles beneficiarios.
	2008	Posibilidad de incrementar el monto de becas por costo de vida del país de destino.
<b>Becas Postgrado al Extranjero CONICYT</b>	2009 y 2010	Solo hace referencia a Reglamento Becas Chile y límite de gasto en personal.
	2011-13	Introduce límite de gasto en transferencias bancarias
<b>Pasantías Técnicos</b>	2008-12 2013	Solo hace referencia a Reglamento respectivo Regula requisitos para beneficiarios adicionales (Formadores de Técnicos)
<b>Becas Idioma</b>	2012 2013	Hace referencia a Reglamento Becas Chile Regula requisitos para beneficiarios adicionales (Formadores de Técnicos)
<b>Semestre extranjero BVP</b>	2013	Solo hace referencia a Decreto respectivo de Mindeuc.

Aporte a Estudiantes	Año	Contenido Glosa
<b>Créditos</b>		
<b>Fondo de Crédito Solidario</b>	2003-08	Regula fecha límite para distribución de recursos
	2009	Faculta a universidades a castigar en sus contabilidades los créditos incobrables
<b>Crédito con Garantía del Estado</b>	2006-08	Hace referencia a ley y regula monto máximo de garantía estatal.
	2009-09	Agrega límites de gasto en pago de garantías de egresados, desertores, cesantía y securitización. Estos límites se especifican el 2010 y del 2011 en adelante, no.
	2012	Agrega límites de gasto para financiar incorporación de contingencia al ingreso
<b>Ayudas Estudiantiles</b>		
<b>Becas Mantención ES</b>	2006-13	Hace referencia a resolución exenta que regulará número de beneficiarios y montos. Regula monto máximo a traspasar a Universidades CRUCH para ayudas alimenticias.
<b>Beca Indígena</b>	2005-10	Regula número y monto de becas por nivel de enseñanza (básica, media, superior)
	2011	Deja asignación por nivel al convenio con Corp. Nacional de Desarrollo Indígena
	2012	Regula incompatibilidades con otras becas y asignaciones
<b>Beca Presidente de la República</b>	2003-11	Regula número máximo de becas, hace referencia a Decreto (I) N°1500, 1980.
	2012-13	Regula incompatibilidades con otras becas y asignaciones
<b>Subsidio PSU</b>	2005-13	Requisito generales de escasos recursos de alumnos y requisitos de colegios de egreso (sólo subv. hasta 2008 y colegios particulares pagados desde 2009).
<b>Becas integración territorial</b>	2003-11	Regula número máximo de becas
	2012-11	Regula incompatibilidades con otras becas y asignaciones.
<b>Asistencialidad ES Chaitén</b>	2010-13	Regula tipos de ayudas y hace referencia a decreto respectivo. Regula incompatibilidades con otros beneficios

Aporte a Instituciones	Año	Contenido Glosa
<b>Glosa general</b>	2012	Se introduce la obligación de que las Instituciones de Educación Superior que reciben fondos públicos remitan a Mineduc sus estados financieros y entidades relacionadas.
<b>Aporte Fiscal Directo</b>		No tiene glosa correspondiente
<b>Aporte Fiscal Indirecto</b>	2005-13	Especifica que en vez de PAA se utilizará PSU
<b>Fondos de Fortalecimiento Institucional (gastos corrientes e infraestructura)</b>		
<b>Fondo de Desarrollo Institucional y Mecesusup</b>	2003-05	Deja a un decreto de Mineduc criterios y procedimientos de concursos, pero especifica criterios de adjudicación a considerar. Especifica montos para cada tipo de concurso (proyectos de carácter general, asistencia técnica, fondo Banco Mundial) y por tipo de institución (CRUCH, universidades regionales o CFT autónomos).
	2006-08	Se agregan universidades privadas autónomas como beneficiarias para carreras de pedagogía y programas de doctorado. Se introducen requisitos de matrícula mínima de carreras técnicas de nivel superior y experiencia mínima de Universidades en este nivel de formación. Incluye Fondo para Proyectos de Innovación Académica y Convenios de Desempeño experimentales con Universidades Estatales.
<b>Aporte a Instituciones</b>		
<b>Fondo de Desarrollo Institucional y Mecesusup</b>	2009	Se incluyen fondos para el desarrollo de Humanidades, Ciencias Sociales y Artes en Universidades Estatales, con máximo a asignar para Universidad de Chile (sólo 2009).
	2010	Se extingue Fondo Competitivo de Proyectos del Banco Mundial y se introducen fondos especiales de fortalecimiento institucional para contribuir a acreditación de CFT e IP.
	2011	Se extingue este ítem presupuestario y se divide entre CRUCH y No CRUCH.
<b>Fondo de Desarrollo Institucional CRUCH</b>	2011	Hace referencia a Decreto N°344 (2010) de Mineduc que lo regula. Incluye fondos para concursos de carácter general; Fondo Competitivo de Proyectos de Innovación Académica; Convenios de desempeño en formación inicial de profesores, innovación académica y fortalecimiento TP; y fondos para desarrollo de actividades de fortalecimiento institucional y coordinación de proyectos de implementación.
	2012	Agrega fondos para el desarrollo de una plataforma de vinculación entre Universidades Estatales y sector productivo.
	2013	Ya no incluye fondos para plataforma de vinculación.

Aporte a Estudiantes	Año	Contenido Glosa
<b>Fondo de Desarrollo Institucional No CRUCH</b>	2011 y 2012	Hace referencia a Decreto N°344 (2010) de Mineduc que lo regula. Incluye fondos para concursos de carácter general; Fondo Competitivo de Proyectos de Innovación Académica; Convenios de desempeño en formación inicial de profesores, innovación académica y fortalecimiento TP; y fondos para desarrollo de actividades de fortalecimiento institucional y coordinación de proyectos de implementación.
	2013	Ya no incluye Fondo Competitivo de Proyectos de Innovación Académica
<b>Apoyo Innovación Educación Superior</b>	2012 y 2013	Requisito de acreditación mínima para convenios de desempeño de producción científica e innovación en áreas de competitividad internacional.
<b>Educación Superior Regional</b>	2012 y 2013	Solo especifica que casa matriz no debe estar en RM y que convenios de desempeño son para potenciarlas.
<b>Fortalecimiento Universidades CRUCH</b>	2012 y 2013	Fondos para el fortalecimiento en el ámbito de infraestructura y apoyo docente para pregrado. Se diferencian montos para estatales y no estatales. Especifica criterios para indicadores de desempeño y renovación de fondos.
<b>Fortal. Calid.Ed TP</b>	2012	Recursos para acreditación de CFT e IP. No se renuevan el 2013.
<b>Basal por desempeño CRUCH</b>	2012 y 2013	Se especifican algunos criterios para indicadores de desempeño y renovación de fondos.
<b>Aporte mejores egresados ed. media</b>	2010	Establece requisitos de acreditación para IES; requisitos de quintil de ingresos, colegio y ranking de egreso de alumno. Contempla aumento de aporte por alumno para IES que presenten plan de apoyo aprobado por Mineduc. Se extingue en años siguientes.
<b>Convenio U. de Chile</b>	2004-10	Especifica plazo máximo para firma de convenio entre U. de Chile y Mineduc y montos mínimos para dos de sus programas.
	2011-13	Dicta la incorporación un mínimo de cupos adicionales para alumnos nuevos con cierto ranking de enseñanza media y colegio subvencionado de egreso.
<b>Incentivo a retiro func U. Estatales.</b>	2010-13	Solo menciona la Ley N° 20.374, para cuyo cumplimiento están destinados.

Aporte a Estudiantes	Año	Contenido Glosa
<b>Fondos para Investigación</b>		
<b>FONDECYT</b>	2003-13	Especifica monto para 1° año de proyectos, % de gastos de overhead, montos para financiar Centros de Excelencia de Investigación Avanzada y fondos para evaluación de proyectos.
<b>FONDEF</b>	2013-13	Especifica requisitos de instituciones que pueden concursar. Deja a Decreto de Educación la regulación del Fondo. Incluye máximo de fondos para proyectos nuevos.

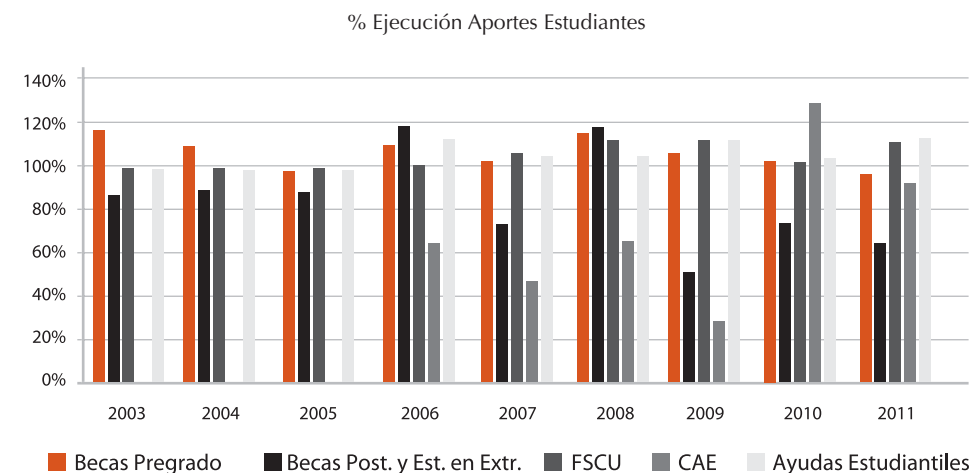
Fuente: Dirección de Presupuestos

#### d. Presupuesto versus ejecución

El grado de flexibilidad del gasto público respecto de la Ley de Presupuestos se puede medir al comparar la ejecución presupuestaria con el presupuesto, inicialmente aprobado cada año, para los años 2003 al 2011. En general, una sobreejecución coincidirá ya sea con impulsos dados a ciertos programas durante el transcurso del año, o con una subestimación inicial de beneficiarios, y una subejecución se dará cuando se presentan dificultades en la implementación de ciertos programas o un cambio en las prioridades de gobierno.

El menor porcentaje de ejecución del total de aportes a educación superior respecto del presupuesto inicialmente aprobado se produjo el año 2009, con un 90.6%, y el mayor fue el año 2010, con un 106.4%.

Respecto de los Aportes a Estudiantes, la ejecución ha variado entre 83% el año 2009 y el 108.3% el año 2010.



Fuente: Dirección de Presupuestos

Nota: El porcentaje se calcula respecto del Presupuesto Inicial Aprobado

La ejecución de Becas de Pregrado de cada año ha sido relativamente cercana a lo presupuestado, salvo en el caso de los años 2003 y 2008, en que la ejecución sobrepasó en más de 15% lo inicialmente presupuestado, por la entrega de mayores beneficios que lo esperado.

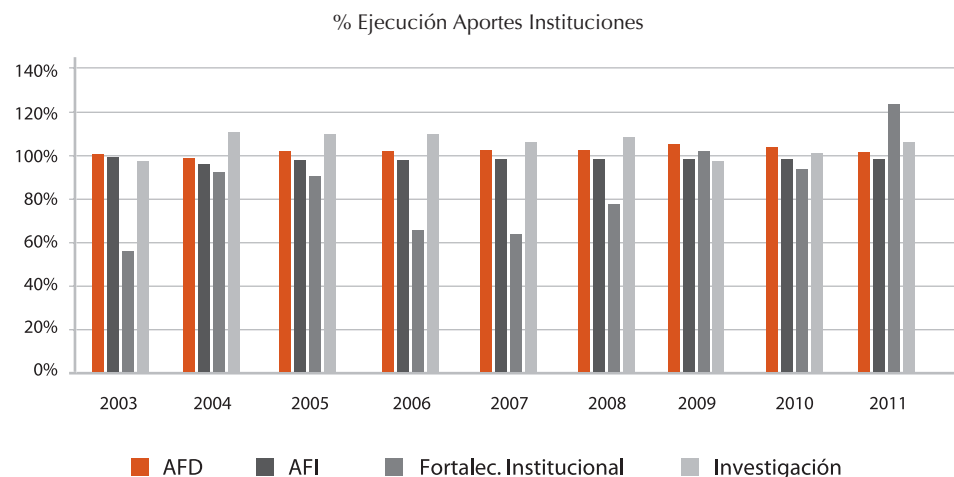
Las becas de posgrado y para estudios en el extranjero, por su parte, han presentado un porcentaje de ejecución variable a lo largo del tiempo. Hasta el año 2005, se tendió a sobrestimar el gasto en las becas de postgrado, en particular las entregadas para estudios en el extranjero. Posteriormente, durante el año 2006, hubo un impulso a las Becas Nacionales de postgrado entregadas por CONICYT, lo que puede haber llevado a una nueva sobrestimación del presupuesto el año siguiente. Durante el año 2008 nuevamente se hizo una reasignación presupuestaria a CONICYT para aumentar las becas de posgrado, al momento en que se daba el primer paso de Becas Chile, las becas para estudios en el extranjero en Australia y Nueva Zelanda. El año 2009, la ejecución bajó de nuevo, sobre todo debido al programa de Pasantías de Técnicos en el Extranjero, que presentó atrasos en su implementación y una escala bastante menor a la inicialmente presupuestada. La subejecución en las Becas Chile (posgrados y otros estudios) continuó hasta el año 2011, debido a atrasos en implementación y a la entrega de un número de becas inferior a la meta.

La ejecución del Crédito Solidario para estudiantes del Consejo de Rectores, por su parte, fue ligeramente por sobre lo presupuestado, en particular para los años 2008,

2009 y 2011. En los primeros años de implementación del Crédito con Aval del Estado, en cambio, se subestimó significativamente el gasto en recompra de carteras. Esta tendencia se revirtió el año 2010, en que hubo que realizar una reasignación presupuestaria para incrementar el respectivo presupuesto en casi 30%, debido a los mayores sobrepresios y costo de recompra de carteras a los bancos involucrados en el sistema.

Finalmente, las ayudas estudiantiles han estado ligeramente por sobre lo presupuestado durante el período analizado. Destaca el año 2006, en que las becas para realizar la PSU aumentaron en más de 800% respecto de lo presupuestado, producto de una negociación con los estudiantes secundarios movilizados ese año. Además, el año 2011 también se reasignaron fondos adicionales por más de 20% sobre lo presupuestado a las Becas de Mantención en Educación Superior.

Los Aportes a instituciones, por su parte, han presentado una ejecución que en total ha variado entre 92.9% en 2003 y 107.5% en 2011.



Fuente: Dirección de Presupuestos

Nota: El porcentaje se calcula respecto del Presupuesto Inicial Aprobado

El Aporte Fiscal Directo e Indirecto, al estar regulados por leyes que no han sido modificadas en el período, tuvo una ejecución muy cercana al 100% en la última década.

Los distintos fondos para el fortalecimiento institucional de las IES, en cambio, presentan una ejecución más variable. Los años 2003, 2006, 2007 y 2008, éstos presentaron

tasas de ejecución bajas, principalmente debido a que los proyectos financiados por el Fondo de Desarrollo Institucional/Mecesup no ejecutaron todos los fondos que les fueron asignados. El año 2010, la ejecución de estos fondos fue un 15% por sobre lo presupuestado, sin embargo esto no se vio reflejado en una sobrejecución del gasto total en fondos de fortalecimiento pues los fondos para el Aporte por Mejores egresados de educación media no se ejecutaron y los fondos para el retiro de funcionarios de universidades estatales se utilizaron un 20% menos que lo que se esperaba. El 2011, la ejecución de fondos para el fortalecimiento institucional estuvo casi un 25% por sobre lo presupuestado, debido a la creación de Fondos para el Fortalecimiento de Universidades del Consejo de Rectores, al uso extraordinario de fondos para un “Plan de Emergencia de Infraestructura por parte de IES afectadas por el terremoto y para el Desarrollo de Humanidades, Ciencias Sociales y Artes en Universidades Estatales,” y a la asignación de fondos para infraestructura de universidades no pertenecientes al Consejo de Rectores, dentro del marco del Fondo para el Desarrollo Institucional.

Finalmente, la ejecución de los fondos para investigación fue cercano al 100%, salvo en el caso de los años 2005, 2006 y 2011, durante los cuales se impulsó el gasto en FONDEF en un 49%, 23% y 20% por sobre lo presupuestado, respectivamente, y el año 2008, en que se incrementaron los fondos asignados a FONDECYT en un 18%.

### e. Conclusiones

El gasto público en educación superior ha presentado un crecimiento acelerado en la última década, a tasas promedio cercanas al 15% anual. Este crecimiento ha estado impulsado principalmente por los aportes a estudiantes, en particular debido al aumento de cobertura de las becas de arancel de pregrado y del Crédito con Aval del Estado. Aunque el total de aportes a instituciones ha sido más estable durante este período, los fondos de fortalecimiento institucional y los de investigación han presentado alzas, sobre todo desde el año 2010 en adelante.

Los aportes a educación superior que son regulados por leyes distintas a la Ley de Presupuesto, son limitados en número y ha tendido a disminuir su importancia en el tiempo, hasta llegar a un 43% del total de aportes. Los principales ítems en este caso son los créditos estudiantiles, para el caso de aportes a estudiantes, y el Aporte Fiscal Directo e Indirecto, para el caso de los aportes a instituciones. Los aportes regulados exclusivamente por la Ley de Presupuestos representan un 61% de los aportes para estudiantes y un 45% de los aportes a instituciones de educación superior.

Del año 2003 a la fecha, algunas de las glosas presupuestarias correspondientes a estos ítems se han vuelto cada vez más detalladas, estableciendo requisitos para los beneficiarios y características específicas de los beneficios entregados, en particular

para el caso de las becas de arancel y para los distintos fondos de fortalecimiento institucional, lo que representa un tercio de los aportes totales a educación superior. Por otra parte, un 24% de los aportes no son regulados por leyes, sino que por normas legales de menor rango.

Aunque en general en la última década el gasto total ejecutado en educación superior ha sido bastante cercano a lo inicialmente presupuestado, la Ley de Presupuestos ha demostrado tener cierto grado de flexibilidad en ítems específicos, en que se ha acudido a reasignaciones presupuestarias ya sea para impulsar programas, responder a eventos no programados, o en caso de atrasos en implementación.

Todo lo anterior **reafirma la importancia que tiene la Ley de Presupuestos y la redacción de ciertas glosas presupuestarias como instrumento de política pública.** La mayor ventaja de esto es la flexibilidad que tiene el Ejecutivo para perfeccionar ciertos beneficios anualmente sin tener que recurrir a tramitaciones más extensas en el Congreso. Sin embargo, esta flexibilidad conlleva la desventaja de que ciertos aportes fundamentales para el sistema de educación superior, como son las becas de pregrado, carezcan de estabilidad en el tiempo y no estén enmarcados en una ley específica, discutida en profundidad en el Congreso, que establezca sus lineamientos generales.

### Anexo – Gasto público en educación superior 2003-2013 (P)

EJECUCIÓN (\$ 2013)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Aporte Fiscal a Instituciones	235.857.681	252.065.826	258.894.250	253.377.881	257.006.410	255.517.061	283.223.712	321.174.352	350.516.500	349.737.869	377.755.187
Aporte Fiscal Directo	144.586.155	145.824.144	149.525.023	151.856.413	153.059.458	150.593.499	163.057.286	167.821.079	167.745.729	173.029.447	181.681.627
Aporte Fiscal Indirecto	23.368.637	23.046.305	23.327.590	23.225.955	23.037.480	22.080.465	23.106.840	23.102.714	23.093.700	23.152.670	23.152.670
Fondos de Fortalecimiento Institucional (gastos corrientes e infraestructura)	26.607.856	39.922.586	37.744.974	28.057.619	28.033.476	28.269.008	36.486.877	61.086.645	76.568.369	63.352.204	68.648.004
Fondo de Desarrollo Institucional y Mecesp	26.607.856	31.044.379	28.911.789	19.257.926	19.310.293	19.908.203	26.099.629	30.376.096	23.128.192	18.802.715	16.090.359
Fondo de Desarrollo Institucional y Mecesp CRUCH	0	0	0	0	0	0	0	0	5.701.029	8.058.306	10.726.906
Fondo de Desarrollo Institucional y Mecesp No CRUCH	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2.644.530	2.644.530
Apoyo Innovación Educación Superior	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5.289.060	5.289.060
Educación Superior Regional	0	0	0	0	0	0	0	0	11.236.498	5.289.060	5.289.060
Fortalecimiento Universidades CRUCH	0	0	0	0	0	0	0	0	0	423.125	0
Fortalecimiento Cal Ed TP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12.142.200	17.863.440
Basal por desempeño CRUCH	0	0	0	0	0	0	0	0	5.275.589	0	0
Desarrollo de Humanidades, Ciencias Sociales y Artes	0	0	0	0	0	0	0	0	11.874.325	0	0
Otros (Mejores egresados de media, Plan Emergencia)	0	8.878.206	8.833.185	8.799.693	8.723.182	8.360.805	8.749.444	8.747.881	8.744.468	8.766.797	8.766.797
Convenio U. de Chile	0	0	0	0	0	0	1.637.804	21.962.423	10.608.268	1.936.410	1.977.852
Incentivo a retiro funcionarios Ues estatales Ley N° 20.374	0	0	0	0	0	0	60.572.710	69.163.914	83.108.702	90.203.547	104.272.886
Fondos para Investigación	41.295.033	43.272.792	48.296.663	50.237.895	52.875.996	54.574.089	60.572.710	69.163.914	83.108.702	90.203.547	104.272.886
Fondocyt	27.497.874	30.603.682	29.697.154	34.562.444	37.896.148	42.068.662	47.011.456	54.338.514	65.357.827	74.010.083	87.422.786
Fondef	13.797.159	12.669.110	18.599.509	15.675.450	14.979.848	12.505.427	13.561.254	14.825.400	17.750.874	16.193.464	16.850.100



EJECUCIÓN (\$ 2013)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012p	2013p
Aporte Fiscal a Instituciones	112.079.639	123.420.944	131.235.270	185.670.237	236.242.240	312.714.333	383.467.608	732.466.9032	714.283.273	917.921.472	1.013.535.333
Becas	46.166.249	45.823.881	45.063.329	66.841.525	88.161.358	115.576.284	175.865.562	26.286.942	245.254.788	445.755.658	489.573.727
Becas Pregrado	35.160.113	35.875.237	35.932.870	55.090.787	70.162.847	88.140.891	122.269.524	149.270.669	173.384.243	337.030.099	391.214.987
Becas Nacionales Postgrado (Mideplan y CONICYT)	5.355.548	4.939.492	4.111.964	6.618.248	9.981.477	18.366.040	42.008.132	41.769.253	31.194.565	45.067.919	39.739.450
Becas Postgrado Extranjero (Mideplan y CONICYT)	5.650.588	5.009.151	5.018.495	5.132.490	8.017.033	8.343.758	9.980.853	30.570.912	38.474.863	57.007.521	52.588.675
Pasantías Técnicas, Semestre extranjero, Becas Idioma	0	0	0	0	0	725.596	1.607.054	4.676.108	2.201.117	6.650.120	6.030.615
Créditos	64.832.222	68.156.631	73.395.281	92.657.562	104.946.067	131.728.615	129.013.931	408.526.991	365.703.119	352.212.282	394.189.320
Fondo de Crédito Solidario	64.832.222	68.156.631	73.395.281	84.023.044	91.226.634	98.402.842	103.243.148	106.156.336	116.067.516	73.279.525	73.059.000
Deudores CAE Ley N° 20.634	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Crédito con Garantía del Estado	0	0	0	8.634.518	13.719.433	33.325.773	25.770.784	302.370.655	249.635.604	278.932.757	310.426.662
Ayudas Estudiantiles	1.081.168	9.440.433	12.776.660	26.171.150	43.134.815	65.409.433	78.588.114	97.652.971	103.325.365	119.953.532	129.772.286
Becas integración territorial	1.081.168	1.090.425	1.209.878	1.175.968	1.187.398	1.429.225	1.615.963	1.822.325	2.245.072	2.643.535	2.643.535
Beca Indígena, Presidente de la República, Chaitén	0	8.350.008	11.140.437	10.765.025	12.640.874	13.491.921	14.872.970	14.950.590	16.564.725	19.419.437	19.706.329
Becas Mantención Ed Sup	0	0	0	10.344.637	25.311.117	45.613.080	57.467.011	75.748.071	79.785.422	92.723.491	102.255.354
Subsidio PSU	0	0	426.345	3.885.520	3.995.426	4.875.208	4.632.170	5.131.984	4.730.146	5.167.068	5.167.068
Total	347.937.320	375.486.769	390.129.520	439.048.119	493.248.650	568.231.394	666.691.320	1.053.641.255	1.064.799.773	1.267.659.340	1.391.290.520

## Ley de presupuestos y prioridades: Comentarios sobre el ajuste de problemas, alternativas y soluciones.

Vivian Heyl

En el país, el Gobierno es quien define y determina políticas públicas en los diferentes sectores y ámbitos, asociadas a una visión de país y modelo de sociedad, de manera de avanzar y contribuir a un mayor bienestar de sus habitantes.

Adicionalmente, en los últimos años vemos que la educación, y en particular la educación superior ha ocupado un lugar central en la opinión pública con una amplia participación de diferentes actores relacionados con la educación superior: las instituciones de educación superior, los estudiantes, los parlamentarios, los políticos y la ciudadanía en general, planteando un conjunto de demandas relacionadas con equidad, calidad, acceso, financiamiento y eficiencia del sistema imperante en el país desde principios de los años 80.

El Gobierno, de modo de responder y llevar adelante el modelo de país y sociedad asociado a su proyecto; y adicionalmente, para responder a las demandas y participación de los diferentes actores, tiene tres instrumentos principales para definir e implementar políticas públicas, siendo éstos: **leyes permanentes, ley de presupuestos y glosas asociadas, y reglamentos** (muchas veces referidos también en glosas presupuestarias).

Es así como vemos que el Gobierno impulsa políticas de educación superior a través de iniciativas legales y de gasto público contenido en la Ley de Presupuesto de cada año. En general, hay menor conciencia, a nivel de la población, de cómo a través de la Ley de Presupuesto y sus glosas se define la política pública, sin necesidad de realizar un planteamiento asociado a un proyecto de mediano y largo plazo, con su consecución e implementación a lo largo del tiempo, a partir de debates, consensos, acuerdos y apoyo de expertos.

Al respecto, Tania Hernández, en el informe de su estudio **“Ley de Presupuestos 2003-2013: La Política de Educación Superior desde la chequera”** analiza por una parte, la evolución del gasto público en educación superior en la última década, distinguiendo entre los beneficiarios de los aportes, estudiantes o instituciones de educación superior; y por otra, qué partidas presupuestarias están reguladas por leyes específicas o simplemente por la Ley de Presupuestos de cada año.

En dicho estudio, plantea que el gasto público en educación superior, entre los años 2003 y 2013 ha crecido en promedio cerca de un 15% anual y que este ha estado impulsado principalmente por el alza en aportes para estudiantes de educación

superior, los que crecieron cerca de un 25% anual en promedio durante el período.

Los aportes a instituciones crecieron aproximadamente un 5% anual en promedio. Así, los aportes a estudiantes, que representaban un 32% de los aportes fiscales a educación superior el año 2003, alcanzarían cerca de un 73% de éstos el 2013.

En cuanto a la regulación de los aportes realizados, el año 2003, solo un 31% de los aportes totales a educación superior están regulados exclusivamente por la Ley de Presupuestos y reglamentos correspondientes, compuesto por un 29% de los aportes a instituciones y un 36% de los aportes a estudiantes. Estos porcentajes han aumentado, llegando el año 2013, a un 57% de los aportes totales, con un 45% de los aportes a instituciones y un 61% de los aportes a estudiantes. Complementariamente, los aportes a educación superior que son regulados por leyes distintas a la Ley de Presupuestos, son limitados en número y han tendido a disminuir su importancia en el tiempo, hasta llegar a un 43% del total de aportes. Los principales ítems en este caso son los créditos estudiantiles, para el caso de aportes a estudiantes, y el Aporte Fiscal Directo e Indirecto, para el caso de los aportes a instituciones.

A partir de lo anterior, es decir por la creciente importancia de los aportes regulados solamente por la Ley de Presupuestos y reglamentos respectivos, se realizó un análisis sobre la especificidad de las glosas respectivas, de manera de evaluar la profundidad con que se está haciendo política a través de la Ley de Presupuestos.

Se obtiene como conclusión que **los aportes en que más se utiliza la Ley de Presupuestos como política, son las becas de pregrado y los fondos de fortalecimiento institucional, los cuales representan un 33% de los aportes fiscales totales a educación superior.**

Adicionalmente, un 43% de los aportes a educación superior son regulados por leyes especiales y por tanto, el 24% restante de los aportes son regulados por normas de rango inferior a las leyes, como reglamentos y resoluciones de los distintos servicios.

Respecto de las glosas, se observa que algunas se han vuelto cada vez más detalladas, en particular, para el caso de las becas de arancel y para los distintos fondos de fortalecimiento institucional, lo que representa un tercio de los aportes totales a educación superior.

Por tanto, termina reafirmando la importancia que adquiere la Ley de Presupuestos y la redacción de las glosas presupuestarias como instrumento de política pública.

Otra mirada es la que encontramos en el documento de CIEPLAN "Planificación y presupuesto como herramientas de política pública", elaborado por Sergio Granados,

Fernando Larraín y Jorge Rodríguez (2009) donde los autores plantean la importancia que adquieren las tareas de planificación, presupuesto y evaluación, las que pueden transformarse en actividades estratégicas, de interés para los ciudadanos, ya que reflejan la pertinencia y eficiencia de las políticas públicas que a fin de cuentas se espera incidan en el bienestar de toda la población.

Plantean que la planificación, el presupuesto y la evaluación constituyen pilares fundamentales de una administración financiera, con visión estratégica, orientada a implementar políticas públicas que generen beneficios para la ciudadanía, de manera eficiente y sostenible. En este sentido **consideran que la planificación, el presupuesto y la evaluación constituyen herramientas fundamentales de política pública.**

En la planificación estratégica se identifican los objetivos prioritarios y las metas a lograr en cierto período por una organización; y con el plan estratégico se definen las actividades y determinan las prioridades presupuestarias de los organismos.

**En el ámbito de las políticas públicas, una adecuada planificación requiere de un proceso permanente de interacción entre el Estado y la sociedad,** con el propósito de orientar la acción del primero para aumentar efectiva y eficientemente el bienestar de los ciudadanos. Así, una buena planificación debe evitar que se desarrollen actividades inconexas, sin rumbo y hasta contradictorias; ayudando, por el contrario, a unificar criterios y a coordinar esfuerzos. La planificación entonces ayuda a prever los recursos necesarios para dar sustentabilidad a las políticas públicas.

Sostienen que en Chile, desde inicios de los '90 hasta fines de la década del 2000, en algunos sectores, la planificación estratégica ha permitido desarrollar importantes reformas, en las cuales se distingue una correcta integración entre planificación y medios. Luego, **el presupuesto está íntimamente ligado a la planificación,** pues esta última debiese darle las directrices para asignar recursos, dentro de un marco global determinado por la política fiscal. Finalmente, los autores sostienen que **la planificación, presupuesto y evaluación forman un conjunto que debe estar integrado para lograr un uso eficiente de los recursos públicos.**

Así, la evaluación y el seguimiento de políticas y programas constituyen los procesos que permiten determinar el grado de consecución de las metas y objetivos planteados en la planificación. Los resultados de la evaluación ex post son importantes para generar una retroalimentación en la formulación e implementación de las políticas públicas, además de contribuir a las etapas de planificación y presupuesto.

Sin embargo, relevan que aun cuando exista un sistema óptimo de planificación, presupuesto y evaluación donde una política priorizada conforme a un plan estratégico,

que cuente con recursos sustentables a mediano plazo, y que esté debidamente evaluada y monitoreada, puede fracasar si no cuenta con amplio respaldo ciudadano. Por tanto, **un adecuado sistema de planificación, presupuesto y evaluación ayudará a contar con mejores políticas públicas, pero no asegurará por sí solo la viabilidad política de las mismas.**

Por tanto, considerar la importancia, de contar con una planificación estratégica que implica tener una visión de mediano y largo plazo, y a partir de ella, la determinación de presupuestos anuales, junto con la necesaria flexibilidad que permiten sus glosas y reglamentos, y con la responsabilidad de realización de evaluación de resultados e impacto a lo largo del tiempo, para dar cuenta de los avances y logros, y también de incorporar correcciones necesarias, no es suficiente. Se requiere, sin duda, de participación, debate y acuerdos con la ciudadanía y los diferentes poderes del Estado.

Conocemos casos de reformas que han sido debidamente planificadas y que han contado con sustentabilidad financiera de mediano y largo plazo. Entre las experiencias positivas se distingue que el denominador común es la existencia de objetivos correctamente alineados con los medios, considerando tanto el financiamiento sustentable como la institucionalidad encargada de su implementación, avalados por leyes permanentes. Tal es el caso de la Reforma Previsional en 2006.

Finalmente, **en Educación Superior se hace cada vez más necesaria la consideración de una Reforma del Sistema instalado a partir de inicios de los '80**, considerando a los diferentes actores involucrados, la gobernabilidad, institucionalidad e instrumentos, entre otros, que tenga carácter permanente y por tanto con derechos y financiamiento garantizados a lo largo del tiempo, avanzando y asegurando mayor equidad, calidad y justicia.