

ARCHIVO

REPÚBLICA DE CHILE			
PRESIDENCIA			
REGISTRO Y ARCHIVO			
NR. 92126911			
19 NOV 92			
COMENTARIOS SOBRE EL DOCUMENTO "PRIORIDADES SOCIALES, REGIONALES Y DE INFRAESTRUCTURA PARA 1993"			
P.A.A.	R.C.A.	F.W.M.	
C.B.E.	MLP.	P.V.S.	
M.T.O.	EDEC.	J.R.A.	02/07/92
M.Z.C.			

1.- Contrariamente a lo que sugiere el título y las orientaciones de sus párrafos introductorios, el trabajo desarrollado por MIDEPLAN en este documento, más que de análisis de prioridades, refleja un ejercicio de planificación presupuestaria para 1993. En consonancia con esto, el punto 1 b) del Resumen Ejecutivo parece asignar al Ministerio de Hacienda la responsabilidad de "proponer los límites del gasto público" y basar en un ejercicio como el aquí realizado la asignación de recursos al interior de los sectores sociales y de infraestructura.

2.- Para desarrollar este ejercicio de planificación presupuestaria el documento parte de un criterio errado: suponer que para 1993 existe una disponibilidad de recursos fiscales "asignables" de 7% real respecto de los ingresos fiscales de 1992. Este criterio es errado por dos razones principales: en primer lugar, porque supone que el crecimiento de los ingresos fiscales es análogo al crecimiento de la recaudación tributaria en moneda nacional y en segundo lugar porque no toma en cuenta los compromisos de mayor gasto ya adquiridos y que reducirán el volumen de recursos adicionales de libre disponibilidad.

3.- En lo que se refiere a los ingresos fiscales, cabe recordar que los ingresos tributarios en moneda nacional corresponden aproximadamente a un 70% de los ingresos totales del Gobierno General. Si bien es posible esperar que los ingresos tributarios en moneda nacional crezcan a un tasa similar a la del PGB en 1993, es altamente probable que los demás ingresos --correspondientes a un 30% del total-- se reduzcan en términos reales en 1993. A este respecto, cabe recordar la difícil situación que seguirá enfrentando CODELCO y algunas empresas públicas durante los próximos 2 años. En este sentido es probable que el crecimiento de los ingresos fiscales totales en 1993 sea de menos de la mitad de lo supuesto en el documento de MIDEPLAN.

4.- Los compromisos de gasto ya asumidos para el próximo año involucran recursos adicionales cercanos a los US\$ 450 millones. Estos incluyen mayores gastos previsionales ligados a la restitución del 10,6% de reajuste de pensiones a los grupos rezagados, la aplicación de las leyes sobre exonerados políticos y pensiones del sector público y los beneficios especiales para los ex trabajadores del carbón y ferrocarriles (US\$ 120 millones); mayores gastos en personal ligados al incremento de remuneraciones reales por la reducción de la inflación, mejoramientos en servicios rezagados y aumento del valor de las horas extraordinarias (US\$ 30 millones); mayores gastos en transferencias por la aplicación de las etapas siguientes del Estatuto Docente y el Estatuto de la

Salud Municipal y el financiamiento del déficit de ENACAR (US\$ 60 millones); mayores gastos en intereses por el adelanto del pago de los intereses de 1992 al Banco Central (US\$ 145 millones); aplicación del programa de inversiones en infraestructura (US\$ 50 millones). A estos compromisos debe agregarse la expansión secular de algunos gastos derivado del crecimiento de su población beneficiaria, como es el caso de las pensiones (US\$ 60 millones).

La magnitud de estos compromisos indica que el margen de recursos de "libre disponibilidad" será extraordinariamente estrecho si es que se desea mantener en 1993 los actuales niveles de ahorro público, lo que indica que en la elaboración del presupuesto requerirá un importante esfuerzo de reasignación de recursos. Esta cuestión no es reconocida en el documento de MIDEPLAN, salvo en las reflexiones sobre las perspectivas del gasto en Seguridad Social.

5.- Las propuestas de MIDEPLAN sobre el desarrollo de las políticas sociales en 1993 parten de un criterio presupuestario arbitrario, cual es establecer márgenes de crecimiento real del gasto en cada uno de los sectores de 7% real. La aplicación de este criterio hace surgir fundadas dudas sobre si lo que se está haciendo es realmente establecer prioridades. Mas aún, dado que los incrementos presupuestarios propuestos están incompletos no es evidente que esta restricción haya sido respetada en la propuesta. En realidad, la única oportunidad en que el margen de 7% es citado sectorialmente es para aumentar los gastos del Ministerio de Educación más allá de lo que inicialmente se estima necesario, proponiendo usos adicionales para un hipotético excedente respecto de tal margen.

6.- El documento no aporta los fundamentos sobre los cuales se basan las propuestas de MIDEPLAN sobre prioridades e incrementos presupuestarios. Dado que ese Ministerio no participa en el proceso de evaluación presupuestaria, que la evaluación del cumplimiento de las Metas Ministeriales 1992 --en la cual participa MIDEPLAN, junto a la SEGPRES y el Ministerio de Hacienda-- aún no se ha completado, y que MIDEPLAN aún no ha desarrollado una metodología de evaluación de programas sociales, parece claro que las propuestas formuladas refleja solo apreciaciones subjetivas que respecto de la política social ha elaborado ese Ministerio. Pese a ello, el documento fundamenta grandes opciones de política en base a tales apreciaciones. Tal es el caso, por ejemplo, del sector Salud en el que se estima "que es el sector con un mayor déficit relativo de recursos", a partir de lo cual se propone un incremento del gasto de 10% real.

7.- El marco dentro del cual el documento declara situar sus propuestas, cual es el margen de 7% real de expansión del gasto y el énfasis en la operación y mejoramiento de programas existentes, es abiertamente excedido cuando se trata de programas o iniciativas impulsadas por el propio MIDEPLAN. Así por ejemplo en el caso del

FOSIS los incrementos presupuestarios que están explicitados involucran un crecimiento del gasto superior al 50% real. Del mismo modo, tanto para los sectores cubiertos por los servicios dependientes de MIDEPLAN (SERNAM, FOSIS e INJ), así como respecto de las áreas de discapacitados y adulto mayor --también desarrolladas por MIDEPLAN-- existe una profusión de nuevos programas e iniciativas. Es así como a una eventual política hacia el Adulto Mayor el documento dedica 5 páginas de nuevas iniciativas, respecto de las cuales no existe ninguna evidencia sobre su viabilidad ni sobre que ocupen una prioridad en los ministerios sectoriales respectivos.

8.- La contraparte del énfasis que el documento pone en las iniciativas impulsadas por MIDEPLAN es una cuenta incompleta de los programas sociales del resto del sector público. Así por ejemplo, el programa de capacitación de jóvenes, del Ministerio del Trabajo, es completamente ignorado en el documento, sin merecer ninguna mención a lo largo del texto. Igual cosa ocurre respecto de los programas del área de cultura, capacitación, educación superior y desarrollo tecnológico.

9.- Puesto que la gran mayoría de las propuestas contenidas en el documento de MIDEPLAN involucran incrementos de gastos y expansión de programas existentes, éste parece partir del supuesto de que cualquier programa social que se inicie debe continuar, independientemente de sus resultados, y que el mayor énfasis en determinados programas debe financiarse con aportes fiscales adicionales en lugar de reasignaciones de recursos. Así por ejemplo, a pesar de que parte importante de las líneas de proyectos financiados por el FOSIS (discapacitados, microempresa, capacitación de jóvenes, adultos mayores) están siendo traspasadas (o se propone traspasar) a otras instancias, el documento no da a entender que se deban producir las deducciones correspondientes en el presupuesto de ese servicio. Del mismo modo, en el caso de los planes especiales regionales, MIDEPLAN sigue proponiendo nuevas iniciativas para Antofagasta y Taltal, a pesar de que para 1993 habrán transcurrido dos años desde el aluvión que motivó acciones de emergencia. Las únicas excepciones a este respecto son las modificaciones propuestas respecto de las asignaciones familiares, subsidios monetarios, licencias maternales e ISAPRES.

En verdad, un objetivo fundamental del trabajo que MIDEPLAN desarrolla en el área social debería ser el analizar los diversos programas que componen la política social del Gobierno con el objeto de mejorar su eficiencia. El criterio seguido en el documento parece apuntar en el sentido contrario.

10.- El principal aporte del documento se encuentra en el análisis desarrollado respecto de las disponibilidades de proyectos que permitan una ejecución más completa de los presupuestos y programas en el área de infraestructura. Esta temática, claramente situada dentro las competencias de MIDEPLAN requiere especial atención por

tratarse de un área en la cual ese ministerio puede hacer los mayores aportes al desarrollo de la política del Gobierno y al aumento de la eficiencia de la Administración Pública.