

ARCHIVO

GUTENBERG MARTINEZ OCAMICA
Diputado de la República

REPUBLICA DE CHILE
PRESIDENCIA
REGISTRO Y ARCHIVO

NR 91/28459

A 26 DIC 91

PAA	<input type="checkbox"/>	R.C.A	<input type="checkbox"/>	F.W.M	<input type="checkbox"/>
C.B.E	<input type="checkbox"/>	M.L.P	<input type="checkbox"/>	P.V.S	<input type="checkbox"/>
M.T.O	<input type="checkbox"/>	E.D.E.C	<input checked="" type="checkbox"/>	J.B.A	<input type="checkbox"/>
M.Z.C	<input type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	L.B.	<input type="checkbox"/>

991.

Señor
Patricio Aylwin Azocar
Presidente de la República
PRESENTE

Señor Presidente :

De acuerdo a lo conversado recientemente, me permito remitir adjunto a la presente el documento : " El Fondo Nacional de Desarrollo Regional en el Presupuesto de 1992 ", elaborado por esta Diputación.

Esperando que resulte de su interés, le saluda atentamente,

GUTENBERG MARTINEZ OCAMICA
Diputado de la República

Don Patricio: No pude ir a la reunión, pero participo de la preocupación sobre la poca inversión en Santiago, por eso le envío esto.

GUTENBERG MARTINEZ OCAMICA
Diputado de la República

EL FONDO DE DESARROLLO REGIONAL EN EL PRESUPUESTO DE 1992.

La Ley de Presupuestos de la Nación debe guardar armonía con distintas normas que necesariamente influyen en su determinación. Habiéndose aprobado el Proyecto de Reforma Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional y Provincial y Administración Comunal, es necesario que se de este correlato entre ambas normas.

Por de pronto, existen dos disposiciones del Proyecto de Reforma Constitucional que debieran enmarcar la discusión del Proyecto de Ley de Presupuestos: el art. 104 inc. 1º, y el inc. 3º de la misma norma.

La primera señala que : " Para el gobierno y administración interior del Estado a que se refiere el presente capítulo se observará como principio básico la **búsqueda de un desarrollo territorial armónico y equitativo.** Las leyes que se dicten al efecto **deberán velar por el cumplimiento y aplicación de dicho principio...**".

Esta norma ya da un criterio general que debiera guiar la discusión de la Ley de Presupuestos de la Nación, esto es, la búsqueda de un desarrollo territorial armónico y equitativo.

Es conveniente acercarnos a los conceptos involucrados como principios rectores :

- a.- Por armónico o armonía, se entiende la conveniente proporción y correspondencia de unas cosas con otras.
- b.- Por equitativo o equidad, se entiende la igualdad de ánimo, la tendencia a la igualdad.

Así, podemos concluir que las premisas de la Reforma Constitucional, en lo relativo al gobierno y administración interior del Estado, orientan la discusión de la Ley de Presupuestos de la Nación a plasmar en ella la idea de lograr un desarrollo que logre la proporción y correspondencia entre las distintas regiones del país, con el fin de que se de la igualdad real entre las mismas al momento de distribuir dicho presupuesto.

GUTENBERG MARTINEZ OCAMICA
Diputado de la República

Por su parte, el inc. 3° del art. 104 de la reforma constitucional es aún más preciso, porque introduce derechamente en el tema de la Ley de Presupuestos de la Nación. La norma señala claramente los criterios de distribución entre regiones de los gastos correspondientes a inversiones sectoriales de asignación regional. Los criterios son: la **equidad** y la **eficiencia**.

Un breve análisis de estos conceptos nos ayudará a comprender su sentido:

a.- La equidad, en el campo de la economía, es el criterio que orienta la distribución de un determinado atributo entre los miembros de un grupo social. Los atributos considerados se refieren a las oportunidades, a la riqueza, al ingreso, al consumo, etc. Justamente este criterio debe ser introducido por el Estado, como redistribuidor del ingreso, para corregir el **daño social** que la sola eficiencia generaría en una economía sin consideración por este aspecto.

b.- La Eficiencia económica, en su aspecto de eficiencia de intercambio y consumo, se logra al existir una asignación de los factores y de los bienes entre las personas que permite mejorar el bienestar de todas ellas simultáneamente. Es el llamado "Óptimo de Pareto", que difícilmente se alcanza. Sin embargo, la eficiencia económica no necesariamente implica la existencia de **equidad social**, definida esta sobre la base de algún criterio de bienestar social. Así, puede haber eficiencia económica junto a una gran desigualdad en la distribución del ingreso.

Por lo tanto, los criterios orientadores de distribución entre regiones de los gastos correspondientes a inversiones sectoriales de asignación regional, son **necesariamente complementarios**. La eficiencia económica por sí sola no garantiza la equidad social, de modo que para asegurar la existencia de una **Economía Solidaria**, es necesario que se de una redistribución del ingreso que genere equidad entre las regiones del país dentro de los presupuestos de la Nación.

En consideración a lo expuesto, consideramos que los gastos de inversión sectorial con asignación regional, contemplados en el presupuesto de la Nación, deben fundarse en los principios orientadores y complementarios de **la armonía, la equidad y la eficiencia**, a partir de los datos básicos de análisis (población, concentración de la población, número de pobres, PGB, desempleo, etc.).

GUTENBERG MARTINEZ OCAMICA
Diputado de la República

El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), corresponde precisamente a un capítulo de la partida del Ministerio del Interior, que constituye gasto de inversión de distribución regional dentro de la Ley de Presupuestos de la Nación. Luego, los criterios señalados en los incs. 1º y 3º del art. 104 de la Constitución Política de la República, le son plenamente aplicables. Es más, la armonía legislativa exige que estos criterios sean aplicados, para que el objetivo de la regionalización planteado en la Reforma Constitucional se materialice en los presupuestos de la Nación.

Sin embargo, el capítulo del FNDR contemplado en el Proyecto de Ley propuesto para el año 1992, no parece cumplir estos requerimientos.

A continuación se analiza el documento preparado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

El objetivo de éste, es distribuir el FNDR, mediante la utilización de criterios técnicos y objetivos, logrando de esta forma disminuir las discrecionalidades en su confección.

A continuación se señalan los puntos considerados para efectuar su distribución:

CRITERIOS DE DISTRIBUCION REGIONAL :

- 1.- Criterios en base a indicadores regionales globales:
 - El porcentaje de población regional en extrema pobreza medida por la encuesta CASEN del año 1990.
 - El inverso de la densidad poblacional regional, que se calcula por el número de habitantes por km. cuadrado. Ello significa que el Fondo se distribuirá en forma inversamente proporcional a la densidad poblacional regional.
 - El porcentaje de ruralidad calculado sobre la población total regional para el año 1990.
 - La distancia en kilómetros de la capitales regionales a la Región Metropolitana.
 - El inverso del producto per cápita regional (medido como el promedio de los años 1980-1986)
 - El promedio de la tasa de desempleo regional para el periodo 1988-1990.

GUTENBERG MARTINEZ OCAMICA
Diputado de la República

2.- Criterios en base a Indicadores Sociales por sector:

Cabe hacer presente que los indicadores sociales utilizados sólo corresponden a los sectores de Salud, Educación y Saneamiento, debido a que el FNDR ha sido diseñado para asistir específicamente esas áreas.

a) Sector Salud:

- Número de habitantes por cama disponible en base a datos proporcionados por el SNS para el período 1987-1989. Ello significa que mientras mayor es el indicador, más precaria es la situación en la región.
- Miles de habitantes por médico en la región, según información del Ministerio de Salud para el año 1988.
- Porcentaje de nacidos vivos sin atención médica para el año 1989.
- Porcentaje de desnutrición infantil entre 0 y 5 años, para el año 1988.

b) Sector Educación:

- Porcentaje de analfabetismo para Enero de 1986.
- Porcentaje de las personas en edad escolar básica y media que no participan en el sistema regular de educación para 1988, que se mide por el inverso de la cobertura educacional.

c) Sector Saneamiento:

- Porcentaje de población urbana sin agua potable por cañería para el año 1988.
- Porcentaje de población urbana sin alcantarillado para el año 1988.
- Tasa de mortalidad infantil para el año 1987, considerada en este sector por la alta insidenacia que en ella tienen la ausencia de condiciones adecuadas de saneamiento.

Bajo estos factores se pueden obtener diferentes resultados, que a continuación se analizan:

En primer termino, los criterios se basan en antecedentes de distintos años, lo que hace perder la posible objetividad, debido a que los índices varían de un año a otro producto de las posibles políticas y condiciones imperantes.

GUTENBERG MARTINEZ OCAMICA
Diputado de la República

Asimismo, de acuerdo a los indicadores regionales globales, podemos también extraer conclusiones:

- De la encuesta CASEN año 90, en cuanto a los resultados en porcentajes respecto de la pobreza, se extrae que la VII región tiene el más alto índice, con un 48.8 %, seguida de la IX región, con un 47.5 %, y la IV región, con un 47.1 %. La RM se encuentra en el lugar número 10, con un 34.4 %.

La población total del país registra un 40 % de índice de pobreza. Sin embargo, los porcentajes regionales antes señalados no son demostrativos de la realidad, puesto que el cálculo se hace sobre el total de la población regional. Esto no grafica la distribución nacional de la pobreza.

A modo de ejemplo: según la misma encuesta, la VII región, que tiene el más alto índice de pobreza, representa una población de 406.000 hab.; en tanto que la RM, que está en el lugar número 10, representa una población de 1.800.900 hab.

De lo anterior podemos concluir, que si bien el criterio "pobreza" es un buen indicador regional global, la utilización de esos porcentajes es inadecuado para la distribución nacional del FNDR. Habrá entonces que extraer de esta misma encuesta un indicador que haga más objetiva la medición.

- La distancia en kilómetros de las capitales regionales a la R. M., no nos parece un criterio del todo objetivo o que esto favorezca efectivamente la descentralización, debido a que pueden existir (y de hecho así es), regiones que tengan mayores necesidades que las que se encuentran en los extremos.

- Cabe mencionar que criterios de distribución como el inverso del producto per cápita regional, y el promedio de la tasa de desempleo regional, consignados en una publicación emanada de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo de fecha 28 de Septiembre de 1990, no son empleados en igual publicación de fecha 5 de Agosto de 1991, y sin embargo en ambos documentos son tomados en cuenta para la ejecución del cálculo de distribución.

GUTENBERG MARTINEZ OCAMICA
Diputado de la República

De acuerdo a los criterios definidos por la Subsecretaría, la distribución del FNDR para el año 1992 sería la siguiente:

REGIONES	% DE DISTRIBUCION DEL FNDR
I	6.33
II	7.08
III	7.09
IV	9.23
V	6.76
VI	7.51
VII	8.95
VIII	8.79
IX	8.99
X	8.65
XI	7.69
XII	7.02
R.M.	5.90
TOTAL	100.00

La ley de presupuesto para el año 1992 contempla la distribución en \$ del FNDR. Este se divide en FNDR distribuido, que es el monto asignado a cada región y provisiones, que son reservas de este fondo, de la sumatoria de los dos anteriores sale el monto asignado al FNDR.

GUTENBERG MARTINEZ OCAMICA
Diputado de la República

A continuación se realiza un análisis comparativo en cifras de cada año, de lo que el presupuesto contempla para el año 1991 y 1992 en **inversión real**, dado que la cifra de gastos comprende el saldo final de caja, que se presupuesta debe quedar al final del ejercicio.

FNDR DISTRIBUIDO AÑOS 1991-1992(ingresos)
INVERSION REAL
 (miles de \$)

REGION	DIST.1991	DIST.1992	VARIACION
I	1.421.329	2.082.227	660.898
II	1.660.937	2.348.938	688.001
III	1.885.542	2.367.177	481.635
IV	2.288.080	3.011.785	723.705
V	1.607.735	2.208.032	600.297
VI	1.925.235	2.451.642	526.407
VII	2.265.484	2.929.994	664.510
VIII	2.081.745	2.873.401	791.656
IX	2.546.771	2.933.784	387.013
X	2.347.023	2.819.808	472.785
XI	2.134.452	2.511.335	376.883
XII	1.478.790	2.297.118	818.328
R.M.	1.453.854	1.942.318	488.464
TOTAL	25.096.977	32.777.559	7.680.582

Nota 1: Moneda de cada año.

Nota 2: Para las provisiones en inversión real se contemplan 9.364.335, para el año 1992 expresado en miles de \$.

Nota 3: Conviene aclarar que estas cifras no necesariamente coincidirán con las del presupuesto ejecutado, es decir, lo que efectivamente se gastó finalmente.

GUTENBERG MARTINEZ OCAMICA
Diputado de la República

FNDR DISTRIBUIDO PORCENTUALMENTE 1992
(de la Inversión Real)

REGIONES	% 1992
I	6.35
II	7.17
III	7.22
IV	9.19
V	6.74
VI	7.48
VII	8.94
VIII	8.77
IX	8.95
X	8.60
XI	7.66
XII	7.00
R.M.	5.93
TOTAL	100.00

Si se establece la comparación entre la distribución del FNDR según los criterios y lo contemplado en la Ley de Presupuesto del año 1992, podemos determinar su similitud, lo que demuestra que los criterios dados por la Subsecretaría fueron aceptados y respetados al momento de la asignación.

Por el conjunto de razones expuestas en este documento nos parece preocupante que **el más bajo monto corresponda a la Región Metropolitana** (casi medio punto, %). Teniendo la certeza que las necesidades sociales de esta región en materia de salud, saneamiento, educación, son tremendamente dramáticas, sobre todo sus altas cantidades de pobres y desempleados.

A nuestro juicio entonces, junto con revisar y corregir posibles distorsiones de los criterios para hacerlos realmente objetivos, debe también reestudiarse la forma de distribución presupuestaria ya descrita.