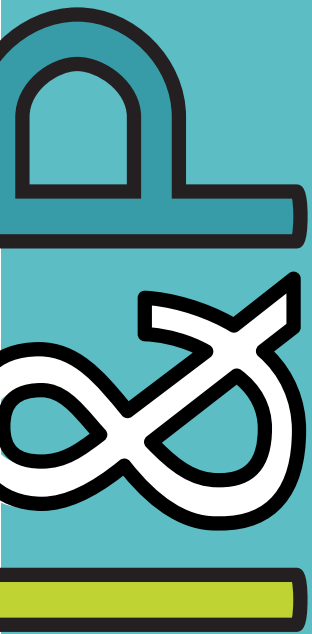




FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

**PRESUPUESTO 2017:
CON LA BRÚJULA EXTRAVIADA**

Nº 211 | 23 noviembre de 2016



Ideas & Propuestas

RESUMEN EJECUTIVO

El Presupuesto para el Sector Público correspondiente al año 2017 está pronto a ser despachado por el Congreso. Aun cuando, en un acto de responsabilidad fiscal, se aumenta sólo en un 2,7% el gasto, las prioridades del ejecutivo nuevamente no responden a las verdaderas urgencias de la ciudadanía. Así, se configura un escenario en que las malas políticas públicas promovidas por esta administración impactan directamente en la calidad de vida de las personas, ya que no hay recursos para atender las necesidades de la población, y los pocos que existen, no se distribuyen de manera adecuada.



Foto: www.biobiochile.cl

I. INTRODUCCIÓN

El proyecto de ley de Presupuestos 2017, tal como lo señala el mensaje de la iniciativa, busca ratificar el compromiso de la actual administración con la responsabilidad y sostenibilidad fiscal, en especial en un año difícil desde el punto de vista económico. Debido a aquello, el gasto fiscal para el año 2017 aumentará en un 2,7% respecto del gasto proyectado en 2016, constituyéndose en el menor aumento desde el año 2003. Este menor crecimiento del gasto busca cumplir con la finalidad de reducir gradualmente el déficit estructural con que cuenta el país, y así evitar una potencial reducción en la calificación de riesgo del país.

El Ejecutivo señaló claramente que la imposibilidad de expandir mucho el gasto se

debe mayoritariamente al contexto internacional, y, en menor medida, a “*algunos factores internos*”¹. Sin embargo, las políticas públicas implementadas durante los últimos tres años han provocado incertidumbres económicas y financieras que explican gran parte del contexto económico actual, marcado por la desaceleración, lo que obliga a compatibilizar la estrechez fiscal existente con las necesidades más urgentes de la ciudadanía.

A los efectos ya conocidos de la Reforma Tributaria, se suma la incertidumbre provocada por la posibilidad de un cambio en nuestro orden constitucional y la inminente implementación de la Reforma Laboral, que fortalece el poder de los sindicatos y nada

1. Ver Mensaje Presidencial, boletín 10.912-05, págs. 1-2

hace para fomentar la flexibilidad laboral y el trabajo de jóvenes y mujeres, generando un efecto negativo en la generación de empleo e inversión. Ejemplo de ello es que con la eliminación del reemplazo en huelga se perderían unos 30.000 empleos en el corto plazo y 95.000 en el largo plazo.²

Es cierto que la baja del precio del cobre ha aportado en dicha disminución, pero las cifras de crecimiento del IMACEC no minero no superan el 2,5%, lo que deja en evidencia que las reformas han impactado negativamente en los resultados de la economía.

Así, en el período 2014-2016 se redujo en un 45% la recaudación tributaria no minera. Esto es más grave si se considera que dicha cifra de recaudación incluye los US\$800 millones que se recaudaron por la repatriación de capitales durante el año pasado.

CUADRO N° 1

	2010 - 2013	2014-2016
Promedio recaudación anual IMACEC no minero	\$2.167.597 millones	\$667.000 millones

Fuente: DIPRES

2. Estudio CPC, pág. 52; <http://www.cpc.cl/wp-content/uploads/2015/11/Estudio-del-impacto-de-la-reforma-laboral-en-el-empleo-la-productividad-y-calidad-de-vida-de-los-trabajadores.-Agosto-de-2015.pdf>



Foto: www.t13.cl

Recaudación Reforma Tributaria

Luego de casi dos años de haberse implementado la Reforma Tributaria, los diversos vaticinios de los diarios y analistas se hicieron realidad. Ha disminuido considerablemente el crecimiento del país, debido a una ruptura de las confianzas y un aumento de la incertidumbre, lo que ha provocado legítimas dudas al momento de invertir. Asimismo, el gravar las utilidades retenidas de las empresas, que son la principal fuente de ahorro, ha contribuido a desincentivar aún más el ahorro y la inversión.

Tanto es así, que durante el debate en la Primera Subcomisión Mixta de Presupuestos, la Dirección de Presupuestos señaló que este año se recaudarán unos \$250.000 millones menos de lo que se esperaba, según los informes financieros presentados cuando se tramitó este proyecto. Para este año se esperaba obtener recursos extras por \$2,5 millones de millones, y sólo se logrará enterar a las arcas fiscales \$2,25 millones de millones.

En términos de PIB, las estimaciones tampoco se han cumplido. Para este año se esperaba que la recaudación de la Reforma Tributaria fuera equivalente a 1,82 % del PIB, y de acuerdo al informe sólo será de 1,5%, si se considera el PIB de este año, o 1,6% si se compara con el del 2013 (año en que se fijaron los cálculos).

Sin embargo, estas cifras fueron defendidas por el subsecretario de Hacienda, Alejandro Micco, quien señaló que *“La Reforma Tributaria ha funcionado bastante bien si se ve el resto de los contribuyentes. Sin duda alguna a todos nosotros la evolución del precio del cobre nos ha sorprendido y ha tenido un impacto muy fuerte en el crecimiento, y eso en las utilidades lo que conlleva una menor recaudación”*³. Así, es evidente que el clima de desconfianza y el desincentivo a la inversión no son consideradas por parte del Subsecretario como causales de la baja recaudación, sino que esta se debería exclusivamente al escenario externo.

3. Primera Subcomisión Mixta de Presupuestos.

II. PRIORIDADES

CUADRO N° 2

Crecimiento del Presupuesto y del Gasto del MINEDUC.

MILLONES DE \$ 2016	2016	2017	CRECIMIENTO	CRECIMIENTO %
Presupuesto MINEDUC	9.593.870	10.312.300	718.430	7.5%
Gasto MINEDUC	9.939.456	9.489.629	550.173	6.2%

Fuente: Elaboración a partir de ley de presupuestos 2016 (Inicial+Reaj.+LeyesEspeciales y rebaja, en \$ de 2017) y ley de presupuestos 2017.

• **EDUCACIÓN:** “Continúa la discriminación”

El gasto total de educación para el año 2017 será de \$ 9.489.629 millones de pesos, los que significan un incremento del 6.2% respecto a la ley 2016. (ver cuadro N° 2)

En esta materia, el presupuesto para educación superior vuelve a ser el tema central en la discusión. Lamentablemente, este proyecto intensifica el trato discriminatorio entre alumnos en igual condición que asisten a distintos tipos de instituciones en cuanto a las ayudas estudiantiles; profundiza la diferenciación entre universidades estatales y el resto del sistema, quitando

recursos a instituciones privadas; persiste con la gratuidad cuyos estudiantes beneficiarios son arbitrariamente elegidos a dedo, aun cuando el Tribunal Constitucional ya se pronunció al respecto; y no pone atención suficiente en las nuevas instituciones de educación superior que se encuentra implementando.

Glosa de Gratuidad

Los recursos destinados para la gratuidad de universidades aumentan en un 7,1% aun cuando a la fecha sólo se ha ejecutado un 46% de los recursos. Para CFTs e IPs que cumplan ciertos los requisitos se destinan \$228 mil millones para gratuidad.

Una vez más la promesa de entregar gratuidad al 50% más vulnerable de los estudiantes es imposible de cumplir con los recursos disponibles, por lo que el Gobierno comienza a establecer requisitos arbitrarios a las instituciones, que no depende de la voluntad de los alumnos beneficiarios, y que no necesariamente dicen relación con la calidad y la vulnerabilidad de los estudiantes. La glosa vulnera la Constitución de la misma manera que el año pasado, tal como lo determinó el Tribunal Constitucional en su momento. Los principios de igualdad ante la ley y no discriminación arbitraria se ven directamente vulnerados en este nuevo intento del gobierno por elegir a dedo quienes pueden entrar al beneficio y quiénes no. Nuevamente, la glosa no establece requisito alguno a ciertas instituciones y establece otras exigencias no relacionados con la calidad ni vulnerabilidad como procesos de admisión, formas de organización jurídica, etc.

• **SALUD:** *“La gran promesas incumplida”*

El presupuesto de salud para el año 2017 alcanza un monto de \$7.295.257 millones, lo que significa un aumento de 380.572 millones, lo que significa un 4,8% mayor en relación al presupuesto del año anterior.

El presupuesto para inversiones en infraestructura (incluida la atención primaria y la

secundaria) el próximo año experimentará una baja de 31,8% respecto a 2016, con lo que contará con \$349.553 millones (en 2016 la ley contemplaba \$512.759 millones para este ítem).

Luis Castillo, ex subsecretario de Redes Asistenciales, plantea que este *“es, con suerte, un presupuesto de mantención, que además reduce de manera muy importante los recursos en el subtítulo 31 (que es el que distribuye los dineros para la construcción de infraestructura, como hospitales y consultorios)”*.

La promesa presidencial estableció que al fin del período 2014-2018 quedarían listos 20 hospitales, igual número de establecimientos estarán en construcción y la misma cantidad en fase de diseño de proyecto o licitación. Ya en la cuenta pública del año 2015, la Presidenta Bachelet admitió dificultades para poder construir la cartera de hospitales anunciados, reconociendo *“debilidades en la gestión estatal”*. Viene al caso señalar que en los primeros dos años de gobierno la repartición a cargo de llevar adelante el plan de construcción de hospitales tuvo 5 jefes distintos.

Con fecha 23 de agosto de 2016, la ministra de Salud, Carmen Castillo, aseguró que el presupuesto para el plan de inversiones es de \$1,6 billones, es decir, US\$ 2.384 millones. Esto es, 40% menos de lo proyectado al comienzo de la administración Bachelet.



Foto: www.24horas.cl

Debido a todo lo anterior, se redujo la capacidad y complejidad de los hospitales, con lo cual solo se agregarán 1.735 camas, y no las 4.000 comprometidas inicialmente. En definitiva, el problema que genera el incumplimiento de la promesa presidencial de construcción de hospitales (ya que, aunque se alcance a construir los 20 comprometidos estos serán de menor complejidad y capacidad) es que Chile seguirá manteniendo un promedio de camas deficiente y que además, medido por habitante, está muy por debajo de los países OCDE. Actualmente, el país cuenta con 2,2 camas por cada mil habitantes. Con las nuevas metas de construcción de camas, el aumento del número de camas hospitalarias sería de alrededor de un 4%, proporción similar al aumento de la población, por lo que la construcción de los hospitales comprometidos no generará efecto alguno en relación al número de camas que se necesitan.

• **SENAME:** *“No es prioridad”*

El Servicio Nacional de Menores contempla un aumento total de un 6,3%, es decir, \$16.545 millones. Sin embargo, al desglosar el presupuesto, vemos que la subvención del área de Protección de Menores sólo obtiene un aumento de un 0,1%, mientras que la subvención del área de Justicia Juvenil no varía en relación al año anterior. Así, sólo 83 de los 16.500 millones de aumento en el Presupuesto van dirigidos a las subvenciones de Organismos Colaboradores. Esto da cuenta de un presupuesto mal elaborado y mal enfocado.

Estos organismos colaboradores se traducen en 258 residencias (equivalente a 11.492 menores⁴) contra los 11 de administración directa del SENAME (equivalente a aproximadamente 2.750 menores⁵). Sin embargo, el presupuesto sólo contempla un

4. Véase: <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2016/11/07/830106/Ministro-de-Justicia.html>

5. Ibid.

aumento de presupuesto de 0,1% (aumenta en \$83.592.000⁶) para los primeros y focaliza el resto del aumento hacia los segundos⁷, que obtienen el 99,5% de aumento, a pesar de acoger sólo al 1,3% de los niños.

Sobre lo anterior, la Directora del SENAME, Solange Huerta, indicó que *“más del 60% del presupuesto del Sename se ejecuta a través de organismos colaboradores por transferencia de recursos en forma directa; por lo tanto, la definición de los mencionados estándares, en términos de qué tipos de residencias se va a concebir a partir de ahora, son cuestiones de fondo que requieren de una discusión acabada”*.⁸

• **PENSIONES:** *“Se pudo hacer un mayor esfuerzo”*

El gobierno provisionó en la ley de presupuestos recursos hasta por \$135.000 millones, con el objeto de aumentar en un 10% la Pensión Básica Solidaria a partir del 01 de enero de 2017, a través de un proyecto de ley que ya se despachó del Congreso.

Actualmente, el Pilar Solidario financia las pensiones de aquellos que pertenecen al 60% con menos ingresos de la sociedad que no hayan realizado contribuciones al sistema, a través de la Pensión Básica Solidaria (PBS) y de aquellos que, habiendo participado del mercado laboral formal, lo hicieron de forma intermitente, por lo que se les complementa su pensión a través del Aporte Previsional Solidario (APS).

La **Pensión Básica Solidaria** (PBS) hoy en día es de \$93.543.- y beneficia a quienes nunca cotizaron. Con el aumento propuesto por el gobierno, dicho monto se elevaría a \$102.897.- Dado el monto de las pensiones que se entregan hoy en día, se hubiese esperado un esfuerzo mayor por parte del ejecutivo, para que la PBS llegue al menos a las \$120.000.-. Es conocido que no hay más dinero para financiar los diversos gastos del Estado, pero una buena medida hubiese sido reasignar otros gastos comprometidos que no tienen la urgencia que las pensiones sí tienen. Hoy en día existen muchos gastos ineficientes, que atienden a caprichos ideológicos más que a urgencias sociales de la población.

	HOY	10%	30%
PBS	\$93.543	\$102.897	\$121.605

6. Véase: <http://www.adprensa.cl/politica/diputada-nogueira-el-presupuesto-del-sename-es-discriminatorio-mal-distribuido-e-insuficiente-para-los-ninos-vulnerados/>

7. Véase: <http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2016-11-14&dtB=14-11-2016%20:00:00&PaginaId=5&bodyid=3>

8. Informe de la Comisión.

III. CONCLUSIONES

La austeridad el aumento del gasto fiscal en sólo 2,7%, constituye una buena noticia para el mercado y para el país, ya que permitirá cumplir los compromisos de ajustarse a los parámetros de largo plazo de la regla fiscal, e ir reduciendo el déficit estructural de nuestra economía. Esto, con el objetivo final de no afectar la clasificación de riesgo del país. Aun así, se debe tener muy en claro que la austeridad antes mencionada se produce debido a las malas políticas económicas realizadas por este gobierno, que han impactado fuertemente en el crecimiento del PIB y, por ende, en la vida de los chilenos.

Debido a las limitaciones que el contexto macroeconómico le impone a la expansión del gasto fiscal, el Gobierno se vio en la obligación de aplicar criterios de contención del gasto público y priorización de las políticas públicas a implementar. Así, se definieron tres áreas como centrales en la asignación de recursos: Educación, Salud y

Seguridad. En conjunto, los recursos para dichas carteras representan más de 8 de cada 10 pesos de aumento del presupuesto.

Sin embargo, a pesar de que las prioridades del Ejecutivo responden a una parte de las urgencias ciudadanas, el enfoque no es el adecuado. La glosa para otorgar gratuidad en la educación superior nuevamente es discriminatoria, afectando a los estudiantes más vulnerables del país; los hospitales comprometidos por el Gobierno no contarán con las camas ofrecidas, impidiendo la mejor atención de los pacientes; el aumento de la Pensión Básica Solidaria no responde a las necesidades actuales de los adultos mayores que más ayuda necesitan; entre otros.

Además, sorprende, que el gasto contemplado para el SENAME, institución sumamente cuestionada y que requiere urgentemente una inyección de recursos para ir en ayuda de los niños y jóvenes vulnerables, no haya sido considerado dentro de las prioridades

del ejecutivo, sin siquiera ser nombrado en el mensaje del proyecto de ley. “donde están las prioridades, uno pone los recursos”. Claramente el SENAME no constituye una prioridad para este Gobierno.

Asimismo, a pesar de evidenciar la falta de recursos para hacer frente a todas las demandas sociales, un 18,8% del presupuesto se destinará a gastos en personal, es decir, casi un quinto del total del presupuesto 2017, experimentando una variación de un 4,7% en relación al gasto que se proyecta para este año.

En definitiva, si bien es valorable el esfuerzo por presentar un Presupuesto fiscalmente responsable, hubiese sido deseable que el aumento del gasto se vea reflejado en políticas sociales con impacto positivo en la ciudadanía. Así, en línea con la pretensión de hacer más eficiente el uso de los recursos públicos, es que se debe corregir el gasto en proyectos que responden a la agenda

ideológica impulsada por el Gobierno, que no traen beneficio alguno a la población.



Capullo 2240, Providencia.

www.fjguzman.cl



[/FundacionJaimeGuzmanE](https://www.facebook.com/FundacionJaimeGuzmanE)



[@FundJaimeGuzman](https://twitter.com/FundJaimeGuzman)