

ESTUDIO

EFICIENCIA EN LOS PROGRAMAS DE GASTO: UNA ALTERNATIVA PARA EL AHORRO PUBLICO

Hernán Cheyre V. *
José Ramón Valente V. **

El cumplimiento de las metas propuestas por las autoridades económicas para los próximos años en materia de ahorro e inversión, es un aspecto fundamental para poder mantener tasas de crecimiento del PGB del orden de la obtenida en 1986, y de la que se espera obtener en 1987. En este contexto, la contribución del sector público como agente generador de ahorro es crucial para que en definitiva el programa diseñado pueda ser exitoso.

No obstante, se advierte un cierto escepticismo de parte de algunos sectores, en cuanto a la posibilidad de lograr un incremento en la tasa de ahorro del sector público por la vía de disminuir los gastos corrientes. El objetivo de este trabajo es mostrar que hay una serie de áreas y programas en los cuales todavía hay espacio para ajustar el gasto público, incluso sin que ello implique desatender a la población objetivo para la cual fueron creados.

Las cifras globales presentadas en este estudio muestran que lo que puede lograrse en cuanto a un mayor ahorro del sector público es significativo, sólo mejorando la eficiencia con que son administrados los programas de transferencia y de subsidios. Para esto, en algunos casos bastaría con ceñirse estrictamente a la población objetivo para la cual fueron diseñados los programas, y en otras situaciones sería necesario eliminar ciertas restricciones de tipo legal que dificultan una mejor asignación de los recursos.

Ciertamente, una redefinición de dichos programas permitiría avanzar aún más allá, facilitándose así en mayor grado el cumplimiento de las metas propuestas para los próximos años en materia de ahorro interno.

* Ingeniero Comercial, Pontificia Universidad Católica de Chile ;Master en Economía, Universidad de Chicago.

** Ingeniero Comercial, Universidad de Chile.

I Introducción

La discusión sobre el nivel que debe alcanzar el gasto público es motivo de permanentes controversias entre quienes sostienen que el campo de acción del Estado en materias económicas debe limitarse a aquello indispensable para desempeñar un rol eminentemente subsidiario, y entre quienes abogan por una mayor participación estatal en la economía.

Independientemente de cual sea la posición que se tenga en esta materia, parece haber acuerdo en que el ahorro del sector público -es decir, la diferencia entre ingresos corrientes y gastos corrientes- debe incrementarse durante los próximos períodos. Esto, por cuanto los requerimientos globales de ahorro para los próximos años implican un importante esfuerzo en términos de ahorro doméstico, y en este sentido la contribución del sector público es crucial para que en definitiva el programa diseñado sea exitoso.

No obstante la similitud de pareceres que se encuentra en torno a la importancia del ahorro público como tal, aparecen divergencias cuando la discusión se centra en la forma de lograr este propósito. En efecto, los partidarios de una mayor intervención estatal en la economía postulan que el ajuste debe efectuarse a través de una disminución en los gastos corrientes. Por su parte, quienes son proclives a una mayor participación del Estado en la economía, sostienen que sería costoso efectuar ajustes adicionales en los niveles de gasto, de modo que prefieren la alternativa de incrementar los ingresos corrientes. En definitiva, esto último significa subir impuestos.¹

El objetivo de este trabajo es mostrar que hay una serie de áreas y programas en los cuales todavía hay espacio para ajustar el gasto público, incluso sin que ello implique desatender a la población objetivo para la cual fueron creados. El problema de fondo radica muchas veces en la inexistencia de mecanismos adecuados para administrar los recursos asociados a los distintos programas, lo que en definitiva implica incurrir en gastos innecesarios. En algunos casos esto obedece a problemas de control, mientras que en otras situaciones se observan rigideces de tipo legal que dificultan una mejor asignación de los recursos.

El trabajo está organizado de la siguiente forma. En la sección II se presentan los antecedentes generales del problema, que permiten situar la discusión en el contexto adecuado.

1 Para presentar el punto con mayor precisión, cabe señalar que los partidarios de una participación estatal más activa prefieren incluso la combinación de mayores impuestos junto a mayores gastos, mientras que quienes postulan una intervención del Estado en función de un rol subsidiario únicamente, sostienen que además del ajuste requerido en el nivel de gastos corrientes, debe continuarse la política de rebajas tributarias. En el fondo, esto último constituye la única opción para lograr simultáneamente un aumento en la participación del sector privado en la economía, junto a un incremento en la tasa de ahorro del sector público.

En la sección III se analizan los principales programas de transferencia vigentes, desde una perspectiva que enfatiza las posibilidades de ahorro que se presentan para el Fisco, sin que ello implique desvirtuar el propósito con que fueron creados dichos programas. Finalmente, en la sección IV se presentan las principales conclusiones del estudio.

II Antecedentes Generales

II.1 Evolución Gasto Público

Para situar la discusión en un contexto adecuado, es interesante hacer referencia en primer lugar a la magnitud que representa el gasto público hoy en día, y a la evolución que ha experimentado durante la última década.

Los resultados del trabajo de Cheyre y Symon² en cuanto a la evolución del gasto público en el período 1974-1985 se presentan en el Cuadro II.1.

Las cifras presentadas en el Cuadro II.1 fueron estimadas en base a una definición del sector público que incluye las instituciones centralizadas y descentralizadas, las municipalidades y las entidades de previsión. Las empresas públicas, los canales de televisión y las universidades quedaron fuera de la cobertura, pero se incluyen los aportes fiscales realizados a estas entidades.

A la luz de estos antecedentes, es interesante realizar algunos comentarios. En primer lugar, nótese que a partir de 1974 se registra una disminución en el gasto público como porcentaje del PGB, proceso que llega a su punto mínimo en los años 1979 y 1980. Luego, el proceso se revierte, a tal grado que en los años 1982 y 1983 la situación observada en esta materia prácticamente no registra diferencias respecto de los años 1975-1976. Posteriormente, en 1984 se manifiesta un nuevo incremento en el gasto público como proporción del PGB, lo cual obedeció a las políticas fiscales más expansivas implementadas en dicho período. Por último, a partir de 1985 empieza a revertirse la situación nuevamente. Esta situación se ilustra en el Gráfico II.1.

Contrariamente a lo que podría pensarse, por tanto, en virtud de la orientación de las políticas económicas aplicadas en Chile a partir de 1974, al cabo de diez años la importancia del gasto público en relación al PGB no había registrado ninguna variación significativa. En todo caso, los antecedentes relativos a 1985 están indicando una disminución en el gasto público como porcentaje del PGB.

2 H. Cheyre y E. Symon: "Evolución del gasto público en el período 1974-1985". *Revista Economía y Administración*, marzo 1987, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile.

Cuadro N° II. 1
Evolución Gasto Público

Año	Millones de \$ de 1985	Tasa de crecimiento	% del PGB
1974	759.632,9	—	36,2
1975	613.765,8	-19,2	33,6
1976	571.749,0	- 6,8	30,2
1977	622.469,0	8,9	29,9
1978	649.926,2	4,4	28,9
1979	655.294,9	0,8	26,9
1980	694.706,1	6,0	26,4
1981	791.084,6	13,9	28,5
1982	818.427,2	3,5	34,4
1983	755.479,4	- 7,7	31,9
1984	812.086,8	7,5	32,3
1985	781.795,6	- 3,7	30,3

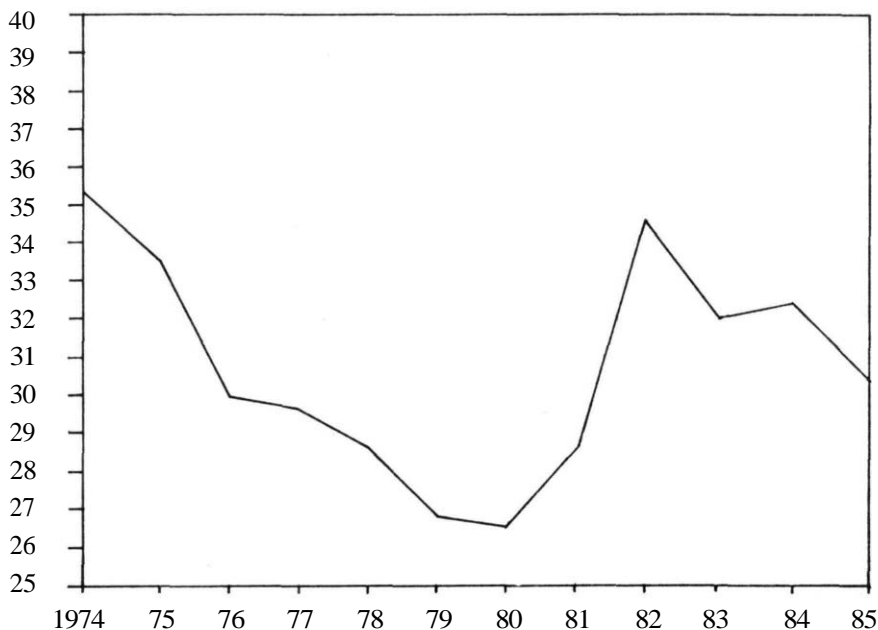
Tal como se puede apreciar en el Cuadro II.1, si bien el proceso comenzó a revertirse en 1981 -el gasto público creció en 13,9 por ciento, mientras el PGB lo hizo en 5,7 por ciento-, el cambio más significativo se observa en 1982, habiéndose incrementado a 34,4 por ciento la cifra de gasto público expresada como porcentaje del PGB. Este cambio es fácilmente explicable, si se considera que pese a haberse registrado una caída en el PGB de 14,3 por ciento en 1982, el nivel de gasto público incluso aumentó en 3,5 por ciento.³

Por último, cabe señalar que durante el período 1974-1985 el gasto público global se incrementó en 2,9 por ciento en términos reales.

Las cifras recién presentadas sirven para ilustrar también el exceso de ajuste a que se vio sometido el sector privado durante 1982. En efecto, si pese a haberse resentido las posibilidades globales de gasto en la economía -caída del PGB-, hay un sector que no sólo no disminuye proporcionalmente su nivel de gasto, sino que incluso lo incrementa en términos reales, es claro que el otro sector de la economía va a tener que ajustarse en exceso: lo que le corresponde a él mismo, en virtud de los menores ingresos recibidos, además de lo que hubiera debido ajustarse el sector público, también en función de sus menores ingresos, fenómeno que en definitiva no tuvo lugar. Esta situación contrasta con lo observado en 1975, en que el gasto público en términos reales se ajustó en la misma dirección que el PGB.

Gráfico N° II.1

Gasto Público
(En Porcentaje)



II.2 Estructura de gastos en el presupuesto público

Habiéndose ilustrado la evolución del gasto público durante los últimos doce años, corresponde presentar a continuación la estructura del presupuesto público. Esto, con el objeto de dimensionar las magnitudes envueltas en los distintos ítemes, y así ilustrar cuáles son las áreas en que se concentra el gasto público.

Para estos efectos, el Cuadro II.2 contiene el resumen del presupuesto público aprobado para 1986, de acuerdo a lo señalado en la Ley de Presupuestos.⁴

Tal como se observa, el 50 por ciento del gasto público (excluyendo el servicio de la deuda) corresponde a prestaciones previsionales y a transferencias corrientes (subsidios).

En el caso de las prestaciones previsionales, ellas están compuestas básicamente por el pago de pensiones. Las transferencias corrientes, sin embargo, incluyen una amplia variedad de programas, todos los cuales representan, en definitiva, el pago de un subsidio.

4 Ley N° 18.473, publicada en el Diario Oficial del 30 de noviembre de 1985.

Cuadro NO II.2
Estructura Gasto Público
Gobierno General^a

	Millones de \$ de 1986 ^b	% del gasto total
Personal	170.145	18,4
Bienes y Servicios	81.988	8,9
Prestaciones previsionales	265.505	28,8
Transferencias corrientes	208.365	22,6
Inversión real	83.408	9,0
Inversión financiera	46.329	5,0
Transferencias de capital	40.408	4,4
Otros	26.396	2,9
Total	922.544	100,0

Fuente: Ley de Presupuestos 1986.

- a Excluye el servicio de la deuda pública, el cual, incluyendo amortizaciones, representa más del 18 por ciento del gasto público del gobierno general.
- b Las cifras en moneda extranjera fueron convertidas a pesos utilizando un tipo de cambio promedio de 200 pesos por dólar.

La naturaleza misma de las transferencias corrientes, así como su importancia relativa en el presupuesto global, justifica plenamente un análisis detallado de sus componentes, para verificar si los recursos involucrados están siendo utilizados eficientemente o no.

Debe tenerse presente que desde la perspectiva de la evolución del ahorro del sector público, el comportamiento que registren los gastos en personal, las compras de bienes y servicios, las prestaciones previsionales y las transferencias corrientes, es fundamental para el logro de las metas programadas. Habiéndose realizado durante los últimos períodos ajustes importantes en los tres primeros ítemes señalados (con excepción de las pensiones asistenciales, que forman parte de las prestaciones previsionales), aún está pendiente una revisión más a fondo de las transferencias corrientes.

II.3 Composición de las transferencias corrientes

De acuerdo a los antecedentes extraídos de la Ley de Presupuestos de 1986, más del 80 por ciento del total de transferencias corrientes corresponde a transferencias efectuadas por el gobierno general al sector privado.

Cuadro N° II.3

Transferencias Corrientes al Sector Privado

	Millones de \$ de 1986	% del Total
Programas de absorción de cesantía	16.500,0	9,3
Asignación familiar y subsidio de cesantía	35.279,5	19,9
Bonificación forestal y de mano de obra	5.119,8	2,9
Programa especial Enacar	253,8	0,2
Fondo Fomento zonas extremas	193,2	0,1
Programa becas Presidente de la República	420,7	0,2
Subvenciones	858,6	0,5
Bonificación deudores hipotecarios	1.305,8	0,7
Fondo Social	9.784,5	5,6
Subvenciones colegios de enseñanza gratuita	64.745,0	36,6
Aportes a universidades e institutos profesionales	25.595,9	14,5
Programa alimentación complementaria	4.674,6	2,6
Subvención a menores	4.869,1	2,8
Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas	6.192,7	3,5
Junta Nacional de Jardines Infantiles	1.079,5	0,6
Total	176.872,7	100,0

Fuente: Ley de Presupuestos 1986.

Los montos asignados por este concepto a los distintos programas se presentan en el Cuadro II.3.

Tal como se aprecia, el 50 por ciento del total corresponde a aportes por concepto de educación, y el segundo ítem en cuanto a importancia relativa corresponde a la cuenta que agrupa el pago de asignaciones familiares y subsidios de cesantía.⁵ Luego se ubica el gasto en los programas de empleo de emergencia y los recursos asignados al Fondo Social. Los restantes programas muestran una importancia relativa bastante inferior, aunque no por ello insignificantes desde el punto de vista global.

5 Aunque en la Ley de Presupuestos no se desglosan estos componentes, los antecedentes disponibles indican que la mayor proporción del total corresponde al pago de asignaciones familiares.

III Análisis de los Principales Programas de Transferencia

III.1 Antecedentes Generales

En base a los antecedentes presentados, en esta sección se analizan los programas de transferencia que comprometen una mayor proporción del presupuesto público en la materia, y se incorporan también las pensiones asistenciales. Estas últimas, aunque están incluidas dentro de las prestaciones previsionales, por su naturaleza y por su importancia relativa en el presupuesto, merecen ser analizadas en forma especial también.

En consecuencia, a continuación se presentan una descripción y análisis de los siguientes programas: Subsidio Único Familiar (el cual se canaliza a través del Fondo Social), Pensiones Asistenciales, Programas de Absorción de Cesantía, Asignaciones Familiares, Subvenciones a Colegios de Enseñanza Gratuita y Aporte a las Universidades.

III.2 Subsidio Único Familiar (Fondo Social)

El Subsidio Único Familiar (SUF) fue creado por la Ley 18.020 de 1981. De acuerdo a lo establecido en dicho cuerpo legal, el propósito del SUF es ayudar a las familias que viven en una situación de extrema pobreza, y que no son beneficiarias de otros subsidios.

El subsidio se paga a las madres por cada hijo menor de 15 años.⁶ Además, a partir de 1982 son también beneficiarias del subsidio las mujeres que presentan más de cinco meses de embarazo.⁷

Uno de los problemas más serios que se observan en la operación del programa es que se ha detectado un número importante de personas que, no formando parte de la población objetivo, reciben los beneficios del programa.

Para dimensionar la magnitud de los recursos que se están filtrando hacia personas fuera de la población objetivo, se puede hacer el siguiente ejercicio, considerando solamente los subsidios otorgados a menores de 15 años.

De acuerdo a antecedentes del INE, el total de la población menor de 15 años en 1985 era de 4.000.000 de personas, aproximadamente. Si se tomara como base que sólo el 20 por ciento más pobre es elegible para el subsidio, se alcanza una población objetivo

Inicialmente, el subsidio lo recibían únicamente los menores de hasta 5 años de edad. Sin embargo, un mes después que el programa había comenzado, se amplió hasta 8 años la edad tope para recibir el subsidio, y posteriormente, en 1984, se volvió a aumentar la edad máxima hasta 15 años.

El subsidio para los primeros cinco meses se paga con efecto retroactivo, de manera que éste cubre de hecho todo el período de embarazo.

Cuadro N° III.1
Subsidio Único Familiar

Año	Niños (Promedio Mensual)	Mujeres Embarazadas (Promedio Mensual)	Costo Total (Millones de Pesos de 1986)
1983	519.764	6.801	5.942,8
1984	699.131	12.866	7.888,3
1985	967.273	11.273	10.014,4

Fuente: Superintendencia de Seguridad Social y Ministerio del Trabajo.

total de 800.000 personas. Sin embargo, en 1985 se otorgó mensualmente un promedio de 967.273 subsidios, lo que representa un 24,2 por ciento de la población total en el tramo de edad correspondiente (ver Cuadro III.1). Este diferencial observado respecto de la población objetivo total tiene un impacto sobre el presupuesto que puede estimarse en 1.204 millones de pesos anuales, de acuerdo a las cifras disponibles para 1985.

Si se considera como población objetivo solamente al 14,7 por ciento del total, de acuerdo a los resultados obtenidos por el Mapa de la Extrema Pobreza confeccionado en base al censo de 1982, el ahorro que significaría para el Fisco remitir el programa a la población objetivo puede estimarse en 2.730 millones de pesos anuales.

Otro problema que conviene mencionar en esta materia, y que es independiente del anterior, se refiere a que parte de los beneficiarios del SUF están recibiendo simultáneamente la asignación familiar. De acuerdo a antecedentes recogidos por Odeplan en una encuesta realizada en enero de 1986 a los beneficiarios del SUF en una de las comunas de Santiago, se pudo constatar que el 8,2 por ciento recibía la asignación familiar por las mismas causales. Pese a que la muestra es pequeña, las cifras revelan que el problema existe, aunque no necesariamente de la magnitud señalada por dicho indicador.

¿Por qué se produce el sobredimensionamiento del programa?

La ley establece que serán las municipalidades respectivas, y específicamente los alcaldes, las encargadas de verificar que el postulante cumpla con los requisitos exigidos para acceder al subsidio. Una vez certificados los requisitos, el alcalde deberá dar aviso al Servicio de Seguro Social, para que se proceda al pago del subsidio.

Tal como se puede apreciar, el organismo que certifica la concurrencia de los requisitos, y que, en la práctica, es el que otorga el subsidio, no tiene relación con el organismo o entidad que lo paga.

De esta forma, están ausentes los incentivos para llevar a cabo una revisión acuciosa de los requisitos de los postulantes, lo que desemboca finalmente en un pago excesivo de subsidios.

Además de lo anterior, la ley señala que debe ser el propio beneficiario del subsidio quien dé aviso en caso de que alguno de los requisitos que dieron origen al otorgamiento del mismo, deje de concurrir.⁸ Claramente, el menos interesado en dejar de percibir el subsidio es el beneficiario, de modo que esta disposición contribuye fuertemente a que tenga lugar la duplicidad mencionada en un párrafo anterior.

Por todo lo señalado, para mejorar la asignación de los recursos destinados a este programa, en el sentido que se otorgue el subsidio solamente a la población objetivo, sería conveniente diseñar un sistema que contenga incentivos para el organismo encargado de revisar los requisitos de los postulantes, antes de otorgar el subsidio. Para ello, una buena forma sería vincular de alguna manera el organismo o institución que financia el subsidio, con el que los otorga, de manera que se produzca una coincidencia de intereses que implique automáticamente una mejor fiscalización.

III.3 Pensiones Asistenciales

El régimen de pensiones asistenciales fue establecido por el DL N° 869 de 1975. El propósito de este subsidio es ayudar a las personas mayores de 65 años e inválidos mayores de 18 años, que se encuentran en una situación de extrema pobreza.

El programa fue creado con el objetivo de ayudar al grupo de personas señalado en el párrafo anterior que, por alguna razón, no ha podido obtener este beneficio del régimen previsional vigente.

Para hacerse acreedor a este beneficio, es necesario que la persona carezca de recursos. Según lo establece el cuerpo legal que creó este régimen, "se entenderá que carece de recursos la persona que no tenga ingresos propios, o de tenerlos, ellos sean inferiores al 50 por ciento de la pensión mínima". En el caso de las pensiones por invalidez, la persona deberá además certificar su condición de incapacitada permanente para trabajar, o que haya sufrido una merma importante en sus condiciones físicas, que no le permitan procurarse un ingreso necesario para su subsistencia.

La ley establece que la pensión asistencial será equivalente a un tercio de la pensión mínima,⁹ y que ésta se irá incrementando a una tasa de 10 por ciento cada 52 semanas, no pudiendo exceder el 50 por ciento de la pensión mínima. Finalmente, la ley establece que

8 Los inspectores del trabajo, del Servicio de Impuestos Internos o del Servicio de Seguro Social que tomen conocimiento del cobro indebido, deben comunicarlo a la municipalidad respectiva.

9 La pensión mínima fue de alrededor de 3.400 pesos por mes en 1985.

las pensiones deberán ser otorgadas y pagadas por el Servicio de Seguro Social.

El principal problema que se observa respecto de la aplicación de este programa radica en la fuerte expansión que se ha registrado. Desde la creación del programa en 1975, el número de pensiones otorgadas ha ido aumentando constantemente, y esto es algo que está dentro de lo esperado, puesto que la población evoluciona en la misma dirección. Sin embargo, la tasa de crecimiento de las pensiones, tanto de vejez como de invalidez, ha sido superior a cualquier proyección basada en el crecimiento de la población. En efecto, mientras el crecimiento vegetativo de la población se puede estimar en promedio en 1,7 por ciento por año, las pensiones asistenciales en el período 1975-1985 crecieron en promedio en un 27,3 por ciento por año.

El significado concreto del abultado crecimiento en el número de pensiones, es que se ha sobrepasado la población objetivo para la cual fue creado el programa. Para ilustrar la magnitud del problema, considérese que en el caso de las pensiones por invalidez para personas mayores de 18 años, el total de la población en ese tramo de edad era de aproximadamente 7.500.000 personas en 1985.

Si el propósito del programa fuera cubrir el 20 por ciento más pobre, y considerando que la tasa de invalidez en el país puede ser estimada en 3,0 por ciento,¹⁰ se obtiene que la población objetivo no debería superar las 45.000 personas.¹¹

Observando el Cuadro III.2 se aprecia que en diciembre de 1985 había 151.973 beneficiarios de pensiones de invalidez. Esto significa que se otorgaron pensiones de invalidez a más de 100.000 personas que no están dentro de la población objetivo del programa, ya sea porque no pertenecen al 20 por ciento más pobre, o bien porque no son inválidas.

Considerando que la pensión promedio en 1985 fue de 3.500 pesos por mes, el costo "adicional" que le significó al Fisco el pago de pensiones de invalidez a personas fuera de la población objetivo puede estimarse en una cifra aproximada a 4.500 millones de pesos.

En el caso de las pensiones de vejez, las proyecciones realizadas a partir del censo de 1982 indican que la población mayor de 65 años de edad era de aproximadamente 685.000 personas en 1985. Suponiendo que el programa cubriera a todas las personas en ese tramo de edad que no están recibiendo una pensión del sistema de seguridad social,¹² la población objetivo del programa puede ser es-

10 Esta tasa fue estimada a partir de datos extraídos del censo de población realizado por el INE en 1982.

11 Para llegar a esta cifra es necesario suponer que la tasa de invalidez es la misma en los distintos tramos de ingresos.

12 Las personas que recibieron una pensión del sistema de seguridad social en 1985 son aproximadamente 560.000.

Cuadro N° III.2
Pensiones Asistenciales
(Stock a Diciembre de Cada Año)

Año	Vejez	Invalidez	Total	Costo Total (Mill. Pesos de 1986)
1975	32.741	719	33.640	730,9
1976	33.143	4.216	37.359	1.320,3
1977	59.704	11.970	71.674	2.431,3
1978	81.578	19.862	101.440	3.500,4
1979	92.430	28.653	121.083	4.266,7
1980	103.188	36.821	140.009	6.803,2
1981	120.836	49.186	170.122	9.017,8
1982	134.916	66.669	201.584	11.345,0
1983	154.556	97.470	252.026	13.398,4
1984	167.514	127.952	295.466	17.217,9
1985	175.040	151.973	327.013	16.959,2

Fuente: Superintendencia de Seguridad Social.

timada en 120.000 personas.¹³ Sin embargo, el Cuadro III.2 muestra que 175.000 pensiones fueron otorgadas en 1985 por este concepto.

Si se hubieran otorgado solamente las pensiones correspondientes a la población objetivo estimada (120.000), el Fisco podría haber ahorrado 2.400 millones de pesos en 1985.

Considerando en forma conjunta lo concerniente a las pensiones asistenciales por concepto de invalidez y de vejez, es posible observar que si el programa se hubiera ceñido estrictamente a la población objetivo que motivó su creación, el ahorro para el Fisco habría sido de 6.900 millones de pesos en 1985.

Nuevamente, la pregunta que surge es por qué se genera un sobredimensionamiento del sistema. La respuesta, en términos generales, puede encontrarse al considerar que el organismo encargado del financiamiento del programa no es el mismo que emite los certificados necesarios para el otorgamiento de la pensión, de tal manera

13 Debe notarse que no se ha considerado el 20% más pobre de las personas mayores de 65 años, sino que implícitamente se ha supuesto que los más pobres son aquellos que no reciben ninguna pensión del sistema. Sin embargo, la ley establece que sólo los que no reciban ingresos (propios o de la familia) suficientes para mantenerse son acreditables para recibir la pensión. Luego 120.000 personas es aún una sobreestimación de la población objetivo.

que no están presentes los incentivos para ceñirse estrictamente a lo dispuesto por la ley correspondiente.

Hasta el año 1985, los encargados de emitir los certificados de escasez de recursos eran las municipalidades respectivas. En el caso de los certificados de invalidez, a pesar de haber existido organismos especialmente concebidos para estos propósitos, como lo son las Comisiones de Medicina Preventiva e Invalidez (Compin), en la práctica bastaba la firma de un médico (no necesariamente funcionario de las Compin) para acreditar dicha condición. A lo anterior debe agregarse que el organismo encargado de pagar la pensión es el Servicio de Seguro Social (SSS), completándose así una amplia gama de instituciones participando en el proceso.

Los mecanismos que puedan implementarse a futuro para lograr que el programa beneficie sólo a las personas pertenecientes a la población objetivo, deberán contener incentivos correctos para las instituciones involucradas. Esto significa que el organismo encargado de seleccionar a las personas beneficiarias del programa debe internalizar el costo que significa extender este subsidio a personas que están fuera de la población objetivo. Por ejemplo, en la medida que los recursos disponibles por estas instituciones para otros usos estén condicionados al gasto incurrido por concepto de pensiones asistenciales, habrá un incentivo para asignar los subsidios en forma correcta. El límite por el otro lado se determina por la misma ley, en cuanto a que no se podrá negar el beneficio a las personas que son elegibles para el mismo.

III.4 Programas de Absorción de Cesantía

Estos programas se iniciaron en el año 1974, con la creación del Programa de Empleo Mínimo (PEM). De acuerdo a lo establecido en el cuerpo legal que lo creó,¹⁴ así como en las circulares emitidas por el Ministerio del Interior con el objetivo de regular su funcionamiento, se deja claro que el PEM debe entenderse solamente como una ayuda de carácter transitorio, mientras el beneficiario encuentra una fuente de trabajo estable. Consecuentemente, el aporte en dinero que ello contemplaba adoptó la categoría de subsidio fiscal, de un monto inferior al salario mínimo, de modo de no desincentivar la búsqueda de un trabajo permanente.

Uno de los elementos característicos del PEM desde el momento de su creación ha sido la introducción de sucesivas modificaciones en los requisitos para participar en el programa. Esto significa que, en el hecho, la población beneficiaria se ha ido modificando a través del tiempo, habiéndose sobrepasado en muchos casos la población objetivo para la cual fue creado el PEM.

Como consecuencia de un cierto descontrol que parece haberse manifestado en el PEM, así como también por los efectos de la se

14 DL NO 603, agosto, 1974.

Cuadro N° III.3

Programas de Absorción de Cesantía
Número de Beneficiarios
(Promedios Mensuales)

Año	PEM	POJH	Total
1975	60.579	—	60.579
1976	171.987	—	171.987
1977	187.650	—	187.650
1978	145.792	—	145.792
1979	133.923	—	133.923
1980	190.673	—	190.673
1981	175.600	—	175.600
1982	225.325	20.300	245.625
1983	341.600	161.200	502.800
1984	167.559	168.697	336.256
1985	123.698	190.024	313.672

Fuente: INE.

vera recesión económica que afectó al país en 1982, en dicho período se creó un nuevo programa de emergencia, pero esta vez destinado sólo a los jefes de hogar (POJH), y con una remuneración superior a la del PEM.

Con todo, la evolución del número de personas beneficiadas por los programas de absorción de cesantía se presenta en el Cuadro III.3.

Las cifras del Cuadro III.3 muestran que en 1982 y 1983 se registró un incremento significativo en el número de beneficiarios de los programas de empleo de emergencia.

En consideración al volumen de recursos comprometido con los programas de absorción de cesantía, en 1982 el Ministerio del Interior decidió realizar una encuesta a los beneficiarios del PEM a través del país, con el propósito de evaluar el grado en que se estaban cumpliendo los objetivos para los cuales fue creado el programa. Los principales resultados del estudio se presentan a continuación:¹⁵

El 47,3 por ciento del total correspondía a personas sin experiencia previa de trabajo.

El 52,3 por ciento del total eran mujeres.

15 "Características del Programa de Empleo Mínimo", Departamento de Economía, Universidad de Chile, 1982.

El 35,3 por ciento del total eran mujeres sin experiencia previa de trabajo.

El 67 por ciento del total declaró no estar buscando un trabajo estable.

El 16,8 por ciento del total declaró poseer algún tipo de enfermedad permanente.

El 6,2 por ciento del total declaró ser inválido.

Es interesante comparar estos resultados con aquellos correspondientes a la fuerza de trabajo como un todo. De acuerdo a los antecedentes del INE, las personas sin experiencia previa corresponden sólo a un 3 por ciento del total de la fuerza de trabajo. Con respecto a la participación de las mujeres, cabe señalar que el nivel de la fuerza de trabajo corresponde sólo a un 30 por ciento del total. Considerando conjuntamente a las mujeres sin experiencia previa en el mercado laboral, ello no excede el 1,5 por ciento del total de la fuerza de trabajo.

Los resultados del estudio en cuestión mostraron claramente que el PEM no estaba cumpliendo los objetivos para los cuales había sido creado, puesto que un número importante de beneficiarios del subsidio estaba fuera de la población objetivo para la cual se creó el programa. De acuerdo a los mismos antecedentes de este estudio de la Universidad de Chile, sólo entre un 50 y un 60 por ciento del total de adscritos al PEM podría ser considerado como parte de la fuerza de trabajo.

Como consecuencia de la evolución que estaba siguiendo el PEM, se decidió empezar a cortarlo paulatinamente, creándose simultáneamente el POJH, que, tal como se señaló, sólo está abierto a los jefes de hogar.

El Cuadro III.3 muestra que la disminución en el número de beneficiarios de los programas de absorción de cesantía ha sido significativa, y lo que es realmente importante, también se observa que la tasa de desempleo ha evolucionado en la misma dirección. La evolución de la tasa de desempleo y del número de beneficiarios de los programas de absorción de cesantía en el Gran Santiago, se presenta en el Cuadro III.4.

Las cifras del Cuadro III.4 son concordantes con la estimación del estudio de la Universidad de Chile, en cuanto a que sólo una fracción del total de adscritos al PEM pertenecía a la fuerza de trabajo. Si esto no hubiese sido cierto, la contracción en los programas de absorción de cesantía habría desembocado en un incremento de las tasas de desocupación, en un porcentaje equivalente a aquella fracción de los desplazados de los programas de absorción de cesantía, que, perteneciendo a la fuerza de trabajo, no hubieran encontrado un empleo alternativo. Si bien la magnitud del crecimiento en la ocupación que se ha registrado durante los últimos años ha sido importante - 8 por ciento anual, en promedio, en el Gran Santiago -, ello claramente no hubiera podido absorber a la totalidad de los be-

Cuadro N° III.4
Desocupación y Programas de Absorción de Cesantía
Gran Santiago
(Diciembre de Cada Año)

Año	Tasa Desocupación (%)	Beneficios Programas Absorción Cesantía (Miles de Personas)
1980	10,7	29,0
1981	13,5	22,1
1982	21,3	113,2
1983	20,4	215,5
1984	15,9	128,2
1985	13,8	110,6

Fuente: Universidad de Chile.

neficiarios desplazados de los programas de absorción de cesantía, además de la nueva fuerza de trabajo que se incorpora al mercado laboral. Este es un indicador indirecto de que sólo una fracción del total de adscritos a los programas de absorción de cesantía pertenecen a la fuerza de trabajo, puesto que la tasa de desocupación incluso disminuyó.

El ahorro de recursos que le ha significado al Fisco esta mayor eficiencia en la administración de los programas de absorción de cesantía ha sido considerable. Sin embargo, dado que en esta primera etapa ya se realizó un ajuste importante, es altamente probable que el porcentaje de los actuales adscritos a los programas de empleo de emergencia, que pertenecen efectivamente a la fuerza de trabajo, sea mayor que lo que se observó en la encuesta realizada en 1982.

El ahorro de recursos que le significaría al Fisco la continuación de este proceso es difícil de estimar, por cuanto no se dispone de antecedentes recientes sobre la materia que se comenta. En todo caso, considérese a modo de referencia que aunque sólo un 10 por ciento de los actuales adscritos no perteneciera a la fuerza de trabajo, el ahorro potencial para el Fisco sería cercano a 1.500 millones de pesos anuales. Sin embargo, a esto debe agregarse que la mantención de las actuales tasas de evolución de los niveles de actividad económica va a permitir la continuación del proceso de disminución de las tasas de desocupación, y esto de por sí va a significar un ahorro importante de recursos para el Fisco.

III.5 Asignación Familiar¹⁶

La asignación familiar es un beneficio al cual tienen acceso todos los trabajadores dependientes de los sectores público y privado; los trabajadores independientes afiliados a un régimen de previsión;¹⁷ los anteriores que se hallen en goce de subsidio de cualquier naturaleza o en goce de pensiones de cualquier régimen previsional; y otros casos consignados en el DFL N° 150 de 1981.

Respecto de los causantes de la asignación familiar, la legislación establece que serán la cónyuge; los hijos y los adoptados hasta los 18 años, y los mayores de esta edad y hasta los 24 años, solteros, que estén estudiando, y otros casos que precisa el cuerpo legal señalado.

El punto central que cabe resaltar en relación a este tema es que se trata de un beneficio al cual tienen acceso todas las personas que cumplan con los requisitos señalados, independientemente del nivel de ingreso del beneficiario, y por el cual se recibe un subsidio mensual, que es igual para todos los causantes del beneficio.

En consecuencia, se trata de un programa que, desde el punto de vista de la equidad, es regresivo.

El sistema se financia con cargo a un fondo, denominado Fondo Único de Prestaciones Familiares y Subsidios de Cesantía, el cual se nutre exclusivamente de los aportes fiscales determinados en la Ley de Presupuestos de los respectivos años.

El sistema opera sobre la base de un programa anual, propuesto por la Superintendencia de Seguridad Social, el cual contiene el presupuesto para el año correspondiente, preparado en función de lo que se espera sea el número de asignaciones familiares que deberá pagarse.

Aunque las cifras publicadas en la Ley de Presupuestos no diferencian lo que corresponde a asignaciones familiares propiamente, de los subsidios de cesantía, los antecedentes disponibles permiten estimar en más de 25.000 millones de pesos el gasto en asignaciones familiares durante 1986.

No habiendo información disponible respecto de la distribución de los beneficios por tramos de ingreso, tampoco es posible cuantificar el ahorro potencial que le significaría al Fisco la delimitación de este programa a determinados tramos de ingreso.

Sin embargo, considérese a modo de referencia que si tan sólo se dejara fuera de este programa al 5 por ciento de los actuales beneficiarios de más altos ingresos, ello le significaría al Fisco un ahorro potencial de aproximadamente 1.250 millones anuales.

16 El Sistema Único de Prestaciones Familiares y de Subsidios de Cesantía se rige por el texto refundido de las normas del sistema, que está contenido en el DFL NO 150, de 1981.

17 En este caso, sólo si al 1° de enero de 1974 contemplaban entre sus beneficios el de la asignación familiar.

III.6 Aportes a la educación

El volumen de recursos destinado al sector educacional hace de este rubro el más importante dentro de las transferencias corrientes al sector privado. En efecto, para 1986 la Ley de Presupuestos contempla un aporte de 90.341 millones de pesos por este concepto, de los cuales 64.745 millones de pesos corresponden a subvenciones a colegios de enseñanza gratuita (educación escolar básica y media) y 25.596 millones se canalizan a las universidades e institutos profesionales.¹⁸

Debido a la importancia relativa de los montos involucrados en este ítem, se analizará por separado lo referente a la educación primaria y secundaria, y lo que corresponde a la educación superior.

III.6.1 Subvenciones a Colegios de Enseñanza Gratuita

Las instituciones que proveen educación primaria y secundaria pueden ser separadas en cuatro grupos, en función de los mecanismos de financiamiento y de gestión:

- a Instituciones Fiscales,
 - b Instituciones Municipales,
 - c Colegios particulares gratuitos,
 - d Colegios particulares pagados.
-
- a Las instituciones fiscales son aquellas que están directamente financiadas y administradas por el Ministerio de Educación.
 - b Las instituciones municipales son aquellas cuya administración ha sido transferida desde el Ministerio de Educación a las municipalidades. Estas instituciones se financian a través de un subsidio mensual pagado por el Fisco, por cada estudiante atendido.¹⁹
 - c Los colegios particulares gratuitos son administrados por sus dueños, y financiados de la misma forma que las instituciones traspasadas a las municipalidades.
 - d Los colegios particulares pagados son aquellos que no reciben ningún tipo de subsidio de parte del Fisco, y por lo tanto son libres para determinar el monto de la matrícula y colegiatura.

En los últimos 12 años se han implementado varias reformas al sistema de educación básica y media, tendientes a aumentar la co-

18 El ítem "educación" abarca un 53 por ciento del total de transferencias corrientes al sector privado.

19 El subsidio promedio en 1985 fue de alrededor de 1.700 pesos mensuales por alumno.

bertura y la calidad de educación que es impartida o financiada por el Estado.²⁰ Entre éstas se cuentan el proceso de municipalización y el sistema de subvenciones.

En la actualidad, el sistema educacional chileno atiende a 2.058.796 niños en educación básica, y a 663.000 estudiantes en la enseñanza media. De este total, aproximadamente el 95 por ciento financia su educación con recursos fiscales. Cabe hacer notar que en 1985 la matrícula de educación básica correspondió al 90 por ciento de la población total entre 6 y 14 años.

Pese a que las reformas implementadas inducen a una mayor eficiencia en la operación del sistema, aún es posible detectar algunos problemas que limitan la calidad de la educación impartida, y que incluso significan un mayor costo para el Fisco.

En efecto, el cuerpo legal que reglamenta el régimen de subvenciones a colegios particulares gratuitos, establece, entre otras cosas, que en "... las exigencias de ingreso o permanencia, no figuren cobros ni aportes económicos, directos, indirectos o de terceros, tales como fundaciones, corporaciones, entidades culturales, deportivas, etc., o de cualquier naturaleza que excedan los derechos de escolaridad y matrículas autorizadas por la presente".²¹

Más adelante, el mismo cuerpo legal establece que los centros de padres podrán cobrar un máximo de media unidad tributaria mensual, y que el aporte tendrá el carácter de voluntario. Además, el artículo 15 faculta a los establecimientos subvencionados de enseñanza media a cobrar un monto mensual libremente fijado, pero a la vez voluntario para el apoderado. De este monto, sin embargo, un 35 por ciento será descontado de la subvención recibida.

Debido a las disposiciones legales mencionadas, las familias en general, y especialmente las que tienen niños en la enseñanza básica, se ven enfrentadas al dilema de aceptar el nivel de calidad de educación que se puede obtener en los colegios subvencionados, o de tener que pagar un monto significativamente superior (sobre 5.000 pesos mensuales), accediendo así a un tipo de educación que potencialmente es de superior calidad.

Una flexibilización de las disposiciones legales sobre la materia, especialmente en lo relativo a la educación básica, que permita a las familias suplementar la subvención fiscal, obviamente les permitiría acceder a un tipo de educación de superior calidad a la que se obtiene con la sola subvención estatal. Si al mismo tiempo ello se complementa con un cierto descuento de la bonificación fiscal a quienes opten por esta alternativa, ello permitirá simultáneamente un ahorro de recursos fiscales.

Considerando que aproximadamente un 95 por ciento de los estudiantes de educación básica y de enseñanza media están siendo

20 En 1985, cerca del 95 por ciento de los estudiantes primarios y secundarios fueron financiados por el Fisco.

21 DL NO 3.476, Artículo 30.

financiados por el Fisco, es altamente probable que una proporción significativa de ellas esté dispuesta a pagar con recursos propios una cierta mejoría en la calidad de la educación recibida por sus hijos.

Suponiendo que en promedio cada familia esté dispuesta a pagar \$ 500 adicionales mensualmente, para obtener una mejor calidad de la educación para sus hijos que la que obtiene con la subvención del Fisco, y al mismo tiempo el gobierno redujera la subvención mensual en \$ 200, el Fisco podría haber ahorrado 5.700 millones de pesos durante 1985, y la calidad de la educación recibida habría sido también mayor.²²

Este es sólo un ejemplo con el propósito de ilustrar que pequeñas modificaciones podrían permitir un significativo ahorro de recursos para el Fisco, alcanzándose simultáneamente un mejoramiento de la calidad de la educación.

III.6.2. Aportes a las Universidades e Institutos Profesionales

Con la promulgación del DFL N° 4 en 1981, se establecieron nuevas normas de financiamiento para las universidades y algunas entidades de educación superior.

Los objetivos perseguidos con esta normativa eran básicamente dos:

- i Introducir elementos de competencia en la obtención de los fondos, de manera que las universidades estuvieran incentivadas a mejorar el nivel académico de la enseñanza que imparten, y
- ii Generar un sistema de financiamiento que permitiera acceder a la educación superior a personas de escasos recursos que no están en condiciones de financiar el valor de la matrícula por sus propios medios.

Para lograr estos objetivos, el mencionado cuerpo legal estableció los siguientes mecanismos de financiamiento.

A Aporte Fiscal Directo

Este aporte proviene de fondos específicamente destinados a este propósito. Su distribución entre las instituciones de educación superior se efectúa en base a un criterio histórico y los porcentajes

22 Por supuesto, el monto adicional que cada familia está dispuesta a pagar para obtener una mejor calidad de la educación no es independiente del monto de la subvención entregada por el Estado. Si el subsidio es reducido, lo más probable es que las personas estén dispuestas a pagar también una menor cantidad adicional. De todas formas el ejemplo es válido para ilustrar el punto de fondo.

correspondientes a cada institución quedan establecidos por ley (Artículo N° 2, del DFL N° 4 de 1981).

La ley de financiamiento universitario establece que este aporte deberá ir disminuyendo como porcentaje de los aportes totales, hasta llegar a un 33,3% en 1985. Se estipula que este porcentaje debe mantenerse en los períodos siguientes.

B Aporte Fiscal Indirecto

Este aporte también proviene de fondos específicamente destinados a este propósito. Su distribución entre las universidades se efectúa en base a un factor que incentiva a las instituciones de educación superior a captar a los alumnos que hayan obtenido los más altos puntajes en la Prueba de Aptitud Académica (PAA).²³

El monto de los recursos asignados por este concepto debiera haberse incrementado, según lo establece la ley, hasta llegar a un 33,3% del aporte total en el año 1985.

C Crédito Fiscal Universitario

Este aporte corresponde a una línea de crédito destinada a los estudiantes universitarios que requieran de ayuda para cancelar los aranceles de matrícula. Por constituir un crédito, este aporte deberá ser devuelto al Estado por el beneficiario. La ley establece que esto deberá llevarse a cabo a contar del tercer año de egreso, y en un máximo de 10 cuotas anuales. El crédito devengará un interés de 1 por ciento real anualmente.

De acuerdo a lo estipulado en el DFL N° 4, el monto de los recursos asignados por este concepto deberá ir incrementándose en el tiempo, hasta llegar en 1985 a un 33,3% de los recursos totales aportados por el Fisco a las universidades.

Si se observan los montos que se han asignado a la educación superior durante los últimos años, así como su composición, es posible verificar que se ha estado lejos de cumplir con los porcentajes establecidos en el DFL N° 4 (ver Cuadro III.5).

En base a los antecedentes presentados, en este capítulo se analiza la posibilidad de ahorrar recursos fiscales, en el contexto de lo establecido por el DFL N° 4. Específicamente, se analizan los siguientes aspectos. En primer lugar, se estudia el efecto de que la participación en el total de los fondos destinados a crédito fiscal sea inferior a lo estipulado por la ley. En segundo término, se analiza el problema derivado de que sólo una fracción del crédito fiscal otorgado en períodos anteriores está siendo recuperado.

23 Inicialmente, este mecanismo operó en base a la proporción de alumnos que cada institución captara de entre los 20 mil mejores puntajes en la PAA. El sistema que operó en 1986 aparece descrito en detalle en el Art. 27 de la Ley de Presupuestos del mismo año.

Cuadro N° III.5

Aporte Fiscal a Educación Superior
(Millones de \$ de cada año y % del Total)

	1984 (%)		1985 (%)		1986 (%)	
Aporte Directo	12.816,9	64,4	14.945,0	65,7	16.692,3	65,2
Aporte Indirecto	2.054,7	10,4	2.396,0	10,5	2.730,3	10,7
Crédito Fiscal	4.961,8	25,0	5.417,0	23,8	6.173,2	24,1
Total	19.833,5	100,0	22.758,0	100,0	25.595,9 ^a	100,0

Fuente: Leyes de Presupuesto.

a Esta cifra fue suplementada posteriormente en 400 millones de pesos, a través de un aporte al Fondo de Ciencia y Tecnología.

Efectos de No Haber Cumplido lo Dispuesto por el DFL N° 4 en Cuanto al Porcentaje de los Fondos Destinados al Crédito Fiscal

Al analizar este punto, es importante tener presente que el país enfrentó un período recesivo justo después de la dictación del DFL N° 4, que obligó a modificar lo dispuesto por éste en cuanto a los montos totales asignados a la educación superior. En el entendido que esto obedeció a una situación objetiva de escasez de recursos, no sólo del Fisco sino que del país entero, el análisis se centrará sólo en los efectos de no haber cumplido lo dispuesto por el DFL N° 4 en cuanto a la repartición de los recursos por la vía de los distintos mecanismos considerados (aporte fiscal directo, aporte fiscal indirecto y crédito fiscal universitario).

El porcentaje que ha representado el crédito fiscal respecto de la suma del aporte fiscal directo más el aporte fiscal indirecto, se presenta en el Cuadro III.6. En el mismo cuadro, se incluye lo que estipula el DFL N° 4 sobre la materia.

Al comparar ambas columnas del Cuadro III.6 se observa que entre 1981 y 1984 los porcentajes establecidos por el DFL N° 4 prácticamente coinciden con las cifras efectivas. Sin embargo, a partir de 1985 se observa un cambio sustancial respecto de los períodos anteriores. En efecto, el DFL N° 4 estipulaba que en dicho período debió haberse distribuido como crédito fiscal una cantidad de recursos equivalente al 40 por ciento de la suma de los recursos otorgados por la vía del aporte fiscal directo e indirecto. Las cifras muestran que en definitiva el crédito fiscal asignado en 1985 correspondió sólo al 31,2 por ciento de la suma de los aportes fiscales directos e indirectos. La diferencia observada en 1986 es aún mayor, ya que según lo dispuesto en la Ley de Presupuestos los recursos

Cuadro N° III.6
Crédito Fiscal en Relación a
Aportes Directos e Indirectos (%)

Año	Porcentaje Efectivo	Porcentaje estipulado en DFL N° 4
1981		7,0
1982	15,1	15,0
1983	25,7	23,0
1984	33,4	30,0
1985	31,2	40,0
1986	31,8	50,0

canalizados a través del crédito fiscal alcanzarían sólo el 31,8 por ciento del total otorgado por las otras vías, estableciéndose en el DFL N° 4 que dicha fracción debería corresponder al 50 por ciento.

El significado de lo anterior en términos de recursos se presenta en el Cuadro III.7.

Además del impacto que la desviación observada tiene en el corto plazo respecto del número de alumnos que pueda acceder al crédito fiscal, esta desviación con relación a lo dispuesto en el DFL N° 4 tiene efectos a futuro, cuando se recupere el crédito fiscal otorgado en estos años.

Como una forma de ilustrar y dimensionar la importancia de este fenómeno, se construyó el Cuadro III.8.²⁴ En este cuadro se muestra la evolución comparativa de los retornos anuales que debería percibir el Fisco por los créditos otorgados, y los retornos que hubiera percibido si los recursos se hubieran distribuido de acuerdo a los porcentajes establecidos en el DFL N° 4. Este ejercicio considera que a partir de 1986 se mantiene constante en términos reales el volumen global aportado a las universidades, en 25.995 millones de pesos. En consecuencia, los montos canalizados a través del crédito fiscal corresponderán a un tercio de ese total (8.665 millones de pesos).

Hay dos aspectos interesantes de destacar a partir del Cuadro III.8. El primero de ellos es que, independientemente de si se cum-

24 Para proyectar los reembolsos por concepto de crédito fiscal se supuso que el monto de recursos otorgados desde 1987 y en adelante se mantendrá igual en términos reales a los recursos entregados en 1986. Además, se supuso que el estudiante empezaba a pagar 7 años después de haber recibido el crédito (5 años de estudio y 2 años de gracia). Finalmente, se supuso que todos los estudiantes amortizaban el préstamo en 15 años a una tasa de interés del 1 por ciento real anual.

Cuadro N° III.7

Recursos Destinados a Crédito Fiscal
(Millones de Pesos de 1986)

Año	Cifras Efectivas	Según DFL N° 4
1981	2.597,0	2.597,0
1982	4.960,5	4.960,5
1983	6.252,5	5.429,3
1984	7.756,3	6.974,2
1985	6.478,7	8.295,9
1986	6.173,2	9.711,3

plió o no lo dispuesto por el DFL N° 4, la magnitud de los recursos que son potencialmente recuperables por concepto de crédito fiscal es considerable. En la columna (1) del Cuadro III.8 se presenta una estimación del volumen de recursos susceptible de ser recaudado si se recuperara el ciento por ciento de los créditos otorgados, suponiendo adicionalmente que a partir de 1987 se mantiene el volumen real observado en 1986. De acuerdo a esto, en 1996 se podrían recaudar 4.078 millones de pesos, lo que constituye más de la mitad de los recursos canalizados por este concepto en 1986. Ya en el año 2001 se podría cubrir todo el costo del actual programa con la recuperación de los créditos otorgados previamente.

A partir de la columna (2) se observa que de haberse cumplido lo dispuesto por el DFL N° 4, en 1996 se podrían obtener 787,1 millones de pesos adicionales a lo que se obtendrá de acuerdo a los montos efectivamente asignados. A partir del año 2007 se hubiesen podido recaudar 2.890,2 millones de pesos adicionales, lo que corresponde a alrededor de un 50 por ciento de los recursos destinados actualmente al crédito fiscal.

La magnitud de los recursos involucrados constituye la mejor argumentación en favor de mantener el espíritu de lo dispuesto en el DFL N° 4, en cuanto a aumentar el porcentaje de los recursos distribuidos mediante el crédito fiscal. Esto, como lo demuestran las cifras antes expuestas, permitiría a la vez aumentar los recursos destinados a la educación superior y simultáneamente disminuir la carga sobre el Fisco por este concepto.

Efectos de la No Recuperabilidad del Total Asignado por la Vía del Crédito Fiscal

El crédito fiscal se diferencia de los otros aportes estatales a las universidades, en que el beneficiario debe reembolsar los recursos

Cuadro N° III.8

Recuperación de Fondos Asignados al Crédito Fiscal
(Millones de \$ de 1986)

Año	(1)	(2)	(1)-(2)
1988	200,8	200,8	0,0
1989	584,4	584,4	0,0
1990	1.067,9	1.004,2	63,7
1991	1.667,7	1.543,5	124,1
1992	2.168,6	2.185,0	- 16,4
1993	2.646,0	2.855,1	- 209,1
1994	3.123,3	3.525,1	- 401,8
1995	3.600,7	4.195,1	- 594,4
1996	4.078,0	4.865,2	- 787,1
1997	4.555,4	5.535,2	- 979,8
1998	5.032,7	6.205,2	-1.172,5
1999	5.510,1	6.875,3	-1.365,2
2000	5.987,5	7.545,3	-1.557,8
2001	6.464,8	8.215,3	-1.750,5
2002	6.942,2	8.885,4	-1.943,2
2003	7.218,7	9.354,6	-2.135,9
2004	7.312,5	9.641,1	-2.328,6
2005	7.306,3	9.891,3	-2.584,9
2006	7.183,9	10.022,0	-2.838,1
2007	7.160,3	10.050,5	-2.890,2
2008	6.682,9	9.380,5	-2.697,6

- (1) Recuperación del 100% de los créditos efectivamente otorgados.
(2) Recuperación del 100% de los créditos que debieran haberse otorgado según los porcentajes establecidos en el DFL N° 4.

que le fueron asignados, de acuerdo a los plazos y tasa de interés que la ley disponga para estos efectos.²⁵ En consecuencia, el único subsidio que se otorga a los beneficiarios del crédito fiscal está implícito en la menor tasa de interés que ellos pagan por el crédito.

Lo anterior es válido en la medida que los beneficiarios cumplan con las disposiciones de la ley, cancelando el crédito fiscal en

25 El DFL N° 4 establece que el beneficiario del crédito fiscal universitario deberá pagar el crédito a contar del tercer año en que haya terminado sus estudios, en un plazo no superior a los 10 años para las deudas inferiores a 40 UTM, y no superior a 15 años para las deudas que sobrepasen esa cantidad. La tasa de interés que se cobrará por el crédito será de 1 por ciento real anual.

Cuadro N° III.9

Recuperación de Fondos Asignados al Crédito Fiscal
(Millones de \$ 1986)

Año	(1)	(2)	(1)-(2)
1988	200,8	120,5	80,3
1989	584,4	350,6	233,8
1990	1.067,9	640,7	427,2
1991	1.667,7	1.000,6	667,1
1992	2.168,6	1.301,2	867,4
1993	2.646,0	1.587,6	1.058,4
1994	3.123,3	1.874,0	1.249,3
1995	3.600,7	2.160,4	1.440,3
1996	4.078,0	2.446,8	1.631,2
1997	4.555,4	2.733,2	1.822,2
1998	5.032,7	3.019,6	2.013,1
1999	5.510,1	3.306,1	2.204,0
2000	5.987,5	3.592,5	2.395,0
2001	6.464,8	3.878,9	2.585,9
2002	6.942,2	4.165,3	2.776,9
2003	7.218,7	4.331,2	2.887,5
2004	7.312,5	4.387,5	2.925,0
2005	7.306,3	4.383,8	2.922,5
2006	7.183,9	4.310,4	2.873,5
2007	7.160,3	4.296,2	2.864,1
2008	6.682,9	4.009,8	2.673,1

(1) Recuperación del 100% de los créditos otorgados.

(2) Recuperación del 60% de los créditos otorgados.

las condiciones de plazo y tasas de interés que ésta dispone. De no ser así, el subsidio implícito sería equivalente al valor actualizado de los recursos otorgados menos el valor actualizado de los recursos devueltos.

De acuerdo a informaciones recogidas, actualmente se está recuperando alrededor de un 60 por ciento de los recursos que debieron ser reembolsados por concepto de crédito fiscal. En el Cuadro III.9 se puede observar lo que dejaría de percibir el Fisco entre los años 1988 y 2008, si se mantuviera un porcentaje de recuperación del crédito fiscal de 60%.

En la columna (1) del Cuadro III.9 se presenta la recaudación que se obtendría si se recuperara el 10 por ciento de los créditos otorgados, y en la columna (2) se muestran los montos que se ob-

tendrían si se recuperara sólo el 60 por ciento de dichos recursos. En la columna (3) se puede apreciar el volumen de recursos que se dejaría de percibir si se mantuviera una recuperación del 60 por ciento de los créditos otorgados. Ya en 1997 se estarían dejando de percibir 1.822,2 millones de pesos, lo que equivale a un 29,5 por ciento de los recursos entregados por concepto de crédito fiscal en 1986. En el año 2007, los recursos que se dejarían de percibir alcanzarían a 2.864,1 millones de pesos, esto es, un 46,4 por ciento de los recursos entregados por concepto de crédito fiscal en 1986.

La magnitud de las cifras envueltas constituye un argumento de suficiente peso como para reforzar y/o reformar los mecanismos actuales de cobro del crédito fiscal, de manera que se puedan aumentar los porcentajes de recuperabilidad.

Efecto Conjunto de No Haber Cumplido lo Dispuesto por el DFL N° 4 en Cuanto al Porcentaje de los Fondos Destinados al Crédito Fiscal y de No Estarse Recuperando la Totalidad de los Créditos Otorgados

En el Cuadro N° III.10 se presenta una comparación entre el volumen de recursos que se hubiera recaudado de haberse respetado lo dispuesto por el DFL N° 4 sobre la materia, y considerando que se recupera el 100 por ciento de los créditos, con la alternativa que estipula una recuperación del 60 por ciento de los créditos efectivamente otorgados.

Es decir, se presenta una comparación entre el escenario más favorable y el más desfavorable de los considerados en los cuadros anteriores.

Tal como era predecible, las diferencias observadas entre la columna (1) y la columna (2) del Cuadro III.10 son positivas y crecientes en el tiempo. Ya en el año 1995 el monto adicional de recursos que se podría haber recaudado si se hubiera cumplido lo dispuesto por el DFL N° 4, y además se recuperara el 100 por ciento de los recursos otorgados, habría sido de 3.185,6 millones de pesos; vale decir, un 51,6 por ciento de los recursos otorgados en 1986 (según la Ley de Presupuestos) por concepto de crédito fiscal. En el año 2007, el monto adicional ascendería a 5.754,4 millones de pesos, lo que corresponde a una cifra bastante cercana al volumen total de recursos canalizados por este concepto durante 1986.

Las cifras expuestas en el párrafo anterior son bastante sorprendentes, en consideración al volumen de recursos involucrados. Estos antecedentes constituyen un argumento en favor de incrementar la participación del crédito fiscal dentro de los aportes globales a las universidades, tal como lo estipula el DFL N° 4 de 1981, y de mejorar los mecanismos de cobro de los créditos vencidos. Esto permitiría incluso aumentar los recursos reales que se destinan a las universidades, incrementándose al mismo tiempo el ahorro del sector público.

Cuadro N° III.10

Recuperación de los Fondos Asignados al Crédito Fiscal
(Millones de \$ de 1986)

Año	(1)	(2)	(1)-(2)
1988	200,8	120,5	80,3
1989	584,4	350,6	233,8
1990	1.004,2	640,7	363,5
1991	1.543,5	1.000,6	542,9
1992	2.185,0	1.301,2	883,8
1993	2.855,1	1.587,6	1.267,5
1994	3.525,1	1.874,0	1.651,1
1995	4.195,1	2.160,4	2.034,7
1996	4.865,2	2.446,8	2.418,3
1997	5.535,2	2.733,2	2.802,0
1998	6.205,2	3.019,6	3.185,6
1999	6.875,3	3.306,1	3.569,2
2000	7.545,3	3.592,5	3.952,8
2001	8.215,3	3.878,9	4.336,5
2002	8.885,4	4.165,3	4.720,1
2003	9.354,6	4.331,2	5.023,4
2004	9.641,1	4.387,5	5.253,6
2005	9.891,3	4.383,8	5.507,5
2006	10.022,0	4.310,4	5.711,6
2007	10.050,5	4.296,2	5.754,4
2008	9.380,5	4.009,8	5.370,7

- (1) Recuperación del 100% de los créditos que debieran haberse otorgado según los porcentajes establecidos en el DFL N° 4.
(2) Recuperación del 60% de los créditos efectivamente otorgados.

Finalmente, es importante hacer presente dos consideraciones adicionales.

En primer lugar, debe destacarse que el solo hecho de estarse cobrando por el crédito fiscal una tasa de interés real de 1 por ciento al año constituye de por sí un subsidio de importancia, si se lo compara con la tasa de interés vigente en el mercado para proyectos que tienen incluso un menor riesgo.

En segundo término, debe hacerse presente que la proposición contenida en el DFL N° 4 en cuanto a incrementar el porcentaje de recursos canalizados a través del crédito fiscal, tiene sentido sólo si al mismo tiempo se aumenta el valor de las matrículas. De lo contrario, las instituciones de educación superior experimentarían una disminución en sus ingresos totales, y al mismo tiempo se les esta-

ría incrementando el subsidio a los beneficiarios. No debe perderse de vista que el objetivo del crédito fiscal no es dar educación gratuita a los beneficiarios, sino que otorgar un préstamo a las personas de menor nivel socioeconómico para que puedan hacer frente a los costos que les significa el proseguir estudios de educación superior.

IV Conclusiones

El objetivo de este estudio ha sido mostrar que hay una serie de programas de transferencia y de subsidios en los cuales todavía es posible ajustar el presupuesto público, manteniéndose el propósito para el que fueron creados.

En efecto, un análisis simple de los distintos programas permite observar que en muchos casos la cobertura que se está dando excede la población objetivo, lo que en definitiva implica mayores gastos para el Fisco.

Habiéndose analizado en este estudio los principales programas de transferencia y de subsidios que están incluidos en el ítem "transferencias corrientes" de la Ley de Presupuestos, se observa que el ahorro potencial de recursos que le significaría al Fisco una readequación de dichos programas alcanza a cifras considerables.

En lo que se refiere al Subsidio Único Familiar, se estima que de limitarse el programa al 20 por ciento más pobre de la población, el Fisco podría ahorrar una cifra equivalente a 1.200 millones de pesos anuales, en moneda de 1985, y de acuerdo a los antecedentes disponibles para ese año.

En el caso de las pensiones asistenciales, el ahorro fiscal que se generaría de concentrarse el programa en la población objetivo, se estima en 6.900 millones de pesos anuales, en moneda de 1985, y de acuerdo a los antecedentes disponibles para ese año.

Respecto de los programas de absorción de cesantía, cabe señalar a modo de referencia que aunque tan sólo un 10 por ciento de los actuales adscritos no perteneciera a la fuerza de trabajo, y por ende, no fueran elegibles para participar en estos programas, el ahorro potencial para el Fisco sería de aproximadamente 1.400 millones de pesos, en moneda de 1985.

En relación a la asignación familiar, también a modo de referencia, debe considerarse que si se deja fuera del programa al 5 por ciento de los actuales beneficiarios de más altos ingresos, ello le significaría al Fisco un ahorro potencial de 1.050 millones de pesos aproximadamente, en moneda de 1985.

Respecto de los aportes a la educación, es importante diferenciar entre las subvenciones a los colegios de enseñanza gratuita, y los aportes a las universidades.

En el primer caso, si como consecuencia de una flexibilización del mecanismo por el cual las familias pueden efectuar pagos mensuales voluntarios, el Fisco hubiese reducido la subvención mensual

promedio en 200 pesos, el ahorro de recursos que se hubiera generado por este concepto en 1985 puede estimarse en 5.700 millones de pesos, en moneda de ese año.

En materia de aportes a la educación superior, en este estudio se enfatizó el efecto de no estarse cumpliendo lo dispuesto en el DFL N° 4 respecto de la importancia relativa que debía asignarse al crédito fiscal. Por tratarse de un aporte que posteriormente es recuperado por el Fisco, en una perspectiva de más largo plazo, el aumentar la proporción de recursos que se canaliza a la educación superior por esta vía constituye un ahorro para el Fisco. En este estudio se ha estimado que el solo hecho de no estarse recuperando la totalidad de los créditos otorgados, le significará al Fisco, en una situación de régimen, un costo aproximado a 2.800 millones de pesos anuales. Si a lo anterior se agrega el impacto de no estar asignando el crédito fiscal de acuerdo a los porcentajes establecidos en el DFL N° 4, se obtiene un costo para el Fisco que, en estado de régimen, puede estimarse en 5.700 millones de pesos anuales, aproximadamente. Es interesante resaltar que la recaudación global que se obtendría si se recuperara el ciento por ciento de los créditos otorgados, y si a la vez éstos se asignaran de acuerdo a los porcentajes establecidos en el DFL N° 4, puede estimarse en 10.000 millones de pesos aproximadamente, en estado de régimen.

En resumen, el ahorro potencial de recursos que le hubiese significado al Fisco durante 1985 un manejo más eficiente de los programas de transferencia y de subsidios, de acuerdo a los criterios señalados en las secciones respectivas, puede estimarse en 16.250 millones de pesos. Si a esto se agrega el ahorro proveniente de un manejo del crédito fiscal de acuerdo a lo establecido en el DFL N° 4, en cuanto a porcentajes, se alcanza un volumen global de ahorro, en el mediano plazo, de 22.000 millones de pesos, aproximadamente, en moneda de 1985.

La cifra presentada en el párrafo anterior es significativa, puesto que representa prácticamente un 1 por ciento del PGB.

En la perspectiva de lograr incrementos en la tasa de ahorro del sector público durante los próximos años —aspecto que es fundamental para poder alcanzar mayores tasas de ahorro global en la economía, y que a su vez son las que permiten financiar tasas de inversión más elevadas—, las cifras globales presentadas en este estudio muestran que lo que se puede obtener en esa dirección es significativo, sólo mejorando la eficiencia con que son administrados los programas de transferencia y de subsidios. Para esto, en algunos casos bastaría con ceñirse estrictamente a la población objetivo para la cual fueron diseñados los programas, y en otras situaciones sería necesario eliminar ciertas restricciones de tipo legal que dificultan una mejor asignación de los recursos.