

ANÁLISIS PRESUPUESTARIO DEL PROGRAMA DE REPARACIÓN Y ATENCIÓN INTEGRAL DE SALUD 2006-2022¹

RICARDO V. RIVERA MONTERO²

En este estudio exploratorio sobre el Programa de Reparación y Atención Integral de Salud (PRAIS) se desarrolla un análisis del presupuesto asignado en el periodo 2006-2022 por la Dirección de Presupuestos al programa y a la Subsecretaría de Redes Asistenciales del Ministerio de Salud (MINSAL), del cual depende. Esto para realizar un análisis sectorial del presupuesto.

La importancia de este análisis radica en la baja cantidad de investigaciones relacionadas al PRAIS, aun cuando este, desde la literatura internacional ha sido catalogado como un caso exitoso de reparación en el contexto de sociedades post conflicto. Los hallazgos realizados confirman el carácter incrementalista del presupuesto público y un nulo análisis crítico con perspectiva de Derechos Humanos en la temática.

Palabras Claves: Políticas Públicas, Análisis Presupuestario, Derechos Humanos

1 Una versión acotada de esta investigación fue presentada en el II Congreso Internacional de la Sociedad Chilena de Criminología.

2 Licenciado en Ciencias Políticas y Gubernamentales con mención en Ciencia Política, y estudiante del Magíster en Ciencia Política, ambos de la Universidad de Chile.

BUDGETARY ANALYSIS OF THE REPAIR AND COMPREHENSIVE HEALTH CARE PROGRAM 2006–2022

In this exploratory study on the Comprehensive Health Repair and Care Program (PRAIS), an analysis of the budget allocated in the period 2006–2022 by the Budget Directorate for the program and the Undersecretary of Assistance Networks of the Ministry of Health (MINSAL) is developed, on which it depends. This to carry out a sectoral analysis of the budget.

The importance of this analysis lies in the low amount of research related to PRAIS, even though this, from the international literature, has been cataloged as a successful case of reparation in the context of post-conflict societies. The findings made confirm the incrementalist nature of the public budget and a null critical analysis with a Human Rights perspective on the subject.

Keywords: Public Policies, Budget Analysis, Human Rights

INTRODUCCIÓN

La transición chilena a la democracia como fenómeno social ha sido estudiado ampliamente en sus aristas políticas y económicas, en especial lo referente a la estabilidad del sistema político y el crecimiento económico alcanzado en la primera etapa de aquel proceso. Por otro lado, las políticas públicas que se diseñaron para cumplir con el apartado de Derechos Humanos del programa de gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia no han sido objeto de un desarrollo profuso.

En el presente artículo se realizará un análisis de política pública desde el punto de vista presupuestario, pues como diversos autores señalan (Balakrishnan, Heintz, & Elson, 2016; Martner, 2004), los presupuestos públicos no son instrumentos que solo cumplen el objetivo de llevar un registro financiero contable, sino que son profundamente políticos debido a que demuestran las prioridades del decisor público, sus valores e iniciativas a las cuales presta especial atención.

El objeto de este estudio exploratorio será el Programa de Atención y Reparación Integral en Salud, en adelante PRAIS. Este programa del Ministerio de Salud, dependiente administrativamente de la Subsecretaría de Redes Asistenciales, ha estado en funcionamiento ininterrumpidamente desde 1991, su objetivo es otorgar atención integral, comprendida esta como física y mental, mediante atención especializada de los equipos de salud PRAIS ubicados en todos los servicios de salud del país.

De acuerdo con Lira & Loveman (2005, págs. 373–405) este programa en sus inicios fue propuesto por las comisiones de Salud y de Derechos Humanos encargadas de la redacción del programa de gobierno de la Concertación, es decir, del presidente Aylwin (1990–1994); ahora bien, posterior a los primeros años de funcionamiento de esta iniciativa se publicó por el Departamento de Salud Mental del Ministerio de Salud de la época una memoria titulada “*Salud y Derechos Humanos. Una experiencia desde el sistema público de salud chileno 1991–1993*”, en esta se dice que se buscó entregar atención integral “*en la medida de sus posibilidades*”, frase que nos recuerda al presidente Aylwin declarando que en su gobierno habrá “*justicia en la medida de lo posible*”.

Esta forma de pensar las políticas públicas corresponde a la necesidad del gobierno de la época de proyectar estabilidad política y económica. Como bien señalan Dávila (2020) y Ffrench-Davis (2018), la estabilidad tanto de la coalición política como de la economía fueron fundamentales en la concepción de la transición llevada a cabo por el primer gobierno de la Concertación. Por otro lado, debemos destacar que las políticas públicas referentes a las violaciones de Derechos Humanos son especialmente complejas en su formulación, tal como señala Borzutzky (2017, pág. V):

Las sociedades posteriores a la represión deben enfrentar un pasado lleno de crímenes y abusos para restaurar la humanidad y la dignidad de quienes fueron abusados. Sin embargo, una vez finalizada la represión, es más probable que las divisiones sociales y políticas pasadas sean más profundas que antes de que estallara la represión.

A 31 años de su creación esta revisión del presupuesto público representa una oportunidad para identificar las principales fortalezas y debilidades del financiamiento del programa, a la luz del estándar internacional.

1. MARCO TEÓRICO

1.1. Teorías Explicativas del Presupuesto Público

El presupuesto público como objeto de estudio ha sido desarrollado latamente desde la economía y la ciencia política. Estas disciplinas han producido el incrementalismo y la elección pública como las principales teorías que ayudan a comprender la asignación de recursos públicos (Le Maux & Zhang, 2013; Wise, 2004).

El incrementalismo centra su análisis en el tomador de decisiones, el cual cuenta con información, tiempo y competencias acotadas, esto hace que finalmente la discusión presupuestaria se centre en ajustes sucesivos en relación con el año anterior (Lindblom, 1959; Wildavsky, 1964).

Por otra parte, la elección pública se centra en los burócratas, los funcionarios públicos, cuyas condiciones laborales están condicionadas por el presupuesto asignado; estos funcionarios tenderían entonces a solicitar sucesivamente aumentos presupuestarios en la búsqueda de la obtención de rentas, entendidas como mejoras significativas en sus condiciones laborales (Buchanan & Tullock, 1962; Buchanan & Tullock, 1977; Niskanen, 1971).

1.2. Financiamiento de programas de reparación de violaciones de Derechos Humanos

El financiamiento de programas de reparación es el apartado menos estudiado dentro de la literatura internacional y nacional, así lo reconoce Segovia (2006, págs. 685–710), quien plantea que existen dos modelos preponderantes para el financiamiento de este tipo de programas:

- La primera es el establecimiento de fondos en los cuales concurra capital extranjero y nacional, los cuales en conjunto con el presupuesto público financien las iniciativas de reparación.
- El segundo modelo, y más exitoso de acuerdo con la experiencia internacional, corresponde al financiamiento directo mediante una partida presupuestaria propia.

Chile ha transitado por ambos modelos. En una primera etapa, entre 1991–1994, el PRAIS fue financiado por la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional, USAID por sus siglas en inglés, por un monto total de \$ 600.000 dólares para el periodo señalado (Lira & Loveman, 2005, pág. 380). Posteriormente entre 1995–2005 fue financiado a cargo del presupuesto asignado a los servicios de salud en los cuales se encontraba funcionando, junto a los programas de atención a víctimas de violencia intrafamiliar y niños de entornos vulnerables. Finalmente, desde el año 2006 este ha sido financiado mediante su propia partida presupuestaria, debido a la entrada en régimen de la ley 19.980 (Congreso Nacional, 2004), la cual en su artículo séptimo norma este apartado.

1.3. Presupuestos Públicos con Perspectiva de Derechos Humanos

La perspectiva de Derechos Humanos en el presupuesto público ha sido desarrollada principalmente por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH; IBP, 2017), la cual ha establecido que los principales lineamientos son:

- Ausencia de discriminación en las asignaciones por zona geográfica y en las fórmulas utilizadas en las asignaciones.
- Cumplimiento progresivo y ausencia de regresión en las asignaciones, las cuales deben ser apropiadas, efectivas y adecuadas para un cumplimiento inmediato.
- Uso máximo de los recursos disponibles con priorización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

2. METODOLOGÍA

Al adentrarse en este estudio exploratorio, el lector se percatará que nos centramos en la evolución presupuestaria desde 2006 hasta 2022. Este periodo temporal no es algo intencionado. Debemos comentar que el análisis de los datos referentes a la asignación presupuestaria se hizo en base a los datos disponibles en el sitio oficial del PRAIS en su sección “*Presupuesto*”.³ Cabe mencionar que para la construcción de las tablas y gráficos aquí presentadas se utilizaron los montos totales anuales, con excepción de los referentes a la evolución de los subtítulos 21 y 22, de gasto en personal y bienes y servicios respectivamente, entre 2016 y 2022, debido a que estos fueron los únicos presupuestos con la desagregación necesaria para el análisis pretendido. Los datos presupuestarios de la Subsecretaría de Redes Asistenciales los hemos recopilado desde el sitio oficial de la Dirección de Presupuestos. Este análisis corresponde al uso de estadística descriptiva la cual complementaremos con una entrevista a un profesional del programa, para fines explicativos de los hallazgos realizados.

3 Ver <http://prais.redsalud.gob.cl/presupuesto/>

3. HALLAZGOS

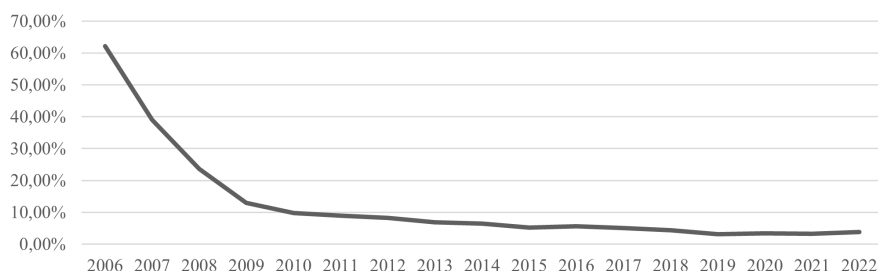
Como puede apreciarse en la Tabla N°1, el presupuesto de la Subsecretaría de Redes Asistenciales, en adelante SRA, y del PRAIS ha sido tendencialmente al alza en el periodo analizado, siendo el de la SRA substancialmente mayor al del PRAIS, pero cabe destacar que al año 2006 este programa representaba el 62 % del monto total asignado a la Subsecretaría. En esta relación se puede observar en el Gráfico N°1 que en el periodo analizado se vuelve sustancialmente menor, siendo esta en promedio de 8,47 % entre 2010 y 2013, de 5,55% entre 2014 y 2017, y de 3,51 % entre 2018 y 2022.

Tabla N°1

PRESUPUESTOS 2006–2022		
Año	Subsecretaría de Redes Asistenciales	PRAIS
2006	\$ 4.180.970.000	\$2.599.993.000
2007	\$ 7.157.798.000	\$2.793.056.000
2008	\$ 12.472.510.000	\$2.946.373.000
2009	\$ 24.175.281.000	\$3.129.045.000
2010	\$ 32.902.285.000	\$3.233.773.000
2011	\$ 37.275.853.000	\$3.340.493.000
2012	\$ 39.768.239.000	\$3.294.116.000
2013	\$ 65.283.504.000	\$4.447.465.000
2014	\$ 70.378.043.000	\$4.580.892.000
2015	\$ 91.927.682.000	\$4.718.319.000
2016	\$ 106.818.727.000	\$5.938.667.000
2017	\$ 121.099.056.000	\$6.124.631.000
2018	\$ 142.846.956.000	\$6.275.865.000
2019	\$ 211.979.127.000	\$6.480.598.000
2020	\$ 194.572.368.000	\$6.543.883.000
2021	\$ 205.433.688.000	\$6.695.854.000
2022	\$ 182.030.410.000	\$ 6.875.128.000

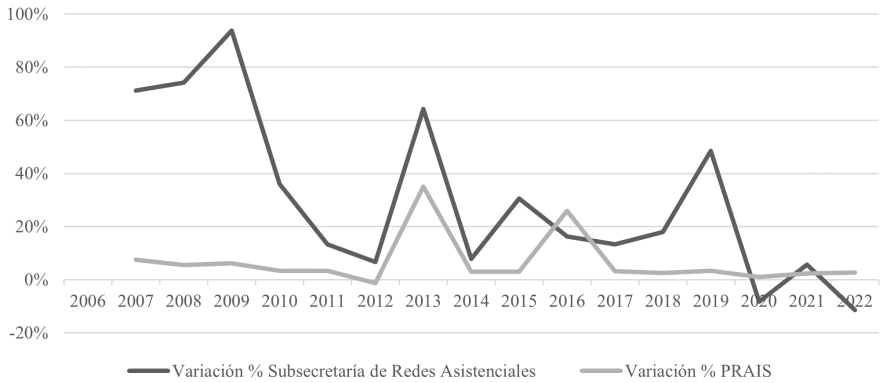
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA PRAIS Y DIPRES

Gráfico N°1 Presupuesto PRAIS en relación con Presupuesto de la SRA 2006–2022



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A DATOS PRESUPUESTARIOS DE PRAIS Y DIPRES

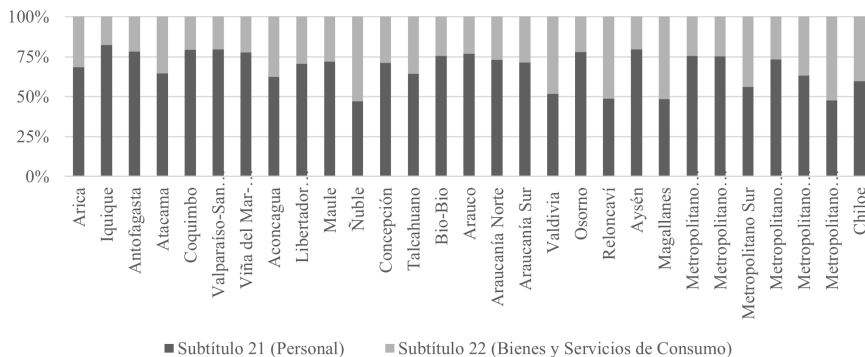
Si realizamos un análisis de la evolución porcentual de la asignación presupuestaria en el periodo estudiado podemos encontrar dos aumentos significativos en el caso del PRAIS, los años 2013 y 2016, con aumentos de 35,01% y 25,86% respectivamente. Los cuales de acuerdo con una entrevista realizada a un profesional del programa corresponderían al año 2013 a un aumento asociado a la calificación de víctimas de prisión política y tortura de la comisión presidencial Valech II, la cual agregó 9795 personas al total de sobrevivientes reconocidos por el Estado, llegando a 38.254 personas (Observatorio de Derechos Humanos UDP, 2011). Y en 2016 debido a movilizaciones de agrupaciones de víctimas de violaciones de Derechos Humanos en la dictadura militar que demandaban un aumento sustantivo al financiamiento del PRAIS, esto se puede apreciar en el Gráfico N°2. Por otro lado, en el periodo de 2007 a 2012 en promedio la evolución correspondió a un 4,06%, de 2014 a 2015 un 3%, y entre 2017 y 2022 un 2,43%. Así, podemos afirmar que la asignación presupuestaria del PRAIS tiende al incrementalismo.

Gráfico N°2 Variación % SRA y PRAIS 2006–2022

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A DATOS PRESUPUESTARIOS DE PRAIS Y DIPRES

En lo referente al análisis por subtítulo de gasto se puede apreciar que es preponderante el subtítulo 21, personal, por sobre el 22, bienes y servicios de consumo, en prácticamente todos los servicios de salud, con excepción de Ñuble, Reloncaví, Magallanes y Metropolitano Sur Oriente. Esto se puede apreciar en el Gráfico N°3. Finalmente, si realizamos un análisis por servicio de salud para ver cómo está distribuido el presupuesto por región podemos apreciar que este se concentra en la región Metropolitana en un 22,62%, Bio-Bio en un 14,86%, Valparaíso en un 11,97%, Maule en un 6,31% y Araucanía en un 6,08%. En el Gráfico N°4 se puede encontrar una representación pormenorizada por servicio de salud, siendo el promedio de 3,45%.

Gráfico N°3 Distribución del Presupuesto por Subtítulos al año 2022



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A DATOS PRESUPUESTARIOS PRAIS

Gráfico N°4 Distribución del Presupuesto 2022 por Servicio de Salud



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A DATOS PRESUPUESTARIOS PRAIS

CONCLUSIONES

De acuerdo con los datos y la información recabada mediante la entrevista nos es posible afirmar lo siguiente:

- La evolución presupuestaria de este programa es un claro ejemplo de incrementalismo presupuestario acrítico en el cual no se ha realizado una evaluación con perspectiva de Derechos Humanos por parte de la Dirección de Presupuestos.
- Los incrementos significativos en el presupuesto ocurrieron debido a la movilización activa de las organizaciones de Derechos Humanos y no por burócratas en busca de rentas.
- La disminución en la relevancia del presupuesto del PRAIS con respecto al de la Subsecretaría de Redes Asistenciales no cuenta con un componente político, al ser transversal en cuatro gobiernos de distintas coaliciones políticas (Concertación de Partidos por la Democracia, Alianza por Chile, Nueva Mayoría y Chile Vamos), dos de centro izquierda y dos de derecha.

Esto nos lleva finalmente a concluir que los diferentes gobiernos, desde el presidido por Ricardo Lagos, pasando por el primer y segundo mandato de Michelle Bachelet y Sebastián Piñera han cumplido el compromiso adquirido correspondiente a la progresividad y de no regresividad en el cumplimiento de las garantías relacionadas a la reparación, pero esto no se ha relacionado a una evaluación del financiamiento del programa. Por esto coincidimos con lo ya aseverado por Jorquera, y otros (2020, pág. 1778) cuando dicen que el PRAIS se encuentra desfinanciado y que su forma de evaluación de financiamiento debe ser repensada para, de acuerdo con este artículo, superar esta perspectiva incrementalista e implementar de manera efectiva la perspectiva de Derechos Humanos en el ámbito de presupuesto público. Una perspectiva que haga efectivo el uso máximo de los recursos disponibles para programas de reparación tan importantes como este.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACNUDH; IBP. (2017). *Haciendo realidad los derechos humanos a través de los presupuestos gubernamentales*. Ginebra, Suiza: ONU.
- Balakrishnan, R., Heintz, J. y Elson, D. (2016). *Rethinking Economic Policy for Social Justice: The radical potential of human rights*. New York, USA: Routledge.
- Borzutzky, S. (2017). *Human Rights Policies in Chile: The Unfinished Struggle for Truth and Justice*. Pittsburgh, Pennsylvania, USA: Palgrave Macmillan.
- Buchanan, J. y Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Buchanan, J. y Tullock, G. (1977). The Expanding Public Sector. *Public Choice*, pp. 147–150.
- Congreso Nacional. (2004). *Ley 19.980*. Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional.
- Dávila, M. (2020). *Presidencialismo a la chilena. Coaliciones y cooperación política, 1990–2018*. Santiago de Chile: Universitaria.
- Ffrench-Davis, R. (2018). *Reformas Económicas en Chile. 1973–2017*. Santiago de Chile: Taurus.
- Jorquera, M., Madariaga, C., Burrone, M., Tapia, E., Colantonio, L. y Alvarado, R. (2020). Estudio descriptivo de mortalidad en sobrevivientes de tortura y prisión política en el periodo de la dictadura militar en Chile, 1973–1990. *Revista Médica de Chile*, pp. 1773–1780.
- Le Maux, B. y Zhang, W. (2013). Does political fragmentation lead to budgetary incrementalism? An empirical test on the French local public sector. *Papers in Regional Science*, pp. 535–555.
- Lindblom, C. (1959). The Science of “Muddling Through”. *Public Administration Review*, 79–88.
- Lira, E. y Loveman, B. (2005). *Políticas de Reparación. Chile 1990–2004*. Santiago de Chile: LOM.
- Martner, G. (2004). *Planificación y presupuesto por programas*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Atherton.
- Profesional Coordinación Nacional PRAIS, 1 (21 de Octubre de 2021). Entrevista 21 de Octubre 2021 (R. Rivera, Entrevistador).
- Segovia, A. (2006). Financing reparations programs: reflections from international experience. En P. d. Greiff, *The Handbook of reparations* (pp. 650–675). Oxford: Oxford University Press.
- Wildavsky, A. (1964). *The politics of the budgetary process*. Little, Brown: Boston, Massachusetts.
- Wise, L. R. (2004). Bureaucratic Posture: On the Need for a Composite Theory of Bureaucratic Behavior. *Public Administration Review*, pp. 669–680.