



Presupuesto 2003, Inversión Pública y Política Fiscal



El presupuesto del sector público es el principal instrumento de política fiscal con que cuenta el gobierno. De él se derivan consecuencias macroeconómicas de importancia, así como también el desglose de los planes de gasto respecto de diversas reparticiones sectoriales. El presente número de Fundamenta aborda ambos tipos de aspectos en su análisis del proyecto de Ley de Presupuesto para 2003, que actualmente se encuentra en trámite legislativo. En particular, en el ámbito macroeconómico interesa ver los efectos de supuestos alternativos en cuanto a las principales variables macroeconómicas sobre el resultado presupuestario proyectado, y las perspectivas de mediano plazo de las cuentas fiscales. En el caso sectorial, el análisis se concentra en la inversión pública en construcción.

I. Análisis Macroeconómico

En la confección del presupuesto del sector público para el año 2003, se ha supuesto un incremento real de los ingresos totales del Gobierno Central de un 5,5% real. Por su parte, los gastos que se proyectan en el Presupuesto del 2003, y que son compatibles con un superávit estructural de 1% -según estimaciones del Ministerio de Hacienda-, y que no incluyen las amortizaciones de la deuda pública, crecen un 4,3% en términos reales, en tanto el gasto con efecto macroeconómico crece un 3,4%, cifra que subiría a un 3,8% de aprobarse el Plan AUGE y el programa Chile Solidario.

Cuadro N°1**Proyección de Ingresos y Gastos
Presupuesto Público 2003**

	Millones de \$ de 2003	Porcentaje del PIB (%)	Variación (%) 2003/2002
Ingresos Corrientes	10,845,520	22.5	5.6
Ingresos de Operación	696,994	1.4	-3.6
Imposiciones Previsionales	718,960	1.5	3.5
Ingresos Tributarios Netos	8,336,278	17.3	5.5
Ingresos Netos del Cobre	447,182	0.9	40.1
Transferencias	90,252	0.2	2.8
Otros Ingresos	528,464	1.1	3.5
Operaciones Años Anteriores	27,388	0.1	-21.5
Ingresos de Capital	201,119	0.4	4.2
Venta de Activos	30,337	0.1	-7.2
Recuperación de Préstamos	170,782	0.4	6.5
Total de Ingresos	11,046,639	22.9	5.5
Gastos Corrientes	9,306,922	19.3	4.2
Gastos de Operación	2,808,172	5.8	1.2
Gastos de Capital	2,066,946	4.3	5.0
Inversión Real + Isar			
+ Transferencias de Capital	1,818,497	3.8	6.8
Total Gastos	11,373,869	23.6	4.3
Gasto con Efecto Macro	10,587,650	22.0	3.4
Gasto con Efecto Macro + Plan Auge y Chile Solidario	10,633,521	22.0	3.8

Estas cifras de aumentos reales en los ítems de ingresos y gastos del presupuesto para el 2003, descansan sobre algunos supuestos que resultan claves al momento de su elaboración. Dado que el presupuesto público se aprueba en términos nominales en el Congreso, cualquier desviación que se produzca a lo largo del año respecto de los supuestos, afecta automáticamente los ingresos públicos. Sin embargo, los gastos públicos no revisten un carácter de ajuste automático ante esta situación, por lo que resulta relevante tener aproximaciones sobre estos supuestos lo más realistas posible, en especial los de crecimiento de la economía y del precio del cobre, de manera de mantener los equilibrios fiscales dentro de los límites pretendidos. Sin ir muy lejos, el Ministerio de Hacienda estima que para el 2002 las diferencias que se dieron entre los supuestos macroeconómicos y las cifras de crecimiento y precio del cobre efectivas que se dieron por debajo de lo previsto, le significaron durante este año una merma de ingresos al Estado del orden de los \$ 573,000 millones, lo cual equivale a un 1,3% del producto. Para la generalidad de los analistas económicos, el presupuesto para el año 2003, si bien es el más austero en términos de crecimiento desde el año 1990, está confeccionado sobre la base de supuestos de crecimiento optimistas. Esto pone una nota de alerta que vale la pena analizar.

Cuadro N°2

Supuestos Macroeconómicos en el Presupuesto Público del 2003

PIB (tasa de variación real)	4.0%
Demanda Interna (tasa de variación real)	4.5%
Tipo de cambio observado	711.5
Precio Cobre	77.0

Si bien la regla del superávit fiscal estructural del 1% ha significado sin duda un avance en materia de aplicar una regla fija y transparente para controlar el aumento del gasto público, la efectividad de esta regla, en el sentido de aportar estabilidad y un rol contracíclico a la política fiscal, depende de que dicha regla se cumpla y sea creíble por todos los agentes, tanto nacionales como internacionales. En este punto hoy surgen ciertas aprehensiones legítimas, pues la percepción de muchos es que los déficit que se vienen acumulando podrían no ser tan «transitorios». Y estas aprehensiones vienen desde dos factores; el primero es que los supuestos con los que se confecciona año a año el presupuesto constituyan proyecciones más o menos realistas del verdadero desempeño de la economía, y segundo que los parámetros con los cuales se calcula la regla del superávit estructural sean los correctos.

1.1 Cuestionamientos a los Supuestos para el 2003.

El factor sobre el cual existen mayores objeciones en la confección del presupuesto del 2003, es el supuesto de crecimiento del producto para el próximo año. Esto es evidente si se compara la proyección del gobierno con aquellas de los analistas y académicos consultados por la encuesta mensual del Banco Central, las que arrojan un promedio de 3,3% de crecimiento del PIB durante 2003, con un mínimo de 2,5% y un máximo de 3,7%. Con la tasa media esperada por el mercado (encuesta) de 3,3%, el déficit del próximo año alcanzaría un 0,8% del PIB en lugar del 0,7% estimado en el proyecto de ley para el gobierno central (Cuadro N°5). Un escenario más pesimista, con un crecimiento del producto de 2,5% (mínimo de la encuesta), nos llevaría a un déficit fiscal de 1,0% del PIB (Cuadro N°4). Sin embargo, a este déficit habría que sumarle los fondos que se giraran del Fondo de Compensación del Cobre, los cuales se estiman en el proyecto del presupuesto del 2003 en US\$354 millones, equivalentes a un 0,5% del PIB. En suma, el déficit fiscal convencional proyectado en el presupuesto se eleva a 1,2% del PIB, en tanto que en los dos escenarios alternativos este déficit podría ubicarse entre 1,3% y 1,5% del PIB.

El resultado anterior también se puede sensibilizar respecto del supuesto relativo al precio del cobre. Si cambiamos el precio supuesto en el proyecto de presupuesto público de 77 centavos de dólar la libra, por el promedio observado durante 2002, que es 70 centavos la libra, el déficit público para el año 2003 sube adicionalmente en un 0,1% del PIB. Este resultado implicaría además un mayor uso de recursos provenientes del Fondo de Compensación del Cobre. Por otro lado, no parecen existir bases sólidas para proyectar un precio del cobre por encima de lo supuesto por el Ministerio de Hacienda.

En síntesis, en un escenario de crecimiento de la economía más acorde con lo que espera el mercado, el déficit fiscal podría oscilar entre un 0,8% y un 1,1% del PIB, en su medida convencional, y entre un 1,2% y un 1,7% si se incluye el uso de recursos del Fondo de Compensación del Cobre. Estas cifras, si bien no resultan alarmantes ni exageradamente distintas a las que el propio Ministerio de Hacienda está proyectando, conviene tenerlas en cuenta toda vez que pueden significar una acumulación en el tiempo de un déficit que puede resultar no tan «transitorio».

1.2 Regla del 1% Superávit Estructural

Respecto de los parámetros con que se construye la regla del 1% de superávit estructural, es destacable que este año se haya invitado a un grupo de expertos para entregar una estimación más acertada del «verdadero» producto potencial de la economía chilena y del precio de largo plazo del cobre. Esto le aporta transparencia a la regla de política fiscal. Este ejercicio arrojó que el crecimiento potencial del país se situará en 4,1% por los próximos cuatro años.

Sin embargo, la metodología usada por el Ministerio de Hacienda despierta algunas dudas, especialmente en cuanto al uso de algunos parámetros claves de lo que en la jerga técnica se conoce como la «función de producción agregada». En cálculos realizados en la Gerencia de Estudios de la CCHC que corrigen tales parámetros según la información directamente derivada de las cuentas nacionales, se concluye que el creci-

miento potencial del PIB se ubicaría en torno a 3,7%.

Si estos cálculos alternativos son correctos, entonces la regla del 1% de superávit estructural no se cumple en el presupuesto del 2003. Aunque la diferencia no es muy grande para un solo año, 0,3% del PIB, como ella persiste en el tiempo lleva a una acumulación de una situación que puede convertirse en deficitaria incluso para el concepto estructural del balance público.

1.3 Proyección de Mediano Plazo del Presupuesto

Ocupando la misma encuesta de expectativas económicas del Banco Central, que recoge una proyección promedio de crecimiento para el 2004 de 4,1%, llegamos a un déficit convencional de 1,5% del PIB en el 2004, lo que se compara con el 1,2% de déficit estimado por Hacienda.

Más allá de que los déficits convencionales estimados aquí superen al estimado por Hacienda para el 2004 y 2005, lo que sí resulta preocupante es que las proyecciones oficiales dan cuenta de un nivel de gastos en el 2004 y 2005 que harán que se rompa la regla del 1% del superávit estructural aún bajo los supuestos del gobierno. Según las cifras entregadas por la Dirección de Presupuestos, en el 2004 existiría un exceso de gastos de alrededor de US\$ 300 millones, situación que se repetiría en el 2005 con un exceso de gastos de alrededor de US\$ 33 millones, y que luego se revertiría teniendo una holgura importante el año 2006.

Cuadro N° 3

Escenario Base: Supuestos Ministerio de Hacienda

Año	Precio del		Superávit Efectivo	Superávit Estructural
	Cobre	Crecimiento		
2003	77	4.0%	-0.70%	1.00%
2004	84	5.2%	-1.20%	0.42%
2005	88	6.2%	-0.10%	0.94%
2006	88	5.6%	0.70%	1.54%

En términos de la regla del superávit fiscal, y basados en las cifras del Ministerio de Hacienda, se proyecta que el superávit estructural se reduciría a un 0,4% el 2004 y a un 0,9% el 2005, para luego recuperarse hasta un 1,5% el 2006. Si consideramos el crecimiento del PIB potencial calculado en la CCHC (3,7%), las cifras de superávit estructural se reducen a 0,7% en 2003, 0,2% en 2004, 0,7% en 2005, para luego subir hasta un 1,2% en 2006.

Cuadro N° 4

Escenario 1 CCHC: La economía mundial sigue estancada

Año	Precio del		Superávit	
	Cobre	Crecimiento	Efectivo	Estructural
2003	70	2.5%	-1.1%	0.8%
2004	77	4.0%	-1.8%	0.2%
2005	84	5.2%	-0.8%	0.7%
2006	88	6.0%	0.2%	1.2%

Cuadro N° 5

Escenario 2 CCHC: Comienza la recuperación

Año	Precio del		Superávit	
	Cobre	Crecimiento	Efectivo	Estructural
2003	77	3.3%	-0.8%	0.8%
2004	84	4.1%	-1.5%	0.2%
2005	88	6.2%	-0.4%	0.7%
2006	88	5.6%	0.5%	1.2%

El problema aparece más agudo en 2004, lo que se generaría a juicio de la autoridad, por una combinación de menores ingresos de operación y otros ingresos (básicamente por menores inlujos de privatizaciones y concesiones de obras públicas), en conjunto con un importante nivel de compromisos de gasto de arrastre en el mismo año. Las alternativas planteadas por la autoridad para superar esta situación son, o bien distribuir gastos de forma más pareja entre los años 2004 al 2006, dado que

en éste último se produce una importante holgura, o bien aumentar los ingresos de operación y los otros ingresos.

Las brechas entre el resultado estructural proyectado para 2004 y 2005, según nuestras estimaciones, y la meta del 1% de superávit estructural podrían resolverse apelando a la generación de mayores ingresos fiscales, por ejemplo, a través de la venta de activos públicos, con la idea de que la situación se revierte en el 2006. Sin embargo, esto tiene al menos dos riesgos. Uno de ellos es que las medidas que pudieran plantearse para aumentar los ingresos fiscales en estos dos años, podrían relacionarse más a un tema de resolver un problema de «caja» transitorio al Fisco, y no a generar mayores ingresos de manera permanente. El otro riesgo, viene del hecho de que la esperada recuperación en el resultado fiscal que el Gobierno está proyectando en el mediano plazo, no se dé debido a nuevos incrementos en el gasto en virtud de argumentos de economía política.

Frente a estos dos riesgos, más recomendable parece ser la ruta de trabajar desde ahora para aumentar el potencial de crecimiento de la economía que permita incrementar los ingresos del Fisco de manera sostenida. Esto se logra con medidas pro-crecimiento que apunten por el lado de la «oferta» (reducción de costos de producción adjudicables a regulaciones innecesarias o ineficientes), tal como las que están contempladas en la agenda del mismo nombre, más la re-gestación de un clima favorable a la inversión. En este sentido, es positivo que la mayor austeridad del presupuesto público haya sido lograda a través de reducciones en gastos corrientes y no por la vía de reducción de la inversión.

1.4 El problema de la deuda

La deuda total del Gobierno Central a junio de 2002 es de aproximadamente U\$S 10.500 millones, lo que representa el 17% del PIB. De este total, U\$S 6.700 millones es deuda interna en tanto que U\$S 3.800 millones son de deuda externa. Estos valores han mostrado un aumento de alrededor de U\$S 750 millones desde 1999, lo que es moderado si se considera que ha

sido un período de bajas tasas de crecimiento y de mayormente déficits en las cuentas públicas. Sin embargo, la proporción de deuda con respecto al PIB ha crecido desde un 13% en la misma fecha hasta el 17% actual, lo que se debe a que la deuda del Gobierno Central con el Banco Central (más de dos tercios del total) se encuentra denominada en dólares, por lo que se ha visto afectada debido al fuerte incremento exhibido por el tipo de cambio en el mismo período. Es de esperar que a partir del próximo año el efecto del tipo de cambio opere en forma inversa, disminuyendo la proporción de deuda respecto al PIB. Según la última información entregada por el ministro de Hacienda, la deuda pública consolidada entre Gobierno General, el Banco Central y las Empresas Públicas, en términos brutos, alcanzaba a junio de este año a un 44,1% del PIB¹. Sin embargo la posición financiera neta del Estado, que se determina de restar los activos financieros más líquidos de las deudas brutas, alcanza sólo a un 14,2%. Si sólo se consolida al Gobierno General con el Banco Central, la deuda pública bruta alcanzaría un 38,7%, en tanto que la deuda neta llegaría a sólo un 9,1%. Estos números revelan que la sustentabilidad de la deuda pública en el largo plazo está garantizada hasta ahora, más teniendo en cuenta que, aun con la corrección a la baja del PIB potencial, el superávit estructural sigue siendo positivo. Un aspecto que debiera preocupar al momento de realizar un análisis de la composición de la deuda del Gobierno, es la exposición que tendría la posición financiera del Estado al riesgo cambiario. Por un lado, vemos que el Gobierno Central tiene un endeudamiento bruto en dólares de US\$ 9.905 millones, de los cuales US\$ 6.077 millones corresponden a deuda con el Banco Central, US\$ 2.029 a la deuda por los bonos soberanos y US\$ 1.799 a préstamos varios con organismos multilaterales. De aumentar el tipo de cambio, el peso de este endeudamiento bruto del gobierno central sobre el PIB aumentaría. Por otra parte, el Banco Central tiene deuda en dólares equivalente a US\$ 1.012 millones que corresponden a depósitos fiscales, y tiene a su haber US\$ 15.223 millones en reservas internacionales, más la deuda en dólares que mantiene el fisco con el

instituto emisor.

Así, si consolidamos al Gobierno Central con el Banco Central, de acuerdo a la información de deuda pública entregada por el Ministerio de Hacienda, vemos que existe una posición de superávit neto en dólares equivalente a US\$ 11.395 millones, por lo que todo aumento en el tipo de cambio afecta positivamente la situación financiera consolidada. Sin embargo, a esta cifra debemos restar los pagarés reajustables en dólares del Banco Central, que en el informe entregado por Hacienda aparecen como una deuda en pesos, y que alcanzan un monto de US\$ 4.097 millones. Estos papeles se reajustan de acuerdo al tipo de cambio, y por lo tanto el stock de estos papeles (PRD) representan también una exposición al riesgo cambiario. Así, el consolidado entre el Gobierno Central y el Banco Central global arroja una posición superavitaria en dólares equivalente a US\$ 7.298 millones, o un 11,8% del PIB.

Con respecto al corto plazo, la situación se torna más difícil de evaluar. Si bien los vencimientos programados para los próximos cuatro años no significan una carga pesada (US\$ 700 millones anuales en promedio hasta el 2006), no se conoce la tasa de interés que devengan estas obligaciones, ni tampoco si es fija o flotante. La única información con que se cuenta por el momento es que la emisión de bonos soberanos, que representa el 53% de la deuda externa del gobierno central, fue emitida a tasa de interés fija, por lo que no existe riesgo de tasas de interés involucrado. El resto de la deuda externa del Gobierno, que corresponde a préstamos más pequeños con organismos multilaterales, ésta suscrita a tasas fijas y variables, habiendo en este último un cierto riesgo ante una recuperación de la economía mundial que empujaría las tasas de interés internacionales, subiendo las erogaciones de esta parte de la deuda hacia arriba, si bien ésta representa sólo un 17% del total de la deuda bruta del Gobierno Central.

¿Qué se proyecta hacia delante? Las nuevas emisiones de deuda contempladas en el proyecto de ley de presupuesto para el año 2003 por US\$ 1.500 millones, y la inminente autorización del Congreso para otorgar avales a empresas públicas por otros

¹ Esta deuda bruta consolidada, tiene en cuenta la existencia de doble contabilización en el caso de las deudas y los depósitos existentes entre el Gobierno Central, el Banco Central y las empresas públicas.

US\$ 1.500 millones, en conjunto implicarían el equivalente a un aumento bruto del 30% de la deuda pública actual. Sin embargo, este número también debe depurarse por dos razones. La primera, es que el 52% de la deuda pública que se contraerá el 2003 (US\$ 766,7 millones), va a pagar amortizaciones de deuda pública equivalente a un 7,2% del stock de deuda a junio de este año. Esto nos arroja un cifra de aumento en el endeudamiento neto de US\$ 733 millones, equivalente a un 1,1% del PIB.

La otra razón es que el aumento de endeudamiento de las empresas públicas avalado por el Tesoro Público, se convertirá en algunos casos en un aumento neto de deuda para financiar proyectos de inversión, como es el caso del Metro (US\$ 650 millones), de la Empresa de Ferrocarriles del Estado (US\$ 400 millones), y de Merval (US\$ 200 millones), en tanto que en otros casos este endeudamiento servirá para efectuar un re-

cambio de deuda histórica contraída a tasas de interés más altas por financiamiento a tasas de interés más bajas, como es el caso de Enami (US\$ 160 millones). Esto lleva a que el aumento del endeudamiento neto del Estado por avalar a estas empresas públicas será de US\$ 1.250 millones entre el 2003 y el 2006. Esto significará que en el 2003 habrá un aumento en la cifra de endeudamiento público bruto en torno a US\$ 833 millones, equivalentes a un 1,4% del PIB.

En resumen, el conjunto de estas cifras lleva a que el aumento neto de la deuda pública (gobierno central y empresas públicas con aval) alcanzará una cifra en torno a US\$ 1.617 millones en 2003, lo que representa un alza de un 15,3% en el stock de la deuda pública bruta, equivalente a una cifra cercana al 2,5% del PIB. Esto llevaría a que la deuda pública bruta del gobierno central se incremente a un 19,5% del PIB hacia fines del próximo año.

II. Presupuesto de Inversión Pública en construcción para el 2003

Recuadro

Metodología de análisis

Aunque en el presente análisis se considerarán las principales partidas de ingresos, el foco está puesto en aquellas partidas de gasto que representan inversión en obras, las que por lo general están contenidas en los Subtítulos 30, 31 y 33, que designan la Inversión Sectorial de Asignación Regional, la Inversión Real y las Transferencias de Capital, respectivamente.

En el Subtítulo de Inversión Real se excluyen aquellos ítems que estando clasificados como inversión, y que no constituyen directamente actividad en obras de construcción, tales como Requisitos de Inversión para Funcionamiento, Compra de Terrenos y Edificaciones, Estudios para Inversiones, Inversión en Informática, etc.

Por su parte, en el Subtítulo de Transferencias de Capital se incluyen sólo aquellas transferencias al sector privado y empresas que no están consideradas como partidas de la Ley de Presupuestos, siempre y cuando estén asociadas a proyectos de construcción, tales como los subsidios habitacionales, o las transferencias al METRO y el Merval, o los aportes Suplementarios por costo de capital adicional para el financiamiento de la construcción de infraestructura educacional para ampliar a jornada completa la enseñanza básica y media, por ejemplo.

Continuación Recuadro: Metodología de análisis

El análisis busca establecer el volumen de financiamiento disponible para inversión en obras contenido en el Proyecto de Ley de Presupuesto Público 2003, y el incremento (o disminución) que éste representa respecto del presupuesto aprobado para el presente año, tanto en términos nominales como reales. Se utiliza el presupuesto inicial y no el actualmente vigente para el 2002 después de los ajustes (recortes o suplementos presupuestarios) dispuestos durante este año por Hacienda, debido a que no se dispone de información detallada de éste para cada uno de los ministerios, y porque el presupuesto original refleja la intención de prioridades y política fiscal que tuvo el Ejecutivo al diseñarlo. Normalmente los presupuestos sufren ajustes durante el año, lo que seguramente ocurrirá también el 2003. Puesto que este análisis es ex ante, debemos comparar presupuesto original con original. Para un análisis histórico (ex post) seguramente convendría considerar los presupuestos efectivamente ejecutados.

Para una mejor visualización de los volúmenes de recursos dispuestos en el proyecto de Ley de Presupuesto éstos se han convertido a dólares usando una proyección de tipo de cambio de \$ 711.53, y de tasa de inflación de 3,4%, de acuerdo a los supuestos utilizados en la confección del proyecto de ley del Presupuesto Público para el 2003.

La inversión fiscal en programas que incluyen proyectos de construcción se concentra básicamente en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Ministerio de Obras Públicas y el Ministerio del Interior, cuya Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo es la responsable del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y programas tales como Mejoramiento de Barrios y Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal, no obstante lo cual numerosas otras reparticiones incluyen partidas de inversión en obras.

II.1 Ministerio de Vivienda y Urbanismo

El presupuesto propuesto para el MINVU contempla ingresos totales por US\$ 595,2 millones, lo que representa un incremento nominal en pesos del 3,7% respecto del presupuesto dispuesto para el presente año, ello pese a una disminución del Aporte Fiscal. Hay que acotar, en todo caso, que el Aporte Fiscal Libre tuvo un incremento nominal del 5%, siendo el Aporte Fiscal para Servicio de la Deuda Pública el ítem afectado por el recorte, recorte que aparece más que compensado

con un fuerte aumento de los ingresos de operación producto de la venta de Viviendas Básicas que el Ministerio mantiene en stock sin asignar, y un aumento de ingresos generados por los Intereses de la Cartera Hipotecaria de los SERVIUS. De acuerdo al supuesto de inflación considerado para este análisis, los incrementos nominales antes citados equivalen a variaciones reales de sólo un 0,3% y de un 1,5% para los Ingresos Totales y el Aporte Fiscal Libre, respectivamente.

Proyecto Ley de Presupuestos 2003 – Estimación de Ingresos MINUVU

	Presupuesto		% de Variación (en pesos)	
	MM \$	MM US \$	Nominal	Real
Ingresos Operación	75.819	106,6	426,0	409,0
Venta Bs. y Ss.	61.764	86,8	3.063,0	2.961,1
Intereses Cartera	13.237	18,6	342,8	328,5
Aporte Fiscal	303.036	425,9	-12,1	-14,9
Libre	302.662	425,4	5,0	1,6
Otros Ingresos	44.675	62,8	-9,7	-12,6
TOTAL INGRESOS MINUVU	423.529	595,2	3,7	0,3

En materia de gastos, las Transferencias de Capital, que incluyen los programas de subsidios habitacionales y los aportes al FNDR, concentran el 44,9%, seguidos por los gastos de Inversión Real, que representan 44,6%, a los que se suma otro 1% por concepto de Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR), en tanto que las partidas de Gasto Corriente dan cuenta de un 9%.

Desde el punto de vista de los items que dan origen a la ejecución de obras, los programas habitacionales concentran el 60,9% del gasto total del ministerio, con una inversión presupuestada de US\$ 362,5 millones, en tanto que los programas de obras de desarrollo urbano e infraestructura ascienden a US\$ 116,4 millones, con un 19,6% del gasto presupuestado. Estos niveles de inversión y la estructura del gasto representan importantes diferencias con el presupuesto de este año.

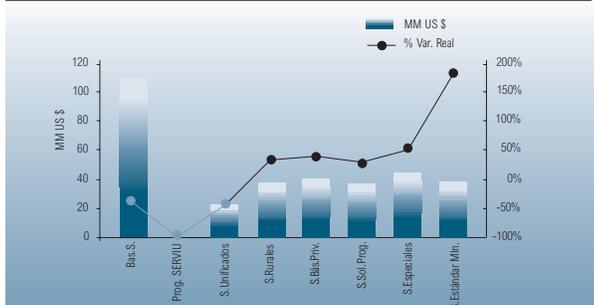
En efecto, en tanto las partidas ISAR e Inversión Real presentan drásticas reducciones de 75,2% y 14,4% real, respectivamente, las Transferencias de Capital registran un notable incremento del 57,6% real, debido a aumentos de los Aportes al Sector Privado vía los distintos programas de subsidios habitacionales, así como de Aportes a Organismos del Sector Público, como provisiones para Mejoramiento de Barrios y Desarrollo Urbano del FNDR.

A nivel de los items habitacionales, los programas de Viviendas SERVIU (Básicas y Progresivas) y de Subsidios Unificados experimentan una fuerte reducción, con variaciones reales negativas del 28,7% y 35,6%, respectivamente, en tanto crecen los presupuestos del resto de los programas de subsidios, con lo cual los programas de vivienda logran un incremento global del 0,9% nominal, equivalente a una caída real del 2,4%.

Proyecto Ley de Presupuestos 2003 – Ministerio de Vivienda y Urbanismo

	Presupuesto		% de Variación (en pesos)	
	MM \$	MM US \$	Nominal	Real
Gasto Corriente	38.042	53,5	2,0	-1,2
Programas de Vivienda	257.902	362,5	0,9	-2,4
Programas de Infraestructura	82.816	116,4	5,8	2,4
TOTAL INVERSIÓN EN OBRAS	340.718	478,9	2,0	-1,2
Transferencias FNDR (Des. Urbano)	12.498	17,6		
Transferencias FNDR (Mej. Barrios)	11.918	16,7		
Servicio de la Deuda	2.130	3,0	-91,2	-91,5
Otros Gastos de Capital	18.119	25,5	39,5	35,0
Resto	104	0,1	-39,5	-41,4
TOTAL PRESUPUESTO MINUVU	423.529	595,2	3,7	0,3

MINU 2003, Presupuesto Programas Habitacionales



La composición de los ítems de inversión por programas de vivienda refleja la decisión ya manifestada por el ministro del ramo de privilegiar el traspaso de responsabilidades de gestión y financiamiento habitacional al sector privado. Destaca el fuerte incremento de los recursos dispuestos para Subsidios Básicos de Gestión Privada, los Subsidios de Estándar Mínimo y los Subsidios Especiales, aunque debe considerarse que con los recursos de este último programa deben cancelarse en forma diferida los subsidios comprometidos en el programa extraordinario de mayo de este año.

En todo caso, siendo los programas de Vivienda Dinámica Sin Deuda, Fondos Concursables, Nueva Básica Privada y Movilidad Habitacional líneas de acción recientemente introducidas, no hay experiencia acumulada y se debiera esperar una implementación gradual de ellas en la oferta de mercado.

Contrariamente a lo que ocurre con el presupuesto de las lí-

neas de vivienda, los programas de desarrollo urbano presentan un importante incremento en los rubros de Pavimentación y Vialidad Urbana, y en el programa de Pavimentos Participativos, con lo cual se redondea un aumento presupuestario real del 2,4% para la inversión en proyectos de infraestructura, que logra compensar parcialmente la caída que se proyecta para la inversión en vivienda pública. Con todo, el total consolidado en proyectos de inversión en obras del ministerio para el 2003 arroja una variación nominal de un 2,0%, equivalente a una disminución real del 1,2%.

Hay que señalar que el presupuesto del presente año del MINU sufrió un rebaja, originado por un ajuste debido a una inflación menor a la proyectada originalmente, que representó un recorte de aproximadamente \$ 2.000 millones, que se estaría cubriendo principalmente con ítems que no afectan la inversión en obras, con excepción de un recorte menor en la partida del ISAR.

II.2 Ministerio de Obras Públicas

El proyecto de ley asigna al MOP un presupuesto global de US\$ 1.103 millones para el 2003. Esta cifra representa un incremento real del 6,5%. Para ello tuvo que incrementarse el Aporte Fiscal Libre, para compensar la fuerte caída que registran las partidas Otros Ingresos y los Ingresos de Operación, que disminuyen debido al traspaso de las plazas de peajes de las vías que empiezan a ser operadas por empresas concesionarias.

Proyecto Ley de Presupuestos 2003 - Estimación de Ingresos del MOP

	Presupuesto		% de Variación (en pesos)	
	MM \$	MM US \$	Nominal	Real
Gasto Corriente	55.994	78,7	1,3	-1,9
Aporte Fiscal	547.802	769,9	6,0	2,6
Ingresos de Operación	14.622	20,6	-50,6	-52,2
Transferencias	203.755	286,4	68,0	62,6
IVA Concesiones	113.100	159,0	55,8	50,8
Fondo de Infraestructura	90.655	127,4	86,2	80,2
Otros Ingresos	18.602	26,1	-53,0	-54,5
TOTAL INGRESOS MOP	784.789	1.103,4	10,0	6,5

Por otra parte, los ingresos por Transferencias registran un importante salto del 62,6% real, resultado de fuertes aumentos de traspasos para el pago de IVA de Concesiones de Obras Públicas y en los aportes obtenidos desde el Fondo de Infraestructura. Estos mayores recursos permitirán financiar una mayor Inversión Real, y mayores gastos por concepto de Inversiones Financieras y Transferencias de Capital.

El incremento de la inversión efectiva en obras con origen en

lapartida de Inversión Real resulta en parte afectado por la fuerte disminución que registra la Inversión Sectorial de Asignación Regional, partida que además se ve modificada en su composición, donde se asignan recursos ISAR a la Dirección de Obras Hidráulica por primera vez, y la inversión en proyectos de Agua Potable Rural, radicada hasta ahora en la Dirección de Planeamiento, así como el ISAR de la Dirección de Vialidad, se trasladan como provisiones del FNDR.

Proyecto Ley de Presupuestos 2003, Ministerio de Obras Públicas

	Presupuesto		% de Variación (en pesos)	
	MM \$	MM US \$	Nominal	Real
Gasto Corriente	55.994	78,7	1,3	-1,9
INVERSIÓN EN OBRAS	476.562	669,8	7,6	4,1
Resto Inversión Real	7.396	10,4	-59,9	-61,2
I.V.A. Concesiones	113.100	159,0	55,8	50,8
Expropiaciones Concesiones	50.063	70,4	52,5	47,6
Transferencias a METRO S.A.	54.271	76,3	43,0	38,4
Servicio de la Deuda Pública	21.157	38,2	-48,8	-50,5
Resto	247	0,3	18,0	14,1
TOTAL MOP	784.789	1.103,0	10,0	6,5

De este modo, el financiamiento disponible para la ejecución de obras del MOP alcanza a los US\$ 670 millones, el 58,7% de los cuales se radica en la Dirección de Vialidad, la que sufre una disminución presupuestaria del 0,7% en términos reales, y en un 26,7% en la Administración del Sistema de Concesiones, cuyo presupuesto para financiamiento de obras comple-

mentarias a los proyectos que solicita el MOP después que estos han sido adjudicados en concesión, crece en un 29,6%. Includido el ISAR, la Dirección de Obras Hidráulicas ve incrementado su presupuesto en un 15,5%, con lo que alcanza una participación del 9,2% del total disponible para obras dentro del Ministerio.

Proyecto Ley de Presupuestos 2003 – Presupuesto Inversión en Obras por Direcciones del MOP

	Presupuesto		% de Variación (en pesos)	
	MM \$	MM US \$	Nominal	Real
Arquitectura	3.256	4,6	61,7	56,5
Obras Hidráulicas	43.756	61,5	19,3	15,5
Vialidad	279.807	393,2	2,6	-0,7
Obras Portuarias	12.941	18,2	-0,5	-3,7
Aeropuertos	5.645	7,9	47,0	42,3
Concesiones	127.461	179,1	33,9	29,6
Resto	3.695	5,2	-81,1	-81,7
INVERSIÓN EN OBRAS	476.562	669,8	7,6	4,1

El presupuesto de la Dirección de Vialidad de este año sufrió un recorte de \$ 11.300 millones, en tanto que la contratación de obras con pagos diferidos significó traspasar para el presupuesto del presente año el pago de obras ejecutadas el 2001 por un monto total de aproximadamente \$ 50.000 millones, y traspasar para el presupuesto del próximo año pagos por \$ 44.000 millones. Este último tipo de ajuste no afecta los flujos de caja, pero sí el volumen de las obras que se pueden contratar con cargo al presupuesto vigente, por lo que deben

considerarse en las proyecciones de obras físicas. Se ha señalado que para no afectar tan drásticamente la continuidad de la actividad constructora y su efecto sobre el empleo, se ha acordado terminar gradualmente con el flujo de pagos diferidos, de modo que para el próximo año estaría contemplado contrataciones por \$ 27.000 millones que serían canceladas con cargo al presupuesto del 2004. Considerando los ajustes antes indicados, la inversión efectiva que eventualmente se materializaría el próximo año, sería la siguiente:

Proyecto Ley de Presupuestos 2003 – Presupuesto Inversión en Obras del MOP

	2002	2003	Nominal	Real
	MM de \$ cada año			
Presupuesto Inicial	442.834	476.562	7,6	4,1
Recorte Fiscal 2002	-11.322			
Presupuesto Ajustado (1)	431.512	476.562	10,4	6,9
Pagos Diferidos				
Desde 2001 a 2002	-50.000			
Desde 2002 a 2003	44.000	-44.000		
Presupuestos Ajustados (2)	425.512	432.562	1,7	-1,6
Desde 2003 a 2004		27.000		
Presupuestos Ajustados (3)	425.512	459.562	8,0	4,5
	MM US \$ Constantes			
Presupuestos Ajustados (3)	617,9	645,9	8,0	4,5

Completando el análisis de las partidas de gasto, la Inversión Financiera presenta un aumento que se explica por un diferencial entre el pago de expropiaciones del Sistema de Concesiones y la recuperación de estos pagos desde las Concesionarias. Las Transferencias de Capital registran también un fuerte incremento debido al traspaso de US\$ 76,3 millones a METRO S.A., y aumentos en las transferencias por Reintegro de Crédito-IVA a las Concesionarias, las que alcanzan casi los US\$ 160 millones.

El presupuesto de gastos se complementa con US\$ 78,7 millones de gasto corriente, US\$ 38,2 millones de Servicio de la Deuda Pública, y gastos menores, donde lo más incidente son los items de inversión real que no financian directamente la ejecución de obras.

II.3 Ministerio del Interior

En el marco del proceso de descentralización, el gobierno ha manifestado su intención de incrementar la participación de las regiones en las decisiones de inversión, para lo cual les está aumentando los recursos, al tiempo que se están reordenando los mecanismos presupuestarios a través de los cuales se destinan tales recursos, aumentando el FNDR y disminuyendo las asignaciones vía ISAR.

El FNDR 2003 está dotado con un presupuesto global de US\$ 316,6 millones, cifra que representa un incremento real en pesos de casi un 20%. Considerando sólo las partidas pertinentes, US\$ 290 millones del FNDR corresponden a programas que financian proyectos de inversión en obras de construcción, monto que supera en un 13,8% real (en pesos) a lo destinado este año por igual concepto.

La SUBDERE también es la responsable de los Programas de Mejoramiento de Barrios y de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal, a los que se asignan US\$ 39,2 millones y US\$ 13,4 millones respectivamente, ambos con disminuciones reales del orden del 26%, pero que en el primer caso, al ser complementado con la provisión FNDR, totaliza US\$ 56 millones y un incremento real del 6,2%.

En definitiva, el presupuesto del Ministerio del Interior para el próximo año contiene recursos por US\$ 362.2 millones para inversión en obras, un 9,9% real más que este año.

II.4 Otros recursos para inversión en obras

Pero no sólo los Ministerios de Vivienda, Obras Públicas e Interior contienen items de inversión en proyectos de construcción. A ellos debe agregarse diversas otras partidas distribuidas en distintos ministerios y programas. En conjunto, estos programas presupuestan una inversión en obras ascendente a otros US\$ 259,3 millones, monto que representa una caída real del 7,1% respecto de los fondos disponibles por estos conceptos para el presente año. Este retroceso se explica por menores presupuestos en la inversión en infraestructura educacional, que esta vez alcanza a los US\$ 142,7 millones, un 16,7% menos que los recursos disponibles este año para este programa, a raíz de que el Gobierno extendió hasta el 2010 el plazo para integrar a todos los estudiantes de enseñanza básica y media a un sistema de jornada completa; una disminución del 26,6% en el Programa de Mejoramiento Urbano; y 22,7% de menores recursos para el sector de justicia, recorte radicado en la inversión regional de ese ministerio.

II.5 Resumen de la Inversión Pública en construcción para el 2003

La siguiente Tabla resume la inversión pública en obras de construcción que es posible identificar en el proyecto de Ley de Presupuestos 2003 actualmente en discusión en el Congreso.

Hay que advertir que aparte de las transferencias al METRO y Merval, no está incluida la inversión de otras empresas públicas, ni las inversiones de METRO y Merval que exceden los montos a traspasar según el proyecto de presupuesto.

Proyecto Ley de Presupuestos 2003 – Inversión estimada en Obras de Construcción

Sector y Ministerio	Presupuesto		% de Variación (en pesos)	
	MM \$	MM US \$	Nominal	Real
OBRAS DE VIVIENDA	297.719	418,4	2,0	-1,3
Vivienda (Programas Habitacionales)	257.902	362,5	0,9	-2,4
Interior (FNDR, Mej. de Barrios)	39.817	56,0	9,7	6,2
OBRAS DE INFRAESTRUCTURA	1.016.069	1.428,0	7,9	4,4
Obras Públicas (OO. PP. y METRO)	530.832	746,0	10,4	6,9
Vivienda (Desarrollo Urbano)	82.816	116,4	5,8	2,4
Interior (FNDR, Mej. Urbano)	217.916	306,3	14,3	10,7
Educación (Inf. Jornada Completa)	101.545	142,7	-13,9	-16,7
Salud (Inversión Sectorial)	26.620	37,4	17,7	13,9
Justicia (incluye Min.Público)	7.771	10,9	-20,2	-22,7
Sec.Gral. de Gobierno (Inst.del Deporte)	5.866	8,2	16,1	12,3
Transportes (Merval)	10.100	14,2	53,1	48,1
Defensa D.G Aeronáutica Civil)	9.876	13,9	21,3	13,9
Tesoro Público (Bonif. Obras de Riego)	22.725	31,9	2,5	-0,8
TOTAL INVERSIÓN EN OBRAS	1.313.788	1.846,4	6,5	3,1

El consolidado así estructurado representa una carga de inversión en obras ascendente a US\$ 1.846,4 millones, inversión un 3,1% por sobre lo dispuesto en el presupuesto del 2002. Este resultado, sin embargo, se compone de una inversión en programas de vivienda pública del orden de US\$ 418 millones, un 1,3% inferior al presupuesto de este año en términos rea-

les, y US\$ 1.428 millones en obras de infraestructura, cifra que refleja un aumento real del 4,4 %.

En el consolidado antes detallado no se consideran los ajustes presupuestarios dispuestos en el transcurso del presente año ni los compromisos diferidos para ser pagados el 2003.

III. A modo de conclusión

Al analizar un presupuesto público para un año cualquiera y las proyecciones de las cuentas fiscales en el mediano plazo, se deben tener en cuenta diversos criterios de evaluación. En primer lugar, el presupuesto debe hacerse cargo de variados compromisos de gasto en áreas sociales y de bienes públicos en general (incluida infraestructura). En segundo término, en la medida de lo posible, el gasto total debe ser contracíclico (crecimiento del gasto más en relación con el crecimiento potencial de la economía que con el crecimiento efectivo). En tercer lugar, las políticas de gasto y tributos deben favorecer el crecimiento de la economía, por la vía de privilegiar gastos de inversión en lugar de gasto corriente (cuando haya conflictos entre ambos) y de no introducir nuevos impuestos distorsionadores. Y cuarto, el crecimiento del gasto y el balance fiscal deben tener un mínimo (o nulo) impacto al alza sobre las tasas de interés de mercado, de modo de no «robarle» espacio a la inversión privada. Estos criterios deben ser acompañados además de una máxima transparencia de toda la contabilidad fiscal (y semi-fiscal, como el Banco Central y las empresas públicas) y de mecanismos para verificar que las diversas partidas de gasto se están utilizando de buena forma.

¿Cumple el proyecto de ley de presupuesto 2003 con estos criterios? Probablemente sí, en el caso del primer criterio, aunque es evidente que algunos de los compromisos se han ido dilatando en el tiempo, como por ejemplo la implementación de la jornada escolar completa en el caso de la educación. En cuanto a la pro-ciclicidad, el foco en un balance estructural antes que contable pone justamente el acento en la holgura procíclica que se le ha impreso desde el 2000 a la política fiscal, situación que se me mantiene en el proyecto para 2003. La revisión que se hace en este Fundamenta sobre el gasto previsto en inversión en construcción da cuenta también del relativo sesgo a favor del gasto en esta área en lugar de gasto corriente.

Es en cambio respecto del cuarto criterio donde existen más dudas. El debate generado hace unos días sobre la opinión de algunos analistas externos en cuanto a la salud de las finanzas públicas en Chile, luego de conocida la intención del Ministerio de Hacienda por perseverar en una política fiscal que genera un déficit contable (gobierno central) por cuarta vez en cinco años. Es un hecho que la posición fiscal chilena no es tan glamorosa como en la época dorada de alto crecimiento. De una historia hasta 1998 de más de diez años de superávit al nivel del gobierno central, en los siguientes cinco (incluyendo 2003) observamos casi sólo déficits. Es cierto también que los ahorros previos del Tesoro han prácticamente desaparecido y que la deuda del mismo ha aumentado. Y del tiempo en que el gobierno colocaba un bono soberano con displicencia sólo para abrir mercado externo al sector privado porque «no necesitábamos los fondos», hemos pasado a colocar bonos para financiar un déficit fiscal «transitorio». Varios analistas estiman que un nuevo bono emitido en las actuales circunstancias podría colocarse con un spread de entre 250 a 300 pb, unos 40 a 50 pb por sobre los bonos actualmente vigentes. Esto implica un aumento potencial de medio punto porcentual en el costo del crédito externo para el país, lo que puede impactar de modo similar también las tasas de interés internas.

Es posible que esta sea una respuesta de mercado no sólo frente al manejo mismo de la política fiscal, sino también frente a la irritante incapacidad de la economía chilena para recuperar una senda de mayor crecimiento. Es la falta de crecimiento económico la que hace a las cuentas fiscales más frágiles y a los mercados más desconfiados y dudosos de una política fiscal otrora calificada como impecable. De ahí entonces que conviene recalcar que el foco del debate no debe ser únicamente si las cuentas fiscales son un poco más o un poco menos conservadoras, sino que, de manera prioritaria, qué puede y qué está haciendo el gobierno para poner al país por una senda de ma-

FUNDAMENTA es una publicación de la Cámara Chilena de la Construcción A.G. que busca desarrollar temas vinculados directa o indirectamente al sector con el propósito de contribuir al debate sobre crecimiento y desarrollo del país. Se autoriza su reproducción total o parcial siempre que se cite expresamente la fuente.

Para acceder a FUNDAMENTA y a los estudios de la Cámara Chilena de la Construcción A.G. por Internet, conéctese a: www.camaraconstruccion.cl

Director responsable: Felipe Morandé L.

yor crecimiento apenas la economía internacional comience a repuntar.

Una conclusión del análisis realizado en este Fundamenta, es que el Ministerio de Hacienda le ha impreso un cierto sesgo deficitario al proyecto de Ley de Presupuesto del 2003, al mantener un nivel de gasto fiscal elevado basado en supuestos optimistas respecto de las variables macroeconómicas más relevantes. Sin embargo, la situación no es grave. Si bien el déficit estimado aquí es mayor al proyectado por Hacienda, estas diferencias en las magnitudes están dentro de lo razonable, más aún teniendo en cuenta el ciclo adverso en que se encuentra actualmente la economía. Así mismo, si bien el Gobierno seguramente deberá en el futuro en frenar un costo más alto para sus nuevas emisiones de deuda, y el superávit estructural no será ya de un 1% sino más cercano al 0,8% del PIB, aun así las cuentas fiscales siguen bajo control y con un nivel de endeudamiento muy por debajo de los considerados críticos de acuerdo a los estándares internacionales.

¿Hace falta más en cuanto a lo meramente fiscal? La regla del 1% de superávit estructural corre un riesgo de desperfilamiento. Esto podría agravarse en el futuro dado que el propio gobierno anticipa que le será difícil alcanzar dicho resultado en 2004 en vista de una anticipada caída de ingresos propios para ese año (menos ingresos previstos por privatizaciones y concesiones). Para evitar que pierda totalmente su credibilidad, el gobierno podría plantear ahora mismo un mecanismo explícito de ajuste contingente de la ejecución del gasto público, de aquí hasta 2005, complementario a la regla del superávit estructural, que considere explícitamente la posibilidad de que no se den los supuestos respecto del crecimiento de la actividad económica y la inflación.