



Presupuesto Público 2005

El Proyecto de Ley de Presupuesto Público 2005 contempla un incremento del gasto gubernamental coherente con la meta de un superávit estructural de 1% del PIB. Para el sector de la construcción las cifras presupuestarias son más alentadoras que en años anteriores, con un crecimiento de la inversión en construcción de 3,6% y 2,9% de parte del MINVU y del MOP, respectivamente, en tanto que este incremento alcanza a más de 7% en el caso de otros programas públicos.

I. Introducción

El análisis acucioso de las finanzas del sector público es una tarea que el sector privado no debe dejar de realizar, pues la *accountability* (rendición de cuentas) en el manejo de las finanzas públicas depende no tan sólo de la mayor información que entregue la autoridad pública, cuestión que por lo demás se viene mejorando en los últimos años, sino que también depende de que el sector privado examine dicha información y levante las señales de alerta donde corresponda.

En este sentido, la Cámara Chilena de la Construcción viene realizando desde hace algunos años un análisis técnico acabado de la información contenida en el Proyecto de Ley del Presupuesto Público, cuando éste se encuentra en su discusión parlamentaria. Ello, no sólo con el fin de dar a conocer el contenido de dicho presupuesto entre sus asociados, sino que también para dar a conocer a un público más general el análisis que nuestra entidad gremial realiza de dicho presupuesto, tanto a nivel macro como a nivel de los programas de mayor interés para la actividad de la construcción.

En la primera parte de este documento, se lleva a cabo un análisis detallado de los aspectos macroeconómicos, tanto de la ejecución proyectada para el presupuesto público global de este año, como también de los principales contenidos del Proyecto de Ley de Presupuesto actualmente en discusión en el Congreso. Se realiza además un examen a las proyecciones de mediano plazo para las finanzas del sector público y a las cifras de endeudamiento público. La segunda parte del documento, en tanto, se centra en el análisis de los recursos que dicho proyecto de ley dispone para programas y/o proyectos de inversión en obras de construcción para 2005, realizando la comparación de dichos recursos con los asignados en la Ley de Presupuestos del sector público 2004.

Tabla 1
Supuestos y proyecciones macroeconómicas 2004

	Ley Ppto. 2004	Proy. MH oct. 2004	Proy. CCHc oct. 2004
Crec. PIB (%)	4,4	5,1	5,4
Crec. Demanda Interna (%)	5,4	5,5	5,3
IPC (var. % dic. a dic.)	3,0	3,1	2,8
IPC (var. % prom.)	2,4	1,1	1,1
Tipo de cambio (\$/US\$)	660	617	612
Precio Cobre BML (US\$/lb)	83	125	127

Fuente: Dirección de Presupuesto y Elaboración Propia.

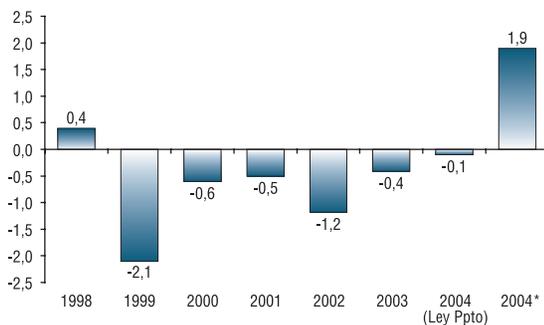
Cabe considerar que a partir de este año se realiza una nueva formulación presupuestaria y se presenta una redefinición de los clasificadores de ingresos y gastos en una versión más simplificada, que en nuestra opinión aparece como más comprensible, pero con la cual se produce una pérdida de información para un análisis más detallado, cuestión que se presenta y se discute en mayor profundidad en el Recuadro N°2 de este Fundamenta.

II. Aspectos macroeconómicos

1. Desempeño Fiscal en 2004

El desempeño de las variables macroeconómicas durante el presente año ha sido muy positivo respecto de los supuestos originales con los que se construyó el presupuesto fiscal 2004 a fines del año pasado, lo que ha llevado a las autoridades del Ministerio de Hacienda (MH) a proyectar un superávit fiscal de 1,9% del PIB para este año, resultado muy superior a la proyección original de un déficit de 0,1% del PIB.

Gráfico 1: Balance Efectivo Gobierno Central (como % PIB)



Fuente: Dirección de Presupuestos.
* Cifras estimadas por MH.

La Dirección de Presupuestos (DIPRES) presentó, en el Informe de Finanzas Públicas de octubre pasado, sus proyecciones más recientes para el sector público en 2004. En este informe, que todos los años acompaña al Proyecto de Ley del Presupuesto Público, el MH proyectó que los ingresos fiscales crecerán este año 16% real, comparado con el 4,4% estimado inicialmente¹, en tanto que el gasto público lo hará 4,5%, 0,5 puntos porcentuales más que lo estimado originalmente.

Claramente, el factor que ha jugado más a favor de este resultado, en especial para los ingresos públicos, es el precio alcanzado por la libra de cobre en los mercados internacionales. Originalmente se proyectó un precio promedio para el año de US\$/lb 83, en circunstancias que al mes de octubre recién pasado éste alcanzó US\$/lb 127,6 como promedio para el año. De tal magnitud es el impacto de este mayor precio del metal rojo sobre los ingresos públicos, que el MH calcula que, del total de ingresos fiscales adicionales que proyectan recibir en 2004, el 99% de éstos, unos US\$ 1.856 millones, corresponden a ingresos provenientes del cobre.

El desempeño de las variables macroeconómicas domésticas, en tanto, tendrá efectos diversos sobre los ingresos públicos en 2004. Por un lado, el crecimiento esperado del PIB y la demanda interna para este año resultará ser mejor que el proyectado en la Ley de Presupuesto, lo que afecta positivamente los ingresos fiscales, en tanto que la inflación promedio proyectada para 2004, al ser menor que la que se supuso en la construcción del presupuesto público, tendrá un efecto negativo en los resultados esperados inicialmente. Por su parte, como ya se mencionó, la DIPRES proyecta que el gasto fiscal crecerá 4,5% real este año, cifra superior al crecimiento de 4,0% establecido en la Ley de Presupuesto Público 2004. Este mayor crecimiento, no obstante, se enmarca dentro de la forma de operar de la regla de 1% de superávit estructural. Ello en circunstancias que, de acuerdo a las autoridades del MH, los ingresos públicos estructurales habrían crecido este año más allá de los presupuestado, permitiendo con ello un incremento del límite de expansión del gasto público. Este llamado "componente no cíclico" que afecta positivamente

¹ Esta estimación se hizo teniendo en cuenta el efecto negativo sobre los ingresos fiscales que tendría la entrada en vigencia del tratado de libre comercio con Estados Unidos.

Tabla 2
Ingresos Gobierno Central Consolidado
(cifras en millones de pesos de 2004)

	Proy. 2004	Diferencia con Ley Ppto. 2004
Total ingresos	12.516.050	1.149.921
De transacciones que afectan el patrimonio neto	12.497.275	1.145.308
Ingresos Tributarios Netos	8.820.069	-8.440
Cobre Bruto	1.804.751	1.132.571
Imposiciones Previsionales	828.716	5.322
Donaciones	69.325	-18.064
Rentas de la Propiedad	248.204	-15.330
Ingresos de Operación	364.118	18.130
Otros Ingresos	362.092	31.119
De transacciones en activos no financieros	18.775	4.613
Venta de Activos Físicos	18.775	4.613

Fuente: Dirección de Presupuestos.

a los ingresos fiscales este año, se asocia a mayores ventas físicas de CODELCO, en particular del stock “regulador” acumulado durante 2003 y que fuera puesto a venta en el mercado durante 2004. Este punto se aborda con mayor profundidad en el Recuadro N°1 de este Fundamenta.

Con todo, el superávit efectivo sobre base devengada para el Gobierno Central Consolidado, de acuerdo a la nueva metodología en que se presentan las cifras fiscales, alcanzará a 1,9% del PIB este año, cercano a los US\$ 1.800 millones, en tanto que el superávit estructural llegará a 1% del PIB de tendencia.

Recuadro 1: Los Efectos del Cobre sobre las Finanzas Públicas

El devenir del precio del cobre ha sido siempre un factor determinante en la finanzas públicas en Chile. Es por ello que, como una forma de estabilizar los ingresos fiscales por concepto de las ventas de cobre ante las fluctuaciones del precio del metal rojo en los mercados internacionales, en 1985 se creó el Fondo de Compensación de los Ingresos del Cobre (FCC), establecido como parte del primer crédito de ajuste estructural (SAL I), suscrito entre el Gobierno de Chile y el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. El mecanismo general de funcionamiento del FCC establece que, dependiendo de cómo se comporte el precio internacional del metal, el Fisco tendrá que realizar depósitos en dicho Fondo o bien tendrá derecho a girar con cargo a éste, según si el valor externo va en alza o a la baja.

Sin embargo, la instauración de la regla del 1% del superávit estructural a partir del 2001 vino a traer un elemento adicional y complementario al FCC, estableciendo una guía para la autoridad fiscal que la orienta respecto de los recursos a acumular o desacumular en dicho fondo y de los montos que puede girar del mismo. Así, de resultar un precio efectivo del cobre mayor al establecido como referencia para el FCC, los ingresos del Gobierno aumentan a su vez, pero éste puede girar recursos del Fondo sólo con el objetivo de prepagar deuda pública. En tanto, si el precio efectivo resulta ser menor que el de referencia, la autoridad fiscal puede girar recursos para financiar sus gastos corrientes y de capital. Así, pese a que el ciclo del precio del cobre determina también en buena parte el ciclo de los ingresos fiscales, el gasto del Gobierno bajo la regla del superávit estructural se ha desvinculado fuertemente del ciclo del precio del metal rojo.

En la actualidad, para la operación de la regla del 1% de superávit estructural se establece todos los años un precio de referencia o de largo plazo para la libra de cobre de acuerdo al consenso de un grupo de expertos independientes de la autoridad fiscal^a. Dicho precio juega dos papeles importantes, siendo el primero de ellos el de servir de referencia para la operación del FCC^b. El segundo rol que juega, es el de ser uno los parámetros claves en la determinación de los ingresos de tendencia o estructurales del Gobierno Central Consolidado. La evolución de dichos ingresos estructurales determina a su vez la evolución del gasto público. El llamado “efecto cíclico” asociado a los ingresos públicos provenientes del cobre afectan el resultado el balance público efectivo, pero no determinan cambios en el nivel de gasto del Gobierno Central, el que, como ya se mencionó, sólo se afecta ante cambios

a. Anteriormente este precio lo determinaban las autoridades del Ministerio de Hacienda, y era sujeto de revisión cada tres meses.

b. En término simples, cuando el precio efectivo de la libra de cobre en la Bolsa de Metales de Londres excede el precio de referencia del FCC, las ventas de CODELCO a dicho precio se acumulan en el fondo.

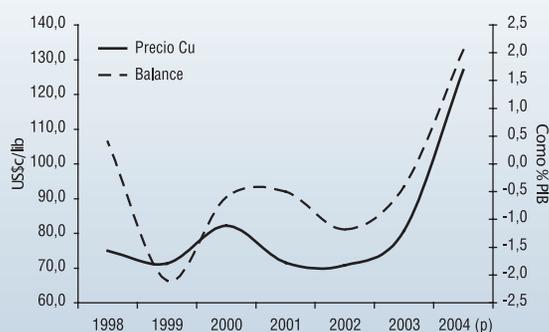
continuación Recuadro 1

en los ingresos públicos estructurales. Dicho componente cíclico se produce ante las diferencias entre el precio efectivo de la libra de cobre y aquella de referencia de largo plazo establecida en el FCC. Como se observa en el gráfico 1.1, existe una relación casi determinante entre el precio de la libra de cobre y el balance efectivo de las cuentas fiscales. Sin ir más allá, el MH estima que los mayores ingresos que entrarán a las arcas fiscales durante este año, respecto de lo presupuestado al momento de elaborar el presupuesto, serán casi enteramente resultado de los mayores ingresos provenientes del cobre.

Por su parte, los "efectos no cíclicos" asociados a los ingresos del cobre provienen de las diferencias entre el volumen estimado de ventas físicas de CODELCO en la confección del presupuesto público, las que se suponen alineadas con los flujos de producción, y las ventas efectivamente realizadas. Dichas diferencias afectan no sólo el resultado del balance público, sino que además influyen en los ingresos estructurales y el límite de gasto que el Gobierno Central se auto impone bajo la regla del superávit estructural.

El año 2003 hubo cerca de 342.000 TM menos de ventas de cobre por parte de CODELCO respecto de lo que el MH supuso cuando se elaboró el presupuesto para ese año, lo que sumado a los negativos efectos sobre la recaudación tributaria que tuvieron la entrada en vigencia del tratado de libre comercio con Europa y la negativa operación renta de ese año, llevaron a una disminución de los ingresos estructurales del gobierno. Frente a ello la autoridad de Hacienda decidió reducir el límite de expansión del gasto público durante ese año, traduciéndose finalmente en una expansión del gasto de 1,5% real, en vez del 3,6% original. En 2004, en tanto, ha sucedido exactamente lo contrario, exhibiéndose un mayor volumen de ventas por parte de CODELCO, de más de 217.000 TM de acuerdo a estimaciones de la DIPRES. Esto hace aumentar el límite de gasto permitido para este año en 0,5% más que lo estimado inicialmente en el presupuesto.

Gráfico 1.1: Balance fiscal y precio cobre



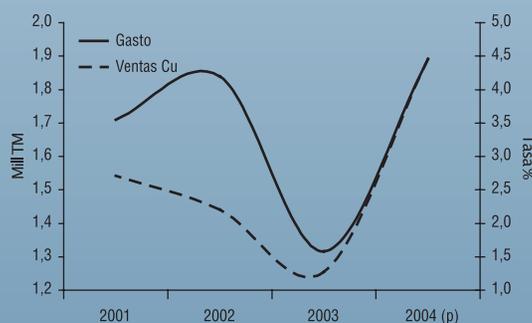
Fuente: Dirección de Presupuestos y Banco Central de Chile.

Tabla 1.1 Ventas físicas Codelco (TM)

	TM	Var. anual	Var. anual (TM)
2002 Efect	1.441.493		
2003 Ppto	1.596.120	11%	154.627
Efect	1.254.057	-13%	-187.436
2004 Ppto	1.675.013	34%	420.956
Proy	1.892.029	51%	637.972

Fuente: Dirección de Presupuestos y elaboración propia.

Gráfico 1.2: Crecimiento del gasto Gobierno Central y ventas físicas de Codelco



Fuente: Dirección de Presupuestos y elaboración propia.

Tabla 3
Proyección escenario macroeconómico 2005

	Proy. Ley Ppto. 2005	Encuesta Exp. BC (oct. 2004)	IPOM (sep. 2004)	CChC (oct. 2004)
Crec. PIB (%)	5,2	5	4,5 - 5,5	5,4
Crec.Demanda Interna (%)	6,6	nd	6,3	6,3
IPC prom (var. %)	2,5	3,0	3,0	3,0
Precio Cobre (US\$/lb)	110	nd	115	114
Tipo de cambio (\$/US\$)	625	615	nd	600

Fuente: Dirección de Presupuestos, Banco Central y elaboración propia.

Tabla 4
Gasto Gobierno Central Consolidado 2005

	Mill. US\$	Como % PIB	Var. 2005/2004
Total gastos	19.795	20,5	5,5
De transacciones que afectan el patrimonio neto (Gasto Corriente)	16.615	17,2	5,9
De transacciones en activos no financieros (Gastos de Capital)	3.179	3,3	3,8

Fuente: Dirección de Presupuesto y Elaboración Propia.

2. Proyecto de Ley de Presupuesto 2005

Entorno macroeconómico

El proyecto de Ley de Presupuesto 2005 se construyó suponiendo que el crecimiento del PIB tendencial de la economía y el precio de largo plazo de la libra de cobre son de 4,2% y US\$ 93 en 2005, respectivamente. Los valores de estos parámetros clave en la determinación del presupuesto público llevan a una proyección de crecimiento de los ingresos estructurales del sector público de 5,4% el próximo año, de acuerdo a las autoridades del MH, y representan el límite superior sobre el cual se fijó la expansión de los gastos del sector público el próximo año.

Con respecto al entorno macroeconómico para el próximo año, los supuestos sobre los cuales se construyó el proyecto de la Ley de Presupuesto 2005 son los de un crecimiento de la economía algo menor al de este año, y una demanda interna expandiéndose por encima del 6% anual. Supone además un tipo de cambio observado algo mayor que los actuales niveles, indicando con ello que se espera que el escenario externo favorable continúe en 2005, si bien con una intensidad menor a la exhibida en 2004. En general, estos supuestos coinciden con las proyecciones hechas por el Banco Central en su reciente Informe de Política Monetaria de septiembre, con las percepciones de mercado recogidas por la encuesta de expectativas del instituto emisor y, salvo pequeñas diferencias, con las propias proyecciones de la CChC.

Las principales cifras del Presupuesto 2005

El Proyecto de Ley de Presupuesto para 2005 estipula un incremento del gasto público de 5,5% en relación a la ejecución de gastos proyectada por el MH para este año, mientras que los ingresos fiscales lo harían en 2,2% real. Esto permite proyectar un balance positivo para las cuentas públicas el próximo año, el que alcanzaría, según nuestros cálculos, a 1,3% del PIB en base devengada, equivalente a US\$ 1.182 millones, y de 1,0% en su versión estructural.

El detalle de las cifras entregadas por la DIPRES a comienzos de octubre pasado, de acuerdo al nuevo clasificador presupuestario, señala que de los \$12.371.724 millones de gasto proyectado para 2005, \$11.863.625 millones corresponderán a los gastos del Gobierno Central Presupuestario, de acuerdo al porcentaje promedio histórico de ejecución de gastos.

El fuerte del crecimiento de 5,5% en los gastos totales provendrá del aumento de 5,9% en los gastos corrientes, en tanto que los gastos de capital crecerán 3,8%. De acuerdo a información del MH, en esta diferencia de expansión de los gastos subyace la dinámica de reformas clave actualmente en marcha, tales como la reformas educacional y judicial, en las cuales ya se habría materializado el grueso de los recursos en inversión en establecimientos educacionales y juzgados. De esta forma, en el presupuesto 2005 se comienza a reflejar la expansión del gasto corriente necesario para operar estos sistemas reformados.

Con estas cifras de expansión del gasto en 2005, el tamaño del Gobierno Central Consolidado, es decir presupuestario y extra presupuestario, se mantendría constante respecto de los niveles alcanzados desde el año 2003. Cabe destacar que éstos resultan menores que las cifras alcanzadas entre los años 2000 y 2002, como consecuencia de la contraciclicidad de la regla fiscal. Esta lleva a que en períodos de contracción del ciclo económico (2000-2002), los gastos públicos tiendan a crecer a un ritmo superior a lo que lo hace la economía como un todo, aumentando en el margen el tamaño del sector público, ocurriendo lo contrario en los períodos de expansión del ciclo (2003-2005).

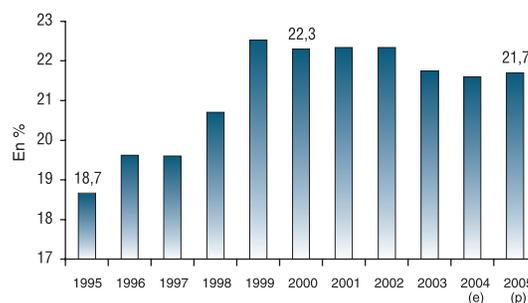
Con todo, el tamaño que el Gobierno Central Total alcanzará el próximo año es levemente inferior al registrado a fines de la década de los ochenta, y superior al promedio registrado en la década de los noventa.

Por el lado de los ingresos fiscales, para los cuales el MH proyecta una expansión real de 2,2% para el próximo año, el 97,5% de éstos corresponderán a ingresos del sector público presupuestario. El componente más dinámico de los ingresos será la recaudación tributaria, mientras que, por el contrario, para los ingresos provenientes del cobre se espera una caída sustantiva desde los

3 mil millones de dólares estimado para 2004 a 2,1 mil millones el próximo año. Esto último se le atribuye a la disminución esperada para la cotización de la libra de cobre, y a la alineación de las ventas de CODELCO con su flujo de producción.

Como información complementaria, los principales pasivos contingentes del Gobierno Central², como son la garantía estatal de pensión mínima y la garantía estatal por el sistema de concesiones, le implicarán al Estado un desembolso de recursos del orden de 0,1% de PIB el próximo año.

Gráfico 2: Tamaño del Gobierno Central Total (como % PIB)



Fuente: Dirección de Presupuestos y elaboración propia.

Tabla 5
Ingresos Gobierno Central Consolidado

	2004 (p)	Presupuesto 2005	
	Crecimiento %	Millones \$	Crecimiento %
TOTAL INGRESOS	16,6	13.111.126	2,2
DE TRANSACCIONES QUE AFECTAN EL PATRIMONIO NETO	16,9	13.067.523	2,0
Ingresos Tributarios Netos	7,4	9.890.294	9,4
Cobre Bruto	314,0	1.287.607	-30,4
Imposiciones Previsionales	12,6	867.658	2,1
Donaciones	-27,4	71.084	0,0
Rentas de la Propiedad	-14,2	260.302	2,3
Ingresos de Operación	-8,4	375.375	0,6
Otros Ingresos	-30,6	315.203	-15,1
DE TRANSACCIONES EN ACTIVOS NO FINANCIEROS	65,1	43.603	126,6
Venta de Activos Físicos	65,1	43.603	126,6

Fuente: Dirección de Presupuestos y elaboración propia.

² Son aquellas obligaciones para el Fisco que pueden o no llegar a ser exigibles, según ocurran ciertos hechos o no. Por esta razón, en el Presupuesto 2005 no se realizan provisiones para enfrentar estos gastos, si bien la autoridad fiscal espera que la meta de 1% de superávit estructural se convierta en la provisión agregada para hacer frente estas posibles contingencias en el futuro.

Recuadro 2: Principales cambios metodológicos en las nuevas cifras fiscales

A partir de este año, la DIPRES comenzó a informar la contabilidad de las cuentas públicas en base devengada, de acuerdo a un estándar propuesto por el Manual de Estadísticas Fiscales del Fondo Monetario Internacional de 2001 (MEFP 2001).

Tras un acalorado debate público respecto de la idoneidad de las cifras fiscales en Chile para reflejar la “verdadera” situación de las cuentas públicas, y de la “incapacidad de poder compararlas” con las cifras fiscales en otros países, el año 2002 el Ministerio de Hacienda comunicó al FMI su intención de revisar su metodología de elaboración de estadísticas fiscales, con el objetivo de unificar la presentación de las estadísticas oficiales con aquellas contenidas en los informes del Fondo. A partir de esto, se estableció una serie de acuerdos con el FMI que involucraban la aplicación, en varias etapas, de los criterios del nuevo MEFP 2001 en la elaboración de cifras oficiales para Chile a contar del año 2004.

Las diferencias fundamentales entre la contabilidad tradicional, en base caja, con la nueva contabilidad sobre base devengada, son básicamente dos. En primer lugar, la contabilidad en base caja registra las transacciones en el momento en que se efectúa el pago por parte del gobierno, en tanto la nueva contabilidad lo hace en el momento en que se produce la obligación de efectuar el pago (tras la entrega del bien, la prestación del servicio o el avance de obra). En segundo lugar, la contabilidad en base caja registra el “uso de fondos”, en tanto que la otra registra el “uso de recursos” y por lo tanto tiene su contrapartida en una variación del patrimonio y no necesariamente de la caja del sector público. Es decir, la nueva contabilidad en base devengada registra incluso hechos económicos que no tienen una expresión monetaria, los que no quedan reflejados en la contabilidad en base caja.^a

Las principales ventajas de la nueva metodología son que aporta una mayor coherencia con la contabilidad privada y con las Cuentas Nacionales, que elimina la subestimación del verdadero costo económico de la provisión de bienes y servicios públicos al incorporar la depreciación del capital,^b y que entrega señales acerca de la sostenibilidad de un gasto más allá del año presupuestario en curso. Sin embargo, la nueva metodología presenta el inconveniente de ser de mayor complejidad, tanto en su implementación como en la comprensión de la misma por parte del público en general, a la vez que arroja resultados que no son comparables con los de otros países,^c incluidos los latinoamericanos, que siguen registrando sus cuentas públicas en base de caja o de acuerdo a sistemas mixtos.^d El primer paso de la aplicación de esta nueva metodología en Chile corresponde a la elaboración del Estado de Operaciones para el Gobierno Central a partir del presente año. Este registra, por un lado, todas las operaciones realizadas por instituciones del Gobierno Central que incrementan o reducen el patrimonio neto de éste,^e y por otro, el financiamiento de dichas operaciones dado por las variaciones de activos y pasivos financieros.

Dicho Estado de Operaciones se registra tanto para el sector público presupuestario (ministerios, poder legislativo, poder judicial) como también al sector extra-presupuestario. En este último se consideran los subsidios entregados por el Fondo de Estabilización de Precios del Petróleo (FEPP), los gastos generados con los recursos de la Ley Reservada del Cobre, y los intereses devengados por los bonos de reconocimiento emitidos y aún no liquidados.

a. Tal es el caso, por ejemplo, de la depreciación del stock de capital fijo.

b. Cuando no se incluye el consumo del capital, se pueden generar sesgo positivo hacia preferir programas públicos que usan infraestructura existente en detrimento de aquellos que requieren inversión.

c. Por ejemplo, los países de la OCDE, si bien presentan sus datos en base devengado, la contabilidad de sus cifras fiscales se encuentra en una etapa de evolución desde un registro en base de caja hacia uno sobre base devengada.

d. En muchos países se utiliza un criterio devengado para el registro de los gastos públicos, en tanto que los ingresos se registran en base caja.

e. Incluida la adquisición neta de activos no financieros, tales como la inversión en activos reales, las transferencias de capital al sector privado y la venta de activos físicos.

continuación Recuadro 2

En esta primera etapa se presenta el resultado operativo bruto del Gobierno Central Total, en tanto que durante el próximo año se espera presentar el balance correspondiente al resultado operativo neto, el que requiere el cálculo del costo de capital o depreciación de los activos físicos.

La presentación de las nuevas estadísticas fiscales sobre base devengada ha requerido la adecuación de los clasificadores presupuestarios tradicionales al nuevo marco metodológico, lo que significó la revisión de procedimientos, clasificaciones y la elaboración de nuevas cuentas de acuerdo a la nomenclatura del MEFP 2001. Dentro de éstas, cabe destacar la incorporación de los recursos aportados por CODELCO al Fondo de Compensación del Cobre (FCC) como parte de los ingresos brutos del Gobierno Central,^f y la inclusión de los intereses devengados por los bonos de reconocimiento a los gastos del Gobierno Central. En tanto, el pago de dichos bonos de reconocimiento, que anteriormente se clasificaban como gasto corriente, se ha incorporado como una disminución de pasivos en el financiamiento del Estado de Operaciones del Gobierno Central. Por último, cabe señalar que el saldo positivo (negativo) del FCC y del FEPP se reflejan ahora como un aumento (disminución) de activos netos dentro del financiamiento del Estado de Operaciones del Gobierno Central. Se han incorporado, además, como ingresos extrapresupuestarios del Gobierno Central, a los impuestos del FEPP y a las transferencias de CODELCO a las Fuerzas Armadas en virtud de la Ley Reservada del Cobre.

Por su parte, el resultado de las empresas públicas se incorpora en el balance del Gobierno General, para lo cual se utiliza información basada en los Estados Financieros de dichas empresas de acuerdo al esquema de FECU (Ficha Estadística Codificada Uniforme). Si bien la nueva metodología para las cuentas públicas es conceptualmente equivalente a la contabilidad privada de las empresas públicas, ésta última tiene una fuerte orientación tributaria, por lo que se debe hacer una readecuación de las categorías de información para presentar cifras que resulten comparables con las del Gobierno Central y General. Esta readecuación, no obstante, lleva a que la información de las empresas públicas que se presenta en el balance del Gobierno General tenga sólo un carácter referencial, por lo que no es posible derivar de ésta conclusiones de la situación financiera de dichas empresas públicas.

Tabla 2.1
Balance del Gobierno Central 1997–2004 (como % del PIB)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Balance en base caja	1,8	0,4	-1,4	0,1	-0,3	-0,8	-0,8	nd
Balance en base devengado	2,0	0,4	-2,1	-0,7	-0,5	-1,2	-0,4	1,9

Fuente: Dirección de Presupuestos.

f. Antes, sólo los recursos devengados del Fondo de Estabilización del Cobre se registraban en el ítem Ingresos Cobre Neto, en tanto que el saldo neto de dicho Fondo no se registraba en el balance público. Ello provocaba un déficit público menor que el real, cuando existían giros desde este fondo en un ciclo de precios bajos del cobre, y un superávit menor, cuando dicho fondo acumulaba recursos en un ciclo de precios altos del cobre.

Tabla 6
Supuestos Macroeconómicos

	2005	2006	2007	2008
Crec. PIB (%)	5,2	5,3	5,3	5,3
Crec. Demanda Interna (%)	6,6	5,7	5,4	5,3
Crec. PIB potencial (%)	4,2	4,4	4,5	4,5
IPC prom (var. %)	2,5	2,3	2,7	3,0
Precio Cobre (US\$/lb)	110	100	93	93
Brecha (PIB pot/efec) (%)	2,5	1,6	0,8	0,1
Tipo de cambio (\$/US\$)	625	625	625	625

Fuente: Dirección de Presupuesto.

3. Proyecciones financieras de mediano plazo

Para la realización de las proyecciones de mediano plazo de las cuentas públicas, el Ministerio de Hacienda lleva a cabo un ejercicio anual en el cual se estima la evolución probable de los ingresos públicos, sobre la base de un escenario macroeconómico supuesto y de la estructura del sistema de impuestos vigente, en tanto que los gastos públicos se estiman de acuerdo a la evolución que tendrán sólo las partidas de gastos gubernamentales que impliquen compromisos de arrastre en el futuro u obligaciones legales para el Fisco en los próximos años (criterio estático). De esta forma, al no contener el gasto asociado a nuevas iniciativas gubernamentales, incluso aquellas actualmente en discusión en el Congreso, este tipo de proyección señala más bien la existencia o no de grados de holgura en las finanzas públicas en el mediano plazo, suponiendo que la regla del 1% de superávit fiscal se aplicará en el futuro también. Además, teniendo en cuenta el nuevo marco metodológico para las finanzas públicas, en las actuales

proyecciones de la DIPRES se incorpora tanto al sector público presupuestario como extrapresupuestario, siendo el escenario de partida de las mismas el Presupuesto 2005.

El escenario central de la actual proyección supone un crecimiento de la economía que evoluciona establemente hacia su tasa de largo plazo, observándose un cierre de la brecha entre producción efectiva y de tendencia. Esto lleva a que en dicha proyección el balance efectivo de las finanzas del gobierno converja al 1% de superávit de acuerdo a la regla de política fiscal hacia fines del horizonte de la proyección.

La proyección de ingresos para el Gobierno Central Consolidado señala una leve caída de los ingresos fiscales en los años 2006 y 2007, fundamentalmente por una disminución esperada para el precio del cobre hacia niveles más "normales", y la reducción de la tasa del IVA de 19% a 18% en 2007. Para 2008, en tanto, se espera una recuperación muy sustantiva de los ingresos gubernamentales. Pese a la disminución de ingresos públicos en 2006 y 2007, las

Tabla 7
Proyección de mediano plazo para las Finanzas Públicas
(sobre base devengada)

	2005	2006	2007	2008
Total Ingresos				
Mill. \$ 2005	13.111.126	13.078.770	13.007.528	13.759.766
Var %	2,2	-0,2	-0,5	5,8
Total Gastos				
Mill. \$ 2005	12.371.724	12.507.465	12.416.125	12.397.004
Var %	5,6	1,1	-0,7	-0,2
Total Gastos Compatibles				
Mill. \$ 2005	12.372.000	12.473.000	12.466.000	13.100.000
Var %	5,5	0,8	-0,1	5,1
(cifras como % PIB)				
Balance Efectivo	1,3	1,0	0,9	2,0
Balance Estructural	1,0	0,9	1,1	2,1
Balance Efectivo compatible con meta de política	1,3	1,0	0,9	1,0
Holgura del Gasto Público	0,0	-0,1	0,1	1,1

Fuente: Dirección de Presupuestos y elaboración propia.

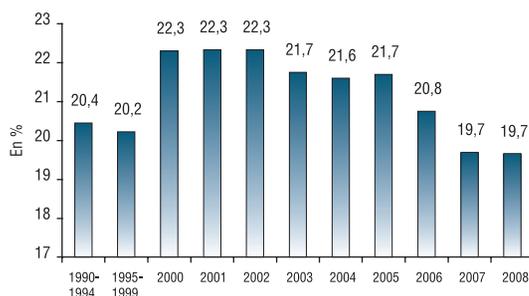
cifras proyectadas de los gastos de arrastre y comprometidos que lo acompañan permitirían mantener el equilibrio de las finanzas públicas en esos años. De acuerdo a las cifras del MH, tras una leve alza esperada de 1,1% en 2006, dichos gastos tenderían a disminuir en los dos años siguientes como consecuencia de la culminación de proyectos de inversión actualmente en marcha, la maduración de las reformas iniciadas por la actual administración de gobierno, la disminución proyectada en el pago de intereses de la deuda y una estabilización del gasto en personal. Así, al comparar esta proyección para los gastos con aquel nivel compatible con la regla de 1% superávit fiscal, se constata que éstos se encontrarían más o menos equilibrados en 2006, mientras que para 2007 y 2008 se esperan superávits estructurales superiores al 1% del PIB. Frente a esto último, la lectura que hacen las autoridades de Hacienda de estas cifras, es que en los dos últimos años de la proyección existiría alguna holgura de recursos para llevar adelante nuevos programas de gasto, las que alcanzarían a algo levemente por encima de 1% del PIB en 2008.

Cabe señalar que, al comparar las cifras de los gastos proyectados para el período 2005 – 2007 realizadas hace un año atrás por la DIPRES, con las cifras proyectadas actualmente por este mismo organismo, se constata un aumento de los gastos comprometidos para los años 2006 y 2007 equivalentes a 0,5% del PIB en promedio para cada uno de estos años. Lo anterior podría estar reflejando el aumento de los compromisos de gastos corrientes que las nuevas reformas implicarán para la autoridad fiscal.

Las cifras de la proyección financiera del MH revelan que las holguras antes señaladas son escasas y además son extremadamente sensibles a los cambios inesperados en las variables macroeconómicas. Así, de darse un escenario económico menos propicio, es muy probable que el desequilibrio casi inexistente en 2006 se convierta en uno de importancia, y las holguras proyectadas para los años posteriores no se transformen en tales. En particular, para el año 2006 se proyecta un situación fiscal muy ajustada, con el agravante de que en caso de requerir disminuciones de gasto, ante —por ejemplo— un escenario macro más adverso, ello se

hará cada vez más difícil en circunstancia que el presupuesto arrastrará un componente de gasto corriente cada vez mayor.³ Otro punto a tener en cuenta respecto de las proyecciones del MH es que, aparte de descansar sobre algunos supuestos discutibles,⁴ dichas proyecciones, al observarlas en términos del tamaño del Estado que éstas representan, llevan a resultados curiosos. Suponiendo que la regla fiscal de 1% de superávit estructural se cumple, es decir, se hace uso de cualquier holgura de gasto que existiera en el mediano plazo, vemos que el tamaño del sector público consolidado debiera disminuir considerablemente en los años venideros.

Gráfico 3: Tamaño del Gobierno Central Total (como % PIB)*



Fuente: Dirección de Presupuestos y elaboración propia.

* Cifras 2004 son estimadas, y cifras 2005 a 2008 son proyectadas.

4. Deuda Pública

Las últimas estadísticas de deuda pública del mes de junio pasado, señalan que los pasivos brutos del Gobierno Central alcanzaron a unos US\$ 11.200 millones, equivalentes a 12,8% del PIB, de los cuales US\$ 4.980 millones corresponden a deuda externa y US\$ 6.220 corresponden a deuda interna. Este nivel de endeudamiento es 0,5 puntos porcentuales menos que en diciembre del año pasado, y es sólo marginalmente superior al nivel mínimo en los últimos catorce años, que fue alcanzado en diciembre de 1998. Sin embargo, esta disminución se explica fundamentalmente por el crecimiento del PIB, pues la deuda bruta denominada en pesos aumentó 7,5%, en tanto que en dólares creció menos (1,1%) como consecuencia de un mayor tipo de cambio, respecto de diciembre pasado.

³ Históricamente ha sido el componente de inversión el que se ha ajustado con mayor frecuencia en situaciones similares en el pasado, pues éste tiene un porcentaje de arrastre mucho menor.

⁴ Al igual que hace un año atrás, las proyecciones del gasto en personal público supone el reemplazo de sólo el 50% del personal que se retire en virtud de los incentivos establecidos en la Ley sobre Nuevo Trato Laboral en el sector público, lo que lleva a una estabilización en el gasto global en personal proyectado.

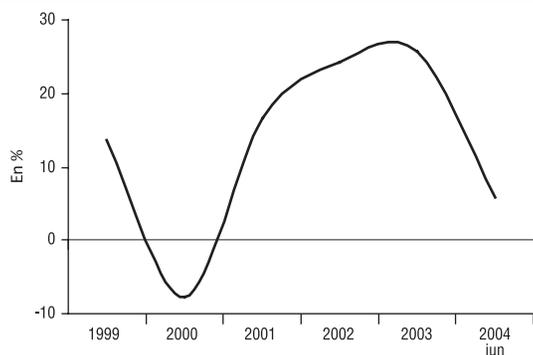
Tabla 8
Total Pasivos Gobierno Central
(porcentaje del PIB)

	2000	2001	2002	2003	Jun. 2004
Pasivo Financiero Bruto	13,7	15,0	15,7	13,3	12,8
Deuda Garantizada	0,9	0,8	1,4	1,4	1,8
TOTAL	14,6	15,8	17,1	14,7	14,6

Fuente : Dirección de Presupuestos

Este aumento de la deuda gubernamental ocurrió básicamente por el incremento de 5,9% de la deuda externa, pues la deuda interna decreció 2,5% desde diciembre el año pasado. No obstante esto, cabe mencionar que el crecimiento de la deuda externa es muy inferior al ritmo de expansión que mostró en los tres años anteriores, efectuándose incluso este año prepagos de deuda, los cuales, de acuerdo a la autoridad fiscal, alcanzaron a US\$ 441 millones en el primer semestre.

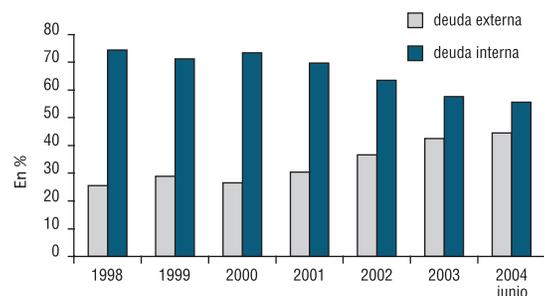
Gráfico 4: Crecimiento Deuda Externa Gobierno Central



Fuente: Dirección de Presupuestos y elaboración propia.

Así, con estas cifras de endeudamiento, se observa que la composición de la deuda gubernamental sigue inclinándose cada vez más hacia un mayor componente externo.

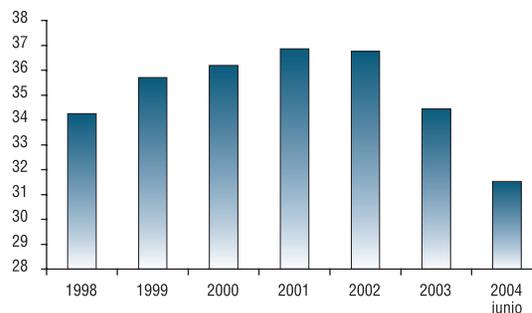
Gráfico 5: Composición Deuda Gobierno Central



Fuente: Dirección de Presupuestos y elaboración propia.

Sin embargo, para cubrir el 100% de la deuda del Gobierno Central, a estas cifras hay que sumarle además las obligaciones financieras contingentes que surgen de garantías explícitas por parte del Estado, la que alcanzaba a 1,8% en junio pasado. Con ello, la deuda bruta del Gobierno Central alcanzaba en esta fecha a 14,6% del PIB, cifra que si bien es marginalmente inferior al registro de diciembre del año pasado, refleja un crecimiento continuo de la importancia de la deuda garantizada dentro del total de pasivos del Gobierno Central. Dado que la deuda con el Banco Central corresponde al 49% de la deuda bruta del Gobierno Central sin deuda garantizada, porcentaje que viene decreciendo constantemente, corresponde entonces efectuar el análisis del endeudamiento gubernamental respecto del consolidado de las cifras. En efecto, al incorporar el endeudamiento del Banco Central se observa que el endeudamiento bruto consolidado alcanzó en junio pasado, de acuerdo a nuestras estimaciones, a 31,5% del PIB, casi 3 puntos porcentuales menos que en diciembre pasado. Nuevamente, esta disminución se explica mayormente por el crecimiento del PIB, pues la deuda consolidada creció 2,5% en pesos, no obstante que al expresarla en dólares ésta disminuye 3,6%.

Gráfico 6: Deuda Consolidada Gobierno y Banco Central (como % PIB)



Fuente: Dirección de Presupuestos y elaboración propia.

Con todo, la deuda neta consolidada, que resulta de restar a las cifras anteriores los activos financieros consolidados del Gobierno y del Banco Central, sin deuda garantizada de parte

del Fisco y según nuestras estimaciones, alcanzó en junio a 6,7% del PIB, un punto porcentual menos que en diciembre de 2003. Como información complementaria, el valor de los bonos de reconocimiento, que se consideran un pasivo del Gobierno Central distinto de deuda, viene descendiendo de manera constante y al mes de junio pasado alcanzaba a 14,7% del PIB, en tanto que para el próximo año se proyecta que la amortización de dichos bonos implicaría un desembolso para el Estado cercano a 1% del PIB.⁵

III. Presupuesto de inversión pública en construcción

La presente sección se centra en el análisis de los recursos que el Proyecto de Ley de Presupuesto Público 2005 dispone para programas y/o proyectos de inversión en obras de construcción. El análisis considera una comparación de dicho proyecto de ley con la Ley de Presupuestos de este año en su versión originalmente aprobada por el Congreso, puesto que así se homologa la intención original del gobierno en materia de prioridades de gastos y programas. Se utilizan aquí los supuestos macroeconómicos con que el Ministerio de Hacienda elaboró el proyecto de presupuesto para el próximo año.

1. Ministerio de Vivienda y Urbanismo

Para el MINVU se dispone de un presupuesto global que implica un incremento real de 7,2%, estructurado sobre la base de un aumento real de 8,2% del Aporte Fiscal Libre, que pasa a constituir el 80,4% de los ingresos de este ministerio, y de un aumento de 42,6% real de las transferencias, básicamente debido a la incorporación de aportes de las municipalidades para el financiamiento del programa de Pavimentos Participativos. También hay que destacar un ingreso de \$ 15.511 millones correspondiente a la venta de terrenos, asociados al proyecto Portal Bicentenario en Cerrillos. Estos recursos serán traspasados a la Fuerza Aérea, según partidas de transferencias consignadas en el presupuesto de gastos. Sin embargo, descontando estos últimos recursos que no constituyen fuente de financiamiento del MINVU propiamente

Tabla 9
Bonos de Reconocimiento
Bonos liquidados y valor stock

	N° Bonos liquidados	Bonos Activos	
		Mill. \$	% PIB
1982	371	6.370.740	40,4
1983	3.229	6.537.694	41,3
1984	4.326	6.987.979	42,8
1985	4.603	7.075.851	40,6
1986	6.440	7.283.664	38,7
1987	8.446	7.723.617	33,8
1988	9.366	7.718.892	29,7
1989	10.000	8.232.011	29,8
1990	11.432	8.692.834	31,5
1991	10.295	8.679.898	29,2
1992	12.184	8.818.203	27,3
1993	15.747	8.954.170	26,4
1994	16.429	8.894.957	24,5
1995	18.748	9.006.483	22,2
1996	18.458	9.027.177	21,9
1997	19.725	9.078.104	21,0
1998	22.895	9.002.618	20,8
1999	25.357	8.864.213	20,8
2000	28.132	8.823.826	19,7
2001	30.604	8.597.690	18,6
2002	28.918	8.459.083	17,5
2003	34.144	8.157.019	16,2
Jun-04	22.436	8.223.004	14,7

Fuente: Instituto de Normalización Previsional (INP).

Tabla 10
Proyecto de Ley de Presupuestos 2005
Presupuesto de Ingresos MINVU

Programa	Presupuesto 2005 Millones de \$	2005/2004 Var. real ^a (%)
Venta de Bienes y Servicios	10.574	-61,6
Intereses	14.286	-7,9
Recuperación de Préstamos	23.646	4,0
Aporte Fiscal Libre	411.923	8,2
Transferencias para Gastos de Capital	6.679	42,6
Otros Ingresos	29.409	11,3
Sub Total Ingresos	496.518	4,0
Venta de Terrenos ^b	15.512	
Total Ingresos	512.029	7,2

Fuente: Dirección de Presupuestos y elaboración propia.
a. Supone Inflación Promedio Anual de 2,5%.
b. Ingresos por Venta de Terrenos del Portal Bicentenario del Aeropuerto de Cerrillos.

tal, el presupuesto efectivo de este ministerio en realidad presenta un incremento de sólo un 4% real.

El aumento real de 4,0% del gasto, neto de los dineros que se proyecta recaudar y transferir a Fuerza Aérea, está compuesto por un incremento de 9,7% en el presupuesto de los SERVIU's, un aumento de 5,3% en el presupuesto del Parque Metropolitano,

⁵ En el nuevo Clasificador Presupuestario, el pago de los Bonos de Reconocimiento, que antes se registraba como un gasto corriente, ahora se reflejan como una disminución de un pasivo financiero, y por lo tanto no se registra en el Estado de Operaciones del Gobierno Central, sino que se reflejarán en los Balances de Cierre y Apertura próximos a elaborar por la DIPRES.

Tabla 11
Proyecto de Ley de Presupuestos 2005
Presupuesto de Gastos MINVU

Programa	Presupuesto 2005 Millones de \$	2005/2004 Var. real ^a (%)
Gasto Corriente	44.960	1,1
Programas de Vivienda	293.883	11,0
Programas de Infraestructura	95.453	-14,0
Total inversión en obras	389.336	3,6
Transf. FNDR (Mej.Barrios)	46.677	8,3
Servicio de la Deuda	1.833	-73,3
Otros Gastos de Capital	13.712	84,3
Sub Total Gastos	496.518	4,0
Transferencias a FACH	15.512	
Total gastos MINVU	512.029	7,2

Fuente: Dirección de Presupuestos y elaboración propia.
a. Supone Inflación Promedio Anual de 2,5.

y una disminución de 9,5% en el gasto de la Subsecretaría. El presupuesto de esta última se reduce en todos sus programas: Subsecretaría propiamente tal (-13,5%), Chile Barrio (-8,1%) y Dirección de Proyectos Urbanos (-11,5%).

En términos de los programas de inversión en obras, los correspondientes a vivienda presentan un incremento real de 11,0%. Este presupuesto favorece primordialmente el desarrollo de los programas sin deuda, con un incremento real conjunto de 20,4%, donde más que se duplican los recursos para el programa de Viviendas de Estándar Mínimo (designación presupuestaria del programa Fondos Concursables o Fondo Solidario). Este

incremento más que compensa la reducción superior al 40% que sufre el programa de Viviendas SERVIU, que incluye los fondos para el programa de Vivienda Social Dinámica sin Deuda.

El Sistema de Subsidio Habitacional, reglamentado por el Decreto 40, constituye un nuevo programa dentro de la nomenclatura presupuestaria, y pasa a sustituir los programas de Subsidio Unificado, Subsidios Básicos de Gestión Privada (o Nueva Vivienda Básica Privada) y Subsidios Especiales (PET), los que igualmente mantienen una asignación presupuestaria para el pago de subsidios otorgados años anteriores. Por tanto, una correcta comparación es considerar la suma de estos programas, que totalizan \$ 70.681 millones, los que cotejados con los recursos disponibles en el presupuesto de 2005 para esos programas, representa un incremento real de 7,2%.

Tabla 12
Proyecto Ley de Presupuesto 2005
Presupuesto de Inversión en Construcción de Viviendas MINVU

Programa	Proy. Presup. Año 2005	2005 / 2004	
		Diferencia	Var. Real
	Millones de \$		%
Viviendas asistenciales	152.878	29.031	20,4
Viviendas SERVIU	34.170	-23.304	-42,0
Subsidios Estándar Mínimo	118.708	52.335	74,5
Subsidios para viviendas con crédito	70.681	6.377	7,2
Subsidios Unificados	4.342	-10.958	-72,3
Subsidios Básicos de Gestión Privada	17.546	-3.696	-19,4
Subsidios Especiales	19.830	-7.931	-30,3
Sistema Subsidio Habitacional	28.963	28.963	
Otros programas de subsidio	62.338	-590	-3,4
Subsidios Rurales	32.935	3.581	9,5
Subsidios Soluciones Progresivas	27.294	-4.414	-16,0
Subsidios Leasing	2.108	243	10,3
Otros programas de vivienda	7.986	856	9,3
Subsidios Plan Integral de Reparaciones	2.728	-255	-10,8
Subsidio Rehabilitación Patrimonio Familiar	979	979	
Subsidio Complementario	311	-48	-15,4
Subsidio a la Originación	3.696	31	-1,6
Subsidio Implícito	271	148	115,3
PROGRAMAS DE VIVIENDA 2005	293.883	35.675	11,0

Fuente : Dirección de Presupuestos y elaboración propia.

Una primera observación es que, como ha venido ocurriendo en los últimos años, se sigue sustituyendo la labor más directa de contratación de obras de los SERVIU, por el programa de Fondos Concursables, o de Subsidios para Viviendas de Estándar Mínimo en la nomenclatura presupuestaria. Por otra parte, si bien para el próximo año se siguen privilegiando los programas de viviendas sociales para los tramos de valor hasta 300 UF, también se incrementan los recursos para los programas de vivienda en los

tramos sobre las 300 UF. Sin embargo, parte de estos mayores recursos se emplearán para financiar subsidios otorgados en años anteriores. Dado esto, para conocer cuántos recursos está comprometiendo el MINVU a partir del presupuesto 2005, corresponde analizar las metas físicas de viviendas sociales dinámicas sin deuda a contratar y de subsidios habitacionales a otorgar de cada uno de los programas de subsidio. Esto es lo que se presenta en la tabla 13.

Tabla 13
Metas físicas comprometidas en programas habitacionales 2005 vs. 2004

Programa	Programa 2004		Prog. 2005 Inicial	2005 menos 2004 inicial	2005 vs. 2004 inicial (% de variación)	2005 vs. 2004 julio
	Inicial	A julio (Número de soluciones)				
Viviendas asistenciales	37.191	38.757	29.547	-7.644	-20,6	-23,8
VSDsD	2.500	4.187	1.622	-878	-35,1	-61,3
Fondo Solidario Vivienda (Subsidio Estándar Mínimo)	22.500	22.550	26.575	4.075	18,1	17,8
Subtotal: VSDsD más Fondo Solidario	25.000	26.737	28.197	3.197	12,8	5,5
Progresivas	12.191	12.020	1.350	-10.841	-88,9	-88,8
Viviendas con crédito	49.440	45.325	63.683	14.243	28,8	40,5
Sistema de Subsidio Habitacional Unificado	0	27.003	45.629	-	-	-
Básica Privada	7.722	14	0	-	-	-
PET	21.242	2.072	0	-	-	-
Subtotal: Nuevo Reglamento	7.348	4.160	3.555	-3.793	-51,6	-14,5
Rural	36.312	33.249	49.184	12.872	35,4	47,9
Otros programas de subsidio	13.128	12.076	14.499	1.371	10,4	20,1
Plan Integral de Reparaciones	14.621	14.621	12.000	-2.621	-17,9	-17,9
Mej. Vivienda Familiar	4.621	4.621	0	-	-	-
Chile Solidario	0	0	1.000	-	-	-
Leasing	0	0	1.000	-	-	-
TOTAL	101.252	98.703	105.230	3.978	3,9	6,6

Fuente: MINVU y elaboración propia.

Tabla 14
Proyecto de Ley de Presupuestos 2005
Presupuesto de Inversión en Desarrollo Urbano MINU

Programa	Presupuesto 2005 Millones de \$	2005/2004 Var. real (%)
Inversión Regional	9.929	428,4
Programa Chile Barrio	13.761	-50,1
Desarrollo Urbano	28.802	-28,5
Programas Concursables	42.636	3,4
Transferencias de Capital	326	
PROG. INFRAESTRUCTURA 2005	95.453	-14,0

Fuente : Dirección de Presupuestos y elaboración propia.

En primer lugar, se observa una importante disminución en cuanto a viviendas asistenciales (más de 7 mil unidades), pero ésta debe ser ponderada. En efecto, si se observa la composición, se distingue que la caída es totalmente justificada por una significativa reducción en los subsidios a viviendas progresivas; mientras que los compromisos vinculados a viviendas dinámicas crecen 12,8%. Este último se compone de un aumento de poco más de 4 mil unidades en Subsidios vía Fondos Concursables y en una reducción de las viviendas construidas por el SERVIU, tal como ha sido la política en el último tiempo.

Por otro lado, se aprecia un importante aumento en los subsidios a viviendas con crédito. Recientemente, con motivo de la discusión de la ley de presupuesto 2005, la Cámara resaltó la necesidad de focalizar recursos en el primer tramo de subsidios a viviendas

con crédito, ya que durante 2004 se observó un importante crecimiento de los postulantes no beneficiados. Concretamente, se indicó que sería necesario un esfuerzo adicional de 1,5 millones de UF, lo que es equivalente aproximadamente a 16.600 unidades más de las que se otorgaron en 2004.⁶ Desgraciadamente, con el grado de información actual, no es posible distinguir a qué tramo serán asignados los subsidios para este tipo de viviendas. Sin embargo, como se desprende de la tabla, se tiene un aumento, en el caso de subsidios a viviendas asociadas al Nuevo Reglamento, de casi 13 mil unidades.⁷

En compensación al importante aumento de la inversión presupuestada en programas de vivienda, los programas de infraestructura y desarrollo urbano del MINVU registran una disminución que en términos reales alcanza al 14%.

Tabla 15
Proyecto de Ley de Presupuestos 2005
Presupuestos de Inversión SERVIUS

	Vivienda	Infraest. Millones de \$	Total	Vivienda % Variación respecto 2004	Infraest.	Total
SERVIU I	9.255	5.052	14.306	25,9	155,4	53,4
SERVIU II	9.008	2.166	11.174	16,4	-13,2	9,2
SERVIU III	4.720	2.152	6.872	2,7	-3,0	0,9
SERVIU IV	10.985	4.651	15.636	-13,8	1,2	-9,8
SERVIU V	24.249	9.890	34.139	18,3	17,4	18,1
SERVIU VI	14.993	3.079	18.073	3,4	19,8	5,8
SERVIU VII	18.213	3.384	21.598	19,6	-15,4	12,3
SERVIU VIII	33.827	11.469	45.296	9,9	-0,6	7,0
SERVIU IX	21.620	3.997	25.617	9,1	-19,1	3,5
SERVIU X	18.408	5.934	24.341	4,0	-14,5	-1,2
SERVIU XI	3.641	3.223	6.865	-9,0	18,3	2,0
SERVIU XII	5.275	2.106	7.381	85,3	-32,5	23,7
SERVIU R.M.	84.870	16.886	101.756	18,4	-29,1	6,5
TOTAL	259.065	73.987	333.052	12,9	-6,8	7,8

Fuente : Dirección de Presupuestos y elaboración propia.

⁶ Si el subsidio promedio otorgado es de 90 UF.

⁷ Tener presente que el Nuevo Reglamento (Decreto 40) agrupa a los programas Subsidio Unificado, Subsidio Básica Privada y Subsidio PET. Cabe aclarar que el PET sigue teniendo unidades en 2005, pero estas están específicamente relacionadas al programa Entornos.

Los programas más afectados son los de Chile Barrio y de Desarrollo Urbano, en tanto que la denominada Inversión regional (en infraestructura) crece con asignaciones para el desarrollo de macroinfraestructura en Alto Hospicio (I Región), infraestructura del llamado Paseo Bellamar (V Región) y macroinfraestructura en San Pedro, Pedro de Valdivia y Ribera Norte (VIII Región).

A nivel de los SERVIU's, que dan cuenta de más del 85% de la inversión del ministerio, el presupuesto para inversión en obras para el 2005 crece 7,8%, constituido por un aumento de 12,9% en los programas de vivienda y una disminución de 6,8% en los programas de infraestructura o desarrollo urbano.

En suma la inversión en construcción del MINVU contenida en el proyecto de presupuesto 2005 totaliza \$ 339.386 millones, lo que representa un incremento real de 3,6% respecto del presupuesto aprobado para este año.

2. Ministerio de Obras Públicas

Los ingresos presupuestados para el Ministerio de Obras Públicas el próximo año alcanzan a \$ 831.377 millones, un 3,2% más que los recursos asignados para este año en términos nominales, equivalentes a un incremento real de sólo 0,7%. Sin embargo, si se excluye el Aporte Fiscal para el servicio de la deuda pública, el incremento nominal resulta ser de 8,4%, y el real de 5,7%, esto porque dicho servicio disminuye fuertemente el próximo año, con la consiguiente menor necesidad de aportes fiscales para este fin. Los principales componentes de los ingresos del MOP son el Aporte Fiscal Libre, que se incrementa en 3,6% real, y las transferencias para gastos de capital desde el Fondo de Infraestructura, que lo hace en casi un 27%. Hay que hacer notar que los recursos que se retiran del Fondo de Infraestructura para el financiamiento presupuestario del 2005 representan más del 70% del saldo que se estima que dicho fondo tendrá al 31 de diciembre de este año. Estos ingresos están complementados con otras transferencias para gastos de capital, esta vez del sector privado, correspondientes a aportes de los concesionarios para el pago de expropiaciones, nuevo ítem de ingresos que se presupuesta en \$ 21.930 millones.

Tabla 16
Proyecto de Ley de Presupuestos 2005
Presupuesto de Ingresos MOP

	Presupuesto 2005 Millones de \$	2005/2004 Var. real ^a (%)
Aporte fiscal	577.300	-3,3
Libre	570.675	3,6
Servicio de la deuda pública	6.625	-85,5
Ing. Operación	16.607	9,2
Transferencias	234.019	13,0
De conces. para expropiaciones	21.931	
I.V.A. concesiones	92.413	-18,1
Fondo de infraestructura	119.676	26,9
Otros ingresos	3.451	-47,8
TOTAL INGRESOS MOP	831.377	0,7

Fuente : Dirección de Presupuestos y elaboración propia.
a. Supone inflación promedio anual de 2,5%.

Tabla 17
Proyecto de Ley de Presupuestos 2005
Presupuesto de Ingresos MOP

	Presupuesto 2005 Millones de \$	2005/2004 Var. real ^a (%)
Gasto corriente	88.663	4,6
Inversión en obras	512.091	2,9
Expropiaciones concesiones	37.813	6,6
Reintegro crédito IVA conces.	92.413	-18,1
Transferencias a METRO S.A.	89.407	132,6
Servicio de la deuda pública	6.642	-85,5
Resto	4.348	-59,6
TOTAL GASTOS MOP	831.377	0,7

Fuente : Dirección de Presupuestos y elaboración propia.
a. Supone inflación promedio anual de 2,5%.

El presupuesto de gastos contempla \$ 512 mil millones para inversión en obras, un 2,9% más que el presupuesto aprobado para el presente año. Además de la reducción del compromiso financiero para el servicio de la deuda, en 2005 habrá también una disminución del gasto por concepto de reintegro de IVA a las empresas concesionarias.

Por otro lado, sin embargo, más que se duplica el monto de las transferencias de capital al METRO. En todo caso hay que advertir que estas transferencias son sólo parte de la inversión que METRO tiene proyectada para el 2005. El resto de la inversión, que además de infraestructura incluiría equipos y material rodante, se está financiando con la colocación de bonos que ha hecho METRO en el mercado local.

La inversión en obras estipulada en el presupuesto está compuesta en un 97,5% por inversión sectorial de decisión ministerial y un 2,5% para Inversión Sectorial de Asignación Regional del programa de Agua Potable Rural.

Si bien la inversión proyectada presenta crecimientos en todas las direcciones que ejecutan obras, el crecimiento total asignado a este ítem es de apenas un 2,9%, dado que las direcciones o servicios del ministerio que concentran el mayor volumen de recursos, como Vialidad que recibe más del 60% de los fondos asignados a inversión en obras, y la Administración de Concesiones que recibe otro 27%, presenta incrementos relativamente bajos (2,3% y 1,7%, respectivamente). A pesar de que son las direcciones cuyos presupuestos de inversión más crecen, Arquitectura y Aeropuertos siguen representando una fracción muy minoritaria del gasto en obras del MOP, con menos de 1% cada una. No obstante, hay que señalar que la inversión que tiene a su cargo Arquitectura corresponde mayoritariamente a mandatos de otros ministerios, en tanto que, aunque no está en su presupuesto, la Dirección de Aeropuertos es responsable del proyecto de la segunda pista del aeropuerto Arturo Merino Benítez.

Tabla 18
Proyecto de Ley de Presupuestos 2005
Presupuesto de Inversión en Obras MOP

Dirección o servicio	Presupuesto 2005 Millones de \$	2005/2004 Var. real ^a (%)
Arquitectura	4.437	58,5
Obras hidráulicas	42.166	3,4
Inversión sectorial	29.518	-2,7
Isar agua potable rural	12.648	21,1
Vialidad	309.241	2,3
Obras portuarias	11.864	12,5
Aeropuertos	4.449	72,9
Administración de concesiones	138.607	1,7
Otras direcciones y servicios ^b	1.326	-43,5
INVERSIÓN EN OBRAS MOP	512.091	2,9

Fuente : Dirección de Presupuestos y elaboración propia.

a. Supone Inflación Promedio Anual de 2,5%

b. Incluye Administración y Ejecución de Obras Públicas de la Dirección General de Obras Públicas, Dirección de Planeamiento, Dirección General de Aguas e Instituto Nacional de Hidráulica.

Esta vez los programas de inversión de carácter nacional se integran directamente a la inversión distribuida regionalmente, con lo que ésta pasa a representar más del 70% de la inversión en obras, en circunstancias que en el presupuesto inicial de 2004 apenas constituía poco más del 30%. Dada esta diferencia en la definición presupuestaria, no es posible hacer una comparación directa con el presupuesto 2004 a nivel regional, aunque la siguiente tabla ilustra sobre la distribución presupuestaria de los recursos disponibles para inversión en obras.

Tabla 19
Proyecto de Ley de Presupuestos 2005
Presupuesto de Inversión en Obras MOP por Región

	Presupuesto 2005 Millones de \$	Distr. Presup. (%)	
		2005	2004
Inv. en obras región I	12.485	2,4	1,4
Inv. en obras región II	20.735	4,0	1,4
Inv. en obras región III	16.103	3,1	1,5
Inv. en obras región IV	22.622	4,4	1,6
Inv. en obras región V	44.610	8,7	2,1
Inv. en obras región VI	15.991	3,1	1,8
Inv. en obras región VII	31.456	6,1	3,1
Inv. en obras región VIII	39.350	7,7	4,5
Inv. en obras región IX	32.790	6,4	3,9
Inv. en obras región X	43.269	8,4	4,1
Inv. en obras región XI	19.126	3,7	1,4
Inv. en obras región XII	18.343	3,6	1,6
Inv. en obras región metropolitana	35.573	6,9	2,8
Inv. en obras regionalizada	352.452	68,8	31,2
Inv. en obras No regionalizable	146.992	28,7	34,8
Isar agua potable rural	12.648	2,5	2,1
Otra inv. no distribuida regionalmente	0		31,9
TOTAL INV. EN OBRAS MOP	512.091	100,0	100,0

Fuente : Dirección de Presupuestos y elaboración propia.

3. Ministerio del Interior

Otra importante fuente de financiamiento de programas públicos que involucran obras de construcción, radica en la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, dependiente del Ministerio del Interior. Esos programas son el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), el Programa de Mejoramiento de Barrios, el Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal, y el Fondo Social.

Tabla 20
Proyecto de Ley de Presupuestos 2005
Presupuesto de Inversión F.N.D.R.

	Presupuesto 2005 Millones de \$	2005/2004 Var. real (%)
Vivienda	54.297	14,9
Infraestructura	185.847	9,8
Inversión en Obras	240.144	10,9
Estudios	4.349	-24,9
Resto Inversión	63.320	15,0
Total FNDR	307.814	11,0

Fuente: Dirección de Presupuestos y elaboración propia.

Para el año 2005 se postula que el FNDR disponga de un presupuesto de \$ 307.812 millones, cifra no despreciable y equivalente al 60% del presupuesto global del MINVU, lo que representa un aumento real de 11% respecto del presupuesto aprobado para el presente año. El 78% de estos recursos están destinados principalmente a financiar obras de construcción. Los recursos destinados a programas de vivienda se incrementan en cerca de 15% y los de obras de infraestructura en 10%. Estudios es el único ítem que figura con retroceso respecto del presupuesto 2004.

Desgraciadamente, sólo un 42,7% del presupuesto para inversión en obras del FNDR aparece inicialmente distribuido por regiones. Las provisiones, que constituyen el resto del

financiamiento del fondo y que se van distribuyendo regionalmente a lo largo del año, se incrementan en 25%, en tanto que los recursos distribuidos disminuyen en 3,8%. La siguiente tabla por región sólo tiene un carácter ilustrativo, ya que no es posible estimar cuál será la distribución final de los fondos disponibles.

Los restantes programas dependientes del Ministerio del Interior que contienen recursos de inversión en obras son el Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal y el Fondo social, para los que se plantean presupuestos de inversión de \$ 8.804 millones y \$ 2.036 millones, respectivamente, los que representan disminuciones reales de 1,4% y 1,8% respecto de los recursos asignados para este año.

Tabla 21
Proyecto de Ley de Presupuestos 2005
Presupuesto de Inversión en Obras F.N.D.R.

Región	Presupuesto 2005 Millones de \$	2005/2004 Var. real (%)
Región I	8.150	3,9
Región II	9.651	-5,4
Región III	7.544	3,6
Región IV	5.957	-12,1
Región V	5.137	-3,4
Región VI	6.046	-10,2
Región VII	6.238	-11,7
Región VIII	6.219	-9,4
Región IX	6.795	-2,4
Región X	7.219	-8,3
Región XI	8.826	1,8
Región XII	10.100	4,2
Región Metropolitana	14.561	-4,4
Inv. regional distribuida	102.444	-3,8
Provisiones	137.700	25,2
Total FNDR	240.144	10,9

Fuente: Dirección de Presupuestos y elaboración propia.

4. Otros recursos para inversión en obras

La siguiente tabla resume la inversión pública en obras de inversión que se puede identificar en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2005 que el Gobierno mandó al Congreso para su discusión y aprobación, incluida la inversión presupuestada en ministerios y servicios distintos a los anteriormente analizados.

Tabla 22
Proyecto de Ley de Presupuestos 2005
Presupuesto de Inversión en Obras de Construcción

Sector y Ministerio	Presupuesto 2005		Variación 2005/2004 (%)	
	MM \$	MM US \$ ^a	Nominal	Real ^b
VIVIENDA	348.179	557	10,4	7,7
MINVU	293.883	470	13,8	11,0
Interior (FNDR, Mej. Barrios)	54.297	87	-4,9	-7,2
INFRAESTRUCTURA	1.132.608	1.812	10,4	7,7
MOP	512.091	819	5,5	2,9
Metro (Transf. del MOP)	89.407	143	138,4	132,6
MINVU (Desarrollo Urbano)	95.453	153	-13,9	-16,0
Interior (FNDR, Mej. Urbano)	250.985	402	13,1	10,3
Educación	68.910	110	-25,0	-26,8
Salud	43.251	69	60,4	56,5
Justicia	9.016	14	-10,3	-12,5
Instituto del Deporte	5.933	9	22,1	19,1
Transportes (Transf. a Merval y a FFCC Suburbano de Concepción SA)	8.603	14	59,5	55,6
D.G.A.C.	29.577	47	191,3	184,2
Tesoro (Bonif. Obras Riego)	19.380	31	-4,9	-7,2
INVERSIÓN EN OBRAS	1.480.787	2.369	10,4	7,7

Fuente : Dirección de Presupuestos y elaboración propia.

a. Tipo de Cambio Promedio 625.

b. Inflación Promedio Anual 2,5%.

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.

Como en otros años, los presupuestos de diversos otros ministerios y servicios contienen recursos para inversión en proyectos de construcción, siendo los principales los programas de inversión en infraestructura educacional, de MINEDUC, y de infraestructura de salud, de MINSAL.

En el primer caso, la inversión está asociada al programa de Aporte Suplementario por costo de capital adicional en el contexto del Programa de Extensión de la Jornada Escolar de enseñanza básica y media, programa iniciado ya hace cinco años y en etapa de conclusión, por lo que los recursos asignados vienen en declinación. Para el 2005 se proyecta una reducción real del orden de 27% en estos fondos.

El programa de Inversión Sectorial de Salud para el próximo año, en cambio, contiene un importante incremento, que supera el 56%, para iniciar un ambicioso programa de infraestructura hospitalaria. La cartera de proyectos incluye la normalización de ocho hospitales, la reposición de otros cinco y la construcción de cinco nuevos hospitales. También se contempla la construcción de 36 consultorios. Adicionalmente, el MINSAL está considerando materializar la inversión necesaria en el complejo hospitalario Salvador, los hospitales Ezequiel González Cortez y Sótero del Río, y un nuevo hospital en Maipú, a través un modelo de concesiones hospitalarias.

Otra fuente importante de fondos de inversión en obras de construcción es la Dirección General de Aeronáutica Civil dependiente del Ministerio de Defensa, donde se radican recursos para inversión en infraestructura aeroportuaria, recursos que para el 2005 casi duplican los fondos asignados para este fin y que corresponden básicamente al financiamiento de la segunda pista del aeropuerto Arturo Merino Benítez.

Como novedad se destaca que el presupuesto de la Subsecretaría de Transportes del Ministerio de Transportes, además de fondos para transferir al Merval, contiene recursos para transferencias de capital al ferrocarril suburbano de Concepción S.A.

5. Resumen de la inversión pública en construcción para 2005

Según se observa, en el Proyecto de Ley de Presupuesto para el 2005 es posible identificar una inversión pública en obras de construcción de \$ 1.480.787 millones, cifra que representa un incremento real de 7,7% respecto de los recursos presupuestados para el presente año. De esta inversión, el 23,5% corresponde a programas de vivienda, los que se incrementan en 7,7%, en tanto el restante 76,5%, destinado al financiamiento de distintos programas de obras de infraestructura y desarrollo urbano, supone también un aumento de 7,7%, que revierte la caída de 2,9% que estos recursos presentaron en el presupuesto 2004.

Expresados en dólares, al tipo de cambio de \$ 625 por dólar considerado por las autoridades de Hacienda en la elaboración del presupuesto, se proyecta una inversión pública de casi US \$ 2.370 millones para el 2005, excluido el resto de la inversión de las empresas públicas con financiamiento extra presupuestario. De acuerdo con las estimaciones de tipo de cambio usadas por la Gerencia de Estudios en sus proyecciones, que lo sitúan en \$ 600 promedio para el año 2005, la inversión pública presupuestada alcanzaría los US \$ 2.468 millones.

Los ministerios tradicionalmente asociados a una importante actividad constructora, como el MINVU y el MOP, presentan incrementos de inversión relativamente modestos, por lo que el mayor aumento que se proyecta para el próximo año radica en otros servicios y ministerios, como METRO, FNDR, infraestructura hospitalaria, DGAC, etc.

En suma, si el Parlamento aprueba el proyecto de Ley de Presupuestos 2005 tal como ha sido formulado por el Ejecutivo, lo que es lo más probable de acuerdo con la experiencia de los últimos años, el Fisco aportará a la actividad constructora recursos equivalentes a aproximadamente el 23% de la inversión proyectada para el sector el próximo año.