



FUNDAMENTA

12

noviembre 2003

Presupuesto Público 2004

I. Introducción

Recientemente el Ejecutivo envió al Parlamento su Proyecto de Ley de Presupuestos para el año 2004, instrumento esencial de la política fiscal y de la gestión del aparato estatal donde se establecen los lineamientos centrales de la participación del Estado en la economía del país, y se define las prioridades y orientaciones del gasto público.

El presente Fundamenta aborda el estudio de las cifras contenidas en la Ley de Presupuesto desde dos puntos de vista. El primero de éstos se centra en un análisis de las consideraciones macroeconómicas contenidas en el presupuesto y las proyecciones de las finanzas públicas en el mediano plazo, además de un análisis de la evolución de la deuda pública. El segundo punto de vista, en tanto, se centra en el efecto del citado presupuesto sobre la actividad de la construcción, puesto que la inversión fiscal en programas de obras sigue siendo el área de actividad de muchas empresas constructoras y de suministros, al tiempo que constituye un elemento de inducción de la inversión privada, tanto en el ámbito del mercado inmobiliario de vivienda para sectores de ingresos bajos y medios, como de la infraestructura de uso público. Para estos efectos se utilizarán la mismas definiciones y criterios aplicados en la metodología de análisis del Fundamenta N°5 de octubre de 2002.

II. Aspectos Macroeconómicos

1. Resultados del Balance Fiscal en 2003

De acuerdo a las últimas estimaciones del Ministerio de Hacienda (MH) del mes de septiembre último, se considera que la ejecución del presupuesto del sector público para el año 2003 alcanzará sólo un 98,1%¹ del total de gastos originalmente autorizados, es decir aproximadamente US\$ 308 millones menos que el gasto total permitido por la Ley de Presupuesto para el año en curso². Sin embargo, cabe constatar que el mayor peso de este recorte recaerá en los gastos de capital por un monto de más de US\$ 210 millones, alcanzando una ejecución de sólo 92,3% de la cifra aprobada originalmente.

	Año 2003 (mill \$)		
	Ley Ppto	Estimado	Grado Ejecución
Gasto Total	11.373.868	11.158.276	98,1%
Gasto Corriente	9.306.922	9.250.237	99,4%
Gasto Capital	2.066.946	1.908.039	92,3%

Fuente: Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda.

De este modo, la menor ejecución del presupuesto global de 2003 en conjunto con los menores ingresos reales esperados, llevarán a que el balance fiscal a fines de este año anote un déficit contable en torno a 0,8% del PIB, equivalente a US\$ 591 millones, coherente con un superávit estructural de 0,8% del producto.

Balance Estimado del Gobierno Central 2003

Base de Caja

	Mill US\$	% PIB
Ingresos Totales	15.349	22,0%
Ingresos Corrientes	15.035	21,6%
Ingresos de Capital	315	0,5%
Gastos Totales	15.940	22,9%
Gastos Corrientes	13.215	19,0%
Gastos de Capital	2.726	3,9%
Superávit (Déficit) Global	-591	-0,8%
Balance Estructural	564	0,8%

Fuente: Dirección de Presupuesto y Elaboración Propia.

Es de notar que las cifras del balance fiscal proyectadas por el MH para 2003, tanto en su versión tradicional contable como en aquella estructural, coinciden plenamente con las estimaciones de hace un año atrás planteadas en el Fundamenta N°5 de octubre de 2002. Dicho documento proyectó un escenario de recuperación de la economía menos optimista que el esperado por el MH, con un crecimiento estimado de 3,3% versus el 4,0% de las autoridades, que llevaba a que el déficit proyectado del sector público alcanzara a 0,8% del PIB. Junto con este escenario estimado, también en aquella oportunidad se previó que el superávit estructural en 2003 alcanzaría un 0,8% de PIB, debido principalmente a que se anticipaba un crecimiento de tendencia de la economía chilena para 2003 menor a la que se supuso en la confección del presupuesto público de este año³.

Estimación de Desempeño Variables Macro 2003

	Presupuesto 2003	Fundamenta N°5	MH. Oct 2003
PIB (tasa var. real)	4,0%	3,3%	3,4%
PIB Tendencia (tasa de var. real)	4,1%	3,7%	3,7%
Precio Cobre (c/US\$)	77,0	77,0	78,1
Balance Fiscal (como % PIB)	0,7%	0,8%	0,8%
Balance Estructural (como % PIB)	1,0%	0,8%	0,8%

Fuente: Dirección de Presupuesto, Fundamenta N°5 (oct 2002) CChC.

1 En los últimos cinco años, la ejecución del presupuesto público ha sido en promedio de un 99,3%.

2 Sin embargo, esta cifra se reduce a US\$ 194 millones si contrastamos las cifras de gastos estimadas para 2003 con la cifra de gastos del presupuesto original, pero suponiendo una ejecución histórica de 99,3% de estos gastos.

3 Fundamenta N°5 consideró que el crecimiento del PIB potencial de 4,1% para 2003 estimado por el comité de economistas expertos, bajo una metodología del Ministerio de Hacienda, era incorrecto. El valor proyectado en ese informe fue de aproximadamente un 3,7%, cifra que coincide con la nueva estimación del crecimiento potencial de la economía realizada este año por el comité de expertos para 2003.

2. Proyecto de Ley de Presupuestos 2004

Evaluación de Principales Supuestos Macroeconómicos

Los supuestos macroeconómicos sobre los cuales se construyó el presupuesto público para 2004 son los de una economía en reactivación, con un crecimiento efectivo superior al 4,0% y por sobre el crecimiento de tendencia estimado en 3,9%, y un gasto interno expandiéndose por encima del 5,0% anual.

Se supone también un tipo de cambio observado en línea con los actuales niveles, indicando con ello que se espera un escenario externo favorable y sin mayores turbulencias. Así mismo, el tipo de cambio real implícito en la Ley de Presupuesto supone una disminución de a lo más 2,4% respecto del nivel promedio exhibido este año. Por último, tanto el MH como el mercado en general están suponiendo que este favorable escenario externo para el próximo año debiera sustentar la recuperación que ha venido exhibiendo el precio del cobre en el último tiempo.

Supuestos Presupuesto 2004

Crec. PIB	4,4%
Crec. Demanda Interna	5,4%
Crec. Pib Pot	3,9%
IPC prom	2,4%
Precio Cobre c/US\$	83
Brecha (PIB pot y efec)	4,4%
Crec. Ing Tot (con TLC)	4,4%
Crec. Ing.Trib (sin TLC)	6,4%
Crec. Ing.Cu (con TLC)	67,6%
Tipo de cambio (\$/US\$)	660
Endeudamiento Bruto (US\$ mill)	1.500

Fuente: Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda.

Recuadro N° 1

La importancia de los supuestos macroeconómicos en la Ley de Presupuestos.

Desde la elaboración del presupuesto del año 2001, año a partir del cual se establece la regla de política fiscal del 1% de superávit estructural, los supuestos bajo los cuales se han confeccionado los diversos presupuestos para el sector público han sido siempre más optimistas de lo que han resultado ser las cifras efectivas de desempeño de la economía. Sin embargo, ésta no sólo ha sido una constante para las proyecciones gubernamentales, sino que también lo ha sido para las proyecciones que en promedio han hecho los analistas privados. Eso sí, para ambos casos se verifica que estos errores de predicción han ido disminuyendo en el tiempo, demostrando que ha existido un proceso de aprendizaje.

No obstante esto, como se puede observar en la tabla a continuación, los errores de predicción de las autoridades han sido casi siempre mayores que las proyecciones privadas, lo que da cuenta que han sido las autoridades económicas del MH las que «más han aprendido» de sus errores de predicción.

Continuación Recuadro N° 1

Proyecciones de variables macroeconómicas 2001-2003 (*)

	Ley de Presupuesto	Expectativas de Mercado	Cifras Reales	Error de predicción Mercado	Error de predicción de MH
AÑO 2001					
PIB	6,3%	5,8%	3,1%	-2,7%	-3,2%
Tipo de Cambio	550,8	565,0	634,9	69,9	84,1
Inflación prom	3,3%	3,8%	3,6%	-0,2%	0,3%
AÑO 2002					
PIB	4,5%	4,5%	2,1%	-2,4%	-2,4%
Tipo de Cambio	680,0	660,0	688,9	28,9	8,9
Inflación prom	3,5%	3,4%	2,5%	-0,9%	-0,9%
AÑO 2003					
PIB	4,0%	3,5%	3,3%	-0,2%	-0,7%
Tipo de Cambio	711,5	700,0	700,0	0,0	-11,5
Inflación prom	3,4%	2,7%	3,0%	0,3%	0,3%

(*) Estas proyecciones fueron realizadas en el mes de septiembre del año anterior

Si bien estas diferencias entre las proyecciones de las variables macroeconómicas bajo las cuales se construye el presupuesto del sector público y las cifras efectivas de las mismas podría ser una simple anécdota visto a posteriori, en la realidad se torna en un aspecto fundamental y determinante del equilibrio del presupuesto fiscal, y por ende del equilibrio macroeconómico en general de la economía. Es por ello que es positivo que los supuestos bajo los cuales se están proyectando los ingresos fiscales para el próximo año se encuentren bastante en línea con lo que el resto de los agentes de mercado están proyectando a su vez, incluyendo los de la CChC.

Proyecciones 2004

	Ley Ppto 2004	Encuesta Exp. BC (sep 2003)	FMI	JP Morgan	Sofofa	CChC
Crec PIB	4,4%	4,2%	4,5%	4,5%	4,0	4,5%
Crec. Gasto Interno	5,4%	n.d	n.d	5,6%	3,8	5,0%
IPC (var dic/dic)	3,0%	3,0%	3,0%	3,2%	3,0	3,1%
Precio Cobre (c/US\$)	83	n.d	n.d	n.d	80	n.d
Tipo de cambio (\$/US\$)	660	704	n.d	n.d	n.d	660

Fuente: Dipres, Banco Central, Bloomberg, CChC.

Principales Ítems de la Ley de Presupuesto 2004

El Proyecto de Ley de Presupuesto para 2004 señala un incremento del gasto público del Gobierno Central de 4,3% en relación a la ejecución de gastos proyectada por el MH para este año, y de 2,3% respecto de los gastos presupuestados originalmente. Una situación similar ocurre con los ingresos fiscales, los cuales se incrementarían 4,9% en relación a los ingresos proyectados para 2003 y 1,8% en relación a los contenidos en el presupuesto original.

Cabe tener en cuenta que la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos el próximo año llevará a una atenuación de la dinámica tasa de expansión de los ingresos tributarios que las autoridades esperan en 2004. En efecto, sin el TLC se esperaba una recaudación de \$9.028 miles

de millones para el año 2004, lo que hubiera significado una expansión del orden de 7,9% respecto de lo estimado para 2003. Sin embargo, con la entrada en vigencia del acuerdo a partir del 1º de enero del próximo año, las estimaciones son que el crecimiento de la recaudación fiscal se reduciría a 6,4%, alcanzando un monto de \$8.899 miles de millones. Así, el aumento esperado en los ingresos tributarios es de todos modos bastante importante, como resultado tanto del mayor crecimiento esperado para la economía y el intercambio comercial, como del mejor desempeño de la operación renta en relación a este año, y también de la mayor recaudación que se espera con el alza del 1% en la tasa del IVA que comenzó a regir a comienzos de octubre de este año.

Proyección de Ingresos y Gastos Presupuesto Público 2004

	Millones de \$	Porcentaje	Variación 2004/2003	
	2004	del PIB	Sobre Ley Ppto 2003	Sobre Ppto. Estimado
Ingresos Corrientes	11.307.067	21,7%	1,8%	4,9%
Ingresos de Operación	699.625	1,3%	-2,0%	-3,9%
Imposiciones Previsionales	817.476	1,6%	11,0%	11,0%
Ingresos Tributarios Netos	8.899.209	17,1%	4,3%	6,4%
Ingresos Cobre Netos	496.723	1,0%	8,5%	67,6%
Transferencias	38.932	0,1%	-57,9%	-59,3%
Otros Ingresos	326.644	0,6%	-39,6%	-36,8%
Operaciones Años Anteriores	28.458	0,1%	1,5%	-27,7%
Ingresos de Capital	177.480	0,3%	-13,8%	-21,3%
Venta de Activos	25.926	0,0%	-16,5%	-9,4%
Recuperación de Préstamos	151.554	0,3%	-13,3%	-23,0%
Total de Ingresos	11.484.547	22,0%	1,5%	4,4%
Gastos Corrientes	9.872.330	18,9%	3,6%	4,2%
Gastos de Operación	2.970.096	5,7%	3,3%	
Gastos de Capital	2.044.248	3,9%	-3,4%	4,6%
Inversión + Transferencias de K	1.847.974	3,5%	-0,8%	
Total de Gastos	11.916.578	22,8%	2,3%	4,3%
Gastos con Efecto Macro	11.013.451	21,1%	1,2%	4,0%

(*) Esta proyección tiene en cuenta la entrada en vigencia del TLC con EE.UU a partir del 1º de enero de 2004

Fuente: Informe de Finanzas Públicas (Oct. 2003), Dirección de Presupuesto, y Elaboración Propia.

Dentro de los otros ítems de ingresos para 2004, cabe mencionar la mejoría sustancial que se observa en los ingresos provenientes del cobre (68%) como resultado de un mejor precio del metal y, según el MH, por menores costos de producción comprometidos por Codelco, mayores volúmenes de venta física por acumulación de inventarios durante el presente año, y la venta de activos prescindibles de Codelco ligados mayoritariamente al sector eléctrico.

Otra partida de los ingresos que llama la atención, es la caída que registrarían los ingresos de operación (-3,9%) y otros ingresos (-36,8%), las que se explicarían por el proceso de privatización y concesiones de empresas sanitarias que la autoridad espera que culmine por completo a fines de 2003, no obstante que esto parece bastante poco probable que ocurra en lo que resta de este año.

Por su parte, los gastos globales contenidos en la Ley de Presupuesto para 2004 aumentan en 2,3% en relación al presupuesto de 2003, cifra que se eleva a 4,3% al medirlo con la verdadera ejecución de gastos para este año. Así, y comparado con estas últimas cifras, se espera un aumento de los gastos corrientes de 4,2%, y de 4,6% en el caso de los gastos de capital, siendo esta última cifra influida por la baja ejecución de los gastos de capital durante 2003, disminución que será compensada sólo en parte por un aumento de la inversión que se realizaría a través del Fondo de Desarrollo Regional en 2004. Con estas cifras, el balance fiscal en base caja alcanzaría un déficit de 0,8% del PIB (US\$ 653 millones), y de 0,1% (US\$ 52 millones) en su base devengada⁴.

Un punto que vale la pena consignar respecto de las cifras que ha hecho públicas el MH, es la divergencia que existe entre el déficit de caja que se estima con las cifras del presupuesto y el déficit que el propio MH ha anunciado para el próximo año. Según el proyecto de Ley de Presupuestos enviada al Congreso el 30 de septiembre último, el déficit contable (base caja) del gobierno central alcanzará a 0,6% del PIB en 2004, cifra que se incrementa a 0,8% del PIB por menores ingresos tributarios del orden de 195 millones de dólares como consecuencia de la en-

trada en vigencia del TLC con Estados Unidos. No obstante lo anterior, el MH da cuenta de un déficit de sólo 0,6% del PIB para 2004, aún incorporando los efectos del TLC, dando a entender de inmediato, pero de manera implícita, que el presupuesto para el próximo año se ejecutará a lo más en un 99%.

Balance Fiscal Contable 2004

Déficit Ley de Presupuesto 2004	0.6%
Déficit con incorporación TLC EE.UU.	0.8%
Déficit con incorporación TLC EE.UU. y ejecución del 99% del Ppto (*)	0.6%

Fuente: Dirección de Presupuesto, y Elaboración Propia.

Si bien esto puede ser calificado como un tema menor, habría al menos dos cuestionamientos a la forma de presentar esta información. Primero, si bien el grado de ejecución implícito corresponde a un valor promedio histórico de los últimos cinco a seis años, no parece apropiado ni transparente presentar la información del déficit público que se espera en base a un supuesto de ejecución presupuestaria, el cual tampoco ha sido definido explícitamente. Además de ello, hasta el momento nunca el balance presupuestario había sido presentado por el Ministerio de Hacienda suponiendo un grado de ejecución de gasto público menor al 100% sobre el cual se está pidiendo autorización al Congreso. Segundo, observando el compromiso histórico que han demostrado las autoridades del Ministerio de Hacienda con sus propias estimaciones de balance fiscal, suponemos que efectivamente la Dirección de Presupuestos propenderá a una sub-ejecución presupuestaria del 1% el próximo año, equivalente a 79 millones de dólares. Esta sub-ejecución de gastos, sin embargo, no está estipulada en qué partidas se aplicará, lo que de antemano introduce un elemento de incertidumbre respecto de los presupuestos sectoriales, muy especialmente en aquellos relacionados con inversión pública que son los ítems que típicamente se ajustan en el transcurso del año fiscal.

4 El MH introdujo este año el concepto de balance fiscal en base devengada, el que se ajusta a criterios acordados con el FMI y que, en lo esencial, implica considerar el uso del Fondo de Compensación del Cobre como una forma de financiamiento fiscal, y a los bonos de reconocimiento como una deuda pública.

5 Sin embargo, el ahorro neto de gastos que implicarían estas medidas es bastante marginal en el período de proyección, pasando de ser sólo US\$ 3,1 millones en 2005 a US\$ 14 millones en 2007.

Frente a estas cifras para el balance del Sector Público del próximo año, cabe recordar que las proyecciones financieras de mediano plazo del Fisco de hace un año atrás pronosticaban un panorama poco auspicioso para el equilibrio de las cuentas fiscales en 2004. De hecho, se prevía un exceso de gasto de alrededor de US\$ 300 millones por sobre lo permitido por la regla de 1% de superávit estructural, lo cual el MH enfrentó durante el transcurso de este año llevando a cabo esfuerzos de reasignación de recursos que permitieron disminuir el déficit contable para 2004 desde US\$ 831, estimado hace un año, a US\$ 653 en la actualidad. Con estas reasignaciones, la autoridad espera que el superávit estructural alcance el 1% del PIB en 2004, cifra que el año pasado se estimaba sería de sólo 0,4% del PIB.

3. Proyecciones de mediano plazo para las finanzas públicas.

Las proyecciones del MH para las finanzas públicas en el mediano plazo (2005 a 2007), dan cuenta del aumento que se estima tendrán los ingresos fiscales de acuerdo a la positiva

proyección de la actividad económica y del precio del cobre. En tanto, la evolución de los gastos públicos se estiman de acuerdo a la progresión que tendrán sólo aquellas partidas de gastos que representan actualmente compromisos legales o contractuales para el Estado. De esta forma, en esta proyección de gastos no existe ninguna iniciativa gubernamental en nuevos programas, y por lo tanto no se trata de una proyección realista, sobretudo en años pre-eleccionarios, sino que busca más bien entregar una visión del grado de holgura que tendrían las finanzas del Fisco para llevar a cabo nuevos programas de gasto a mediano plazo.

De acuerdo a estas proyecciones, en 2005 existiría un exceso de gastos del orden de US\$ 180 millones, suponiendo que no se llevan a cabo medidas de focalización y racionalización del gasto propuestas por el Ejecutivo⁵, lo que lleva a que se obtenga un superávit estructural de sólo 0,8%. Contrasta con este resultado el hecho de que ese mismo año se espera obtener un superávit efectivo, sobre el balance fiscal devengado, de 0,2% del PIB.

Proyección de mediano plazo de las Finanzas Públicas
(en base devengada)

	2004	2005	2006	2007
Total Ingresos				
Mill. \$ 2004	11.416.627	12.156.847	12.373.236	12.584.635
Var %	nd	6,5	1,8	1,7
Total Gastos				
Mill. \$ 2004	11.450.677	12.030.108	11.872.320	11.833.009
Var %	nd	5,1	-1,3	-0,3
Total Gastos Compatibles				
Mill. \$ 2004	11.450.677	11.915.000	11.967.000	12.010.000
Var %	nd	4,1	0,4	0,4
Balance Ajustado (como % PIB)	-0,1	0,2	0,9	1,2
Balance Estructural (como % PIB)	1,0	0,8	1,2	1,3
PIB Efectivo (var %)	4,4	5,5	5,5	5,5
PIB Potencial (var %)	3,9	4,0	4,2	4,3

Fuente: Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda

Como se observa en el cuadro anterior, las presiones de gasto sobre el presupuesto público disminuyen en los años 2006 y 2007, lo que llevará a alcanzar un superávit estructural más allá de lo exigido por la regla de política fiscal del 1%. Las principales razones de esta menor presión de erogaciones se daría por el término o moderación de importantes programas de gastos gubernamentales tales como la implementación de la Reforma Procesal Penal, la extensión de la jornada escolar y otros. Asimismo, para esas fechas se espera una disminución de la presión que ejerce actualmente el Sistema de Concesiones Públicas sobre las finanzas del Fisco⁶ cuando hayan finalizado la casi totalidad de los grandes proyectos, para de ahí en adelante existir sólo un compromiso de gastos de largo plazo por parte del Fisco con la mantención del sistema.

Como ya mencionamos, el gasto ajustado del Gobierno Central en esos años aparece menor al permitido por la regla del 1%, produciéndose un superávit estructural «innecesario» en 2006 y 2007. Si realizamos un simple ejercicio contable (ver tabla inferior), podemos comprobar que, suponiendo que en 2005 se observa un superávit estructural de 0,8% del PIB tal como lo proyecta el MH, el gasto gubernamental para los dos años siguientes debiera ser más expansivo en US\$ 183 millones y US\$ 332 millones a lo proyectado por el MH para el año 2006 y 2007 respectivamente. Estas holguras simuladas de gasto son realmente menores si tenemos en cuenta que, por ejemplo, la implementación de un programa como la Jornada Escolar Completa le significarán al

Gobierno un desembolso de US\$ 173 millones sólo en el 2004. Este escenario restrictivo podría incluso verse aun más complicado si tomamos en cuenta que estas proyecciones financieras de mediano plazo se basan en algunos supuestos de disminución de gastos gubernamentales un poco «heroicos», tales como el reemplazo de sólo el 50% del personal de planta del Estado que se acoja a retiro, y el congelamiento del nivel real de remuneraciones estatales a partir de 2004.

En conclusión, las cifras de mediano plazo proyectadas por el Ministerio de Hacienda revelan, por una parte, un escenario futuro ordenado para las cuentas públicas, con una reversión de los resultados deficitarios de los últimos años. Por otra parte, este escenario se presenta a la vez bastante estrecho para el establecimiento de nuevos programas de gastos gubernamentales en la medida que se siga cumpliendo la regla de política fiscal.

Cabe destacar que esta situación de estrechez es, sin embargo, una característica propia de la aplicación de esta regla del 1% de superávit estructural en períodos de expansión económica. Cuando la economía crece a un ritmo por encima de su tendencia, y de acuerdo a la mecánica de la regla fiscal, los gastos del presupuesto público tienden a ser menos expansivos en la medida que la brecha del producto se va cerrando y cambia de signo. Esto aplicado además a un presupuesto público con un componente de rigidez de más del 70%, como es el caso chileno, genera un espacio muy reducido para que el Estado pueda llevar a cabo nuevos programas gubernamentales que impliquen mayores compromisos de gastos.

**Escenario de proyección alternativo:
No se logra regla de política fiscal en 2005 pero sí en años siguientes**

	2005	2006	2007
Balance Estructural	0,8%	1,0%	1,0%
Nivel gastos de acuerdo a regla política	12.030.108	11.986.523	12.034.469
Nivel de gastos originales	12.030.108	11.872.320	11.833.009
Holgura de gasto			
(cifras en millones de \$ 2004)	—	114.203	201.460
(cifras en millones de US\$)	—	182,7	331,9

Fuente: Dirección de Presupuesto y Elaboración Propia.

6 Esta presión del sistema de concesiones se genera por conceptos como la devolución del IVA, los gastos por inspecciones, expropiaciones, estudios, etc.

7 Esto no significa que el crecimiento de la productividad en los últimos años sea tres veces menor, sino que con la nueva metodología esta diferencia se le atribuye a los incrementos del nivel de educación de la población.

8 La brecha del PIB potencial (o de tendencia) se calcula como: $100 \times (\text{PIB efectivo} - \text{PIB potencial}) / \text{PIB potencial}$. Además, como PIB efectivo para los años 2004-2007 se utilizó la proyección del MH por encontrarse en línea con las estimaciones de la gerencia de estudios de la CCHC.

9 Dado que, tanto nuestra estimación del nivel del producto de tendencia como su tasa de incremento es menor a la estimada por el MH, el nivel del PIB efectivo supera antes el del producto de tendencia. Por ello, la brecha del producto se torna positiva antes en nuestras estimaciones que en las de MH.

Recuadro N°2

Cálculo alternativo para el producto de tendencia.

Al igual que en años anteriores, el Ministerio de Hacienda convocó a un comité de economistas para determinar el producto o PIB de tendencia de la economía, necesario para la implementación de la regla del 1% de superávit estructural. El resultado de la consulta de este año fue una revisión a la baja del crecimiento potencial (o de tendencia) desde 4,1% a 3,7% para 2003, y desde 4,2% a 3,9% para 2004.

Esta corrección fue consecuencia de la aplicación de algunos cambios metodológicos que surgieron como respuesta a las principales críticas esbozadas al cálculo realizado en 2002, por lo que las nuevas proyecciones referidas al PIB de tendencia reflejarían una mejora sustancial en las estimaciones precedentes. Pese a esto, uno de los mencionados cambios metodológicos -la corrección de la fuerza de trabajo por el nivel de educación- parece no haber sido plenamente internalizado por los expertos. En efecto, si se tiene en cuenta que en los últimos cuarenta años la tasa de crecimiento de la Productividad Total de los Factores (PTF), calculada con la nueva metodología, resulta tres veces menor que la calculada con la anterior metodología, se esperaría que la proyección del PTF para este año hubiese sido sustancialmente menor que la del pasado año⁷. A pesar de ello, los expertos mantuvieron las tasas de crecimiento del PTF en los valores de 2002, lo que lleva a pensar que el crecimiento del PIB de tendencia todavía estaría sobreestimado.

Estimación Superávit Estructural. Escenarios Alternativos

Variable	2004	2005	2006	2007
(1) Brecha del PIB MH	-4,5%	-3,2%	-2,0%	-0,8%
(2) Brecha del PIB CCHC	-3,6%	-1,9%	-0,3%	1,4%
(3) Gasto compatible con 1% superávit estructural MH ^(a)	11.451.000	11.915.000	11.967.000	12.010.000
(4) Gasto compatible con 1% superávit estructural CCHC ^(a)	11.360.890	11.777.364	11.818.282	11.844.770
(5) Gasto efectivo Proyectado MH ^(a)	11.450.677	12.028.108	11.870.320	11.824.509
(6) Superávit estructural MH ^(b)	1,0%	0,8%	1,2%	1,3%
(7) Superávit estructural CCHC ^(c)	0,8%	0,6%	0,9%	1,0%

(a) En mill de 2004.

(b) (6) = $100 \times [(5) - (3)] / \text{PIB Potencial del Ministerio de Hacienda}$.

(c) (7) = $100 \times [(5) - (4)] / \text{PIB Potencial de la Cámara Chilena de la Construcción}$.

Para dilucidar cual podría ser el impacto de esta «sobre estimación» sobre el presupuesto público, se calculó el PIB de tendencia con la metodología utilizada en el Informe MACH 1 de noviembre de 2002, la que arroja, como era de esperar, una cifra menor que la del MH tanto para el nivel como para la tasa de crecimiento. En efecto, la primera y segunda fila de la tabla precedente muestran las brechas calculadas entre el PIB efectivo y el PIB de tendencia según las estimaciones del MH y la CCHC, respectivamente⁸. De allí se desprende que la brecha estimada por el MH es 0,7 puntos porcentuales mayor que la estimada por la CCHC en 2004, de manera coherente con un menor nivel del PIB de tendencia. Además de ello, se observa que esta diferencia en las estimaciones se va ampliando en el tiempo, llegando a 2,2 puntos porcentuales en 2007, como resultado de una tasa de incremento del producto de tendencia menor a la estimada por MH⁹.

Continuación Recuadro N° 2

Para determinar el impacto que estas diferencias podrían tener sobre el equilibrio actual y futuro de las cuentas públicas, se realizó un ejercicio de proyección financiera de mediano plazo en el cual se supuso que sólo los ingresos tributarios estructurales se ven afectados por el PIB de tendencia, en tanto que el resto de los ingresos, incluidos los del cobre, se mantienen de acuerdo a las proyecciones del MH. Así, suponiendo que los ingresos tributarios representarán el 17,2% del PIB entre 2004 y 2006, y 16,5% en 2007, se calculó el nuevo gasto compatible con el 1% de superávit estructural, que en todos los casos resultó inferior al previsto por el Ministerio de Hacienda (filas (3) y (4) de tabla anterior).

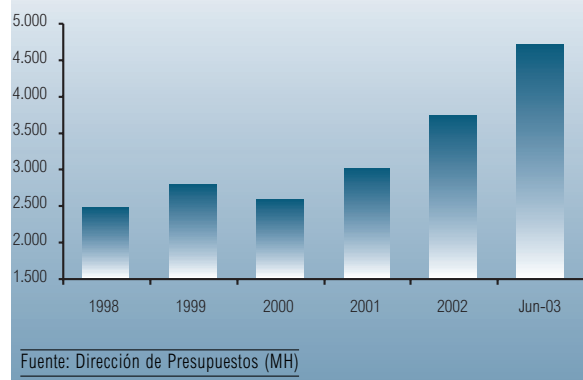
Así, de mantenerse las proyecciones de mediano plazo del MH para el gasto público, el ejercicio de proyección alternativo arroja un superávit estructural de 0,8% del PIB para 2004, lo que se contrapone con el 1% del PIB estimado por MH. (filas (6) y (7) de la tabla), alcanzándose la meta del 1% sólo recién en 2007.

4. Deuda Gobierno Central Junio 2003

Para tener una idea más acabada de la sostenibilidad del equilibrio de las cuentas públicas, complementariamente al análisis del balance presupuestario, es necesario además evaluar el grado y tipo de endeudamiento del sector público, así como también su evolución esperada.

La deuda bruta total del Gobierno Central a junio de 2003 alcanzó aproximadamente a US\$ 10.900 millones, lo que equivale a un 15,6% del PIB, cifra 0,5 puntos porcentuales menor a la deuda exhibida hace un año atrás. De este monto global, US\$ 4.720 millones corresponden a deuda externa y US\$ 6.077 a deuda interna, observándose un aumento del peso de la deuda externa dentro del total de la deuda fiscal desde un 36% en junio del año pasado a un 43% actual. En efecto, las autoridades económicas han recurrido intensamente al endeudamiento externo como fuente de financiamiento de su déficit fiscal durante los últimos años, habiendo sólo en el último año un aumento de su deuda externa de US\$ 890 millones¹⁰, cifra que supera en US\$ 140 millones al total del endeudamiento externo contraído por el Fisco entre 1999 y junio de 2002.

Deuda Externa del Sector Público
fines de cada año (mill. US\$)

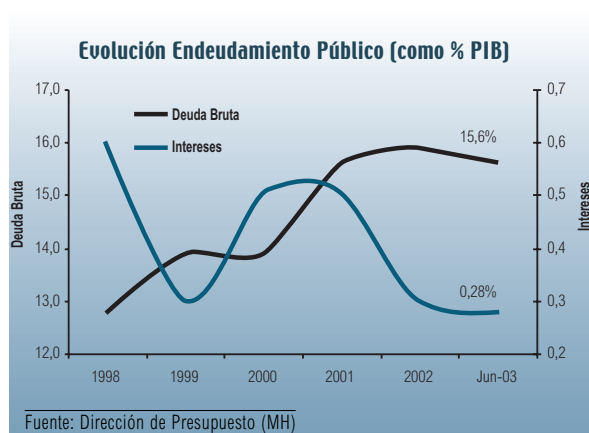


Por su parte, a junio de este año el pago por intereses de la deuda fiscal alcanzaba al 0,28% del PIB, cifra prácticamente igual al 0,3% anotado a fines de 2002. Al observar la evolución en el tiempo de este indicador se constata que, pese a que el endeudamiento público bruto ha aumentado de 12,8% en

¹⁰ Este endeudamiento neto fue producto de la colocación de bonos soberanos por US\$ 1000 millones acontecida durante este año 2003, la cual en parte se utilizó para prepagar deudas antiguas que se encontraban a tasas de interés más altas.

11 Esto ocurre porque la mayor parte de la deuda del Gobierno Central sigue siendo con el Banco Central, y ésta se encuentra a su vez en un 93% denominada en dólares.

1998 a 15,6% en junio de 2003, el pago por intereses de la deuda ha descendido de 0,6% del PIB en 1998 a 0,3% en 2003, todo esto facilitado por las bajas tasas de interés internacional y la disminución del riesgo soberano.



Observando la composición de la deuda del Gobierno Central, se advierte que aún la mayor parte de ésta sigue siendo con el Banco Central (55%), lo que sugiere que para tener una visión más acabada de la deuda que tiene el Fisco es necesario presentar un balance de la deuda consolidada. Sin incluir a las empresas públicas, la deuda consolidada del Gobierno junto con el Banco Central alcanzaba a junio recién pasado a 36% de PIB en términos brutos, siendo esta cifra inferior en un punto porcentual del PIB a la registrada a fines de 2002, lo que fue favorecido por el descenso experimentado por el valor del dólar¹¹.

Ahora bien, si a los pasivos consolidados del Gobierno con el Banco Central le restamos sus activos más líquidos (como por ejemplo las reservas internacionales del Banco Central y el dinero en cuentas corrientes que mantiene el Fisco), reflejando así mejor la capacidad que tendrían estas instituciones para hacer frente a sus compromisos financieros en el corto plazo, entonces se obtiene que la deuda financiera neta consolidada alcanzó en junio de este año un monto equivalente a 9,7% del PIB, cifra superior en 1,4 puntos porcentuales a la exhibida a fines del año 2002.

Consolidación Cifras Gob.Central y BC
(cifras como % PIB)

Año	Deuda Bruta	Deuda Neta
1998	34,4	9,7
1999	35,9	10,5
2000	36,3	11,3
2001	38,0	10,4
2002	37,3	8,3
Jun-03	36,3	9,7

Fuente: Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda

Del análisis de estas cifras se desprende que, si bien el monto de la deuda pública sigue siendo acotado hasta el momento, es indudable que el nivel del endeudamiento del Gobierno aumentó de manera importante este año, coherente con el déficit que exhibirá el Fisco en 2003. De hecho, del Proyecto de Ley de Presupuesto para el próximo año 2004 se estima un déficit de 0,8% del PIB, es decir US\$ 653 millones, que será financiado íntegramente con mayor deuda pública, para lo cual el Gobierno ha solicitado al Congreso una autorización de endeudamiento por US\$ 1.500 millones. Sin embargo, esta mayor deuda requerida no será utilizada completamente para financiar el déficit público proyectado para 2004, sino también para cubrir amortizaciones de deuda por más de US\$ 800 millones de dólares, según lo anunciado por la autoridad. Un aspecto interesante de esto es que el 39% del mayor endeudamiento (US\$ 255 millones) se financiará con endeudamiento interno a través de los nuevos papeles de deuda de la Tesorería General, en tanto que el resto se financiará con la emisión de bonos soberanos en el mercado internacional.

Ante este panorama de la deuda pública, y tomando en cuenta el déficit del Gobierno Central estimado para 2003, las cifras de endeudamiento público exhibidas en el cuadro anterior deberían incrementarse hacia fines de este año, con la colocación en el mercado doméstico de más de US\$ 300 millones

(0,42% del PIB) a través de los nuevos papeles de la Tesorería General de la República, cifra que en parte podrían destinarse a pagar deuda pública anterior. Sumado a esto, el déficit estimado en el presupuesto para 2004 llevará a un incremento neto de la deuda pública bruta de entre 0,6% y 0,8% del PIB. En resumen, a fines del próximo año se debiera tener un aumento neto de la deuda bruta del Gobierno Central en torno a un punto del PIB, alcanzando una cifra en torno a 17% del PIB. Sin embargo, si las proyecciones del MH y su regla de superávit estructural se cumplen en los próximos años, entonces ya en el año 2005 se observará una disminución del endeudamiento público de manera coherente con los superávits de caja que se espera observar a partir de esa fecha¹².

5. La regla de política fiscal y su efecto sobre el ciclo económico de la construcción.

Uno de los efectos buscados por la regla de balance estructural es lograr que la política fiscal actúe de manera contracíclica. De esta manera, se intenta equilibrar el presupuesto «intertemporalmente»¹³, de modo que los gastos se mantengan constantes -o creciendo a tasa constante- mientras que los desequilibrios en cada período se pagan con ahorro o desahorro (endeudamiento).

Este cambio en la forma de hacer política fiscal ha tenido importantes implicancias para el sector de la construcción. Previamente a la existencia de la mencionada regla, cuando el gobierno veía reducidos sus ingresos, en especial por disminuciones en el ritmo de actividad económica, éste disminuía sus egresos de igual forma con el objeto de mantener las cuentas públicas equilibradas. Ahora bien, como gran parte de los gastos gubernamentales corrientes son rígidos, en especial porque se encuentran comprometidos por ley o por contratos con privados, el ajuste de los gastos se realizaba donde la flexibilidad lo permitía, lo que generalmente se traducía en recortes a los gastos de inversión por ser éste uno de los ítems más flexibles del presupuesto público. En consecuencia, como la mayor parte del ajuste debía recaer sobre

un componente que representa una fracción menor del gasto público, la merma resultante en la inversión era muy superior a la disminución experimentada por los ingresos fiscales. De la misma manera, cuando los ingresos se recuperaban, se ponían en marcha los programas de inversión postergados anteriormente, aumentando los gastos de capital mucho más que los ingresos gubernamentales. Esta sobre reacción del gasto público en inversión se trasladaba a la actividad sectorial de la construcción, constituyéndose en un factor más de inestabilidad. En este sentido, la política fiscal actuaba acentuando el ciclo del sector de la construcción en relación al de la economía en general.

En un reciente estudio de la Gerencia de Estudios sobre los ciclos de actividad del sector construcción, se encuentra evidencia empírica de que la amplitud de los ciclos en el sector construcción se habría atenuado en los últimos años, determinándose que uno de los factores que habría favorecido la moderación de los ciclos sería precisamente la contraciclicidad del gasto público implicada en la regla de balance estructural del gasto público.

III. Presupuesto de inversión pública en construcción para 2003

1. Ministerio de Vivienda y Urbanismo

El presupuesto del MINVU para 2004 considera ingresos totales por US \$ 705,9 millones, lo que representa un incremento nominal del 10,0% (7,4% real) respecto del presupuesto dispuesto para el presente año. Ello ocurre pese a una fuerte caída real que se proyecta para los ingresos de operación (-45%), los que se verán afectados por una reducción de los ingresos por venta de bienes y servicios (-58%) debido a la disminución del stock de viviendas SERVIU terminadas disponibles para venta (Fondo Rotatorio). Sin embargo, los menores ingresos de operación son más que compensados por un aumento del Aporte Fiscal Libre de 19,8% en términos reales.

12 Sin embargo, esta proyección de deuda pública no considera la obligaciones futuras del Estado por concepto del pago de los bonos de reconocimiento, los cuales a junio de este año alcanzaban un monto en torno al 16,9% del PIB.

13 Con esta expresión, i.e., intertemporalmente, si bien no es correcta en todo el sentido de la palabra, se busca puntualizar el hecho que la suma de los déficits fiscales, cuando la economía se encuentra en un ciclo negativo, con los superávits fiscales, cuando la economía se encuentra en un ciclo expansivo, debe ser cero (o siendo más precisos, igual al 1% del PIB).

Proyecto Ley de Presupuestos 2004- Estimación de Ingresos MINVU

	Presupuesto		% de Variación (en pesos)	
	Mill \$	Mill US \$	Nominal	Real
Ingresos Operación	42.893	65,0	-43,4	-44,8
Venta Bs.y Ss.	26.871	40,7	-56,5	-57,5
Intereses Cartera	15.130	22,9	14,3	11,6
Otros Ing.de Operación	892	1,4	9,1	6,5
Recuperación de Préstamos	22.189	33,6	14,3	11,6
Aporte Fiscal	376.367	570,3	24,2	21,3
Libre	371.363	562,7	22,7	19,8
Otros Ingresos	24.446	37,0	-3,2	-5,5
TOTAL INGRESOS MINVU	465.895	705,9	10,0	7,4

En el caso de los gastos de este Ministerio, las transferencias de capital, que incluyen los programas de subsidios habitacionales y los aportes al FNDR, concentran el 52,2%, seguidos por los gastos de Inversión Real, que representan otro 37,4%, en tanto que las Partidas de Gasto Corriente dan cuenta de otro 9,3%. Para el próximo año no se destinan recursos para Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR), subtítulo que concentra el 1% del presupuesto de este año.

Desde el punto de vista de los Items que dan origen a la ejecución de obras, los programas habitacionales concentran el 54,9% del gasto total del MINVU, con una inversión presupuestada de US \$ 387,2 millones, en tanto que los programas de obras de desarrollo urbano e infraestructura ascienden a US \$ 168 millones, con un 23,8% del gasto presupuestado, de modo que los

recursos destinados a financiar obras de construcción alcanzarían al 78,7% del presupuesto ministerial del 2004. Estos niveles de inversión y la estructura del gasto representan importantes diferencias con el presupuesto de este año.

Aparte de la supresión de las partidas ISAR, se constata una reducción cercana al 10% de la inversión real, lo cual sería más que compensado con una expansión real de casi el 25% de los fondos asignados a las transferencias de capital, subtítulo que este año ya registra un notable incremento del 57,6% real, debido a aumentos de los aportes al sector privado vía los distintos programas de subsidios habitacionales, como de aportes al FNDR en la forma de provisiones para Mejoramiento de Barrios. Para el próximo año no se contemplan aportes de capital del MINVU para desarrollo urbano en el ámbito de acción del FNDR.

Proyecto Ley de Presupuestos 2004 - Ministerio de Vivienda y Urbanismo

	Presupuesto		% de Variación (en pesos)	
	Mill \$	Mill US \$	Nominal	Real
Gasto Corriente	43.407	65,8	14,1	11,4
Programas de Vivienda	255.577	387,2	4,2	1,8
Programas de Infraestructura	110.896	168,0	10,4	7,8
TOTAL INVERSIÓN EN OBRAS	366.473	555,3	6,0	3,5
Transferencias FNDR (Des. Urbano)	0	0	-100,0	-100,0
Transferencias FNDR (Mej. Barrios)	42.058	63,7	252,9	244,6
Servicio de la Deuda	6.699	10,1	214,4	207,1
Otros Gastos de Capital	7.103	10,8	-46,1	-47,4
Resto	154	0,2	47,9	44,5
TOTAL PRESUPUESTO MINVU	465.895	705,9	10,0	7,4

A nivel de los programas habitacionales, las asignaciones presupuestarias reflejan la clara intención del Gobierno de una mayor focalización del gasto hacia los programas dirigidos a los segmentos poblacionales de menores ingresos, y de una reducción de la acción habitacional directa de los SERVIU. Estos criterios se manifiestan en un aumento de los recursos asignados al programa de Subsidios de Estándar Mínimo, mejor conocido como Fondo Solidario Concursable, que más que compensan la una reducción presupuestaria del programa de Vivienda Social Dinámica sin Deuda. En definitiva, en conjunto ambos programas «sin deuda» registran un incremento real del 10,8%, llegando a representar el 43% de los recursos destinados a vivienda.

Hay que hacer notar que el presupuesto para el programa del Fondo Solidario se incrementa en un 137,7% en términos reales, pese al bajo nivel de avance que este nuevo programa registra hasta la fecha. De acuerdo con antecedentes de la División de Política Habitacional del Ministerio, hasta el 31 de agosto pasado el programa correspondiente al año 2001 llevaba un avance de obras que promediaba un 76,9%, el programa del 2002 promediaba un 34,3% de avance físico en tanto que el de este año tenía un avance del 2,0%¹⁴.

Por otra parte, mientras los programas de Subsidios Nueva Básica Privada (Subsidios Básicos de Gestión Privada en la nomenclatura del presupuesto), de viviendas PET y Subsidios Unificados sufren reducciones presupuestarias, los Programas de Soluciones Progresivas y Subsidios Rurales registran incrementos reales de distinta magnitud, como se aprecia en la tabla en la página siguiente.

Otros ítems complementarios de los programas habitacionales, como el subsidio a la originación y el subsidio implícito, presentan importantes rebajas, el primero debido a que se reducen los programas con deuda que requieren créditos complementarios, y el segundo por la misma razón además de los bajos niveles que ha alcanzado la TIR media de mercado. Se integra un nuevo programa, el de Subsidios Plan Integral de Reparaciones, con una asignación de US \$ 4,5 millones definida específicamente para la Región Metropolitana. Adicionalmente, una parte de los recursos contemplados para la ejecución del programa de viviendas SERVIU se destinará también a reparaciones, de acuerdo a información no detallada en el presupuesto pero informada por autoridades del Ministerio. De hecho, una fracción del presupuesto SERVIU ya se estaría aplicando a programas de reparación durante el año en curso.

	SERVIUs		Sub Secretaría		Chile Barrio		Total	
	Millones de US \$ del 2004 (*)							
Viviendas SERVIU (VSDsD)	63,2	(-44,5%)	0,0	(-100%)	19,9	(152,8%)	83,1	(-32,7%)
Sub. Estándar Mínimo	97,2	(129,7%)			3,4		100,6	(137,7%)
Sub. Soluciones Progresivas	35,1	(-1,0%)			13,0	(121,8%)	48	(16,3%)
Subsidios Rurales	41,6	(3,3%)			2,9	(-6,2%)	44,5	(2,6%)
Subsidios Unificados	23,2	(-8,4%)					23,2	(-8,4%)
Subsidios Especiales (PET)	36,7	(-19,3%)			5,4	(235,5%)	42,1	(-10,6%)
Subsidios Leasing	2,8	(-16,8%)					2,8	(-16,8%)
Sub. Básicos Gestión Privada	32,2	(-26,6%)	0,0	(-100%)			32,2	(-28,8%)
Sub. Plan Integral Reparaciones	4,5						4,5	
Subsidio Complementario			0,5	(-0,5%)			0,5	(-0,5%)
Subsidio a la Originación			5,6	(-21,9%)			5,6	(-21,9%)
Subsidio Implícito			0,2	(-85,8%)			0,2	(-85,8%)
PROGRAMAS DE VIVIENDA	336,4	(-3,8%)	6,3	(-47,1%)	44,5	(139,3%)	387,2	(1,8%)

(*) Entre paréntesis aparecen las tasas de variación presupuestada de cada ítem respecto del presupuesto público de 2003.

14 Una de las dificultades que ha impedido un mayor avance de este programa ha sido la necesidad de asistencia técnica externa para hacer viables los proyectos, en su gran mayoría formulados expresamente para atender las necesidades específicas de pequeños grupos de familias. El tamaño medio de estos proyectos bordea los 48 grupos familiares, y más del 50% de ellos no tiene más de 30 viviendas.

15 Este programa, que incluye líneas de acción tales como mejora- miento de accesos, muros de contención, canalizaciones, mejo- ramiento de terrenos y otras, aunque radicado en el Ministerio de Vi- vienda y Urbanismo, es administrado por los Gobiernos Regionales, Municipios y los pro- pios asentamientos, siendo básicamente las Municipalidades las signatarias de estos fondos para atender las necesidades de sus respectivos campa- mentos.

Hay que hacer notar que los recursos asignados para los pro- gramas habitacionales que ejecutan los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanización sufren una reducción que alcanza a un 3,8%, en tanto que los programas de vivienda de responsabili- dad de Chile Barrio, con participación de la Subdere, las Inten- dencias y los Municipios, se incrementan en casi 140%.

Esta reducción de los recursos para las líneas de acción habitacional de los SERVIU's se manifiesta en la gran mayoría de las regiones, con la excepción de las regiones II, III, XI y Metropolitana que registran incrementos reales en sus presu- puestos para programas de vivienda.

Presupuesto Programas Habitacionales 2004

	Mill US \$ 2004	% Var. Real
SUBSECRETARÍA	50,8	66,6
Subsecretaría	6,3	-47,1
Chile Barrio	44,5	139,3
SERVIUs	336,4	-3,8
Región I	10,7	-3,6
Región II	11,2	8,5
Región III	6,8	3,4
Región IV	18,8	-23,6
Región V	30,1	-12,9
Región VI	21,3	-17,9
Región VII	22,4	-18,3
Región VIII	44,4	-5,8
Región IX	29,2	26,8
Región X	26,1	-2,7
Región XI	5,9	8,9
Región XII	4,2	-36,1
Región Metrop.	105,3	4,9
TOTAL MINVU	387,2	1,8

Contrariamente a lo que ocurre con el presupuesto de las líneas de vivienda, esta vez los programas de inversión en obras de desarrollo urbano, en su conjunto, promedian un crecimiento significativo del 7,8%, pese a que, con la excepción de los pro- gramas de Chile Barrio, de Vialidad Urbana y de Rehabilitación de Espacios Públicos, los restantes programas presentan reduc- ciones presupuestarias de diversa magnitud. Para el próximo año no figura asignación de fondos para el ISAR , en tanto que se reducen en un 85,3% los recursos para proyectos de inver- sión regional que financian obras complementarias en desarro- llos inmobiliarios impulsados por el Ministerio en distintas re- giones, en un 80,2% el presupuesto para infraestructura sanita- ria, e incluso el programa estrella en materia de desarrollo urba- no, los pavimentos participativos, sufren un retroceso del 0,1% real. Sin embargo, estas reducciones son más que contrarresta- das con aumentos importantes del programa de Vialidad Urbana (113,6%) y de Chile Barrio (48,6%). Este último programa, que habiendo nacido para abordar la solución de problemas habitacionales de los 972 asentamientos poblacionales precarios empadronados en 1997, derivó en distintas líneas de acción complementarias para atender necesidades de infraestructura de esos campamentos, quedando la atención del problema habitacional en las líneas de acción y programas de subsidio propios del Ministerio de Vivienda¹⁵.

Proyecto Ley de Presupuestos 2004 – Ministerio de Vivienda y Urbanismo

Programas de Infraestructura	Presupuesto		% de Variación (en pesos)	
	Mill \$	Mill US \$	Nominal	Real
ISAR	0	0,0	-100,0	-100,0
Inversión Regiones	1.833	2,8	-84,9	-85,3
Programa Chile Barrio	26.899	40,8	52,2	48,6
Equipamientos Comunitarios	1.728	2,6	-30,7	-32,4
Infraestructura Sanitaria	902	1,4	-79,7	-80,2
Pavimentación	1.113	1,7	-30,2	-31,8
Vialidad	36.342	55,1	118,7	113,6
Inversión Parques Urbanos	1.852	2,8	-4,0	-6,3
Pavimentos Participativos	35.109	53,2	1,7	-0,7
Mej. Condominios Sociales	241	0,4	-42,2	-43,6
Rehabilitación Espacios Públicos	4.876	7,4	14,3	11,6
PROG. INFRAESTRUCTURA	110.896	168,0	10,4	7,8

2. Ministerio de Obras Públicas

El proyecto de ley asigna al MOP un presupuesto global de US \$ 1.220,7 millones para el 2004, cifra que representa un incremento real de apenas 0,3%. Los ingresos por transferencias sufren una reducción, tanto para el pago de IVA de las Concesiones (-4,9%) como de recursos provenientes del Fondo In-

fraestructura¹⁶, el Aporte Fiscal presenta un mínimo incremento del 0,8%, en tanto que los Otros Ingresos registran una recuperación del 9%, luego de registrar una drástica disminución de más del 50% este año después del traspaso de plazas de peaje a empresas concesionarias.

En materia de gastos, se presupuesta una fuerte alza del gasto corriente, lo que se explicaría principalmente por una regularización de algunos ítems de asesoría y asistencia técnica de los proyectos antes incluidos en las partidas de Inversión Real, traspasándolos a las partidas de gastos en personal y de consumo, reconociéndolos como mayores horas extraordinarias, viáticos y convenios con personas naturales (contratos a honorarios). Otro factor que influye en los gastos corrientes del MOP, aunque en menor medida, son los recursos identificados como Asignación por Funciones Críticas correspondientes al Art. 73º de la Ley N° 19.882, que para el 2004 ascienden a US \$ 1,4 millones y que favorecen a 174 ejecutivos y profesionales que cumplen dichas funciones críticas¹⁷.

Proyecto de Ley de Presupuestos 2004

Estimación de Ingresos MOP

	Presupuesto		% Variación (en pesos)	
	Mill \$	Mill US \$	Nominal	Real
Aporte Fiscal Libre	537.597	814,5	3,3	0,8
Ingresos de Operación	14.839	22,5	1,5	-0,9
Transferencias	202.102	306,2	-0,8	-3,1
IVA Concesiones	110.125	166,9	-2,6	-4,9
Fondo de Infraestructura	91.977	139,4	1,5	-0,9
Otros Ingresos	51.096	77,4	11,6	9,0
INGRESOS MOP	805.634	1.220,7	2,7	0,3

16 Según información de la Dirección de Presupuestos, este fondo totalizará alrededor de US \$ 376 millones a fines de este año, de los cuales se girarán US \$ 139,4 millones en 2004, un 0,9% menos que los traspasos presupuestados para este año en moneda de igual valor.

17 Como se recordará, la citada Ley N° 19.882, que regula la nueva política de personal para los funcionarios públicos, fue promulgada en junio de este año.

18 En ésta se incluyen partidas tales como requisitos de inversión para funcionamiento, vehículos, maquinarias y equipos directamente productivos e inversión en informática.

Los recursos destinados a inversión efectiva en obras tienen un incremento nominal de apenas un 1,9%, de modo que en términos reales sufren un retroceso del 0,5%, totalizando US \$ 735,7 millones. Aunque la Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR) destinada a programas o proyectos de agua potable rural registra un incremento del 23%, no alcanza a compensar la reducción de casi un 1% que afecta a las partidas de Inversión Real en Obras. Con la sola excepción de la partida de Estudios para Inversiones, que cae en un 41,6% real, el resto de las partidas de Inversión Real¹⁸ registran importantes incrementos de distinta magnitud. Por ejemplo, para 2004 se contemplan recursos por US \$ 5,8 millones para maquinarias y equipos dentro del presupuesto de la Dirección de Vialidad, en circunstancias que para este año no existe asignación de fondos para este propósito.

La Inversión Financiera, esta vez correspondiente exclusivamente a pagos por Expropiaciones del Sistema de Concesiones, asciende a US \$ 52,4 millones, casi un tercio menos que los recursos presupuestados en 2003 con este mismo objetivo, mientras que las transferencias de capital, constituidas por aportes a las concesionarias para el reintegro del Crédito IVA y traspasos a la estatal METRO S.A., se proyectan casi un 14% inferiores al presupuesto 2003. Conviene prevenir que los US \$ 56,8 millones que se transfieren al METRO corresponden sólo

a una fracción de la inversión contemplada para el 2004 por esta empresa estatal.

Con la excepción de la Dirección de Vialidad y la administración de Concesiones, el resto de las Direcciones del Ministerio de Obras Públicas acusa significativas reducciones presupuestarias, al menos en las líneas de acción correspondiente al pago de obras, por lo que la inversión en obras propiamente tal cae en un 0,5% en términos reales, como ya se indicó. Por lo demás, hay que considerar que de los \$ 485.564 millones disponibles para pago de obras, unos \$ 35.000 millones están destinados a financiar las expropiaciones de las estaciones intermodales que contempla el Plan Transantiago para el próximo año. Del saldo restante, fuentes del Ministerio estiman que unos \$ 407.000 millones correspondería al pago de obras de arrastre, lo que dejaría \$43.000 millones para obras nuevas (ver tabla página siguiente).

Como se recordará, durante el último par de años el presupuesto de la Dirección de Vialidad venía siendo ajustado con la contratación de obras con pagos diferidos, que significaba traspasar para el presupuesto del año siguiente el pago de obras ejecutadas el año anterior, de modo que no se afectaran los flujos de caja pero sí el volumen de las obras que se podían contratar. Para no afectar tan drásticamente la continuidad de la actividad constructora y su efecto sobre el empleo, el Minis-

Proyecto de Ley de Presupuesto 2004, Ministerio de Obras Públicas

	Presupuesto		% Variación (en pesos)	
	Mill \$	Mill US \$	Nominal	Real
Gasto Corriente	82.680	125,3	47,7	44,2
INVERSIÓN EN OBRAS	485.564	735,7	1,9	-0,5
Resto Inversión Real	10.351	15,7	39,9	36,7
Expropiaciones Concesiones (Neto)	34.608	52,4	-30,9	-32,5
Reintegro Crédito IVA Concesiones	110.125	166,9	-2,6	-4,9
Transferencias a METRO S.A.	37.508	56,8	-30,9	-32,5
Servicio de la Deuda Pública	44.651	67,7	64,4	60,6
Resto	147	0,2	-40,5	-41,8
TOTAL MOP	805.634	1.220,7	2,7	0,3

**Proyecto de Ley de Presupuesto 2004-
Presupuesto Inversión Obras por Direcciones MOP**

	Presupuesto		% Variación	
			(en pesos)	
	Mill \$	Mill US\$	Nominal	Real
Arquitectura	2.731	4,1	-16,1	-18,1
Obras Hidráulicas	39.796	60,3	-9,0	-11,2
Vialidad	295.000	447,0	5,4	3,0
Obras Portuarias	10.293	15,6	-20,5	-22,3
Aeropuertos	2.511	3,8	-55,5	-56,6
Concesiones	132.971	201,5	4,3	1,9
Resto	2.262	3,4	-38,0	-39,4
INVERSIÓN				
EN OBRAS	485.564	735,7	1,9	-0,5

terio de Hacienda había aceptado reducir gradualmente el flujo de pagos diferidos, de modo que para este año estaban contempladas contrataciones por \$ 27.000 millones que serían canceladas con cargo al presupuesto del 2004. Sin embargo, el MH modificó este criterio negando la posibilidad de contratar obras con pagos diferidos, de modo que a partir de este año no habrá nuevos contratos bajo esta modalidad.

3. Ministerio del Interior

En el marco del proceso de descentralización, el gobierno ha venido aumentando los recursos de inversión de decisión regional, al tiempo que se han reordenado los mecanismos presupuestarios a través de los cuales se destinan tales recursos, aumentando el FNDR y disminuyendo las asignaciones vía ISAR. Así, para 2004 cerca de la mitad de la inversión pública será asignada por los Gobiernos Regionales.

El FNDR 2004 está dotado con un presupuesto global de US \$ 410 millones, cifra que representa un incremento real de 17,3%. Considerando sólo las partidas pertinentes, US \$ 390 millones del FNDR corresponden a programas que financian proyectos de inversión en obras de construcción, monto que supera en un 16,5% real a lo destinado en 2003 por igual concepto.

Proyecto de Ley de Presupuesto 2004, FNDR

	Presupuesto		% Variación	
			(en pesos)	
	Mill \$	Mill US \$	Nominal	Real
Obras Vivienda (Mej.Barrios (*))	46.098	69,8	286,8	277,7
Obras Infraestructura	211.232	320,0	3,7	1,3
Resto	13,247	20,1	36,8	33,6
TOTAL FNDR	270.577	410,0	20,1	17,3

La Subdere también es la responsable de los Programas de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal y de Mejoramiento de Barrios, a los que se asignan US \$ 13,2 millones y US \$ 16,7 millones respectivamente, ambos con disminuciones reales de 10,9% y 62%. Sin embargo, al ser este último programa complementado con la provisión FNDR, del cual más del 90% se canaliza a través de Chile Barrio, totaliza un monto US \$ 86,5 millones y un incremento real del 40,1%.

En definitiva, incluido el Fondo Social, el presupuesto del Ministerio del Interior para el próximo año contiene recursos por US \$ 422,8 millones para inversión en obras, un 6,9% real más que este año.

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, sino que debemos agregar además otras partidas dispersas en distintos ministerios y programas. En conjunto estos programas suman en 2004 una inversión en obras ascendente a otros US \$ 257,1 millones, monto que representa una caída real del 10,2% respecto de los fondos disponibles por estos mismos ítems en el presente año. Este retroceso se explica por menores presupuestos de inversión en infraestructura educacional (específicamente del Aporte Suplementario por Costo de Capital Adicional del Programa de Extensión de la

9 De acuerdo con el Catastro de Proyectos Mayores de Inversión de la CBC, el flujo proyectado de inversión en obras del METRO para el próximo año asciende a US \$ 235 millones, la mayor parte de ellos financiados por los bonos emitidos por esa empresa estatal. De acuerdo a la misma fuente, las inversiones en obras del proyecto Merval alcanzarían a US \$ 36 millones el 2004.

10 En esta información consolidada no se consideran los ajustes presupuestarios dispuestos en el transcurso del presente año ni los compromisos diferidos para ser pagados el 2004.

Jornada Escolar); de salud; de infraestructura deportiva; y las bonificaciones para inversiones en pequeñas y medianas obras de riego. La única otra inversión que cuenta con mayores recursos para el próximo año, es la consignada como inversión para el Ministerio Público para avanzar en la infraestructura requerida por la Reforma Procesal Penal.

5. Resumen de la inversión pública en construcción para el 2004

La siguiente tabla resume la inversión pública en obras de construcción que es posible identificar en el proyecto de Ley de Presupuestos 2004 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 presupuesto¹⁹.

El gasto consolidado así estructurado representa una carga de inversión en obras ascendente a casi US \$ 2.028 millones, cifra inferior en 0,7% a lo dispuesto en el presupuesto del 2003. Este resultado, sin embargo, se compone de una inver-

sión en programas de vivienda pública del orden de US \$ 474 millones, un 7,1% superior al presupuesto de este año en términos reales, y US \$ 1.554 millones en obras de infraestructura, cifra que refleja una caída real del 2,9 % respecto de los fondos disponibles para el 2003.

IV. A modo de conclusión

Como primera conclusión del análisis realizado en este Fundamenta, se debe destacar el prudente manejo fiscal realizado por las actuales autoridades, en el marco de la regla autoimpuesta de un superávit estructural equivalente a 1% del PIB. La adhesión estricta a la regla mencionada se ha convertido en una señal eficaz al sistema político, siempre apremiado por impulsar una política fiscal más expansiva en tiempos de «vacas flacas», en cuanto a que las aventuras que implican mayor gasto deben ser abordadas con el antipático expediente de mayores impuestos y/o reducción de otros gastos. Otro aspecto positivo además, ha sido el esfuerzo de las autoridades del

Proyecto Ley de Presupuesto 2004 – Inversión estimada en Obras de Construcción²⁰

Sector y Ministerio	Presupuesto		% Variación (en \$)	
	Mill \$	Mill US \$	Nominal	Real
OBRAS DE VIVIENDA	312.682	473,8	9,7	7,1
Vivienda (Programas Habitacionales)	255.577	387,2	4,2	1,8
Interior (FNDR, Mej. de Barrios)	57.105	86,5	43,4	40,1
OBRAS DE INFRAESTRUCTURA	1.025.598	1.553,9	-0,5	-2,9
Obras Públicas	485.564	735,7	1,9	-0,5
Obras Públicas (Transf. al METRO)	37.508	56,8	-30,9	-32,5
MINVU (Chile Barrio, Desarrollo Urbano)	110.896	168,0	10,4	7,8
Interior (FNDR, Mej. Urbano)	221.966	336,3	3,1	0,7
Educación (Inf. Jornada Completa)	91.853	139,2	-9,5	-11,7
Salud (Inversión Sectorial)	26.970	40,9	1,3	-1,1
Justicia (incluye Min. Público)	10.050	15,2	29,3	26,3
Sec. Gral. de Gobierno (Inst. del Deporte)	4.861	7,4	-17,1	-19,1
Transportes (Transf. a Merval)	5.394	8,2	-46,6	-47,8
Defensa D.G Aeronáutica Civil)	10.152	15,4	2,8	0,4
Tesoro Público (Bonif. Obras de Riego)	20.384	30,9	-10,3	-12,4
TOTAL INVERSIÓN EN OBRAS	1.338.280	2.027,7	1,7	-0,7

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.

Ministerio de Hacienda por avanzar consistentemente hacia una mayor transparencia de las cuentas fiscales, lo que a partir del año 2004 se traducirá en que las cuentas públicas se llevarán sobre base devengada. Ello no solamente pondrá a Chile a tono con las prácticas contables recomendadas y usadas por el Fondo Monetario Internacional, sino que permitirá sincerar varias partidas cuyo tratamiento contable hoy es un tanto oscuro. Así, este ajuste de la base contable implica, entre otras cosas, reconocer en la contabilidad fiscal ordinaria el aporte directo de Codelco a las Fuerzas Armadas, considerar el uso de recursos del Fondo del Cobre como un modo de financiamiento, y registrar los bonos de reconocimiento como una forma de deuda pública explícita.

En lo que respecta al análisis macroeconómico del presupuesto para 2004, un aspecto positivo que cabe mencionar es que, en la formulación del mismo, el Gobierno ha optado por la medida cuidando de ajustar sus proyecciones a lo que espera la mayoría de los analistas y especialistas para la actividad económica el próximo, luego de varios años en que las autoridades fueron excesivamente optimistas en sus proyecciones de las principales variables macroeconómicas para el año siguiente y que inciden sobre la recaudación de recursos para el fisco. En cambio, la proyección del PIB de tendencia parece estar sobre-estimada.

En tanto, del análisis de las proyecciones financieras del gobierno para el mediano plazo, vale la pena mencionar algunas reflexiones al respecto. Primero, se estima que las holguras de gasto que tendrá el Fisco entre 2005 y 2007 no excederán los US\$ 330 si el gobierno sigue cumpliendo la regla del 1%, lo que significa que cualquier programa de nuevos gastos que se proponga después de 2005 tiene como techo ese guarismo, el que parece muy reducido considerando los costos que han tenido programas emblemáticos de los últimos años, como la extensión de la Jornada Escolar Completa, en el caso de educación, el Plan Auge (salud), o la Reforma Procesal Penal (justicia). A ello habría que agregar las siempre presentes necesidades de satisfacción de déficits de infraestructura pública y de vivienda. En segundo término, y para desfavorecer aún más

el panorama, el cálculo del Ministerio de Hacienda contempla supuestos poco realistas en materia del gasto corriente, como que la plantilla del sector público se reduce (levemente) y que las remuneraciones sólo crecen con la inflación, por lo que en la práctica esas holguras puede que nunca existan si no media una reingeniería mayor en la administración del Estado (o un nuevo aumento en los impuestos).

Si bien el Proyecto Ley de Presupuestos 2004 supone un incremento del gasto público global del orden del 4,0%, se estima que la actividad constructora ligada a éste debiera incrementarse en una menor magnitud. Pese al declarado propósito del gobierno de mantener e intensificar los énfasis puestos en la inversión social y el desarrollo de la infraestructura, la inversión habitacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo se verá reducida en favor de programas de asignación descentralizada, que se canalizarán vía Chile Barrio y Mejoramiento de Barrios de la Subsecretaría de Desarrollo Regional. Si bien tales programas se focalizan a la población con mayores carencias, no aparecen tan estructurados como los programas del MINVU que tienen líneas de acción claras y definidas para la construcción de soluciones habitacionales, o para subsidiar a los postulantes a través de mecanismos explícitos y transparentes sobre la base de antecedentes objetivos y conocidos.

Así, la mayor actividad asociada al aumento del presupuesto para los programas públicos no dependerá del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, como hubiese sido preferido pese a que este ministerio deberá preocuparse de agilizar la ejecución de los programas habitacionales sin deuda, sino que ésta pasará a depender de la eficiencia con que actúen la oficina de Chile Barrio, la Subsecretaría de Desarrollo Regional, los Gobiernos Regionales y los Municipios, para invertir los mayores recursos que se les están traspasando.

Otro aspecto que no contribuye a una mayor actividad del sector es que la inversión en obras de infraestructura pública no aparece reforzada sino más bien disminuida, de modo que el gasto fiscal en 2004 no aportará al crecimiento de la actividad constructora ni se constituirá en fuente de nuevos empleos para el sector.