

Comentarios y recomendaciones sobre el funcionamiento de los comités consultivos del PIB No Minero Tendencial y del Precio de Referencia del Cobre 2022

Nota del CFA N°13

16 de noviembre de 2022

I. Mensaje

1. En primer lugar, el Consejo Fiscal Autónomo (“CFA” o “el Consejo”) releva la importancia de que existan instancias independientes, que sirvan de contrapeso al Ministerio de Hacienda, en el marco institucional que norma la política fiscal del país. Por dicho motivo, destaca el rol que cumplen los comités consultivos del PIB No Minero Tendencial y del Precio de Referencia del Cobre en minimizar eventuales espacios de discrecionalidad, a través del aporte de insumos para el cálculo del Balance Estructural, de manera objetiva y transparente.
2. A su vez, el CFA valora que muchas de sus recomendaciones previas, relativas al funcionamiento de los comités de expertos, hayan sido acogidas por las autoridades económicas¹. No obstante, considera que aún existen perfeccionamientos que debiesen ser evaluados por el gobierno para instaurar en los ejercicios futuros².
3. Sin perjuicio de las recomendaciones de corto plazo planteadas en el presente informe, el Consejo estima pertinente continuar estudiando posibles mejoras al proceso que son de más mediano y largo plazo.

¹ El CFA realizó una evaluación del funcionamiento de los comités consultivos en los ejercicios 2019 y 2021, los que se encuentran disponibles en:

<https://www.cfachile.cl/publicaciones/informes-del-cfa/notas-del-cfa/nota-del-cfa-n-1-comentarios-y-recomendaciones-sobre-el-funcionamiento-de-los>

<https://cfachile.cl/publicaciones/informes-del-cfa/notas-del-cfa/nota-del-cfa-n-6-analisis-y-recomendaciones-sobre-el-funcionamiento-de-los>

² Cabe señalar que estos perfeccionamientos se plantean sin desmedro que el 27 de octubre del presente año, el CFA publicó su “Informe de Evaluación y Monitoreo del Cálculo del Ajuste Cíclico de los Ingresos Efectivos: estimaciones 2022-2027”, en donde verificó que tanto la metodología como los procedimientos utilizados para el cálculo del ajuste cíclico de los ingresos efectivos para el período 2022-2027, se ajustan a las normas establecidas, a las variables efectivas calculadas por la Dipres y a las elasticidades correspondientes, de acuerdo al Decreto Exento N° 218, de 2022, del Ministerio de Hacienda (Reglamento del Balance Estructural). Este informe se encuentra disponible en:

<https://cfachile.cl/balance-estructural/informes-sobre-balance-estructural/informe-sobre-balance-estructural-n-13-informe-de-evaluacion-y-monitoreo-del>

Resumen de recomendaciones de corto plazo

Si bien el funcionamiento de los comités consultivos en el ejercicio 2022 fue correcto, el Consejo estima que el proceso todavía puede ser mejorado en las siguientes dimensiones: (i) procesos ante cambios metodológicos y procedimentales para el cálculo de los parámetros estructurales, (ii) manejo y difusión del registro de expertos, (iii) envío de información al CFA, (iv) desarrollo de consultas públicas, (v) rol de instituciones públicas en la entrega de información a los comités de expertos y, (vi) transparencia del proceso. Al respecto, el Consejo estima que:

1. Los procesos asociados a la implementación de cambios metodológicos y procedimentales para el cálculo del Balance Estructural usualmente se han llevado a cabo en un plazo acotado, lo cual dificulta que tanto el CFA como los expertos dispongan del tiempo necesario para evaluar los cambios propuestos. En consecuencia, se recomienda que los mismos:
 - a. Sean documentados y publicados en una guía que explique, en detalle, los pasos necesarios para replicar el cálculo de los parámetros estructurales.
 - b. Sean informados con debida antelación al CFA, de forma tal que el Consejo pueda entregar recomendaciones informada y oportunamente sobre la materia.
 - c. En caso de cálculos que impliquen alguna programación informática, los códigos necesarios para su implementación sean difundidos en algún lenguaje de programación de libre acceso. Sobre este punto, el CFA valora que se haya recogido su recomendación previa en tal sentido y que, por tanto, se haya optado por publicar los códigos en lenguaje compatible con el software Octave -de acceso abierto-. De todos modos, el Consejo estima recomendable que dichos códigos sean acompañados con las instrucciones requeridas para su debida utilización.
2. Los actuales registros de expertos tienen una cantidad acotada de personas inscritas y presentan baja diversidad de género, por lo cual se hace necesario ampliarlos. Para lograr lo anterior se aconseja:
 - a. Promover en forma activa, y con la debida anticipación, la inscripción de un mayor número de especialistas en ellos, para ampliar el universo del cual poder elegir.
 - b. Realizar invitaciones a inscribirse en el registro focalizadas en centros de investigación, universidades y departamentos de estudios de bancos, consultoras y otras entidades financieras, en donde se vele por una participación paritaria entre hombres y mujeres.
 - c. Particularmente, en el caso del Precio de Referencia del Cobre, la difusión del llamado a inscribirse en el registro debiese realizarse también a nivel internacional.

3. Los plazos para la entrega de información de los registros de expertos al CFA comúnmente han sido muy breves para que éste realice un análisis oportuno. Por ello, se sugiere que:
 - a. Se haga llegar al CFA un oficio o correo electrónico, certificando el cumplimiento de los plazos de inscripción de expertos en el registro, junto con el registro actualizado de expertos habilitados, en un plazo no mayor a cinco días hábiles posterior a la fecha límite para inscribirse en él. Ello, para que el CFA pueda analizar oportunamente los antecedentes en caso de que le sea requerido proponer nombres para llenar cupos vacantes en los comités.
 - b. Se normen en el reglamento, los plazos, el contenido y el formato de la información que el Ministerio de Hacienda y la Dipres deben entregar al CFA respecto de los expertos habilitados en el registro.
 - c. Se garanticen al menos cinco días hábiles para que el CFA revise las estimaciones de los parámetros estructurales a partir de los insumos entregados por los Comités de Expertos, previo a la publicación de las actas respectivas.
4. Las consultas públicas asociadas a cambios metodológicos y procedimentales para la regla de Balance Estructural se han caracterizado por reducidos tiempos de socialización y una consiguiente escasa participación ciudadana. Por ello, se propone que:
 - a. El diseño de los contenidos y plazos con los que las consultas son desarrolladas se atengan a los principios del modelo de buenas prácticas definido por el Consejo Para la Transparencia (CPLT)³.
 - b. Se consideren instancias de discusión técnica a través de seminarios u otras actividades similares, con la debida anticipación a las fechas en que se apliquen los cambios a la metodología, de forma tal que posibiliten una mayor profundización respecto de la misma. Esto permitirá una mayor participación, tanto de analistas como del público general, ayudando además a generar un amplio consenso entre la autoridad fiscal, los expertos y la ciudadanía cada vez que se lleven a cabo modificaciones metodológicas para el cálculo del Balance Estructural. Esto es importante para evitar cuestionamientos a la robustez y transparencia de los cálculos clave que guían la política fiscal.
5. Dada la potencial disyuntiva que surge entre el aporte de antecedentes a los comités de expertos por parte de instituciones públicas y el riesgo de inducir sesgos en sus estimaciones, se recomienda que:

³ La versión digital de este documento se encuentra disponible en:
https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2018/01/modelo_consulta_publica_cplt.pdf

- a. Se vele para que el aporte de antecedentes que entreguen entidades gubernamentales en las sesiones sea referido estrictamente a variables objetivas relevantes para el análisis, sin que induzcan sesgos de ningún tipo en las estimaciones de los expertos. Esta recomendación aplica especialmente para el rol de la Comisión Chilena del Cobre (Cochilco) en el comité de expertos del Precio de Referencia del Cobre. Al respecto, cabe notar que para enfrentar la disyuntiva señalada, su rol ha ido cambiando en el tiempo. Durante el periodo 2013-18 se contempló la entrega de antecedentes técnicos al comité por parte de la gerencia de estudios de Cochilco, mientras que el director de estudios de dicha entidad participaba como miembro del comité. Posteriormente, en el periodo 2019-21, tanto la participación del gerente de estudios de Cochilco, como la presentación de su gerencia de estudios al comité de expertos fue desestimada por la autoridad. Finalmente, en 2022 se volvió a considerar la entrega de antecedentes por parte de Cochilco a los expertos.

Al respecto, el Consejo considera valioso el aporte de antecedentes que realiza Cochilco, pero sugiere que se establezcan las precauciones pertinentes para evitar riesgos de generar sesgos. Para ello, una opción es que el informe de Cochilco sea remitido de forma anticipada y por escrito a los expertos, descartando así la posibilidad de que se den interacciones en la sesión. Alternativamente, en caso de juzgar que el espacio de encuentro entre Cochilco y los miembros del comité deba mantenerse, se debiese velar por que dicha reunión sea celebrada bajo reglas claras de interacción y contenidos.

6. Considerando que la metodología para el cálculo de los parámetros estructurales se ha ido complejizando en el tiempo, en especial en el caso del PIB Tendencial, se hace necesaria una mayor transparencia en su implementación de cara al público general. Por esta razón, se propone que:
 - a. Se provea de un simulador con una interfaz de fácil utilización (por ejemplo, a través de la página web del Ministerio de Hacienda) para poder replicar la metodología de cálculo para el PIB No Minero Tendencial.⁴
 - b. Se institucionalice la definición y transparencia de las variables, ecuaciones y parámetros del filtro multivariado (FMV) que aplica el Ministerio de Hacienda para calcular el PIB No Minero Tendencial a partir de los insumos del respectivo comité de expertos.

⁴ Esta recomendación se enmarca en una sugerencia más amplia, que es poner a disposición de la ciudadanía un simulador para el cálculo del Balance Estructural en su totalidad.

II. Introducción

La ley N° 21.148, que crea al CFA establece, en su artículo 2, las principales funciones y atribuciones del organismo. En particular, el literal b) del inciso segundo de la disposición citada establece como función del CFA la de *“participar como observador en los procedimientos establecidos para recabar la opinión de expertos independientes sobre los factores que determinen el nivel de tendencia de los ingresos y gastos del Gobierno Central, de conformidad con lo establecido en el inciso tercero del artículo 10 del decreto ley N° 1.263, de 1975, del Ministerio de Hacienda, orgánico de Administración Financiera del Estado, y revisar dichos cálculos y manifestar su opinión sobre los mismos”*.

Adicionalmente, la letra i) de la misma norma legal dispone que es función del CFA *“proponer al Ministro de Hacienda, una vez al año, los nombres de los integrantes de los comités consultivos del precio de referencia del cobre y del Producto Interno Bruto tendencial que ocuparán los cupos que por alguna razón hayan quedado vacantes”*. Asimismo, el literal c) indica que el CFA está facultado para *“formular observaciones y proponer al Ministerio de Hacienda cambios metodológicos y procedimentales para el cálculo del Balance Estructural”*.

Considerando lo anterior, el presente documento tiene por objeto formular observaciones y proponer, al Ministerio de Hacienda, perfeccionamientos a los procedimientos establecidos para recabar la opinión de expertos independientes en los comités consultivos del PIB No Minero Tendencial y del Precio de Referencia del Cobre. Al respecto, el CFA publicó notas en 2019 y en 2021 con similar propósito, reiterándose en esta ocasión las propuestas que aún se mantienen vigentes.

El presente documento estructura su análisis respecto de siete etapas del funcionamiento de los referidos Comités: (i) calendario del proceso de consulta de los comités consultivos de expertos para 2022; (ii) fecha límite y difusión para inscripción en el registro de expertos; (iii) consulta pública sobre cambios metodológicos y procedimentales del Balance Estructural; (iv) selección de integrantes de los comités consultivos de expertos; (v) sesiones constitutivas de los comités de expertos y envío de insumos a sus integrantes; (vi) recepción de proyecciones de los comités y; (vii) comunicación y difusión de los resultados.

El análisis del proceso se realiza basado en los criterios de: (i) oportunidad y plazos; (ii) efectividad y; (iii) transparencia y claridad de la información. El criterio de oportunidad de plazos busca evaluar si la asignación temporal destinada a los hitos necesarios para cumplir con la programación del calendario fue adecuada. El criterio de efectividad busca evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos formulados en el reglamento. Finalmente, el criterio de transparencia y claridad de la información evalúa la calidad de la misma entregada por el Ministerio de Hacienda y la Dipres a las partes interesadas (a los inscritos en el registro de expertos, a los integrantes de los comités, al CFA, a la ciudadanía, etc.).

Este informe no aborda una revisión de mejoras metodológicas al cálculo del Balance Estructural, sino que mantiene su foco en el funcionamiento de los comités consultivos de

expertos⁵. Con todo, cabe señalar que esta consulta se llevó a cabo paralelamente a la introducción de cambios procedimentales y metodológicos en la normativa para el cálculo del Balance Estructural y a la implementación de estos por parte del Ministerio de Hacienda.

Al respecto, con fecha 6 de julio, el Ministerio de Hacienda y la Dipres abrieron a consulta pública una propuesta de cambios metodológicos y procedimentales para el cálculo del PIB No Minero Tendencial y el Precio de Referencia del Cobre. Esta tuvo como objeto servir como instancia para que, tanto analistas como el público general, pudiesen realizar sus comentarios y sugerencias sobre la propuesta de cambios al Decreto 416 Exento, de 2021⁶, la cual culminó con la publicación del Decreto Exento 218, de 2022, del Ministerio de Hacienda⁷.

En líneas generales, el cambio metodológico para el cálculo del PIB No Minero Tendencial significó transitar desde un enfoque basado en una función de producción, hacia uno de naturaleza híbrida, donde para el corto plazo se recurre a un FMV, mientras que para el mediano plazo se mantiene el enfoque de función de producción.

Concretamente, con la metodología antigua se solicitaba a los expertos proyecciones, para el año en curso y los cinco años siguientes, del crecimiento de la Formación Bruta de Capital Fijo, la Fuerza de Trabajo y la Productividad Total de Factores. En contraste, la metodología recientemente aprobada requiere de los expertos proyecciones trimestrales del PIB No Minero, la inflación sin volátiles y la tasa de desempleo para el año en curso y el siguiente. En tanto, para el horizonte de planificación financiera (cuatro años siguientes a la ley de presupuesto) se mantienen los insumos de la metodología antigua.

En el cuadro 1 se presenta un resumen de los insumos solicitados al comité de expertos con cada metodología.

⁵ Se hace presente que el CFA, mediante sus Oficios Ordinarios N°58, de 29 de septiembre de 2022, y N° 62, de 7 de octubre de 2022, informó que tanto la metodología como los procedimientos utilizados para el cálculo de los parámetros estructurales se ajustaron a las normas establecidas en el Decreto Exento N°218 de julio de 2022 del Ministerio de Hacienda, que “aprueba metodología, procedimiento y publicación del cálculo del Balance Estructural, en la forma que indica y deroga el Decreto Exento N° 416, de 14 de septiembre de 2021, del Ministerio de Hacienda.

⁶ El cual “modifica y fija el texto refundido del Decreto Exento N° 145, de 17 de mayo de 2019, del Ministerio de Hacienda, que aprueba la metodología, procedimiento y publicación del cálculo del Balance Estructural”.

⁷ El cual “aprueba metodología, procedimiento y publicación del cálculo del Balance Estructural, en la forma que indica y deroga Decreto Exento N°416, de 14 de septiembre de 2021, del Ministerio de Hacienda”.

Cuadro 1: insumos solicitados al comité de expertos del PIB No Minero Tendencial

Metodología antigua	Metodología nueva
<ul style="list-style-type: none"> ● Año en curso y 5 años siguientes (anual) <ul style="list-style-type: none"> Crecimiento de la Formación Bruta de Capital Fijo. Crecimiento de la Fuerza de Trabajo. Crecimiento de la Productividad Total de Factores. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Año en curso y siguiente (trimestral) <ul style="list-style-type: none"> ○ PIB No Minero. ○ Inflación sin volátiles. ○ Tasa de desempleo ● 4 años siguientes a Ley de Ppto (anual) <ul style="list-style-type: none"> ○ Crecimiento de Formación Bruta de Capital Fijo. ○ Crecimiento de la Fuerza de Trabajo. ○ Crecimiento de la Productividad Total de Factores.

Fuente: CFA en base a reglamentos del Balance Estructural.

Desde un punto de vista teórico, el enfoque basado en la función de producción considera que el producto tendencial puede ser caracterizado por una relación de oferta agregada de largo plazo (que comúnmente toma la forma de una función Cobb-Douglas). Para su determinación se estiman los componentes tendenciales de la productividad y los factores productivos de la economía, los cuales son tratados como variables determinísticas que se obtienen de la aplicación de un filtro univariado (comúnmente el filtro Hodrick-Prescott). En cambio, el enfoque basado en el FMV asume que el producto potencial es un proceso no observable sujeto a incertidumbre. Así, al combinar un conjunto de relaciones que caracterizan, tanto la oferta como la demanda de la economía en el corto plazo, con variables observables como el PIB, el desempleo y la inflación⁸, se estima dicha variable latente a través de un FMV (comúnmente el filtro de Kalman)⁹. A su vez, la estimación econométrica del FMV involucra parámetros calibrados, los cuales son determinados por el Ministerio de Hacienda en un proceso que, actualmente, no se encuentra reglamentado. El detalle es presentado en el cuadro 2.

⁸ Por ejemplo, a través de la inclusión de una curva de Phillips o la Ley de Okun.

⁹ Para más detalles sobre los cambios metodológicos en el cálculo del PIB No Minero Tendencial, ver el anexo 2.

Cuadro 2: parámetros calibrados del filtro multivariado

Parámetros calibrados		
Nombre	Tipo de variable	Valor
Crecimiento PIB No Minero potencial	Estado estacionario	0.0073
Desempleo	Estado estacionario	0.073
PIB No Minero Potencial	Estado estacionario	11
PIB No Minero	Estado estacionario	11
Inflación	Estado estacionario	0.03
Inflación esperada	Estado estacionario	0.03
Brecha PIB No Minero potencial	Estado estacionario	0
Brecha desempleo	Estado estacionario	0
Crecimiento del desempleo de largo plazo	Estado estacionario	0
Desempleo de largo plazo	Estado estacionario	0.073
PIB No Minero Potencial	Desviación est. de shock	0.009
Crecimiento PIB No Minero Potencial	Desviación est. de shock	0.0005
Inflación	Desviación est. de shock	0.05
Tasa del desempleo de largo plazo	Desviación est. de shock	0.01
Crecimiento del desempleo de largo plazo	Desviación est. de shock	0.001
Brecha del desempleo	Desviación est. de shock	0.01

Fuente: CFA en base a presentación del Ministerio de Hacienda al Registro de Expertos, 26/06/2022.

En específico, estos valores de estado estacionario implican que: (i) tanto la brecha del producto como del desempleo están cerradas en el largo plazo, (ii) tanto la inflación como la inflación esperada a un año son consistentes con la meta de inflación del Banco Central de Chile (BCCh), (iii) el crecimiento del producto potencial de largo plazo se ubica en torno a 2,9% anual y, (iv) la tasa de desempleo de largo plazo es de 7,3%¹⁰ y se mantiene estable en el tiempo.

El uso de esta nueva metodología representa un desafío relevante para la transparencia del proceso consultivo del PIB No Minero Tendencial, por cuanto la mayor precisión que trae consigo su uso, conlleva también una mayor complejidad en su implementación.

Por su parte, los principales ajustes procedimentales definidos por el Ministerio de Hacienda, que inciden en el accionar de los Comités, fueron:

1. Cambios procedimentales en el cálculo del PIB Tendencial y el precio de referencia del cobre.
 - a. Solicitar a los expertos los argumentos técnicos que sustentan sus proyecciones, las cuales serán publicadas de forma innominada.
 - b. Aumentar el mínimo de proyecciones a 20 expertos.
2. Otras modificaciones aprobadas
 - a. Normar llamados excepcionales y que estos deban tener un pronunciamiento del CFA.

¹⁰ Corresponde al promedio de los últimos 10 años.

- b. Envío de resultados al CFA: enviar los resultados y planillas de cálculo del Balance Estructural correspondiente a la proyección del mediano plazo y escenarios alternativos publicados en el Informe de Finanzas Públicas (IFP).
- c. Medidas tributarias transitorias de reversión automática (MTTRA): se propone una modificación a la definición de las medidas tributarias transitorias de reversión automática y a su tratamiento en el cálculo del ajuste cíclico.

El Consejo despachó al Ministerio de Hacienda su Oficio N° 42, de 15 de julio de 2022, presentando sus principales observaciones sobre estas modificaciones reglamentarias¹¹. En dicha oportunidad, las sugerencias del CFA relativas al funcionamiento de los comités se centraron en: (i) la conveniencia de que los cambios propuestos e introducidos en el reglamento de Balance Estructural fueran incorporados de una sola vez; (ii) considerar, para el futuro, la socialización en un tiempo adecuado de cualquier cambio definido por la autoridad fiscal, y (iii) proveer al público general y los comités de expertos las herramientas que permitan aumentar la transparencia y predictibilidad de la regla fiscal.

Al respecto, cabe hacer presente que algunas de las recomendaciones del CFA sobre el funcionamiento de los comités, formuladas mediante el oficio aludido, fueron acogidas por las autoridades fiscales e incluidas en la versión definitiva del nuevo Reglamento de Balance Estructural.

III. Análisis y recomendaciones

1. Calendario del proceso de consulta 2022

En enero del presente año, la Dipres publicó el calendario del proceso de consulta 2022, conforme a lo indicado en el Decreto Exento N° 218, y según se detalla en el cuadro 3.

Cuadro 3: calendario del proceso de consulta 2022

Hito	Fecha
Fecha límite para inscribirse en registro y formar parte del Comité del año 2022.	30 de junio 2022
Selección de integrantes de Comités y convocatoria a expertos.	18 de julio 2022
Sesión constitutiva de Comités.	25 de julio 2022
Recepción de proyecciones de Comités.	19 de agosto 2022
Publicación Actas resultados de los Comités	31 de agosto 2022

Fuente: Dipres.

¹¹ Este documento se encuentra disponible en el siguiente enlace: <https://cfachile.cl/publicaciones/oficios/2022/oficio-n-42-de-2022>

Comentarios y recomendaciones:

- a) Oportunidad y plazos: el artículo 27 del Decreto Exento N° 218 del Ministerio de Hacienda dispone que “el Ministerio de Hacienda publicará un calendario del proceso de funcionamiento anual de los comités. Este calendario será de conocimiento público y estará disponible en el sitio web de la Dipres en enero de cada año.” Es decir, de acuerdo con el reglamento, las fechas deberían ser anunciadas con la debida anticipación, lo que en este caso se cumplió mediante la publicación de estas en enero de 2022¹². El Consejo valora que, pese a que se implementaron ajustes metodológicos y procedimentales al cálculo de los parámetros estructurales, no se efectuaron cambios en la planificación contemplada en el calendario.

2. Fecha límite y difusión para inscripción en el registro de expertos

La fecha límite de inscripción en el registro de expertos coincidió con la de años anteriores (30 de junio de 2022). En relación con los canales de difusión, se constata que el anuncio fue comunicado a través de la página web de la Dipres y mediante su cuenta de Twitter (con publicaciones informativas efectuadas los días 17, 20 y 29 de junio de 2022).

Comentarios y recomendaciones:

- a) Efectividad: se constató una publicidad menor a la recomendable para el proceso de inscripción de expertos en los respectivos registros. En particular, no se observó una difusión activa del proceso hasta una semana antes de la fecha límite de inscripciones (30 de junio). A juicio del Consejo, el plazo contemplado para este hito debiese ser mayor, por cuanto la inscripción en el registro de expertos requiere la presentación de antecedentes de parte de los candidatos, lo cual demanda tiempo.

En línea con informes previos, el Consejo recomienda al Ministerio de Hacienda y la Dipres promover en forma activa, y con la debida anticipación, la inscripción de un mayor número de especialistas en ellos, para ampliar el universo del cual poder elegir. En particular, se recomienda hacer esfuerzos en pos de realizar invitaciones a inscribirse en el registro focalizadas en centros de investigación, universidades y departamentos de estudios de bancos, consultoras y otras entidades financieras, en donde se vele por una participación paritaria entre hombres y mujeres. Por otra parte, se debería incluir difusión a través de otros medios de comunicación para que la convocatoria llegue a más expertos independientes. Particularmente, en el caso del Precio de Referencia del Cobre, la difusión del llamado a inscribirse en el registro debiese realizarse también a nivel internacional.

¹² Lo anterior también aplica para la consulta pública sobre cambios a la metodología de cálculo del Balance Estructural, la que se llevó a cabo entre el 6 y 13 de julio del presente año.

3. Consulta pública sobre cambios metodológicos y procedimentales del Balance Estructural

El Ministerio de Hacienda y la Dipres organizaron un proceso de consulta pública, realizado entre el 6 y el 13 de julio (seis días hábiles) de 2022, con el objeto de recabar comentarios de los integrantes de los registros de expertos y de la ciudadanía, sobre los cambios metodológicos y procedimentales propuestos para modificar el Decreto Exento 416, de 2021, que establece el reglamento con la metodología de cálculo del Balance Estructural¹³. Al respecto, el Consejo pone de manifiesto la escasa participación con la que ésta contó, conllevando a que la consulta no lograra un nivel de representatividad adecuado.

Por otro lado, se buscó dar un espacio para recibir retroalimentación por parte de los expertos inscritos en el registro. En virtud de lo anterior, el 1 de julio de 2022, el Ministerio de Hacienda envió una citación a todos los miembros del Registro de Expertos del PIB No Minero Tendencial (instancia en la que el CFA también fue convocado), para celebrar una reunión el 6 de julio, en la que se dio a conocer la propuesta de cambio en la metodología de cálculo de los parámetros estructurales; buscando además aclarar dudas y recibir comentarios¹⁴.

Comentarios y recomendaciones:

- a) Oportunidad y plazos: el proceso asociado a la implementación de cambios metodológicos y procedimentales para el cálculo del Balance Estructural fue hecho en un plazo acotado, lo que dificultó que el CFA dispusiera del tiempo necesario para evaluar la nueva metodología. No obstante, el Consejo valora que el Ministerio de Hacienda haya recogido su recomendación de reglamentar la duración de las consultas públicas sobre cambios metodológicos y procedimentales del Balance

¹³ En relación con el proceso de consulta pública, el Ministerio de Hacienda informó que se recibieron comentarios de parte de un solo experto. Estos consistieron en: (i) eliminar las medidas tributarias transitorias de reversión automática al momento de calcular el ajuste cíclico de los Ingresos Tributarios No Mineros (artículo 7); (ii) incluir explícitamente que el CFA tenga en consideración criterios de equidad de género en la conformación de la nómina de expertos que presenta al Ministerio de Hacienda y a la Dipres (artículo 23); (iii) incluir un artículo transitorio donde a los expertos, solo este año, también se le facilitasen los insumos para la metodología tradicional de cálculo de PIB Tendencial, de forma tal de contribuir a la comparabilidad de resultados entre una metodología y otra, y (iv) no dar por cerrada la discusión relativa a la conveniencia de utilizar la metodología propuesta, en relación a la tradicional.

¹⁴ A este respecto, la propuesta inicial de cambios metodológicos y procedimentales contemplaba obtener la estimación del PIB No Minero Tendencial y el Precio de Referencia del Cobre a partir de las medianas de las proyecciones entregadas por cada comité (en reemplazo del uso de la media recortada). En vista de lo anterior, en la reunión del 6 de julio, un experto planteó que, con la utilización de la mediana es posible que se genere un juego estratégico. Esto, puesto que en última instancia el valor mediano corresponderá a la proyección de un único experto. En contraste, con la media recortada se evita el incentivo a desviarse, puesto que todas las proyecciones inciden (salvo el máximo y el mínimo) en la medida de tendencia central. Con todo, el experto indicó que, desde una perspectiva de teoría de contratos, la utilización de la mediana no es *strategy proof*. De manera posterior, el Ministerio de Hacienda informó, tanto a los registros de expertos como al Consejo, sobre la intención de no innovar respecto al uso de la media recortada (en vez de la mediana) en la estimación de los parámetros estructurales.

Estructural a un período no inferior a 4 semanas y no mayor a 12 semanas¹⁵, en línea con los principios contenidos en el modelo elaborado al efecto por el CPLT¹⁶. A futuro, esto permitirá que el CFA cuente con tiempo suficiente para pronunciarse informadamente sobre los cambios propuestos.

- b) Transparencia y claridad de la información: el CFA hace presente que las consultas públicas contribuyen a una mayor socialización de las propuestas de cambios metodológicos y procedimentales a la metodología de cálculo del Balance Estructural. No obstante, respecto al diseño de los contenidos y plazos con los que las consultas son desarrolladas, también sugiere que, en el futuro, se atengan a los principios del modelo de buenas prácticas definido por el CPLT, con el fin de promover una mayor participación y así obtener retroalimentación efectiva¹⁷. En un ámbito más general, el Consejo considera relevante que futuros cambios a la metodología consideren instancias de discusión técnica a través de seminarios u otras actividades similares, con la debida anticipación a las fechas en que se apliquen los cambios a la metodología, de forma tal que posibiliten una mayor profundización respecto de la misma. Esto permitirá una mayor participación, tanto de analistas como del público general, ayudando además a generar un amplio consenso entre la autoridad fiscal, los expertos y la ciudadanía cada vez que se lleven a cabo modificaciones metodológicas para el cálculo del Balance Estructural. Esto es importante para evitar cuestionamientos a la robustez y transparencia de los cálculos clave que guían la política fiscal.

Por otro lado, en opinión del CFA, los cambios que se planifique introducir en el reglamento para el cálculo del Balance Estructural debiesen incorporarse de una sola vez, para evitar eventuales costos asociados a la incertidumbre metodológica que podría traer aparejada una aproximación mediante correcciones sucesivas, paulatinas o parciales. Al respecto, el Ministerio de Hacienda informó al CFA que en esta ocasión quedaría pendiente actualizar las elasticidades que se utilizan para el cálculo del ajuste cíclico de los Ingresos Tributarios No Mineros, ya no estimándose en función del PIB total, sino que del PIB sin la minería.

¹⁵ Dicha recomendación fue elaborada en el informe del CFA que contiene la evaluación del funcionamiento de los Comités Consultivos en el ejercicio 2021.

¹⁶ La versión digital de este documento se encuentra disponible en:

https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2018/01/modelo_consulta_publica_cplt.pdf

¹⁷ Por ejemplo, para efectos de estos dos atributos, en términos de Estrategia Comunicacional, el CPLT sugiere un plan comunicacional que incorpore: público objetivo, mensaje, estrategia, presupuesto y evaluación y registro del plan comunicacional. Adicionalmente, se recomienda, como mínimo, que las vías de información a utilizar sean mediante la difusión en las oficinas de atención ciudadana y anuncios en la página web del organismo, pero sugiere adicionar canales como televisión, folletos, difusión por redes sociales, correos electrónicos, comunicados de prensa, publicación en periódicos y boletines informativos.

4. Selección de integrantes de los Comités

Con fecha 5 de julio de 2022, el Ministerio de Hacienda y la Dipres remitieron al CFA una versión actualizada de los registros de expertos del PIB No Minero Tendencial y del Precio de Referencia del Cobre, la cual se compartió al público a través de la página web de la Dipres. En dicha instancia, el Consejo detectó que los registros no fueron debidamente actualizados, según detalla el Decreto Exento N° 218. Posteriormente, con fecha 15 de julio de 2022, el CFA recibió la lista correspondiente a los registros de expertos acompañada con el detalle sobre aquellos integrantes que no se encontraban habilitados para participar en el proceso.

Por otro lado, mediante su Oficio N° 1099, remitido al CFA el 8 de julio de 2002, el Ministerio de Hacienda solicitó al Consejo elaborar una propuesta que permitiese completar al menos veinte expertos para cada comité, tanto para el desempeño de labores en calidad de titulares como de suplentes. En dicha instancia, se solicitó al CFA considerar la gran disparidad de género en la conformación actual de los comités en la propuesta de nómina, de forma tal de contar en la convocatoria con un mayor número de mujeres, y así avanzar hacia una conformación paritaria de estos, en línea con las recomendaciones previamente hechas por el Consejo. En vista de lo anterior, el CFA tuvo acceso a la carpeta de antecedentes para el registro de expertos de ambos comités.

De esta forma, el Consejo procedió a elaborar una nómina para cada comité, prescindiendo de aquellos expertos que no se encontraban habilitados, e incorporando los requerimientos informados por la autoridad fiscal relativos a la paridad de género¹⁸, la cual fue remitida al Ministerio de Hacienda el 15 de julio de 2022.

Comentarios y recomendaciones:

- a) Oportunidad y plazos: la información del registro de expertos que contenía el detalle sobre aquellas personas que ostentan cargos públicos (y, por ende, no se encontraban habilitadas para participar en el proceso de consulta) no fue entregada al CFA con suficiente antelación. En consecuencia, el Consejo sugiere que, a futuro, la Dipres haga llegar al Consejo un oficio o correo electrónico, certificando el cumplimiento de los plazos de inscripción de expertos en el registro, junto con el registro actualizado de expertos habilitados, en un plazo no mayor a cinco días hábiles posterior a la fecha límite para inscribirse en él. Ello, para que el CFA pueda analizar oportunamente los antecedentes en caso de que le sea requerido proponer nombres para llenar cupos vacantes en los comités.
- b) Transparencia y claridad de la información: Puesto que los registros de expertos son administrados por el Ministerio de Hacienda y la Dipres, para que el Consejo pueda cumplir de manera oportuna y eficaz con su tarea de proponer candidatos para integrarse a los mismos, se sugiere que el Ministerio de Hacienda remita al CFA la nómina actualizada de integrantes hábiles para desempeñar dicha función. A su vez,

¹⁸ Si bien el Consejo utilizó criterios de paridad de género al momento de elaborar la nómina de expertos titulares y suplentes para ambos comités, la baja presencia de mujeres en los registros de expertos no hizo posible una propuesta paritaria.

se aconseja que se normen en el reglamento, los plazos, el contenido y el formato de la información que el Ministerio de Hacienda y la Dipres deben entregar al CFA respecto de los expertos habilitados en el registro. Finalmente, con el objeto de asegurar un proceso más expedito, el Consejo recomienda que, a futuro, la información relativa a los antecedentes curriculares para cada registro sea estandarizada.

5. Sesiones constitutivas de comités de expertos y envío de insumos a sus integrantes

Las convocatorias para las sesiones constitutivas de ambos comités se enviaron el 19 de julio de 2022. Posteriormente, las sesiones fueron celebradas en modalidad telemática el 25 de julio de 2022, instancia en la cual el CFA asistió como observador. En el caso del Comité de Expertos del PIB No Minero Tendencial, se constató una asistencia de 15 expertos de un total de 21 convocados. Por su parte, la sesión del Comité del Precio de Referencia del Cobre contó con una asistencia de 18 expertos de un total de 20 convocados.

Comentarios y recomendaciones:

- a) Oportunidad y plazos: las sesiones consultivas se realizaron en los plazos indicados en el calendario. A este respecto, el Consejo valora que se haya acogido su recomendación de reglamentar que las sesiones consultivas puedan ser celebradas en formato telemático o híbrido. Esto, puesto que dicha medida permite una mayor asistencia de parte de los expertos. En línea con lo anterior, dichos formatos facilitan la participación de expertos internacionales para el comité del precio del cobre.
- b) Transparencia y claridad de la información: con relación a los cambios en la metodología de cálculo de los parámetros estructurales, el Consejo valora que, siguiendo recomendaciones anteriores, el Ministerio de Hacienda haya hecho llegar con debida antelación la documentación que posteriormente fue entregada al Comité de Expertos del PIB No Minero Tendencial.

Por otro lado, recomienda que se vele para que el aporte de antecedentes que entreguen entidades gubernamentales en las sesiones sea referido estrictamente a variables objetivas relevantes para el análisis, sin que induzcan sesgos de ningún tipo en las estimaciones de los expertos. Esta recomendación aplica especialmente para el rol de la Comisión Chilena del Cobre (Cochilco) en el comité de expertos del Precio de Referencia del Cobre. Al respecto, cabe notar que para enfrentar la disyuntiva señalada, su rol ha ido cambiando en el tiempo. Durante el periodo 2013-18 se contempló la entrega de antecedentes técnicos al comité por parte de la gerencia de estudios de Cochilco, mientras que el director de estudios de dicha entidad participaba como miembro del comité. Posteriormente, en el periodo 2019-21, tanto la participación del gerente de estudios de Cochilco, como la presentación de su gerencia de estudios al comité de expertos fue desestimada por la autoridad. Finalmente, en 2022 se volvió a considerar la entrega de antecedentes por parte de Cochilco a los expertos.

Al respecto, el Consejo considera valioso el aporte de antecedentes que realiza Cochilco, pero sugiere que se establezcan las precauciones pertinentes para evitar

riesgos de generar sesgos. Para ello, una opción es que el informe de Cochilco sea remitido de forma anticipada y por escrito a los expertos, descartando así la posibilidad de que se den interacciones en la sesión. Alternativamente, en caso de juzgar que el espacio de encuentro entre Cochilco y los miembros del comité deba mantenerse, se debiese velar por que dicha reunión sea celebrada bajo reglas claras de interacción y contenidos.

Finalmente, el Ministerio de Hacienda hizo llegar al CFA una minuta técnica detallando los cambios a la metodología y procedimiento del cálculo del PIB No Minero Tendencial, la que, a su vez, explica los pasos a seguir para su replicación. Si bien el Consejo valora lo anterior, recomienda que dicho documento se ponga a disposición del público. En términos generales, se sugiere que, en el caso de cálculos que impliquen alguna programación informática, los códigos necesarios para su implementación sean difundidos al respectivo comité de expertos, al CFA y al público general, en algún lenguaje de programación de libre acceso. Sobre este punto, el CFA valora que se haya recogido su recomendación previa en tal sentido y que, por tanto, se haya optado por publicar los códigos en lenguaje compatible con el software Octave -de acceso abierto-. De todos modos, el Consejo estima recomendable que dichos códigos sean acompañados con instrucciones requeridas para su debida utilización. Finalmente, se hace presente que para correr los códigos elaborados por el Ministerio de Hacienda, se requiere tener instalada una versión de Octave compatible con Dynare (por ejemplo, la versión 6.4.0) junto a la instalación de este último (el Ministerio de Hacienda utiliza la versión 5.1)¹⁹.

6. Recepción de proyecciones de los comités

De los 21 expertos convocados al Comité del PIB No Minero Tendencial, 18 entregaron sus proyecciones dentro del plazo establecido. Al respecto, dos expertos se excusaron por motivos personales y uno renunció al comité por conflicto de interés con su empleador. En tanto, los 20 expertos convocados al Comité del Precio de Referencia del Cobre entregaron sus proyecciones dentro del plazo establecido.

Finalmente, el CFA contó con las proyecciones definitivas del Comité del Precio de Referencia del Cobre y el PIB No Minero Tendencial los días 25 y 27 de agosto, respectivamente, siendo las actas publicadas el 31 de agosto.

Comentarios y recomendaciones:

- a) Oportunidad y plazos: el calendario del proceso contó con 13 días (nueve de ellos hábiles) entre la recepción de las proyecciones y la publicación de actas y resultados. En la práctica, el CFA contó con cinco y tres días hábiles para revisar las estimaciones del Precio de Referencia del Cobre y el PIB No Minero Tendencial, respectivamente. En línea con recomendaciones de años previos, el Consejo sugiere que, a futuro, se garantice al menos cinco días hábiles para que el CFA revise las estimaciones de los

¹⁹ Los referidos códigos se encuentran disponibles en: <http://www.dipres.cl/598/w3-propertyvalue-23765.html>

parámetros estructurales a partir de los insumos entregados por los Comités de Expertos, previo a la publicación de las actas respectivas.

- b) Transparencia y claridad de la información: El CFA constata que el Ministerio de Hacienda y la Dipres informaron en las actas respectivas a cada proceso, sobre el cumplimiento del plazo de entrega de las proyecciones de los expertos, acorde a recomendaciones hechas por el Consejo en instancias anteriores. Por otra parte, el CFA sugiere que, en el futuro, el gobierno averigüe con antelación las potenciales inhabilidades de los convocados, de tal modo de asegurar el número de proyecciones indicadas en el reglamento.

7. Comunicación y difusión de los resultados

Las actas de los Comités Consultivos del PIB No Minero Tendencial y del Precio de Referencia del Cobre 2022 fueron oficialmente publicadas el 31 de agosto. En el caso del comité del PIB No Minero Tendencial, también se publicaron los códigos requeridos para implementar la nueva metodología.

Comentarios y recomendaciones:

- a) Transparencia y claridad de la información: el Consejo recomienda que se provea al público general y al registro de expertos de un simulador con una interfaz de fácil utilización (por ejemplo, a través de la página web del Ministerio de Hacienda) para poder replicar la metodología de cálculo para el PIB No Minero Tendencial.

Finalmente, se sugiere que la definición y transparencia de las variables, ecuaciones y parámetros del filtro multivariado (FMV) que aplica el Ministerio de Hacienda para calcular el PIB No Minero Tendencial a partir de los insumos del respectivo comité de expertos sea institucionalizado.

Anexo 1: principales hitos para el proceso consultivo de 2022

Hito	Fecha
La Dipres publica el calendario para el proceso consultivo 2022.	26-01-2022
El Ministerio de Hacienda informó, en sesión extraordinaria del Consejo, sobre su propuesta de cambios a la metodología de cálculo de los parámetros estructurales	29-06-2022
Se inicia el régimen del reglamento propuesto. Asimismo, el Ministerio de Hacienda envió una citación a todos los miembros del Registro de Expertos del PIB No Minero Tendencial (instancia en la cual el CFA también fue convocado), para celebrar una reunión en donde se daría a conocer la propuesta de cambio en la metodología de cálculo de los parámetros estructurales; buscando además aclarar dudas y recibir comentarios.	01-07-2022
El Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos comunicaron al Consejo que el Registro de Expertos del PIB No Minero Tendencial y del Precio de Referencia del Cobre fueron actualizados, compartiendo los respectivos enlaces para su revisión.	05-07-2022
El Ministerio de Hacienda y la Dipres abrieron a consulta pública una propuesta de cambios al Decreto N°416 Exento, de 2021, que modifica y fija el texto refundido del Decreto Exento N°145, de 17 de mayo de 2019, del Ministerio de Hacienda, que aprueba la metodología, procedimiento y publicación del cálculo del Balance Estructural.	06-07-2022
El Ministerio de Hacienda convocó una reunión con el registro de expertos del PIB No Minero Tendencial, en donde, junto con dar a conocer su propuesta, se aclararon dudas y se recibieron comentarios de parte de los expertos.	06-07-2022
Se envía oficio al CFA remitido por el Ministerio de Hacienda, en que se solicita proponer candidatos para integrar los comités de expertos para el cálculo de los parámetros estructurales.	08-07-2022
Dipres comparte carpeta de antecedentes para los registros de expertos con el CFA.	08-07-2022
Se envían los comentarios (hubo uno solo) de la consulta pública llevada a cabo.	14-07-2022
El Ministerio de Hacienda envía la primera versión de los códigos del filtro multivariado al CFA.	14-07-2022
Se envía el registro de expertos del PIB No Minero Tendencial indicando quienes se encuentran habilitados o no.	15-07-2022
Se envía el registro de expertos del Precio de Referencia del Cobre indicando quienes se encuentran habilitados o no.	15-07-2022
CFA envía oficios con: (i) análisis de la propuesta de modificación al reglamento que aprueba metodología, procedimiento y publicación del cálculo del Balance Estructural y, (ii) sugerencia de candidatos a comités consultivos.	15-07-2022
La Dipres envía invitación a la reunión telemática para la sesión constitutiva del Comité Consultivo del PIB No Minero Tendencial.	19-07-2022
El Ministerio de Hacienda informa a los miembros del registro de expertos del Comité del PIB No Minero Tendencial sobre los cambios metodológicos y procedimentales efectuados en el periodo de consulta 2022.	20-07-2022
Se publica en el Diario Oficial el Decreto Exento 218, de 2022, del Ministerio de Hacienda, que Aprueba metodología, procedimiento y publicación del cálculo del Balance Estructural, en la forma que indica y deroga Decreto Exento N°416, de 14 de septiembre de 2021, del Ministerio de Hacienda.	20-07-2022
Hacienda y Dipres enviaron las invitaciones a la reunión telemática para las sesiones constitutivas del Comité Consultivo del PIB No Minero Tendencial y del Precio de Referencia del Cobre, respectivamente.	19-07-2022
Sesión constitutiva de comités	25-07-2022
El Ministerio de Hacienda envía al CFA la segunda versión de los códigos del Filtro Multivariado.	25-07-2022
Se envía lista completa de asistentes a ambos comités consultivos.	27-07-2022
Recepción de proyecciones de comités.	19-08-2022
Envío de los resultados definitivos del Comité del Precio de Referencia del Cobre al CFA por parte de la Dipres.	25-08-2022
Envío de los resultados definitivos del Comité del PIB No Minero Tendencial al CFA por parte del Ministerio de Hacienda.	27-08-2022

Anexo 2: cambios metodológicos para el cálculo del PIB Tendencial

Los cambios metodológicos definidos por el Ministerio de Hacienda para el cálculo del PIB Tendencial fueron:²⁰

1. Calcular el PIB Tendencial y la brecha para el PIB No Minero.
2. Utilizar un filtro multivariado para el cálculo del año en curso y el siguiente (año de la Ley de Presupuesto).
3. Para el horizonte de planificación financiera (cuatro siguientes a la Ley de Presupuesto) solicitar al comité de expertos proyecciones del crecimiento del PIB No Minero Tendencial (basándose en una función de producción).

En dicho contexto, el CFA remitió al Ministerio de Hacienda su Oficio N° 42, de fecha 15 de julio de 2022, presentando sus principales observaciones sobre estas modificaciones reglamentarias. En dicha oportunidad, las sugerencias del Consejo relativas a los cambios metodológicos para el cálculo del PIB Tendencial se centraron en: (i) la institucionalización del proceso de cálculo del filtro multivariado para estimar el PIB No Minero Tendencial, incluyendo los parámetros, variables y ecuaciones de estas estimaciones y, (ii) la oportuna información al CFA sobre eventuales modificaciones a los parámetros, variables y ecuaciones.

²⁰ El reglamento anterior (derogado el 1 de julio de 2022) se encuentra disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1164983>

El reglamento nuevo (promulgado el 28 de julio de 2022) se encuentra disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=1178843>