

Discusión Ley de Presupuestos 2024
Comisión Especial Mixta de Presupuestos
7 de noviembre de 2023

“El pasado 29 de septiembre el Ejecutivo presentó el proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para 2024 al Congreso Nacional. En aquella oportunidad, el Presidente señaló que este sería un presupuesto que acompañaría la reactivación, la recuperación de la actividad económica y de la confianza después de cuatro años de volatilidad en lo macroeconómico, lo fiscal y, por qué no decirlo, también en lo político. Esta relación con la reactivación generó muchos comentarios y solo quiero citar a este respecto los últimos tres indicadores económicos de los que disponemos.

En primer lugar, el IMACEC de septiembre tuvo una sorpresa positiva respecto de las expectativas de mercado, de 0,6%, prácticamente igual a la sorpresa negativa que hubo en agosto, que generó mucho revuelo y cuando esto se dio a la inversa no generó lo mismo. Pero ya podemos decir que el tercer trimestre del año volvió a mostrar cifras azules, tanto en términos de crecimiento en 12 meses como en crecimiento respecto del trimestre anterior.

Hoy día se publicó el Índice de Remuneraciones del Instituto Nacional de Estadísticas, con un incremento de las remuneraciones reales de 3,6%, mayor al 2,7% del mes anterior. Y en materia de empleo, tal como habíamos anticipado, la tasa de desocupación comenzó a reducirse en el último indicador del trimestre móvil del Instituto Nacional de Estadística.

De modo que cuando discutimos sobre las proyecciones económicas, nosotros tratamos de justificar lo mejor posible las cifras sobre las cuales trabajamos. No necesariamente estas coinciden con las que otros analistas u otras instituciones producen, pero quisiera recordar que el año pasado, a esta misma altura, cuando se presentó el proyecto de Ley de Presupuestos, éste supuso que la actividad económica caería en un 0,5% durante 2023. En aquel entonces, prácticamente todas las mismas instituciones que citó el senador Coloma tenían cifras menores y, sin embargo, el Gobierno no solamente estuvo más cerca de la realidad de lo que vamos a ver a final de año, sino que es probable que esa cifra incluso esté por sobre lo que supuso el Gobierno en esa oportunidad. Por supuesto, eso no quiere decir que vayamos a tener siempre la razón y por eso es importante dar las razones por las cuales se proyectan las cifras sobre las que trabajamos.

En el caso particular de las proyecciones de cifras de actividad para 2024, básicamente, las diferencias que vemos con otras proyecciones disponibles es que tenemos un supuesto de crecimiento de la producción minera que es mayor. En nuestro caso está en línea con las proyecciones de la Comisión Chilena del Cobre y

quisiera recordar que en la cifra de IMACEC de septiembre, justamente donde estuvo la sorpresa positiva fue en la producción minera. Es decir, que por lo menos los primeros indicios que tenemos muestran que efectivamente esa recuperación se va produciendo, fundamentalmente porque entran a operar nuevos proyectos que han estado en gestación durante los años anteriores.

El otro factor que también establece una diferencia con otras proyecciones alternativas es que nosotros esperamos un comportamiento más favorable de la inversión en 2024 con un pequeño crecimiento en circunstancias que otras instituciones suponen un estancamiento o una caída. Quisiera recordar que tanto para 2022 como para 2023, la inversión ha superado las proyecciones de mercado. Para el 2022 se suponía que iba a caer 3% y terminó creciendo 3%. Para este año se suponía que iba a caer más de 2% y probablemente va a estar más bien constante. Así que esos son los factores que explican nuestras proyecciones de crecimiento.

Nosotros en Chile, para confeccionar el presupuesto tenemos una base que es un poco distinta de la que tiene en otros países. Esa base nos la da nuestra regla fiscal de balance estructural, y este presupuesto se elaboró sobre la base de esa misma metodología, con una meta de mejora del balance estructural que es consistente con lo que se comprometió en mayo del año pasado para todo el período de Gobierno. Con esa meta de balance estructural, más el crecimiento de los ingresos estructurales, es que se fija el crecimiento del gasto y de ahí es donde surge la cifra de 3,5% que citaba el senador Coloma. Por supuesto, hay muchas otras formas de calcular el crecimiento del gasto. Puedo compararlo con el presupuesto inicial, puedo compararlo con una ejecución estimada a final de año, pero la metodología que siempre hemos usado en esta sala, yo puedo dar testimonio por lo menos de ocho presupuestos anteriores, es que siempre se ha comparado con la ley inicial, más reajustes, más leyes especiales. Siempre ha sido esa la comparación que se ha hecho. Por supuesto, eso no obliga a que cada uno tenga que usar esa base de comparación, pero esa es siempre la manera en que está calculado el crecimiento del gasto de un presupuesto a otro.

Ahora, el hecho de usar metodologías relativamente estandarizadas hace que sea más fácil responder a algunos de los temas que aquí se han planteado, por ejemplo, respecto de las cifras de endeudamiento. En la autorización de endeudamiento tenemos que recordar que el artículo tercero de la Ley de Presupuestos contiene una autorización de endeudamiento bruto que excede el período presidencial. Eso es lo que exige la Constitución y por eso, además, es un artículo que tiene quórum calificado. Eso se estima agregando varias cosas en términos de necesidad de financiamiento. Por un lado, el financiamiento del déficit fiscal del año, en segundo lugar, la emisión de deuda necesaria para el refinanciamiento de las obligaciones financieras que van venciendo, el financiamiento de operaciones que se efectúan bajo

la línea y que, por lo tanto, no determinan el déficit fiscal. Y también, en general, siempre se ha mantenido un margen prudente en caso de que las cosas evolucionen de manera distinta a lo esperado. Esa es exactamente la misma metodología que se ha seguido en esta oportunidad, ¿por qué esta cifra es menor, por ejemplo, a la de 2021? Por una razón muy sencilla, porque en 2021, pese a que hubo un aumento del gasto de 30% por sobre lo presupuestado, la manera en que se financió fue utilizando fondos soberanos. Se utilizaron miles de millones de dólares de los fondos soberanos, más de US\$ 6 mil millones se giró del Fondo de Estabilización Económica y Social. Entonces en esa circunstancia siempre podemos tener cifras de endeudamiento bruto más bajo si es que al mismo tiempo se están gastando los fondos soberanos.

Hay varios otros temas que tienen que ver más bien con la distribución del gasto, los compromisos que se asumen a futuro. Yo le comentaba hace un momento al senador Coloma, que este cálculo de los US\$ 14 mil millones de compromisos de gasto para los próximos años trae reminiscencias de una discusión que tuvimos muy al comienzo del Gobierno cuando se presentó el primer Informe de Finanzas Públicas, donde también se hacía una suma para el lado, o sea, sumando cifras de varios años tomadas de la proyecciones financieras de mediano plazo, y se concluía que había una holgura de US\$ 25 mil millones, creo que fue el cálculo que se hizo en aquel momento. En ese entonces nosotros señalamos que había que tener mucho cuidado con ese tipo de cálculos, porque en el fondo, al sumar holguras de varios años, uno tenía que tener claro que cuando se comprometía en gastos permanentes en un año todo eso se multiplicaba por cuatro, es decir, si aumentaba el gasto en personal en US\$ 1000 millones en un año, iba a incrementarse también en US\$ 1000 millones de dólares para los cuatro años siguientes.

Entonces, si queremos comparar estas cifras, por ejemplo, con las necesidades de financiamiento que se han discutido en torno al tema del Pacto Fiscal, por ejemplo, donde se habla de una brecha de US\$ 8 mil millones, esa es una brecha para un año, entonces hay que multiplicar por cuatro si es que uno quiere comparar con estos US\$ 14 mil millones de dólares. Pero creo que es importante en este punto tener claro cuál es el sentido de la proyección financiera de mediano plazo que se informa en el Informe de Finanzas Públicas. Esa proyección es un instrumento para que tengamos claro cuáles son los niveles de compromiso que existen, cuáles son las disponibilidades que vamos a tener y cómo vamos a actuar si hay brechas positivas o negativas. Y en ese sentido, pese a que en este caso no tenemos brechas negativas, quisiera recordar que ha habido períodos en los cuales hemos tenido brechas negativas importante, y la manera en que lo hemos leído es decir: bueno, esto significa que tenemos que prepararnos para, ya sea reasignar recursos, generar ahorros en alguna parte, o aumentar los ingresos.

Entonces, tenemos que entender siempre las proyecciones financieras de mediano plazo no como una predicción, sino que simplemente como una proyección lineal de compromisos que existen y frente a los cuales tenemos que actuar a tiempo si es que queremos contar con el espacio fiscal para afrontar una serie de gastos. Por supuesto, no vamos a encontrar dentro de estas proyecciones el espacio fiscal para financiar un aumento de la PGU a \$250.000, para financiar la Sala Cuna Universal, para alcanzar a los US\$ 1.500 millones de incremento del gasto en seguridad ciudadana. Todo eso está planteado para el Pacto Fiscal.

Ahora, cuando hablamos de los temas de endeudamiento hablamos de temas sensibles. Pensemos que hoy día, parte de lo que hemos tenido en el mundo como aumentos de tasas de interés de largo plazo, que es un fenómeno que ha estado ocurriendo durante los últimos dos meses o un poco más, se deriva básicamente de los problemas fiscales en Estados Unidos. Hemos sido testigos que cada cierto tiempo vienen las negociaciones en el Congreso de Estados Unidos por modificar la autorización de endeudamiento, pero en un contexto en el cual el déficit fiscal de Estados Unidos es sustancialmente superior a cualquier cosa que nos podamos imaginar en la actualidad en Chile; o sea, el déficit estructural en Estados Unidos hoy día se estima en el orden del 9% del Producto y se estima que no va a bajar del 7% del Producto, por lo menos hasta el año 2027. Aquí estamos en una situación bien distinta, pero de todas maneras eso significa que hay que siempre estar atentos a los niveles de endeudamiento neto a los cuales se está llegando y por esa razón si tenemos que dar una discusión más a fondo sobre esta metodología con la cual se calculan las necesidades de financiamiento de endeudamiento, estamos disponibles, por supuesto, para hacerlo.

Por otro lado, en términos de composición del gasto, debemos tener claro que aumento de gasto en personal no es necesariamente aumento de gasto en burocracia, o sea, cuando aumentamos en 8% el gasto en salud debemos tener siempre claro que el gasto en salud está compuesto en poco más de 2/3 de gastos en remuneraciones, en gastos en personal, porque es el personal de la salud el que presta los servicios. Por lo tanto, esta cifra o esta descomposición por clasificación económica del gasto nos hace perder un poco la perspectiva respecto de qué es lo que está detrás y lo que está detrás, en este caso, por ejemplo, parte importante de las cifras que se citaban, tienen que ver con la expansión del gasto en salud.

Y quiero recordar, además, todas las discusiones que hemos tenido, incluida en la subcomisión correspondiente respecto al crecimiento de las contrataciones en el sistema de salud, lo mismo en materia de transferencias. Creo que hemos aprendido claramente con toda la discusión del último tiempo, que debemos recordar que hay una parte importante del gasto público que se ejecuta a través de transferencias, pero eso no quiere decir que sean donaciones, significa que se está actuando a través de

terceros. Y en el caso de la inversión, básicamente en la metodología con la cual se proyectan los compromisos de gasto en inversión, es la misma que se viene aplicando desde el año 2001, que puedo decir con propiedad, porque yo estuve en la gestación de esa misma metodología, que se viene usando hasta el día de hoy. Así que no hay nada particularmente anormal, dado que se trata de capturar sólo lo que es estrictamente obligatorio como son los arrastres de inversión de proyectos que están en ejecución o que están aprobados. En las proyecciones financieras de mediano plazo siempre vamos a encontrar una tendencia a la baja de los gastos en inversión a medida que nos alejamos en el tiempo. La contrapartida de eso es que, en otra parte de la metodología, cuando se estiman las contingencias, las contingencias van aumentando en el tiempo. Todo eso es una metodología bien estándar que se aplica hace varios años.

Creo que es bien importante el punto que hace el diputado Mellado, por su intermedio Presidente, sobre el cumplimiento del Protocolo 2023. La directora de Presupuestos, como usted recordará, informó con bastante detalle del cumplimiento de ese Protocolo. Se señaló punto por punto los temas que se habían cumplido y los que estaban todavía en desarrollo y por lo menos la manera en que lo calculamos es que a esta altura se registraba un 85% de avance de ese protocolo. Por supuesto, siempre podemos comparar nuestras notas, pero al menos en un artículo de prensa que vi se mencionaba que uno de los temas que no se había cumplido era el envío del proyecto de Ley de Fortalecimiento del Ministerio Público en circunstancias que está en este Congreso Nacional hace tres semanas.

Así que yo creo que, si nos vamos punto por punto, probablemente vamos a poder concordar en qué cosas están 100% cumplidas, que cosas están en proceso y cuáles no. Pero para nosotros el Protocolo de Presupuesto es algo que nos tomamos muy en serio, porque nos resuelve un problema que es bien complejo cuando se discute este tema, que es que nosotros vemos asignaciones de recursos, pero esas asignaciones de recursos responden en algunos casos a gastos que son mandatados por la ley, en otros casos programas que están en desarrollo, a medidas que están reguladas legalmente; y, por lo tanto, cuando encontramos que hay programas que son cuestionables por distintas razones o que quisiéramos desarrollar en una determinada dirección, la Ley de Presupuestos no nos resuelve ese problema porque no lo podemos resolver con la asignación de recursos de un año. Por eso es que los protocolos ayudan a darle más perspectiva y más proyección a los temas que se discuten en esta instancia, permiten reconciliar quizás de mejor manera el control que le da la Constitución al Ejecutivo en materias fiscales, con el hecho de estar haciendo una discusión en la instancia legislativa y donde muchos de estos temas surgen. Así que ese es el valor que el Protocolo tiene para nosotros y por eso nos esmeramos en cumplirlo.

Un ejemplo que citaba el diputado Mellado, por su intermedio Presidente, era el Plan de Crimen Organizado. Yo quisiera recordar que, en esta misma sala, cuando se hablaba del Plan de Crimen Organizado el año pasado, había risas, muchas expresiones de escepticismo. Este plan se dio a conocer, me parece que fue una semana después de que se aprobó la Ley de Presupuestos, y en función de ese plan es que se está ejecutando el programa presupuestario correspondiente. Por supuesto, si se trata de definir mejores métricas siempre es un tema que se puede discutir, porque esa es la gracia el que sea un programa presupuestario, que estén todos los recursos juntos en una sola parte, porque si estuvieran distribuidos entre distintos servicios, sin una coordinación central no podríamos hacer esa discusión y no podríamos exigirle ese tipo de cosas. Entonces, el que haya una distribución desde el Ministerio del Interior hacia distintas instituciones nos permite que tengamos esas métricas, tengamos esa discusión y podamos ver cómo mejorarlo.

Ya me refería a las cifras del crecimiento de la economía y del gasto. Creo que justamente a raíz de eso hacía el contraste con el año pasado. Por supuesto, el tema de cómo se calculan los ingresos es un proceso extremadamente complejo, es muy detallado cómo se hace el ejercicio en la Dirección de Presupuestos. Hay situaciones en las cuales corresponde hacer ajustes y otras situaciones que no. Bajo la regla de balance estructural el comportamiento del gasto no se fija de acuerdo con la estimación de los ingresos efectivos, se fija de acuerdo a la estimación de los ingresos estructurales. Entonces, si en el transcurso del año tenemos diferencias en la estimación de ingresos, es diferente si esas corresponden a una cuestión cíclica, o si corresponden a un deterioro o aumento de los ingresos estructurales. Pero yo quisiera mencionar que con lo que se hizo en materia de gestión fiscal durante 2022 y luego lo que hemos ido haciendo durante este año, hemos demostrado que tenemos la decisión de cumplir con las metas fiscales y hacer los ajustes correspondientes, si tenemos diferencias importantes respecto de lo que se había estimado inicialmente.

En cuanto al último punto que se planteó tiene que ver con el Royalty Minero y los presupuestos de los Gobiernos Regionales. Lo primero que tenemos que dejar claro es lo que está pasando a nivel agregado. A nivel agregado los presupuestos de inversión de los Gobiernos Regionales están creciendo un 6,5%, más que el 5% proveniente del Royalty Minero. Cuando se dice nos quitaron o subieron recursos, quisiera dejar claro que lo que cambia en este caso, más allá de lo que es el Royalty Minero, es la fórmula de aplicación del FNDR (Fondo Nacional de Desarrollo Regional) y del Fondo de Equidad Interregional. Ambos corresponden a legislación o a normas permanentes o que se vienen aplicando desde hace varios años y que se van actualizando cada cierto tiempo. El año pasado, cuando se discutió el proyecto de Ley de Presupuestos, se señaló que por el hecho de estar saliendo de la pandemia no se aplicaría la actualización de los parámetros del FNDR, pero sí se haría el año siguiente.

Lo que tenemos ahora en este presupuesto es la aplicación de esos parámetros que provienen de la encuesta CASEN, de los Censos, de una serie de indicadores que no los fabrica el Ejecutivo, sino que son las estadísticas sobre las cuales nos hemos apoyado, y al decir nos hemos me refiero a la institucionalidad chilena, nos hemos apoyado para definir los aportes a regiones para inversión.

Hay otros temas que tienen que ver con los presupuestos de regiones. Está el tema de los Fondos Espejo de transporte que mencionó el senador De Urresti. También la senadora Rincón hacía referencia a los presupuestos de regiones, pero quiero decir claramente: como Ejecutivo no tenemos el más mínimo apetito por manipular exógenamente los aportes de recursos a las regiones, lo propuesto se refiere exclusivamente a la aplicación de ciertas fórmulas, ciertas normas de carácter permanente. En el caso de los Fondos Espejo, claro, efectivamente existe una norma que determina su monto global y es evidente que la intención inicial del Congreso siempre fue que esos recursos se destinaran a transporte. En la práctica eso no ha ocurrido. Estamos abiertos a la discusión para poder fortalecer o reforzar esa manera de utilizar los recursos. Tenemos los datos región a región sobre cómo se distribuyen los recursos entre inversión en transporte y otro tipo de gastos. Así que es un tema que perfectamente podemos discutir en esta instancia.

Quisiera decir, Presidente, que por supuesto para nosotros ha sido importante no solo lo que vamos a discutir ahora en el plenario de la Comisión Mixta, sino que también lo que se ha discutido en las subcomisiones. Y en ese sentido quisiera mencionar que nosotros hemos hecho una revisión exhaustiva de cada uno de los temas que se discutieron en las subcomisiones y eso en buena medida explica que hayamos presentado 78 indicaciones para esta instancia, me parece que hay como 800 indicaciones presentadas y de esas 78 son del Ejecutivo. Muchas de ellas recogen temas que surgieron en las subcomisiones, hemos trabajado en el intertanto, y por ejemplo, sostuvimos un trabajo bien completo con Bomberos, también un análisis con el Poder Judicial, en torno a temas que generaron preocupación en las subcomisiones y para las cuales creemos que hemos logrado ahora buenas soluciones, que las veremos cuando se vean las partidas correspondientes

Dicho eso, Presidente, y reiterando que para nosotros lo más importante en la discusión del Presupuesto es tener un Presupuesto que le sirva al país, que responda a las necesidades de las personas y para lo cual tratamos de escuchar y concordar posiciones en esta instancia, reitero nuestra disposición en esa materia, disposición a buscar acuerdos a través de los ajustes, glosas, que se incorporen al Presupuesto, como también a través acuerdos de mayor alcance que podamos recoger en un eventual protocolo. Muchas gracias, Presidente”.