

UN PRESUPUESTO FLEXIBLE

- La Ley de Presupuestos para el año 2021 cumple con lo acordado en junio pasado, esto es, que el gasto total para el próximo año se mantiene en un nivel similar al estimado para este, y que se destinen importantes recursos a financiar programas especiales para enfrentar la crisis económica. Ello lleva a la necesidad de revisar, priorizar y reasignar los gastos del presupuesto hacia iniciativas que, en las actuales condiciones, requieran de financiamiento público.
- El presupuesto considera recursos para el Fondo COVID por cerca de US\$ 5.350 millones, destinado a financiar iniciativas relacionadas con la crisis. El 87% de estos fondos ya están asignados a los distintos objetivos específicos, mientras que el 13% restante se ubica en el Tesoro Público a la espera de ser asignado, dependiendo de las necesidades.

El 30 de septiembre pasado ingresó la Ley de Presupuestos 2021 al Congreso para su tramitación. Tal como se esperaba, esta ley cumple con lo acordado en junio pasado en el marco del entendimiento para un Plan de Emergencia por la Protección de los Ingresos de las Familias y la Reactivación Económica y del Empleo entre el Gobierno y la mayoría de los partidos políticos representados en el Congreso: i) un gasto total para el próximo año similar al de éste, es decir, un crecimiento real nulo respecto del gasto estimado para el 2020, lo que se traduce en un gasto superior en 9,5% respecto de la ley del 2020 ajustada¹, y ii) recursos adicionales destinados a enfrentar la crisis económica (fondo COVID). Para ello, además de un mayor endeudamiento, los recursos también provendrían de fondos ahorrados en el Fondo de Estabilización Económica y Social, así como de reasignaciones de recursos desde programas con una evaluación deficiente y de otras partidas de gasto de menor prioridad en este contexto de pandemia.

El marco de entendimiento mencionado plantea, en uno de sus ejes, un marco fiscal por 24 meses y una consolidación *a posteriori*. Ello es necesario para acotar el crecimiento de la deuda pública, la cual se habrá multiplicado por 9 en algo más de una década -al pasar de 3,9% del PIB en 2007 a 36,4% en 2021- producto de una política fiscal en donde los gastos se han ubicado permanentemente por sobre los ingresos. Tanto este manejo de la política fiscal de la última década, como

¹ El gasto ajustado corresponde al inicial contenido en la Ley de Presupuestos + Reajustes + Leyes Especiales + Ajustes.

también las perspectivas a futuro de la misma, explican las dos rebajas de la clasificación de la deuda que ya ha experimentado Chile desde 2017. En este contexto, continuar con un ritmo de crecimiento del gasto como el promedio observado en los últimos años (en torno a 4% real), hará que la senda de deuda fiscal crezca exponencialmente, llevándola incluso a niveles por sobre el 70% del PIB². Este escenario repercutiría negativamente en el gasto público, en la economía nacional y, en consecuencia, en la ciudadanía.

REASIGNACIONES

Respecto del esfuerzo de reasignación, bajo este ejercicio presupuestario se lograron reasignar US\$ 2.270 millones -equivalentes al 3,1% del gasto de la Ley de Presupuestos del 2021- donde US\$ 742 millones provienen de la revisión de programas y US\$ 1.528 millones de ajustes administrativos, priorización y otros. De los US\$ 2.270 millones, el 75% (US\$ 1.691 millones) se destinarían a fortalecer programas bien evaluados y/o prioritarios para la ciudadanía, tales como:

- a. sistema de pensiones solidarias (US\$ 336 mill.);
- b. programa de mejoramiento de viviendas y barrios (US\$ 267 mill.);
- c. subsidio ingreso mínimo garantizado (US\$ 166 mill.);
- d. sistema de agua potable rural (US\$ 141 mill.);
- e. fondo solidario de elección de vivienda (US\$ 132 mill.);
- f. financiamiento gratuidad de la educación superior (US\$ 107 mill.);
- g. rebaja tarifa de transporte público adulto mayor (US\$ 89 mill.);
- h. ingreso ético familiar (US\$ 57 mill.);
- i. programa de integración social y territorial (US\$ 35 mill.);
- j. programa de habitabilidad rural (US\$ 19 mill.).

El resto (US\$ 579 millones) se destina a la creación de fondos especiales, reservados para financiar medidas transitorias requeridas para la crisis asociada a la pandemia. Con el objeto de asegurar su transitoriedad, estos recursos están mayoritariamente alojados en el programa Operaciones Complementarias del Tesoro Público y casi todos forman parte del denominado Fondo COVID³. Estos fondos son:

- i) **Fondo Contingente por Vacunas Covid:** por \$153 mil mill. (US\$ 200 mill.) con el objeto de provisionar recursos para el financiamiento de vacunas para el Covid-19 que eventualmente puedan desarrollarse en 2021.

² CFA. Informe del Consejo Fiscal Autónomo sobre el Ejercicio de sus Funciones y Atribuciones. Presentación a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos. 14 de septiembre de 2020.

³ En el ítem Fondo de Emergencia Transitorio, bajo el Subtítulo 30 de Adquisición de Activos Financieros.

- ii) **Fondo para Pymes, Turismo e Innovación⁴**: por \$ 153 mil mill. (US\$ 200 mill.) con el objeto de financiar programas de apoyo y fomento de la Pyme, así como financiar programas de innovación.
- iii) **Fondo para acelerar resolución de listas de espera en salud**: por \$ 115 mil mill. (US\$ 150 mill.) con el objeto de hacerse cargo de las necesidades más urgentes de las listas de espera acumuladas producto de la emergencia del Covid-19.
- iv) **Fondo Cultura**: por \$ 15 mil mill. (US\$ 20 mill.) con el objeto de aumentar el presupuesto destinado al Ministerio de Cultura, distribuyendo recursos a fondos concursables⁵.
- v) **Fortalecimiento de Programa de Salud Mental⁶**: por de \$ 10 mil mill. (US\$ 13 mill.) con el objeto de fortalecer los programas de salud mental en la atención primaria, secundaria y terciaria, así como la iniciativa “Saludable-Mente” lanzada en 2020.

FONDO COVID

En la Ley de Presupuestos 2021 también se contemplan recursos que forman parte del fondo COVID⁷ por cerca de US\$ 5.350 millones con el objeto de enfrentar adecuada, rápida y transitoriamente la emergencia. Los recursos de este fondo incorporados en la Ley de Presupuesto se encuentran destinados a distintos servicios a ser utilizados para hacer frente a esta crisis. Así, se observa que mayoritariamente fueron destinados al Ministerio del Trabajo (41,2%), Ministerio de Obras Públicas (19,3%) y Ministerio de Vivienda (8,8%) (Tabla N° 1).

Respecto del Tesoro Público, éste concentra el 19,4% de los fondos COVID contemplados en la Ley de Presupuestos para el próximo año. Tal como se mencionó antes, y en la medida que se requiera, se reasignará el 6,7% (US\$ 359 mill.) hacia otros programas previamente definidos, mientras que el 12,7% (US\$ 680 mill.) restante no tiene cometido determinado, a la espera de ser destinados a contingencias nuevas que se deban enfrentar (Tabla N° 2).

⁴ Se ubica en la partida Operaciones Complementarias del Tesoro Público, pero no forma parte del Fondo COVID.

⁵ De estos recursos, sólo \$ 6,5 mil mill. se ubican en el Tesoro Público, mientras que los \$ 8,7 mil mill. restantes están presupuestados al interior del Ministerio de Cultura, las Artes y Patrimonio.

⁶ Este Fondo no está alojado en el Tesoro Público, sino que directamente en la partida de Salud.

⁷ Estos fondos están ubicados en el subtítulo 30 de las respectivas partidas, bajo el nombre de Fondo de Emergencia Transitorio. La regulación que crea y rige este fondo ingresó al Congreso el 17 de julio del 2020. Actualmente se encuentra ad portas de convertirse en ley.

LOS RECURSOS DEL FONDO COVID ESTÁN DISTRIBUIDOS EN NUMEROSOS PROGRAMAS
Tabla N°1: Recursos asignados desde el Fondo COVID por partida.

Programa	Miles de \$	Mill. de US\$	Particip.
M. INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA	138.107.040	180	3,4
Programas de desarrollo local	84.056.108	110	2,1
Carabineros de Chile	24.899.357	33	0,6
Policía de Investigaciones de Chile	5.845.183	8	0,1
Inversión regional R. Tarapacá	859.575	1	0,0
Inversión regional R. Antofagasta	1.690.116	2	0,0
Inversión regional R. Atacama	1.227.000	2	0,0
Inversión regional R. Coquimbo	1.740.972	2	0,0
Inversión regional R. Valparaíso	2.300.625	3	0,1
Inversión regional R. Lib. Gral. Bdo. O'Higgins	1.812.788	2	0,0
Inversión regional R. Maule	2.115.295	3	0,1
Inversión regional R. Biobío	1.446.993	2	0,0
Inversión regional R. La Araucanía	2.454.000	3	0,1
Inversión regional R. los Lagos	2.044.902	3	0,0
Inversión regional R. Aysen del Gral. Carlos Ibáñez del Campo	470.350	1	0,0
Inversión regional R. Magallanes y de la Antártica Chilena	715.750	1	0,0
Inversión regional R. Metropolitana de Santiago	2.122.072	3	0,1
Inversión regional R. los Ríos	920.250	1	0,0
Inversión regional R. Arica y Parinacota	652.126	1	0,0
Inversión regional R. Ñuble	733.578	1	0,0
M. ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO	46.012.500	60	1,1
Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR)	1.695.775	2	0,0
Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC)	44.316.725	58	1,1
M. EDUCACIÓN	173.825.000	227	4,2
Subsecretaría de Educación Parvularia	51.125.000	67	1,2
Junta Nacional de Jardines Infantiles	71.575.000	93	1,7
Fortalecimiento de la Educación Escolar pública	51.125.000	67	1,2
M. OBRAS PÚBLICAS	788.868.012	1.030	19,3
Secretaría y Administración General	884.857	1	0,0
Administración y Ejecución de OOPP	180.749	0	0,0
Dirección de Arquitectura	25.061.381	33	0,6
Dirección de Obras Públicas	100.700.947	131	2,5
Dirección de Vialidad	380.805.877	497	9,3
Dirección de Obras Portuarias	10.507.533	14	0,3
Dirección de Aeropuertos	46.830.346	61	1,1
Dirección de Planeamiento	180.749	0	0,0
Agua Potable Rural	104.543.895	136	2,6
Dirección General de Concesiones de OOPP	109.051.279	142	2,7
Dirección General de Aguas	10.120.399	13	0,2
M. AGRICULTURA	76.114.531	99	1,8
Instituto de Desarrollo Agropecuario	6.900.975	9	0,2
Programa de Manejo del Fuego	3.466.275	5	0,1
Áreas Silvestres Protegidas	820.331	1	0,0
Gestión Forestal	17.621.404	23	0,4
Comisión Nacional de Riesgo	47.305.546	62	1,2
M. TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL	1.686.855.060	2.202	41,2
Servicio Nacional de Capacitación y Empleo	1.686.855.060	2.202	41,2
M. VIVIENDA Y URBANISMO	361.710.398	472	8,8
Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo	361.710.398	472	8,8
M. TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES	10.042.996	13	0,2
Transantiago	245.400	0	0,0
Unidad Operativa de Control de Tránsito	1.093.053	1	0,0
Subsidio Nacional al Transporte Público	4.416.178	6	0,1
Programas de Vialidad y Transporte Urbano	4.288.365	6	0,1
M. DEPORTE	8.643.886	11	0,2
Instituto Nacional de Deportes	8.643.886	11	0,2
M. LAS CULTURAS, LAS ARTES Y EL PATRIMONIO	8.762.500	11	0,2
Subsecretaría de las Culturas y las Artes	8.762.500	11	0,2
TESORO PÚBLICO	795.200.548	1.038	19,4
Operaciones Complementarias	795.200.548	1.038	19,4
TOTAL (miles de \$)	4.094.142.471	5.345	100,0

Fuente: Proyecto de Ley de Presupuestos 2021. Dipres.

EL 12,7% DE LOS RECURSOS DEL FONDO COVID CONTEMPLADOS EN LA LP2021 SE MANTIENEN A LA ESPERA DE SER ASIGNADOS DE ACUERDO A LAS NECESIDADES

Tabla N°2: Recursos asignados desde el Fondo COVID al Tesoro Público.

Programa	Miles de \$	Mill. de US\$	Particip.
TESORO PÚBLICO	795.200.548	1.038	19,4
Operaciones Complementarias	795.200.548	1.038	19,4
Fondo de Cultura, las Artes y Patrimonio	6.551.500	9	0,2
Fondo Vacuna	153.140.000	200	3,7
Fondo Listas de Espera	114.855.000	150	2,8
Otros recursos para contingencias	520.654.048	680	12,7

Fuente: Dipres 2020. Fondo de Emergencia Transitorio y Fondos Especiales en el Tesoro Público. Noviembre.

EL GASTO TOTAL DE LA LP2021 AUMENTA EN 9,5% RESPECTO DE LA LP2020 AJUSTADA

Tabla N° 3: Gastos contenidos en la LP2021.

PARTIDAS	PPTO. 2020 Ajustada (*) (miles de \$)	PPTO. 2021 Proyecto de Ley (miles de \$)	Dif. LP2021 respecto de LP2020 ajustada			
			En miles de \$	En mill. de US\$	Particip. (%)	Variación porcentual (%)
Presidencia de la República	18.003.760	17.158.461	-845.299	-1	0,0%	-4,7%
Congreso Nacional	131.898.768	130.594.852	-1.303.916	-2	0,0%	-1,0%
Poder Judicial	583.047.943	570.330.926	-12.717.017	-17	-0,3%	-2,2%
Contraloría Gral. de la Rep.	82.224.220	82.224.619	399	0	0,0%	0,0%
M. Interior y Seguridad Pública	3.583.320.467	3.734.429.982	151.109.515	197	3,8%	4,2%
M. Relaciones Exteriores	221.490.601	221.040.691	-449.910	-1	0,0%	-0,2%
M. de Economía, Fomento y Turismo	537.429.930	570.979.704	33.549.774	44	0,8%	6,2%
M. Hacienda	456.273.668	454.894.314	-1.379.354	-2	0,0%	-0,3%
M. Educación	11.325.421.490	11.255.650.856	-69.770.634	-91	-1,7%	-0,6%
M. Justicia y Derechos Humanos	1.372.940.770	1.350.709.067	-22.231.703	-29	-0,6%	-1,6%
M. Defensa Nacional	1.755.235.086	1.736.557.436	-18.677.650	-24	-0,5%	-1,1%
M. Obras Públicas	2.567.807.247	3.424.216.164	856.408.917	1.118	21,4%	33,4%
M. Agricultura	610.846.606	666.517.844	55.671.238	73	1,4%	9,1%
M. Bienes Nacionales	38.798.473	37.978.003	-820.470	-1	0,0%	-2,1%
M. Trabajo y Previsión Social	8.006.395.613	9.974.478.761	1.968.083.148	2.569	49,1%	24,6%
M. Salud	9.267.236.232	9.811.911.288	544.675.056	711	13,6%	5,9%
M. Minería	41.832.539	41.825.988	-6.551	0	0,0%	0,0%
M. Vivienda y Urbanismo	2.228.662.353	2.630.973.932	402.311.579	525	10,0%	18,1%
M. Transp. y Telecom.	1.054.741.900	1.064.952.791	10.210.891	13	0,3%	1,0%
M. Secret. Gral. de Gob.	31.897.778	30.547.948	-1.349.830	-2	0,0%	-4,2%
M. Desarrollo Social	714.199.179	749.473.167	35.273.988	46	0,9%	4,9%
M. Secret. Gral. de la Pres. de la Rep.	14.964.918	15.149.779	184.861	0	0,0%	1,2%
M. Público	202.724.318	202.745.872	21.554	0	0,0%	0,0%
M. Energía	69.414.398	68.474.198	-940.200	-1	0,0%	-1,4%
M. Medio Ambiente	60.811.561	60.863.526	51.965	0	0,0%	0,1%
M. Deporte	143.984.682	153.793.744	9.809.062	13	0,2%	6,8%
M. Mujer y la Equidad de Género	60.051.642	64.262.579	4.210.937	5	0,1%	7,0%
Servicio Electoral	49.320.296	93.421.441	44.101.145	58	1,1%	89,4%
M. Cult., las Artes y el Patrim.	192.653.131	214.152.545	21.499.414	28	0,5%	11,2%
M. Ciencia, Tecno., Conoc. e Innov.	436.979.497	439.507.419	2.527.922	3	0,1%	0,6%

Fuente: Informe de Finanzas Públicas del tercer trimestre del 2020. Dipres.

GASTO TOTAL

Como ya se mencionó, producto de las asignaciones y reasignaciones antes mencionadas, el presupuesto 2021 considera un incremento del gasto de 0% real respecto del gasto estimado para el 2020, o de 9,5% respecto de la ley del 2020 ajustada, en donde los principales incrementos se orientaron hacia el Ministerio del Trabajo (US\$2.569 millones), seguido del MOP (+US\$1.118 millones), Salud (+US\$711 millones), Vivienda (US\$525 millones) e Interior (US\$197 millones) (Tabla N° 3).

Dadas las circunstancias actuales, el esfuerzo contenido en el presupuesto del 2021 no se deduce con solamente observar el crecimiento estimado para el gasto de cada partida o ministerio, sino que también es necesario analizar detalladamente las reasignaciones al interior de cada una de las partidas, así como también considerar los fondos contenidos en el Tesoro Público a la espera de decidir su asignación.

COMENTARIOS FINALES

Una lectura adecuada del presupuesto 2021 para el sector público requiere de un análisis detallado de su contenido. Esto, porque además de recursos adicionales, contiene una serie de asignaciones y reasignaciones de recursos al interior y entre partidas, lo que complejiza el análisis, pero que resultan necesarias.

Un análisis que sólo considere el incremental del gasto, incluso a nivel de partida, es justamente aquel que no permite (o no valora) que se revisen y analicen los distintos programas la luz de las necesidades actuales del país, de forma de eliminar las partidas presupuestarias o actividades que han quedado obsoletas o que son improductivas y fomentar aquellas que sí logran solucionar problemas de la sociedad.