



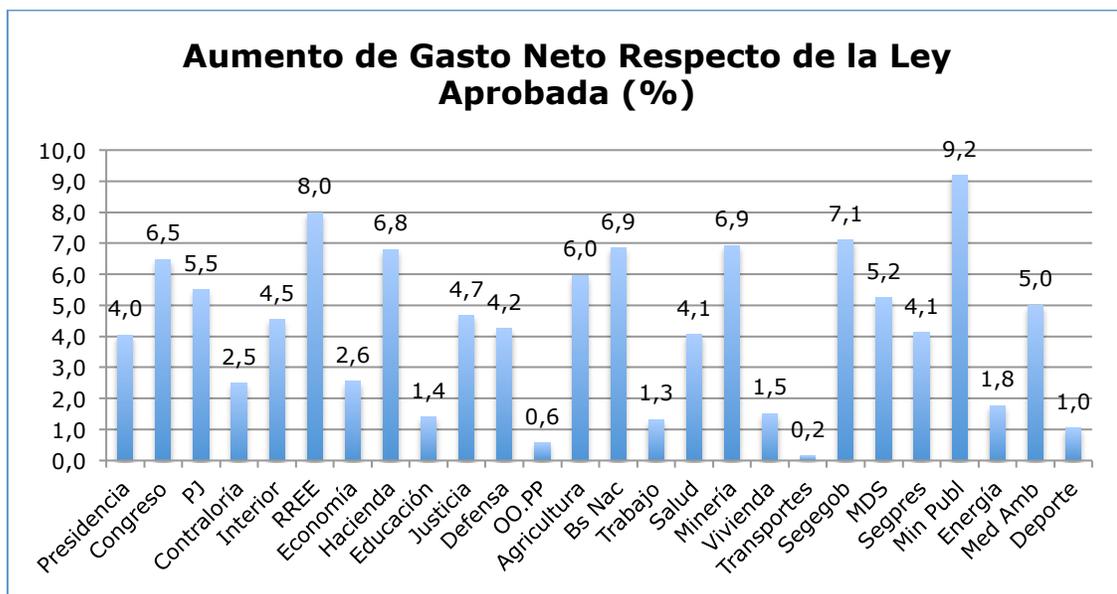
Los Aumentos en el Presupuesto Fiscal 2015 (Moneda Nacional)¹

- ✚ El presupuesto que el gobierno central va ejecutando durante el año no es en realidad idéntico al que fue aprobado por el Congreso en noviembre del año anterior.
- ✚ Existen, por supuesto, reglas que definen el grado de flexibilidad que el Ejecutivo puede tener durante la ejecución presupuestaria. Respecto del gasto corriente, el art. 4º de la ley de presupuestos 2015 sostiene que: *"...sólo en virtud de autorización otorgada por ley podrá incrementarse la suma del valor neto de los montos para los Gastos en personal, Bienes y servicios de consumo, Prestaciones de seguridad social, Transferencias corrientes, Integros al Fisco y Otros gastos corrientes incluidos en el artículo 1º de esta ley, en moneda nacional y moneda extranjera convertida a dólares."* No obstante, el gasto corriente puede crecer por: *"...asignación de mayores saldos iniciales de caja, excepto el correspondiente a la Partida Tesoro Público, en venta de activos financieros, en ingresos propios asignables a prestaciones o gastos, en recursos obtenidos de fondos concursables de entes públicos o en virtud de lo dispuesto en el artículo 21 del decreto ley N° 1.263, de 1975."*
- ✚ Adicionalmente, existe un conjunto de ítems que son legalmente excedibles. Éstos están definidos en el art. 28 del DL 1.263 de 1975 (sentencias ejecutoriadas, devolución de impuestos, servicios de la deuda pública y previsión social) y en la glosa 01 del programa Operaciones Complementarias de la ley de presupuestos (un ejemplo son las prestaciones de seguridad social).
- ✚ Por su parte, el gasto de capital puede aumentar hasta en 10% de lo presupuestado, *"...salvo que los incrementos se financien con reasignaciones presupuestarias provenientes del monto máximo establecido en el inciso primero de este artículo o por incorporación de mayores saldos iniciales de caja, excepto el correspondiente a la Partida Tesoro Público, del producto de venta de activos, de recursos obtenidos de fondos concursables de entes públicos o de recuperación de anticipos."*
- ✚ Por último, *"Los aportes a cada una de las empresas incluidas en esta ley podrán elevarse hasta en el 10%."*

¹ Tienen presupuesto en dólares solo tres ministerios: Interior (Carabineros), Relaciones Exteriores y Defensa. De ellos, solo existe un aumento relevante de autorización de gasto en el caso de Carabineros, al aumentar el presupuesto vigente en 54% respecto de la ley aprobada (en las líneas bienes y servicios de consumo y adquisición de activos no financieros).



- ✚ La flexibilidad presupuestaria es fundamental a la eficiencia de operación del aparato estatal, ya que muchas cosas van ocurriendo durante el año que no pudieron ser bien previstas al momento de diseñar y aprobar el presupuesto. Sin embargo, los límites a esa flexibilidad son también fundamentales para prevenir comportamientos oportunistas de los agentes públicos.
- ✚ Con las cifras de ejecución del presupuesto en moneda nacional a julio recientemente publicadas por la Dirección de Presupuestos se puede tener ya una imagen de cuanto y en qué está aumentando el presupuesto respecto a la ley aprobada.
- ✚ Observando la situación a nivel de las Partidas presupuestarias (ministerios, otros servicios públicos, etc.) resalta, en primer lugar, que el presupuesto vigente (denominado también "ley vigente") es para todos los casos algo mayor al aprobado por el Congreso. El aumento promedio en el gasto neto autorizado por partida (sin deducción de las transferencias corrientes a otros servicios públicos) es de 4,3%, cifra que tiene una desviación estándar de 2,49 puntos y una mediana en 4,4%.

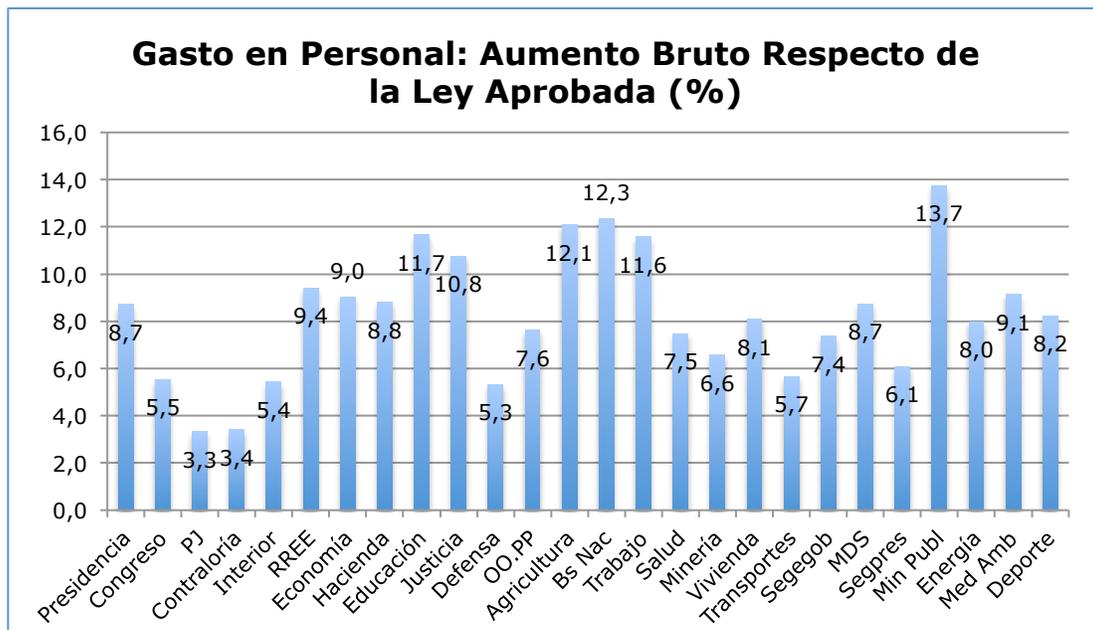


- ✚ Aumentan sus gastos totales autorizados significativamente (por sobre la media más una desviación estándar): Relaciones Exteriores, Hacienda, Bienes Nacionales, Minería, Segegob y el Ministerio Público.
- ✚ La mirada al gasto total, sin embargo, genera algún grado de distorsión, ya que existen gastos, como los previsionales, que son excedibles, ineludibles y que no dependen de decisiones políticas del ministerio afectado. De hecho, en varios ministerios los gastos previsionales han tenido un aumento importante respecto a lo que se aprobó en la ley. Por ello, es



esencial observar en qué líneas realmente se ha producido el aumento y separar aquellas que tienen cambios “automáticos” de aquellas que reflejan decisiones de política.

- Desde ese punto de vista, dos son las líneas de gasto donde se han dado los mayores aumentos respecto a la ley aprobada: *personal y adquisición de activos no financieros*.
- Respecto del *gasto en personal* el aumento “bruto” promedio es de 8,2%, con una desviación estándar de 2,7 puntos. La mediana es también 8,2%. Hemos denominado ese aumento “bruto”, ya que no refleja un verdadero aumento en la planilla global; la razón es que en la ley aprobada en noviembre no está el reajuste “...a las remuneraciones, asignaciones, beneficios y demás retribuciones en dinero, imponibles para salud y pensiones, o no imponibles, de los trabajadores del sector público, ...” (Art. 1º, Ley 20.799 del 1 de diciembre de 2014) y que fue, en esa oportunidad, de 6%. Así, son los aumentos por arriba de 6% los que debemos considerar para tener una imagen más precisa de lo que está ocurriendo con la cantidad de personal de una repartición y/o las rentas per cápita en ella.



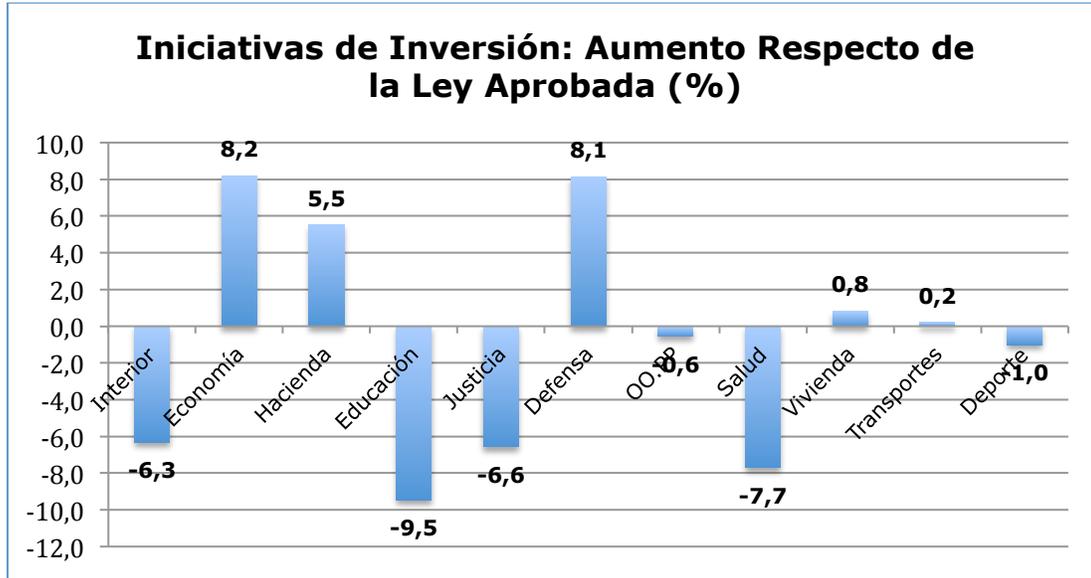
- Como se aprecia del gráfico anterior, nueve partidas presentan aumentos por sobre el 9% y seis sobre 10% (es decir “netos” de 3% o 4%): Educación, Justicia, Agricultura, Bienes Nacionales, Trabajo y el Ministerio Público. Sin duda en estos casos existe un aumento relevante en la cantidad de gente y, posiblemente, también en la renta media a que esa gente ha sido contratada.



- + En el caso del Ministerio de Educación los aumentos de gasto en personal, si bien se dan en la mayoría de los programas del ministerio, son particularmente importantes en la JUNJI, que concentra casi la mitad del aumento total, y en la Subsecretaría de Educación, que implica casi el 15% del aumento total. Muchos más atrás sigue la Superintendencia de Educación, la DIBAM y el programa de Apoyo a Establecimientos Educativos Subvencionados.
- + En el Ministerio de Justicia poco más de la mitad del aumento del gasto autorizado en personal corresponde a Gendarmería. Tienen también aumentos importantes el Registro Civil y la Defensoría Penal Pública.
- + En Agricultura más de la mitad del aumento de presupuesto de personal está radicado en Conaf y sus distintos programas. En el Ministerio de Bienes Nacionales el aumento de presupuesto para personal se concentra en dos programas: la Subsecretaría (algo más del 50%) y Regularización de la Propiedad Raíz. En Trabajo dos tercios del aumento de gasto autorizado en personal se explica por la Dirección del Trabajo y el IPS.
- + La segunda línea de mayor aumento de gasto es la de *adquisición de activos no financieros*²; en este caso la situación entre ministerios es muy diversa. En promedio, el aumento de gasto es de 62,7%, pero la desviación estándar alcanza 148,9 puntos y la mediana es de 9,3%.
- + El gasto en bienes y servicios de consumo autorizado, por su parte, ha aumentado en una cifra levemente superior a 2%, con una mediana en 0,4% y una desviación estándar de 7,6 puntos.
- + En síntesis, la imagen general que emerge de los datos revisados es de un aumento de cierta magnitud del gasto corriente, particularmente en dos líneas y en algunos ministerios. La diversidad, sin embargo es alta.
- + ¿Qué ha ocurrido con el gasto de capital?³ Las iniciativas de inversión tienen una tasa media de variación de solo 2% (pero una desviación estándar de 11,4 puntos) y las transferencias de capital están prácticamente estables (-0,05%).
- + El comportamiento de la línea "iniciativas de inversión" es muy diverso entre ministerios. Presentan una reducción significativa respecto a la ley aprobada Interior (-6,3%), Educación (-9,5%), Justicia (-6,6%) y Salud (-7,7%). Aumentan, en cambio, de modo importante, Economía (8,2%) y Defensa (8,1%).

² Comprende los gastos para formación de capital y compra de activos físicos existentes. Incluye, entre otros, la adquisición (o expropiación) de terrenos, edificios, vehículos, mobiliarios, máquinas y equipos, programas informáticos, etc.

³ Compuesto por la inversión y las transferencias de capital.



- La mirada a nivel de partida presupuestaria permite una primera aproximación, pero es relevante bajar a nivel de programa. La imagen general que se obtiene de la revisión anterior permite concentrarse en los casos que parecen más significativos. Una calificación de esto, sin embargo, es que en varios de los casos anteriores, si bien la variación porcentual aparece como significativa, los montos involucrados son menores. Es el caso, básicamente, de los ministerios que muestran aumentos de la inversión. Por ejemplo, en el caso de Defensa, el aumento se refiere a un proyecto de la Dirección de Aeronáutica Civil que implica un aumento de la inversión originalmente aprobada a ese Servicio de 38%, pero implica un monto de \$666 millones.

Reducciones de la inversión autorizada

- Dada la significación que tiene para la prestación futura de servicios, hemos concentrado la atención en la inversión y en aquellos programas que muestran bajas significativas de ella.
- En el caso del Ministerio del Interior, la reducción se explica por la baja en la inversión autorizada de los Gobierno Regionales. Esto, a su vez, deriva de la ya clara imposibilidad de ejecución del programa original de inversiones de los Gores.
- En el Ministerio de Educación la menor inversión se concentra en la Junta Nacional de Jardines Infantiles, que reduce la inversión autorizada en poco más de \$25 millones. A julio se ha ejecutado el 2,8% de la inversión originalmente aprobada y el 3,2% de la ley vigente. Es muy claro que con esa situación es imposible que se ejecute incluso el presupuesto vigente.



- ✚ El Ministerio de Justicia reduce su inversión autorizada básicamente en el programa "Secretaría y Administración General" en 28%. Detrás de esto está la imposibilidad de llevar adelante diversos proyectos de infraestructura que se anunciaron el año pasado.
- ✚ Por último en Salud, la rebaja, igual que en los otros casos deriva de la imposibilidad de ejecutar los recursos programados para inversión en los Servicios de Salud. A julio se ha ejecutado el 12,5% de la ley aprobada y el 13,6% de la ley vigente. Tampoco existe aquí ninguna posibilidad que los recursos hoy disponibles para inversión sean realmente ejecutados.
- ✚ En síntesis, habiéndose ejecutado al séptimo mes del año el 38,6% de la inversión (respecto a la ley aprobada) y dado que las variaciones vigentes no son particularmente importantes, es ya un hecho que habrá una subejecución significativa de la inversión en **Educación**, que lleva ejecutado el 3% de la ley aprobada y el 3,3% de la vigente, y en **Salud**, que tiene ejecutado a julio el 12,5% de la ley aprobada y el 13,6% de la vigente.

Ejecución del gasto total en 2015

- ✚ A julio se ha ejecutado el 53,6% de la ley aprobada. Proyectamos que a fin de año de **habrá ejecutado el 101,5%** de ella (en 2014 se ejecutó el 101,2%).

