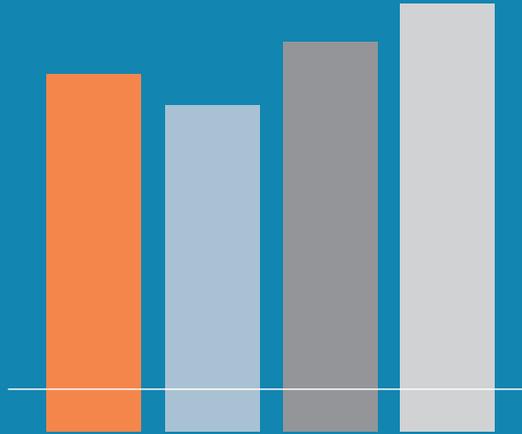
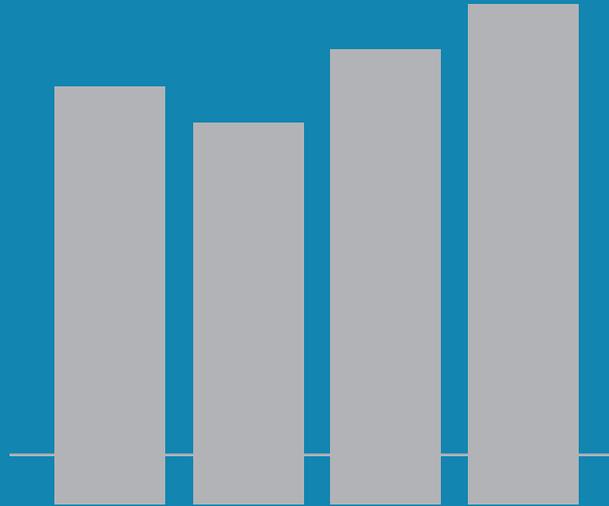


A D E N D U M
CUARTO TRIMESTRE 2021



INFORME
DE **FINANZAS**
PÚBLICAS



Esta publicación corresponde al adendum del "Informe de Finanzas Públicas. Cuarto Trimestre 2021". Este documento se encuentra disponible en la página web de la Dirección de Presupuestos: www.dipres.cl

Publicación de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda
Todos los derechos reservados

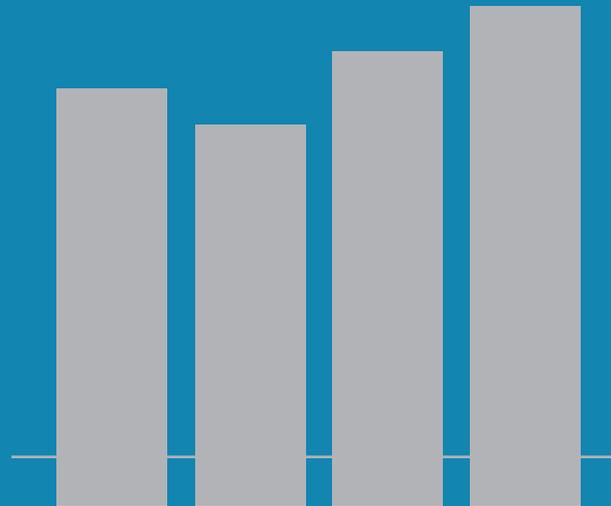
Diseño Gráfico y Diagramación: M. Martínez V.



ÍNDICE

PAG.

Introducción	2
Capítulo IV. Legado de la Gestión Fiscal	6
IV.1 Ordenamiento de las cuentas fiscales	7
IV.2 Shocks adversos y respuesta extraordinaria de la política fiscal	11
IV.3 Ley de Presupuestos 2022: Normalización de las cuentas fiscales y recomposición de los ahorros del país	18
IV.4 Principales conclusiones	25
Recuadro 1. Avances en materias de política fiscal y trabajo conjunto con el Consejo Fiscal Autónomo	26
Recuadro 2. Proyección de gastos comprometidos del Gobierno Central Total 2023-2026	35
Recuadro 3. La ruta hacia la medición del gasto público en Cambio Climático	40
Recuadro 4. Modificaciones a la Ley de Responsabilidad Fiscal	45
Recuadro 5. Comisión Nacional De Evaluación y Productividad y ajustes reglamentarios al Sistema de Evaluación	52
Recuadro 6. Avances institucionales y mejoras en gestión de los recursos públicos	56



INTRODUCCIÓN



INTRODUCCIÓN

Los últimos años han sido particularmente complejos para las finanzas públicas. La crisis social del 2019 y la pandemia del Covid-19 desde el año 2020 implicaron importantes desafíos en esta materia. Sin embargo, producto de una administración eficiente y del compromiso con la sostenibilidad fiscal, el Gobierno logró aprobar una Ley de Presupuestos 2022 que retira el impulso fiscal transitorio y extraordinario, que retoma los equilibrios macroeconómicos y, además, inicia la recomposición de ahorros fiscales usados para enfrentar la pandemia.

El presente Adendum al Informe de Finanzas Públicas (IFP) del cuarto trimestre de 2021 recoge en su capítulo IV —que se adiciona a los tres capítulos del IFP publicado hace un mes— el recorrido de las finanzas públicas y el legado del período 2018-2022.

El año 2018 comienza con un quiebre con respecto al período anterior. Las cifras macroeconómicas mejoraban, al igual que las expectativas, al tiempo que el Gobierno hacía esfuerzos por contener el gasto público, que venía aumentando como porcentaje del PIB, y se puso una exigente meta fiscal, con la que logró reducir los déficits fiscales y moderar la expansión de la deuda pública.

Este ordenamiento de las cuentas fiscales se mantuvo hasta 2019. En el cuarto trimestre de ese año, la economía chilena enfrentó un fuerte shock negativo producto de la crisis social, que luego se vio agravado por la pandemia en 2020, que implicó un importante desafío en materia tanto sanitaria como económica. El Gobierno debió repriorizar y aumentar el gasto público para responder, por una parte, a la urgencia de fortalecer la red de salud pública, destinando más recursos a la contingencia sanitaria y, por otra, a robustecer la Red de Protección Social, para ir en ayuda de los hogares y de las empresas, en particular las pymes. Esto, en medio de una economía global y local que se frenaba, producto de la incertidumbre ante el avance del virus y las medidas de restricciones de movilidad que tomaron todos los países, incluido Chile, para contener su propagación.

La economía se debilitó, con pérdidas significativas de empleos, afectando el ingreso de los hogares. En ese contexto, el Gobierno impulsó paquetes adicionales de apoyo contracíclico, desembolsando recursos relevantes, para paliar parcialmente los efectos negativos de las mayores restricciones y cooperar con el cierre de la brecha productiva.

En marzo de 2020, tras conocerse el primer caso de Covid-19 positivo en Chile, la Autoridad anunció la primera parte del Plan Económico de Emergencia (PEE), el que luego se fortaleció tras el Acuerdo Covid, alcanzado entre el Ejecutivo y el Congreso en junio de ese año. El Marco de Acuerdo estableció un aumento extraordinario y transitorio del gasto público, para enfrentar el mayor shock negativo en la economía en décadas. Las medidas implementadas por el Gobierno en ese contexto tuvieron éxito. La actividad económica se recuperó con fuerza en 2021, tanto por las medidas de estímulo, como por las menores restricciones a la movilidad, en parte, debido al exitoso y oportuno proceso de vacunación. Así, a la fecha se ha recuperado un 83% de los puestos de trabajo que se llegaron a perder. El proceso fue acompañado, además, por transferencias directas a los hogares, donde el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) fue una de principales políticas e implicó recursos por cerca de US\$24.600 millones entre 2020 y 2021.

Sin embargo, el costo de este importante impulso fiscal fue entrar en una cláusula de escape de facto de la meta de balance estructural, producto del deterioro de las cuentas fiscales, con un déficit cíclicamente ajustado que llegó a 11,4% del PIB en 2021.

Para revertir estos efectos, el compromiso con la responsabilidad fiscal quedó plasmado en el Presupuesto 2022, que retira del estímulo fiscal extraordinario, sin pasar por alto las prioridades de la ciudadanía. Pese a las dudas iniciales que generó en algunos sectores, el Gobierno propuso y logró aprobar en el Congreso un presupuesto con una caída estimada del gasto público de 22,5% real anual para año 2022, con un déficit estructural que se reducía a 3,9% del PIB, consistente con la meta de déficit estructural establecida, y con una estabilización de la deuda en torno a 40% del producto.

El Presupuesto 2022 honra, de este modo, el compromiso del Acuerdo Covid de que el mayor gasto sería transitorio y, junto con ello, se retoma el camino iniciado en 2018 y 2019, de convergencia fiscal y estabilización de las cuentas públicas.

Seguido de lo anterior, el Presupuesto 2022 tuvo como eje central la recomposición de los ahorros, los que fue necesario utilizar dada la extensión de la crisis sanitaria provocada por el Covid-19 y el despliegue de la Red de Protección Social.

Si bien este eje contemplaba en una primera etapa una inyección inicial de recursos al FEES, conforme la mejora en el escenario macroeconómico, se decidió recomponer los ahorros fiscales de manera más pronunciada, inyectando recursos por US\$4.000 millones a fines de enero. A lo anterior, se le sumó un aporte adicional a inicios de marzo por US\$2.000 millones, permitiendo superar los US\$8.300 millones en dicho fondo (estimación para marzo de 2022) y triplicar el compromiso establecido en la Ley de Presupuestos 2022, recobrando niveles del año anterior. Con ello, los activos del Fisco se acercarían a US\$22.000 millones al cierre de marzo de este año, consolidando un principio básico de responsabilidad fiscal que rige al Estado de Chile: ahorrar en tiempos que se reciben ingresos mayores, para poder ejecutarlos cuando la economía se contrae.

Pese a lo exigente que fue todo este proceso en materia fiscal, en paralelo, el Gobierno no descuidó las mejoras institucionales y avances en transparencia de las finanzas públicas que estaba trabajando desde 2018. Al contrario, los cambios estas áreas han sido profundos y reconocidos por organismos internacionales como el FMI.

En 2019 se creó por ley el Consejo Fiscal Autónomo (CFA), que reemplazó al Consejo Fiscal Asesor, que había sido creado por decreto en 2013, durante la primera Administración del Presidente Sebastián Piñera. En el Recuadro 1 del presente Adendum se describe el trabajo colaborativo que hubo en los últimos cuatro años entre el CFA y el Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos.

En esa misma línea de mejoras institucionales, en 2021, el Gobierno ingresó al Congreso un proyecto que realiza modificaciones a la Ley de Responsabilidad Fiscal y propone una regla fiscal dual, que complementa la meta de balance estructural con una nueva meta explícita de deuda pública. Asimismo, plantea formalizar y regular las desviaciones de las metas de política fiscal en cláusulas de escape, y propone nuevas atribuciones al CFA, entre otras materias. Los objetivos y detalles del proyecto de ley se detallan en el Recuadro 4 de este Informe.

Otro avance relevante en institucionalidad fue el modelo de flexibilidad presupuestaria para los Gobiernos Regionales implementado en la Ley de Presupuestos 2022, en que, por primera vez, se facultó a las regiones para distribuyan los recursos en materia de inversión y para funcionamiento, de acuerdo con sus prioridades. Se trata de un hecho inédito en materia de descentralización fiscal y que reconoce la nueva realidad regional.

Por otra parte, se realizaron distintas medidas para profundizar la transparencia fiscal y acercar estas materias no solo a expertos, sino que a la sociedad civil. El 2019 tanto el Informe de Finanzas Públicas (IFP) como el Informe de Recursos Humanos del Sector Público, comenzaron a editarse de manera trimestral, con el propósito de actualizar más oportunamente el escenario fiscal vigente y proyectado, así como poner a disposición información actualizada del personal que se desempeña en el Gobierno Central.

Ese mismo año, se lanzó la plataforma Presupuesto Abierto, la que permite visualizar y descargar información actualizada mensualmente de la ejecución de 228 servicios públicos, con miradas agregadas por tipo de gasto y sector económico, pero también con detalle a nivel transaccional de boletas, facturas y proveedores individualizados.

Como muestra del compromiso por mejorar en este plano, el Ministerio de Hacienda solicitó al FMI en 2021 la aplicación en Chile de una evaluación de transparencia fiscal, de acuerdo con los parámetros establecidos por el Fondo en su código de transparencia. La evaluación, a la que el país se sometió voluntariamente, se realizó durante 2021 y su informe final fue publicado en noviembre. En términos generales la evaluación ubicó a Chile en torno al promedio de las economías emergentes y las del hemisferio occidental. Con medidas que ya están en práctica y otras en las que se sigue avanzando, el trabajo del FMI sirvió para delinear una hoja de ruta para que Chile continúe elevando sus estándares en la transparencia de sus cuentas fiscales.

En este sentido hoy se encuentran a disposición nuevas herramientas en la página web de la Dipres, específicamente en el Portal de Transparencia donde es posible revisar el "Portal de Series Estadísticas", que busca fortalecer la difusión de estadísticas fiscales, entregando una mejor experiencia al usuario, respetando sus diferentes niveles de conocimiento, y la "Ejecución Mensual", que tiene como objetivo disponibilizar información presupuestaria de los organismos públicos. Estas herramientas aplican las mejores prácticas internacionales de transparencia y calidad estadística. Más antecedentes de estas herramientas están disponibles en la Nota de investigación Transparencia Fiscal en Chile: Diagnóstico y Hoja de Ruta, de diciembre de 2021.

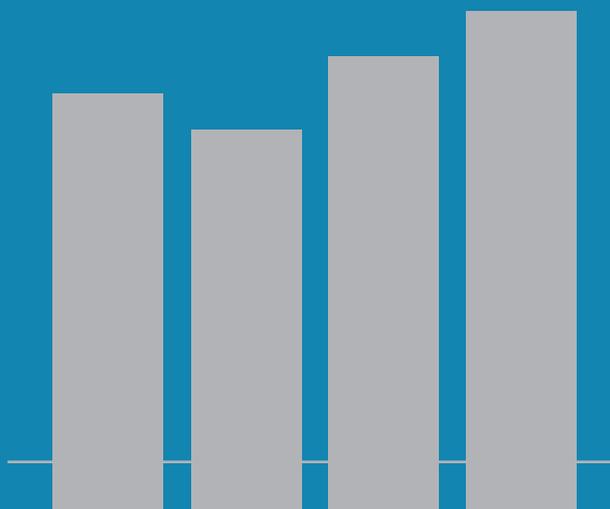
Junto con lo anterior, y desde el punto de vista de la eficiencia del gasto, desde 2020, los informes de monitoreo de programas disponibles en la web de la Dipres ya no se restringen a la oferta de iniciativas no sociales, sino que consideran también la parrilla de programas sociales que supervisa la Subsecretaría de Evaluación Social (SES) del Ministerio de

Desarrollo Social y Familia. De esta manera, se profundizó la coordinación entre ambas instituciones, con la homologación de metodologías de monitoreo, formato de los informes y un calendario conjunto de hitos y productos, además de la publicación coordinada de resultados e informes. Este esfuerzo permitió desde ese año contar con información más oportuna para la elaboración del presupuesto, justamente cuando se requería priorizar recursos, y también facilitó una articulación más coherente entre los procesos de evaluación ex ante y ex post de programas.

En relación con ello, un avance relevante para la evaluación del gasto público, fue la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP), cuyo decreto fue publicado en diciembre pasado. La instancia, que toma como base la anterior Comisión Nacional de Productividad (CNP), tiene un mandato más amplio y podrá hacer recomendaciones técnicas respecto del sistema de evaluación del Estado y de la coordinación de los procesos evaluativos implementados por la SES y la Dipres. El Recuadro 5 de este Informe revisa los fundamentos de la CNEP y otros progresos en cuanto a evaluaciones del gasto.

Por último, el Recuadro 6 se refiere a dos avances institucionales con mejoras en la gestión de los recursos públicos. Se trata del Proceso de Pago Centralizado de las facturas emitidas a las instituciones del Gobierno Central, que ha permitido mejorar la gestión de la administración financiera del Estado y reducir el plazo de pago a proveedores, y la creación en la Dipres de la Unidad de Gestión Inmobiliaria y Compras Estratégicas, que también ha posibilitado importantes ahorros de recursos.

Con todo, estos son solo algunos de los avances que hicieron en la institucionalidad y transparencia fiscal en el período 2018-2022. Cambios que también ayudaron a mantener siempre -aun en medio de la mayor crisis en décadas-, el objetivo de la sostenibilidad de las finanzas públicas.



CAPÍTULO IV. LEGADO DE LA GESTIÓN FISCAL



CAPÍTULO IV. LEGADO DE LA GESTIÓN FISCAL

IV.1 ORDENAMIENTO DE LAS CUENTAS FISCALES

En el período previo a 2018, la economía chilena llevaba cuatro años creciendo en promedio al 1,7% anual, en medio del término del súper ciclo de los commodities y un significativo incremento de los niveles de incertidumbre político-económica a nivel local e internacional. En el mismo período, la inversión mostraba tasas de crecimiento negativas y los índices de confianza empresarial (IMCE) y del consumidor (IPEC) se encontraban en terreno pesimista. Por su parte, el gasto público crecía a gran velocidad, promediando un crecimiento real anual de 5,6% entre 2014 y 2017, acelerando su tasa de expansión en 1 punto porcentual (p.p.) con respecto a los cuatro años previos (2010 a 2013). Así, el gasto público pasó de representar en torno a un 21,9% del Producto Interno Bruto (PIB) en 2010, proporción que se mantuvo relativamente estable hasta 2014, hasta representar un 23,7% del PIB en 2017. El mayor nivel de gasto estuvo acompañado de una desaceleración en los ingresos fiscales, que crecieron 3,1% real anual en promedio entre 2014 y 2017, 6,8 p.p. menos que los cuatro años anteriores. De esta forma, como porcentaje del PIB, los ingresos pasaron de representar un 21,8% entre 2010 y 2013 en promedio, a un 20,9% del PIB los cuatro años siguientes, disminución explicada por la caída de los ingresos provenientes de la minería.

En este contexto de bajo desempeño económico y aceleración del gasto público, las cuentas fiscales experimentaron un significativo deterioro. La deuda bruta del gobierno central venía aumentando consecutivamente desde el año 2008, ubicándose en 23,6% del PIB en 2017, teniendo como correlato un empeoramiento de la Posición Financiera Neta que alcanzaba un -13,3% del PIB en igual período. Esto, junto con otros factores, derivó en un déficit efectivo equivalente a 2,8% del PIB en 2017, el mayor déficit registrado, hasta esa fecha, desde 2009. Por su parte, el déficit cíclicamente ajustado se ubicaba en 2,0% del PIB, profundizándose en 1,5 puntos del PIB en comparación a cuatro años antes. Estos factores llevaron a un recorte en la clasificación crediticia soberana. En concreto, a mediados de 2017, S&P Global Ratings y Fitch Ratings rebajaron la clasificación soberana de Chile desde AA- hasta A+ y desde A+ hasta A, respectivamente, mientras que Moody's ajustó la perspectiva desde estable a negativa.

Entre fines de 2017 e inicios de 2018, las expectativas se tornaron rápidamente positivas. En diciembre de 2017 la confianza de los consumidores retornaba a niveles optimistas, y un mes después la confianza de los empresarios reaccionaba de igual manera. Al mismo tiempo, las proyecciones de crecimiento económico se ajustaron al alza para los próximos dos años. La Encuesta de Expectativas Económicas (EEE) del Banco Central de Chile de enero de 2018 proyectaba para ese año y el siguiente un crecimiento económico de 3,2% y 3,5% respectivamente. Las mejores expectativas impulsaron la actividad económica, con el IMACEC expandiéndose a tasas superiores a 4,0% interanual durante los primeros meses de 2018. Así, crecimiento económico fue de 4,5% anual en el primer trimestre de ese año, ubicándose en niveles no observados desde 2012.

En este contexto, continuó la tendencia a la baja de los indicadores de riesgo país¹, ubicando a Chile entre los países emergentes menos riesgosos en ese período. Los índices de incertidumbre también reflejaban una importante mejora de las condiciones económicas, con el Índice de Incertidumbre Económica (IEC) e índice de Incertidumbre político-económica, ambos elaborados por Clapes UC, retrocediendo de forma importante a comienzos de 2018 (-30% y -39% entre diciembre de 2017 y enero de 2018, respectivamente).

El diagnóstico de un importante deterioro de la situación fiscal, en el contexto de un escenario macroeconómico que se tornaba más favorable, llevó a que el pilar de la gestión fiscal al inicio de la actual administración consistiese en ordenar las cuentas fiscales, recuperar la sostenibilidad y retomar la senda de convergencia del Balance Estructural. En esta línea, en junio de 2018 se publicó el Decreto de Política Fiscal N°743², que planteó alcanzar un déficit estructural de 1,8% del PIB en 2018, cifra que debía disminuir en 0,2 p.p. del PIB anualmente, hasta ubicarse en 1% del PIB al cierre de 2022. Así, la administración se comprometió con una meta de Balance Estructural ambiciosa, y que encaminaba las cuentas fiscales hacia un equilibrio sostenible. Para ello, se anunciaron y llevaron a cabo una serie de medidas fiscales enfocadas en propiciar condiciones favorables para el crecimiento económico y contener el gasto público, con el fin de disminuir el déficit estructural.

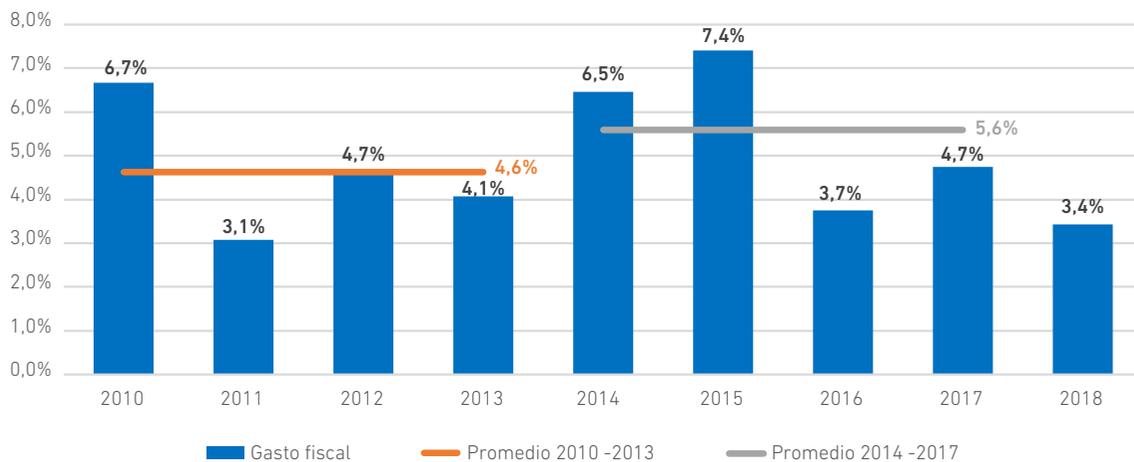
¹ El Credit default swaps (CDS) de Chile, a 5 años en dólares, se ubicaba en torno a 55 puntos base a mediados de 2018.

² Link al documento: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=1120513>

Dicha estrategia incluyó el anuncio de un plan de austeridad fiscal en el primer año de la nueva administración, que pretendía contener gastos por US\$4.600 millones durante 2018-2021. Las medidas de contención permitieron que el gasto público registrara un crecimiento real de 3,4% en 2018, mostrando la menor tasa de crecimiento desde 2011 (Gráfico IV.1.1). Con todo, el año 2018 terminó con una ejecución presupuestaria equivalente al 98,8% de la Ley de Presupuestos Aprobada, inferior a la de 2017 (100,5%) y al promedio de los cuatro años anteriores (100,3%), con lo que el gasto público total del gobierno central en 2018 fue equivalente a US\$70.569 millones y 23,7% del PIB.

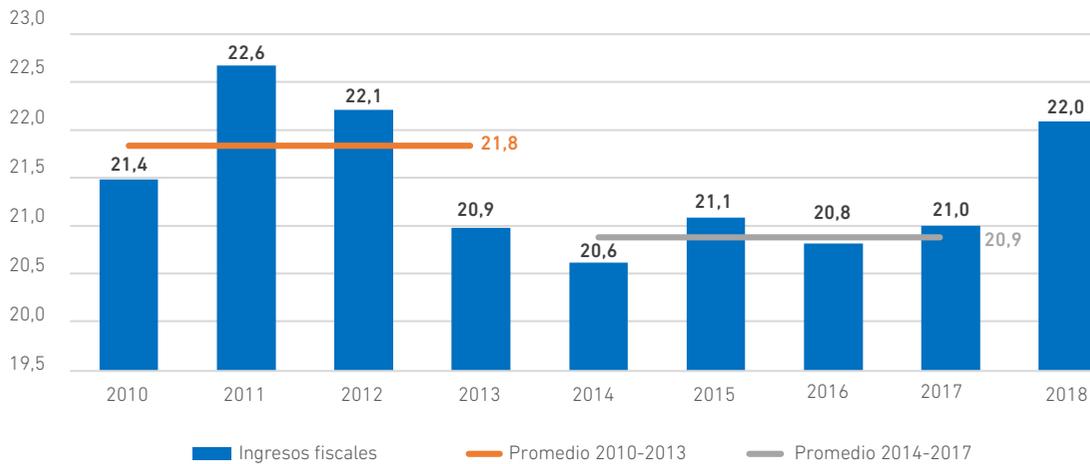
Por su parte, los ingresos fiscales avanzaron 8,8% real anual, ubicándose en 22,0% del PIB, alcanzando los US\$65.644 millones (Gráfico IV.1.2). Esta estrategia de gestión fiscal permitió reducir el déficit estructural, que se ubicó en 1,4% del PIB en 2018, esto es 0,6 puntos del PIB por debajo del año anterior y sobre cumpliendo la meta establecida en 0,4 p.p. del PIB (Gráfico IV.1.3). Del mismo modo, el déficit efectivo también fue menor al observado en 2017, ubicándose en 1,7% del PIB (Gráfico IV.1.3). Si bien la deuda aumentó 2 p.p. del PIB hasta 25,6%, se logró moderar su tasa de incremento respecto de los años previos (tasa promedio anual de 2,7 p.p. del PIB entre 2014 y 2017). Esto permitió contener el ritmo de deterioro de la posición financiera neta, la cual se ubicó en -15,6% del PIB al cierre de 2018, esto es, 2,3 p.p. del PIB más negativa que el año previo, lo que se compara con los 3,0 p.p. del PIB promedio anual observados en los cuatro años anteriores.

Gráfico IV.1.1
Crecimiento real del gasto fiscal
(porcentaje)



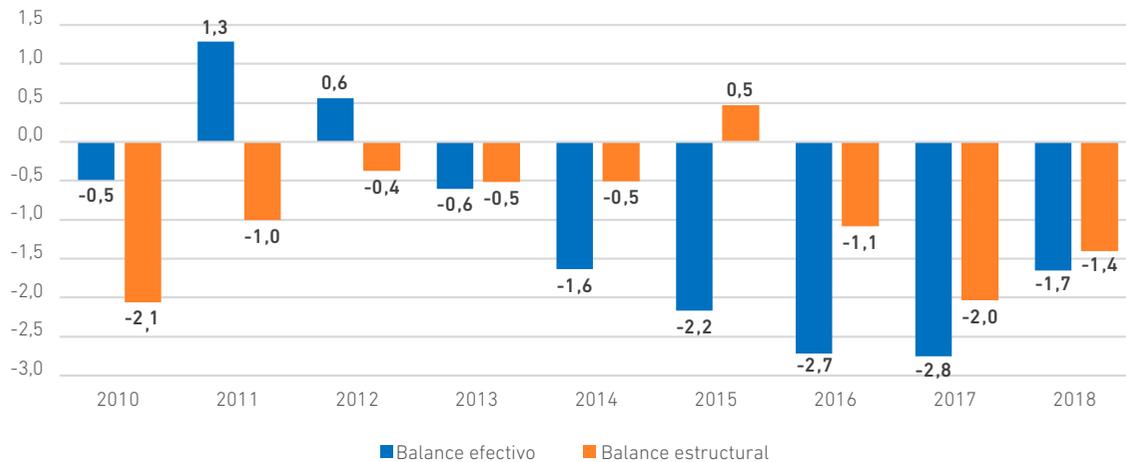
Fuente: Dipres.

Gráfico IV.1.2
Ingresos fiscales
(porcentaje del PIB)



Fuente: Dipres.

Gráfico IV.1.3
Balance fiscal efectivo y estructural
(porcentaje del PIB)



Fuente: Dipres.

Además de las medidas de contención de gasto, la autoridad puso en práctica distintas iniciativas para incentivar el crecimiento económico. Una de ellas fue el ingreso al Congreso del proyecto de ley de Modernización Tributaria. A su vez, se realizaron importantes esfuerzos por modernizar el Estado y se entregaron impulsos significativos a la inversión en infraestructura. Esta agenda pro crecimiento pretendía subir el PIB tendencial en el mediano plazo. En el corto plazo, en tanto, ya se observaban signos positivos en esta materia, con la actividad expandiéndose 3,7% en 2018, impulsada por la demanda interna, destacando el crecimiento de la inversión, que se ubicó en 5,1%.

Con miras a 2019, las perspectivas económicas tanto locales como externas se mantenían positivas. A nivel global, se proyectaba una fuerte expansión de la actividad en economías desarrolladas y emergentes, en el que los principales riesgos del escenario macroeconómico eran un deterioro de las condiciones financieras y un escalamiento del conflicto

comercial entre China y EE.UU. A nivel local, el escenario también era positivo, en tanto las proyecciones de crecimiento económico para 2019 se ubicaban en torno a 3,8% en el tercer trimestre de 2018 (EEE septiembre 2018). El principal impulso de la expansión de la actividad económica sería nuevamente la demanda interna, en la medida que la inversión continuaría con su alto dinamismo, y la creación de empleos de calidad impulsaría el consumo privado.

En este contexto, la Ley de Presupuestos de 2019 se elaboró consistente con un déficit estructural de 1,6% del PIB. Así, el gasto del Gobierno Central total se presupuestó en US\$73.450 millones, equivalente a un 22,9% del PIB y una expansión de 3,2% real con respecto a la Ley de Presupuestos Aprobada de 2018. Para los ingresos fiscales, en tanto, se proyectó un crecimiento de 3,4% real con respecto al presupuesto del año anterior, alcanzando US\$ 67.930 millones. Así, el déficit fiscal efectivo se ubicaría en 1,7% del PIB. En términos de diseño, el Presupuesto 2019 contaba con los siguientes énfasis presupuestarios; Niños primero, Adultos Mayores, Educación, Clase Media Protegida, Crecimiento, Desarrollo y Progreso, Regiones, Plan Impulso Araucanía, Seguridad Pública y Salud. Dentro de ellos destacaban Salud, Educación, Trabajo y Previsión social, por el tamaño del gasto y su contribución al crecimiento. Estos pilares se verían fortalecidos hacia 2019, cuidando el compromiso con la responsabilidad fiscal en un contexto macroeconómico que continuaría siendo dinámico.

No obstante, durante 2019 el contexto macroeconómico se tornó más incierto. A principios de año, una serie de lluvias en el norte del país provocaron importantes desastres naturales y forzaron el cierre temporal de algunas faenas mineras de manera preventiva, derivando en un desempeño económico negativo de la actividad minera. Además, algunos proyectos de ley que impulsaban la actividad económica se encontraban en procesos de lenta tramitación en el Congreso, retrasando su aprobación y posterior entrada en vigor. Adicionalmente, el contexto macroeconómico internacional también mostraba señales de deterioro y uno de los principales riesgos se materializaba: el conflicto comercial entre China y EE.UU. escalaba de forma importante a lo largo de 2019, con nuevas amenazas y aranceles que entraron en vigencia.

La disputa comercial golpeó significativamente las expectativas de crecimiento mundial y llevó a una importante caída del volumen de comercio mundial. El aumento en los niveles de incertidumbre provocado por el conflicto comercial, y la menor demanda de las dos potencias mundiales, derivó en una caída del precio del cobre, que se ubicó en agosto de 2019 en US\$2,59 por libra. Las monedas emergentes también se vieron debilitadas frente al dólar, y el peso chileno no fue una excepción, depreciándose 4,4% entre enero y septiembre de 2019. Así, para impulsar el crecimiento económico y poner al país en marcha, se lanzó la Agenda de Aceleración Económica, que contemplaba recursos públicos y privados por más de US\$3.000 millones, destinados a dinamizar la inversión.

En este contexto se elaboró el Proyecto de Ley de Presupuestos de 2020. El deterioro del escenario macroeconómico de 2019 había derivado en una aceleración de las proyecciones de crecimiento económico mundial hacia 2020, producto de una menor base de comparación y expectativas de menor incertidumbre en torno al conflicto comercial. Para la economía chilena, las perspectivas se mantenían positivas y se proyectaba una expansión de la actividad económica de un rango entre 3,0% y 3,5% en 2020 (Informe de Finanzas Públicas, tercer trimestre 2019). El Presupuesto 2020 se diseñó consistente con un déficit estructural de 1,4% del PIB, la meta de balance estructural. Se esperaba que los ingresos fiscales aumentaran un 4,5% real con respecto a la proyección para 2019, mientras que el gasto se expandiría un 3,0% real en relación con el Presupuesto de 2019. Así, el déficit efectivo se ubicaría en 2,0% del PIB en 2020. Por su parte, la deuda bruta del gobierno central se estimó en 27,8% hacia fines de 2020. Finalmente, el Presupuesto 2020 tuvo como principales ejes la Inversión, Empleo, Crecimiento económico, Seguridad Ciudadana, Pensiones y Adultos mayores, Medio ambiente, Infancia, Salud, Educación, Vivienda y Mujer.

IV.2 SHOCKS ADVERSOS Y RESPUESTA EXTRAORDINARIA DE LA POLÍTICA FISCAL

Shock interno por crisis social

Avanzado el año 2019, la economía chilena sufrió un primer shock adverso, dado por la crisis social, que derivó en un desvío transitorio de la senda de consolidación fiscal. Como respuesta a este shock, y el impacto económico que tuvo, en particular en pequeñas y medianas empresas, se realizaron importantes esfuerzos fiscales, implementando iniciativas en un paquete de gasto contracíclico. Esto significó un cambio de foco en el manejo de la política fiscal, dejando momentáneamente de lado las medidas de contención de gasto y consolidación de las cuentas fiscales, para entregar un impulso adicional transitorio a la actividad. Así, se lanzó la Agenda de protección del empleo, reactivación económica, reconstrucción y apoyo a las Pymes, que contemplaba gastos por US\$5.500 millones. Esta agenda incluyó además acelerar la tramitación de la Ley Corta de Pensiones, que se aprobó el 5 de diciembre de 2019. Esta permitió que, a partir del 24 de diciembre de dicho año, 330 mil pensionados del país, mayores de 80 años, se vieran beneficiados con un aumento del 50% del Pilar Solidario, es decir, \$55.101 adicionales a su Pensión Básica Solidaria (PBS) o Aporte Previsional Solidario (APS). El aumento del PBS y APS se extendió al resto de los pensionados de menor edad de forma gradual hasta llegar a 1,5 millones de pensionados. En línea con la responsabilidad fiscal, esta agenda sería financiada con ingresos permanentes de la Modernización Tributaria.

En ese contexto, la Dirección de Presupuestos publicó a fines de 2019 el documento "Actualización de proyecciones fiscales 2019-2024"³, que contenía una nueva trayectoria de balance estructural, ajustando la senda inicial, producto del shock de la crisis social y en línea con la transparencia fiscal. Esta actualización se plasmó en el Decreto N° 253⁴ que modifica el Decreto N° 743, en el que se establece una meta de balance estructural comenzando en un déficit estructural de 3,2% del PIB en 2020, pasando a un déficit estructural de 2,5% del PIB en 2021, para llegar a un déficit estructural de 2,0% del PIB el año 2022.

Con todo, el aumento del gasto en 2019 fue de 4,2% real, derivando en un déficit efectivo de 2,9% del PIB, 1,2 puntos del PIB más que en 2018. Por su parte, el déficit estructural fue de 1,4% del producto, sobre cumpliendo nuevamente la meta de balance estructural estipulada para dicho año en 0,2 p.p. del PIB (-1,6% del PIB). La deuda bruta aumentó hasta 27,9% del PIB, mostrando un aumento de 2,3 p.p. del PIB respecto del año anterior, al tiempo que los activos financieros del Tesoro Público totalizaron un 18,4% del producto, resultando en una posición financiera neta equivalente a 18,4% del PIB, lo que implicó un retroceso 3,0 p.p. del PIB.

Aparición del Covid-19 en Chile

A principios de 2020, la economía chilena mostró signos de recuperación, tras el shock que significó la crisis social, con tasas de crecimiento interanual del IMACEC positivas en los primeros dos meses del año. No obstante, el escenario externo se había tornado negativo, con la propagación del Coronavirus en países de Europa y EE.UU., cuyas autoridades tuvieron que tomar medidas para prevenir la propagación del virus, restringiendo la movilidad de la población. Así, en febrero de 2020, los mercados financieros globales comenzaron a desplomarse, mientras Chile se mantenía atento a la posible llegada del virus, pero con gran incertidumbre respecto de su posible desarrollo.

El 3 de marzo de dicho año se reportó el primer caso positivo de Covid-19 en Chile. Habiendo observado cautelosamente lo que sucedía en el exterior, la administración tomó medidas de manera rápida, anunciando en marzo de 2020 la primera fase del Plan Económico de Emergencia (PEE), que contemplaba un gasto inicial de US\$12.105 millones y cuyos pilares eran: (i) reforzar el presupuesto del sistema de salud, (ii) proteger los empleos y las empresas que los generan, (iii) proveer liquidez al sistema productivo y (iv) apoyar los ingresos de las familias. En una segunda y tercera instancia, en marzo y abril del mismo año, se anunciaron nuevas medidas de apoyo a trabajadores independientes que emiten boletas de honorarios, así como medidas complementarias por US\$5.000 millones adicionales. Con esto, el gasto del PEE totalizaba un monto de US\$17.105 millones (6,9% del PIB, Cuadro IV.2.1).

³ Link al documento: https://www.dipres.gob.cl/598/articles-197622_doc_pdf1.pdf

⁴ Link al documento: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1143862&idParte=10111122&idVersion=2020-03-30>

Cuadro IV.2.1
Medidas fiscales adoptadas por Covid-19 y costos fiscales estimados (PEE)

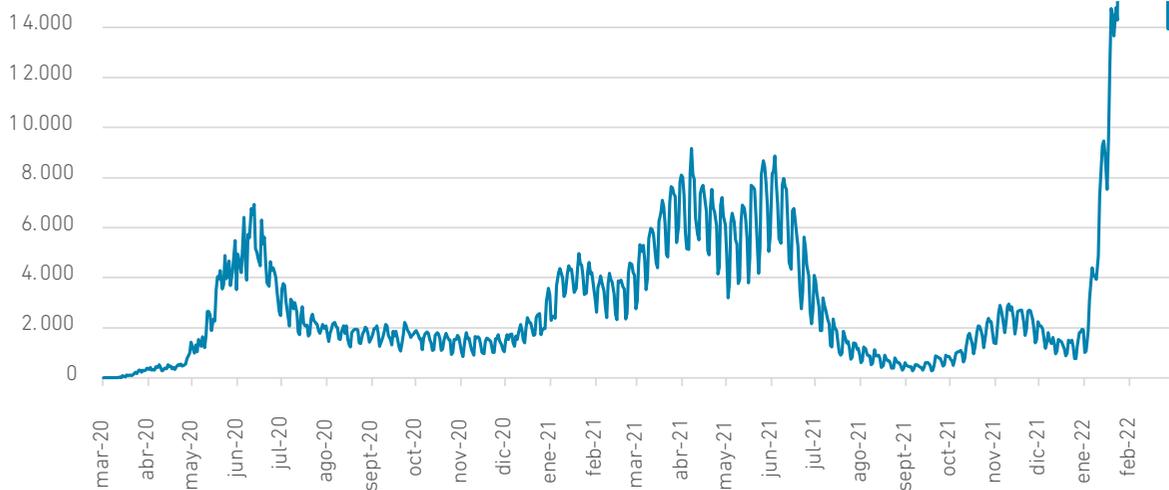
FOCO	MEDIDAS	RECURSOS (MM US\$)	EFFECTO EN EL BALANCE FISCAL 2020
Medidas Fase I			
Reforzar el presupuesto del sistema de salud.	2% constitucional a salud	1.400	Mayor Gasto
	Fondo especial insumos médicos	260	Mayor Gasto
Proteger los empleos y los ingresos familiares.	Uso del seguro de cesantía en circunstancias excepcionales	2.000	Movimiento bajo la línea
	Bono apoyo ingresos familiares	167	Mayor Gasto
	Fondo de beneficio municipal	100	Mayor Gasto
Proveer liquidez para el sistema productivo.	Suspensión PPM	2.400	Menores Ingresos Balance Efectivo. MRA en BCA.
	Postergación IVA	1.500	Menores Ingresos Balance Efectivo. MRA en BCA (estimada en 50%).
	Anticipo devoluciones	770	Efecto caja dentro del año.
	Postergación pago impuesto	600	Efecto caja dentro del año.
	Postergación contribuciones	670	No afecta el Gobierno Central Total. Efecto caja dentro del año.
	Acelerar devolución de Impuesto a la Renta de trabajadores independientes	200	Efecto caja dentro del año
	Devolución de retención de Impuesto a la Renta de los meses de enero y febrero 2020 a los trabajadores independientes	118	Menores ingresos
	Reducción impuesto de timbres y estampillas	420	Menores ingresos efectivos y estructurales
	Aceleración pago facturas	1.000	Efecto caja dentro del año
	Capitalización BECH	500	Movimiento bajo la línea
TOTAL		12.105	
Medidas Fase II			
Fondo para la protección de los ingresos de los más vulnerables		2.000	Mayor Gasto (financiado con Reasignaciones)
Plan de garantías de créditos para empresas (Fogape)		3.000	Movimiento bajo la línea
TOTAL		5.000	

Fuente: Dipres.

Las medidas incluidas en el PEE tenían como objetivo mitigar parcialmente el impacto económico negativo provocado por el Coronavirus en las familias y reforzar el sistema de salud. Sin embargo, al momento de su anuncio, el desarrollo y evolución del virus todavía se encontraba en una fase exploratoria, en la que aún se desconocían sus características, gravedad y facilidad de contagio, y sobre todo la duración de la pandemia.

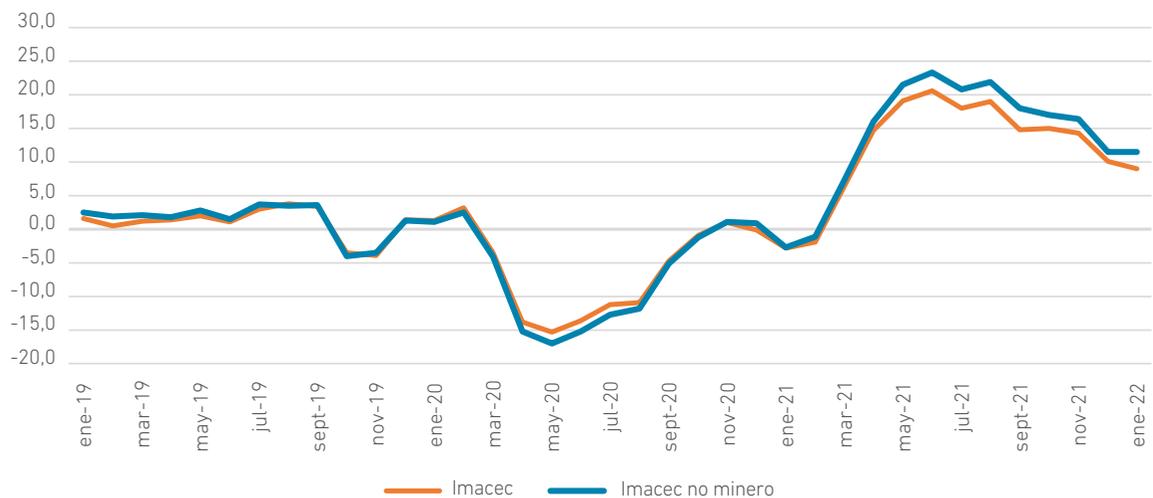
El número de contagios siguió aumentando a medida que avanzaba el año 2020 (Gráfico IV.2.1). Producto de las medidas de distanciamiento social y cuarentenas, necesarias para contener la propagación del virus y aminorar el impacto de la crisis sanitaria, la economía sufrió un nuevo shock adverso, si bien de magnitud considerablemente mayor a lo exhibido a fines de 2019, solo comparable con la crisis financiera de los 80s. El IMACEC mostró caídas de dos dígitos entre abril y agosto de 2020 (Gráfico IV.2.2), llegando a caer un 15,3% anual en mayo. El desempleo, también se profundizó, ubicándose en sus niveles más altos en el trimestre móvil mayo-julio de 2020, encontrándose en 13,1% a nivel nacional (Gráfico IV.2.3).

Gráfico IV.2.1
Nuevos casos confirmados Covid-19 en Chile
 (número)



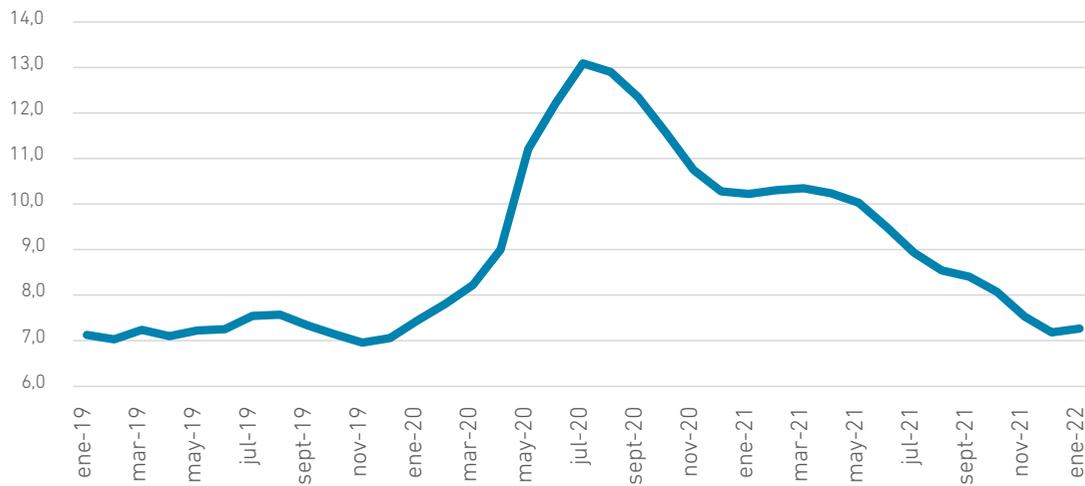
Fuente: Ministerio de Salud.

Gráfico IV.2.2
IMACEC
 (variación % anual)



Fuente: Banco Central de Chile.

Gráfico IV.2.3
Tasa de desocupación
 (porcentaje)



Fuente: INE.

Con el fin de fortalecer las medidas del PEE, se llegó a un acuerdo con el Congreso el 14 de junio de 2020. Este acuerdo permitió establecer el Marco de Entendimiento para el Plan de Emergencia por la Protección de los Ingresos de las Familias y la Reactivación Económica y del Empleo ("Acuerdo Covid", en adelante). Este se basó en los siguientes 3 ejes: 1) Marco Fiscal por 24 meses y consolidación fiscal posterior; 2) Plan de reactivación económica y del empleo; y 3) Protección de los ingresos de las familias.

El Acuerdo Covid definió un gasto adicional por hasta US\$12.000 millones en un período de 24 meses, delineando el nivel de gasto para el Presupuesto de 2021. Para financiar estas medidas, se creó un Fondo Covid (Fondo de Emergencia Transitorio Covid-19 o FET), con la publicación de la Ley N° 21.288 el 14 de diciembre de 2020, que Crea el Fondo de Emergencia Transitorio Covid-19. Este fondo se caracterizó por ser de carácter flexible contingente y temporal, dando cobertura a una serie de iniciativas (Cuadro IV.2.2).

Cuadro IV.2.2**Impactos y temporalidad de Marco Fiscal por 24 meses y consolidación fiscal de mediano plazo**

EJE	MEDIDA	IMPACTO	2020	2021	2022
Protección de los ingresos de las familias y de los trabajadores	Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)	G	X		
	Recursos adicionales para Municipalidades	G	X	X	
	Aporte a organizaciones sociales de la sociedad civil	G	X	X	
	Gastos en salud	G	X		
	Mejoras a la Ley de Protección al Empleo y al Seguro de Cesantía	O	X	X	
	Apoyo a los trabajadores independientes con boletas de honorarios	G/O	X		
	Protección para padres, madres y cuidadores que son trabajadores dependientes formales de niños y niñas en edad preescolar	O	X		
Plan de reactivación económica y de empleo	Plan de Inversión Pública	G/O	X	X	X
	Incentivos a la contratación de trabajadores: aumento cobertura subsidios a jóvenes y mujeres	G	X	X	
	Incentivos a la contratación de trabajadores: subsidios a desempleados y suspendidos	G		X	
	Fondo de reconversión y capacitación	G		X	
	Financiamiento Pymes: fomento productivo con subsidios y asistencia técnica	G		X	
	Facilidades administrativas para re-emprendimiento y recapitalización de Pymes	A	X	X	X
	Disminución de plazos de respuesta del Estado a las Pymes e inversionistas	A	X	X	X
	Constitución de mesa de trabajo con organizaciones gremiales	A	X	X	
	Fomento a la inversión privada: agilización regulatoria y de plazos para proyectos de inversión	A	X	X	X
	Cumplimiento de condiciones sanitarias para el empleo	A	X	X	X
	Fomento de la inversión privada: incentivos tributarios	I	X	X	
	Incentivos a la contratación de trabajadores: crédito tributario a la contratación de cada nuevo trabajador dependiente	I		X	X
	Fomento de la inversión privada: aceleración de concesiones	O	X	X	X
	Teletrabajo en el sector público	A	X	X	X
	Financiamiento Pymes: mejora a Fogape-Covid	O	X	X	
Marco Fiscal por 24 meses y consolidación fiscal de mediano plazo	Facilitación de acceso al crédito	A/O	X	X	X
	Apoyo a empresas estratégicas	O	X	X	
	Transparencia: portal web con información sobre la ejecución del Fondo	A	X	X	X
	Transparencia: informe mensual de Dipres	A	X	X	X
	Transparencia: rendición de cuentas en la Comisión Mixta de Presupuestos	A	X	X	X

G: Mayor gasto fiscal

I: Menores ingresos tributarios

O: Operaciones financieras

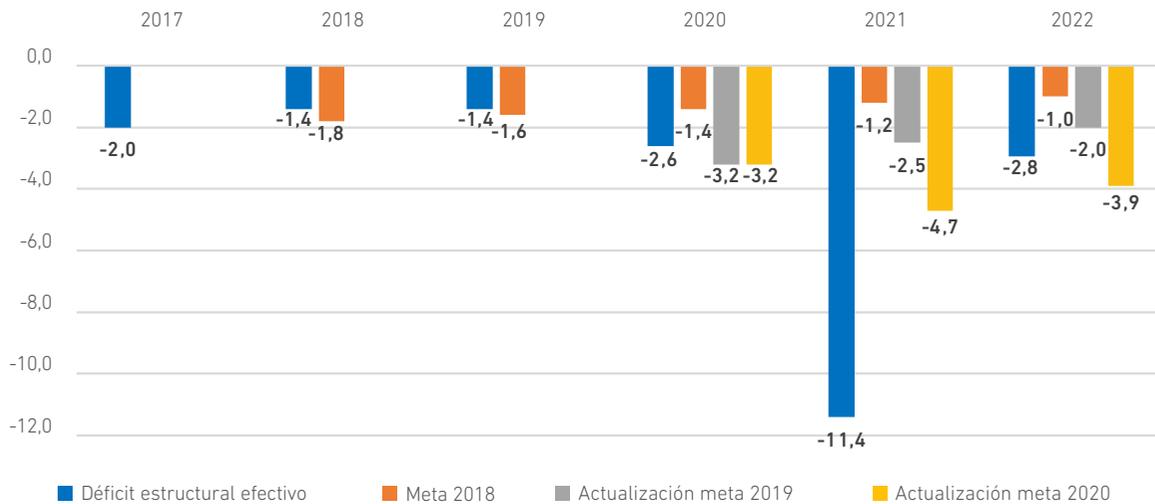
A: Medidas administrativas (algunas pueden conllevar un mayor gasto)

Fuente: Dipres.

El PEE y el Acuerdo Covid significaron importantes recursos para contener el continuo declive del escenario macroeconómico. En consecuencia, el esfuerzo fiscal extraordinario y transitorio derivó en un deterioro adicional de las cuentas fiscales, que resultó en un nuevo ajuste de la meta de balance estructural. Así, en octubre de 2020, se volvió a modificar el Decreto de Política Fiscal N°743⁵, incorporando la nueva realidad económica y en línea con la responsabilidad fiscal, en un contexto de un mayor impulso fiscal extraordinario. Por consiguiente, la nueva meta de balance estructural supone alcanzar un déficit de 3,9% del PIB en 2022, pasando por un déficit estructural de 3,2% y 4,7% del PIB en 2020 y 2021, respectivamente (Gráfico IV.2.4).

Gráfico IV.2.4 Balance estructural del Gobierno Central: Efectivo y meta

(% del PIB)



*Para los años 2021 y 2022, el déficit estructural efectivo corresponde a cierre preliminar y proyección, respectivamente.

Fuente: Dipres.

Desde mediados de 2020, los nuevos casos de Covid-19 fueron disminuyendo (Gráfico IV.2.1), y las caídas de la actividad económica se fueron moderando de forma importante (Gráfico IV.2.2). En consecuencia, el escenario macroeconómico se tornaba más positivo y la pandemia parecía que empezaba a decantar. En ese escenario, la Ley de Presupuestos 2021 se diseñó consistente con la meta de déficit estructural de 4,7% del PIB. En el contexto de mejores perspectivas de dinamismo económico global y para Chile, se esperaba que la economía chilena creciera 5,0%, gracias a una fuerte recuperación del consumo privado y la inversión, incentivados por las medidas de apoyo fiscal y monetarias. Asimismo, los ingresos fiscales crecerían un 18,4% real con respecto a la estimación del año anterior y el gasto se mantendría en el mismo nivel estimado para 2020 en términos reales. Con ello, se alcanzaría un déficit efectivo de 4,3% del producto, y la trayectoria de la deuda se mantendría creciente, pero desacelerándose, alcanzando una deuda bruta del gobierno central equivalente a 36,4% del PIB al cierre de 2021.

En términos de prioridades, el Presupuesto 2021 delineó 3 ejes principales: (i) la recuperación del trabajo, (ii) el impulso social y (iii) un mejor gasto público. Esto, considerando que el Presupuesto 2021 fue diseñado en un contexto de mejores perspectivas económicas y sanitarias, en las que el nivel de contagios parecía estar controlado, y avanzaba el desarrollo de las vacunas en las fases para su aprobación y en ensayos clínicos. Por consiguiente, sus énfasis apuntaban a la reactivación y recuperación económica.

Con todo, la economía chilena retrocedió un 5,8% real en 2020, golpeada por el shock del Covid-19, fenómeno que afectó a la actividad a nivel mundial. Producto de los esfuerzos fiscales para contener esta caída económica, el año 2020 cerró con un

⁵ Link al documento: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1151003&idParte=10170759&idVersion=2020-10-29>

déficit efectivo de 7,3% del PIB, evidenciando un deterioro de 4,4 puntos del PIB con respecto al período anterior, presionado por el aumento de gasto producto del impulso fiscal extraordinario y transitorio. Por su parte, el déficit estructural registró un 2,6% del PIB, sobre cumpliendo la meta estipulada en el Decreto de Política Fiscal (-3,2% del PIB) y exhibiendo un retroceso de 1,2 puntos del PIB. La deuda bruta del gobierno central se ubicó en 33% del PIB, en concordancia con el mayor endeudamiento fiscal permitido producto de la emergencia sanitaria. Si bien la deuda avanzó 5,1 p.p. del PIB, mostró el crecimiento más acotado de todas las economías de Latinoamérica⁶. Asimismo, el gasto total del Gobierno Central se expandió un 10,4% anual real en 2020, mostrando su mayor tasa de crecimiento desde 2009, en el contexto de la crisis financiera mundial, reflejando el importante esfuerzo fiscal realizado para mitigar los efectos negativos de la pandemia del Covid-19. La mayor necesidad de financiamiento del Gobierno originó el retiro de parte de los activos financieros del Tesoro Público, que pasaron a representar un 8,5% del PIB en 2020, mostrando una caída de 1 p.p. del producto con respecto a 2019 y pasando de US\$25.386 millones a US\$23.504 millones. Esto derivó en un deterioro de la posición financiera neta, que se ubicó en -24,6% del PIB, disminuyendo desde -US\$49.006 millones en 2019 hasta -US\$68.122 millones en 2020.

Este mayor esfuerzo fiscal logró contener parte del deterioro económico provocado por la emergencia sanitaria, y proteger los ingresos de las familias. Acorde a estimaciones de la Encuesta Casen, la tasa de pobreza en Chile llegó a 10,8% en 2020, mientras que la de pobreza extrema se ubicó en 4,3%, pudiendo haberse encontrado en 13,7% y 5,9% respectivamente, en un escenario sin las ayudas fiscales acorde a las estimaciones de la Cepal. Por su parte, el FMI estimó que las medidas mitigaron 6,6 p.p. del aumento previsto de la pobreza. Adicionalmente, sin la Ley de Protección de Empleo, se estima que el desempleo en el peor minuto de la pandemia (mayo – julio 2020) habría llegado a 21,1%, mientras que el dato efectivo fue de 13,1%. En tanto, el Banco Central de Chile estimó que, en 2020, las ayudas fiscales lograron contener la caída del crecimiento económico en 0,7%⁷.

Extensión de la crisis sanitaria y reforzamiento de la Red de Protección Social

A comienzos del año 2021, los casos confirmados de Coronavirus comenzaron a empinarse (Gráfico IV.2.1), dando cuenta de que el país estaba enfrentando la segunda ola de la pandemia, que ya se estaba observando en otros países. Ante esto, la autoridad tuvo que retomar las medidas de confinamiento, aumentando el número de comunas que se encontraban en la Fase 1 del Plan Paso a Paso⁸, con importantes restricciones de movilidad. Esto levantó la necesidad de nuevos impulsos fiscales con el fin, primero, de proteger la salud de la población y, segundo, para proteger para proteger los ingresos de las familias, los empleos de los trabajadores y la sobrevivencia de las Pymes. De esta forma, en marzo de 2021 se anunciaron nuevas medidas para fortalecer la red de protección social, las que comprometieron recursos por US\$5.973 millones, aumentando el FET en 50% hasta US\$18.000 millones.

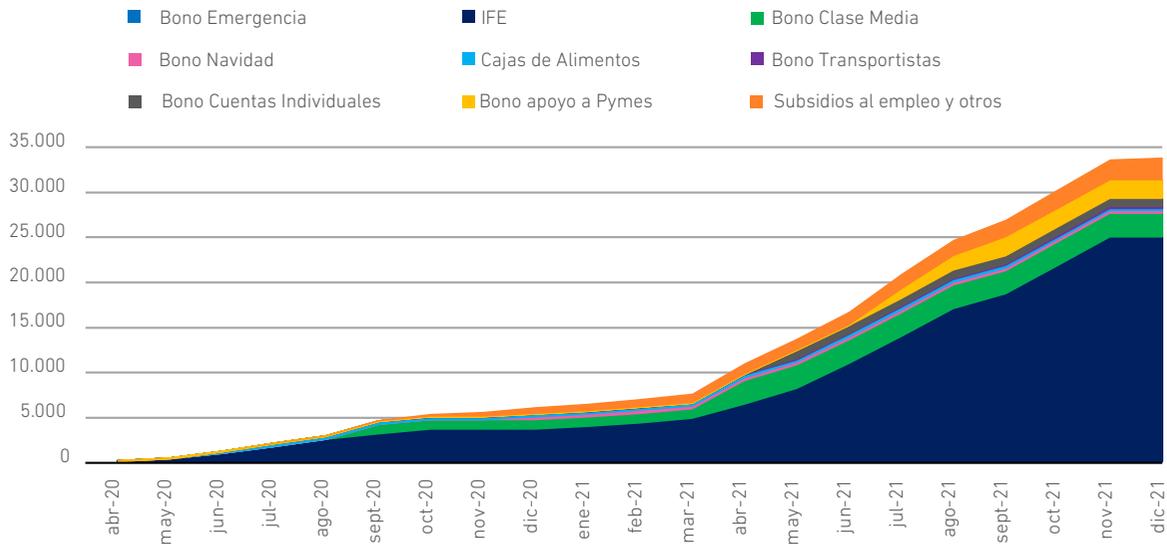
Posteriormente, a mediados de 2021, ante la extensión de la crisis sanitaria y económica, se decidió reforzar la red de protección social con nuevas medidas extraordinarias de impulso fiscal, las que incluían, entre otras, el IFE Universal, que en su extensión benefició a más de 16 millones de personas comprometiendo recursos por cerca de US\$24.600 millones en el acumulado entre 2020 y 2021. Por su parte, el Bono Alivio Mypes, que entregó liquidez a las micro y pequeñas empresas, significó recursos por en torno a US\$1.800 millones. Con todo, el apoyo a los hogares y las familias superó a diciembre de 2021 los US\$30.000 millones (Gráfico IV.2.5).

⁶ A excepción de Haití, según datos del World Economic Outlook del FMI de octubre de 2021.

⁷ Estas cifras se presentan en la Tabla 3 de la Presentación del Informe de Política Monetaria ante la Comisión de Hacienda del Honorable Senado de la República el 15 de diciembre de 2021. Link al documento: <https://www.bcentral.cl/documents/33528/133214/mmc15122021.pdf/1ad422fa-4398-ec22-14f3-6320c26bdc56?t=1639573411943>

⁸ El Plan "Paso a Paso nos cuidamos" se presentó en julio de 2020 como una estrategia gradual para enfrentar la pandemia según la situación sanitaria de cada zona de nuestro país. Durante 2021 este Plan ha tenido actualizaciones, considerando factores como el avanzado proceso de vacunación, el fortalecimiento de la infraestructura sanitaria, la estrategia de testeo, trazabilidad y aislamiento, y una mirada multisectorial, con el propósito de equilibrar y ponderar mejor los distintos objetivos y necesidades del país. Ver link: <https://www.gob.cl/coronavirus/pasoapaso/>

Gráfico IV.2.5
Medidas de apoyo directo
(millones de dólares)



Fuente: Dipres.

En definitiva, la robustez y composición del impulso fiscal adicional entregado durante el año 2021 permitió que Chile fuera uno de los primeros países del mundo en recuperar el nivel de actividad económica previo a la pandemia. El Banco Central de Chile estimó que las ayudas fiscales aportaron 2,3 p.p. al crecimiento económico en 2021, apoyando el cierre de la brecha productiva a nivel macroeconómico. Esta recuperación tuvo como base el exitoso proceso de vacunación, en el que Chile ha sido uno de los países líderes a nivel mundial, permitiendo aumentar la movilidad de manera gradual y así recuperar gran parte de los empleos perdidos, en un contexto de mayor seguridad sanitaria para las personas.

IV.3 LEY DE PRESUPUESTOS 2022: NORMALIZACIÓN DE LAS CUENTAS FISCALES Y RECOMPOSICIÓN DE LOS AHORROS DEL PAÍS

Durante el segundo trimestre de 2021, Chile retomó la senda de crecimiento económico, en un contexto de mayor liquidez de los hogares, producto de las ayudas fiscales y los retiros de los fondos de pensiones. En este contexto, la economía creció 18,1% y 17,2% anual en el segundo y tercer trimestre del año, respectivamente, dando cuenta también de una baja base de comparación. Estas altas tasas de expansión económica fueron impulsadas por una demanda interna dinámica y en particular por el consumo de los hogares, que creció 35,6% y 27,5% anual en el segundo y tercer trimestre de 2021, respectivamente. Esto permitió que la economía superara sus niveles de actividad pre pandemia. Como contrapartida, la economía comenzó a mostrar signos de sobrecalentamiento, con un importante aumento de las tasas de interés y una aceleración de la inflación. Como respuesta, el Banco Central de Chile aumentó la tasa de política monetaria (TPM) en 350 puntos base en 2021, y en 150 puntos base más en su reunión de enero de 2022, hasta una TPM de 5,5%.

Por su parte, producto de las medidas de estímulo fiscal extraordinarias y transitorias, el déficit efectivo cerró preliminarmente 2021 en un 7,6% del PIB y en 11,4% en el caso del déficit estructural. En este contexto de mejora de los indicadores sanitarios y macroeconómicos, junto a los signos de sobre calentamiento de la economía, se hizo evidente la necesidad de normalizar la política fiscal y reequilibrar las cuentas fiscales (Cuadro IV.3.1). Es así como la Ley de Presupuestos 2022 se elaboró consistente con un déficit estructural de 3,9% del PIB, alineado con la convergencia de la meta de balance estructural, con un crecimiento del gasto público de 3,7% real respecto de la Ley ajustada de 2021, en línea con el retiro gradual del estímulo. Por su parte, el balance efectivo se estimó en un déficit de 2,8% del PIB.

Cuadro IV.3.1 Indicadores económicos y financieros (Mapa de calor)

Indicador	ene-20	feb-20	mar-20	abr-20	may-20	jun-20	jul-20	ago-20	sept-20	oct-20	nov-20	dic-20	ene-21	feb-21	mar-21	abr-21	may-21	jun-21	jul-21	ago-21	sept-21	oct-21	nov-21	dic-21
Casos covid			94	443	2.697	4.943	2.456	1.808	1.706	1.521	1.383	1.846	3.810	3.517	5.503	6.716	6.009	5.742	1.936	739	525	1.363	2.299	1.438
IMACEC (var. a/a)	1,3	3,2	-3,5	-13,8	-15,3	-13,6	-11,2	-10,9	-4,8	-0,9	1,0	-0,1	-2,9	-1,9	6,3	14,7	19,1	20,6	18,0	19,0	14,8	15,0	14,3	10,1
Ocupados (miles, pm3m)	9.116	9.063	8.942	8.236	7.451	7.143	7.073	7.191	7.365	7.668	7.917	8.026	8.121	8.168	8.148	8.104	8.041	8.041	8.149	8.259	8.345	8.457	8.558	8.678
Tasa de desempleo (% pm3m)	7,4	7,8	8,2	9,0	11,2	12,2	13,1	12,9	12,3	11,6	10,8	10,2	10,3	10,4	10,2	10,0	9,5	8,9	8,5	8,4	8,1	7,5	7,2	
IPC total (var. a/a)	3,5	3,9	3,7	3,4	2,8	2,6	2,5	2,4	3,1	3,0	2,7	3,0	3,1	2,8	2,9	3,3	3,6	3,8	4,5	4,8	5,3	6,0	6,7	7,2
TCN (\$/dólar)	773	796	839	853	822	794	785	785	773	788	763	735	724	723	726	708	712	727	750	780	784	814	813	849
Tasa de interés a 2 años (%)	2,0	2,1	1,5	0,6	0,6	0,5	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,9	1,2	1,6	2,3	2,6	4,0	4,8	5,4	5,7
Tasa de interés a 10 años (%)	3,3	3,5	3,4	3,0	2,4	2,4	2,5	2,4	2,6	2,6	2,6	2,7	2,6	2,7	3,2	3,6	3,7	4,3	4,5	4,7	5,2	6,3	5,8	5,7

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE, Banco Central de Chile y Ministerio de Salud.

El Presupuesto 2022 alcanzó una suma de \$60,698 billones, equivalentes a US\$82.135 millones y una caída del gasto de 22,5% real. Esto, en línea con el retiro de las medidas extraordinarias y transitorias implementadas por la pandemia. Sin perjuicio de lo anterior, el gasto regular (esto es, excluyendo el Fondo FET y las medidas extraordinarias) creció 5,8%, permitiendo asegurar el financiamiento de prestaciones sociales del Estado para con los ciudadanos, la continuidad de inversiones públicas, así como nuevas iniciativas, las necesidades de funcionamiento de los servicios públicos, y otros compromisos legales, como el financiamiento de leyes en trámite en el Congreso Nacional.

El inicio del retiro del estímulo fiscal -extraordinario y transitorio- se realizó con la convicción de la necesidad de mantener la sostenibilidad fiscal, obedeciendo a las siguientes cinco razones:

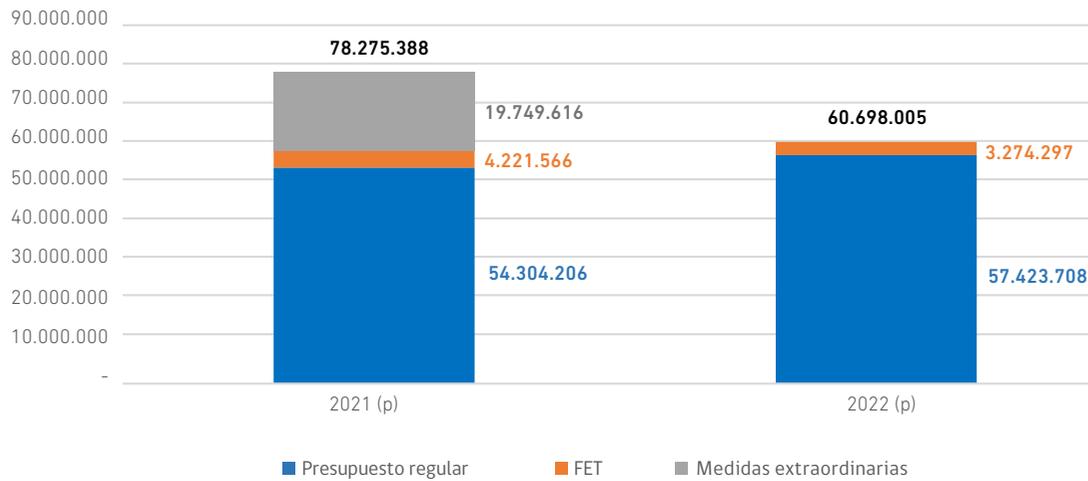
1. El Presupuesto fue consistente con el diseño del estímulo implementado por la pandemia, el que siempre fue pensado como transitorio y con una senda de consolidación fiscal a posteriori. En este contexto, uno de los ejes fundamentales del Acuerdo Covid fue el Marco Fiscal por 24 meses y consolidación posterior, cuyo diseño se cumple con el presupuesto de 2022.
2. La necesidad de retomar la senda de convergencia de la política fiscal e iniciar la recomposición de ahorros del país. El aumento en el nivel de deuda y los niveles de estímulo fiscal observados durante los últimos dos años que, evidentemente, no son sostenibles. El desafío, por tanto, reside en transitar hacia una normalización del gasto, recuperando los equilibrios fiscales y macroeconómicos, y promoviendo la ruta para la creación de empleo y crecimiento de la economía, enfocando las medidas de apoyo en sectores rezagados.
3. El Presupuesto generó holguras, permitiendo flexibilidad en el uso de recursos para la próxima administración, que son explicados por los recursos de libre disposición y las holguras en el mediano plazo.
4. Está en línea con las recomendaciones de organismos internacionales, como el FMI, quienes han destacado la importancia de fortalecer la credibilidad y el rol estabilizador de la política fiscal.
5. El presupuesto está en línea con las recomendaciones del Consejo Fiscal Autónomo (CFA), dentro de las que destacó dos en particular; fijar metas de balance estructural realistas, pero exigentes e iniciar progresivamente la reversión de las medidas fiscales transitorias, concentrando las ayudas extraordinarias en los grupos de la población que más lo requieren.

Así, con el fin de retomar los equilibrios macroeconómicos, el Presupuesto 2022 planteó dos ejes principales: la inclusividad y la sostenibilidad. Lo primero, en el sentido que prioriza las principales necesidades de la ciudadanía, como lo son la salud, el empleo y la seguridad. En este contexto, se priorizan recursos para continuar atendiendo la emergencia sanitaria y también para impulsar el despliegue de la Red de Salud a nivel nacional. Para la creación de nuevos puestos de trabajo, el erario comprende la continuación del IFE Laboral y el Subsidio Protege, así como la creación de un fondo especial para el fomento del empleo en el Tesoro Público. El eje de sostenibilidad se basa en que fortalece la inversión, el crecimiento, la recuperación de los equilibrios fiscales y macroeconómicos y la protección del medio ambiente y la naturaleza. Así, la Ley de Presupuestos 2022 cumple con la meta de balance estructural, contempla recursos del FET y propone un crecimiento del gasto en capital de 8,3%, por sobre el de gasto corriente, manteniendo el impulso en la inversión pública centrada en las personas.

Además, el panorama presupuestario presentado para el año 2022 es eficiente y responsable, remarcando la transitoriedad del esfuerzo fiscal extraordinario realizado en el contexto de la pandemia, dividiendo el gasto en dos componentes; el presupuesto regular y el FET (Gráficos IV.3.1 y IV.3.2). En concreto, para 2022 el Presupuesto propuso la continuidad de las iniciativas financiadas con cargo al FET, por un monto que alcanza una suma de \$3.274.297 millones de gasto proyectado, lo que, si bien representa una disminución de 22,4% en el monto transitorio, se compensa con el incremento de en torno a 6,0% en el gasto regular, de forma permanente. Adicionalmente, el presupuesto presenta holguras y permite flexibilidad en el uso de recursos para el próximo gobierno al contemplar recursos de libre disposición o “Glosa Republicana”.

Gráfico IV.3.1
Proyecciones de Gasto del Gobierno Central Total 2021-2022

(millones de pesos 2022)



p: proyectado.

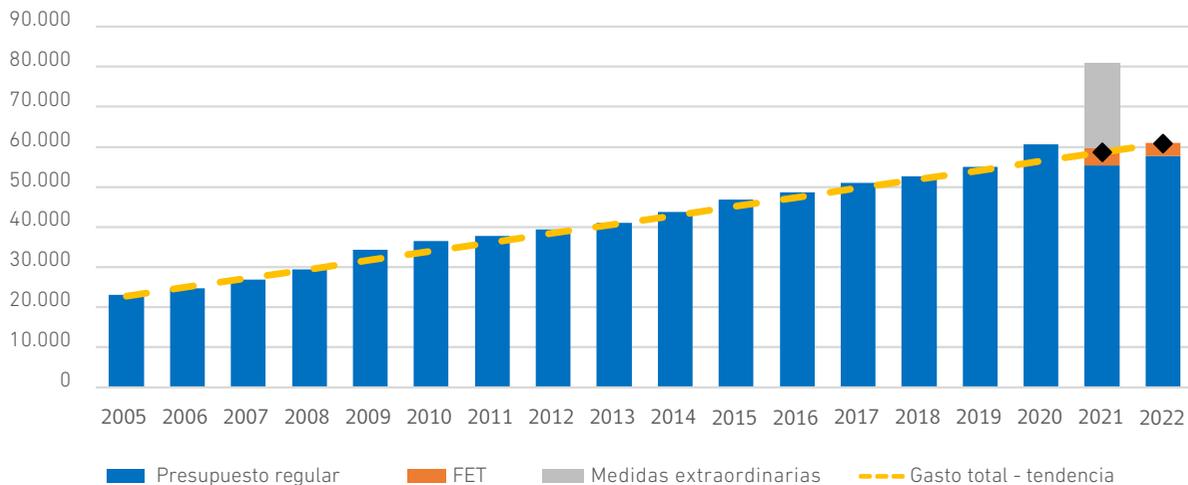
* El área gris muestra la diferencia entre la Proyección del IFP 3T 2021 y la Ley Aprobada 2021.

** Datos 2021 para Presupuesto regular y FET corresponden a la Ley Aprobada 2021.

Fuente: Dipres.

Gráfico IV.3.2
Gasto comprometido Gobierno Central

(miles de millones de pesos 2022)



Fuente: Dipres.

Además de focalizar esfuerzos en gastos prioritarios para la ciudadanía, la Ley de Presupuestos de 2022 incluyó la recomposición de los ahorros del país, con la incorporación de cerca de un punto del PIB a los Fondos Soberanos, en línea con recomendaciones de organismos internacionales y con el fin de restaurar la resiliencia macroeconómica ante posibles shocks adversos en el futuro. En particular, en esta instancia, se consideró un aporte por US\$2.000 millones al Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES), recursos que quedarían disponibles en caso de ser necesarios.

A pesar del mayor estrés en las cuentas fiscales, el buen desempeño económico observado durante 2021 permitió alcanzar niveles de ingresos fiscales sobre los proyectados en el IFP del tercer trimestre. Así, al cierre preliminar fiscal 2021, el déficit efectivo se ubicó en 7,6% del PIB, mejorando significativamente respecto del 8,3% estimado previamente (IFP 3T21), mientras que el estructural se situó en 11,4% del PIB, una décima por debajo de lo previsto anteriormente. La deuda bruta como porcentaje del PIB también exhibió un aumento, ubicándose en 36% del PIB al cierre preliminar de 2021, manteniéndose en niveles relativamente bajos en el concierto internacional. Lo anterior junto con el uso de los activos financieros del Tesoro Público, que los llevó a representar un 5,2% del PIB al cierre de 2021, pasando de la proyección del IFP del tercer trimestre de 2021 equivalente a US\$10.668 millones a un dato efectivo de US\$14.900 millones al cierre del año pasado (Cuadro IV.3.2), derivaron en una posición financiera neta equivalente a -30,8% del PIB.

Cuadro IV.3.2
Evolución de los activos consolidados del Tesoro Público
(millones de dólares)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (MARZO)*
(1) FEES	14.688,82	13.966,28	13.772,06	14.738,82	14.133,85	12.233,41	8.955,24	2.457,20	8.397,41
(1) FRP	7.943,70	8.112,21	8.862,07	10.010,95	9.663,25	10.812,08	10.156,83	7.472,93	7.149,83
Sub total	22.632,52	22.078,48	22.634,13	24.749,78	23.797,10	23.045,49	19.112,07	9.930,12	15.547,24
(2) TP CLP	2.952,17	1.362,16	1.900,27	1.800,91	1.077,55	1.271,33	2.536,43	2.726,43	4.733,29
(2) TP US\$	1.834,66	641,14	1.342,25	1.432,77	1.240,48	25,20	684,66	1.371,15	643,85
Sub total	4.786,83	2.003,30	3.242,52	3.233,68	2.318,03	1.296,54	3.221,09	4.097,58	5.377,14
(3) FpE	3.739,96	3.496,74	2.878,21	1.621,65	630,73	200,57	202,17	202,30	202,31
(4) FAR	--	--	--	381,43	497,56	575,06	714,67	453,74	484,51
(5) TAC*	--	42,41	88,50	178,64	227,05	267,90	253,61	216,13	353,36
Total	31.159,31	27.620,93	28.843,36	30.165,18	27.470,47	25.385,56	23.503,61	14.899,87	21.964,56

(1) Fondos Soberanos

(2) Otros Activos del Tesoro Público

(3) Fondo para la Educación

(4) Fondo de Apoyo Regional

(5) Fondo para Diagnóstico y Tratamientos de Alto Costo

*Estimación preliminar al cierre de marzo de 2022.

Fuente: Dipres.

Es más, ante el mejor cierre fiscal 2021 -que aumentó la base de proyección de los ingresos- y un escenario macroeconómico más favorable, la proyección de recaudación para 2022 fue corregida al alza en el IFP del cuarto trimestre de 2021. En efecto, a comienzos de 2022, distintas variables macroeconómicas y fiscales fueron dando a conocer que el desempeño económico de 2021 superó las expectativas del mercado. Según el IMACEC, el crecimiento económico habría alcanzado un 12% el año pasado, impulsando los ingresos fiscales. En este contexto, se corrigió la proyección de crecimiento económico de 2022 al alza en 1 p.p, hasta 3,5% para este año en el IFP del cuarto trimestre de 2021, lo que se explica principalmente por el buen cierre de año de una serie de indicadores de actividad, empleo y las altas tasas de vacunación, además del acelerado crecimiento con el que se ingresó a 2022. A su vez, esta actualización del escenario considera el alto nivel de liquidez que poseen los hogares, que apoyaría el consumo privado.

Cabe destacar que el IFP del cuarto trimestre de 2021 se incorporó, por primera vez, y en línea con la recomendación realizada por el FMI (2021) en su informe sobre la Evaluación de Transparencia Fiscal de Chile⁹, el análisis de dos escenarios de riesgo macroeconómico -alternativos al escenario central del IFP- y su efecto en las cuentas fiscales. El primer escenario supone un crecimiento de 4,5% este año, mientras que el segundo asume un crecimiento de 2,5%, lo que se compara con el 3,5% proyectado en el escenario central. Con estos escenarios alternativos, se estudió el efecto en los ingresos fiscales efectivos, estructurales, balances y holguras, encontrando que, en todas las alternativas analizadas, los ingresos se ubicarían por sobre lo proyectado en el IFP del tercer trimestre de 2021, permitiendo recomponer los ahorros fiscales y dejando importantes holguras a la administración entrante. En concreto, los ingresos efectivos proyectados en este ejercicio para 2022 se ubican entre US\$4.799 millones y US\$6.564 millones por sobre lo proyectado en el IFP del tercer trimestre de 2021, en el escenario de menor y mayor crecimiento, respectivamente.

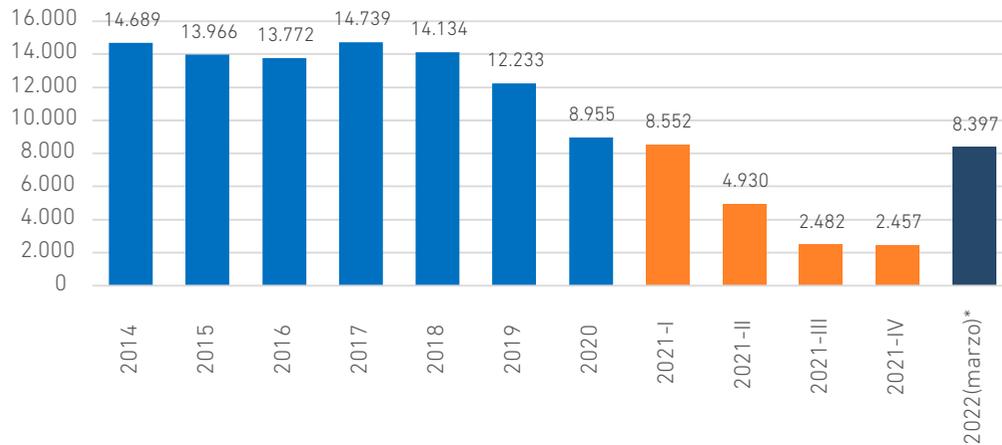
En segundo lugar, se incluyó un ejercicio con distintos escenarios de simulación de convergencia fiscal (de balance estructural), proponiendo tres alternativas; una convergiendo 1 p.p. por año, otra 0,5 p.p. por año y la última sin convergencia. Con estos insumos, se estudió el impacto en las holguras fiscales (en millones de dólares), la deuda bruta del gobierno central (como porcentaje del PIB) y la posición financiera neta (como porcentaje del PIB). Nuevamente se encontró que todos estos escenarios dejarían holguras positivas para los próximos cuatro años, superiores a las proyectadas en el IFP del tercer trimestre de 2021. Por su parte, un escenario sin convergencia derivaría en una dinámica divergente de la deuda, alcanzando un 44,7% del PIB a 2026, mientras que, en el escenario más exigente, la deuda bruta se ubicaría en torno a 35% del PIB en 2026.

Conforme la mejora en el escenario macroeconómico presentada en el IFP del cuarto trimestre de 2021, se decidió recomponer los ahorros fiscales de manera más pronunciada, inyectando recursos al FEES por US\$4.000 millones a fines de enero. A lo anterior, se le sumó una inyección a inicios de marzo por US\$2.000 millones adicionales, permitiendo superar los US\$8.300 millones en dicho fondo (estimación para marzo de 2022) y triplicar el compromiso establecido en la Ley de Presupuestos 2022, aumentando de forma importante el tamaño de este fondo en comparación a los US\$2.457 millones al cierre de 2021 (Gráfico IV.3.3). Con ello, los activos del Fisco se acercarían a US\$22.000 millones al cierre de marzo de este año, consolidando un principio básico de responsabilidad fiscal que rige al Estado de Chile: ahorrar en tiempos que se reciben ingresos mayores, para poder ejecutarlos cuando la economía se contrae. Adicionalmente, se extendió la transferencia que el Estado debe hacer al Fondo de Capacidades Estratégicas desde marzo a diciembre, liberando los primeros meses del año recursos por aproximadamente US\$900 millones.

⁹ Link al documento: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/11/11/Chile-Fiscal-Transparency-Evaluation-506777>

Gráfico IV.3.3**Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES): Datos efectivos y estimaciones**

(millones de dólares)



*Estimación para el cierre de marzo 2022.

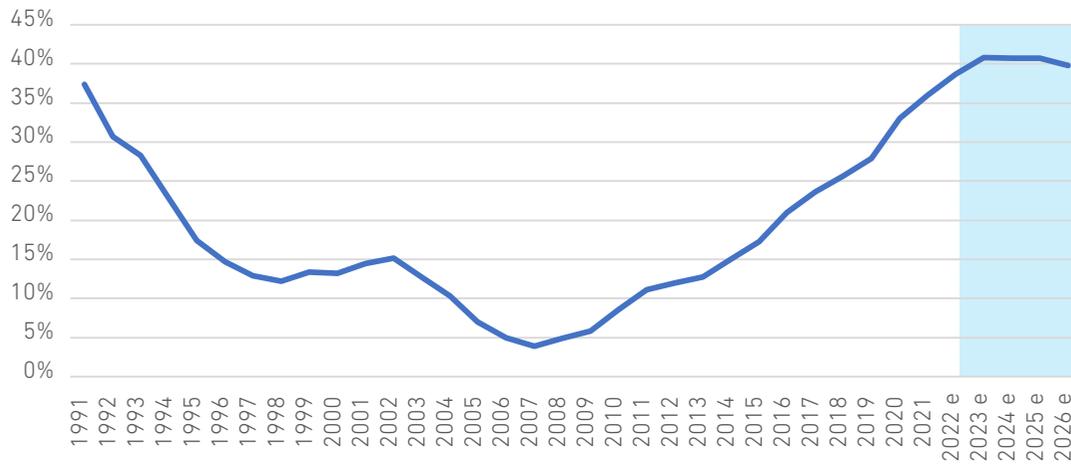
Fuente: Dipres.

Este mejor escenario macroeconómico para 2022, tanto en crecimiento económico como de los ingresos fiscales, sumado a una normalización del gasto hacia sus niveles de tendencia, disminuye la presión sobre las arcas fiscales. En el IFP del cuarto trimestre de 2021, la proyección del gasto fiscal para este año se revisó levemente al alza con respecto al IFP anterior, hasta los \$61,002 billones, producto de la aprobación de nuevos proyectos de ley. Entre estos proyectos destaca la publicación de la Ley N° 21.419 que crea la Pensión Garantizada Universal (PGU) y permitió, a partir de febrero de este año, la entrega de un aporte de hasta \$185 mil a todos los mayores de 65 años, con excepción del 10% de mayores ingresos, beneficiando a 2,4 millones de personas. A su vez, se aprobó el proyecto que elimina o modifica algunas exenciones tributarias, destinado a financiar en torno a dos tercios del costo de la PGU.

Con todo, la proyección del déficit efectivo y estructural mejoró respecto de lo reportado en el IFP del tercer trimestre de 2021. Si bien el Decreto de Política Fiscal N°743 se compromete con un déficit estructural de 3,9% del PIB para este año, las proyecciones apuntan a que se ubicaría en torno a 2,8% del PIB, sobre cumpliendo la meta establecida, mientras que el balance efectivo estaría en -1,0% del PIB. De la mano de la mejora de la situación fiscal, la recomposición de los ahorros fiscales permitiría alcanzar un nivel de activos del Tesoro Público de alrededor de US\$22.000 millones en 2022, corrigiéndose al alza con respecto a la proyección del IFP anterior cuyas perspectivas se ubicaban en US\$13.170 millones. Lo anterior, derivará en una posición financiera neta que se encontraría en -32,0% del PIB este año.

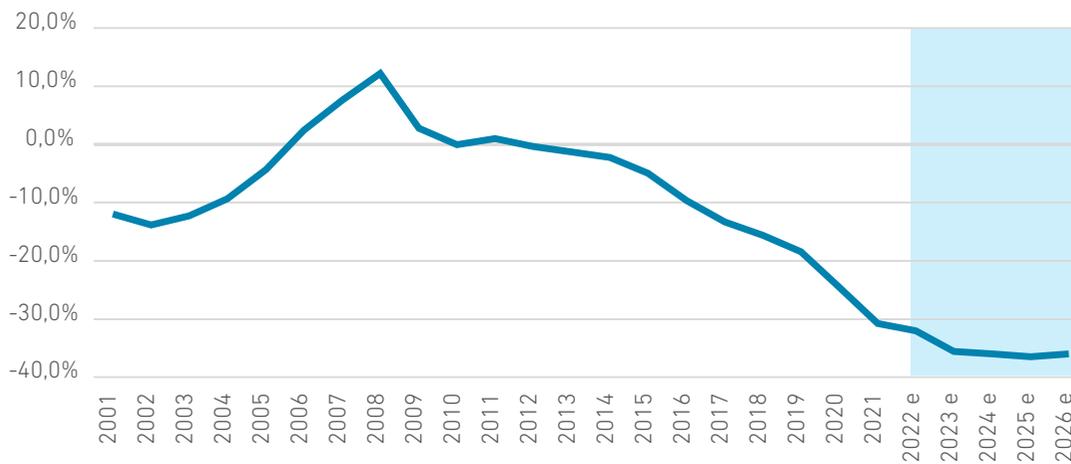
En el mediano plazo (2023-2026), en tanto, la proyección de ingresos efectivos y estructurales también se revisaron al alza, mientras que el gasto comprometido se ajusta en la misma dirección, pero en menor magnitud. Así, manteniendo la convergencia del balance estructural en 1,0 p.p. del PIB por año, las holguras aumentan hasta alrededor de US\$30 mil millones en el acumulado (2023-2026), entregando un espacio adicional de gasto importante a la nueva administración. Bajo este escenario, la deuda se estabilizaría bajo 40,0% del PIB hacia 2026 (en 39,8%, Gráfico IV.3.4), similar a lo que ocurre con la posición financiera neta, que convergería a -36,0% del PIB hacia el final del horizonte de proyección (Gráfico IV.3.5).

Gráfico IV.3.4
Deuda bruta del Gobierno Central 1991-2026
 (porcentaje del PIB estimado para el período)



Fuente: Dipres.

Gráfico IV.3.5
Posición financiera neta del Gobierno Central Total
 (porcentaje del PIB estimado para el período)



Fuente: Dipres.

IV.4 PRINCIPALES CONCLUSIONES

La pandemia del Covid-19 ha significado un importante desafío en materia tanto sanitaria como económica. A pesar de que desde el cuarto trimestre de 2019 la economía chilena ya venía atravesando un shock negativo a nivel local, las autoridades impulsaron paquetes adicionales de apoyo contracíclicos, desembolsando significativas cantidades de recursos, para paliar parcialmente los efectos negativos de las mayores restricciones de movilidad en curso para frenar la propagación del virus y cooperar con el cierre de la brecha productiva. La implementación del PEE y el Acuerdo Covid lograron contener parte del retroceso económico, y proteger los ingresos de las familias, dinamizando la economía y recuperando los empleos perdidos.

Sin embargo, el costo de este importante impulso fiscal fue entrar en una cláusula de escape de facto de la meta de balance estructural, producto del deterioro de las cuentas fiscales. Para revertir estos efectos, el compromiso con la responsabilidad fiscal quedó plasmado en el Presupuesto 2022, que comienza con el retiro gradual del estímulo fiscal, sin pasar por alto las prioridades de la ciudadanía y las medidas extraordinarias contempladas en el PEE y el Acuerdo Covid, previstas para dicho año.

Además, las mejoras del escenario macroeconómico vislumbran más espacio fiscal que el previsto a la hora de diseñar y aprobar el Presupuesto de 2022, entregando un espacio adicional de gasto a la nueva administración. En ese contexto, tal como señala el artículo 1 de la Ley N°20.128, sobre Responsabilidad Fiscal, "El Presidente de la República, dentro de los 90 días siguientes a la fecha en que asuma sus funciones, mediante decreto supremo expedido por intermedio del Ministerio de Hacienda, establecerá las bases de la política fiscal que se aplicará durante su administración, que deberá incluir un pronunciamiento explícito acerca de las implicancias y efectos que tendrá su política sobre el balance estructural correspondiente al período de su administración¹⁰".

En concreto, con el Presupuesto de 2022 se da por iniciado el proceso de convergencia fiscal y se retoma la senda hacia la estabilización de las cuentas públicas. Sin embargo, la continuación de la normalización fiscal dependerá en parte de la meta de convergencia que decida la nueva administración en su decreto de política fiscal.

¹⁰ Link al documento: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=253645>

RECUADRO 1. AVANCES EN MATERIAS DE POLÍTICA FISCAL Y TRABAJO CONJUNTO CON EL CONSEJO FISCAL AUTÓNOMO

Desde su creación, mediante la Ley N° 21.148 de 2019¹, el Consejo Fiscal Autónomo (CFA), en conjunto con el Ministerio de Hacienda y la Dipres, han colaborado para un manejo responsable de la política fiscal. En la actualidad, luego de más de 2 años y medio del funcionamiento del Consejo, este trabajo conjunto se ha visto reflejado en una serie de evaluaciones, observaciones, estudios y recomendaciones realizadas por el CFA, en el marco de sus atribuciones, lo que ha sido especialmente relevante en el contexto de la crisis del Covid-19.

Dado esto, en primer lugar, en este informe se presenta una breve descripción respecto de la creación del CFA, que estuvo en línea con una serie de recomendaciones nacionales e internacionales, así como también, una segunda revisión de los avances del trabajo conjunto con el CFA, complementando lo presentado en el IFP del primer trimestre de 2021².

Adicionalmente, en lo reciente destaca la elaboración del Proyecto de Ley que modifica la Ley de Responsabilidad Fiscal (Boletín N° 14.615-05) que, incorpora, ente otros, las recomendaciones realizadas por el CFA para mejorar el diseño actual de la regla fiscal³, tanto institucional como metodológicamente. Además, en sus indicaciones, este Proyecto de Ley considera modificaciones a la Ley N° 21.148 —que creó el CFA—, fortaleciendo así las atribuciones y funciones del CFA.

1. CONSEJO FISCAL ASESOR E INICIOS DEL CONSEJO FISCAL AUTÓNOMO

CONSEJO FISCAL ASESOR

El Consejo Fiscal Asesor fue creado en 2013 mediante el Decreto N° 545 del Ministerio de Hacienda, siguiendo lineamientos de la Comisión Corbo⁴. El Consejo Fiscal Asesor estaba integrado por cinco miembros designados por el Ministro de Hacienda, quien además contaba con la facultad de elegir al presidente y al vicepresidente; y tenía como objetivo colaborar, a solicitud expresa del Ministro, en la discusión, análisis y emisión de recomendaciones en materias relacionadas con la determinación del Balance Cíclicamente Ajustado (BCA).

CONSEJO FISCAL AUTÓNOMO

El Consejo Fiscal Autónomo se creó el 2019 por medio de la Ley N° 21.148, reemplazando al Consejo Fiscal Asesor. Su creación estuvo en línea con las recomendaciones nacionales e internacionales realizadas sobre esta materia⁵.

Dicha ley dispuso que el CFA esté integrado por cinco miembros, cuyos nombramientos deben ser previamente acordados por el Senado, con, al menos, una aprobación de dos tercios de sus miembros en ejercicio. Por otra

1 Ver: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1129007>

2 Ver Recuadro 3. Avances en materias de política fiscal y trabajo conjunto con el Consejo Fiscal Autónomo del IFP 1T21.

3 En respuesta la solicitud del Ministerio de Hacienda sobre asesoramiento en materias relativas al fortalecimiento de la regla e institucionalidad fiscal, particularmente, recomendaciones para mejorar el diseño actual de la regla fiscal, tanto institucional como metodológicamente el CFA desarrolló el Informe para el fortalecimiento de la regla fiscal: ancla de deuda, cláusulas de escape y mecanismos de corrección, donde realizó una revisión exhaustiva de literatura sobre las materias señaladas y una recopilación de experiencia internacional.

4 Convocada en 2010 con el objetivo de desarrollar propuestas de perfeccionamiento de la metodología de cálculo del balance estructural en Chile y de su arquitectura institucional, para que el indicador oriente una política fiscal sustentable y predecible. Las propuestas resultantes se plantearon en el documento Propuestas para perfeccionar la regla fiscal, disponible en: https://www.dipres.gob.cl/598/articles-76544_doc_pdf.pdf

5 La creación del CFA no solo mejoró el aspecto de autonomía, sino que además se consideró recomendaciones tanto nacionales como internacionales en la materia, tales como las propuestas por el Comité Corbo (2011), FMI (2016) y OCDE (2018).

parte, el presidente del Consejo es designado por el Presidente de la República, mientras que el vicepresidente es elegido por los miembros del Consejo. El cargo de consejero tiene una duración de cinco años, y estos pueden ser reelegidos solo por un nuevo período consecutivo, siendo renovados por parcialidades —concretamente, uno por año— para evitar el ciclo político.

Según la ley que crea al CFA, este tiene como mandato:

- a. Evaluar y monitorear el cálculo del ajuste cíclico de los ingresos efectivos efectuado por la Dipres.
- b. 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.
- c. Formular observaciones y proponer al Ministerio de Hacienda cambios metodológicos y procedimentales para el cálculo del Balance Estructural.
- d. Manifiestar su opinión sobre eventuales desviaciones del cumplimiento de las metas de Balance Estructural y proponer medidas de mitigación.
- e. Evaluar la sostenibilidad de mediano y largo plazo de las finanzas públicas y difundir los resultados de sus evaluaciones.
- f. Asesorar al Ministerio de Hacienda en las materias fiscales que este le encomiende de manera expresa y que tengan relación con su objeto.
- g. Realizar informes en relación con los estudios, análisis y otros temas que le competan.
- h. Contratar los estudios y asesorías que se requieran para el cumplimiento de sus funciones.
- i. 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 PIB Tendencial que ocuparán los cupos que, por alguna razón, hayan quedado vacantes.

Además, en la misma ley se establece que en los meses de abril y septiembre de cada año, el Consejo expondrá, ante la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, un informe sobre el ejercicio de sus funciones y atribuciones, y atenderá a las consultas de dicha instancia legislativa.

De esta forma, con la creación del CFA, se fortalecieron las atribuciones y funciones, respecto del Consejo Fiscal Asesor:

Cuadro R.1.1**Comparación de atribuciones y funciones entre el Consejo Fiscal Asesor y el Consejo Fiscal Autónomo**

	CONSEJO FISCAL	
	ASESOR	AUTÓNOMO
Atribuciones		
Evaluar y monitorear el cálculo del BCA	Sí	Sí
Formular observaciones en el BCA	Sí	Sí
Proponer cambios en el BCA	No	Sí
Manifiestar opinión sobre desviación de metas y proponer medidas de mitigación	No	Sí
Evaluar la sostenibilidad de mediano y largo plazo de las finanzas pública	No	Sí
Observador en Comité de PIB Tendencial	Sí	Sí
Observador en Comité de Precio Referencia del Cobre	Sí	Sí
Asesorar en materias fiscales encomendadas por el Ministerio de Hacienda	Sí	Sí
Realizar informes en relación con los estudios, análisis y temas que le competen	No	Sí
Contratar estudios y asesorías	No	Sí
Proponer al Ministro de Hacienda, los integrantes que ocuparán los cupos vacantes	No	Sí
Exponer ante la Comisión Mixta de Presupuesto	No	Sí
Características		
Independencia legal	No	Sí
Independencia operacional	No	Sí
Miembros con períodos de tiempo traslapados, independientes del ciclo presidencial	No	Sí
Derecho a contratar su propio staff	No	Sí

Fuente: Ministerio de Hacienda.

2. TRABAJO CONJUNTO CON EL CONSEJO FISCAL AUTÓNOMO

Desde su creación, el Consejo Fiscal Autónomo, en conjunto con el Ministerio de Hacienda y la Dipres, han colaborado para un manejo responsable de la política fiscal. De esta manera, luego de más de 2 años y medio del funcionamiento del Consejo, a continuación, se presentará una segunda revisión de los avances del trabajo conjunto con el CFA, complementando lo presentado en el IFP del primer trimestre de 2021⁶.

En particular, este trabajo conjunto ha abordado temas en relación con la crisis social del 18 de octubre de 2019, la crisis sanitaria y económica provocada por la pandemia del Covid-19, los cambios a la metodología para el cálculo del Balance Estructural, el Proyecto de Ley que modifica la Ley de Responsabilidad Fiscal, entre otros. En detalle, el Cuadro R.1.2, presentado al final del recuadro, menciona los documentos elaborados por el CFA desde su creación, en el marco de sus atribuciones.

⁶ Ver Recuadro 3. Avances en materias de política fiscal y trabajo conjunto con el Consejo Fiscal Autónomo del IFP 1T21.

Crisis social del 18 de octubre de 2019 (18-0) y pandemia del Covid-19

Posterior al 18 de octubre y a la agenda social y de reactivación implementada por el gobierno, el CFA elaboró el Informe sobre Desviaciones de las Metas de Balance Estructural y los Límites y Riesgos para la Sostenibilidad Fiscal, reafirmando la relevancia de la responsabilidad fiscal en el financiamiento de gastos permanentes con nuevos ingresos, reasignaciones y mayor eficiencia del gasto.

Luego, en 2020, con la pandemia y la crisis sanitaria y económica, el Consejo publicó una nota sobre la necesidad de mantener la responsabilidad fiscal⁷, enfatizando la importancia de mantener el compromiso de una senda de convergencia de BE en los próximos años, del monitoreo del efecto en los pasivos contingentes del fisco y una mayor eficiencia del gasto público.

De igual manera, en abril del mismo año, el CFA publicó un estudio⁸ mostrando los desafíos para la proyección de ingresos fiscales efectivos y estructurales, considerando relevante mantener actualizados los parámetros y elasticidades utilizados, para lograr una mayor precisión. Lo anterior, junto con una revisión y propuestas para el perfeccionamiento de la metodología para el cálculo del BE⁹ en relación con la simplicidad y replicabilidad, transparencia, responsabilidad, y la incorporación de un ancla fiscal y cláusulas de escape.

Por otra parte, en junio de 2020, el Consejo planteó elementos a considerar en un acuerdo nacional para enfrentar la pandemia, de forma que cumpla con ser fiscalmente sostenible^{10,11}. Estos incluían la transitoriedad de las medidas, el uso de reasignaciones para su financiamiento, la existencia de un compromiso creíble y transversal para una senda de convergencia del BE y la entrega de información sobre el avance de las medidas, junto con proyecciones de sus efectos fiscales, entre otros.

Asimismo, durante el segundo semestre de 2020, el CFA presentó el Informe sobre Desviaciones de las Metas de Balance Estructural, tras la publicación del IFP del segundo trimestre de 2020, donde se proyectó una desviación de 0,3 puntos porcentuales (pp.) para 2021 y de 1,6 pp. en 2022, respecto a las metas de BE establecidas en marzo de dicho año¹². Al respecto, el Consejo consideró necesario actualizar la senda de consolidación fiscal, lo que luego fue realizado por el Ministerio de Hacienda mediante el Decreto N° 1.579 de 2020. También reiteraron la recomendación de dar cuenta periódica de los avances de las medidas extraordinarias, complementar la regla de BE con metas de convergencia de la deuda neta y fortalecerla con cláusulas de escape claras, junto con medidas de corrección posteriores¹³.

Posteriormente, en marzo del mismo año, el CFA realizó una evaluación¹⁴ del Informe Final de la Comisión Asesora Ministerial para Mejorar la Transparencia, Calidad y el Impacto del Gasto Público¹⁵. Esto significó avances en transparencia presupuestaria y en la gestión¹⁶, por ejemplo, mediante la implementación del Reporte del Contribuyente y la determinación de una agenda de mediano y largo plazo.

7 Ver el informe La responsabilidad fiscal en escenarios adversos como la crisis de la Pandemia Covid-19.

8 Ver la nota de estudios Proyecciones de los Ingresos Efectivos: desafíos y posibilidades.

9 Ver el documento de trabajo Revisión de Diagnósticos y de Propuestas de Perfeccionamiento de la Metodología y Procedimientos para el Cálculo del Balance Estructural.

10 Ver el documento Elementos para un Acuerdo Nacional Fiscalmente Sostenible.

11 Marco de Entendimiento para Plan de Emergencia por la Protección de los ingresos de las familias y la Reactivación económica y del Empleo del 14 de junio de 2020.

12 Mediante el Decreto N°253 de 2020.

13 Dichas recomendaciones también se hicieron en la nota Reflexiones sobre la rebaja en la calificación de riesgo de Chile, luego de la rebaja por parte de la agencia Fitch Ratings en el contexto de la crisis del Covid-19.

14 Esta evaluación corresponde al Informe Técnico del CFA N° 2 - Evaluación del Informe Final de la Comisión Asesora Ministerial para Mejorar la Transparencia, Calidad y el Impacto del Gasto Público de 15 de marzo de 2021.

15 A comienzos de 2020, el Ministerio de Hacienda convocó a un grupo de expertos con el encargo de elaborar un informe tendiente a mejorar la calidad y el impacto del gasto público, junto a la definición de una agenda de medidas en materia de transparencia. Su informe final fue publicado en enero de 2021 e incluye una serie de recomendaciones para avanzar en este plano, partiendo por mejorar la disponibilidad de la información presupuestaria y aumentar la utilidad de la información que se dispone.

16 Para un análisis más profundo, ver Nota de Investigación – Transparencia Fiscal en Chile: Diagnóstico y Hoja de Ruta de Dipres.

Cambios metodológicos al cálculo del Balance Estructural

Hacia fines de marzo de 2021, el Ministerio de Hacienda encargó al CFA analizar y realizar propuestas de potenciales mejoras a la regla fiscal, asociadas a aspectos tanto metodológicos como institucionales. En particular, solicitó un análisis respecto de posibles mejoras para el cálculo del Indicador del BCA, con el objetivo de que pudieran ser implementadas rápidamente en la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos 2022. En particular, se solicitó al Consejo evaluar los siguientes aspectos:

- Cálculo de los parámetros estructurales: PIB tendencial y precio de referencia del cobre.
- Cálculo de nuevas elasticidades para la estimación de la recaudación tributaria no minera cíclicamente ajustada.
- Tratamiento de las medidas tributarias transitorias de reversión automática y otros ingresos por una vez.
- Simplificación de las ecuaciones para el Ajuste Cíclico de los Ingresos por la Tributación de la Minería del Cobre.
- Complementar la regla fiscal de balance estructural con una regla basada en gasto.
- Publicidad de información respecto de las modificaciones que pudieran resultar de este trabajo para la comprensión de parte de la ciudadanía.

En respuesta a esta solicitud, el CFA publicó su informe Propuestas de cambios metodológicos y procedimentales para el cálculo del Balance Estructural¹⁷, presentando recomendaciones metodológicas y procedimentales para el cálculo del Balance Estructural respecto a la metodología de cálculo de los parámetros estructurales (PIB tendencial y precio de referencia del cobre), elasticidades de los ingresos fiscales no mineros, medidas tributarias transitorias, ajuste cíclico de la minería del cobre (gran minería privada y Codelco) e información y transparencia.

Dichas recomendaciones fueron publicadas para ser sujetas a una primera consulta pública, lo que concluyó con la publicación de los Decretos N° 329 y N° 346, que modificaron el Decreto N° 145, es decir, que modificaban la metodología de cálculo de los parámetros estructurales. El cambio más importante fue que se utilizaría un filtro multivariado semi-estructural (FMV) para el PIB tendencial.

Sin embargo, durante el cálculo de los parámetros estructurales, el Ministerio de Hacienda dio cuenta de que, una vez recibidas las proyecciones del Comité de Expertos del PIB Tendencial, se constató que el FMV no incorporaba adecuadamente el shock experimentado durante 2020, entregando como resultado una tasa de crecimiento anual implícita para el PIB Tendencial de 7,4% en 2022. Esto motivó la decisión de no utilizar la metodología del FMV y volver a la metodología previamente vigente, decisión que fue consultada y aprobada por el CFA y por dicho Comité, e implementada con el fin de velar por la confianza, transparencia y seguridad de los instrumentos de planificación y gestión financiera, lo que fue normado mediante el Decreto N° 416 de 2021, que modifica y fija el texto refundido del Decreto Exento N°145, derogando los Decretos Exentos N° 329 y N° 346 de 2021¹⁸.

Ley de Presupuestos 2022

Debido a la pandemia, el Gobierno impulsó un estímulo fiscal transitorio y extraordinario para financiar un plan de ayuda a hogares y empresas y fortalecer el sector salud, implicando una desviación de la meta de Balance Estructural para 2021 —establecida en el Decreto N° 1.579 de 2020—, provocando un deterioro significativo, aunque necesario, en el equilibrio de las finanzas públicas. Por lo tanto, en el proceso de elaboración de Ley de Presupuestos 2022, era indispensable lograr la convergencia hacia la senda sostenible de la política fiscal, con el retiro del estímulo extraordinario.

¹⁷ Disponibles en: <https://www.cfachile.cl/publicaciones/informes-del-cfa>

¹⁸ Para más detalle del proceso, ver el Recuadro 1. Proceso de cambios a la metodología de cálculo, procedimiento y publicación del Balance Estructural del IFP 3T21.

Dado lo anterior, el CFA, en su Informe al Congreso sobre el Ejercicio de sus Funciones y Atribuciones de septiembre 2021, realizó un análisis de sostenibilidad de la deuda pública en base a distintos escenarios de convergencia a través del balance fiscal, mostrando que, si no se realiza la consolidación requerida en el futuro cercano, en pocos años la deuda neta llegaría a niveles incompatibles con la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Finalmente, el 15 de diciembre de 2021, se publicó la Ley de Presupuestos de 2022, luego de su aprobación en el Congreso, con un gasto del Gobierno Central total de \$60.698.005 millones, significando el retiro casi completo del estímulo fiscal, con una disminución de gasto público de 22,5% respecto a la estimación de ejecución de 2021 del IFP del tercer trimestre del año pasado, pero con un incremento real de 3,7% respecto a la Ley Aprobada 2021. Esto representó un gran avance hacia una trayectoria sostenible de la política fiscal.

Proyecto que modifica la Ley de Responsabilidad Fiscal

Luego de que el Ministerio de Hacienda solicitara al CFA asesoramiento en materias relativas al fortalecimiento de la regla e institucionalidad fiscal, particularmente, recomendaciones para mejorar el diseño actual de la regla fiscal, tanto institucional como metodológicamente, en marzo de 2021, el CFA recomendó establecer una regla dual de deuda neta, manteniendo el Balance Estructural como regla operacional y definiendo la posición financiera neta como concepto relevante para el nivel de deuda prudente; incorporar cláusulas de escape y mecanismos de corrección; incorporar mecanismos para asegurar el cumplimiento de las reglas; entre otros¹⁹.

Considerando lo anterior, en septiembre de 2021, el Ministerio de Hacienda presentó el Proyecto que modifica la Ley N°20.128 sobre Responsabilidad Fiscal (Boletín N°14.615-05), con la finalidad de complementar y modernizar los instrumentos disponibles para cuidar las finanzas públicas, apoyando así una senda de recuperación fiscal sostenible que permita generar ahorros para eventuales crisis, estabilidad económica para las familias y asegurar el financiamiento para futuras políticas fiscales, entre otros²⁰.

Ante esto, el CFA, en cumplimiento de su mandato, consideró relevante introducir ajustes y mejoras para complementar el alcance y favorecer la implementación y los resultados del proyecto en materia de responsabilidad fiscal²¹. Así, considerando el pronunciamiento del CFA al respecto, en enero de 2022, el Ministerio de Hacienda presentó indicaciones al Proyecto de Ley que modifica la Ley de Responsabilidad Fiscal, que, entre otros, fortalece las funciones y atribuciones del CFA, que se presentan a continuación.

Modificaciones a la Ley N° 21.148, que crea al CFA:

- El CFA podrá evaluar y monitorear el cálculo del ajuste cíclico efectuado por la Dipres no solo para el año en ejecución y el presupuestado, sino también a aquellos comprendidos en el programa financiero de mediano plazo.
- Se faculta al CFA para evaluar y monitorear las proyecciones del balance efectivo, la deuda pública y el uso de activos financieros, para el año en ejecución, el presupuestado y aquellos comprendidos en el programa financiero de mediano plazo.
- Se modifican los meses en que el Consejo debe exponer ante la Comisión Especial Mixta de Presupuestos sobre el ejercicio de sus funciones y atribuciones.

19 En respuesta, el CFA desarrolló el Informe para el fortalecimiento de la regla fiscal: ancla de deuda, cláusulas de escape y mecanismos de corrección, donde realizó una revisión exhaustiva de literatura sobre las materias señaladas y una recopilación de experiencia internacional.

20 Para más detalles sobre el contenido del Proyecto de Ley, ver Recuadro 4. Modificaciones a la Ley de Responsabilidad Fiscal.

21 Las recomendaciones del CFA respecto al Proyecto que modifica la Ley de Responsabilidad Fiscal se encuentran en la Nota Reflexiones del Consejo Fiscal Autónomo respecto del Proyecto que modifica la Ley de Responsabilidad Fiscal.

- En caso de que el Consejo solicite información a la Dipres —para el adecuado cumplimiento de sus funciones—, se mandata a esta última para que la entregue, sea se encuentre en su poder o pueda construirse a partir de los antecedentes que dicho servicio mantenga.
- Se regulan las sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo, disponiendo, además, que el Ministerio de Hacienda y Dipres solo deben estar presentes en las sesiones ordinarias, junto con realizar otras adecuaciones formales.

Además, se faculta que dicho Consejo pueda emitir su opinión en diversas materias:

- Podrá, de oficio, emitir su opinión cuando considere que se producen los eventos de desviación de la política fiscal, que ameriten la modificación del decreto que la establece.
- Incorpora al CFA como receptor del deber de información del Ministerio de Hacienda sobre el informe y documento metodológico que este debe emitir tanto a la mitad como al final del período de mandato, respecto del cumplimiento de las metas de política fiscal.
- Finalmente, se agrega una nueva obligación al CFA, quien deberá emitir una opinión fundada acerca de la conveniencia de las modificaciones que puedan emitirse al decreto que fija la política fiscal, para la sostenibilidad fiscal, en el marco de sus potestades legales.

Consideraciones finales

De esta manera, se manifiesta el continuo trabajo colaborativo entre el CFA y el Ministerio de Hacienda, junto con la Dipres, con el objetivo común de fortalecer la política fiscal, lo que se ha reflejado constantemente en las evaluaciones, observaciones, estudios y recomendaciones realizadas por el CFA desde su creación.

Cuadro R.1.2

Publicaciones realizadas por el CFA desde 2019

INFORMES AL CONGRESO

Informe del Consejo Fiscal Autónomo sobre el Ejercicio de sus Funciones y Atribuciones - septiembre 2019
 Informe del Consejo Fiscal Autónomo sobre el Ejercicio de sus Funciones y Atribuciones - abril 2020
 Informe del Consejo Fiscal Autónomo sobre el Ejercicio de sus Funciones y Atribuciones - septiembre 2020
 Informe del Consejo Fiscal Autónomo sobre el Ejercicio de sus Funciones y Atribuciones - abril 2021
 Informe del Consejo Fiscal Autónomo sobre el Ejercicio de sus Funciones y Atribuciones - septiembre 2021

NOTAS

Comentarios y recomendaciones sobre el funcionamiento de los Comités Consultivos del PIB Tendencial y del Precio de Referencia del Cobre 2019 - septiembre 2019
 La responsabilidad fiscal en escenarios adversos como la crisis de la Pandemia COVID-19 - marzo 2020
 Elementos para un Acuerdo Nacional Fiscalmente Sostenible - junio 2020
 Reflexiones sobre la rebaja en la calificación de riesgo de Chile - octubre 2020
 Consideraciones de sostenibilidad fiscal ante la prolongación de la crisis del Covid-19 - mayo 2021
 Análisis y recomendaciones sobre el funcionamiento de los Comités Consultivos del PIB Tendencial y del Precio de Referencia del Cobre 2021- octubre 2021
 Implicancias para la Sostenibilidad Fiscal de la Ley de Presupuestos del Sector Público 2022 - diciembre 2021
 Reflexiones del Consejo Fiscal Autónomo respecto del Proyecto que modifica la Ley de Responsabilidad Fiscal - diciembre 2021
 Aspectos fiscales en la Constitución - diciembre 2021
 Análisis del Consejo Fiscal Autónomo sobre el financiamiento de la Pensión Garantizada Universal - enero 2022

INFORMES TÉCNICOS

Revisiones del gasto público: experiencias y consideraciones de eficiencia - marzo 2020
 Evaluación del Informe Final de la Comisión Asesora Ministerial para Mejorar la Transparencia, Calidad y el Impacto del Gasto Público - marzo 2021
 Informe para el fortalecimiento de la regla fiscal: ancla de deuda, cláusulas de escape y mecanismos de corrección - abril 2021
 Propuesta de cambios metodológicos y procedimentales para el cálculo del Balance Estructural: parámetros estructurales - julio 2021
 Propuesta de cambios metodológicos y procedimentales para el cálculo del Balance Estructural - julio 2021

INFORMES SOBRE BALANCE ESTRUCTURAL

Informe de Evaluación y Monitoreo del Cálculo del Ajuste Cíclico de los Ingresos Efectivos: estimaciones 2019 y 2020 - octubre 2019
 Informe de Evaluación y Monitoreo del Cálculo del Ajuste Cíclico de los Ingresos Efectivos: estimaciones 2019 y 2020 - febrero 2020
 Informe de Evaluación y Monitoreo del Cálculo del Ajuste Cíclico de los Ingresos Efectivos: estimaciones 2019 y 2020 - abril 2020
 Informe de Evaluación y Monitoreo del Cálculo del Ajuste Cíclico de los Ingresos Efectivos: estimaciones 2020 - julio 2020
 Informe de Evaluación y Monitoreo del Cálculo del Ajuste Cíclico de los Ingresos Efectivos: estimaciones 2020 y 2021 - octubre 2020
 Informe de Evaluación y Monitoreo del Cálculo del Ajuste Cíclico de los Ingresos Efectivos: estimaciones 2020 y 2021 - marzo 2021
 Informe de Evaluación y Monitoreo del Cálculo del Ajuste Cíclico de los Ingresos Efectivos: estimaciones 2020 y 2021 - abril 2021
 Informe de Evaluación y Monitoreo del Cálculo del Ajuste Cíclico de los Ingresos Efectivos: Estimaciones 2021 - agosto de 2021
 Informe de Evaluación y Monitoreo del Cálculo del Ajuste Cíclico de los Ingresos Efectivos: Estimaciones 2021 - octubre 2021
 Informe de Evaluación y Monitoreo del Cálculo del Ajuste Cíclico de los Ingresos Efectivos: Estimaciones 2021 y 2022 - marzo 2022

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Revisión de Diagnósticos y de Propuestas de Perfeccionamiento de la Metodología y Procedimientos para el Cálculo del Balance Estructural - abril 2020
 Estimación de las elasticidades para los ingresos fiscales no mineros del balance estructural en Chile - agosto 2021

NOTAS DE TRABAJO

Ejercicio Metodológico para el Ajuste Cíclico de la Minería Privada y Codelco - abril 2020
 Proyecciones de los Ingresos Efectivos desafíos y posibilidades - abril 2020
 Aplicación de un enfoque de sostenibilidad fiscal a un esquema de Balance Estructural - abril 2020
 Determinantes del riesgo soberano y diferencias entre países desarrollados y emergentes - junio 2020

INFORMES SOBRE SOSTENIBILIDAD FISCAL Y CUMPLIMIENTO DE METAS

Informe sobre Desviaciones de las Metas de Balance Estructural y los Límites y Riesgos para la Sostenibilidad Fiscal - diciembre 2019
 Informe sobre Desviaciones de las Metas de Balance Estructural - agosto 2020
 Informe sobre Desviaciones de las Metas de Balance Estructural - agosto 2021

INFORMES SOBRE MEDIDAS COVID-19

La responsabilidad fiscal en escenarios adversos como la crisis de la Pandemia Covid-19 - marzo 2020
 Elementos para un acuerdo nacional fiscalmente sostenible - junio 2020
 Consideraciones sobre el Fondo para enfrentar la crisis de la Pandemia del Covid-19 - agosto 2020
 Actualización del Informe de ejecución Fondo Covid-19 - agosto 2020
 Actualización del Informe de ejecución Fondo Covid-19 - octubre 2020
 Actualización del Informe de ejecución Fondo Covid-19 - marzo 2021
 Actualización del Informe de ejecución Fondo Covid-19 - abril 2021
 Actualización del Informe de ejecución Fondo Covid-19 - agosto 2021
 Actualización del Informe de ejecución Fondo Covid-19 - septiembre 2021
 Actualización del Informe de ejecución Fondo Covid-19 - octubre 2021
 Actualización de medidas económicas anunciadas por el Gobierno en el contexto de la crisis de la pandemia del Covid-19: montos potenciales y ejecutados - marzo 2022

Fuente: CFA.

REFERENCIAS

- Consejo Fiscal Autónomo. (2020). La responsabilidad fiscal en escenarios adversos como la crisis de la Pandemia Covid-19.
- Consejo Fiscal Autónomo. (2020). Proyecciones de los Ingresos Efectivos: desafíos y posibilidades.
- Consejo Fiscal Autónomo. (2020). Revisión de Diagnósticos y de Propuestas de Perfeccionamiento de la Metodología y Procedimientos para el Cálculo del Balance Estructural.
- Consejo Fiscal Autónomo. (2020). Elementos para un Acuerdo Nacional Fiscalmente Sostenible.
- Consejo Fiscal Autónomo. (2020). Reflexiones sobre la rebaja en la calificación de riesgo de Chile, luego de la rebaja por parte de la agencia Fitch Ratings en el contexto de la crisis del Covid-19.
- Consejo Fiscal Autónomo. (2021). Evaluación del Informe Final de la Comisión Asesora Ministerial para Mejorar la Transparencia, Calidad y el Impacto del Gasto Público.
- Consejo Fiscal Autónomo. (2021). Informe para el fortalecimiento de la regla fiscal: ancla de deuda, cláusulas de escape y mecanismos de corrección.
- Consejo Fiscal Autónomo. (2021). Reflexiones del Consejo Fiscal Autónomo respecto del Proyecto que modifica la Ley de Responsabilidad Fiscal.
- Corbo, V., Caballero, R., Marcel, M., Rosende, F., Schmidt-Hebbel, K., Vergara, R. y Vial, J. (2011). "Comité Asesor para el Diseño de una Política Fiscal de Balance Estructural de Segunda Generación para Chile: Propuestas para perfeccionar la regla fiscal".
- Dipres. (2021). Informe de Finanzas Públicas 1T21.
- Dipres. (2021). Informe de Finanzas Públicas 3T21.
- Dipres. (2021). Transparencia Fiscal en Chile: Diagnóstico y Hoja de Ruta.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (2016). Chile: 2016 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Chile.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2018). Estudios Económicos de la OCDE: Chile.

RECUADRO 2. PROYECCIÓN DE GASTOS COMPROMETIDOS DEL GOBIERNO CENTRAL TOTAL 2023-2026

En este recuadro se muestra la estructura presupuestaria utilizada para la determinación del Programa Financiero considerando los distintos conceptos de gastos clasificados en categorías que toman en cuenta, el objeto del gasto y el nivel de compromiso que representa.

Este último está medido por la naturaleza del origen de la decisión de gasto, donde el origen puede ser legal, contractual, programático o decisión de política, principalmente. A los criterios anteriores hay que agregar el compromiso emanado de proyectos de ley en trámite legislativo, en los cuales se debe trabajar con la incertidumbre de saber en qué momento se transformarán en ley.

Considerando lo anterior, se presenta la siguiente clasificación.

1. GASTO DE SOPORTE

En esta categoría se proyecta todo el gasto de funcionamiento de un organismo público, necesario para dar cumplimiento al objetivo para el cual fue creado mediante una ley. Este gasto está respaldado por la ley orgánica de cada organismo y no puede reducirse a un nivel que impida el cumplimiento de su objetivo. Se construye a partir del presupuesto aprobado para el año en que se está formulando el Programa Financiero, incorporando ajustes para eliminar gastos aprobados por una vez, agregar los efectos de gastos considerados parcialmente en dicho presupuesto y eliminar gastos autorizados para un período acotado que termina.

Además, se consideran todas aquellas modificaciones, ya sea aumentos o reducciones, que hacen variar el monto determinado como base, producto de leyes que aprueban gastos en el tiempo de forma explícita, de mandatos legales en que determinados beneficios deben concederse a todos los que cumplan con los requisitos, o compromisos de decisiones de política adoptados en ejercicios anteriores.

Contiene principalmente:

- **Gastos en personal:** Considera la valorización de la dotación vigente en el momento de elaborar el Programa Financiero, con los gastos variables asociados con esa dotación (viáticos, horas extraordinarias, honorarios, etc.), incluyendo los ajustes señalados en el párrafo anterior. En los casos que corresponda, se considera en la proyección la aplicación de leyes que incrementan remuneraciones o dotaciones y el crecimiento denominado vegetativo, tal como el pago de asignaciones de antigüedad cuando corresponda.
- **Bienes y servicios de consumo:** Al igual que los gastos en personal, se define en primer lugar un nivel que permita que la institución pueda seguir operando a niveles vigentes, más ajustes por la implementación de leyes que obligan a alguna institución a un mayor nivel de actividad.
- **Adquisición de Activos no Financieros:** Se proyectan en esta línea los gastos destinados a la compra de activos no financieros para reemplazar aquellos que han cumplido su vida útil. Incluye, además, el incremento de activos no financieros originados en programas de adquisiciones aprobados en ejercicios anteriores y que en algunos casos constituyen compromisos contractuales o programáticos.

2. GASTOS PROGRAMABLES

Bajo este concepto se incluyen aquellos gastos que constituyen asignaciones globales a unidades de un servicio o a programas ejecutados total o parcialmente por este (puede incluir gastos de los subtítulos 21, 22 y 29).

2.1. Programas y otras transferencias corrientes

Son todos los aportes o subsidios, sin contraprestación de bienes o servicios, que no están incluidos en el concepto anterior. Incluye aportes de carácter institucional y otros para financiar gastos corrientes de instituciones públicas y del sector privado. Se incluye en el Programa Financiero la proyección del monto considerado en el flujo anual comprometido (se incluye, además, la variación de aquellos subsidios sujetos a demanda, derivados de la variación de las variables con las que se relacionan).

2.2. Prestaciones de Seguridad Social

Corresponde a los gastos por concepto de prestaciones previsionales, prestaciones de asistencia y prestaciones sociales del empleador. Del mismo modo que el punto anterior, se incluye en la proyección la variación de aquellos gastos sujetos a demanda, derivados de la variación de las variables con las que se relacionan.

3. INVERSIONES

En esta categoría se agrupan los gastos proyectados para la compra de terrenos, las iniciativas de inversión y las transferencias de capital destinadas a financiar gastos comprendidos en los dos rubros anteriores.

3.1. Compra de terrenos

Se proyectan en esta línea los gastos destinados a la compra de terrenos, incluyendo aquellos originados en programas de adquisiciones aprobados en ejercicios anteriores y que en algunos casos constituyen compromisos contractuales o programáticos.

3.2. Iniciativas de Inversión

En concordancia con lo señalado en el clasificador presupuestario, comprende los gastos en que deba incurrirse para la ejecución de estudios básicos, proyectos y programas de inversión. La materialización de estos gastos requiere previamente una evaluación en la forma que lo dispone la ley de Administración Financiera del Estado, con las excepciones que corresponda.

3.3. Transferencias de Capital

De acuerdo con el clasificador de gastos, comprende todo desembolso financiero, que no supone la contraprestación de bienes o servicios, destinado a gastos de inversión o a la formación de capital. En forma análoga con las transferencias corrientes, corresponde incluir en la proyección el monto considerado en el flujo anual comprometido en ejercicios anteriores. Siguiendo con la analogía antes señalada, se consideran en esta agrupación las variaciones del flujo anual comprometido producto de nuevas decisiones y también los nuevos subsidios autorizados por compromisos derivados de situaciones nuevas que se desea resolver.

4. OTROS GASTOS

Se considera en este acápite cualquier otro gasto no incluido en las categorías anteriores y que tenga un carácter permanente.

Cuadro R.2.1 Consolidado Sector Público: Programa Financiero por Concepto de Gastos 2023-2026

(millones de pesos 2022)

CONCEPTOS DE GASTOS		2023	2024	2025	2026
1.	GASTO DE SOPORTE	16.084.700	16.337.621	16.697.575	16.915.425
1.1	Gastos en Personal	11.685.183	11.877.860	12.133.527	12.304.764
1.2	Bienes y Servicios de Consumo	4.211.171	4.276.479	4.382.328	4.433.651
1.3	Impuestos	28.878	27.005	30.152	31.091
1.4	Adquisición de Activos no Financieros	159.467	156.277	151.568	145.919
1.4.1	Edificios	3.283	2.912	2.912	2.912
1.4.2	Vehículos	25.252	25.112	23.261	22.333
1.4.3	Mobiliarios y Otros	8.991	9.704	6.420	5.697
1.4.4	Máquinas y equipos	48.688	49.252	49.766	48.132
1.4.5	Equipos Informáticos	14.707	15.122	15.539	14.501
1.4.6	Programas Informáticos	58.236	53.866	53.360	52.034
1.4.7	Otros Activos no Financieros	310	310	310	310
2.	GASTOS PROGRAMABLES (CORRIENTE)	33.880.070	34.780.889	35.313.043	35.924.205
2.1	Gastos comprometidos por aplicación de leyes y/o convenios vigentes	22.661.391	23.304.804	23.811.542	24.327.583
2.1.1	Programas	21.456.792	22.012.012	22.562.953	23.014.998
2.1.2	Otras transferencias corrientes	1.204.598	1.292.791	1.248.589	1.312.585
2.2	Gastos nuevos y/o nuevos beneficiarios de compromisos vigentes	2.002.194	2.155.521	2.218.587	2.267.420
2.2.1	Programas	1.649.933	1.722.633	1.777.930	1.817.933
2.2.2	Otras transferencias corrientes	352.261	432.888	440.657	449.487
2.3	Prestaciones de Seguridad Social	9.216.485	9.320.565	9.282.914	9.329.201
3.	INVERSIÓN	10.342.117	10.170.988	10.318.699	9.892.830
3.1	Adquisición de Activos no Financieros Terrenos	0	0	0	0
3.2	Iniciativas de Inversión Proyectos de Arrastres Proyectos Nuevos	4.464.823	4.064.504	4.005.956	3.669.757
3.3	Transferencias de Capital	5.877.294	6.106.484	6.312.743	6.223.073
3.3.1	Gastos comprometidos por aplicación de leyes y/o convenios vigentes	5.443.106	5.475.863	5.427.347	5.174.926
3.3.1.1	Programas	3.229.659	3.251.069	3.071.840	2.932.641
3.3.1.2	Otras transferencias de capital	2.213.447	2.224.795	2.355.507	2.242.285

3.3.2	Gastos nuevos y/o nuevos beneficiarios de compromisos vigentes	434.187	630.621	885.396	1.048.147
3.3.2.1	Programas	420.861	619.768	874.544	1.037.295
3.3.2.2	Otras transferencias de capital	13.326	10.853	10.853	10.853
4.	OTROS GASTOS	2.591.010	2.564.236	2.593.755	2.708.704
4.1	Devoluciones	274	274	274	274
4.2	Compensación por daños a terceros y/o a la propiedad	4.773	4.773	4.773	4.773
4.3	Intereses deuda interna y externa	2.582.810	2.556.062	2.585.851	2.700.806
4.4	Otros gastos financieros de deuda interna y externa	3.153	3.127	2.857	2.850
4.5	Otros	0	0	0	0
5.	GASTO BRUTO PARTIDAS EOG (1+2+3+4)	62.897.896	63.853.734	64.923.073	65.441.164
6.	GASTO GOBIERNO CENTRAL PRESUPUESTARIO (*)	59.807.220	60.722.941	61.693.757	62.248.756
7.	GOBIERNO CENTRAL EXTRAPRESUPUESTARIO	10.210	5.952	3.238	1.610
8.	GOBIERNO CENTRAL TOTAL (6+7)	59.817.430	60.728.894	61.696.994	62.250.365

ANEXO

Provisiones incluidas en Programa Financiero	3.288.648	3.568.100	3.804.838	3.988.929
Proyectos de Ley en Trámite	2.780.183	3.045.336	3.271.533	3.447.013
Proyectos de Ley en Estudio	508.465	522.765	533.305	541.916

(*) El gasto del Gobierno Central Presupuestario (6.) corresponde a (5) menos las transferencias consolidables.

(**) La diferencia respecto de lo publicado en el IFP 4T 2021, corresponde a la sustitución del IF 128 por el IF 28. Este último tiene como fin corregir la estimación de gastos reportados erróneamente en "Millones de \$" en lugar de "Miles de \$".

Fuente: Dipres.

Proyectos de Ley en trámite

Cabe señalar que, en este ejercicio se incluyen los gastos asociados a Proyectos de Ley en trámite distribuidos en los conceptos expuestos anteriormente, para los cuales se prevé la ejecución de dicho gasto. No obstante, para efectos de mejor análisis se presenta en el Cuadro R.2.1, un anexo informativo que aísla la magnitud de este tipo de gastos incluidos en la Programación Financiera del Gobierno Central Total.

Aspectos metodológicos

La base de los gastos comprometidos que se utiliza en esta actualización es el programa financiero elaborado junto con el envío del Proyecto de Ley de Presupuestos para el año 2022, al que se suman nuevos compromisos de gastos derivados de Proyectos de Ley o indicaciones enviadas al Congreso en forma posterior a esa fecha, destacando la adición de mayor gasto asociado a la Pensión Garantizada Universal, Ley N° 21.419, publicada en el Diario Oficial el 31 de enero de 2022, así como la nueva estimación de gastos por intereses de acuerdo con los requerimientos de endeudamiento estimados en el último informe de Finanzas Públicas.

Respecto de la proyección de gastos comprometidos, esta combina el cumplimiento de obligaciones legales y contractuales vigentes, la continuidad operacional de los organismos públicos y supuestos de políticas públicas con efecto sobre el gasto. La aplicación de estos criterios se expresa en las siguientes definiciones operacionales:

- Las obligaciones legales, como el pago de pensiones, asignaciones familiares y subvenciones educacionales se proyectan considerando el actual valor unitario real de los beneficios (incluyendo los aumentos comprometidos en los casos en que corresponda) y las variaciones proyectadas en el volumen de beneficios entregados.
- Los gastos operacionales del sector público no suponen medidas especiales ni de expansión ni de racionalización. En cuanto a los gastos en bienes y servicios de consumo, al igual que para la inversión y las transferencias de capital, se supone una evolución de costos similar a la variación del IPC. En materia de remuneraciones, se asume la mantención real de las mismas.
- La aplicación de políticas vigentes considera el avance en metas programáticas respaldadas por la legislación o por compromisos contractuales. Del mismo modo, se supone el término de programas que han sido definidos con un horizonte fijo de desarrollo.
- Se asume en la proyección que, desde el año 2023 en adelante, entran en vigencia los Proyectos de Ley con consecuencias financieras hasta ahora presentados por el Ejecutivo al Congreso Nacional, cuyos costos se detallan en sus respectivos informes financieros (IF).
- La inversión real y las transferencias de capital se proyectan considerando los compromisos adquiridos y los arrastres de proyectos, incluyendo recursos para proyectos nuevos de acuerdo con las tasas de arrastre/nuevo estándar en el caso de los ministerios inversores, que les permitan mantener niveles de actividad regular de continuidad.
- El servicio de la deuda pública se proyecta en función de la evolución de la magnitud de esta y de las tasas de interés relevantes, tomando en cuenta, para este efecto, las condiciones financieras de la deuda vigente. La deuda pública es, a su vez, función del balance fiscal del período anterior.

RECUADRO 3. LA RUTA HACIA LA MEDICIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN CAMBIO CLIMÁTICO

Uno de los desafíos más relevantes que enfrentan las economías a nivel mundial es hacer frente y adaptarse a las consecuencias del cambio climático. La emisión de gases de efecto invernadero se asocia con un aumento sostenido en el tiempo de las temperaturas globales, lo que genera impactos negativos en el ecosistema, la sociedad, la industria y la economía, afectando directamente las finanzas públicas. En particular, en Chile el impacto del cambio climático se ha evidenciado, por ejemplo, en la mega sequía de la última década, el retroceso de los glaciares, aumentos del nivel del mar por sobre el nivel del borde costero (Rojas et al., 2019), entre otras consecuencias.

En este contexto, Chile ha abordado estos desafíos a través de la implementación de un conjunto de políticas durante la última década. Se han elaborado estrategias sectoriales de mitigación y planes de adaptación al cambio climático. Se han establecido impuestos a las emisiones de gases con efecto invernadero (Impuesto Verde) y el Estado se ha comprometido a alcanzar la carbono neutralidad al 2050. Asimismo, a nivel internacional, Chile ha presentado sus contribuciones determinadas a nivel nacional a la Comisión Marco de las Naciones Unidas en 2015. Cabe destacar que las metas asociadas a este acuerdo fueron actualizadas en 2020, aumentando sus alcances.

Poseer información detallada del gasto público en cambio climático es un insumo fundamental para la implementación de las políticas mencionadas. De hecho, dicha información permite cuantificar qué proporción del gasto público se está destinando a hacer frente y adaptarse a los efectos del cambio climático, lo que permite aproximarse informadamente a las discusiones que se realizan año a año en la elaboración de la Ley de Presupuestos respecto a esta temática. Asimismo, la identificación de este gasto permite avanzar en diseñar evaluaciones de impacto del gasto en términos climáticos. Finalmente, la generación de esta información contribuye a la transparencia fiscal, lo que permite rendir cuentas al poder legislativo, la academia y la sociedad civil.

En este contexto, desde marzo 2020, el Ministerio de Hacienda (MdH) junto a la Dirección de Presupuestos (Dipres), se encuentran trabajando con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en la elaboración de un marco fiscal para la medición del gasto público en cambio climático, haciendo uso de la amplia experiencia del PNUD en esta temática a nivel internacional. Tal como se discute en el Recuadro 1 del Informe de Finanzas Públicas del Primer Trimestre del 2021, se revisaron a cabalidad las metodologías existentes, recomendaciones de los organismos multilaterales y las experiencias de otros países en esta materia (ver Miranda et al., 2021). Paralelamente, se analizó cómo utilizar la información disponible en la Ley de Presupuestos para poder aproximarse a medir este concepto. Este análisis permitió comprender que el principal obstáculo en Chile para implementar una medición de este tipo es la naturaleza del presupuesto. En particular, el presupuesto clasifica los gastos de forma económica (tipo de gasto) y no de forma funcional (objetivo del gasto). Adicionalmente, el presupuesto tiene un nivel de agregación muy alto que no permite analizar el gasto a nivel de actividad, iniciativa o proyecto de inversión, información relevante para clasificar si un desembolso tiene relación con el cambio climático o no.

Considerando los desafíos mencionados anteriormente, se determinó avanzar en un piloto de medición del gasto público ejecutado en cambio climático. Para ello se decidió seleccionar algunos ministerios y servicios que estuvieran vinculados más evidentemente con esta temática. Además, se adoptó una definición del concepto de cambio climático internacionalmente aceptada y también definiciones de las actividades asociadas a mitigación (disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero) y adaptación (acciones para ser resilientes al cambio climático). Adicionalmente, se determinaron algunas exclusiones: primero, considerar solo el gasto asociado a actividades, iniciativas, o proyectos de inversión que contribuyen a combatir el cambio climático; segundo, no considerar el gasto asociado a personal (subtítulo 21), dada la dificultad de determinar qué parte del tiempo de los funcionarios públicos tiene relación con el cambio climático y cuáles no. Finalmente, no se hizo una distinción entre el gasto que tiene como objetivo principal el cambio climático del gasto que tiene un impacto potencial en cambio climático, pero que su objetivo no lo explícita. Si bien esto se recomienda en la literatura internacional,

en el caso de Chile la gran mayoría de las políticas públicas no han sido pensadas desde el ámbito del cambio climático, lo que hace que esta distinción no sea tan informativa en esta primera aproximación.

Uno de los aspectos claves en el desarrollo del piloto consistió en coordinar con los distintos servicios públicos un levantamiento de información con mayor nivel de detalle que la publicada en la ejecución presupuestaria. Dicho levantamiento de información es de alto costo, toda vez que los servicios deben realizar procesamientos de información adicionales a los contemplados para la elaboración de la Ley de Presupuestos. En concreto, se realizaron requerimientos institucionales a los servicios con el objetivo de recibir la información necesaria para realizar su clasificación respecto al cambio climático. Cabe destacar que los servicios cuentan con información más detallada que la existente en la Ley de Presupuestos y que existen diversas formas en las que estos servicios la organizan. En la práctica, dichas diferencias se reflejaron en el grado de dificultad de procesar y clasificar el gasto público en cambio climático.

Teniendo en consideración la dificultad de levantar información asociada a cambio climático por parte de los servicios, en un esfuerzo complementario, se decidió utilizar fuentes de información existentes sobre gasto y sobre el objetivo de este. En primer lugar, se consideró el Banco Integrado de Programas Sociales y no Sociales, que cuenta con información sobre toda la oferta programática identificable del Estado y una estimación del gasto asociado. Para el 2019, esta base cubría cerca del 50% del gasto de la Ley de Presupuestos. Del total de 687 programas, 32 estaban asociados al cambio climático, equivalente a un 0,71% del gasto de la Ley de Presupuestos de ese año. En términos de composición, estaban asociados a adaptación, y concentrados en los ministerios de Agricultura y Obras Públicas (Gráfico R.3.1). En segundo lugar, se consideró el Banco Integrado de Proyectos del Sistema Nacional de Inversiones. En términos presupuestarios, los proyectos de inversión promedian un 8% del presupuesto total. Entre 2016 y 2020 se identificaron 217 proyectos de inversión ejecutados con componentes de cambio climático, los cuales corresponden en promedio a un 0,07% del gasto de la Ley de Presupuestos. En términos de composición estaban asociados a adaptación, y concentrado principalmente en el Ministerio Obras Públicas (el Gráfico R.3.2. muestra la distribución para el 2020)

Gráfico R.3.1
Distribución gasto en cambio climático en los Programas Sociales y no Sociales 2019
(porcentaje)

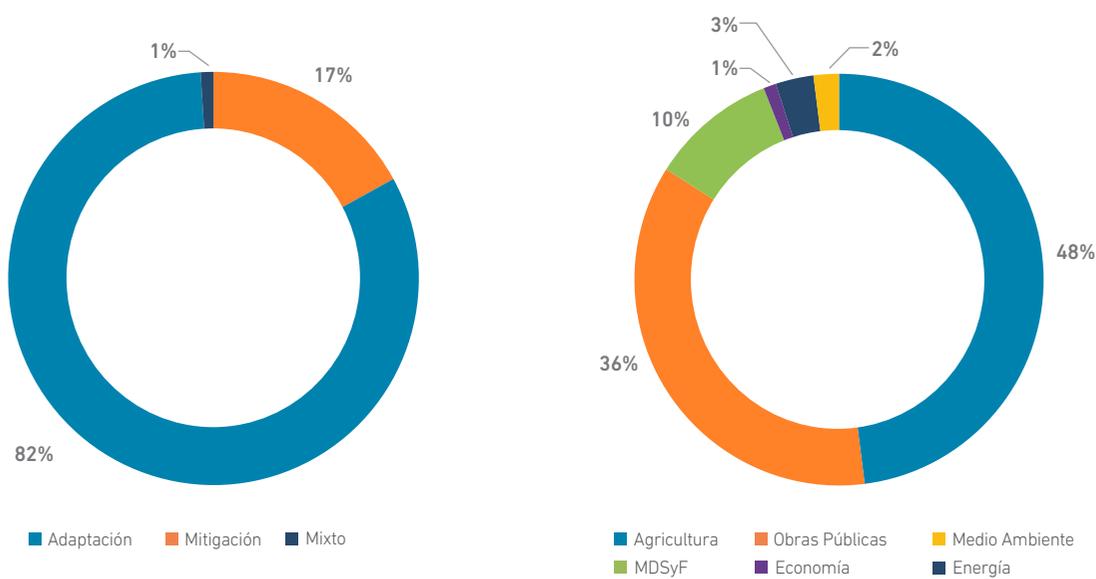
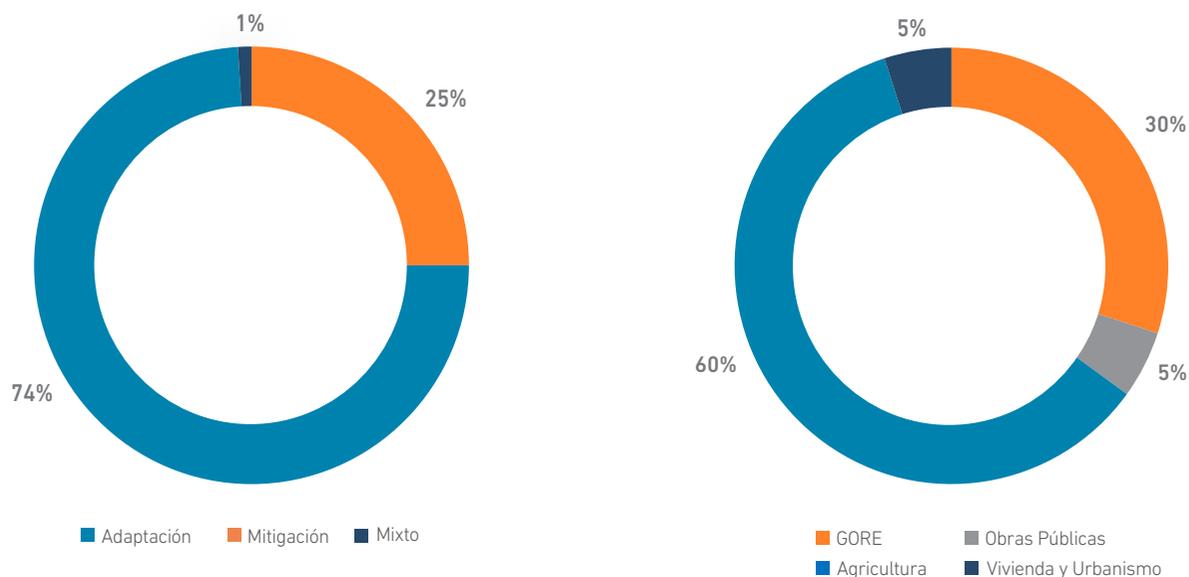


Gráfico R.3.1**Distribución gasto en cambio climático en los Programas Sociales y no Sociales 2019**

(porcentaje)

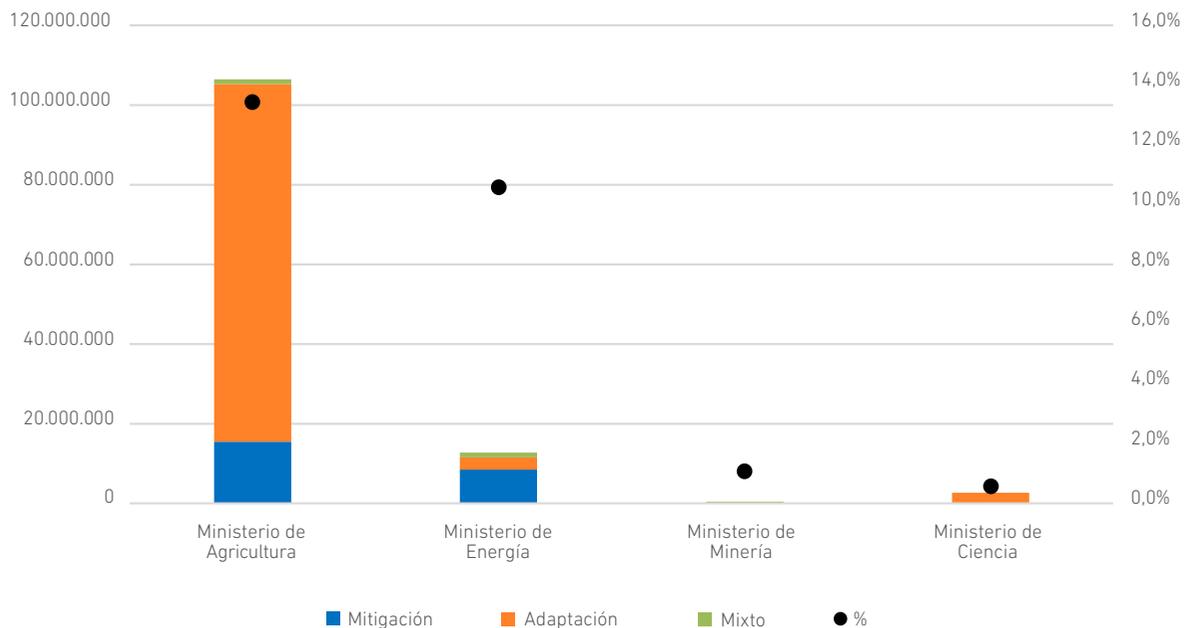


Con el fin de transparentar la aproximación metodológica utilizada en estos ejercicios y permitir que el Congreso, la sociedad civil y la academia pudiesen escrutarse el trabajo, se publicaron estos análisis como Notas de Investigación del Departamento de Estudios de la Dipres (Córdova et al., 2021a,b). Más aún, el artículo 16, numeral 12 de la Ley de Presupuestos del año 2022 compromete el reporte del gasto presupuestario en esta materia sobre la base de la revisión de la oferta programática y de las iniciativas de inversión del año anterior. Esto es consistente con el artículo 37 del "Proyecto de Ley Marco de Cambio Climático" que mandata a la Dipres en conjunto con el Ministerio de Desarrollo Social y Familia y el Ministerio de Medio Ambiente en la publicación de la inversión climática.

En suma, el piloto de medición del gasto ejecutado de los servicios junto con el análisis de la oferta programática y de las iniciativas de inversión permitió extraer una serie de aprendizajes cualitativos acerca de la implementación de este tipo de políticas. Dichos aprendizajes fueron documentados en una Guía para la Identificación del Gasto Público en Cambio Climático que contiene todos aquellos aspectos metodológicos fundamentales para poder identificar actividades asociadas a cambio climático y hacer el vínculo con presupuesto.

Posteriormente, en línea con las recomendaciones internacionales, se decide analizar la información de gasto como parte del proceso presupuestario. Este análisis permite tomar en consideración que la composición del gasto ejecutado dentro de cada ministerio puede variar de año en año. En concreto, desde mayo de 2021, dentro de la elaboración de la Ley de Presupuestos 2022, la Dipres comenzó a realizar un piloto de identificación del gasto público en cambio climático con los Ministerios de Agricultura (Comisión Nacional de Riego y Corporación Nacional Forestal), Energía, Minería y Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, los que están asociados a actividades de mitigación y adaptación.

Gráfico R.3.3
Estimación gasto público en cambio climático en la Ley de Presupuestos 2022
 (miles de pesos 2022 y porcentaje)



El Gráfico R.3.3 presenta los resultados de este análisis. Del total del presupuesto asignado para las instituciones analizadas de Agricultura, un 13% tenía relación con el cambio climático. A su vez, esta cifra está en torno al 10% para el Ministerio de Energía, mientras que en los casos de Minería y Ciencias alcanza el 1% y 0,6%, respectivamente. Este ejercicio cubre solo el 2,19% del presupuesto de la nación y no incluye el gasto asociado al subtítulo 21. El gasto en Agricultura es principalmente en adaptación, el de Energía en mitigación y el de Minería y Ciencias es mixto. Es relevante notar que en el caso del Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación se logra identificar una pequeña proporción relacionada a cambio climático en la elaboración de la Ley de Presupuestos a pesar de que, es esperable que haya un mayor nivel de gasto en un ministerio de esta naturaleza. La cifra revela que tanto en este ministerio como en otros, existen asignaciones presupuestarias que no tienen una descripción específica, cuyos fines se determinan a nivel de cada ministerio una vez que se confirma el presupuesto. Esto refleja en parte la dificultad que existe de medir el gasto público en cambio climático con la estructura presupuestaria actual.

A partir del trabajo colaborativo del MdH, Dipres y el PNUD, se ha generado importantes aprendizajes y recomendaciones en esta materia. En primer lugar, la estructura presupuestaria es el principal desafío al momento de realizar clasificaciones funcionales. Por tanto, existe espacio para mejorar la forma como se estructura el presupuesto de la nación. En línea con lo sugerido por la Comisión Asesora Ministerial para Mejorar la Transparencia, Calidad y el Impacto del Gasto Público, se podrían establecer ejes temáticos que determinarán el gasto en términos funcionales más que por partida.

En segundo lugar, existen fuentes de información, relacionadas con la evaluación pública, que son relevantes de explotar tanto en términos de cambio climático como de otras mediciones de gasto funcional (transversal) como son, el Banco de Programas Sociales y no Sociales y el Banco Integrado de Proyectos del Sistema Nacional de Inversiones. En este contexto, se podría incluir explícitamente criterios que vinculen los elementos climáticos con la evaluación de programas como también en la priorización de las inversiones. En la actualidad, la mayor parte de estos, que se identifican asociados al cambio climático, no lo tienen como objetivo principal, sino que se desprende a partir de su descripción.

En tercer lugar, desde una perspectiva metodológica, es un desafío establecer un marco conceptual práctico que permita lidiar con la subestimación que se produce en el gasto por no incluir el subtítulo 21, y con la sobreestimación proveniente de asignar grandes ítems presupuestarios que, estando ligados a cambio climático, pueden tener como propósito principal otra actividad.

En cuarto lugar, para la toma de decisiones es relevante saber tanto, cuánto se gasta para combatir el cambio climático, como, cuánto se gasta en actividades que podrían profundizar los efectos del cambio climático como son los subsidios a los combustibles fósiles. El contar con información completa puede ayudar a que la autoridad posea todos los elementos necesarios para la toma de decisiones.

En quinto lugar, se sugiere ampliar el piloto a otros ministerios relevantes como Obras Públicas, Vivienda y Transporte. Por su parte, se puede considerar también, ampliar el análisis a los gobiernos subnacionales y a las empresas públicas. Finalmente, se debe considerar que el gasto público es solo una parte de cómo se enfrenta el desafío del cambio climático. Por tanto, se requiere incluir al sector privado en el análisis.

El liderazgo del Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos en la medición del gasto público en cambio climático es fundamental para poder contar con información fidedigna para la toma de decisiones de los hacedores de políticas. Los ejercicios y aproximaciones metodológicas realizadas sugieren que existen espacios de mejora para afinar los indicadores. Por lo pronto, proveer de esta información al poder legislativo, la sociedad civil y la academia ayuda a promover la transparencia fiscal y que entre todos los agentes se procuren nuevas formas de abordar los desafíos climáticos que afectan a la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

Comisión Asesora Ministerial para Mejorar la Transparencia, Calidad y el Impacto del Gasto Público (2021) Lineamientos para considerar en una Reforma Presupuestaria. Disponible en: <http://bibliotecadigital.dipres.gob.cl/handle/11626/17633?show=full>

Córdova F., Galaz S., Gamboni C., Miranda Á., Palomo L. (2021), Nota de Investigación: Gasto Público en Cambio Climático 2019: Una aproximación metodológica. Disponible en: http://www.dipres.cl/598/articles-225824_doc_pdf.pdf

Córdova F., Galaz S., Miranda Á., Palomo L. (2021), Nota de Investigación: Gasto en Cambio Climático en la Inversión Pública: Una aproximación metodológica. Disponible en: http://www.dipres.gob.cl/598/articles-250350_doc_pdf.pdf

Dirección de Presupuestos (2021), Informe de Finanzas Públicas, Primer Trimestre 2021. Disponible en: http://www.dipres.cl/598/articles-221795_Informe_PDF.pdf

Miranda, Á., Guastavino, C., Belmar, C., Gamboni C. (2021) Consideraciones prácticas para implementar procesos de clasificación de gasto público transversal: Una aplicación para el cambio climático. Disponible en: http://www.dipres.gob.cl/598/articles-260796_doc_pdf.pdf

Rojas M., P. Aldunce, L. Farías, H. González, P.A. Marquet, J. C. Muñoz, R. Palma-Behnke, A. Stehr y S. Vicuña (editores) (2019). Evidencia científica y cambio climático en Chile: Resumen para tomadores de decisiones. Santiago: Comité Científico COP25; Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación. Disponible en: <https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2020/03/Resumen-para-tomadores-de-decisiones.pdf>

RECUADRO 4. MODIFICACIONES A LA LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL

A partir de 2001 la política fiscal chilena se ha guiado por una regla basada en un Balance Cíclicamente Ajustado (BCA), también conocida como regla de Balance Estructural (BE), cuya metodología se encuentra normada en el Decreto Exento N° 416, de 2021, del Ministerio de Hacienda¹. Esta regla consiste en fijar una meta sobre el BE del Gobierno Central y el nivel de gasto compatible con dicha meta. Este se calcula considerando los ingresos de largo plazo de la economía, esto es, aislando de los ingresos fiscales el componente transitorio, que se asocia al ciclo de la economía y al ciclo del precio del cobre. De esta forma, la determinación del gasto público depende de las condiciones estructurales de la economía, sin considerar *shocks* de carácter transitorio que pueden alterar la trayectoria de mediano y largo plazo de los ingresos fiscales.

Uno de los hitos más importantes de los últimos años, en materia de responsabilidad fiscal, fue la publicación de la Ley N° 20.128² de 2006, sobre Responsabilidad fiscal, que consideró una serie de reformas relevantes al sistema de gestión de recursos públicos. Esta ley estableció, entre otros temas, que cada nueva administración tiene la obligación legal de fijar las bases de su política fiscal dentro de los primeros 90 días de su mandato, junto con incorporar estimaciones anuales del BE en el programa financiero; la creación del Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) y del Fondo de Estabilidad Económica y Social (FEES)³.

Este contexto institucional ha llevado a que nuestro país se caracterice por mantener una gestión financiera del Estado responsable y ordenada, lo que ha contribuido a alcanzar un desarrollo económico y social sostenido por más de veinte años. Asimismo, el manejo responsable de las finanzas públicas ha permitido también generar ahorros en períodos de mayor crecimiento económico, y así contar con mayores recursos para enfrentar los distintos episodios de crisis a través de una política fiscal contracíclica.

No obstante, en los últimos años la situación fiscal ha mostrado un deterioro importante, lo que se refleja en un balance fiscal efectivo del Gobierno Central que ha sido deficitario por un período de casi una década. Esta situación se acrecentó con la crisis económica y sanitaria a raíz del Covid-19, que requirió un impulso fiscal significativo, conduciendo a un empeoramiento del déficit total y estructural entre 2019 y 2021, de 4,8 puntos porcentuales (p.p.) del PIB y de 10,0 p.p. del PIB; respectivamente. Por otro lado, la deuda bruta del Gobierno Central finalizó 2021 en 36,0% del PIB, situándose en niveles no observados desde 1991 (37,4% del PIB). En este sentido, el Consejo Fiscal Autónomo (CFA), en su Informe sobre el Ejercicio de sus Funciones y Atribuciones⁴ (2021 a), alertó que, de no realizarse una consolidación en el futuro cercano, ya sea por el lado del gasto o de los ingresos fiscales, en pocos años la deuda neta podría llegar a niveles incompatibles con la sostenibilidad de las finanzas públicas⁵.

Considerando lo anterior, con el fin de seguir robusteciendo nuestra institucionalidad fiscal, en septiembre de 2021 se presentó el Proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal⁶, que considera las recomendaciones de diversos organismos⁷, entre estos, del CFA⁸, con la finalidad de complementar y modernizar los instrumentos disponibles

1 Ver: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1164983&idParte=10267900>

2 Ver: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=253645>

3 El Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) y el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES), fueron constituidos a fines de 2006 y principios de 2007; respectivamente. Más información en: <https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-21941.html>

4 Disponible en: <https://www.cfachile.cl/publicaciones/informes-del-cfa>

5 En este informe muestran que, sin una reversión significativa de las medidas transitorias de la pandemia en 2022 y de efectuarse una reducción lenta del déficit estructural para los años posteriores, la deuda neta podría alcanzar niveles en torno a 100% del PIB en un horizonte de 15 años. Ver Informe al Congreso N° 5, en: <https://www.cfachile.cl/publicaciones/informes-del-cfa>

6 Proyecto de Ley que modifica la Ley 20.128, sobre responsabilidad fiscal (Mensaje 188-369). Este proyecto se encuentra actualmente en el senado en segundo trámite constitucional [Boletín 14.615-05].

7 Diferentes instituciones han resaltado la necesidad, por ejemplo, de un ancla de deuda. Entre estos, el Consejo Fiscal Autónomo través de sus diversas publicaciones, la OCDE (2021) y el FMI (2019).

8 En respuesta la solicitud del Ministerio de Hacienda sobre asesoramiento en materias relativas al fortalecimiento de la regla e institucionalidad fiscal, particularmente, de recomendaciones para mejorar el diseño actual de la regla fiscal, tanto institucional como metodológicamente el CFA desarrolló el Informe para el fortalecimiento de la regla fiscal: ancla de deuda, cláusulas de escape y mecanismos de corrección, donde realizó una revisión exhaustiva de literatura sobre las materias señaladas y una recopilación de experiencia internacional. Donde, entre otros, recomendó establecer una regla dual de deuda neta y balance estructural para Chile.

para cuidar las finanzas públicas, apoyando así una senda de recuperación fiscal sostenible que permita generar ahorros para eventuales crisis, estabilidad económica para las familias y asegurar el financiamiento para futuras políticas fiscales, entre otros.

I. REGLAS FISCALES Y REGLA DE DEUDA: CONCEPTOS Y SITUACIÓN ACTUAL

Las reglas fiscales son limitaciones sobre la política fiscal que se establecen con el objetivo de aumentar la credibilidad del compromiso con la disciplina fiscal (Gbohoui y Medas, 2020). Estas se definen a través de límites numéricos sobre uno o más agregados presupuestarios, como el balance fiscal, la deuda pública, el gasto y/o los ingresos. No obstante, su diseño e implementación difiere ampliamente entre países, dada su motivación, objetivos específicos e institucionalidad.

A su vez, las reglas pueden tener distintos objetivos. Estas típicamente buscan contener incentivos y presiones a caer en déficits fiscales por un tiempo prolongado, particularmente en períodos de bonanza. Asimismo, se utilizan para asegurar la responsabilidad y sostenibilidad fiscal —por ejemplo, fijando niveles prudentes de déficits fiscales y deuda pública—, así como también para estabilizar los ciclos económicos, disminuyendo la prociclicidad de la política fiscal y/o promoviendo su contraciclicidad.

Respecto de las reglas de deuda, estas consisten en imponer un ancla o techo para la deuda pública, usualmente expresada como porcentaje del PIB. Este tipo de regla tiene como objetivo lograr la convergencia a una meta de deuda sostenible, y se caracteriza por ser relativamente fácil de comunicar. Algunos países que la aplican son Austria, Bélgica, Irlanda y Dinamarca, entre otros.

En cuanto a la experiencia internacional⁹, esta muestra que la implementación de reglas fiscales ha aumentado continuamente a partir de la década de los 90. Así, si bien en 1985 sólo 6 países contaban con reglas fiscales, para finales de 2021, este número aumentó a 105, siendo las reglas de balance y de deuda las más habituales. En el caso particular de los países con regla de deuda, en tanto, destaca que desde los 90, ha habido un aumento significativo en el número de países que la incluyen en su marco fiscal. En efecto, mientras que en 1990 sólo 2 países contaban con una regla de deuda (Luxemburgo y Malasia), en 2021 esta cifra aumentó a 85. Cabe destacar que los primeros países en implementar una regla de deuda fueron las economías avanzadas. Por otro lado, desde 1998 en adelante, países emergentes y de bajos ingresos comenzaron a implementarlas, y han aumentado su uso con una tendencia similar desde entonces. Así, para el año 2021, 23 países avanzados, 32 países emergentes, y 30 países de bajo ingreso cuentan con una regla de deuda.

Además, cabe destacar que a 2021, la mayoría de los países contaban con 2 o 3 reglas fiscales simultáneamente¹⁰. En este sentido, según Davoodi et al. (2022 b), la combinación más común de reglas fiscales ha sido una regla de deuda junto con una de gasto y/o de balance. De esta forma, cerca del 70% de los países con regla fiscal, tienen una regla de deuda combinada con un límite operacional de agregados presupuestarios anuales, como son las reglas de gasto o de balance.

En cuanto a sus resultados, la literatura muestra que el uso de reglas fiscales contribuye a reducir o evitar un aumento sostenido de la deuda pública. En efecto, David, Goncalves y Perrelli (Forthcoming) encuentran que, en promedio, los gobiernos reaccionan frente a aumentos en la deuda y en los gastos por intereses ajustando el balance primario, de modo que los ratios de deuda-PIB disminuyan y se estabilicen luego de un *shock* en la deuda o en el servicio de la deuda. Además, encuentran que, en países con reglas de deuda, saltos en la deuda conducen a un endurecimiento aún mayor de los balances primarios. Así, los autores concluyen que países que cuentan con una regla de deuda generalmente han logrado revertir un salto en la deuda pública significativamente más rápido que otros países. Por su parte, Aaskoven y Wiese (2019) concluyen que este efecto es mayor cuando las reglas

⁹ De acuerdo con datos del FMI (Davoodi et al. (2022 a)). Esta base de datos contiene una muestra de 106 países, y abarca el período entre 1985 y 2021.

¹⁰ Si bien, los primeros países en implementar reglas fiscales fueron las economías avanzadas, desde fines de los 90, tanto países emergentes, como de bajos ingresos, comenzaron a adoptarlas. (Davoodi et al. (2022 b)).

de deuda están integradas en un marco institucional nacional más estricto¹¹. No obstante, también hay literatura que encuentra efectos negativos. En esta línea, Jalles (2018) encuentra que el uso de reglas de deuda reduce el grado de contracíclicidad de la política fiscal, particularmente en economías desarrolladas, encontrando además un efecto similar ante el uso de cláusulas de escape.

Por otro lado, cabe destacar que, en algunos casos, el uso de reglas fiscales puede tener efectos no buscados y no deseados, en la medida que su diseño no sea el adecuado. Por ejemplo, bajo una regla de deuda con una meta definida como porcentaje del PIB, el ratio deuda/PIB tenderá a bajar en ciclos positivos de actividad sólo por efecto denominador, generando así espacio para aumentar el nivel de deuda —a través de un mayor gasto— sin eludir la meta definida. No obstante, es importante considerar que la imposición de un techo o nivel prudente tiene un significado muy distinto al de una meta, aunque en la práctica esto no necesariamente se ha verificado (CFA, 2021 a). En este sentido, definir una meta puede generar un problema del “imán”, al ponderar de igual forma desviaciones positivas o negativas del valor definido como meta. Por el contrario, al hablar de techo o nivel prudente se señala implícitamente que, en circunstancias normales, las fuerzas fiscales subyacentes (de mediano o largo plazo) debiesen mantener el nivel de deuda alejado de dicho nivel prudente, en el nivel de deuda objetivo referencial (CFA, 2021).

Finalmente, y en línea con lo señalado previamente, algunos países cuentan con más de una regla fiscal, lo que podría potenciar y fortalecer su compromiso de sostenibilidad con las finanzas públicas. En particular, existe literatura donde se señala que un buen diseño del marco fiscal debe estar compuesto por una regla operacional —regla de balance, de gastos o de ingresos— complementada con un ancla fiscal (Eyraud et al., 2018 y OCDE, 2015). Así, de acuerdo con Eyraud et al. (2018), y como se señala en CFA (2021 b), el ancla fiscal —típicamente el ratio deuda-PIB— provee una guía para las expectativas fiscales de mediano plazo, y no debiese ser directamente restrictiva para los presupuestos anuales. Por el contrario, una regla operacional, que está pensada para un horizonte de corto plazo, debiera establecer alguna restricción para los presupuestos anuales y estar estrechamente vinculada al ancla fiscal.

II. OBJETIVOS DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley que modifica la Ley N°20.128, sobre Responsabilidad Fiscal, tiene por objetivo:

1. Dotar a la regla fiscal de un ancla explícita en la Posición Financiera Neta (PFN) del Gobierno Central

Determinar una meta explícita de PFN y la gestión esperada en política de activos, lo que, a su vez, conlleva revelar una meta implícita para la deuda bruta y la acumulación de activos, utilizando como herramienta instrumental, para alcanzar dicha meta, los resultados de BE esperados para los años de gestión del gobierno.

2. Permitir una mayor flexibilidad a la institucionalidad fiscal durante etapas de estrés.

Después de más de una década donde los distintos gobiernos han invocado cláusulas de escape *de facto* en más de una ocasión¹², la crisis del Covid-19 ha destacado la necesidad de introducir un esquema que permita incurrir en desvíos de las metas, cuando las condiciones económicas y sociales lo justifiquen.

3. Regular de forma clara los eventuales desvíos de la regla fiscal definida, así como su posterior recuperación.

Introducir la posibilidad de desvíos justificados en el cumplimiento de la meta también exige incluir criterios preestablecidos que permitan abarcar el mayor número de eventos inesperados posibles, pero manteniendo

11 Por ejemplo, que el marco institucional esté definido en una ley o en la constitución en lugar de que sea un acuerdo político, o que exista una institución independiente que monitoree el cumplimiento de la regla, entre otros.

12 Para un mayor detalle sobre episodios de desvíos de la meta del BCA ver el Recuadro 3. Cláusulas de escape, experiencia internacional y desafíos para Chile en el contexto del robustecimiento de la institucionalidad fiscal del IFP 2T21.

principios únicos y compartidos, que den real sustento a las desviaciones. Adicionalmente, se establece la obligación de declarar, de manera transparente, la senda necesaria a cumplir, en caso de que se traspase los años de la administración de un gobierno, para retomar los niveles de PFN que se tenían como objetivo.

4. Proporcionar una mayor transparencia a la institucionalidad fiscal del país.

La experiencia nacional e internacional indica que una regla será efectiva sólo si su cumplimiento es creíble por el resto de los actores relevantes¹³. En este sentido, contar con una regla fiscal que cumpla con ser creíble, prudente y comprensible, manifiesta un compromiso de los gobiernos con la disciplina fiscal y, de esta forma, actúa como una señal frente a los mercados públicos y financieros (Horne, 1991) Asimismo, la evidencia muestra que un mayor nivel de desarrollo institucional favorece la efectividad de las reglas fiscales¹⁴. Por lo tanto, mejorar la institucionalidad fiscal del país al aumentar la exigencia de transparencia en las cifras fiscales fortalecería la confianza en la regla fiscal y su efectividad.

5. Brindar un mayor sistema de control y seguimiento a la regla fiscal.

Obligación de reportar con mayor frecuencia y en mayor detalle las metas y avance hacia las mismas por parte de cada administración, permitiendo un mayor control ciudadano respecto del cumplimiento de los objetivos de mediano plazo, y del eventual impacto en sostenibilidad que las acciones de un gobierno tendrán en el futuro.

III. PROPUESTAS DEL PROYECTO DE LEY:

Para cumplir con los objetivos antes mencionados, el Proyecto de Ley propone:

- **Implementación de una Regla dual :**

Se complementa la regla de BE con metas de deuda pública. De esta manera, se conserva el foco en un objetivo de BE, pero con justificación explícita de sostenibilidad fiscal.

Para esto, el Presidente de la República, dentro de los 90 días siguientes a la fecha en que asuma sus funciones, mediante decreto supremo expedido por intermedio del Ministerio de Hacienda, establecerá las bases de la política fiscal que se aplicarán durante su administración, con un pronunciamiento explícito acerca de las implicancias y efectos que tendrá su política sobre el BE, y de la PFN que se proyecta para el período de su administración, así como de su política de activos.

- **Publicación estimaciones mediano plazo:**

Conjuntamente con la dictación del decreto mencionado anteriormente, o sus modificaciones, el Ministerio de Hacienda deberá publicar en su página web un documento metodológico que especifique de qué modo los resultados de BE comprometidos durante esa administración permitirán alcanzar la PFN esperada para el término de la misma, así como la estimación más probable de PFN en un plazo de al menos 10 años desde su dictación.

Además, el CFA deberá emitir una opinión fundada acerca de la conveniencia de las metas formuladas en los decretos mencionados previamente para la sostenibilidad fiscal, en el marco de sus potestades legales.

- **Evaluación de Metas de Política Fiscal:**

Se incorpora la obligación de informar el cumplimiento de las metas de política fiscal en la mitad y hacia el final del período de cada administración.

¹³ Ver por ejemplo Ter-Minassian (2010); FMI (2021).

¹⁴ Ver Cerda et al, próximamente; Bergman y Hutchison (2015).

Al cumplirse dos años desde que haya asumido sus funciones, y 60 días antes de terminar el período presidencial, el Ministro de Hacienda deberá informar a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos del Congreso Nacional y al CFA acerca del cumplimiento de las metas, a través de un documento metodológico de las mismas características al señalado anteriormente.

• **Cláusulas de escape:**

Formalizar y regular un procedimiento para los casos en que sea necesario desviarse de las metas de política fiscal, estableciendo cláusulas de escape.

Así, cuando la política fiscal se desvíe de lo que se haya establecido originalmente, el Presidente de la República deberá dictar las modificaciones necesarias. En el caso de que esta modificación se deba al efecto de eventos transitorios, ajenos al accionar propio de la administración, nacionales o internacionales, que ocasionen un grave deterioro en el potencial de la actividad económica y en el empleo, y que deban ser enfrentados con un desembolso de recursos fiscales más allá del que permitan los objetivos de BE y PFN, la modificación al decreto deberá indicar el plazo máximo por el cual se desviará de los objetivos de BE y PFN, junto con señalar los mecanismos de corrección y convergencia a ser utilizados para alcanzar una situación fiscal equilibrada.

A su vez, el CFA podrá emitir su opinión, cuando considere que se producen los eventos indicados previamente, que ameriten la modificación del decreto original.

• **Informes Financieros (IF):**

Elevar a rango legal la obligación de elaborar los Informes Financieros (IF) de proyectos de ley e indicaciones, ordenando la publicación de aquellos y de sus fuentes.

Así, la Dipres deberá elaborar los IF de los proyectos de ley que el Presidente de la República presente a tramitación legislativa en el Congreso Nacional. Estos IF deberán contener una exposición precisa y clara acerca de los gastos o disminución de ingresos fiscales que pudiere importar la aplicación de las normas del proyecto que acompaña durante el primer año presupuestario de vigencia y por todo el período comprendido en el programa financiero, y la fuente de los recursos que la iniciativa demande, cuando corresponda. Asimismo, cada indicación presentada por el Presidente de la República durante la tramitación de los proyectos de ley, que implique un nuevo gasto, una disminución de ingresos fiscales o alguna variación sobre lo informado con anterioridad, deberá ser acompañada con un nuevo IF, o bien con un IF complementario o sustitutivo, según corresponda.

• **Modificaciones a la Ley N° 21.148, que crea al CFA:**

- El CFA podrá evaluar y monitorear el cálculo del ajuste cíclico efectuado por la Dipres no sólo para el año en ejecución y el presupuestado, sino también para aquellos comprendidos en el programa financiero de mediano plazo.
- Se faculta al CFA para evaluar y monitorear las proyecciones del balance efectivo, la deuda pública y el uso de activos financieros, para el año en ejecución, el presupuestado y aquellos comprendidos en el programa financiero de mediano plazo.
- Se modifican los meses en que el Consejo debe exponer ante la Comisión Especial Mixta de Presupuestos sobre el ejercicio de sus funciones y atribuciones.
- En caso de que el Consejo solicite información a la Dipres —para el adecuado cumplimiento de sus funciones—, se mandata a esta última para que la entregue, sea que se encuentre en su poder o pueda construirse a partir de los antecedentes que dicho servicio mantenga.
- Se regulan las sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo, disponiendo, además, que el Ministerio de Hacienda y la Dipres sólo deben estar presentes en las sesiones ordinarias, junto con realizar otras adecuaciones formales.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

El empeoramiento de la situación fiscal en los últimos años, que se vio acrecentado por la reciente crisis del Covid-19, resalta la necesidad de tomar medidas para asegurar la sostenibilidad fiscal.

En este sentido, el Proyecto de Ley que modifica la Ley N° 20.128, sobre Responsabilidad Fiscal, considera las recomendaciones de diversos organismos en esta materia y fortalece la institucionalidad de la regla fiscal al incorporar elementos que potencian su flexibilidad, transparencia, rendición de cuentas, monitoreo y compromiso con la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Así, su objetivo es apoyar una recuperación fiscal sostenible —permitiendo generar ahorros para eventuales crisis—, promover la estabilidad económica para las familias y facilitar el financiamiento para futuras políticas fiscales, entre otros.

V. REFERENCIAS

- Alberola, E., Kataryniuk, I., Melguizo, Á., y Orozco, R. (2018). Fiscal policy and the cycle in latin america: the role of financing conditions and fiscal rules. *Ensayos sobre Política Económica*, 36(SPE85):101–116.
- Bergman, U. M. y Hutchison, M. (2015). Economic stabilization in the post-crisis world: are fiscal rules the answer? *Journal of International Money and Finance*, 52:82–101.
- Cerda, R., Gamboni, C., García, N. Montero, R. Forthcoming. “Fiscal Variables and Economic Cycles, the role of Fiscal Rules”
- Combes, J.-L., Minea, A., y Sow, M. (2017). Is fiscal policy always counter-(pro-) cyclical? the role of public debt and fiscal rules. *Economic Modelling*, 65:138–146.
- Consejo Fiscal Autónomo (2021, a). Informe del Consejo Fiscal Autónomo sobre el Ejercicio de sus Funciones y Atribuciones: Presentación a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos.
- Consejo Fiscal Autónomo (2021, b). Informe del Consejo Fiscal Autónomo para el fortalecimiento de la regla fiscal: ancla de deuda, cláusulas de escape y mecanismos de corrección.
- Davoodi, H., Elger, P., Fotiou, A., Garcia-Macia, D., Lagerborg, A., Lam, R., & Pillai, S. (2022 a). Fiscal Rules Dataset: 1985-2021. International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Davoodi H.R., P. Elger, A. Fotiou, D. Garcia-Macia, X. Han, A. Lagerborg, W.R., Lam & P. Medas. (2022 b). Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance during the COVID-19 Pandemic. IMF Working Papers, (2022/011).
- Decreto exento 416, que modifica y fija texto refundido del decreto exento N° 145, de 17 de mayo de 2019, del Ministerio de Hacienda, que aprueba metodología, procedimiento y publicación del cálculo del balance estructural, en la forma que indica y deroga decretos exentos N°s. 329, de 6 de agosto de 2021 y 346, de 13 de agosto de 2021, ambos del Ministerio de Hacienda.
- Eyraud, Lucas, V. Lledó, P. Dudine y A. Peralta. (2018). “How to select fiscal rules: a primer”. IMF How To Notes, 9.
- FMI (2019). Enhancing Chile’s Fiscal Framework. Lessons from Domestic and International Experience.
- FMI (2021) Monitor fiscal de octubre 2021.
- Guerguil, M., Mandon, P., y Tapsoba, R. (2017). Flexible fiscal rules and countercyclical fiscal policy. *Journal of Macroeconomics*, 52:189–220.

- Gbohoui, W., y Medas, P. (2020). Fiscal Rules, Escape Clauses, and Large Shocks. IMF Fiscal Affairs.
- Hatchondo, J. C., Martinez, M. L., & Roch, M. F. (2012). Fiscal Rules and the Sovereign Default Premium. International Monetary Fund.
- Horne, M. J. (1991). Indicators of fiscal sustainability. International Monetary Fund.
- Jalles, J. T. (2018). Fiscal rules and fiscal counter-cyclicality. Economics Letters, 170, 159-162.
- Kopits, M. G., & Symansky, M. S. A. (1998). Fiscal Policy Rules. International Monetary Fund.
- Ley 20.128, Sobre Responsabilidad Fiscal.
- Ley 21.148, Crea el Consejo Fiscal Autónomo.
- Mensaje 188-369 de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un Proyecto de Ley que modifica la Ley 20.128, sobre Responsabilidad Fiscal.
- Mensaje 426-369 de S.E. el Presidente de la República con el que formula indicaciones al Proyecto de Ley que modifica la Ley 20.128, sobre Responsabilidad Fiscal.
- OCDE. (2015). "Achieving prudent debt targets using fiscal rules". Policy Note No. 28.
- OECD (2021). OECD Economic Surveys: Chile 2021, OECD Publishing, Paris.
- Ter-Minassian, T. (2010). Preconditions for a successful introduction of structural fiscal balance-based rules in Latin America and the Caribbean: a framework paper. Inter-American Development Bank Discussion Paper, 157.

RECUADRO 5. COMISIÓN NACIONAL DE EVALUACIÓN Y PRODUCTIVIDAD Y AJUSTES REGLAMENTARIOS AL SISTEMA DE EVALUACIÓN

El sistema de evaluación de programas e instituciones chileno ha intentado permanentemente adaptarse al contexto vigente en cada momento y así lograr contribuir de manera oportuna a la formulación del presupuesto. Estos esfuerzos se reflejan en el reconocimiento que hace la OCDE en 2021 señalando que el sistema chileno es avanzado, robusto y bien establecido para obtener información sobre desempeño de servicios y programas¹. Sin embargo, de su visita y posterior análisis realizado entre 2018 y comienzos de 2019, el equipo de la OCDE concluyó que el sistema chileno era todavía altamente centralizado, con una participación limitada de los ministerios sectoriales, el Congreso y otros actores relevantes. Además, consignó que la evaluación de programas debía complementarse a fin de ampliar su cobertura y que existía una falta de conexión entre el proceso de evaluación ex ante y ex post. Finalmente, la evaluación también daba cuenta de la ausencia de un mecanismo formal para considerar los resultados de las evaluaciones en el proceso presupuestario.

Dicho diagnóstico no fue una sorpresa, toda vez que el vínculo oportuno y efectivo entre la evaluación y la formulación del presupuesto es uno de los mayores y más frecuentes desafíos que enfrentan los sistemas de evaluación y monitoreo. Con todo, la robusta agenda social comprometida por el Estado chileno hacia finales de 2019 y los inicios de la pandemia en el primer trimestre de 2020, abrieron espacio para realizar ajustes al proceso de evaluación y formulación presupuestaria que permitieran allegar recursos a las nuevas prioridades².

Para materializar este renovado esfuerzo de vinculación al proceso presupuestario fue necesario realizar cambios en los procesos, ajustar metodologías y modificar el calendario presupuestario. A su vez, se hizo imprescindible coordinar y homologar los procesos de monitoreo de programas sociales, responsabilidad de la Subsecretaría de Evaluación Social (SES), con los de los programas no sociales, responsabilidad de la Dipres. Dicho esfuerzo permitió en 2020 contar con información oportuna para la elaboración del presupuesto y facilitó una articulación más coherente entre los procesos de evaluación ex ante y ex post de programas.

Habida cuenta de los aprendizajes logrados y de la madurez institucional alcanzada gradualmente, en el primer semestre de 2021 se inició la redacción de propuestas de ajustes a los reglamentos que rigen el sistema. Esto dio pie a tres nuevos reglamentos:

- N° 1.510 del 30 agosto de 2021, del Ministerio de Hacienda y que "Crea la Comisión Asesora Nacional de Evaluación y Productividad" (publicado en diciembre de 2021)³.
- N° 5 de 16 de noviembre de 2021, del Ministerio de Desarrollo Social y Familia y que "Aprueba reglamento que fija criterios y procedimientos para la determinación de los programas que se clasificarán dentro del gasto público social y que regula las evaluaciones e informes de recomendaciones y de seguimiento de programas sociales" (en trámite en la Contraloría General de la República).
- N° 2.068 de 19 de noviembre de 2021, del Ministerio de Hacienda y que "Aprueba el reglamento para el funcionamiento del Sistema de Evaluación de Programas e Instituciones Públicas establecido en el artículo 52 del Decreto Ley N° 1.263, Orgánico de Administración Financiera del Estado" (en trámite en la Contraloría General de la República).

El primero de estos decretos, que creó la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP), busca generar una instancia que pueda entregar orientaciones sobre el sistema de evaluación como un todo, con perspectiva e

1 Chile: Review of DIPRES' programme evaluation system <https://bit.ly/3IDeUpJ>

2 Ver detalle en "Evaluación y formulación del presupuesto 2021" (Dipres 2021) disponible en <https://bit.ly/3r1VkgH>

3 Ver decreto en <https://bit.ly/3fZKmCo>

independencia de los servicios encargados de este (la Dipres y la SES del MDSyF), además de ayudar a conformar la agenda de programas a evaluar y emitir su opinión técnica respecto de los ajustes a las metodologías y a la interacción de los distintos instrumentos de evaluación. Los otros dos decretos vienen a regular las características de los instrumentos de evaluación: en el primer caso, en relación con la evaluación ex ante y al monitoreo de la oferta programática y, en el segundo, en relación con la evaluación ex post de programas e instituciones.

Decreto Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP)

La implementación de una frecuentemente denominada Agencia de Calidad de las Políticas Públicas es una idea que se ha propuesto (y pospuesto) repetidamente (Irrarrázaval y De los Ríos, 2014)⁴. Si bien hay matices en cuanto a sus funciones específicas y, en particular, respecto de su articulación con los procesos regulares del Ejecutivo, igualmente existe consenso transversal sobre la necesidad de contar con una instancia externa que supervise, con independencia y total objetividad, los procesos de evaluación que la Administración realiza, además de tener la atribución de realizar evaluaciones y estudios directamente.

En la primera administración del Presidente Sebastián Piñera se presentó un proyecto de ley en las últimas semanas de mandato y que fue retirado del Congreso una vez asumido el nuevo gobierno, toda vez que el programa de la segunda administración de la Presidenta Michelle Bachelet contemplaba la creación de una Dirección Nacional de Evaluación, proyecto que no se materializó. Durante la segunda administración del Presidente Piñera se avanzó también en un proyecto de ley, sin embargo, este quedó postergado luego del estallido social y más aún después de inicio de la pandemia.

En vista de lo anterior y con el objetivo de avanzar en esta línea es que se decidió conformar, a través de un decreto, un consejo de evaluación que contribuya a supervisar el trabajo que en este plano hacen la SES y la Dipres y que emita su opinión técnica respecto de los procesos que estas entidades lideran. Una propuesta en esta línea se presenta en Irrarrázaval et al. (2020)⁵ y fue también una de las propuestas de la Comisión Gasto Público (2021)⁶

En términos administrativos e institucionales, esta decisión se asimila a la que se tomó en 2013 para la creación del Consejo Fiscal Asesor⁷, antecesor del actual Consejo Fiscal Autónomo establecido por ley en 2018. Es decir, se da un primer paso a través de la potestad reglamentaria, se evalúa, se recaban las lecciones y posteriormente, si se justificara, se da el paso hacia una institucionalidad permanente y con mayor grado de autonomía. De esta manera, la forma en que esto ocurra posteriormente, si es que ocurre, dependerá de la decisión de las futuras autoridades en función de los aprendizajes obtenidos.

En este caso, la opción escogida para concretar lo descrito fue construir sobre la base de la estructura de la Comisión Nacional de Productividad (CNP), ampliando su mandato. La CNP, creada en la segunda administración de la Presidenta Bachelet, se ha consolidado gradualmente y los estudios que realiza gozan de amplio prestigio.

La nueva Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP) tendrá entonces un mandato más amplio y ambicioso que la CNP. A las funciones que existen en materia de productividad se agregan aquellas relativas a la supervisión del sistema de evaluación del Estado, con lo que la nueva CNEP cumplirá también el rol de promover y fomentar la evaluación de las políticas y programas públicos y de contribuir a los procesos de evaluación velando por su efectividad.

La experiencia comparada de Comisiones de Productividad con mandatos más amplios como el aquí propuesto incluye los casos de Australia y Nueva Zelanda como principales referentes.

4 Ignacio Irrarrázaval y Boris de los Ríos, "Monitoreo y evaluación de políticas públicas Contribuciones de la experiencia internacional para la institucionalidad chilena", Octubre 2014, Serie Notas Públicas, Centro UC de Políticas Públicas <https://bit.ly/3IGLkiY>

5 Irrarrázaval, I., Larrañaga, O., Rodríguez, J., Silva, E. y R. Valdés, "Propuestas para una mejor calidad del gasto y las políticas públicas en Chile", marzo 2020, Centro UC de Políticas Públicas <https://bit.ly/33MeiiU>

6 Informe final de la Comisión Asesora Ministerial para Mejorar la Transparencia, Calidad y el Impacto del Gasto Público disponible en: <https://bit.ly/3ts83tm>

7 Más detalles en <https://bit.ly/3H6Y0PY>

De acuerdo con lo establecido en el reglamento, a las tareas existentes en materia de productividad y análisis de impacto regulatorio, la nueva CNEP sumará las siguientes funciones adicionales:

- Efectuar recomendaciones emitiendo su opinión técnica respecto al sistema de evaluación del Estado, sus metodologías y la coordinación de sus procesos evaluativos implementados por la Subsecretaría de Evaluación Social y la Dirección de Presupuestos.
- Formular recomendaciones respecto de los procesos de monitoreo y de evaluación ex ante de programas públicos y sus respectivos resultados.
- Proponer, anualmente, un listado de programas, instituciones y/o políticas públicas para evaluación ex post. Dicho listado deberá enmarcarse en una agenda de mediano plazo que la Comisión elaborará y deberá considerar para su formulación los resultados de los distintos procesos del sistema de evaluación del Estado.
- Asesorar al Presidente en materias que tengan relación con la evaluación de políticas y programas públicos y sus metodologías de evaluación, pudiendo la Comisión realizar estudios directamente.

En cuanto a su organización, la nueva CNEP:

- Será liderada por un consejo integrado por 5 miembros que se desempeñarán por 5 años en el cargo, pudiendo ser renovados de forma inmediata por un nuevo período consecutivo y quienes se renovararán por parcialidades a razón de uno por año.
- Contará en su consejo con la participación, con derecho voz, de un representante del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, uno del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo y uno del Ministerio de Hacienda.
- Se relacionará con el Presidente de la República por medio del Ministerio de Hacienda, donde estará radicada una Secretaría Técnica que le prestará el apoyo administrativo que sea necesario para su funcionamiento.
- Contará con apoyo técnico necesario de la SES y la DIPRES para el cumplimiento de sus nuevas funciones.

De esta manera, la CNEP en cierta forma se constituirá en un consejo asesor y revisor del sistema de evaluación. Si bien sus recomendaciones no serán vinculantes, el solo hecho de contar con un órgano experto al que dar cuenta de los procesos realizados y de los ajustes planeados eleva significativamente la exigencia a los actores del sistema. A su vez, la facultad de la CNEP de realizar estudios y evaluaciones de manera directa opera como un contrapeso potencial, sin perjuicio de que lo que se busca es lograr complementariedad y coordinación, más que una eventual competencia o fiscalización.

El diseño busca equilibrar independencia con incidencia. Un ente completamente autónomo corre el riesgo de quedar a una distancia excesiva de los procesos del Ejecutivo y, por tanto, perder incidencia en los procesos efectivos y en la formulación presupuestaria. De esta manera, un consejo asesor incorpora perspectiva, opiniones técnicas fundamentadas y redunda en una instancia de rendición de cuentas que debiera elevar la exigencia a los actores del sistema de evaluación.

Reglamento Sistema de Evaluación Dipres

Dada la necesidad de actualizar y formalizar distintos aspectos del Sistema de Evaluación de Programas e Instituciones Públicas establecido en el artículo 52 del Decreto Ley N°1.263, durante el año 2021 se trabajó en un nuevo reglamento que actualizará el Decreto Supremo N°1.177 de 2003 del Ministerio de Hacienda, que a la fecha es el reglamento que regula el funcionamiento del Sistema de Evaluación.

El nuevo reglamento mantiene el propósito de contar con evidencia e información que apoye la gestión y permita una eficiente toma de decisiones en la asignación de los recursos públicos, pero incorpora nuevas líneas de evaluación

que complementan los instrumentos establecidos y actualiza otros aspectos del sistema. Específicamente se formalizan cuatro líneas de evaluación que se suman a las líneas de Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) y Evaluación de Impacto (EI):

- Evaluación del Gasto Institucional (EGI)
- Evaluación Focalizada del Ámbito (EFA)
- Revisión de Gasto (RG)
- Evaluación Sectorial (ES)

Adicionalmente, en el reglamento se incorpora la modalidad de evaluaciones efectuadas directamente por profesionales de la Dipres, las que deberán contar además con la validación de un experto externo. Asimismo, se modifica la conformación del Comité Interministerial incorporando a un representante del Ministerio de Economía en vez del representante del Ministerio Secretaría General de Gobierno (SEGPRES), manteniendo a los representantes del MDSyF y del Ministerio de Hacienda, a través de la Dipres. Esta nueva conformación tiene por objetivo alinearse al funcionamiento de la nueva comisión asesora presidencial CNEP.

Reglamento Programas Sociales del MDSyF

La Ley N°20.530, que creó el MDSyF en 2011 mandata a esta cartera a velar por “la coordinación, consistencia y coherencia de las políticas, planes y programas en materia de equidad o desarrollo social”, con lo que la SES asume una labor complementaria a la que venía realizando la Dipres, tanto respecto de la evaluación ex ante de diseño de programas públicos vinculados a la política social, como respecto de su seguimiento o monitoreo. En efecto, el artículo 2, de la Ley, indica que “un reglamento expedido por medio del MDSyF, y suscrito además por el Ministro de Hacienda, fijará los criterios y procedimiento mediante el cual se determinará qué programas se clasificarán funcionalmente dentro del gasto público social”, regulando, además, “el contenido, las etapas, plazos, mecanismos de solución de observaciones”.

En este contexto, el reglamento desarrollado en conjunto durante 2021 busca satisfacer los mandatos anteriores y tiene como propósito “contribuir a la consolidación de un sistema de análisis integrado de la oferta programática social del Estado, (...) para la debida y oportuna coordinación, consistencia y coherencia de las políticas, planes y programas, en materia de equidad o desarrollo social”.

Esta norma, si bien no es vinculante para la Dipres, se traduce de todos modos en un instrumento que facilita y operativiza los esfuerzos de coordinación desplegados, toda vez que su elaboración se basa en un ejercicio de armonización de conceptos, marco metodológico, instrumentos, cronograma y reportabilidad. Más aún, el reglamento establece que la SES definirá anualmente un plan de evaluación que fijará las fechas en las que dicha Subsecretaría deberá informar a la Dipres de los resultados de las evaluaciones ex ante y de seguimiento realizadas hasta la fecha, en concordancia con el calendario presupuestario vigente elaborado por la Dipres. Este último elemento es clave, por cuanto permite tener información relevante del desempeño anual de los programas de manera oportuna, para así ser considerada en el proceso de formulación presupuestaria.

RECUADRO 6. AVANCES INSTITUCIONALES Y MEJORAS EN GESTIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

Desde 2019 comenzaron a implementarse en la Dipres dos cambios institucionales que han permitido mejoras relevantes en la gestión de los recursos públicos. Por una parte, comenzó a operar el Proceso de Pago Centralizado (PPC), que ha permitido hacer más eficiente y rápido el pago de facturas a proveedores del Estado y, por otra parte, se creó la Unidad de Gestión Inmobiliaria y Compras Estratégicas, que también ha posibilitado un importante ahorro de recursos.

A continuación, se presentan los principales objetivos y resultados de estos avances institucionales.

1. PROCESO DE PAGO CENTRALIZADO (PPC)

Resulta especialmente relevante en el contexto de las actuales restricciones financieras, el esfuerzo constante del Ministerio de Hacienda por administrar de mejor forma los recursos de caja del Fisco, en un escenario de nuevos mandatos legales (en especial, la Ley N° 21.131, sobre pago a 30 días); nuevas herramientas tecnológicas ya implementadas, tales como la facturación electrónica (Ley N° 20.727) y la alternativa de realizar pagos eficaces vía transferencia electrónica de fondos, lo que, a su vez, guarda directa relación con lo dispuesto por primera vez en el artículo 8 de la Ley N° 21.192, de Presupuestos del Sector Público para el año 2020, que establece que “Todos los pagos a proveedores de bienes y servicios de cualquier tipo, incluidos aquellos relacionados a contratos de obra o infraestructura, que se realicen por parte de los órganos de la Administración del Estado, deberán realizarse mediante transferencia electrónica de fondos”, norma reiterada los años siguientes y vigente en el cuerpo legal del presente ejercicio fiscal.

El Sistema de Pago Centralizado se inicia, o activa, en el momento en que se devenga una factura electrónica en el Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE). Esto, por cuanto ese es el instante en el que la entidad ejecutora del presupuesto aprobado en la ley respectiva reconoce ese hecho económico como un gasto autorizado.

El Proceso de Pago Centralizado (PPC) de las facturas emitidas a las instituciones del Gobierno Central consiste en i) transferir directamente desde la Tesorería General de la República (TGR) a los proveedores, una cantidad de dinero igual a la deuda generada por los pagos aceptados por Ministerios y Servicios, ii) utilizar como instrumento central las facturas electrónicas, reconocidas o devengadas, en las plataformas que permiten el seguimiento de la ejecución presupuestaria, especialmente en la plataforma SIGFE, por lo que se entiende son consecuencia de compras autorizadas en la Ley de Presupuestos, iii) considerar como plazos máximos de transferencia vía PPC aquellos que permiten el entero cumplimiento de la ley de pronto pago ya citada, es decir, pagar, como máximo, a 22 días luego del registro de la factura en SIGFE, iv) verificar la validez de las facturas con el SII, y v) utilizar el marco normativo vigente, en particular el que obliga a la Dipres a elaborar un programa de caja, es decir, el D.L. N° 1.263, de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado.

Se debe destacar que el devengo de la factura electrónica en SIGFE corresponde al hecho económico que da cuenta de la autorización concedida por la institución respectiva y coincide con la aceptación conforme de una compra de un bien o la prestación de un servicio realizada dentro del marco definido en la Ley de Presupuestos del Sector Público, por lo que para que tenga lugar su pago centralizado, se deben verificar dos condiciones necesarias:

i) Que la entidad pública haya realizado un proceso administrativo suficiente ya sea para contratar la compra de un bien o la prestación de un servicio facturable, que haya recibido el bien o la prestación del servicio y haya evaluado y otorgado su conformidad.

ii) Que la misma entidad pública registre la factura electrónica con cargo a su presupuesto, según lo dispuesto en la Ley de Presupuestos, devengando el gasto en SIGFE y, por lo tanto, estableciendo la obligación de pago.

Por otra parte, la Ley sobre Administración Financiera del Estado, en su artículo 22, mandata al Ministerio de Hacienda formular un programa de caja para poner a disposición de los servicios los recursos requeridos para financiar sus gastos, conforme al presupuesto aprobado. Dichos recursos sólo pueden ser destinados a la finalidad para la que han sido presupuestados, lo que determina el ámbito y extensión de la potestad de los servicios para disponer de ellos.

El Sistema de Pago Centralizado no altera la potestad de los Servicios de disponer de los fondos, dado que sigue dependiendo de ellos determinar su destino y aplicación, conforme el presupuesto aprobado. Este sistema es, entonces, una forma de administrar el programa de caja de modo tal que los recursos asociados a los pagos dispuestos por los propios Servicios sean efectuados directamente a los proveedores de dichos bienes y prestadores de servicios.

En consecuencia, no existe alteración respecto de la decisión de pago, del destinatario o el monto de este, ni de las transferencias que disponga el Servicio y las imputaciones presupuestarias respectivas ya que se mantiene inalterable la decisión y responsabilidad del gasto.

Objetivos

Los objetivos establecidos para el proceso de pago centralizado son: a) Mejorar la gestión de la Administración Financiera del Estado, especialmente respecto de saldos empozados en cuentas corrientes subsidiarias, y b) Cumplir con el mandato establecido en la Ley N° 21.131, que establece pago a treinta días, que modificó la Ley N° 19.983, que otorga mérito ejecutivo a la copia de la factura. Evidentemente, la incorporación de tecnología en los procesos administrativos del sector público ayuda a mejorar la automatización y trazabilidad en el uso de recursos.

Breve historia y antecedentes del Sistema de Pago Centralizado

Durante el año 2019 comenzó la iniciativa pago centralizado a proveedores directamente desde la TGR de una parte de las facturas vencidas del Sector Salud, conocida como la "Deuda Flotante". Al culminar el año, se habían pagado 65.535 facturas del año 2018 y anteriores, por un monto aproximado de \$101.400 millones.

A inicios del 2020, el Ministerio de Hacienda decidió extender la cobertura del proceso, aplicándolo a las facturas de algunos servicios dependientes del propio Ministerio. La experiencia y la necesidad de responder con más claridad a las necesidades de liquidez de los proveedores, junto con enfrentar las necesidades de financiamiento de la pandemia generada por la pandemia del Covid-19, llevaron a requerir que el Sistema de Pago Centralizado se expandiera al resto de los servicios del Gobierno Central que utilizan el SIGFE.

Resultados a la fecha

Hasta ahora el PPC ha generado beneficios en diversas áreas, en especial para los proveedores del Estado. Entre los resultados positivos del sistema destacan los siguientes:

- a) Permite conocer el tiempo por servicio involucrado que media entre la emisión de una factura, su reconocimiento presupuestario o devengo y el pago de la misma, con lo que se dan pasos decididos respecto del cumplimiento de los plazos contenidos en la ley N° 21.131, sobre pago a 30 días.

b) Evita diferencias en los plazos de pago a distintos proveedores en un mismo servicio público y, eventualmente, sorteas que distintos servicios públicos den distinto tratamiento al mismo proveedor en pagos por bienes y servicios similares.

c) Esta certeza de procesos da mayor liquidez a los proveedores del Estado, tanto por el conocimiento de las fechas de pago, como por la posibilidad de ceder la factura conforme a las condiciones de la Ley N° 19.983, que otorga mérito ejecutivo a la factura.

d) Asimismo, esta certeza contribuye a reducir los precios de los bienes adquiridos o servicios prestados al Gobierno Central al disminuir significativamente el costo financiero de la oportunidad de liquidez.

e) El personal administrativo orientado especialmente al procesamiento de los pagos de facturas ha podido redestinarse al cumplimiento de otras labores dentro de los servicios públicos, tales como la realización de mejores y más transparentes procesos de adquisición de los bienes y servicios necesarios para la ejecución de las tareas públicas.

En este contexto, conviene destacar algunos logros alcanzados hasta hoy:

a) Entre abril de 2020 y diciembre de 2021, se han transferido recursos para pagar 3,35 millones de facturas electrónicas del Gobierno Central. Los montos pagados totalizan \$7,3 billones.

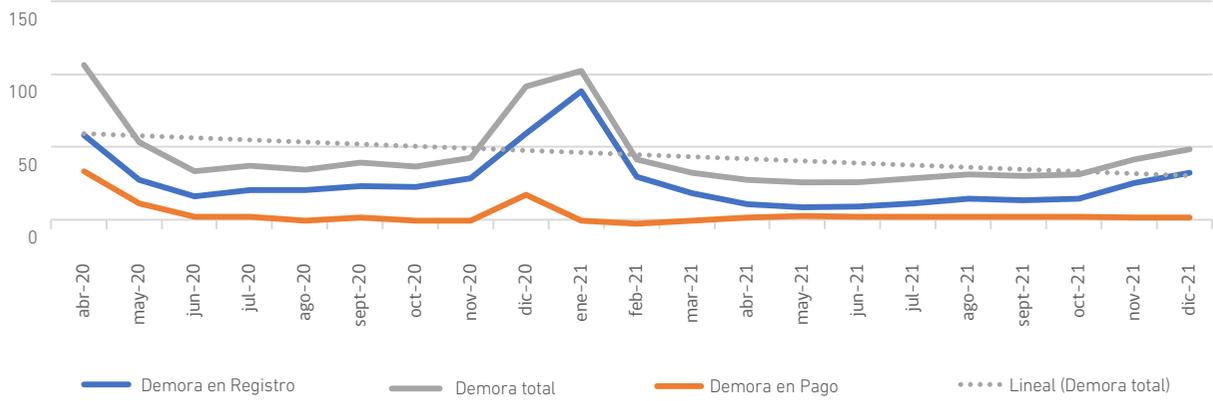
b) El tiempo que media entre el devengo de la factura y su pago se ha reducido de 51 días el 2019 a 16 días, el 2021.

c) Dipres dispone ahora de una visión completa sobre los pagos que realizan las entidades y, lo más importante, elimina la necesidad de transferir caja a las entidades ejecutoras del presupuesto.

Finalmente, también es importante destacar que, con el fin de seguir mejorando la gestión financiera de los recursos de caja del Fisco, a fines de 2021 se inició la puesta en marcha de la Plataforma de Caja Óptima (PCO). Esta plataforma surge desde la experiencia observada en la PPC, con el fin de optimizar el envío de las Órdenes de Pago (OP) ya no sólo de algunas facturas del Sector Público, sino que también las OP correspondientes al traspaso de recursos a los servicios e instituciones del Gobierno Central. Esto permite la integración de distintos sistemas de Dipres, reduciendo los riesgos operacionales del envío manual o semi automatizado de las OP a la TGR, como también optimizando el uso de los recursos financieros, dada la asignación más eficiente del traspaso de caja diaria a las unidades de pago de los distintos Ministerios y Servicios.

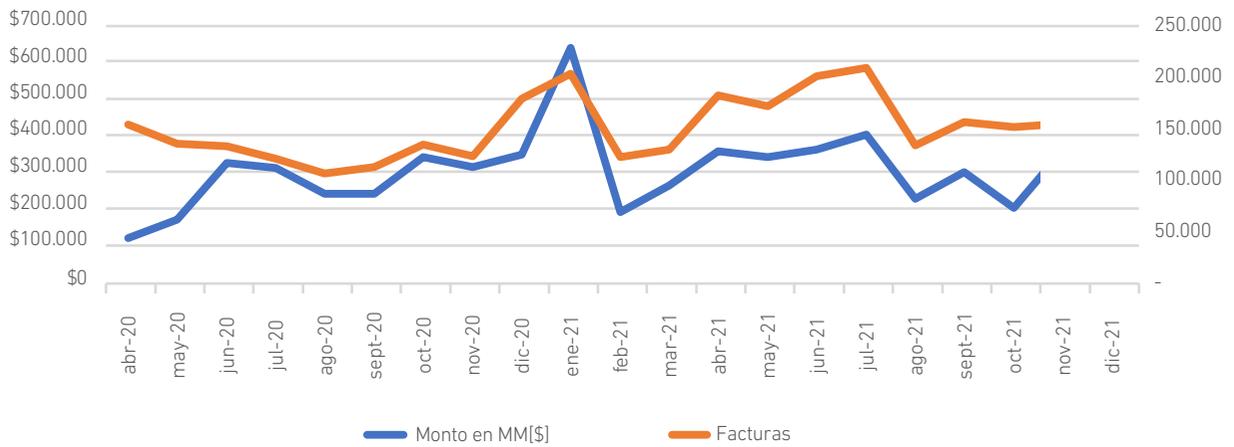
En el marco de seguir optimizando el uso de los recursos financieros del Estado y, recogiendo las recomendaciones contenidas en Lucena (2019) respecto a contar con una estructura unificada de las cuentas bancarias del Fisco a través de un Sistema de Cuenta Única de Tesorería (CUT), podemos señalar que dentro de los desafíos a abordar en el futuro están el Pago Centralizado de Remuneraciones. Lo anterior permitirá tener una gestión de caja moderna y un instrumento eficaz que permitirá a la Dipres y la TGR, establecer la supervisión y el control centralizado de la gestión de los recursos financieros del Fisco.

Gráfico R.6.1
Demora para el pago de una factura
 (días)



Fuente: Dipres.

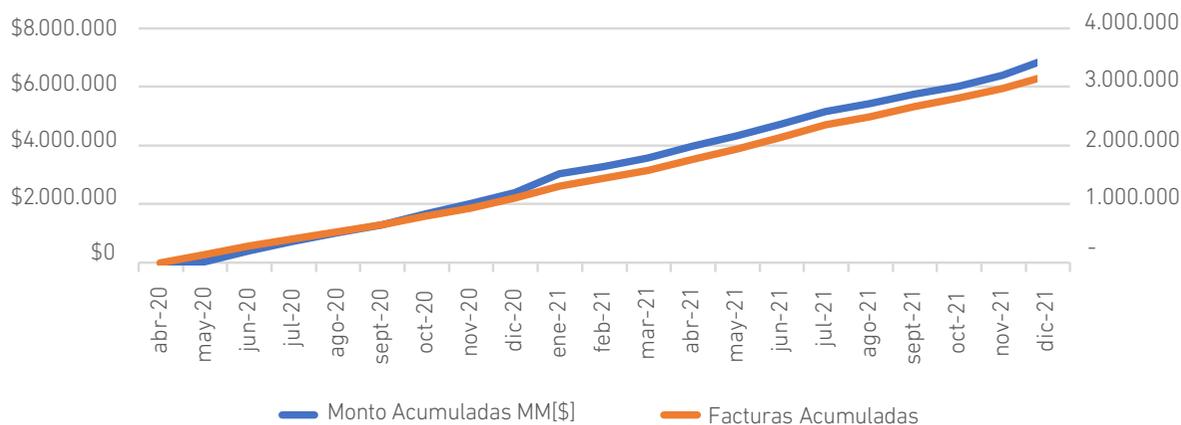
Gráfico R.6.2
Monto y cantidad de facturas pagadas
 (millones de pesos y número)



Fuente: Dipres.

Gráfico R.6.3**Monto y cantidad acumulada de facturas pagadas**

(millones de pesos y número)



Fuente: Dipres.

2. GESTIÓN INMOBILIARIA Y COMPRAS ESTRATÉGICAS

Consistente con la misión de la Dipres de velar por el buen uso de los recursos públicos, se creó en marzo de 2019¹ la Unidad de Gestión Inmobiliaria y Compras Estratégicas ("la Unidad" en adelante), cuya función es entregar asesoría profesional especializada a los distintos organismos públicos en materias de gestión inmobiliaria y mecanismos de contrataciones conjuntas de bienes y servicios estandarizables, con el objetivo de hacer más eficiente el gasto público.

Durante los últimos años, el campo de acción de la Unidad se ha ampliado mediante la demanda externa de servicios públicos que requieren de los servicios de gestión inmobiliaria y compra de bienes que han resultado en importantes ahorros para el Estado, así como también la demanda interna de parte de los distintos sectores presupuestarios para la evaluación técnica de las solicitudes que ingresan a la Dipres. A esto se suma la redacción de instrucciones específicas en la Ley de Presupuestos, que orientan a los distintos servicios a un mejor gobierno de bienes y servicios administrativos, reduciendo la carga financiera y el tiempo que dedican a estas tareas.

La Unidad concentra sus funciones principalmente en dos áreas: Gestión Inmobiliaria y Compras Estratégicas.

Objetivos de la Gestión Inmobiliaria

El área de gestión inmobiliaria evalúa, con el objetivo de mejorar los términos contractuales y comerciales, las solicitudes de autorización previa que ingresan a Dipres vía Oficio, además de administrar parte importante de la cartera de arriendos cuyos contratos se encuentran próximos a vencer o renovar de forma automática.

En particular, la Unidad evalúa las solicitudes de renovación, modificación y nuevos contratos de arriendo de inmuebles que tienen fines administrativos (oficinas) y otras funciones (estacionamientos, bodegas, entre otros);

¹ La creación se realizó mediante Resolución Exenta N°110 del 19 de marzo de 2019.

analiza los proyectos de adquisición de activos no financieros del subtítulo 29 en el ítem 02 edificios, utilizando la estructura de contenidos y análisis que se desprenden de la Metodología de Evaluación de Proyectos de Edificación Pública del Ministerio de Desarrollo Social y Familia; y revisa los informes de tasación comercial².

Objetivos de las Compras Estratégicas

Esta área concentra sus funciones en la coordinación, junto con ChileCompra, de los procesos de Compras Coordinadas de arriendo y compra de computadores, telefonía, y banda ancha móviles y arriendo de impresoras, entre otros. Asimismo, esta área participa en la evaluación de solicitudes referidas a adquisición y arriendo de vehículos motorizados al transporte terrestre de pasajeros y/o de carga.

Las Compras Coordinadas (“CC” en adelante) es una modalidad de compra por la cual dos o más entidades regidas por la Ley de Compras, agregan su demanda con el objetivo de obtener ofertas más competitivas en las licitaciones o gran compra de convenios macro, lo cual se traduce en ahorro de recursos y reducción de los costos de transacción.

Para aplicar una CC, los organismos públicos deben considerar los siguientes criterios: la relevancia de su compra en materia de presupuesto, el grado de estandarización de los bienes o servicios a adquirir, el ahorro potencial de la compra, la existencia de economías de escala en la industria, la capacidad del mercado de responder a la demanda, el grado de concentración del mercado y la experiencia internacional.

Resultados a la fecha de la Gestión Inmobiliaria y Compras Estratégicas

Con respecto a la Gestión Inmobiliaria, desde su creación, la Unidad ha aumentado de forma significativa su capacidad de procesar las solicitudes que ingresan a Dipres, pasando de evaluar 325 oficios en 2019 hasta 784 y 690 documentos en 2020 y 2021, respectivamente. En términos de resultados, en tanto, su evaluación técnica ha implicado de forma notoria los niveles de ahorro para el Estado. Así, a nivel internacional, en 2020 se lograron ahorros por US\$518.311 anuales, mientras que a nivel local el ahorro alcanzó las 66.418 UF en el año. El 2021, por su parte, estas cifras alcanzaron los US\$168.350 y 33.534 UF anuales, en cada caso.

Cuadro R.6.1

Oficios evaluados por la Unidad de Gestión Inmobiliaria y Compras Estratégicas

(En N° de Oficios)

AÑO	ÁREA	CANTIDAD (N° DE OFICIOS)	TOTAL AÑO (N° DE OFICIOS)	PROMEDIO MES (N° DE OFICIOS)
2019	Gestión Inmobiliaria	325	325	27
2020	Gestión Inmobiliaria	784	784	65
2021	Gestión Inmobiliaria	690	1.437	120
	Compras Estratégicas	747		

Fuente: Dipres.

² Esto, como respaldo a: (i) solicitud de autorización presentadas por la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo para la adquisición de terrenos destinados al desarrollo de conjuntos habitacionales; (ii) solicitud de autorización para el Fondo de Garantía de Infraestructura Escolar, del Comité de Financiamiento y Derecho Educativo de CORFO, para garantizar la adquisición de establecimientos educacionales; y (iii) solicitud de autorización a Operación Leaseback remitidos por distintos Municipios, respecto a la valorización de activos.

Cuadro R.6.2
Ahorro Internacional y Nacional
 (En US\$ y UF)

AÑO	AHORRO INTERNACIONAL (US\$)	AHORRO NACIONAL (UF)
2020	518.311	66.418
2021	168.350	33.534
TOTAL:	686.661	99.952

Fuente: Dipres.

Las Compras Estratégicas, por su parte, han aumentado de forma importante en los últimos años. Así, tras registrar una compra en 2016 y 9 en 2018, ya en 2020 se realizaron 15 compras coordinadas. La incorporación de organismos públicos a esta modalidad también se ha incrementado significativamente a lo largo del tiempo. Mientras que en 2016 participaron 3 organismos públicos, en 2018 este número se había más que triplicado, subiendo hasta 10, al tiempo que en 2020 se registraron 142 entidades participantes.

Finalmente, en cuanto al ahorro de recursos para el Estado, los resultados también han sido altamente satisfactorios, pasando desde US\$60,5 mil en 2016 hasta US\$21 millones en 2020 anuales.

