

MINUTA: CAMBIO DE CRITERIO EN LA ELABORACION DEL PROGRAMA FINANCIERO

01 de octubre de 2024

La Dipres presentó el Programa Financiero (PF) en el contexto del ingreso del Proyecto de Ley de presupuestos para el año 2025. La programación incluye un cambio de criterio para la construcción del gasto comprometido de mediano plazo. Este cambio subestima los gastos que enfrentará la próxima administración en cerca de US\$9.000 millones para el período 2026-2029.

Históricamente, y hasta el Informe de Finanzas Públicas (IFP) del tercer trimestre de 2022 (que acompañó el PDL de Presupuestos para 2023, elaborado por esta administración) la programación financiera de mediano plazo se elaboró utilizando un mismo criterio para estimar los compromisos relacionados con los gastos en inversión pública.

En particular, este criterio consideraba dentro del gasto comprometido de mediano plazo recursos que serían destinados a: **(1) financiar los arrastres** de la inversión que se encuentra en ejecución al momento de la elaboración del PF y, también, **(2) financiamiento para iniciativas nuevas** con objeto de compensar la depreciación de la infraestructura existente, manteniendo así la capacidad del Estado en términos de vialidad, obras hidráulicas, aeropuertos, obras portuarias, agua potable rural, etc.

Hasta el año 2022 los datos muestran niveles de continuidad para la inversión pública en el mediano plazo (Ver Cuadro 1). Sin embargo, la Dirección de Presupuestos en 2023 cambió el criterio, dejando fuera de la proyección los recursos necesarios para compensar depreciación de la infraestructura vigente. Como consecuencia de este cambio se observa una brusca e inédita caída de los compromisos para iniciativas de inversión para los años 2027, 2028 y 2029.

Cuadro 1. Iniciativas de inversión incluidas en programa financiero (IFP 2017-2024),

Miles de millones de \$ de cada año

Versión	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Sept. 2017	3.385	3.416	3.539	3.487							
Sept. 2018		3.824	3.729	3.675	3.598						
Sept. 2019			4.202	4.057	3.925	3.755					
Sept. 2020				5.294	4.177	3.791	3.731				
Sept. 2021					4.412	4.062	4.004	3.667			
Sept. 2022						4.828	4.470	4.189	3.852		
Sept. 2023							4.464	3.363	2.073	1.154	
Sept. 2024								4.252	3.150	1.760	871

Fuente: Elaboración propia con datos Dipres

Pese a la modificación, la Dipres indica que no ha habido cambios en el criterio utilizado. Sin embargo, cuando se revisan las publicaciones de Informes de Finanzas Públicas de años anteriores se puede concluir lo contrario.

El gasto comprometido entre los años 2026-2029 se encuentra subestimado, y al mantener el criterio histórico, los compromisos aumentan en US\$9.000 millones respecto de lo que presenta el Ejecutivo en el Informe de Finanzas Públicas (Cuadro III.7.2). En consecuencia, las holguras presentadas no serían tales, los requerimientos de financiamiento serían mayores, y, por lo tanto, la trayectoria presentada de la deuda bruta también estaría subestimada.

A continuación, se presentan los Programas Financieros incluidos en los IFP de los años 2006, 2017, 2018, 2022 y 2023.

El Informe de Finanzas Públicas de 2006¹ (tercer trimestre), contemplaba el siguiente supuesto para la inversión en el programa financiero:

“La inversión real y las transferencias de capital se han proyectado considerando los compromisos asociados al programa de concesiones de infraestructura, los arrastres de proyectos y un crecimiento anual de la inversión directa en obras públicas del 5% real, cifra necesaria para compensar la depreciación de la infraestructura existente. Por esta razón, la inversión en infraestructura sigue una trayectoria ascendente durante todo el período de proyección”.

Cuadro II.2.3
Nivel y Composición del Gasto del Gobierno Central Consolidado
Moneda Nacional + Moneda Extranjera
(Millones de pesos de 2006)

	2006 Presupuesto	2007 Proyección	2008 Proyección	2009 Proyección
TOTAL GASTOS PRESUPUESTARIOS	13.360.431	13.094.362	13.194.126	13.255.663
Personal	2.574.836	2.612.342	2.616.777	2.622.768
Bienes y servicios de consumo y producción	1.101.165	1.173.255	1.183.074	1.187.883
Intereses de la Deuda	234.145	241.250	227.717	200.481
Subsidios y donaciones (Transferencias)	3.959.659	3.652.045	3.730.608	3.769.067
Prestaciones previsionales (excluye Bono Reconocimiento)	3.212.897	3.248.220	3.281.410	3.321.149
Otros	362	527	527	527
Inversión	1.388.716	1.428.727	1.461.678	1.482.792
Transferencias de capital	888.651	737.996	692.335	670.997
TOTAL GASTOS EXTRAPRESUPUESTARIOS	506.539	431.410	397.177	384.542
TOTAL GASTOS GOBIERNO CENTRAL	13.866.971	13.525.772	13.591.303	13.640.205

Fuente: Dirección de Presupuestos

¹ Presentado por el Director de Presupuestos del Gobierno del Presidente Ricardo Lagos.

El Informe de Finanzas Públicas de 2017² (tercer trimestre), además de mantener el supuesto: “La inversión real y las transferencias de capital se proyectan considerando los compromisos adquiridos y los arrastres de proyectos, incluyendo la compensación de la depreciación de la infraestructura existente”, **presenta separadamente en la línea 4.2, “Iniciativas de inversión”, el punto 4.2.1 “Arrastres” y 4.2.2 “Nuevas”**.

Cuadro 1.
Programa Financiero Consolidado
2018-2022
(millones de pesos 2018)

Conceptos de Gastos		2018	2019	2020	2021
1.	Gasto Operacional	10.922.398	11.011.828	11.049.807	11.062.920
1.1	Gastos en Personal	7.943.327	8.026.698	8.051.785	8.061.634
1.2	Bienes y Servicios de Consumo	2.979.071	2.985.130	2.998.022	3.001.286
2.	Gastos Programáticos	6.144.858	6.884.174	7.131.142	7.589.116
2.1	Programas anteriores a 2014 en ejecución	1.568.409	1.623.375	1.710.377	1.769.556
2.2	Programas 2014-2019	4.576.449	5.260.800	5.420.765	5.819.559
3.	Transferencias Corrientes	12.934.359	12.707.387	12.837.799	12.930.740
3.1	Sector Privado	8.399.795	8.466.696	8.577.168	8.667.993
3.2	Sector Público	246.656	246.719	230.931	229.408
3.3	Otras Entidades Públicas	4.240.187	3.946.496	3.983.679	3.990.695
3.4	Otras	47.720	47.475	46.020	42.645
4.	Inversiones	6.747.804	6.890.664	7.096.499	6.934.871
4.1	Adquisición activos no financieros	224.914	202.423	200.755	198.464
4.2	Iniciativas de Inversión	3.384.893	3.415.973	3.539.365	3.487.178
4.2.1	Arrastres	3.033.506	3.008.314	3.117.720	2.970.767
4.2.2	Nuevas	351.387	407.660	421.645	516.411
4.3	Transferencias de Capital	3.137.997	3.272.269	3.356.378	3.249.229
4.3.1	Al Sector Privado	2.081.657	2.367.413	2.529.894	2.493.764
4.3.2	Al Gobierno Central	137.017	115.607	113.321	114.321
4.3.3	A Otras Entidades Públicas	642.029	612.242	625.011	622.984
4.3.4	Otras	277.293	177.007	88.152	18.160
5.	Proyectos de ley en trámite y en estudio	479.035	551.566	894.367	1.017.225
5.1	Flujo Informe Financiero en trámite	98.614	392.462	737.918	873.090
5.2	Flujo Informe Financiero en estudio	380.421	159.104	156.449	144.135
6.	Otros Gastos	8.095.646	8.414.435	8.665.404	8.849.988
6.1	Prestaciones Previsionales	5.436.361	5.527.488	5.489.670	5.498.537
6.2	Impuestos	29.217	28.654	28.668	28.439
6.3	Intereses	1.633.654	1.790.783	1.957.210	2.055.827
6.4	Otros	996.414	1.067.511	1.189.855	1.267.185
7.	Total Gasto Bruto Partidas EOG: (1) + (2) + (3) + (4) + (5) + (6)	45.324.099	46.460.055	47.675.017	48.384.859
8.	Gasto Gobierno Central Presupuestario (*)	44.902.410	46.069.470	47.304.291	48.027.283
9.	Gasto Gobierno Central Extrapresupuestario	296.126	277.308	264.287	253.336
10.	Gasto Gobierno Central Total: (8) + (9)	45.198.536	46.346.778	47.568.578	48.280.619

² Presentado por el Director de Presupuestos del segundo gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet.

El Informe de Finanzas Públicas de 2018³ (tercer trimestre), el elaborado en la segunda administración del Presidente Sebastián Piñera, mantiene el criterio respecto de las versiones anteriores.

Cuadro III.5.2
Consolidado Sector Público
Programa Financiero 2020-2023
(millones de pesos de 2019)

Conceptos de Gastos		2020	2021	2022	2023
1.	Gasto Operacional	13.165.598	13.507.941	13.785.229	13.961.162
1.1	Gastos en Personal	9.538.983	9.758.455	9.975.253	10.064.783
1.2	Bienes y Servicios de Consumo	3.626.615	3.749.486	3.809.976	3.896.378
2.	Transferencias Corrientes	19.012.673	19.686.919	20.331.359	20.449.086
2.1	Al Sector Privado	10.843.161	11.088.412	11.314.589	11.146.927
2.2	Otras Entidades Públicas	8.070.231	8.504.622	8.924.728	9.212.418
2.3	Otras	99.281	93.885	92.042	89.741
3.	Inversiones	7.604.838	7.382.160	7.251.123	7.192.577
3.1	Adquisición de Activos no Financieros	254.423	252.561	235.678	195.522
3.2	Iniciativas de Inversión	3.824.208	3.728.724	3.675.134	3.597.587
3.3	Transferencias de Capital	3.526.207	3.400.875	3.340.311	3.399.468
3.3.1	Al Sector Privado	2.637.436	2.536.387	2.522.865	2.640.134
3.3.2	Otras Entidades Públicas	887.684	863.401	816.360	758.247
3.3.3	Otras	1.086	1.086	1.086	1.086
4.	Otros Gastos	9.403.252	9.834.751	9.924.682	10.022.866
4.1	Prestaciones Previsionales	7.292.799	7.591.873	7.546.419	7.579.967
4.2	Impuestos	42.181	44.476	46.198	44.229
4.3	Intereses	2.062.295	2.192.583	2.326.246	2.392.850
4.4	Otros	5.978	5.819	5.819	5.819
5.	Gasto Estado de Operaciones Gobierno Central Consolidado (1)+(2)+(3)+(4)	49.186.361	50.411.771	51.292.393	51.625.690
6.	Gasto Gobierno Central Presupuestario	49.147.802	50.384.686	51.274.533	51.614.673
7.	Gasto Gobierno Central Extrapresupuestario	38.559	27.085	17.860	11.017

³ Presentado por el Director de Presupuestos del gobierno del Presidente Sebastián Piñera.

El Informe de Finanzas Públicas de 2022⁴ (tercer trimestre), el primero elaborado por la administración del Presidente Boric, mantiene el criterio respecto de las versiones anteriores.

Cuadro III.7.2

Consolidado Sector Público: Programa Financiero por Concepto de Gastos 2024-2027

(millones de pesos 2023)

CONCEPTOS DE GASTOS		2024	2025	2026	2027
1.	GASTO DE SOPORTE	17.865.847	17.736.480	17.852.462	18.091.805
1.1	Gastos en Personal	12.830.252	12.834.690	12.954.875	13.098.665
1.2	Bienes y Servicios de Consumo	5.035.595	4.901.789	4.897.588	4.993.140
2.	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	25.010.365	24.797.877	25.236.095	24.946.720
2.1	Al Sector Privado	12.897.289	12.334.205	12.319.055	11.980.823
2.2	Otras Entidades Públicas	11.916.463	12.268.656	12.723.487	12.773.322
2.3	Otras	196.613	195.015	193.553	192.575
3.	INVERSIONES	11.803.193	12.072.089	11.275.940	10.905.512
3.1	Adquisición de Activos no Financieros	258.072	245.510	233.456	227.751
3.2	Iniciativas de Inversión	4.827.568	4.470.336	4.188.551	3.852.223
3.3	Transferencias de Capital	6.717.553	7.356.243	6.853.933	6.825.538
3.3.1	Al Sector Privado	4.324.583	3.995.693	3.543.596	3.535.429
3.3.2	Otras Entidades Públicas	2.294.962	3.261.336	3.213.556	3.193.327
3.3.3	Otras	98.008	99.214	96.782	96.782
4.	OTROS GASTOS	17.333.861	17.728.118	18.209.263	18.655.238
4.1	Prestaciones Previsionales	13.994.493	14.234.613	14.579.596	14.933.528
4.2	Impuestos	47.573	35.975	35.061	34.263
4.3	Intereses	3.165.003	3.329.892	3.466.112	3.558.086
4.4	Otros	126.791	127.638	128.495	129.362
5.	GASTO ESTADO DE OPERACIONES GOBIERNO CENTRAL CONSOLIDADO (1)+(2)+(3)+(4)	72.013.266	72.334.564	72.573.761	72.599.275
6.	GASTO GOBIERNO CENTRAL PRESUPUESTARIO	72.006.795	72.331.108	72.572.076	72.598.530
7.	GASTO GOBIERNO CENTRAL EXTRAPRESUPUESTARIO	6.471	3.456	1.685	745

Fuente: Dipres.

⁴ Presentado por la Directora de Presupuestos del gobierno del Presidente Gabriel Boric.

El Informe de Finanzas Públicas de 2023⁵, el segundo elaborado por la administración del Presidente Boric, modifica el criterio respecto de las versiones anteriores, y su efecto se ve en la programación de los gastos comprometidos para iniciativas de inversión en el mediano plazo.

Cuadro III.7.2

Consolidado Sector Público: Programa Financiero por Concepto de Gastos 2025-2028

(millones de pesos 2024)

CONCEPTOS DE GASTOS		2025	2026	2027	2028
1.	GASTO OPERACIONALES	20.366.218	20.706.199	20.983.874	21.100.379
1.1	Gastos en Personal	14.758.503	14.927.938	15.106.158	15.247.686
1.2	Bienes y Servicios de Consumo	5.607.715	5.778.261	5.877.716	5.852.692
2.	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	27.599.436	27.592.859	27.842.258	28.240.884
2.1	Al Sector Privado	14.984.487	14.837.873	14.804.604	14.895.263
2.2	Otras Entidades Públicas	12.359.686	12.503.506	12.788.407	13.099.819
2.3	Otras	255.264	251.480	249.246	245.802
3.	INVERSIONES	11.705.025	10.705.050	9.326.511	8.530.571
3.1	Adquisición de Activos no Financieros	103.256	94.995	86.446	77.801
3.2	Iniciativas de Inversión	4.463.558	3.363.061	2.072.711	1.154.001
3.3	Transferencias de Capital	7.138.211	7.246.994	7.167.354	7.298.769
3.3.1	Al Sector Privado	4.073.208	4.273.562	4.736.259	4.736.449
3.3.2	Otras Entidades Públicas	2.958.205	2.884.320	2.332.594	2.461.122
3.3.3	Otras	106.798	89.112	98.501	101.198
4.	OTROS GASTOS	18.346.572	19.186.965	20.031.689	20.886.153
4.1	Prestaciones Previsionales	14.434.229	15.077.686	15.750.783	16.435.222
4.2	Impuestos	18.733	19.937	19.725	19.617
4.3	Intereses	3.846.281	4.042.014	4.213.853	4.383.986
4.4	Otros	47.328	47.328	47.328	47.328
5.	GASTO ESTADO DE OPERACIONES GOBIERNO CENTRAL CONSOLIDADO	78.017.252	78.191.073	78.184.331	78.757.986
6.	GASTO GOBIERNO CENTRAL PRESUPUESTARIO	78.013.345	78.189.086	78.183.413	78.757.609
7.	GASTO GOBIERNO CENTRAL EXTRAPRESUPUESTARIO	3.907	1.988	918	377

Fuente: Dipres.

⁵ Presentado por la Directora de Presupuestos del gobierno del Presidente Gabriel Boric.