

El presupuesto de 2011 en contravía del progreso

< POR JAIME CARRERA >

En 2011 continuará la expansión del gasto público, esencia de un modelo estatista-populista-autoritario. El gasto total del sector público será más de seis veces que el del año 2000 y el gasto del presupuesto crecerá en similar magnitud (Gráfico 1), mientras que la producción del país, en valores corrientes, se multiplicará por tres. El gasto público será 172% mayor a lo gastado en 2006, en tanto, si se cumple la previsión de crecimiento del PIB de 5%, la producción del país será 48% superior. La masa salarial pública presenta una evolución más acelerada: en 2011 se multiplicará por diez el valor del año 2000, sin considerar que este rubro está subestimado por aumentos al magisterio y otras obligaciones. En 2011 el pago de sueldos casi triplicará el valor de 2006, pago que en términos del PIB crecerá de 6% a 11% (Gráfico 2).

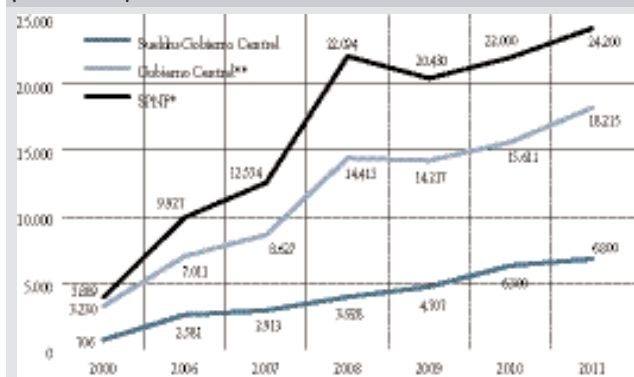
Desde 2007 el gasto público crece

El gasto presupuestal de 2011 está en el nivel más alto de un ciclo de expansión de más de una década, al ritmo del *boom* petrolero, exacerbado en los últimos cuatro años. Es contundente la evidencia de que en esa dimensión no puede sostenerse y que se agota un modelo estatista que induce al país a vivir por encima de sus posibilidades. La gente cree que hay bonanza, pero es una ficción sostenida en el petróleo y en un endeudamiento agresivo. Mientras más se sostenga la tendencia con los mismos débiles cimientos u otros que se encuentren en el camino, más costoso será revertir el modelo en la dirección del verdadero progreso.

muy por encima de la evolución de la economía e inflación, es el eje de la actividad económica y social, al constituir casi 50% de la producción del país, si se incluye el gasto por subsidios a los combustibles no registrado en las cuentas públicas. En los años previos se mantuvo en alrededor de 25% del PIB. El peso del gasto público es incompa-

tible con la capacidad económica nacional, alto precio que una sociedad pobre no puede pagar. El mismo se expande al ritmo de la renta petrolera. El precio del barril de petróleo, en promedio anual, fue en 1994 de \$ 13,7; en 2001 de \$ 19,2; en 2008 de \$ 82,9, y para 2011 se lo estima en el presupuesto en \$ 73,3.

GRÁFICO 1
GASTO DEL SPNF Y GOBIERNO CENTRAL
(\$ MILLONES)

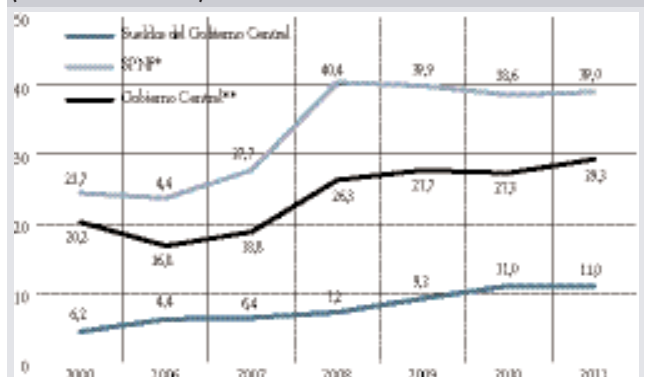


* 2010 y 2011 ESTIMADO.

** 2010 y 2011 INCLUYE ENTIDADES AUTÓNOMAS Y DESCENTRALIZADAS.

FUENTE: BANCO CENTRAL, OPF.

GRÁFICO 2
GASTO DEL SPNF Y GOBIERNO CENTRAL
(PORCENTAJE DEL PIB)



* 2010 y 2011 ESTIMADO.

** 2010 y 2011 INCLUYE ENTIDADES AUTÓNOMAS Y DESCENTRALIZADAS.

FUENTE: BANCO CENTRAL, OPF.

Sostenibilidad fiscal en entredicho

Ingresos tributarios bastante optimistas y una renta petrolera que responde a un alto precio del petróleo no serán suficientes para cubrir los gastos del presupuesto de 2011 (*Cuadro 1*), por lo que se estiman nuevas deudas por \$ 3.735 millones. Sin embargo, el déficit es mayor, por cuanto están subestimados los rubros de sueldos, subsidio eléctrico, transferencias al IESS y a las empresas públicas. Además, las dudas sobre el optimista crecimiento económico previsto y sobre el aumento de la producción petrolera a \$ 180 millones de barriles —cuando esta decrece año tras año— pueden aumentar los números rojos. Todo, después de consumir el producto del importante *boom* petrolero. La evolución del gasto en desfase con el comportamiento estructural de los ingresos y de la economía comienza a tener costosas consecuencias por la desconfianza en el futuro económico y fiscal.

El elevado peso del gasto se acompaña de una gran inflexibilidad que deja pocos espacios para el ajuste, el que cuando llegue, y llegará, tendrá graves impactos sociales. Del gasto corriente, 66% representa los sueldos; los subsidios equivalen a 17%; el resto corresponde a los intereses de la deuda, bienes y servicios mínimos y transferencias obligatorias. El monto total de subsidios asciende a \$ 4.800 millones (*Cuadro 3*), valor que puede superar los \$ 6.000 millones con el subsidio a los derivados de producción nacional. De los \$ 7.350 millones previstos para gastos de capital, más de 50% se destinan a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) y gastos de naturaleza corriente de los sectores de educación, salud y otros, que se consideran inversión. Se requerirá nuevo endeudamiento para ciertas obras puntuales, el mantenimiento de la inversión y, quizá, para ciertos subsidios y gastos corrientes incluidos en el concepto de inversión.

La regla que manda equilibrar los gastos permanentes con los ingresos

CUADRO 1
Presupuesto 2011: posible escenario
(en millones de dólares)

	2010	Proyección 2010	Pro forma 2011	Posible escenario 2011
TOTAL INGRESOS	13.772	14.186	14.480	14.038
Tributarios	8.219	8.555	9.426	8.984
Petroleros	3.189	3.773	3.507	3.507
No tributarios	1.767	1.261	1.288	1.288
Transferencias corrientes	597	597	259	259
TOTAL GASTOS	16.857	15.611	18.215	17.272
Gasto corriente	9.853	10.159	10.865	10.613
Sueldos	5.834	6.337	6.523	6.823
Bienes y servicios	1.157	1.034	1.304	1.304
Transferencias corrientes	2.027	2.149	2.299	1.747
Iess, Issfa, Isspol	803	803	827	334
Bono Desarrollo Humano	688	653	751	751
Subsidio eléctrico	256	256	171	171
Subsidio urea	50	0	61	61
BNF (Crédito Desarrollo Humano 5-5-5)			30	30
Otras (Federación deportes, otras)	230	437	459	400
Otros gastos corrientes	72	10	0	
Previsiones reasignaciones	124	0	0	
Intereses	639	629	739	739
Gasto de capital	7.004	5.452	7.350	6.659
Gobiernos autónomos (GAD)	1.720	1.912	2.239	2.239
Empresas, sector financiero público	666	1.000	121	500
Sistemas generación eléctrica			675	675
Coca Codo			370	370
Subsidio vivienda (bonos)			356	356
Gasto corriente social y otros			1.500	1.500
Proyectos con deuda externa			400	400
Discapacitados (subsidios)			19	19
Otros (obras, mantenimiento)	4.618	2.540	1.670	600
DÉFICIT	-3.085	-1.425	-3.735	-3.234

FUENTE: PRESUPUESTO 2011, BANCO CENTRAL, OPF.

CUADRO 2
Déficit
Presupuesto General del Estado 2011

	Millones de dólares			Porcentaje PIB		
	Inicial 2010	Proy. 2010*	Prof. 2011	Inicial 2010	Proy. 2010	Prof. 2011
TOTAL INGRESOS	13.772	14.186	14.480	24,2	24,9	23,3
TOTAL GASTOS	16.857	16.037	18.215	29,6	28,1	29,4
DÉFICIT	-3.085	-1.851	-3.735	-5,4	-3,2	-6,0
Intereses	639	629	739	1,1	1,1	1,2
AHORRO PRIMARIO	-2.446	-1.222	-2.996	-4,3	-2,1	-4,8

FUENTE: PRESUPUESTO 2011, BANCO CENTRAL, OPF.

permanentes está alejada de los conceptos universales que permiten la sostenibilidad fiscal de los países. Por el contrario, es objeto de interpretaciones arbitrarias que ocultan y alimentan la falta de sostenibilidad de las cuentas públicas. El desencuentro de la regla citada, por más de \$ 2.000 millones, se maquilla al considerar que importantes ingresos no tributarios y de autogestión de las entidades, que financian sus

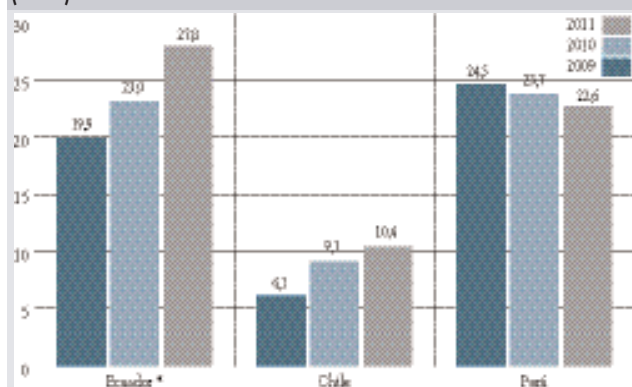
inversiones, constituyen ingresos para financiar el gasto corriente o permanente. De igual forma, los gastos corrientes que están en inversión desdibujan la regla. Lo propio ocurre con los gastos corrientes que efectúan los GAD con las transferencias del presupuesto. También, al subestimarse el rubro de sueldos y transferencias corrientes, la regla constitucional es inobservada.

GRÁFICO 3
DÉFICIT/SUPERÁVIT SPNF Y GOBIERNO CENTRAL
(% PIB)



* ESTIMACIÓN OPF.
FUENTE: BANCO CENTRAL, MINISTERIO DE FINANZAS, OPF.

GRÁFICO 4
DEUDA PÚBLICA
(% PIB)



* 2010 A OCTUBRE.
FUENTE: BANCO CENTRAL, OPF, MINISTERIOS DE HACIENDA CHILE Y PERÚ.

A pesar del boom petrolero, de vuelta a los números rojos

Entre 2000-2007 las cuentas públicas reflejaban superávits fiscales en su conjunto y ligeros déficits en el presupuesto. A partir de 2008, en el clímax del boom petrolero, todo el sector público comenzó otra historia de déficits, más acentuados en el Presupuesto General del Estado, que en 2011 estima un saldo rojo de 6% del PIB (Gráfico 3 y Cuadro 2).

El país está inmerso en otra espiral de endeudamiento, reeditando malas prácticas asociadas al boom petrolero de los años setenta. De 2009 a 2011 el endeudamiento público crecería ocho puntos, hasta 28% del PIB, sin considerar otras deudas contingentes y la emisión de Certificados de Tesorería (Cetes). Chile, con un nivel superior de desarrollo, tiene una relación deuda/PIB de alrededor de 10%. Perú, país en la dirección del progreso, está empeñado en reducir tal relación que se ubica en torno a 23% del PIB (Gráfico 4). Estos países presentaron los presupuestos de 2011 con déficits de alrededor de 1% del PIB.

Elevados requerimientos de financiamiento

Los requerimientos de fondos para financiar el déficit de \$ 3.735 millones y las amortizaciones de deudas pasadas ascienden en 2011 a \$ 5.369 millones, equivalentes a 8,7% del PIB. No se especifican formas convincentes para finan-

ciar tal necesidad de recursos. En 2010 las fuentes de financiamiento del déficit público fueron limitadas y las pocas existentes tuvieron altos costos, debido al alto riesgo país —1.000 puntos, similar a Irlanda—, la vulnerabilidad fiscal de mediano plazo y la desconfianza en el país. En un escenario parecido a 2010, el déficit podría reducirse con más ingresos petroleros por precios altos y menos inversión por falta de liquidez, aunque los mayores gastos en sueldos, por más de \$ 600 millones por aumentos al magisterio y otros, debilitarán la situación fiscal.

Las posibilidades de financiamiento se limitarán a cuanto se pueda conseguir en créditos de China, Corea, organismos multilaterales y el IESS (Cuadro 4). Acudir a los Cetes de corto plazo será otro mecanismo, con riesgos de acumulación de los mismos con efectos no deseados para un sano manejo fiscal. La consecución de créditos condiciona la ejecución de 50% de la inversión y del gasto corriente considerado como tal.

Gasto e inversión públicos con poco impacto en crecimiento

En los últimos años la inversión pública aumentó, mientras la privada se redujo por falta de incentivos. En 2011 la primera decrecerá en su relación con el PIB. En gran medida está condicionada a nuevos créditos y su composición no atiende en sentido estricto al concepto

de inversión, reduciendo su influencia en el crecimiento económico.

Como se aprecia en los Gráficos 5 y 6, el elevado gasto e inversión pública, como eje de la actividad económica, no es la dirección hacia un crecimiento alto y sostenido de la economía, único camino para reducir la pobreza, crear empleos y aumentar los ingresos y bienestar de todos. Chile y Perú, el primero con notables avances hacia el desarrollo y el segundo caminando en esa senda, mantienen un nivel de gasto e inversión pública equivalente a la mitad del Ecuador y crecen a mayores tasas con sectores privados dinámicos.

CUADRO 3
Subsidios 2011

Concepto	\$ millones
Bonos de Desarrollo Humano	751
IESS, Issfa, Isspol	827
Vivienda	356
Subsidio eléctrico	171
Derivados de petróleo*	2.571
Diésel importado	1.254
Gas nacional	67
Gas importado	571
Nafta importada	631
Jet fuel importado	48
Banco Estado (Propescar)	32
Importación urea	61
Plan Cucayo, repatriación cadáveres	1
Subsidio discapacitados	19
BNF (Crédito Desarrollo Humano, 5-5-5)	31
TOTAL	4.820
% PIB	7,8

* NO CONSIDERA PRODUCCIÓN NACIONAL.

FUENTE: PRESUPUESTO 2011.

CUADRO 4

Financiamiento presupuesto 2011: posible escenario
(en millones de dólares)

	Inicial	Proyección	Pro forma	Posible escenario
	2010	2010	2011	2011
A. REQUERIMIENTOS DE FINANCIAMIENTO	4.188	3.830	5.369	5.268
1. Déficit	3.085	1.851	3.735	3.234
2. Amortizaciones	997	1.473	1.573	1.573
Internas	438	423	605	605
Externas	559	555	968	968
Facilidad petrolera		495		
3. Otros pasivos	106	106	61	61
4. Deuda flotante		400		400
B. FINANCIAMIENTO IDENTIFICADO	1.090	3.211	5.369	4.075
1. Desembolsos	838	2.811	4.951	3.675
Internos	438	1.161	1.093	1.105
Roll Over (IESS)	438	123		605
Bonos IEES		1.038		
Titulos valores (IESS)			1.068	500
Contratos de mutuo			25	
Externos	400	1.650	3.858	2.570
Proyectos multilaterales	400	400		400
Préstamo chino		1.000		
CAF (libre disponibilidad)		250		
Gobiernos y ban (China Cor)			1.900	1.500
Organismos internacionales			1.588	300
Exim Bank China (Coca Codo)			370	370
3. Saldos de caja	252	0	418	0
4. Deuda flotante		400		400
C. BRECHA FINANCIERA (A-B)	3.098	619	0	1.193

FUENTE: PRESUPUESTO 2011, MINISTERIO DE FINANZAS, OPE.

Efectos negativos en importaciones

Existe directa relación entre el aumento del gasto público, el auge importador y el consumo privado (Cuadro 5). Los dólares que fluyen a la economía a través del gasto estatal, en manos de personas y empresas, se traducen en compras de bienes y servicios

importados. Tiñen de un rojo cada vez más intenso el saldo comercial.

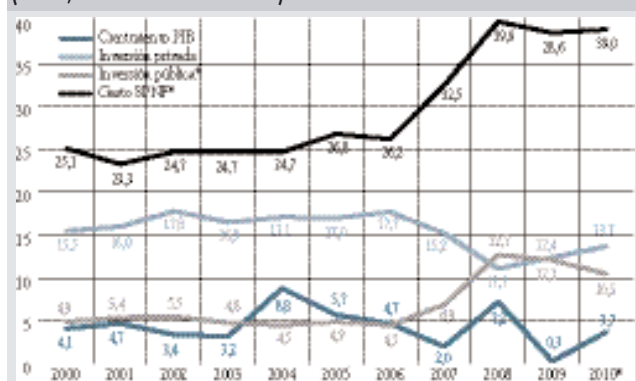
Igual efecto ocasiona el aumento de las importaciones públicas, que en diez años se han multiplicado por 13. El consumo final de los hogares, directa o indirectamente, pasa a depender de modo importante de la expansión estatal a través del gasto público. Nótese

que en 2000 el gasto público era equivalente a 33% del consumo final y en 2010 esta relación aumenta a 49%. Con el presupuesto de 2011 continuará la tendencia. Es necesario un giro radical de la política económica, a fin de que el consumo final obedezca a una dinámica actividad privada fundada en la confianza y certidumbre, y un menor gasto público. Una reducción del subsidio a los derivados disminuiría las importaciones, las que hoy deben financiarse con la entrada de dólares por inversiones extranjeras directas, flujos de capitales externos y mayores exportaciones no petroleras.

Dificultades para sostener el gasto en educación y salud

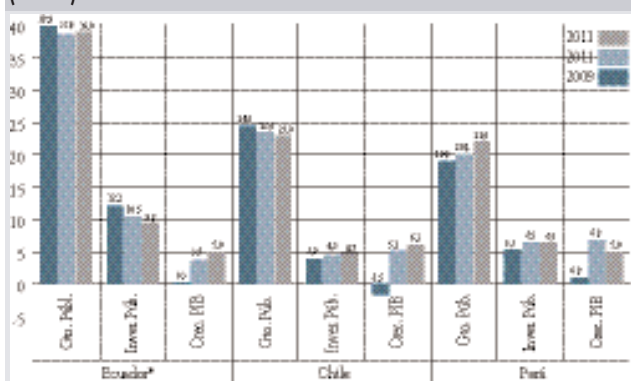
En 2008 hubo un importante avance en las asignaciones fiscales para educación, salud y otros sectores sociales, sustentadas en el clímax del boom petrolero. Sin embargo, en los años siguientes, es evidente la dificultad para sostener el gasto social, pese a notables ingresos tributarios y un alto precio del barril de petróleo. En 2010 el gasto de inversión en educación y vivienda apenas se ejecutó en algo más de 50%. En 2011 se incumple el mandato constitucional de asignar cada año, a partir de 2009, 0,5% del PIB adicional a educación hasta completar 6% del PIB, y magnitudes similares para la salud (Cuadro 6). Dicha premisa obligaría a asignar, en

GRÁFICO 5
GASTO PÚBLICO, INVERSIÓN Y CRECIMIENTO (% PIB, VALORES CORRIENTES)



* ESTIMADO.
FUENTE: BANCO CENTRAL.

GRÁFICO 6
GASTO E INVERSIÓN PÚBLICA Y CRECIMIENTO ECONÓMICO (% PIB)



* 2010-2011 ESTIMACIÓN OPE.
FUENTE: BANCO CENTRAL, OPE, MINISTERIOS DE HACIENDA CHILE Y PERÙ.

2011, a educación 5% del PIB y a salud 3,2% del PIB.

Privilegiar las atenciones presupuestales a educación y salud es deber insoslayable de cualquier Estado, a fin de dotar de capacidades a los pobres para que puedan valerse por sí mismos y procurarse una vida mejor. También es obligación del Estado incentivar la actividad privada para que los pobres con capacidades encuentren oportunidades. Sin embargo, incrementar y sostener el gasto social exige un programa fiscal riguroso que atienda este gasto por encima de los requerimientos de otros sectores. Es imperativo aislarlo de la vulnerabilidad de la renta petrolera y de la dependencia del endeudamiento. Solo un crecimiento vigoroso de la economía hará posible asignar abundantes recursos a los sectores sociales. Chile asigna a educación y salud cuatro veces lo que el Ecuador, su producción es también cuatro veces superior (Cuadro 7).

Algunas reflexiones para encontrar la senda del progreso

A fin de evitar altos costos sociales cuando las distorsiones fiscales y económicas se traduzcan en crisis, es necesario adoptar algunas políticas.

- La sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo requiere contener el gasto público y adecuarlo a los ingresos tributarios, producto del crecimiento estructural de la economía e ingresos petroleros de mediano plazo. La sostenibilidad es requisito sine qua non para reducir la pobreza e impulsar el crecimiento.

- Es necesario reducir el déficit —no financiarlo— hasta conseguir el equilibrio de las cuentas públicas, manteniendo una relación deuda pública/PIB cercana a 20%. En este empeño es imperativa la reducción de subsidios, a fin de reasignar de mejor manera los recursos a los más pobres.

- Un fondo de ahorro con los excedentes petroleros, por encima del precio del barril de petróleo de mediano plazo, garantizará la estabilidad fiscal y la atención a los sectores sociales.

- Es necesario impulsar un crecimiento rápido, elevado y sostenido de la economía, que procure recursos al presupuesto para privilegiar las atenciones sociales.

- Un mayor crecimiento de la economía, en conjunción con la contención del gasto, llevará al tamaño del sector público a una sana relación con el PIB de 25%.

- En el marco de un nuevo modelo, es deber del Estado la atención eficiente a los sectores sociales para mejorar las capacidades de las personas, garantizar la seguridad interna y exter-

CUADRO 5
Gasto público, importaciones, consumo
(en millones de dólares corrientes)

Año	Gasto público	Import. petroleras	Import. no petroleras	Consumo final
2000	3.889	255	3.212	11.920
2001	4.947	249	4.730	17.073
2002	6.161	232	5.773	19.947
2003	6.586	732	5.521	23.144
2004	7.493	995	6.580	25.646
2005	8.879	1.714	7.853	28.632
2006	9.927	2.380	8.898	31.417
2007	12.554	2.578	10.328	34.158
2008	22.094	3.217	14.382	39.051
2009	20.430	2.333	11.763	41.154
2010	22.000	3.400	14.800	44.667

FUENTE: BANCO CENTRAL.

CUADRO 6
Asignaciones a educación y salud frente a lo dispuesto en la Constitución
(en millones de dólares y en % del PIB)

Año	Educación				Salud			
	Asignado	% PIB	Constitución	% PIB	Asignado	% PIB	Constitución	% PIB
2008	1.847	3,5			880	1,7		
2009	2.071	4,0	2.055	4,0	922	1,8	1.181	2,2
2010*	2.108	3,7	2.564	4,5	1.000	1,8	1.595	2,7
2011	2.420	3,9	3.102	5,0	1.414	2,7	1.985	3,2

* EJECUCIÓN PROYECTADA.

FUENTE: BANCO CENTRAL, MINISTERIO DE FINANZAS, OPF.

na e infraestructuras complementarias a la inversión privada. El Estado también debe promover la solidez de las instituciones democráticas que garanticen e incentiven las actividades e inversiones privadas, mejoren los niveles de empleo y la competitividad nacional e inserten al país en las corrientes globales del desarrollo. El sector privado debe asumir la responsabilidad de invertir, crear trabajo y brindar oportunidades para los pobres con nuevas capacidades.

- En el contexto del nuevo modelo, se conseguirá asignar 6% del PIB para educación y 4% del PIB para la salud e institucionalizar erogaciones para nutrición infantil y otros gastos sociales. Se requieren acuerdos nacionales y decisiones políticas de privilegiar estos gastos por encima de los otros sectores del presupuesto. La mantención de los niveles de estos gastos en el tiempo requiere un programa fiscal riguroso. A su vez, un alto crecimiento económico hará crecer las asignaciones sociales con notables beneficios para los pobres.

CUADRO 7
Chile: gasto en educación y salud
(en millones de dólares y en % del PIB)

País	Salud		Educación	
	\$ millones	% PIB	\$ millones	% PIB
2009	5.663	3,5	7.564	4,6
2010	6.669	3,5	8.688	4,5
2011	7.823	3,5	10.164	4,5

FUENTE: MINISTERIO DE HACIENDA DE CHILE.

- Dado el bajo nivel de ingresos del país, no es posible al mismo tiempo entregar recursos suficientes y sostenidos a los sectores sociales y atender las infraestructuras públicas. Por tanto, gran parte de la realización y mantenimiento de las mismas debe estar a cargo del sector privado.

- La pobreza solo se reducirá con un Estado que, a través de un gasto eficiente, distribuya hacia los pobres, mediante el gasto social, el producto de la riqueza creada por el sector privado, y con una economía que, a través de la actividad privada, crezca a tasas elevadas durante décadas, cree fuentes de trabajo y procure mayores ingresos para una vida digna de las mayorías.