

ESTUDIO

PERSPECTIVAS DE LAS FINANZAS PUBLICAS EN EL SEXENIO 1984-1989*

Hernán Cheyre V.**

El control de las finanzas públicas ha sido un objetivo que permanentemente ha estado en la mira de los conductores de la política económica durante la última década. El comportamiento observado en esta materia a partir de 1974 refleja avances importantes. Sin embargo, el tema ha vuelto a suscitar interés como resultado del cambio de tendencia que se observa en las finanzas públicas a partir de 1981. La preocupación que surge está referida tanto al impacto que ello tiene sobre el gasto público, como a las consecuencias futuras que se derivan del mecanismo de financiamiento utilizado, que descansa fundamentalmente en el endeudamiento interno.

En este trabajo se proyecta la tendencia de las finanzas públicas para el sexenio 1984-1989, sobre la base del comportamiento observado en los últimos períodos. Los resultados muestran que la importancia relativa del pago de intereses y amortizaciones de la deuda interna se torna creciente en los sucesivos períodos, lo que desemboca en un déficit neto cada vez mayor. A su vez, ello da origen a requerimientos de nuevo endeudamiento progresivamente mayores, retroalimentándose el sistema, lo que conduce a una situación explosiva.

I Introducción

Uno de los problemas más serios que debió enfrentar la economía chilena en el período 1971-1973 fue el significativo aumento

* Centro de Estudios Públicos, 11 de julio de 1984. Una versión anterior de este trabajo fue publicada por el CEP como Documento de Trabajo N° 29, agosto, 1984.

** Ingeniero Comercial, Universidad Católica de Chile; Master en Economía, Universidad de Chicago. Profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Chile.

experimentado por la tasa de inflación. Medida por las variaciones del IPC entre los meses de diciembre de cada año, ésta pasó de 22,1% en 1971 a 163,4% en 1972, habiendo finalizado en el año 1973 con 508,1%. Entre las causas de este fenómeno es indiscutible que el déficit fiscal tuvo una participación protagónica. Expresado como porcentaje del PGB, éste evolucionó desde 2,7% en 1970 a 24,7% en 1973.¹

En consideración a los efectos que ello tuvo sobre la economía del país, no es de sorprender que uno de los objetivos prioritarios de la política económica a partir del último trimestre de 1973 haya sido el control de la inflación. Por ello, los esfuerzos estuvieron encaminados a controlar el déficit fiscal, lo que básicamente requería disminuir el nivel de gasto.

Sin embargo, el control de la inflación no fue el único motivo por el cual se planteó el objetivo de contraer el gasto público. Debe considerarse también que, en concordancia con el sistema económico que empezaba a implementarse, se perseguía disminuir la participación del Estado en la economía. Y uno de los caminos que conducían a ello era la disminución del gasto fiscal.

Habiendo transcurrido una década, es innegable que se tuvo éxito en el control del déficit. El desequilibrio negativo equivalente al 24,7% del PGB que se había alcanzado en 1973, fue disminuyendo considerablemente en los períodos sucesivos, habiéndose transformado incluso en un superávit entre los años 1979 y 1981.

Pero no puede decirse lo mismo respecto del nivel de gasto público. Pese a los esfuerzos realizados, la importancia del gasto efectuado por el sector público como proporción del PGB continúa siendo elevada.

Con todo, no puede desconocerse que durante la última década hubo avances importantes en estas materias respecto de la situación que se observaba con anterioridad.

Sin perjuicio de lo señalado, el tema ha vuelto a cobrar trascendencia, y ello obedece a la evolución del déficit en los últimos períodos. En efecto, luego de que las finanzas públicas alcanzaran una situación superavitaria en los años 1979 y 1980, al año siguiente hubo un virtual equilibrio, y a partir de 1982 el déficit se ha incrementado paulatinamente. Aunque las cifras fiscales no han sido publicadas, hay información disponible para una definición más amplia del sector público.² De acuerdo a este concepto, el déficit habría alcanzado el 2,6% del PGB en 1982 y el 2,8% durante 1983. Cabe agregar que para el año pasado el convenio suscrito con el FMI estipulaba

1 Ver *Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública*, Ministerio de Hacienda, octubre 1982, pág. 83.

2 Informes de la gestión financiera del sector público, emitidos por la Contraloría General de la República. Ver págs. 142 y 143 de este trabajo.

como meta un máximo de 2,6% del PGB, cifra que para 1984 se incrementó a 4,5%, con posibilidades de aumentar en 0,8 punto porcentual adicional. Aunque el concepto de sector de público utilizado por el FMI es más amplio que los otros señalados,³ se observa claramente una tendencia ascendente.

La preocupación que de ahí surge está referida no sólo al impacto que ello tiene sobre el nivel de gasto público, sino que también a las consecuencias futuras que se derivan del mecanismo de financiamiento utilizado. A diferencia de lo que había sido tradicional en Chile, en que el déficit era financiado a través de la creación de dinero —con los consiguientes efectos sobre la tasa de inflación—, ahora se recurre progresivamente al endeudamiento con el sector privado, por la vía de emitir títulos de deuda pública.

Si bien este mecanismo no provoca inflación —como ocurrió dramáticamente en los primeros años de la década del setenta—, tampoco está exento de inconvenientes. En primer lugar, la colocación de pagarés en el mercado tiene como contrapartida directa una contracción del crédito disponible para el sector privado, generándose presiones al alza en la tasa de interés, con su correspondiente efecto sobre el gasto privado. En segundo término, dado que los títulos de deuda devengan intereses y deben ser amortizados, se generan presiones para un mayor gasto futuro. Esto último puede desembocar en mayores impuestos, en una contracción del gasto público en otros rubros, a efectos de desviar recursos hacia el servicio de la deuda, o bien en una mayor tasa de inflación.

El objetivo de este trabajo es proyectar la tendencia de las finanzas públicas para el sexenio 1984-1989, tomando como base el comportamiento observado en los últimos períodos y considerando mecanismos de ajuste alternativos en los próximos años.

En la sección II se discute la definición de la base más apropiada para efectuar las proyecciones. La sección III contiene la metodología empleada para proyectar y en la sección IV se presentan los resultados. Finalmente, en la sección V se establecen algunas conclusiones generales.

II Concepto de Gasto Público utilizado en la Proyección

II.1 Antecedentes Generales

A los problemas propios de una proyección, en este caso debe agregarse la dificultad de encontrar una base adecuada para proyectar. Ello radica simplemente en que el concepto de "gasto público" es lo suficientemente amplio como para que pueda haber más de una definición con respecto a esta variable.

La forma más simple de abordar el tema es recurrir a las cuen-

3 Se incluyen las empresas públicas no financieras.

tas de ingresos y gastos fiscales. Como lo indica su nombre, el concepto está restringido al sector público centralizado. Por tanto, no incluye las instituciones descentralizadas ni las empresas públicas.

La evolución de estas variables a partir de 1974 —y hasta el último período disponible— se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro II.1
Cuentas Fiscales como Porcentaje del PGB^a

Año	Gasto Total	Servicio Deuda	Gasto excluido Servicio Deuda	Déficit
	1	2	3	4
1974	30,6	3,4	27,2	9,3
1975	28,7	5,6	23,1	3,4
1976	25,8	5,7	20,1	2,3
1977	24,5	3,7	20,8	1,7
1978	23,8	3,5	20,3	0,8
1979	22,9	3,5	19,4	-0,4
1980	22,9	2,5	20,4	-3,0
1981	24,7	1,4	23,3	-1,7
1982 ^b	28,6	2,0	26,6	2,4

Fuente: Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública, Dipres, 1982.

- a Las cifras en dólares se convirtieron a pesos utilizando el tipo de cambio bancario promedio publicado por el Banco Central.
- b Cifras provisorias. Están basadas en información de *Indicadores Económicos y Sociales 1960-1982*, Banco Central de Chile, y expresadas en moneda nacional utilizando el mismo procedimiento que la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

A partir de las cifras presentadas, se observa claramente que ha habido una disminución en la importancia relativa del gasto total, pero la situación empieza a revertirse a partir de 1981. Sin perjuicio de lo anterior, en materia de déficit fiscal se observa un avance de importancia a través del período. De hecho, se logró transformar un déficit significativo —como el que se había alcanzado en 1973—, en una situación superavitaria a fines de la década del setenta.

Sin embargo, debido a las limitaciones que impone el operar con una definición tan restrictiva de gasto para referirse al sector público, Marshall (1981) hizo una estimación ampliando el concepto de gasto público. Básicamente, el trabajo consideró el conjunto de instituciones incluidas en la Ley de Administración Financiera del Estado a noviembre de 1975, excluyéndose de ella las municipalidades, las empresas públicas, las universidades y algunas institucio-

nes menores donde no se disponía de información para todo el período.

El cuadro II.2 contiene los resultados básicos de dicho estudio, expresados como porcentaje del PGB:

Cuadro II.2

Gasto Público como Porcentaje del PGB

Año	Gasto Total	Servicio Deuda	Gasto excluido Servicio Deuda
	1	2	3
1969	36,3	2,3	34,0
1970	40,6	2,6	38,0
1974	39,6	3,5	36,1
1975	38,8	5,7	33,1
1976	33,7	5,8	27,9
1977	32,4	3,7	28,7
1978	31,8	3,6	28,2
1979	30,3	3,6	26,7

Fuente: Marshall (1981).

A diferencia de las cuentas fiscales presentadas en el cuadro II.1, en este caso se observa una disminución bastante más marcada en el gasto público. Obviando el servicio de la deuda —que en el fondo no presenta diferencia en ambos casos—, la discrepancia proviene de los otros componentes del gasto. Nótese que no se trata sólo de magnitudes globales distintas, sino que además puede apreciarse un cambio a través del período en la relación Gasto Fiscal/Gasto Público.⁴

Pese a que el trabajo reseñado representa un avance importante en la materia, un estudio reciente de Cheyre y Symon (1984) lo amplía en dos sentidos. En primer lugar, se incluye a las municipalidades, cuya importancia relativa fue creciendo en el transcurso de la década 1974-1983. En segundo término, se prolonga la serie hasta el año 1983.⁵

Los resultados de dicho estudio se presentan en el cuadro II.3 de la página siguiente.

De la columna 2 se desprende que la tendencia del gasto público hasta el año 1979 es similar a la que se observa en Marshall

4 Para una explicación de este punto, ver Marshall (1981).

5 Hay también otras diferencias, que son de carácter metodológico.

Cuadro II.3

Año	1	2	3	4	5
1974	3.327,2	36,2	497.033,6		2,0
1975	11.987,2	33,8	405.176,8	-18,5	2,2
1976	40.183,2	31,2	387.393,9	-4,4	4,6
1977	89.166,8	31,0	422.249,4	9,0	3,0
1978	149.174,5	30,6	451.268,7	6,9	3,5
1979	222.074,3	28,8	459.133,5	1,7	3,2
1980	309.587,6	28,8	496.378,0	8,1	4,6
1981	388.938,3	30,2	549.058,8	10,6	7,0
1982	442.692,2	36,0	561.592,7	2,3	9,5
1983	523.741,4	33,9	523.741,4	-6,7	8,1

Fuente: Cheyre y Symon (1984).

Columna 1: Gasto total excluido servicio de la deuda, en millones de pesos de cada año.

Columna 2: Gasto total excluido servicio de la deuda, como porcentaje del PGB.

Columna 3: Gasto total excluido servicio de la deuda, en millones de pesos de 1983. (Deflactor implícito del PGB.)

Columna 4: Variación porcentual de 3 respecto del año anterior.

Columna 5: Gasto en municipalidades, como porcentaje del PGB.

(1981). Ello se torna más nítido al descontar la columna (5). No obstante, justamente a partir del último año de la serie considerada en Marshall (1981), la tendencia comienza a revertirse. De hecho, las cifras indican que en el bienio 1982-1983 la situación es comparable a la observada en el período 1974-1975.

La variación más importante ocurre, sin duda, en el año 1982. Nótese que pese a haber caído el PGB en 14,3%, el gasto público creció en 2,3% en términos reales. Obviamente, ello explica el alza de 5,8 puntos porcentuales observada en la participación del gasto público como fracción del PGB, y que significó casi igualar la tasa alcanzada en 1974.

En todo caso, valga destacar que a diferencia del año 1975, en que la caída de 18,5% en el gasto público ocurrió junto a una caída de 12,9% en el PGB, el incremento en el gasto público observado durante 1982 (2,3%) ocurrió junto a una disminución de 14,3% en el PGB.

Finalmente, las cifras de la columna 3 muestran que el nivel de gasto público alcanzado en 1983 excede el del año 1974 en 5,4%.

II.2 Base utilizada en la Proyección

Por las razones señaladas en la sección anterior, es conveniente utilizar una definición de gasto público más amplia que la derivada de las solas cuentas fiscales. En ese sentido, la definición utilizada por Cheyre y Symon (1984) parece ser más apropiada para los propósitos perseguidos.

Sin embargo, para efectos de proyectar los déficit (superávit) es necesario contar además con un sistema de cuentas que sea compatible con lo anterior.

Pese a que las cuentas oficiales nunca se han publicado bajo una definición de gasto público más amplia, como la mencionada en un párrafo anterior, el informe de la Contraloría General de la República correspondiente a 1983⁶ publica un análisis comparativo de la gestión financiera del sector correspondiente al periodo 1979-1983, que está en esa dirección. Para homogeneizar la serie, en dicho análisis se utiliza el concepto económico de Gobierno General, que incluye a los servicios e instituciones centralizados, descentralizados, previsionales y municipales. No están incluidas las instituciones financieras del sector ni las empresas públicas, como tampoco están incorporadas las universidades. Es decir, se trata de una clasificación prácticamente coincidente con la empleada por Cheyre y Symon (1984). No obstante, puede haber diferencias en la forma de consolidar algunas partidas de ingresos y gastos.

Lo importante es que detrás del concepto de Gobierno General utilizado por Contraloría, hay un sistema de cuentas consistente, que tiene como contrapartida flujos efectivos de recursos. Esto último es fundamental para efectuar las proyecciones. Por ello, esa es la base que se utiliza en este trabajo.⁷

El cuadro II.4 contiene el resumen de la información publicada por Contraloría, y se presenta de la misma forma que tendrán las proyecciones. En el cuadro II.5 están los rubros más importantes expresados como porcentaje del PGB.

III Metodología para efectuar las Proyecciones

III.1 Aspectos Básicos

La principal dificultad que se enfrenta al intentar una proyección de las finanzas públicas, es la de acotar los grados de libertad con que cuenta la autoridad para tomar sus decisiones al respecto.

En el caso de la balanza de pagos, por ejemplo, las principales variables tienen un comportamiento que no puede ser afectado por

6 Ver Informe de la Gestión Financiera Sector Público, Ejercicio Presupuestario Año 1983, *Contraloría General de la República*, pág. 25.

7 Las instituciones incluidas en esta definición se presentan en el Anexo N° 1.

Cuadro II.4

Evolución de las cuentas del Gobierno General^a 1979-1983
(Cifras en millones de pesos de cada año)

	1979	1980	1981	1982	1983
Ingresos	286.468,1	407.171,9	506.720,1	516.035,2	522.880,1
De operación	32.715,7	49.419,0	61.814,2	65.709,9	69.031,1
Imposic. previs.	40.730,3	59.438,6	53.254,4	32.603,1	37.206,2
Tributarios	166.557,1	243.091,9	291.953,5	285.298,2	341.717,1
Venta activos	10.114,3	7.341,7	17.893,2	50.283,3	17.717,2
Recup. préstamos	4.818,6	8.343,4	9.020,3	8.141,4	13.026,1
Transferencias	12.218,2	15.179,8	29.191,0	22.319,3	13.375,9
Otros ingresos	18.228,9	19.766,2	36.697,4	38.785,2	27.532,6
Años anteriores	1.085,0	4.591,3	6.896,1	12.894,8	3.273,9
Gastos	239.407,2	325.946,1	458.510,3	531.647,3	537.813,4
En personal	63.423,3	82.673,6	102.040,3	113.097,4	124.768,1
Bienes y Serv. de Cons.	23.020,7	28.392,8	38.703,0	43.886,6	56.817,7
Bienes y Serv. de Prod.	92,9	1.354,7	1.529,8	3.118,3	3.756,2
Prestac. previsionales	54.020,2	74.788,2	101.233,5	127.902,2	147.242,1
Transf. corrientes	49.643,6	74.108,7	139.579,8	157.354,9	120.223,1
Gtos. serv. traspasados			313,6	1.896,4	1.671,6
Inversión real	24.857,6	29.673,7	36.304,1	28.433,5	37.918,8
Inversión financiera	9.069,9	18.011,6	26.577,7	41.670,3	17.274,8
Transf. de capital	1.492,8	1.846,6	1.151,4	1.195,4	3.234,3
Años anteriores	4.120,6	6.115,2	5.746,3	6.218,7	5.774,0
Intereses dda. pública	9.665,6	8.981,0	5.330,8	6.873,6	19.132,7
Déficit Bruto	(47.060,9)	(81.225,8)	(48.209,8)	15.612,1	14.933,3
Amortizaciones	24.366,4	45.517,2	48.971,2	16.567,6	28.183,0
Déficit Neto	(22.694,5)	(35.708,6)	761,4	32.179,7	43.116,3

Fuente: Contraloría General de la República, Informe de la Gestión Financiera Sector Público. Año 1983.

a Corresponde a la ejecución presupuestaria de ingresos y gastos devengados consolidados en moneda nacional.

las decisiones de política —precio del cobre, tasa de interés internacional—, otras evolucionan de acuerdo a un cierto patrón a través del tiempo —volumen físico de exportaciones—, y por último, están aquellas que permiten cerrar el sistema, como es el caso de las reservas internacionales. En este contexto, los grados de libertad con que se cuenta para efectuar las proyecciones están limitados a un número reducido de variables.

Sin embargo, la situación es diferente al referirse a las finanzas públicas. La razón es simplemente que la mayor parte de las variables involucradas están sujetas al control de quien toma las decisiones. En el extremo, la restricción presupuestaria podría ser manejada al arbitrio de la autoridad, recurriéndose al impuesto inflación y al endeudamiento.

Cuadro II.5

Evolución de las Cuentas del Gobierno General 1979-1983
(Cifras expresadas como porcentaje del PGB)

	1979	1980	1981	1982	1983
Ingresos	37,1	37,9	39,3	42,0	33,8
De operación	4,2	4,6	4,8	5,3	4,5
Imposic. previs.	5,3	5,5	4,1	2,7	2,4
Tributarios	21,6	22,6	22,7	23,2	22,1
Otros	6,0	5,1	7,7	10,8	4,8
Gastos	31,0	30,3	35,6	43,3	34,8
En personal	8,2	7,7	7,9	9,2	8,1
Bienes y servicios	3,0	2,7	3,1	3,9	3,9
Prestac. previsión	7,0	7,0	7,9	10,4	9,5
Transferencias ctes.	6,4	6,9	10,8	12,8	7,8
Inversión real	3,2	2,8	2,8	2,3	2,4
Intereses dda. pública	1,3	0,8	0,4	0,6	1,2
Otros	1,9	2,4	2,7	4,1	1,9
Déficit Bruto	(6,1)	(7,6)	(3,7)	1,3	1,0
Amortizaciones	3,2	4,2	3,8	1,3	1,8
Déficit Neto	(2,9)	(3,4)	0,1	2,6	2,8

Fuente: **Cuadro II.4**

Para abordar el problema señalado en el párrafo anterior, el elemento básico de este trabajo consiste en proyectar la tendencia de las finanzas públicas, sobre la base del comportamiento que han experimentado los distintos componentes en los últimos períodos. De esta forma, lo que se pretende destacar es el impacto que pueden tener en las finanzas públicas de los próximos períodos, dos eventos: la reforma previsional, por un lado, y el efecto acumulativo del financiamiento del déficit a través del endeudamiento, por otro.

En este sentido, las proyecciones que se presentan en el estudio no deben ser consideradas como un "pronóstico" de lo que va a ocurrir. Más bien deben ser interpretadas como lo que sucedería si no se efectúan los ajustes requeridos.

Desde el punto de vista metodológico, el aspecto básico del estudio consiste en clasificar las cuentas de ingresos y gastos en 4 grupos:

- 1 Cuentas que están relacionadas al PGB en forma estable.
- 2 Cuentas que se determinan exógenamente.
- 3 Cuentas que son variables de política.
- 4 Cuentas que se determinan endógenamente.

III.2 Cuentas Relacionadas al PGB en Forma Estable

Si bien todas las variables pertinentes evolucionan en último término de acuerdo a decisiones de política, el análisis de las cifras muestra que hay una serie de cuentas que se comportan de un modo similar al PGB. Obviamente, ello no obsta a que tengan una varianza positiva, dentro de rangos razonables.

Dado que cualquier definición que se utilice para efectuar esta clasificación será necesariamente arbitraria, el criterio adoptado en el trabajo consiste en incluir en esta clasificación aquellas variables que han mostrado un comportamiento relativamente estable, no esperándose que haya cambios de política en los períodos cubiertos por la proyección.

El cuadro III.1 contiene las cuentas consideradas en esta clasificación. Se incluye la relación promedio con el PGB durante el período 1979-1983.

Estas cifras constituyen la base de proyección para las respectivas cuentas, aun cuando en casos particulares se emplearon supuestos alternativos. Estos aparecen especificados en los distintos escenarios que se consideraron para la proyección.

III.3 Cuentas Determinadas Exógenamente

Bajo esta clasificación se incluyen las cuentas relativas a mate-

Cuadro III.1

Cuentas Relacionadas al PGB
(Cifras expresadas como % del PGB)

Cuentas	Promedio 1979-1983
Ingresos	
De operación	4,7
Tributarios	22,4
Venta activos	1,7
Recup. préstamos	0,7
Transferencias	1,6
Otros ingresos	2,4
Años anteriores	0,4
Gastos	
En personal	8,2
Bienes y servicios de consumo	3,2
Bienes y servicios de producción	0,1
Inversión financiera	1,9
Transferencias de capital	0,2
Años anteriores	0,5

Fuente: Cuadro II.4

rias previsionales. Estando estipuladas las tasas de cotización para los imponentes, y habiéndose definido el marco de las prestaciones, es posible proyectar la evolución de las imposiciones y de las prestaciones previsionales para los próximos períodos. Obviamente, ello tiene validez en la medida que no se introduzcan modificaciones de fondo en los mecanismos que determinan los ítems correspondientes.

Cabe recordar que como consecuencia de la reforma previsional promulgada en 1981, que transformó el sistema de reparto en uno de capitalización individual, el Estado se hizo cargo de las prestaciones correspondientes al sector pasivo de ese instante, además de las personas que optaron por permanecer en el sistema antiguo. En materia de ingresos, éstos quedaron limitados a las imposiciones canceladas por el sector que se mantiene en el sistema antiguo.

Lo anterior hace fácilmente previsible un déficit de importancia en la materia. Considerando la relevancia de las cifras envueltas, se estimó de interés referirse al sector previsional en forma separada.

En primer lugar, es conveniente tomar como punto de referencia la evolución del sector en el período 1979-1983. Las cifras se presentan en el cuadro III.2.

Es importante hacer notar el quiebre en la tendencia que se observa a partir de 1981. En ese año el déficit no fue mayor puesto que el sistema comenzó a operar recién durante el segundo semestre. Sin embargo, a partir de 1982 el problema se torna más evidente.

Cuadro III.2

Evolución Sector Previsional

(Cifras en millones de pesos de cada año y como porcentaje del PGB)

	1979		1980		1981		1982		1983	
Imposic.	40.730,3	5,3	59.438,4	5,5	53.254,4	4,1	32.603,1	2,7	37.206,2	2,4
Prestac.	54.020,2	7,0	74.788,2	7,0	101.233,5	7,9	127.902,2	10,4	147.242,1	9,5
Déficit	13.289,9	1,7	15.349,6	1,5	47.979,1	3,8	95.299,1	7,7	110.035,9	7,1

Fuente: Cuadro II.4.

Las cifras presentadas permiten apreciar, además, la magnitud del desequilibrio en el sistema. Durante los últimos años se observa que el déficit del sector ha excedido incluso el desequilibrio presupuestario global del sector público. El cuadro III.3 contiene la información pertinente.

Para proyectar las cuentas relevantes en materia previsional, se tomó como base un documento de trabajo elaborado por funcionarios del Ministerio del Trabajo, del Ministerio de Hacienda y de Ode-

Cuadro III.3

Incidencia del Sistema Provisional en el Déficit Global
(Cifras expresadas como porcentaje del PGB)^a

	1979	1980	1981	1982	1983
Déficit neto global	2,9	3,3	0,1	2,6	2,8
Déficit sist. previsional	1,7	1,5	3,8	7,7	7,1
Déficit neto excl.	4,6	4,8	3,7	5,1	4,3
Sistema previsional					

Fuente: Cuadro II.4.

a Las cifras destacadas en negro indican un superávit.

plán, en enero de 1984. Entre otras cosas, dicho estudio contiene un análisis detallado de la situación de las principales Cajas que conforman el sistema antiguo,⁸ lo que permite extraer la tendencia de las imposiciones y de las prestaciones en las instituciones correspondientes.

Con el objeto de adecuar las cifras de ese documento a la base que se utiliza en este estudio, se tomaron como punto de referencia para el año 1983 los valores informados por la Contraloría General de la República⁹ en cada caso, y a esas cifras se les aplicó la tasa de variación implícita en el documento aludido para el período 1984-1989.

Es innegable que por esta vía se puede estar cometiendo errores que, según el caso, tienden a subestimar o a sobreestimar las cifras. Sin embargo, se adoptó este método en aras de una consistencia con el resto del sistema.

Con respecto a las imposiciones, la metodología consistió en dividir las Cajas en 3 grupos:

- I Caja de Previsión de Empleados Particulares, Servicio de Seguro Social, Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas y Caja de Previsión de la Marina Mercante.
- II Caja de Previsión de la Defensa Nacional y Dirección de Previsión de Carabineros.
- III Resto.

8 Caja de Previsión de Empleados Particulares, Servicio de Seguro Social, Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas y Caja de Previsión de la Marina Mercante Nacional.

9 Ver Estados de la Gestión Financiera del Sector Público, Contraloría General de la República.

Para las Cajas de los grupos I y III —que en materia de imposiciones representaban el 84% del total en 1983—, el valor base de ese año se ajustó de acuerdo a la tasa de variación implícita en el estudio referido. El valor base de las Cajas del grupo II se mantuvo constante en términos reales para el período considerado.

En materia de prestaciones se utilizó básicamente el mismo método. La diferencia está constituida por el tratamiento que se dio a las prestaciones de salud otorgadas por el Ministerio del ramo, y a las prestaciones de cargo del Tesoro Público. En estos casos se mantuvo constante en términos reales el valor correspondiente a 1983.

Por último, se consideró como un ítem especial el Bono de Reconocimiento que corresponderá pagar a los afiliados a las AFP que jubilen en el período estimado. Para este efecto, se adoptaron los valores presentados en el documento del Ministerio del Trabajo a que se ha hecho referencia.

El cuadro III.4 contiene la información relevante que resume lo señalado en los párrafos anteriores:

Cuadro III.4

Proyección Cuentas Previsionales: 1984-1989
(Cifras en millones de pesos de 1983 y como porcentaje del PGB proyectado^a)

	1984		1985		1986		1987		1988		1989	
Imposic.	36.370	2,2	35.731	2,1	35.131	2,0	34.567	1,8	34.039	1,7	33.544	1,6
Prestac.	166.557	10,3	168.147	9,9	170.085	9,5	172.038	9,2	174.009	8,8	179.997	8,5
Déficit	130.187	8,1	132.416	7,8	134.954	7,5	137.471	7,4	139.970	7,1	142.453	6,9
Bono de Reconoc.	2.800		2.800		4.240		7.800		9.700		10.800	

a Se proyectó un crecimiento en el PGB de 5% para cada año del sexenio 1984-1989.

III.4 Cuentas que son Variables de Política

En esta clasificación fueron incluidas dos variables: la inversión real y las transferencias corrientes.

Como se desprende del cuadro II.4, la tasa de inversión real del Gobierno General durante el período 1979-1983 alcanzó un promedio de 2,7%. A su vez, las transferencias corrientes mostraron un promedio de 8,9% en el mismo período.

Con respecto a lo primero, es una decisión de política para los próximos años el aumentar la tasa de inversión del sector público. Obviamente, esto incluye tanto a las empresas públicas como a las

instituciones que conforman la denominación Gobierno General. En relación a lo último, las proyecciones de este estudio consideran una tasa de inversión de 3,5% en cada año del período 1984-1989. Aunque se trata de una cifra arbitraria, pretende incorporar el efecto de incrementar dicha tasa en un 30% respecto de lo que fue el promedio durante el período 1979-1983.

En cuanto a las transferencias corrientes —que básicamente están referidas a los programas de subsidios y de subvenciones— se consideró como punto de partida una tasa pareja equivalente al 8,5% del PGB en cada uno de los años estimados en la proyección. Sin embargo, en algunos de los escenarios considerados, este ítem se dejó como variable de ajuste, y por esta razón presenta valores cambiantes a través del período.

III.5 Cuentas Determinadas Endógenamente

Este concepto incluye las cuentas que actúan como variable de ajuste en el proceso, y aquellas que son influidas por las primeras. En base a lo que se incluyó en las clasificaciones anteriores, en este caso cabe considerar únicamente las cuentas vinculadas a la deuda pública: endeudamiento, amortizaciones e intereses.

En este trabajo la variable de ajuste es el endeudamiento, que a su vez repercute en los pagos futuros de intereses y en las amortizaciones.

Sin embargo, a objeto de una mayor precisión en la materia, fue necesario definir un criterio que hiciera posible separar el ajuste entre endeudamiento interno y externo.

En materia de endeudamiento externo se consideraron escenarios alternativos, en atención a las dificultades que se espera enfrentar en la obtención de nuevos créditos. Así, una de las alternativas supone que la deuda externa real —expresada en dólares— se mantiene constante durante el período 1984-1989, y otro escenario —más restrictivo— considera que la deuda externa nominal permanece inalterada.¹⁰ Con respecto a los nuevos créditos externos contraídos, se supuso una tasa de interés de 10%, a 8 años plazo, con 3 años de gracia para el capital.

Considerando lo anterior, el ajuste de las cuentas se hace recaer definitivamente en el endeudamiento interno. Se supuso la emisión de pagarés a 10 años plazo, amortizables anualmente en partes iguales, con una tasa de interés real de 7%. En uno de los escenarios se sensibiliza el ejercicio suponiendo una tasa de interés real de 5%.

En relación al pago de amortizaciones e intereses, es necesario considerar también los compromisos derivados del stock de deuda vigente al 31 de diciembre de 1983. Dado que no fue posible obte-

10 Para efectos de este trabajo, la deuda externa del Gobierno General se define como la suma de los compromisos de deuda de responsabilidad fiscal más lo que corresponde a los servicios públicos autónomos.

ner información oficial respecto del calendario de pagos para los próximos años correspondiente a las deudas de arrastre, hubo que hacer algunos supuestos.

En lo que se refiere a deuda externa, se consideró como saldo al 31 de diciembre de 1983 la cifra informada por Contraloría General de la República, bajo el nombre de "deuda externa directa del sector público". A esa fecha el monto ascendía a US\$ 1.385,8 millones.¹¹ Para efectos de este estudio la cifra se aproximó a US\$1.400 millones.

En cuanto al calendario de pagos de intereses y amortizaciones correspondiente a dicho stock de deuda, se tomó como base la información publicada por el Banco Central al respecto.¹² Concretamente, se hizo un ajuste a la serie que resulta de sumar los compromisos derivados de la deuda de responsabilidad fiscal más la de los servicios autónomos.

El resultado de considerar en conjunto el servicio de la deuda de arrastre más los nuevos créditos contraídos, se presenta en el Anexo N° 2.

Con respecto al stock de deuda interna vigente al 31 de diciembre de 1983, se consideró la cifra consignada por Contraloría General de la República para el rubro "deuda interna directa del sector público" (\$ 355.517 millones).¹³ Sin embargo, a dicho valor se le descontaron \$ 100.000 millones, correspondientes a una transferencia que hiciera el Fisco al Banco Central, mediante la entrega de pagarés de la Tesorería General de la República.¹⁴ La razón para no considerar esa suma en este estudio es que se trata de documentos a muy largo plazo (25 años), provenientes de una operación realizada con fines netamente contables.

Dado que no se disponía de información relativa al calendario de pagos de los intereses y amortizaciones correspondientes al stock de deuda vigente, fue necesario realizar algunos supuestos. Con respecto a la tasa de interés, se consideró un 7% real anual. En relación a las amortizaciones, se hizo el supuesto de que el stock vigente al 31 de diciembre de 1983 se amortizaba en cuotas iguales durante 10 períodos.

Como el endeudamiento interno es la variable de ajuste en el esquema de este trabajo, los pagos de intereses y amortizaciones difieren en los distintos escenarios considerados.

11 Informe de la Gestión Financiera del Sector Público, año 1983, pág. 50.

12 Banco Central, *Deuda Externa de Chile*, 1982, pág. 28.

13 Informe de la Gestión Financiera del Sector Público, año 1983, pág. 50.

14 Artículo 39 de la Ley N° 18.267 del 2 de diciembre de 1983.

IV Proyecciones para el Sexenio 1984-1989

IV.1 Antecedentes Generales

Tal como se señaló en la sección III, las proyecciones de este trabajo están basadas en una estimación de la tendencia de las finanzas públicas, en virtud de la forma como han evolucionado en los últimos períodos.

Para este efecto, se han considerado 5 escenarios alternativos. Los tres primeros apuntan básicamente a proyectar tendencias, mientras que los dos últimos ilustran la magnitud del ajuste requerido para situar el déficit en un cierto nivel predeterminado. Como variable de ajuste se escogió el ítem transferencias corrientes.

Los escenarios considerados difieren en cuanto a los supuestos utilizados para proyectar ciertas cuentas en particular. Aun cuando éstos son fundamentalmente los señalados en la sección anterior, se introducen algunas modificaciones con el objeto de sensibilizar el análisis.

A continuación se presentan los supuestos generales, válidos para todos los escenarios, y luego se especifican los supuestos particulares pertinentes en cada caso,

IV.2 Supuestos Generales

En primer lugar, cabe señalar que se consideró para todo el período un crecimiento anual de 5% en el PGB.

Los supuestos comunes a todos los escenarios, expresados como porcentaje del PGB, son los siguientes:

Ingresos	De operación	4,7%
	Venta activos	1,0%
	Recuperación préstamos	0,7%
	Transferencias	1,6%
	Otros ingresos	2,4%
	Años anteriores	0,4%
Gastos	En personal	8,2%
	Bienes y servicios de consumo	3,2%
	Bienes y servicios para producción	0,2%
	Inversión financiera	1,9%
	Inversión real	0,2%
	Transferencias de capital	0,5%
	Años anteriores	3,5%

En materia previsional, se consideran las cifras explicitadas en la sección III.

IV. 3 Descripción de Escenarios

Escenario I	1 Ingresos Tributarios	22	%	PGB
	2 Transferencias corrientes	8,5	%	PGB
	3 Tasa interés deuda interna	7	%	PGB
	4 Deuda externa real constante			
	5 Variable de ajuste: endeudamiento interno			
Escenario II	1 Ingresos Tributarios	22	%	PGB
	2 Transferencias Corrientes	8,5	%	PGB
	3 Tasa interés deuda interna	5	%	
	4 Deuda externa real constante			
	5 Variable de ajuste: endeudamiento interno			
Escenario III	1 Ingresos Tributarios	20	%	PGB
	2 Transferencias Corrientes	8,5	%	PGB
	3 Tasa interés deuda interna	7	%	
	4 Deuda externa nominal constante			
	5 Variable de ajuste: endeudamiento interno			
Escenario IV	1 Ingresos Tributarios	22	%	PGB
	2 Tasa interés deuda interna	7	%	
	3 Deuda externa real constante			
	4 Déficit neto: 5% PGB en cada período			
	5 Variable de ajuste: transferencias corrientes			
Escenario V	1 Ingresos Tributarios	22	%	PGB
	2 Tasa interés deuda interna	7	%	PGB
	3 Deuda externa real constante			
	4 Déficit neto: 1984: 5% PGB; 1985: 4% PGB, 1986: 3% PGB; 1987: 2% PGB; 1988: 1% PGB; 1989: 0			
	5 Variable de ajuste: transferencias corrientes			

IV.4 Resultados

Los cuadros IV.1 a IV.10 contienen los resultados obtenidos para los 5 escenarios que se consideraron.

Cuadro IV.1
Proyecciones Escenario I
(Cifras en millones de pesos de 1983)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Ingresos	568.873	594.861	622.215	651.005	681.299	713.167
Operación	76.304	80.119	84.125	88.331	92.748	97.385
Imposiciones	36.370	35.731	35.131	34.567	34.039	33.544
Tributarios	357.166	375.025	393.776	413.464	434.138	455.845
Vta. Activos	16.235	17.047	17.899	18.794	19.734	20.720
Recup. préstamos	11.364	11.933	12.529	13.156	13.813	14.504
Transferencias	25.976	27.275	28.638	30.070	31.574	33.152
Otros Ingresos	38.964	40.912	42.957	45.105	47.360	49.729
Años anteriores	6.494	6.819	7.160	7.518	7.893	8.288
Gastos	620.766	648.176	678.323	711.464	744.436	777.911
Personal	133.126	139.782	146.771	154.109	161.815	169.906
Bs. y Serv. de Cons.	51.951	54.549	57.276	60.140	63.147	66.305
Bs. y Serv. de Prod.	3.247	3.409	3.580	3.759	3.947	4.144
Prest. Provisionales	166.557	168.147	170.085	172.038	174.009	175.997
Bono Reconocimiento	2.800	2.800	4.240	7.800	9.700	10.800
Transf. corrientes	137.996	144.896	152.141	159.748	167.735	176.122
Inversión real	56.822	59.663	62.646	65.778	69.067	72.521
Inversión financiera	30.846	32.388	34.008	35.708	37.494	39.368
Transf. de capital	3.247	3.409	3.580	3.759	3.947	4.144
Años anteriores	8.117	8.523	8.949	9.397	9.867	10.360
Intereses D. externa	8.171	9.534	10.645	11.322	12.015	12.599
Intereses D. interna	17.886	21.076	24.402	27.906	31.693	35.645
Déficit Bruto	51.893	53.315	56.108	60.459	63.137	64.744
Amortizac. D. interna	28.072	35.436	43.731	53.111	63.831	75.860
Amortizac. D. externa	9.825	9.565	14.285	14.907	15.939	17.767
Déficit Neto	89.790	98.316	114.124	128.477	142.907	158.371
End. externo	16.152	15.364	20.328	21.273	22.613	24.819
End. interno	73.638	82.952	93.796	107.204	120.294	133.552
Stock deuda interna	301.083	348.599	398.664	452.757	509.220	566.912

Cuadro IV.2

Proyecciones Escenario II
(Cifras en millones de pesos de 1983)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Ingresos	568.873	594.861	622.215	651.005	681.299	713.167
Operación	76.304	80.119	84.125	88.331	92.748	97.385
Imposiciones	36.370	35.731	35.131	34.567	34.039	33.544
Tributarios	357.166	375.025	393.776	413.464	434.138	455.845
Vta. activos	16.235	17.047	17.899	18.794	19.734	20.720
Recup. préstamos	11.364	11.933	12.529	13.156	13.813	14.504
Transferencias	25.976	27.275	28.638	30.070	31.574	33.152
Otros ingresos	38.964	40.912	42.957	45.105	47.360	49.729
Años anteriores	6.494	6.819	7.160	7.518	7.893	8.288
Gastos	615.656	641.899	670.782	702.545	733.988	765.812
Personal	133.126	139.782	146.771	154.109	161.815	169.906
Bs. y Serv. de Cons.	51.951	54.549	57.276	60.140	63.147	66.305
Bs. y Serv. de Prod.	3.247	3.409	3.580	3.759	3.947	4.144
Prest. Previsionales	166.557	168.147	170.085	172.038	174.009	175.997
Bono Reconocimiento	2.800	2.800	4.240	7.800	9.700	10.800
Transf. corrientes	137.996	144.896	152.141	159.748	167.735	176.122
Inversión real	56.822	59.663	62.646	65.778	69.067	72.521
Inversión financiera	30.846	32.388	34.008	35.708	37.494	39.368
Transf. de capital	3.247	3.409	3.580	3.759	3.947	4.144
Años anteriores	8.117	8.523	8.949	9.397	9.867	10.360
Intereses D. externa	8.171	9.534	10.645	11.322	12.015	12.599
Intereses D. interna	12.776	14.799	16.861	18.987	21.245	23.546
Déficit bruto	46.783	47.038	48.567	51.540	52.689	52.645
Amortizac. D. interna	28.072	34.925	42.541	51.048	60.670	71.339
Amortizac. D. externa	9.825	9.565	14.285	14.907	15.939	17.767
Déficit Neto	84.680	91.528	105.393	117.495	129.298	141.751
End. Extemo	16.152	15.364	20.328	21.273	22.613	24.819
End. Interno	68.528	76.164	85.065	96.222	106.685	116.932
Stock deuda interna	295.973	337.212	379.736	424.910	470.925	516.518

Cuadro IV.3

Proyecciones Escenario III
(Cifras en millones de pesos de 1983)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Ingresos	536.404	560.767	586.417	613.418	641.832	671.726
Operación	76.304	80.119	84.125	88.331	92.748	97.385
Imposiciones	36.370	35.731	35.131	34.567	34.039	33.544
Tributarios	324.697	340.931	357.978	375.877	394.671	414.404
Vta. activos	16.235	17.047	17.899	18.794	19.734	20.720
Recup. préstamos	11.364	11.933	12.529	13.156	13.813	14.504
Transferencias	25.976	27.275	28.638	30.070	31.574	33.152
Otros ingresos	38.964	40.912	42.957	45.105	47.360	49.729
Años anteriores	6.494	6.819	7.160	7.518	7.893	8.288
Gastos	620.766	650.259	682.763	718.619	754.603	791.428
Personal	133.126	139.782	146.771	154.109	161.815	169.906
Bs. y Serv. de Cons.	51.951	54.549	57.276	60.140	63.147	66.305
Bs. y Serv. de Prod.	3.247	3.409	3.580	3.759	3.947	4.144
Prest. Previsionales	166.557	168.147	170.085	172.038	174.009	175.997
Bono Reconocimiento	2.800	2.800	4.240	7.800	9.700	10.800
Transf. corrientes	137.996	144.896	152.141	159.748	167.735	176.122
Inversión real	56.822	59.663	62.646	65.778	69.067	72.521
Inversión financiera	30.846	32.388	34.008	35.708	37.494	39.368
Transf. de capital	3.247	3.409	3.580	3.759	3.947	4.144
Años anteriores	8.117	8.523	8.949	9.397	9.867	10.360
Intereses D. externa	8.171	8.903	9.431	9.581	9.707	9.699
Intereses D. interna	17.886	23.790	30.056	36.802	44.168	52.062
Déficit Bruto	84.362	89.492	96.346	105.201	112.771	119.702
Amortizac. D. interna	28.072	39.313	52.197	67.054	84.281	103.986
Amortizac. D. externa	9.825	9.565	14.285	14.119	14.419	15.482
Déficit Neto	122.259	138.370	162.828	186.374	211.471	239.170
End. externo	9.849	9.534	14.261	14.103	14.419	15.522
End. interno	112.410	128.836	148.567	172.271	197.052	223.648
Stock deuda interna	339.855	429.378	525.748	630.965	743.736	863.398

Cuadro IV.4

Proyecciones Escenario IV
(Cifras en millones de pesos de 1983)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Ingresos	568.873	594.861	622.215	651.005	681.299	713.167
Operación	76.304	80.119	84.125	88.331	92.748	97.385
Imposiciones	36.370	35.731	35.131	34.567	34.039	33.544
Tributarios	357.166	375.025	393.776	413.464	434.138	455.845
Vta. activos	16.235	17.047	17.899	18.794	19.734	20.720
Recup. préstamos	11.364	11.933	12.529	13.156	13.813	14.504
Transferencias	25.976	27.275	28.638	30.070	31.574	33.152
Otros ingresos	38.964	40.912	42.957	45.105	47.360	49.729
Años anteriores	6.494	6.819	7.160	7.518	7.893	8.288
Gastos	612.150	635.955	655.864	681.589	708.280	735.647
Personal	133.126	139.782	146.771	154.109	161.815	169.906
Bs. y Serv. de Cons.	51.951	54.549	57.276	60.140	63.147	66.305
Bs. y Serv. de Prod.	3.247	3.409	3.580	3.759	3.947	4.144
Prest. Previsionales	166.557	168.147	170.085	172.038	174.009	175.997
Bono Reconocimiento	2.800	2.800	4.240	7.800	9.700	10.800
Transf. corrientes	129.380	133.278	131.141	132.903	136.701	141.510
Inversión real	56.822	59.663	62.646	65.778	69.067	72.521
Inversión financiera	30.846	32.388	34.008	35.708	37.494	39.368
Transf. de capital	3.247	3.409	3.580	3.759	3.947	4.144
Años anteriores	8.117	8.523	8.949	9.397	9.867	10.360
Intereses D. extema	8.171	9.534	10.645	11.322	12.015	12.599
Intereses D. interna	17.886	20.473	22.943	24.876	26.571	27.993
Déficit Bruto	43.277	41.094	33.649	30.584	26.981	22.480
Amortizac. D. interna	28.072	34.574	41.561	48.478	55.748	63.354
Amortizac. D. externa	9.825	9.565	14.285	14.907	15.939	17.767
Déficit Neto	81.174	85.233	89.495	93.969	98.668	103.601
End. externo	16.152	15.364	20.328	21.273	22.613	24.819
End. interno	65.022	69.869	69.167	72.696	76.055	78.782
Stock deuda interna	292.467	327.762	355.368	379.586	399.893	415.321

Cuadro IV.5

Proyecciones Escenario V
(Cifras en millones de pesos de 1983)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Ingresos	568.873	594.861	622.215	651.005	681.299	713.167
Operación	76.304	80.119	84.125	88.331	92.748	97.385
Imposiciones	36.370	35.731	35.131	34.567	34.039	33.544
Tributarios	357.166	375.025	393.776	413.464	434.138	455.845
Vta. activos	16.235	17.047	17.899	18.794	19.734	20.720
Recup. préstamos	11.364	11.933	12.529	13.156	13.813	14.504
Transferencias	25.976	27.275	28.638	30.070	31.574	33.152
Otros ingresos	38.964	40.912	42.957	45.105	47.360	49.729
Años anteriores	6.494	6.819	7.160	7.518	7.893	8.288
Gastos	612.150	618.908	621.771	630.493	640.269	650.575
Personal	133.126	139.782	146.771	154.109	161.815	169.906
Bs. y Serv. de Cons.	51.951	54.549	57.276	60.140	63.147	66.305
Bs. y Serv. de Prod.	3.247	3.409	3.580	3.759	3.947	4.144
Prest. Previsionales	166.557	168.147	170.085	172.038	174.009	175.997
Bono Reconocimiento	2.800	2.800	4.240	7.800	9.700	10.800
Transf. corrientes	129.380	116.231	98.241	85.387	75.846	68.356
Inversión real	56.822	59.663	62.646	65.778	69.067	72.521
Inversión financiera	30.846	32.388	34.008	35.708	37.494	39.368
Transf. de capital	3.247	3.409	3.580	3.759	3.947	4.144
Años anteriores	8.117	8.523	8.949	9.397	9.867	10.360
Intereses D. externa	8.171	9.534	10.645	11.322	12.015	12.599
Intereses D. interna	17.886	20.473	21.750	21.296	19.415	16.075
Déficit Bruto	43.277	24.047	(444)	(20.512)	(41.030)	(62.592)
Amortizac. D. interna	28.072	34.574	39.856	43.193	44.825	44.825
Amortizac. D. extema	9.825	9.565	14.285	14.907	15.939	17.767
Déficit Neto	81.174	68.186	53.697	37.588	19.734	-
End. externo	16.152	15.364	20.328	21.273	22.613	24.819
End. interno	65.022	52.822	33.369	16.315	(2.879)	(24.819)
Stock deuda interna	292.467	310.715	304.228	277.350	229.646	160.002

Cuadro IV.6

Proyecciones Escenario I
(Cifras expresadas como % del PGB)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Gastos Totales	38,2	38,0	37,9	37,9	37,7	37,5
Servicio Deuda	3,9	4,4	5,2	5,7	6,2	6,9
Gastos excl. S. Deuda	34,3	33,6	32,7	32,2	31,5	30,6
Amortizac. D. interna	1,7	2,1	2,4	2,8	3,2	3,7
Intereses D. interna	1,1	1,2	1,4	1,5	1,6	1,7
Déficit bruto	3,2	3,1	3,1	3,2	3,2	3,1
Déficit neto	5,5	5,8	6,4	6,8	7,2	7,6
Endeudamiento interno	4,5	4,9	5,2	5,7	6,1	6,4

Cuadro IV.7

Proyecciones Escenario II
(Cifras expresadas como % del PGB)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Gastos Totales	37,9	37,7	37,5	37,4	37,2	37,0
Servicio Deuda	3,6	4,0	4,7	5,1	5,6	6,0
Gastos excl. S. deuda	34,3	33,7	32,8	32,3	31,6	31,0
Amortizac. D. interna	1,7	2,0	2,4	2,7	3,1	3,4
Intereses D. interna	0,8	0,9	0,9	1,0	1,1	1,1
Déficit bruto	2,9	2,8	2,7	2,7	2,7	2,5
Déficit neto	5,2	5,4	5,9	6,3	6,6	6,8
Endeudamiento interno	4,2	4,5	4,8	5,1	5,4	5,6

Cuadro IV.8

Proyecciones Escenario III
(Cifras expresadas como % del PGB)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Gastos Totales	38,2	38,1	38,1	38,2	38,2	38,2
Servicio Deuda	3,9	4,8	5,9	6,8	7,7	8,7
Gastos excl. S. deuda	34,3	33,3	32,2	31,4	30,5	29,5
Amortizac. D. interna	U	2,3	2,9	3,6	4,3	5,0
Intereses D. interna	1,1	1,4	1,7	2,0	2,2	2,5
Déficit bruto	5,2	5,2	5,4	5,6	5,7	5,8
Déficit neto	7,5	8,1	9,1	9,9	10,7	11,5
Endeudamiento interno	6,9	7,6	8,3	9,2	10,0	10,8

Cuadro IV.9

Proyecciones Escenario IV
(Cifras expresadas como % del PGB)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Gastos Totales	37,7	37,3	36,6	36,3	35,9	35,5
Servicio Deuda	3,9	4,3	5,0	5,3	5,5	6,0
Gastos excl. S. deuda	33,8	33,0	31,6	31,0	30,4	29,5
Amortizac. D. interna	1,7	2,0	2,3	2,6	2,8	3,1
Intereses D. interna	1,1	1,2	1,3	1,3	1,3	1,4
Déficit bruto	2,7	2,4	1,9	1,6	1,4	1,1
Transf. corrientes	8,0	7,8	7,3	7,1	6,9	6,8
Endeudamiento interno	4,0	4,1	3,9	3,9	3,9	3,8

Cuadro IV.10

Proyecciones Escenario V
(Cifras expresadas como % del PGB)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Gastos Totales	37,7	36,3	34,7	33,5	32,4	31,4
Servicio Deuda	3,9	4,4	4,8	4,8	4,7	4,5
Gastos excl. S. deuda	33,8	31,9	29,9	28,7	27,7	26,9
Amortizac. D. interna	1,7	2,0	2,2	2,3	2,3	2,2
Intereses D. interna	1,1	1,2	1,2	1,1	1,0	0,8
Déficit bruto	2,7	1,4		1,1 ^a	2,1 ^a	3,0 ^a
Transf. corrientes	8,0	6,8	5,5	4,5	3,8	3,3
Endeudamiento interno	4,0	3,1	1,9	0,9	(0,1) ^b	(1,2) ^b

a: Las cifras en negrita reflejan un superávit bruto.

b: Las cifras entre paréntesis reflejan un desendeudamiento.

IV.5 Análisis de los Resultados

Escenario I

El aspecto fundamental de este escenario es que para un nivel de gasto total que, como porcentaje del PGB, se mantiene prácticamente constante durante el período, el déficit neto se va haciendo cada vez más importante. Ello se explica fundamentalmente por la evolución del servicio de la deuda. De hecho, la definición de gasto que excluye esta última variable muestra una tendencia decreciente.

En relación al servicio de la deuda, el elemento determinante de su trayectoria lo constituyen las amortizaciones de la deuda interna. El pago de intereses, aunque con menor peso relativo, también muestra una tendencia creciente.

Lo importante de destacar en este escenario es que la situación no converge a un punto de equilibrio. Al contrario, por el lado de la deuda el panorama se torna progresivamente desfavorable, agravándose cada vez más el desequilibrio en las cuentas.

El endeudamiento interno, como porcentaje del PGB, se incrementa en todos los períodos. Este fenómeno, además de reflejar una tendencia desequilibrada, indica una creciente participación fiscal en el crédito financiero. Esto tiene como contrapartida un efecto negativo sobre el sector privado, por la vía de restringirle la disponibilidad de recursos crediticios.

Por último, cabe señalar que la deuda interna directa real del sector público aumenta en 122% durante el período considerado.

Escenario II

Este escenario difiere del anterior sólo en materia de tasa de interés pagada sobre la deuda interna. En este caso se considera una tasa real de 5%.

Como se observa, no hay diferencias de fondo en cuanto a los resultados obtenidos. El principal cambio proviene —obviamente— del pago de intereses sobre la deuda interna. Aunque se mantiene la tendencia del escenario anterior en esta materia, ella es algo más tenue.

Lo anterior significa que, en consideración al stock de deuda vigente, variaciones en la tasa de interés de la magnitud estimada no tienen repercusiones significativas. Sin embargo, el diferencial de tasas adquiere mayor importancia en la medida que el stock de deuda va acrecentándose. Valga agregar que en este escenario dicho stock se incrementa en 102% en términos reales, durante el período considerado.

Escenario III

En esta alternativa se acentúan los problemas analizados en el escenario I. Al contraerse las fuentes de ingresos directos—se supone una recaudación tributaria equivalente al 20% del PGB—, se hace necesario recurrir en mayor proporción al endeudamiento interno.

De esta forma, la importancia del gasto público total —medida como porcentaje del PGB— se mantiene constante a través del período, pero con una participación creciente del servicio de la deuda.

Así, ésta pasaría desde un 3,9% del PGB en 1984 a un 8,7% del PGB en 1989. Nuevamente la causa de fondo son las amortizaciones de la deuda interna, aunque en este caso se observa también un crecimiento importante en el pago de intereses.

Como resultado, el déficit neto se incrementa a tasas crecientes, lo que conduce a un endeudamiento interno de similares características en los sucesivos períodos, superior al observado en el escenario I.

Finalmente, cabe señalar que el stock de deuda interna se incrementaría en 238% a través del período.

Escenario IV

En este caso se observa una caída en el gasto total superior a la que se desprende de las alternativas anteriores, pero no sustancialmente diferente.

Pese a que se mantiene constante el déficit neto como porcentaje del PGB, también se observa un incremento relativo en el servicio de la deuda. Y es esto, en definitiva, lo que conduce a un ajuste en las transferencias corrientes. Con los supuestos empleados, éstas llegarían a un 6,8% a fines del período.

No obstante, a diferencia de los escenarios anteriores, el endeudamiento interno como porcentaje del PGB tiende a estabilizarse. El límite está dado, obviamente, por la mantención de un déficit permanente.

En este escenario, el stock de deuda interna directa del sector público aumenta un 63% en términos reales.

Escenario V

En la medida que se considere una eliminación gradual del déficit, la disminución de la importancia relativa del gasto público es algo previsible. Así, durante el período contemplado se aprecia una fuerte caída al respecto en el gasto total.

En cuanto al servicio de la deuda, si bien durante los primeros años muestra una trayectoria creciente, a partir de un punto empieza a decrecer. La razón de ello es simplemente que la necesidad de endeudamiento se va haciendo cada vez menor. Incluso durante los últimos años del período se observa una situación de desendeudamiento neto. La magnitud de las cifras envueltas en este proceso es lo suficientemente importante como para que a fines del período considerado el stock de deuda interna del sector público haya decrecido en términos reales en 37% respecto del punto de partida.

Sin embargo, lo anterior tiene como contrapartida un fuerte ajuste en las transferencias corrientes. De hecho, éstas pasarían desde un 8,0% del PGB en 1984 a un 3,3% del PGB en 1989. La magnitud del ajuste requerido en el gasto es un claro indicador de la magnitud del desequilibrio envuelto en las finanzas públicas.

V Resumen y Conclusiones

El control del gasto público ha sido, desde fines de 1973, un objetivo que permanentemente ha estado en la mira de los conductores de la política económica.

Los fundamentos para ello han sido básicamente dos. Por una parte, el comportamiento explosivo de la tasa de inflación durante el período 1971-1973 obedeció a un descontrol del gasto público, que desembocó en 1973 en un déficit fiscal que, como porcentaje del PGB, alcanzó el 24,7%. Por otro lado, al haber comenzado a implementarse desde esa fecha un sistema económico basado en la acción del sector privado, se hacía imperativo ir disminuyendo la participación del sector público en la economía.

El comportamiento observado en esta materia a partir de 1974 refleja avances importantes. El desequilibrio negativo en el presupuesto del sector público fue disminuyendo paulatinamente, habiéndose transformado incluso en un superávit entre los años 1979 y 1981. En relación al gasto público, pese a que hubo progresos hasta 1980, éstos no fueron de la magnitud que se esperaba.

No obstante lo anterior, el tema ha vuelto a suscitar interés como resultado del cambio de tendencia que se observa en las finanzas públicas a partir de 1981: luego de un virtual equilibrio en esa fecha, el déficit alcanzó un 2,6% y un 2,8% del PGB, en los años 1982 y 1983, respectivamente. Si se agrega que para 1984 está convenido un déficit equivalente al 4,5% del PGB —con posibilidades de aumentar en 0,8 punto porcentual adicional—, el cuadro completo ilustra claramente un cambio en la trayectoria.

La preocupación que surge está referida tanto al impacto que ello tiene sobre el nivel de gasto público, como a las consecuencias futuras derivadas del mecanismo de financiamiento utilizado. Al estarse recurriendo progresivamente al endeudamiento interno, no sólo se produce una contracción en el crédito disponible al sector privado, sino que además se generan presiones para un mayor gasto futuro, derivados del pago de intereses y amortizaciones de la deuda.

En este trabajo se proyecta la tendencia de las finanzas públicas para el sexenio 1984-1989, sobre la base del comportamiento observado en los últimos períodos.

Los resultados muestran que la importancia relativa del pago de intereses y amortizaciones de la deuda interna se torna creciente en los sucesivos períodos, lo que desemboca en un déficit neto cada vez mayor. A su vez, ello da origen a requerimientos de nuevo endeudamiento progresivamente mayores, retroalimentándose el sistema, lo que conduce a una situación explosiva.

El impacto que ello tiene en el funcionamiento de la economía puede sintetizarse considerando los siguientes aspectos.

En primer lugar, los requerimientos crecientes por mayor endeudamiento que se manifiestan en cada período desvían recursos que alternativamente podrían ser utilizados por el sector privado. Esto va acompañado de una presión al alza en la tasa de interés, lo que desalienta los gastos en inversión. Aunque en menor escala, empieza a gestarse un proceso de similares características al que hoy día puede observarse en Estados Unidos sobre la materia, que ha acarreado graves consecuencias y cuya solución se torna cada vez más imperativa para lograr una mayor estabilidad.

En segundo término, lo anterior es problemático no sólo desde un punto de vista financiero, sino que además se contradice con uno de los objetivos perseguidos, en cuanto a ir dando al sector privado una mayor participación en la gestión de la actividad económica.

En tercer lugar, debe examinarse el impacto que ello puede tener sobre el consumo privado en general. Dado que el país necesita de mayores tasas de inversión para sostener tasas de crecimiento económico más elevadas, y considerando que las posibilidades de obtener financiamiento externo han disminuido, es evidente que deberá observarse un incremento en las tasas de ahorro interno. Esto último requiere de esfuerzos en materia de consumo presente. Sin embargo, en la medida que los gastos de consumo del sector público se contrapongan con las metas de ahorro contempladas para

dicho sector, la mantención del objetivo de crecimiento requerirá de un esfuerzo adicional por parte del sector privado, lo que eventualmente podría desembocar en una contracción del consumo. Dado que esto último difícilmente sería sostenible, de presentarse el dilema en la forma planteada probablemente el ajuste recaería por el lado de un menor ahorro global, lo que en último término significaría sacrificar las metas de crecimiento económico postuladas.

Por último, es importante hacer mención a las cuentas del sistema previsional. De las cifras presentadas se desprende que en algunos períodos el déficit del sector excede al desequilibrio global del sector público. Ello significa, por tanto, que los requerimientos de endeudamiento del sector público responden fundamentalmente a la necesidad de financiar el sistema previsional "antiguo". Considerando que entre los principales demandantes de títulos de deuda pública se encuentran las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), se da la paradoja de que en parte importante el sistema "antiguo" está siendo financiado por el sistema "nuevo". La diferencia con la situación anterior radica en que el Estado está proveyendo los recursos requeridos no a través de mayores impuestos ni por la vía de contraer el gasto en otros sectores, sino que por medio de un endeudamiento. El sistema utilizado no está solucionando el problema de fondo, puesto que a la larga inevitablemente va a tener que recurrirse a alguna combinación de los mecanismos recién señalados. Se llama la atención sobre este problema puesto que el crecimiento esperado en los Fondos de Pensiones va a ir aparejado de requerimientos financieros por parte del sector público en igual dirección. Esto puede desembocar en que continúen siendo las AFP las entidades que financien el desequilibrio del sector público, transformándose a la larga en los principales poseedores de los títulos de deuda emitidos por el Estado. De esta forma, el riesgo de los Fondos de Pensiones se ve incrementado.

Considerando las razones expuestas en los párrafos anteriores, la continuación de la tendencia actual de las finanzas públicas durante el sexenio 1984-1989 no se vislumbra como algo sostenible. Por ello, será necesario efectuar algunos ajustes. En este trabajo se consideran dos escenarios que incluyen una atenuación en el déficit, y el elemento central que puede desprenderse de ellos es que la magnitud del ajuste requerido es bastante significativo.

Por tanto, la situación actual plantea la necesidad de abordar el problema de las finanzas públicas desde ya, de modo de poner freno a una situación que puede tornarse explosiva en el transcurso de los próximos períodos. Sin embargo, considerando la magnitud del ajuste global requerido, es necesario abocarse a la búsqueda de una fórmula que permita diversificarlo entre los distintos rubros de gasto en consumo y transferencias del sector público, para evitar que todo el peso del ajuste recaiga en un área en particular.

Anexo N° 1

Instituciones que Conforman la Clasificación Gobierno General

Presidencia de la República

Presidencia de la República
Comité Asesor Presidencial
Consejo de Estado
Oficina de Planificación Nacional
Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación

Poder Legislativo

Junta de Gobierno
Secretaría de Legislación y Comisiones Legislativas
Senado
Cámara de Diputados
Biblioteca del Congreso

Poder Judicial

Poder Judicial
Junta de Servicios Judiciales

Contraloría General de la República

Contraloría General de la República

Ministerio del Interior

Secretaría y Administración General
Servicio de Gobierno Interior
Dirección de Registro Electoral
Oficina Nacional de Emergencia
Superintendencia de Servicios Eléctricos y de Gas
FNDR
Municipalidades
Fondo Social

Ministerio de Relaciones Exteriores

Secretaría y Administración General y Servicio Exterior
Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales
Dirección de Fronteras y Límites del Estado
Instituto Antártico Chileno

Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción

Secretaría y Administración General
Dirección de Industria y Comercio
Subsecretaría de Pesca
Servicio Nacional de Pesca
Corporación de Fomento de la Producción
Instituto Nacional de Estadísticas
Fiscalía Nacional Económica
Servicio Nacional de Turismo
Comisión Nacional de Riego
Instituto Forestal
Instituto de Fomento Pesquero
Instituto de Recursos Naturales
Instituto de Investigaciones Tecnológicas
Servicio de Cooperación Técnica
Instituto Nacional de Normalización

Ministerio de Hacienda

Secretaría y Administración General
Dirección de Presupuestos
Servicio de Impuestos Internos
Servicio Nacional de Aduanas
Servicio de Tesorerías
Casa de Moneda de Chile
Dirección de Aprovisionamiento del Estado
Superintendencia de Valores y Seguros
Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras
Caja Central de Ahorros y Préstamos
Junta de Administración y Vigilancia de la Zona Franca de Iquique
Dirección General de Movilización Nacional
Dirección General de Deportes y Recreación
Instituto Geográfico Militar
Instituto Hidrográfico de la Armada
Dirección General de Aeronáutica Civil
Servicio Aerofotogramétrico de la Fuerza Aérea de Chile

Ministerio de Educación Pública

Secretaría y Administración General
Dirección de Educación Primaria
Dirección de Educación Secundaria
Dirección de Educación Profesional
Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos
Superintendencia de Educación
Oficina de Presupuestos
Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica

Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas
Consejo Nacional de Televisión
Junta Nacional de Jardines Infantiles
Sociedad Constructora de Establecimientos Educativos
Consejo de Rectores
Subvención Colegios de Enseñanza Gratuita
Educación Superior

Ministerio de Justicia

Secretaría y Administración General
Servicio de Registro Civil e Identificación
Servicio Médico Legal
Gendarmería de Chile
Fiscalía Nacional de Quiebras y Sindicatura Nacional de Quiebras
Consejo de Defensa del Estado
Servicio Nacional de Menores

Ministerio de Defensa Nacional

Subsecretaría de Guerra
Subsecretaría de Marina
Subsecretaría de Aviación
Subsecretaría de Carabineros
Subsecretaría de Investigaciones

Ministerio de Obras Públicas

Secretaría y Administración General
Dirección General de Obras Públicas, Administración y Ejecución de Obras Públicas
Dirección General de Obras Públicas, Dirección de Arquitectura
Dirección General de Obras Públicas, Dirección de Riego
Dirección General de Obras Públicas, Dirección de Vialidad
Construcción Vial
Dirección General de Obras Públicas, Dirección de Vialidad
Conservación
Dirección General de Obras Públicas, Dirección de Obras Portuarias
Dirección General de Obras Públicas, Dirección de Aeropuertos
Dirección General de Metro
Dirección General de Aguas
Instituto Nacional de Hidráulica
Servicio Nacional de Obras Sanitarias
Carretera Longitudinal Austral

Ministerio de Agricultura

Subsecretaría de Agricultura
Oficina de Planificación Agrícola

Instituto Desarrollo Agropecuario
Servicio Agrícola y Ganadero
Corporación Nacional Forestal

Ministerio de Bienes Nacionales

Subsecretaría de Bienes Nacionales

Ministerio del Trabajo y Previsión Social

Subsecretaría del Trabajo
Dirección del Trabajo
Subsecretaría de Previsión Social
Dirección General del Crédito Prendario
Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
Superintendencia de Seguridad Social
Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones
Instituto de Normalización Previsional
Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas
(Sección Empleados Públicos)
Caja de Previsión de la Defensa Nacional
Dirección de Previsión de Carabineros de Chile
Caja de Previsión de Empleados Particulares
Caja de Previsión de la Marina Mercante Nacional
(Sección Oficiales y Empleados)
Caja de Previsión de la Marina Mercante Nacional
(Sección Tripulantes de Naves y Operarios Marítimos)
Servicio de Seguro Social
Caja de Retiro y Previsión Social de los Empleados Municipales de la República
Caja de Previsión Social de los Obreros Municipales de la República
Departamento de Indemnización a Obreros Molineros y Panificadores
Caja de Retiro y Previsión Social de los Ferrocarriles del Estado
Caja de Previsión Social de los Empleados Municipales de Santiago
Caja de Previsión de la Hípica Nacional
Caja de Previsión de los Empleados y Obreros de la Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias
Caja de Previsión Social de los Empleados Municipales de Valparaíso
Sección de Previsión Social de los Empleados de la Compañía de Gas de Santiago
Fondo de Financiamiento Previsional

Ministerio de Salud Pública

Subsecretaría de Salud
Fondo Nacional de Salud

Sistema Nacional de Servicios de Salud
Instituto de Salud Pública de Chile
Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud
Consejo Nacional para la Alimentación y Nutrición

Ministerio de Minería

Secretaría y Administración General
Comisión Chilena del Cobre
Servicio Nacional de Geología y Minería
Comisión Chilena de Energía Nuclear
Comisión Nacional de Energía

Ministerio de la Vivienda y Urbanismo

Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo
Serviu
Parque Metropolitano

Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones

Subsecretaría y Administración General
Subsecretaría de Telecomunicaciones
Junta de Aeronáutica Civil

Secretaría General de Gobierno

Secretaría General de Gobierno

Tribunal Constitucional

Tribunal Constitucional

Tesoro Público

Tesoro Público

Anexo N° 2

Servicio Deuda Externa Pública Directa: 1984-1989

1 Servicio de la deuda de arrastre

Cuadro 2.1

Amortizaciones e Intereses Correspondientes a la Deuda Vigente
al 31 de Diciembre de 1983
(Cifras en millones de US\$)

Año	Amortizaciones	Intereses
1984	124,7	98,7
1985	121,4	95,5
1986	175,0	90,7
1987	157,3	76,8
1988	146,0	64,1
1989	136,9	51,7

2 Servicios de la deuda considerando un stock real constante en el período 1984-1989

Cuadro 2.2

Servicio Deuda Externa Pública Directa
Alternativa: Deuda Real Constante*
(Cifras en millones de US\$)

Año	Stock Deuda	Amortizaciones	Intereses
1984	1.470	124,7	103,7
1985	1.544	121,4	121,0
1986	1.621	181,3	135,1
1987	1.702	189,2	143,7
1988	1.787	202,3	152,5
1989	1.876	225,5	159,9

Se considera una tasa de inflación en Estados Unidos de 5% en cada uno de los años.

3 Servicio de la deuda considerando un stock nominal constante en el período 1984-1989

Cuadro 2.3

Servicio Deuda Externa Pública Directa
 Alternativa: Deuda Nominal Constante
 (Cifras en millones de US\$)

Año	Stock Deuda	Amortizaciones	Intereses
1984	1.400	124,7	103,7
1985	1.400	121,4	113,0
1986	1.400	181,3	119,7
1987	1.400	179,2	121,6
1988	1.400	183,0	123,2
1989	1.400	196,5	123,1

Referencias

- Banco Central de Chile, *Deuda externa de Chile*, 1982.
- Contraloría General de la República, *Estados de la gestión financiera del sector público*.
- Contraloría General de la República, *Informe de la gestión financiera del sector público*, 1983.
- Cheyre, H. y Symon, E. "Evolución del gasto público en la década 1974-1983", *Documento Serie de Investigación* N° 68, Depto. de Economía, Universidad de Chile, 1984.
- Marshall, J., "Gasto público en Chile 1969-1979, Metodología y Resultados", *Nota Técnica* N° 33 Cieplan, julio 1981.
- Marshall, J., "El gasto público en Chile 1969-1979", en *Colección de Estudios Cieplan*, julio 1981.
- Ministerio de Hacienda, *Exposición del Estado de la Hacienda Pública*, octubre 1982.
- Ministerio de Hacienda, Ministerio del Trabajo y Odeplán, *Proyección déficit previsional sexenio 1984-1989*, mimeo, enero 1984.