



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTOS

Informe de Finanzas Públicas

Proyecto de Ley de Presupuestos
del Sector Público para el año 2005

Presentado por Mario Marcel Cullell
Director de Presupuestos
a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos
del Congreso Nacional

Octubre 2004

Esta publicación corresponde a una versión revisada y actualizada del informe "Informe de Finanzas Públicas", presentado por el Director de Presupuestos, Mario Marcel Cullell, ante la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, el 12 de octubre de 2004. La versión electrónica de este documento se encuentra disponible en la página web de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda: www.dipres.cl

Publicación de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda
Registro de Propiedad Intelectual N° 142.864
I.S.B.N: 956-8123-07-5
Todos los derechos reservados
Octubre 2004

Diseño, composición y diagramación:
Torrealba y Asociados S. A.
6962202 Fax 6724839
Santiago de Chile

INFORME DE FINANZAS PÚBLICAS

Antecedentes presentados por el Sr. Mario Marcel Cullell, Director de Presupuestos, a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos.

Valparaíso, Octubre de 2004

En 2002, con motivo de la discusión del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para 2003 se elaboró por primera vez un Informe de Finanzas Públicas. Dicho Informe constituyó un primer esfuerzo por alimentar la discusión anual del presupuesto con un análisis más profundo del marco macroeconómico en que aquel se había elaborado, antecedentes sobre las perspectivas futuras de las finanzas públicas y algunos tópicos que se estimaban relevantes en materia fiscal.

Este esfuerzo resultó suficientemente valioso como para que el Ejecutivo propusiera al Congreso Nacional darle carácter permanente y obligatorio a este Informe definiendo sus contenidos mínimos. Esta propuesta fue aprobada por el Congreso, quedando integrada a la Ley N° 19.896, de septiembre de 2003.

El presente documento se entrega a conocimiento del H. Congreso Nacional en cumplimiento de la obligación legal recién citada. Para este efecto, este Informe incluye información sobre la política fiscal y su expresión en el Proyecto de Presupuestos del Sector Público para 2005, avances en materia de estadísticas fiscales y el sistema de control de gestión ligado al presupuesto. El Informe incluye también una síntesis del programa financiero de mediano plazo, con proyecciones de ingresos y gastos para el período 2006-2008, y antecedentes complementarios sobre activos y pasivos fiscales y gastos tributarios. Asimismo, el Informe incluye una sección que explica los últimos avances en la migración hacia el nuevo sistema de estadísticas fiscales y estudios especiales sobre riesgo y vulnerabilidad fiscal en Chile, la gestión de recursos humanos en el sector público, la gestión de activos inmobiliarios estatales y sobre las elasticidades de los ingresos tributarios.

Este Informe contiene, así, un material de gran valor para el análisis de las finanzas públicas y la gestión presupuestaria, que expresa el compromiso del gobierno por elevar la transparencia fiscal y la rendición de cuentas ante el Congreso y la ciudadanía.

En la elaboración de este Informe han colaborado decenas de profesionales de la Dirección de Presupuestos, bajo la coordinación del jefe del Departamento de Estudios de la Dirección, Jaime Crispi. El trabajo de publicación estuvo a cargo de Pamela Albornoz.

El capítulo I recibió el aporte de antecedentes de prácticamente toda la Dirección de Presupuestos, pero en especial de los profesionales del sector Coordinación, encabezado por Verónica Lara, y de la Subdirección de Presupuestos, con la coordinación de Hugo Zuñiga. El capítulo II recibió los aportes de la División de Finanzas, dirigida por Beltrán de Ramón. El capítulo III fue elaborado sobre la base de contribuciones de Sereli Pardo, Hector Hernández, Susana Gonzalez, Pamela Gana, Bernardita Piedrabuena -de la Subsecretaría de Hacienda- y Jaime Crispi. El capítulo IV fue preparado por Jaime Crispi, con apoyo de Alejandra Vega y Juan Andrés Roeschmann. El capítulo V fue elaborado por la Subdirección de Racionalización y Función Pública, bajo la conducción de Alberto Arenas, con especiales contribuciones de Jorge Carikeo y Victoria Narváez. El capítulo VI fue preparado por Carla Tokman, con apoyo de Claudio Martínez. El capítulo VII fue elaborado por Victoria Narváez, con apoyo de Michel Jorrat, del Servicio de Impuestos Internos. El capítulo VIII se elaboró en base a contribuciones de la División de Control de Gestión, dirigida por Marcela Guzmán y del proyecto SIGFE, bajo la conducción de Sergio Granados. El capítulo IX fue elaborado en gran medida por la División de Finanzas y contó con contribuciones de Michel Jorrat y Claudio Juárez. El anexo final fue elaborado por Hugo Zúñiga y Patricia Pino.

El esfuerzo, la capacidad analítica y la rigurosidad aportada por todos estos profesionales a la preparación de este Informe merece un expreso y cálido reconocimiento.

Dicho reconocimiento debe extenderse, además, al personal administrativo y auxiliar de la Dirección de Presupuestos, cuyo trabajo resulta fundamental para que la institución pueda operar con la eficiencia que requiere para el cumplimiento de su misión.

Quisiéramos dedicar especialmente este Informe a la memoria de nuestra compañera de muchos años Sara Martínez Aguirre (Q.E.P.D.).

ÍNDICE

INFORME DE FINANZAS PÚBLICAS	3
I. LA POLITICA FISCAL Y EL PROYECTO DE PRESUPUESTOS PARA 2005	7
1.La situación fiscal en 2004	7
2.Finanzas públicas 2004	8
3.El Proyecto de Ley de Presupuestos para 2005	11
4.Gasto Público, balances y financiamiento	13
5.Eficiencia y transparencia en la asignación de recursos públicos	18
II. PROYECCIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO 2006-2008	28
1.Marco general	28
2.Metodología y aplicación al período 2006-2008	28
3.Balance de resultados 2006-2008	33
Anexo: Compromisos Sistema de Concesiones	36
III. AVANCES EN APLICACIÓN DEL NUEVO MARCO PARA LAS ESTADÍSTICAS FISCALES	39
1.Introducción	39
2.Nuevo clasificador presupuestario	40
3.Clasificación Funcional del Gasto Público (CFG)	44
4.Adecuación de la información financiera de empresas públicas a MEFP 2001	48
5.Contabilidad de los gastos e ingresos por intereses	53
IV. RIESGO Y VULNERABILIDAD FISCAL: UNA EVALUACIÓN CUANTITATIVA PARA CHILE	58
1.Introducción	58
2.Riesgo y vulnerabilidad fiscal: definición y taxonomía	58
3.Fortaleza y vulnerabilidad fiscal en Chile: un set de indicadores cuantitativos	65
4.Resumen cuantitativo de fortalezas y debilidades	76
V. RECURSOS HUMANOS EN SECTOR PÚBLICO	78
1.Introducción	78
2.El empleo público	78
3.Las remuneraciones en el sector público	81
4.Características de los funcionarios del gobierno central	90
5.Gasto en personal	93
6.Nuevo Trato Laboral y Sistema de Alta Dirección Pública	95
7.Comentarios finales	100

VI. GESTIÓN DE BIENES INMUEBLES PÚBLICOS	102
1.Introducción	102
2.Situación actual	103
3.¿Qué debería exigirse a la gestión de inmuebles públicos?	110
4.Conclusiones	117
VII. PROYECCION Y ELASTICIDAD DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS:	
APLICACIÓN A LOS INGRESOS TRIBUTARIOS AGREGADOS	119
1.Introducción	119
2.Ingresos tributarios y actividad económica en Chile 1987-2003	120
3.Elasticidad ingreso de la recaudación: estimaciones empíricas para Chile	123
4.Una reestimación de la elasticidad ingreso de la recaudación tributaria	125
5.Resumen y conclusiones	133
Anexo: Principales cambios tributarios 1990-2003	134
VIII. PRINCIPALES AVANCES EN LOS PROCEDIMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN	
PRESUPUESTARIA Y GESTIÓN INSTITUCIONAL	135
1.Sistema de Control de Gestión	136
2.Avances en el Sistema de Información Para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE)	160
IX. ACTIVOS, PASIVOS Y GASTOS TRIBUTARIOS	162
1.Activos financieros	162
2.Deuda	164
3.Pasivos contingentes	167
4.Gasto tributario	174
ANEXO: COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS	178
I. Ley de Presupuesto N° 19.915	178
II.Decreto Ley N° 1.263, de 1975- Ley Orgánica de la administración financiera del estado	181
III.Ley de Presupuestos N° 19.842	182

I. LA POLÍTICA FISCAL Y EL PROYECTO DE PRESUPUESTOS PARA 2005

1. La situación fiscal en 2004

a. Contexto macroeconómico

Desde que se discutió el Presupuesto del Sector Público para 2004 se ha producido una importante mejoría en el escenario económico mundial, lo que ha reforzado las perspectivas de reactivación en Chile que ya se vislumbraban en aquel entonces.

Estados Unidos, Japón y China están creciendo fuertemente y las proyecciones de expansión económica para este año se han revisado al alza. En Estados Unidos se mantienen políticas monetarias y fiscales expansivas, China se ha transformado en un poderoso motor de la recuperación mundial y Japón ha alcanzado tasas bastante vigorosas de crecimiento. Sólo en la Unión Europea se mantiene un crecimiento relativamente lento debido a la debilidad de la demanda interna. En América Latina se pronostica que el crecimiento supere el 4,5% en 2004.

La mayor demanda global ha producido un alza significativa del precio de las materias primas, en particular del petróleo y el cobre. En el último trimestre de 2003 el precio del cobre inició un rápido ascenso, situándose en el rango de 1,2 US\$/lb a 1,4 US\$/lb. Durante los últimos seis meses, en tanto, el precio del petróleo ha alcanzado records históricos.

La evolución de los términos de intercambio y de la actividad económica mundial ha beneficiado claramente a Chile, llevando las exportaciones a un crecimiento de 44,8% anual en los primeros seis meses del año. El dinamismo exportador ha impulsado la actividad económica, manteniéndose una contribución positiva, aunque aún moderada de la demanda interna.

Este entorno macroeconómico ha elevado las tasas de crecimiento proyectadas para 2004 respecto de las expectativas vigentes al momento de discutirse el Presupuesto para el presente año, pasándose de un crecimiento estimado de 4,4% a uno levemente superior al 5%. Todo ello ha ocurrido en un contexto de estabilidad de precios, manteniéndose aún tasas de inflación en 12 meses inferiores al piso de la banda meta de la política monetaria. El cambio más importante en las variables macroeconómicas, sin embargo, se ha dado en el precio del cobre, pasándose de un precio promedio estimado para 2004 de 0,83 US\$/lb a uno de 1,25 US\$/lb (cuadro I.1.1).

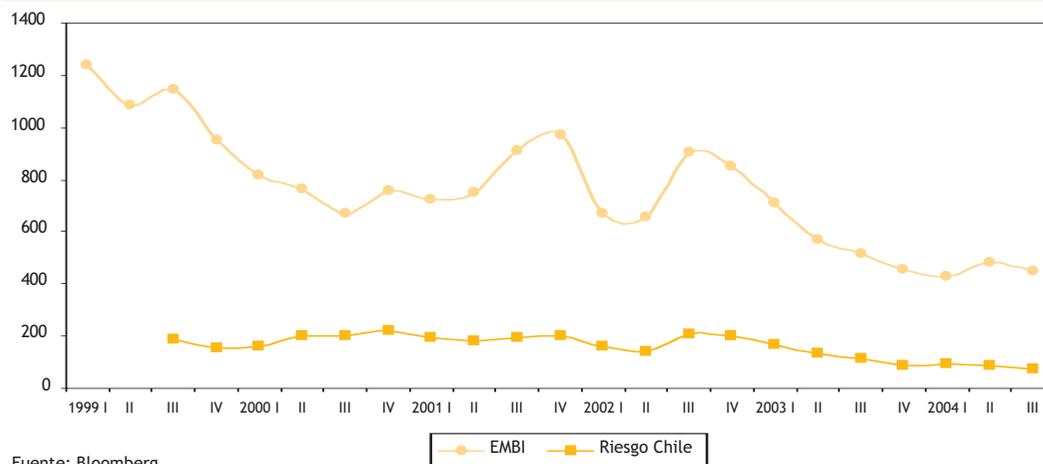
Cuadro I.1.1
Supuestos Macroeconómicos 2003 - 2004

	Ley de Presupuestos		2003 Efectivo	2004 Proyectado
	2003	2004		
PIB				
Tasa Variación Real	3,4%	4,4%	3,3%	5,1%
DEMANDA INTERNA				
Tasa Variación Real	3,8%	5,4%	3,5%	5,5%
IPC				
Variación Diciembre a Diciembre	2,6%	3,0%	1,1%	3,1%
Variación Promedio a Promedio	3,1%	2,4%	2,8%	1,1%
TIPO DE CAMBIO \$/US\$				
Valor Nominal	701,3	660,0	691,4	616,8
PRECIO COBRE US\$/lb				
BML	78,1	83,0	80,7	125,0

Fuente: Ministerio de Hacienda.

La favorable evolución de las condiciones macroeconómicas que enfrenta Chile, unido a la mantención del compromiso del gobierno con el cumplimiento de la regla de política fiscal ha determinado una continua baja de los indicadores de riesgo soberano desde comienzos de año. Esta baja ha ocurrido no sólo respecto de papeles libres de riesgo, sino también en relación a los spreads soberanos de países emergentes, alcanzando ambos mínimos históricos (gráfico I.1.1).

Gráfico I.1.1
Riesgo País Chile y EMBI 1999-2004
 (Puntos base)



Fuente: Bloomberg.

Todos los factores anteriores han incidido sobre el tipo de cambio, que ha experimentado una importante apreciación respecto de lo supuesto al elaborarse el presupuesto para 2004.

2. Finanzas públicas en 2004

a. Ingresos fiscales

Los cambios en el escenario macroeconómico para 2004 tienen implicancias sobre las proyecciones de ingresos fiscales para el presente año. Como puede apreciarse en el cuadro I.2.1, para 2004 se proyectan ingresos del gobierno central total que exceden en \$1.149.921 millones el nivel originalmente estimado en la Ley de Presupuestos para 2004, lo que implica una diferencia de poco más del 10% nominal. Esta cifra es incluso 1,6% superior a los ingresos proyectados informados al Congreso Nacional en junio pasado¹. Con estas cifras los ingresos totales del gobierno central consolidado experimentarían en 2004 un crecimiento de más del 16% real respecto del año anterior.

¹ Dirección de Presupuestos (2004), *Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2003 y Actualización de Proyecciones para 2004*.

Cuadro I.2.1
Ingresos Gobierno Central Total 2004
Moneda Nacional + Moneda Extranjera
(Millones de pesos de 2004)

	Ley de Presupuestos 2004 (1)	Proyección Junio (2)	Proyección Septiembre (3)	Diferencia (3) - (1)
TOTAL INGRESOS	11.366.129	12.313.205	12.516.051	1.149.921
DE TRANSACCIONES QUE AFECTAN EL PATRIMONIO NETO	11.351.967	12.299.191	12.497.275	1.145.308
Ingresos tributarios netos	8.828.509	8.813.266	8.820.069	-8.441
Cobre bruto	672.180	1.653.349	1.804.751	1.132.572
Imposiciones previsionales	823.394	819.010	828.716	5.321
Donaciones (Transferencias)	87.389	67.474	69.325	-18.063
Rentas de la propiedad	263.534	256.740	248.204	-15.330
Ingresos de operación	345.988	341.383	364.118	18.130
Otros ingresos	330.973	347.967	362.092	31.119
DE TRANSACCIONES EN ACTIVOS NO FINANCIEROS	14.162	14.014	18.775	4.613
Venta de activos físicos	14.162	14.014	18.775	4.613

Nota: Corresponde al clasificador, ver sección III.2.

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Sin embargo, un 98,5% de los mayores ingresos respecto de lo presupuestado corresponden a ingresos provenientes del cobre. Esto significa que los demás factores que inciden sobre los ingresos del gobierno central en 2004 tienen efectos que se neutralizan entre sí. En efecto, al favorable impacto del mayor crecimiento económico y de la mayor tributación de la minería privada se contraponen el impacto negativo de la menor inflación, el menor tipo de cambio y el negativo resultado de la operación renta 2004.

Como puede apreciarse en el cuadro I.2.2, gran parte de los mayores ingresos del gobierno central provenientes del cobre son producto de los mayores precios internacionales registrados por el metal, los que responden a un factor esencialmente cíclico. Los mayores ingresos generados por este sobreprecio corresponde que sean depositados en el Fondo de Compensación del Cobre (FCC), estimándose que en el transcurso de 2004 se efectuarán depósitos por 1.012 millones de dólares por este concepto, lo que equivale a un 66% de los mayores ingresos presupuestarios provenientes del cobre estimados para el año. Sin embargo, también se aprecia un volumen de ventas superior a lo presupuestado, el que corresponde principalmente a la colocación del stock regulador de 200.000 TM acumulado por CODELCO durante 2003.

Cuadro I.2.2
Ingresos del Cobre 2004

	Ley de Presupuestos	Proyección
Precio Cobre Referencia para FCC (US\$/lb)	88	88
Precio Cobre BML (US\$/lb)	83	125
Ventas Físicas de cobre al exterior realizadas por CODELCO (TM)	1.675.013	1.892.029
Traspasos de CODELCO al Fisco		
en millones de \$	731.100	2.316.095
en miles de US\$	482.526	1.428.452
Ingresos Extrapresupuestarios	287.354	598.700
Traspasos Totales Gobierno Central Total		
en millones de \$	1.018.454	2.914.795
en miles de US\$	672.180	1.797.700
FCC Devengado (millones de \$)	-21.511	1.157.776

Fuente: Dirección de Presupuestos.

b. Gasto público y balance proyectado

Si bien la mayor parte del incremento de los ingresos del gobierno central proyectados para 2004 respecto de lo presupuestado responde a factores cíclicos, una fracción de este incremento tiene un origen distinto. Este componente no cíclico corresponde fundamentalmente al mayor nivel de ventas físicas de CODELCO.

El componente no cíclico del incremento de los ingresos fiscales respecto de lo presupuestado modifica el marco de gastos compatible con el logro de la meta de generar un superávit estructural equivalente a 1% del PIB. Consecuentemente, el gobierno ha ampliado el margen de expansión del gasto desde 4% a 4,5% real, destinando la diferencia al financiamiento de una mayor cobertura de los programas de empleo con apoyo fiscal y a los mejoramientos de pensiones para los mayores de 70 y 75 años otorgados por la Ley N° 19.953.

Con estas modificaciones puede estimarse que el gasto del gobierno central consolidado llegará en 2004 a \$11.432.043 millones, obteniéndose en el conjunto del año un superávit efectivo equivalente a 1.9% del PIB anual. El que este superávit efectivo sea consistente con un superávit estructural de 1% del PIB indica que el precio del cobre se ha elevado a niveles suficientemente altos como para más que compensar la brecha negativa que aún persiste entre PIB tendencial y PIB efectivo. Es así como el componente cíclico de los ingresos del cobre se estima que llegará en 2004 a un 1,6% del PIB, comparado con un efecto cíclico en los ingresos tributarios de - 0,6% del PIB (cuadro I.4.3).

De esta manera, la mantención de la regla de política consistente en generar un superávit estructural de 1% del PIB ha implicado que en un solo año: (i) se transforme un déficit presupuestado de 0,1% del PIB en un superávit de 1,9% del PIB, y (ii) se genere un margen adicional de expansión del gasto de alrededor de 0,5% sin comprometer la meta fiscal. Ello ha sido posible porque durante 2004 se ha revertido el componente cíclico del presupuesto y se han incrementado algunos ingresos no cíclicos.

El superávit proyectado para 2004 tendrá como contrapartida una acumulación de activos y una reducción de pasivos financieros. Del lado de los activos, el principal incremento corresponde al FCC, que, como ya se ha indicado, recibirá durante el año depósitos por 1.012 millones de dólares. De estos recursos, sin embargo, se utilizarán una parte importante para el prepago de deuda pública, estimándose que al término del año el FCC contará con un saldo de 371 millones de dólares. En el prepago de deuda pública se utilizará también recursos provenientes de la colocación de títulos de deuda pública en el mercado internacional y en el mercado doméstico. El efecto neto de este conjunto de operaciones determina que a fines de 2004 la deuda bruta del gobierno central alcanzará a 11.300 millones de dólares, equivalentes a un 12,2.% del PIB (gráfico I.4.2).

3. El Proyecto de Ley de Presupuestos para 2005

a. Escenario macroeconómico e ingresos fiscales

i. Escenario macroeconómico

El escenario macroeconómico que se proyecta para 2005 considera una prolongación de la reactivación económica iniciada a fines de 2003, en la que se va equilibrando el aporte del sector externo y la demanda interna.

En el campo externo, las expectativas para 2005 son de una desaceleración respecto de las altas tasas de crecimiento observadas durante 2004 pero sin ajustes drásticos de actividad. El dinamismo que actualmente se observa en los principales actores de la economía mundial hace difícil que vuelva a darse la simultaneidad de ajustes recesivos que se produjo en 2001-2002. En este escenario se prevé una moderación en el precio internacional del cobre, para el que se ha supuesto un valor promedio de 1,1 US\$/lb, inferior al de 2004.

En el ámbito interno se observan condiciones favorables para una reactivación de la demanda interna, expresadas en bajas tasas de interés, espacio para endeudamiento de hogares y empresas, aumento del empleo y mejora en las expectativas.

La inversión ya ha venido expandiéndose en el curso del presente año. Expresión de ello es, por ejemplo, el crecimiento de las importaciones de bienes de capital, que en el período enero-agosto registran un aumento de 53,7%, respecto de igual período del año anterior. Este tipo de indicadores, sumado a las favorables condiciones financieras y la dinámica previsible de la inversión en el ciclo, permite proyectar una tasa de inversión del 25% del PIB para el bienio 2004-2005.

Por su parte, el consumo también debería verse beneficiado por las favorables condiciones financieras así como por el dinamismo del empleo. Aún cuando el incremento del empleo asalariado que actualmente se observa está teniendo poco impacto sobre las tasas de desocupación debido al fuerte crecimiento de la oferta de trabajo y la disminución del empleo por cuenta propia, éste tiene un efecto innegablemente positivo sobre el poder adquisitivo de la población y la confianza de los consumidores. Esto se expresará, tarde o temprano, en mayor consumo.

En virtud de estas consideraciones, el escenario macroeconómico para 2005 contempla un crecimiento del PIB de entre 5% y 5,5% y un crecimiento de la demanda interna de cerca de 1,5 puntos porcentuales por encima de esta cifra. En el escenario central considerado en la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para 2005 se ha considerado tasas puntuales de crecimiento de 5,2% para el PIB y 6,6% para la demanda interna.

El escenario para 2005 incluye, además, una gradual convergencia de la inflación hacia el centro de la banda objetivo de la política monetaria y un tipo de cambio nominal similar al vigente durante 2004.

Cuadro I.3.1
Supuestos Macroeconómicos 2005

PIB	
Tasa Variación Real	5,2%
DEMANDA INTERNA	
Tasa Variación Real	6,6%
IPC	
Variación Promedio a Promedio	2,5%
TIPO DE CAMBIO \$/US\$	
Valor Nominal	625
PRECIO COBRE US¢/lb	
BML	110

Fuente: Ministerio de Hacienda.

ii. Ingresos fiscales

A partir del escenario macroeconómico recién descrito, los ingresos del gobierno central consolidado en 2005 se han estimado en \$13.111.126 millones (cuadro I.3.2). De esta cifra, \$12.789.206 millones corresponden al gobierno central presupuestario y se incluyen, en consecuencia, en el Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para 2005.

De acuerdo a estas cifras, los ingresos totales del gobierno central consolidado equivaldrían en 2005 a un 21,8% del PIB, con un crecimiento de 2,2% real respecto a la cifra estimada para 2004.

Cuadro I.3.2
Proyección de Ingresos 2005

	Millones \$ de 2005	Porcentaje de PIB	Variación % 2005/2004 (*)
TOTAL INGRESOS	13.111.126	21,8	2,2
DE TRANSACCIONES QUE AFECTAN EL PATRIMONIO NETO	13.067.523	21,7	2,0
Ingresos tributarios netos	9.890.294	16,4	9,4
Cobre bruto	1.287.607	2,1	-30,4
Imposiciones previsionales	867.658	1,4	2,1
Donaciones (Transferencias)	71.084	0,1	0,0
Rentas de la propiedad	260.302	0,4	2,3
Ingresos de operación	375.375	0,6	0,5
Otros ingresos	315.203	0,5	-15,1
DE TRANSACCIONES EN ACTIVOS NO FINANCIEROS	43.603	0,1	126,5
Venta de activos físicos	43.603	0,1	126,5

(*): Sobre proyección 2004, adecuada a Nuevo Clasificador.

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Como puede apreciarse en el cuadro I.3.2, los ingresos tributarios constituirán el componente más dinámico de los ingresos del gobierno central en 2005, proyectándose un crecimiento de la recaudación tributaria de 9,4% respecto de 2004. Entre los factores que incidirán positivamente sobre estos ingresos se cuenta: (i) el crecimiento de la demanda interna; (ii) el cambio de precios relativos a favor de la base tributaria del IVA; (iii) la última etapa del incremento del impuesto a las utilidades de las empresas; (iv) el crecimiento de las utilidades de sociedades anónimas durante 2004; (v) el término de las grandes rebajas arancelarias generadas por rebajas parejas de aranceles y la aplicación de tratados de libre comercio con grandes socios comerciales, y (vi) la tributación de las grandes empresas mineras privadas.

En contraste con la cifra anterior, para los ingresos provenientes del cobre se proyecta una caída absoluta de la recaudación de 30,4% respecto de la estimada para 2004. Esta menor recaudación es atribuible al menor precio del cobre así como a la alineación de las ventas físicas de CODELCO con sus flujos de producción.

Por su parte, las rentas de la propiedad y los otros ingresos se ven afectados por la culminación del proceso de privatización y concesión de empresas sanitarias, lo que implica dejar de percibir los ingresos eventuales por los pagos de los concesionarios así como los dividendos que aportaban estas empresas en el pasado a la CORFO. Del mismo modo también se prevé una reducción de los excedentes transferidos al Fisco por las empresas.

4. Gasto público, balances y financiamiento

a. Gasto público

El Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para 2005 ha sido formulado íntegramente en el marco de la regla de política fiscal de generar un superávit estructural de 1% del PIB y expresa los frutos de su aplicación en los cuatro años anteriores.

La aplicación de la regla de política a la formulación del Proyecto de Presupuesto incorpora un mejoramiento del marco estructural de las finanzas públicas para 2005. En efecto, la consulta a los paneles de expertos sobre precio del cobre y PIB tendencial arrojó mejoras en ambos parámetros para 2005. Es así como se ha estimado un precio del cobre de largo plazo de 0,93 US\$/lb, significativamente superior a los 0,88 US\$/lb aplicados en 2004. Por su parte, para el PIB tendencial se ha estimado un crecimiento de 4,2%, superior al 4,0% de 2004 (cuadro I.4.1).

Cuadro I.4.1
Supuestos Balance Estructural: 2000 - 2005

	P. cobre largo plazo (cent. de US\$ / libra)	PIB tendencial (var. % anual)	Brecha PIB (PIB tend./PIB)
2000	92	4,2%	1,8%
2001	92	4,0%	2,4%
2002	88	3,8%	4,0%
2003	88	3,8%	4,5%
2004e	88	4,0%	3,5%
2005p	93	4,2%	2,5%

e: Estimado.

p: Presupuesto.

Fuente: Dirección de Presupuestos.

El incremento del precio del cobre de largo plazo y del PIB tendencial eleva los ingresos estructurales estimados para 2005 en un 5,4%. Esto proporciona un marco que permite una expansión del gasto del gobierno central consolidado de 5,5% real². De acuerdo a este marco, para 2005 se proyecta un gasto total del gobierno central consolidado de \$12.371.724 millones. De esta cifra, \$11.863.625 millones corresponden a la ejecución proyectada del gobierno central presupuestario³.

Al interior del gasto público se aprecia un crecimiento de los gastos corrientes de 5,9% real, en tanto que los gastos de capital lo hacen en un 3,8%. Esta diferencia es esencialmente producto de la dinámica de reformas claves en marcha. En particular, la aplicación de las reformas educacional y judicial requirieron en sus etapas iniciales de implantación de importantes inversiones en establecimientos educacionales y juzgados a lo largo de todo el país. A medida que estos proyectos se han ido materializando las inversiones incorporadas en el presupuesto se han ido nivelando (educación) o reduciendo (justicia), cediendo el paso a una sustancial expansión del gasto necesario para operar los sistemas reformados. Es así como en el caso de la administración de la justicia el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2005 contempla una expansión de gastos de operación (personal y bienes y servicios de consumo) de 15.3% real en 2005.

Cuadro I.4.2
Nivel y Composición del Gasto 2005

	Millones \$ de 2005	Porcentaje de PIB	Variación 2005/2004(*)
TOTAL GASTOS	12.371.724	20,5	5,5
DE TRANSACCIONES QUE AFECTAN EL PATRIMONIO NETO (Gasto Corriente)	10.384.555	17,2	5,9
DE TRANSACCIONES EN ACTIVOS NO FINANCIEROS (Gasto de Capital)	1.987.169	3,3	3,8

(*): Sobre proyección 2004, adecuada a Nuevo Clasificador.
Fuente: Dirección de Presupuestos.

Los gastos de capital vuelven de este modo a concentrarse en los tradicionales ministerios encargados de la infraestructura. Es así como los gastos de capital de los ministerios de Obras Públicas y Vivienda y el FNDR se incrementan en 2005 en un 12% real.

Al interior del gasto público de 2005 se aprecia también una redistribución de recursos desde el servicio de la deuda pública hacia programas sustantivos que generan beneficios directos a la ciudadanía. En efecto, dado que la aplicación de la regla de superávit estructural permitió déficit fiscales moderados durante el período 2001-2003, contribuyó a la reducción del riesgo país y generará superávit en 2004 y 2005, el gasto por concepto de intereses de la deuda pública se ha ido reduciendo en términos absolutos. Es así como el gasto en intereses presupuestado para 2005 es inferior, en términos absolutos, al gasto en intereses de 2004. Este menor gasto en intereses, para un mismo nivel global de gasto, permite generar espacio adicional para el financiamiento de programas sociales, inversiones y programas de empleo con apoyo fiscal. La liberación de recursos del servicio de la deuda para financiar actividades sustantivas del estado puede calificarse entonces como un verdadero "dividendo social" de la política fiscal.

² Calculado sobre la base de la ejecución proyectada para 2004.

³ Esta cifra se estima en base a la ejecución promedio efectiva del período 1997 - 2001 y equivale a 99,06% del gasto presupuestado.

b. Balances

Sobre la base de las cifras anteriores puede proyectarse para 2005 un superávit del gobierno central consolidado de \$739.401 millones, equivalente a un 1,2% del PIB. Esta cifra puede descomponerse en un superávit operativo bruto equivalente a 4,5% del PIB y una adquisición neta de activos no financieros de 3,2% del PIB. Por construcción, estas cifras resultan compatibles con un superávit estructural equivalente a 1% del PIB.

Cuadro I.4.3
Balances del Gobierno Central 1997-2005
(Porcentaje del PIB)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004e	2005p
Balance Efectivo Gobierno Central Base Devengado	2,1	0,4	-2,1	-0,6	-0,5	-1,2	-0,4	1,9	1,2
Efecto Cíclico Total en Ingresos	1,2	-0,2	-1,3	-0,8	-1,4	-1,7	-1,2	1,0	0,3
Efecto Cíclico de ingresos tributarios e imposiciones previsionales	1,0	0,5	-0,4	-0,3	-0,4	-0,7	-0,8	-0,6	-0,5
Efecto Cíclico del Cobre	0,2	-0,7	-0,9	-0,4	-1,0	-1,0	-0,4	1,6	0,7
Balance Estructural Gobierno Central Base Devengado	0,8	0,6	-0,8	0,1	0,9	0,5	0,8	1,0	1,0

e: Estimación preliminar.

p: Presupuesto 2005.

Notas: Los cálculos han sido reestimados considerando la serie de la estimación de PIB tendencial de agosto 2004, según la nueva información entregada por los expertos del Comité.

Se consideran los resultados del balance devengado del Gobierno Central Total publicados a septiembre 2004.

Fuente: Dirección de Presupuestos.

El balance proyectado del gobierno central consolidado y su comparación con el balance estructural estimado indica que durante 2005 se atenuará la incidencia del componente cíclico del presupuesto, pero no desaparecerá por completo. De hecho, durante 2005 se producirá más bien una gradual convergencia entre el componente cíclico positivo de los ingresos del cobre y el componente cíclico negativo de los ingresos tributarios. Es así como el primero se reducirá desde 1,6% del PIB en 2004 a 0,7% del PIB en 2005, en tanto que el segundo lo hará desde -0,6% del PIB en 2004 a -0,5% del PIB en 2005 (cuadro I.4.3).

La generación de un superávit efectivo del gobierno central consolidado por segundo año consecutivo en 2005 refleja la operación de la regla de política fiscal en un contexto en que el ciclo comienza a revertir su trayectoria y permite confirmar los postulados de la política fiscal seguida en los últimos cuatro años.

Algunos observadores plantearon que la prolongación de déficit fiscales entre 2000 y 2003 ponía en duda que alguna vez se generara un superávit efectivo, llegando incluso a hablar de un "déficit estructural". Los hechos han terminado por descalificar esta visión. Es así como los superávits que se generarán en 2004 y 2005 serán superiores a la suma de los déficits entre 2000 y 2003. La aplicación estricta de la regla de política ha terminado por ratificar la visión de que bajo la regla de superávit estructural los déficits efectivos que se observaron entre 2000 y 2003 eran sólo reflejo de la fase negativa del ciclo económico que se estaba experimentando y que estos se prolongarían hasta que ésta dejara paso a una fase expansiva.

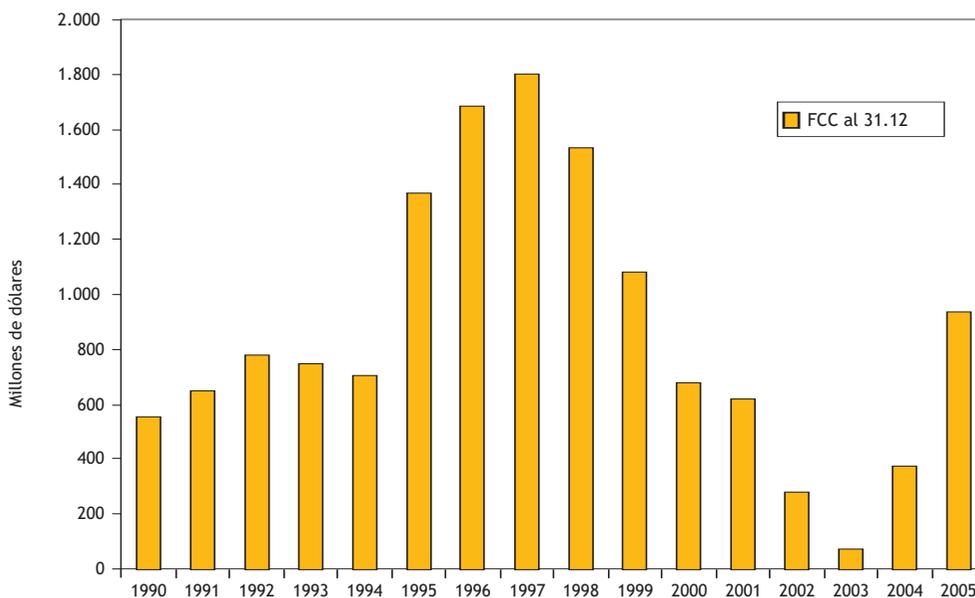
c. Financiamiento, activos y pasivos

Los recursos del superávit efectivo proyectado para el gobierno central consolidado en 2005 se destinarán a dos fines principales: la recuperación del Fondo de Compensación del Cobre y la reducción de la deuda pública.

La reposición de recursos del FCC es producto de la aplicación de las normas que regulan la operación de este fondo desde hace 18 años. De acuerdo a estas normas en los períodos en que el precio del cobre está por sobre su nivel de referencia, una parte o la totalidad de los recursos excedentarios deben depositarse en el FCC para ser aplicados en los períodos en que el precio del cobre se encuentre anormalmente bajo.

Como puede apreciarse en el gráfico I.4.1, la operación de este mecanismo resultó fundamental durante el período 2001-2003, cuando el precio de cobre llegó a mínimos históricos. No obstante, precisamente por haber cumplido ese rol, el FCC se encontraba prácticamente agotado a fines de 2003. La recuperación del precio del cobre en los mercados internacionales ha permitido recuperar también los recursos del FCC durante 2004, proceso que se extenderá en 2005 de cumplirse las expectativas de un precio de 1,1 US\$/Lb en promedio. En tal caso, se estima que durante 2005 se deberán efectuar depósitos en el FCC por 565 millones de dólares. Aún cuando se espera utilizar una parte de dicho Fondo para prepagar deuda pública de mayor costo, hacia fines de 2005, el FCC habría recuperado su nivel previo a la crisis asiática, lo que le permitirá volver a actuar con eficacia frente a una caída de precios de magnitud y extensión similares a la del período 1998-2003.

Gráfico I.4.1
Fondo de Compensación del Cobre (al 31 de diciembre de cada año)
(Millones de dólares)

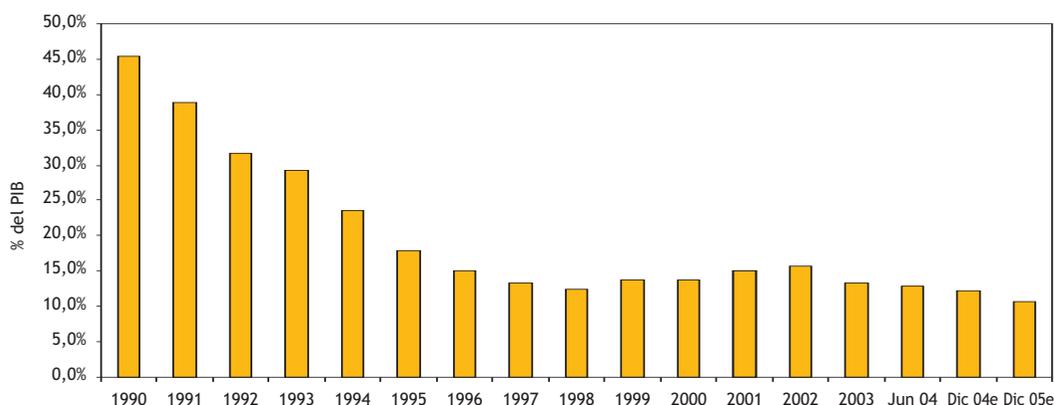


Fuente: Dirección de Presupuestos.

Por otra parte, durante 2005 se reducirá el endeudamiento del sector público. Ello ocurrirá como producto del servicio normal de la deuda pública, que contempla amortizaciones programadas por 1.567 millones de dólares en 2005 y el prepago de obligaciones futuras contraídas a un mayor costo. Para satisfacer ambas necesidades no es suficiente con los recursos provenientes del superávit del gobierno central consolidado, contemplándose emitir bonos en el mercado externo y/o doméstico, como asimismo girar préstamos de organismos internacionales.

El efecto neto de la amortización y prepago de deuda antigua y la emisión de nuevos títulos de deuda será en 2005 una reducción del endeudamiento bruto del gobierno central, estimándose que para fines de 2005 ésta llegará a 10.370 millones de dólares, equivalente a un 10,8% del PIB. Como puede apreciarse en el gráfico I.4.2, esto involucra retrotraer el endeudamiento del gobierno central, como porcentaje del PIB, incluso más abajo del mínimo anterior de diciembre de 1998, cuando alcanzó a 12,5%.

Gráfico I.4.2
Deuda Bruta del Gobierno Central 1990 - 2005
 (Porcentaje del PIB)



e: Estimado.
 Fuente: Dirección de Presupuestos.

La reducción en el nivel de endeudamiento del gobierno central, el prepago de deuda emitida en condiciones financieras más desfavorables y la acumulación de activos financieros no sólo mejorarán la posición patrimonial del sector público en 2005, sino que también tendrán implicancias directas sobre los flujos asociados al pago de intereses.

El cuadro I.4.4 presenta las proyecciones de ingresos y gastos por concepto de intereses en 2005. Como puede apreciarse, el gasto por intereses neto de intereses percibidos, alcanzará a 2004 a \$195.183 millones.

Cuadro I.4.4
Intereses Gobierno Central Presupuestario
(Millones de Pesos de 2005)

	2002	2003	2004 Proyección	2005 Proy.Ppto.
Ingresos por Intereses	49.658	43.502	59.237	67.186
Corfo	30.930	25.541	27.356	31.765
Fisco y Otras Instituciones	18.728	17.961	31.881	35.422
Gasto Intereses Deuda	233.803	279.964	254.420	271.197
Intereses Neto	-184.145	-236.462	-195.183	-204.011

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Cabe hacer presente que las cifras del cuadro I.4.4 no sólo reflejan variaciones de stocks financieros, sino también la eficiencia con que se ha efectuado la gestión de activos y pasivos. Un buen ejemplo de ello corresponde a la gestión de los recursos de la Cuenta Única Fiscal, los que pueden ser administrados de modo pasivo, sin un retorno financiero directo para el gobierno central, o de modo activo, reduciendo los saldos al mínimo necesario para asegurar la liquidez necesaria para la operación regular del sector público, invirtiendo el excedente en el mercado de capitales. Desde 2003 se ha optado por esta segunda alternativa, lo que explica en parte que los ingresos netos por concepto de intereses se hayan mantenido estables en un contexto en que la deuda neta del gobierno central se incrementaba y las tasas de política monetaria se reducían a niveles mínimos.

5. Eficiencia y transparencia en la asignación de recursos públicos

a. Asignación de recursos en el presupuesto

i. Generación de empleo y crecimiento

La primera prioridad del gobierno que se expresa en el Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para 2005 es la generación de empleo.

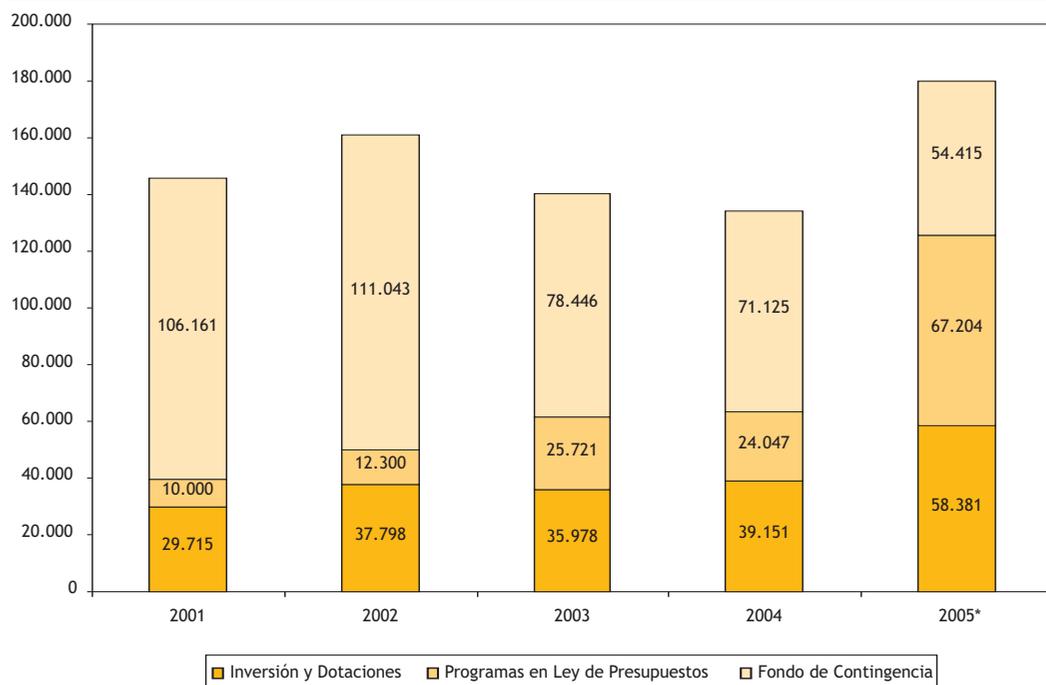
En 2005 el gobierno se propone contribuir a acelerar la generación de empleo en la economía chilena por tres vías fundamentales. La primera y, posiblemente más importante desde el punto de vista cuantitativo, es manteniendo una política fiscal responsable. Sólo una política de este tipo es capaz de asegurar las condiciones macroeconómicas y financieras capaces de estimular la inversión, la demanda interna y la generación de empleo a través de toda la economía. A este respecto debe recordarse que el sector privado emplea a más del 90% de los trabajadores chilenos. En los últimos meses se ha percibido a este respecto una aceleración de la generación de empleos asalariados que, para consolidarse, requiere un crecimiento sostenido de la inversión y la demanda interna. El presupuesto contribuye a ello en la medida que sea capaz de generar un marco en que las tasas de interés domésticas y los spreads internacionales para Chile se mantengan bajos.

En segundo lugar, el Proyecto de Presupuestos para 2005 contempla recursos para inversión, programas públicos intensivos en mano de obra e iniciativas especiales que generarán alrededor de 90.000 empleos en promedio en el año. Esto significa que en 2005 podrá contarse con el presupuesto más intensivo en la generación de empleo desde 1999. Dentro de este esfuerzo destaca una alta proporción de empleos de carácter permanente, la concentración del impacto en el tercer trimestre, donde se contempla alcanzar una cifra de 125.000 empleos con apoyo fiscal, y la creación de nuevas líneas de trabajo, en que la generación de empleos estará ligada a la prestación de servicios a los chilenos más necesitados.

En tercer lugar, el Proyecto de Presupuestos para 2005 contempla la facultad para intensificar el esfuerzo de generación de empleos con apoyo fiscal a lo largo del año, especialmente durante los meses de invierno, en la medida que así lo requiera la evolución de las tasas de desocupación en el país. Dicha autorización permitirá que en el tercer trimestre este esfuerzo se intensifique para completar 180.000 empleos con apoyo fiscal, pudiendo adelantarse dicho esfuerzo para los primeros meses del año en las comunas o regiones que acusen tasas de desocupación mayores a los dos dígitos.

Como puede apreciarse en el gráfico I.5.1, la combinación de los últimos dos elementos tiene dos implicancias. En primer lugar, la base de generación de empleos financiada en el presupuesto será en 2005 la más alta desde 1999. De hecho, este "piso" casi alcanzará al "techo" de la generación de empleos con apoyo fiscal en 2004. En segundo lugar, la operación del Fondo de Contingencia contra el Desempleo permitirá, en caso de ser necesario, llegar al nivel más alto de generación de empleos con apoyo fiscal desde que estos programas existen.

Gráfico I.5.1
Cobertura de Programas de Empleo con Apoyo Fiscal: 2001 - 2005
 (Promedio tercer trimestre)



*: Proyectado.
 Fuente: Dirección de Presupuestos.

Sin embargo, la preocupación por el crecimiento y la generación de empleo no puede agotarse en medidas de corto plazo. El estado tiene la posibilidad de apoyar el desarrollo productivo interviniendo en aquellas áreas en que se aprecian fallas de mercado que impiden generar la iniciativa y las sinergias que caracterizan a un proceso de desarrollo sostenible. Numerosas experiencias sobre la materia en el mundo indican que la innovación, la ciencia y la tecnología representan áreas claves que requieren este tipo de intervenciones.

El Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para 2005 contiene una poderosa señal en este sentido con dos componentes fundamentales, que se resumen en el cuadro I.5.1. En primer lugar, un sustancial incremento de 15,4% en la inversión pública en estas áreas, elevando la inversión hasta 264 millones de dólares. En segundo lugar, racionalizando las asignaciones de gastos al interior de este sector, fusionando o agrupando programas y transferencias de manera de reducir la dispersión actualmente vigente que resta eficacia a la acción del estado. Este esfuerzo se ve complementado con la solicitud al Congreso Nacional de facultades para racionalizar los programas de apoyo a la pequeña y micro empresa, contenida en el artículo 4° del Proyecto de Ley de Presupuestos.

Cuadro I.5.1
Inversión Pública en Ciencia y Tecnología
(Millones de pesos de 2005)

	2004	2005	Variación
Innovación agrícola	13.221	13.603	2,9%
Programa Investigación e Innovación Tecnológica Silvoagropecuaria		13.603	
Transferencias subsecretaría de agricultura			
. Fundación para la Innovación Agraria-FIA	3.554		
. Instituto de Investigaciones Agropecuarias-INIA	7.373		
. Instituto Forestal-INFOR	947		
. Centro de Información de Recursos Naturales-CIREN	429		
. Fundación Chile	918		
Fomento e Innovación Productiva	49.010	67.552	37,8%
Programa de Fomento Productivo e Innovación		21.947	
. Fondo de Desarrollo e Innovación-FDI	8.661		
. Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo-FONTEC	7.715		
Fondo de Fomento Ciencia y Tecnología-FONDEF	10.150	9.547	
Programa de Fomento Productivo y Fondo de Asistencia Técnica-PROFO-FAT	13.825	16.901	
Fondo innovación tecnológica Bio-Bio	517	517	
Programa Agenda Digital		3.505	
Programa Desarrollo e Innovación Tecnológica	4.474	5.722	
Programa Creación y Desarrollo de Empresas Innovadoras (Donación UE)		5.206	
Programa de Marcas y Patentes, Patentes TLC	267	579	
Fondo de Investigación Pesquera-FIP	2.267	2.204	
Intituto de Fomento Pesquero-IFOP	402	399	
Fundación Chile	731	1.025	
Becas de Postgrados y Fomento a la Investigación Científica	66.045	69.019	4,5%
Fondo de Desarrollo Científico y Tecnológico-FONDECYT	21.801	23.143	
Becas Nacionales de Postgrado (CONICYT)	3.136	3.109	
Programa de Becas (MIDEPLAN)	5.314	4.859	
Programa de Ciencia para la Economía del Conocimiento (Banco Mundial)	5.259	8.140	
Programa Explora (CONICYT)	741	717	
Fondo Publicaciones Científicas	46	46	
Programas Regionales de Investigación Científica y Tecnológica	734	728	
Fondo Desarrollo Institucional -Educación Superior	8.523	8.609	
Fondo Desarrollo Institucional - Infraestructura-Educación Superior	16.789	15.489	
Programa Iniciativa Científica Millenium	3.701	4.179	
Servicios e Investigación Aplicada	14.890	14.971	0,5%
Comisión Chilena de Energía Nuclear	4.254	4.092	
Servicio Nacional de Geología y Minería	4.231	4.427	
Instituto Astronómico Isaac Newton	57	56	
Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada de Chile	2.629	2.709	
Instituto Geográfico Militar	1.327	1.300	
Servicio Aerofotogramétrico de la FACH	417	528	
Instituto Antártico Chileno	1.975	1.859	
Total	143.165	165.145	15,4%
Total (Millones de US\$)	229	264	

Fuente: Dirección de Presupuestos.

ii. Gasto social

La otra gran prioridad del Proyecto de Ley de Presupuestos para 2005 se ubica en el ámbito social. El gobierno ha establecido importantes compromisos con los chilenos de menores recursos para cuyo cumplimiento ha propuesto las asignaciones de recursos necesarias para el próximo año.

El cuadro I.5.2 resume las propuestas del Gobierno en materia de inversión social para 2005. Como puede apreciarse, el próximo año el gasto social del Gobierno Central consolidado llegaría a \$8.526.207 millones, equivalente a 13.642 millones de dólares, o un 14.2% del PIB. Este volumen de gasto social involucra un crecimiento de 6% real respecto de los niveles estimados para 2004, acumulando en ambos años un crecimiento de 11,4% real, superior al crecimiento del gasto total del gobierno central consolidado y del PIB. De este modo, el gasto público social continúa incrementando su peso relativo, pese a haber alcanzado ya una participación bastante alta en el gasto público, cercana al 70%.

Cuadro I.5.2
Gasto Social 1999-2005
(Millones de pesos de 2005)

Función	1999	2000	2001	2002	2003	2004e	2005p
Salud	1.215.086	1.305.314	1.413.006	1.482.359	1.571.296	1.698.829	1.841.573
Educación	1.643.922	1.712.939	1.847.662	1.971.598	1.999.797	2.167.229	2.330.206
Protección Social	3.455.504	3.637.959	3.763.146	3.829.415	3.871.214	3.996.287	4.154.187
Resto Social (1)	239.472	225.445	203.175	210.157	206.992	178.096	200.241
Total Social	6.553.984	6.881.657	7.226.989	7.493.529	7.649.298	8.040.441	8.526.207
Resto	3.276.161	3.355.166	3.372.661	3.555.121	3.584.416	3.680.833	3.845.517
TOTAL EROGACIONES	9.830.144	10.236.823	10.599.650	11.048.650	11.233.714	11.721.274	12.371.724

Notas:

e: Estimado.

p: proyectado.

(1) Protección del Medio Ambiente, Vivienda y Servicios Comunitarios, Actividades Recreativas, Cultura y Religión.

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Los principales componentes del gasto público social corresponden a salud, educación y protección social.

En el ámbito de la salud, la propuesta del Ejecutivo asume el conjunto de responsabilidades asociadas a la aplicación de las reformas recientemente aprobadas por el Congreso Nacional. Esto se expresa en un crecimiento del presupuesto del Ministerio de Salud de 9,1% real, el que se transforma en un crecimiento proyectado del gasto en la función de Salud de 8,4% en 2005. Con ello, entre 2000 y 2005, la salud habrá acumulado un crecimiento de 41,1% real.

El Proyecto de Presupuestos para 2005 incluye la asignación de los recursos necesarios para cumplir las garantías de atención del Plan AUGE para 25 patologías, cumpliéndose así con el mandato de la ley recientemente aprobada por el Congreso Nacional. Las ampliaciones de las garantías contempladas para 2005 se concentran en 8 patologías que afectan a niños y a adultos mayores y su resolución se concentra en el sector primario. Asimismo, para preparar la aplicación del Plan AUGE a nuevas patologías y mejorar en general la atención en el sistema público se contempla un fuerte incremento de la inversión en infraestructura y equipos, lo que constituye la primera parte de un plan cuatrienal que pondrá la infraestructura de salud a la altura de las exigencias de la reforma. Parte importante de esta inversión se concentrará en los consultorios de atención primaria, con lo que la salud primaria será el sector de mayor expansión al interior de un presupuesto ya expansivo para el conjunto de la salud.

De esta manera, como se aprecia en el cuadro I.5.3, el crecimiento del gasto en salud se concentra en los niveles más cercanos a sus usuarios y en inversiones que aseguren la capacidad del sector público de la Salud, para absorber la demanda que recaerá crecientemente sobre el sistema.

Ello es posible gracias a la disponibilidad de recursos adicionales generada por las reformas legales aprobadas en los últimos dos años y por el significativo esfuerzo desarrollado para contener el gasto en subsidios en lo que existía evidencia de abusos en su utilización, así como en el control de la deuda hospitalaria. Es así como gracias al esfuerzo conjunto de autoridades, directivos y funcionarios del Ministerio de Salud, ésta se verá reducida desde \$49.255 millones a inicios de 2003 a \$24.163 millones a inicios de 2005⁴.

Cuadro I.5.3
Indicadores Presupuesto Salud
(Millones de pesos 2005)

	2003	2004	2005	Variación 2005/2004
Salud primaria (1)	211.590	241.489	295.238	22,3%
Inversión real (2)	43.398	43.427	61.531	41,7%
Número de patologías con garantías AUGE	5	17	25	
Deuda flotante (3)	49.255	41.111	24.163	-41,2%
Subsidios salud y MLE	349.137	346.851	349.024	0,6%
Presupuesto total (4)	1.417.184	1.485.525	1.621.375	9,1%

1) Presupuesto. Incluye aportes a salud primaria, programas especiales, garantías AUGE, construcción de consultorios (Adicionalmente el FNDR destinará \$6.120 millones en el año 2005 para la construcción de nuevos establecimientos).

2) Presupuesto, incluye inversión en infraestructura hospitalaria, equipamiento, consultorios y aporte FNDR.

3) Vigente al inicio del período. Hasta 2004, operaciones años anteriores y otros compromisos pendientes.

4) Presupuesto inicial Ley de Presupuestos 2003 y 2004 y Proyecto de Ley de Presupuestos 2005. Incluye sólo gastos sobre la línea, no incluye servicio de la deuda e inversión financiera, préstamos médicos y saldo final.

Fuente: Dirección de Presupuestos.

El gasto público en educación pasó en 1993 a ser el segundo en importancia en el presupuesto público después del correspondiente a la protección social. Para 2005 se proyecta que éste alcance al equivalente a más de 3.700 millones de dólares. El crecimiento del gasto en educación en 2005 se estima en 7,5% real, acumulando este sector una expansión de 36% real desde 2000.

El Proyecto de Presupuestos para 2005 contempla importantes avances en la Reforma Educacional. En el sistema escolar se asignan los recursos necesarios para culminar el año con 1.732.000 estudiantes incorporados a la Jornada Escolar Completa, equivalentes a 62% del total que se incorporará a este régimen. Asimismo se contempla una intensificación de la incorporación de la informática al proceso educativo, contribuyendo así a cerrar la brecha digital entre los chilenos de distintos estratos socioeconómicos.

Mención especial merece a este respecto el esfuerzo por elevar la cobertura de la educación prebásica. Otorgarle a niños y niñas provenientes de familias de bajos recursos la posibilidad de acceder a un apoyo desde temprana edad puede constituir una intervención clave para asegurar un ingreso en igualdad de condiciones al sistema escolar. El Proyecto de Ley de Presupuestos para 2005 incluye los recursos necesarios para generar 24.000 cupos adicionales en la educación prebásica para niños provenientes de familias de escasos recursos, con lo que el incremento acumulado desde el inicio del actual gobierno superará los 100.000 cupos.

El gasto en protección social es el más importante en las finanzas del gobierno central presupuestario, pues incluye el gasto en pensiones del régimen provisional civil, de CAPREDENA y DIPRECA, las pensiones asistenciales y el gasto por concepto de garantía estatal de pensiones mínimas para los afiliados al sistema de AFP. Todo ello explica la mayor parte del gasto de 6.700 millones de dólares que representa este sector.

⁴ Esta cifra puede considerarse indicativa de una situación ya plenamente normalizada por corresponder a un desfase en el pago a proveedores inferior a 60 días.

El gasto en protección social ha crecido a tasas moderadas en los últimos años, debido a la gradual extinción del sistema de pensiones contributivas del antiguo régimen previsional civil. No obstante, al interior de una cifra tan significativa se producen dinámicas distintas entre diversos componentes de este gasto. El cuadro I.5.4 ayuda a entender estas dinámicas. Como puede apreciarse, los recursos presupuestados para el pago de pensiones del antiguo sistema previsional son superiores en \$16.326 millones a las presupuestadas inicialmente para 2004. Este incremento corresponde a la combinación del reajuste automático de estas pensiones y los mejoramientos de la pensión mínima para los pensionados mayores de 75 años establecidos en la Ley N° 19.953, de 2004. Aunque el número de beneficiarios de este sistema se ha ido reduciendo paulatinamente, éste aún abarca a 833.861 pensionados.

Cuadro I.5.4
Evolución del Gasto en Pensiones
(Cifras en millones de pesos de 2005)

Sistemas	(1) Ley de Presupuestos 2004	(2) Proyecto de Ley de Presupuestos 2005	(3) = (2) - (1) Diferencia	(4) Variación %	(5) Número de Beneficiarios 2005
Pensiones Contributivas (I.N.P)	1.289.993	1.306.319	16.327	1,3%	833.861
CAPREDENA	480.165	505.739	25.573	5,3%	99.893
DIPRECA	268.038	277.444	9.406	3,5%	58.586
Pensiones Asistenciales	185.527	197.303	11.776	6,3%	1/ 401.000
Garantía Estatal Pensión Mínima	45.787	46.825	1.037	2,3%	2/ 65.000
Otras no contributivas 3/	118.479	124.891	6.412	5,4%	52.408
TOTAL	2.387.989	2.458.520	70.531	3,0%	1.510.748

1/ Número de beneficiarios estimado a diciembre de 2005.

2/ Promedio mensual estimado a diciembre de 2005.

3/ Incluye Exonerados, Ley de Reparaciones y Ley del Carbón.

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Por su parte, para los sistemas previsionales administrados por CAPREDENA y DIPRECA se presupuesta un gasto de \$783.183 millones en 2005, lo que involucra un crecimiento de \$34.979 millones respecto de 2004. Como puede apreciarse, este incremento de gastos es muy similar al del régimen contributivo civil, pese a que abarca a un número de beneficiarios significativamente menor. A diferencia de este último, sin embargo, los regímenes previsionales de las Fuerzas Armadas y de Orden mantendrán una presión expansiva sobre el gasto público para los años siguientes, la que se proyecta en un ritmo cercano al 5%. Esto recuerda la importancia que le ha asignado el gobierno a corregir algunas anomalías de estos sistemas y contener su expansión futura, lo que se ha plasmado en proyectos de ley que se encuentran actualmente en discusión en el Congreso Nacional.

Las pensiones asistenciales beneficiarán en 2005 a un número estimado de 401.000 adultos mayores e inválidos de escasos recursos. Entre fines de 2003 y fines de 2005 el número de beneficiarios de estas pensiones se incrementará en alrededor de 30.000 personas y se aplicarán los mejoramientos en los valores de la pensión asistencial para los mayores de 70 y 75 años establecidos en la Ley N° 19.953. Con ello, el gasto por este concepto se incrementaría en \$8.242 millones entre los presupuestos de 2004 y 2005.

Finalmente, debe considerarse el gasto fiscal por concepto de la garantía estatal de pensión mínima establecido por el D.L. N° 3.500 para los afiliados del sistema de AFP que hayan acumulado 20 años de cotizaciones sin que su fondo alcance a financiar una pensión mínima. Este gasto crece en base al número de afiliados del nuevo régimen previsional que se jubilan y a la suficiencia o insuficiencia de su fondo de capitalización individual. El Proyecto de Ley de Presupuestos para 2005 estima que el gasto por este concepto llegará a los \$46.825 millones, superior en \$1.037 millones a lo presupuestado en 2004 y alcanzando a alrededor de 65.000 beneficiarios.

No obstante, el gasto del gobierno central presupuestario en protección social no incluye sólo pensiones, sino también programas de apoyo a familias de escasos recursos, entre los que destacan los programas de empleo con apoyo fiscal ya comentados y el Sistema Chile Solidario.

El Sistema Chile Solidario intensificará en 2005 su labor en beneficio de las familias en condición de indigencia en el país para lo cual el Proyecto de Presupuestos asigna los recursos previamente programados para este efecto. Al término de 2005 el total de las 225.000 familias que constituyen la meta de este sistema se habrán incorporado a él, agregándose en 2005 nuevos beneficios en materia de empleabilidad y habitabilidad de los hogares. Por su parte, el programa Chile Barrio, focalizado también en familias de escasos recursos, se aproxima a cumplir con sus metas de erradicar 105.808 familias de los campamentos que hasta hace poco ocupaban.

iii. Seguridad Ciudadana y Justicia

El Proyecto de Ley de Presupuestos para 2005 contempla un sustancial incremento de recursos orientados a reforzar la seguridad ciudadana y el desarrollo de un sistema judicial eficaz y expedito que dé garantías a todos los chilenos. Como lo ilustra el cuadro I.5.5, éste será el sector que experimentará un mayor incremento de recursos entre 2004 y 2005, con un crecimiento real estimado en 14,8% real, correspondiente a un mayor gasto de 143.863 millones de dólares. Este crecimiento se explica por tres factores principales: (i) la aplicación de la Reforma Procesal Penal en todo el país a contar de julio de 2005; (ii) un significativo reforzamiento del gasto público en seguridad ciudadana, y (iii) la entrada en vigencia de los tribunales de familia a contar de octubre de 2005.

Cuadro I.5.5
Gasto en Seguridad Ciudadana y Justicia 2004-2005
(Millones de pesos de 2005)

	2004	2005	Variación Absoluta
Poder Judicial	127.747	179.654	51.906
Ministerio de Justicia	276.844	318.540	41.695
Ministerio Público	54.315	65.847	11.532
Carabineros + Investigaciones	335.140	366.754	31.615
Comuna Segura + CONACE	13.849	20.964	7.114
Total	807.896	951.759	143.863

Fuente: Dirección de Presupuestos.

El Plan Cuadrante de Carabineros se ampliará a otras 7 ciudades, en tanto que el programa Comuna Segura alcanzará a 70 comunas de todo el país. Se proponen asimismo importantes incrementos de recursos para la prevención, rehabilitación y control del tráfico de drogas. Por su parte, con la aplicación de la Reforma Procesal Penal en la Región Metropolitana a partir de julio, se habrá extendido a todo el país, asignándose en el Proyecto de Presupuestos los recursos necesarios para la implementación de tribunales y fiscalías, la contratación de defensores y la dotación de recursos necesarios a los órganos auxiliares de administración de justicia para que ésta opere de manera eficaz. Este conjunto de iniciativas de fortalecimiento de la seguridad ciudadana y la administración de justicia se traduce en que en 2005 el número de carabineros y detectives dedicados a funciones netamente policiales se incrementará en más de 3.100 efectivos.

b. Eficiencia y transparencia

El Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para 2005 constituye una síntesis del conjunto de reformas legales aprobadas en 2003, el desarrollo de sistemas de control de gestión ligados al presupuesto y la adopción de medidas para mejorar el volumen y calidad de la información sobre gestión financiera.

Las proposiciones del Ejecutivo para la distribución de recursos públicos en 2005 integran el resultado de más de 100 evaluaciones de programas e instituciones públicas, la evaluación del desempeño de los servicios públicos en relación a casi 1.000 indicadores de gestión y la evaluación del cumplimiento de metas de gestión en 176 servicios públicos. Este conjunto de información no sólo ha guiado la asignación de recursos sino que, lo que es más importante, ha permitido revisar y adecuar el funcionamiento de programas e instituciones en conjunto con sus autoridades, asegurando para todo el sector público una gestión más eficiente y orientada a la ciudadanía. Estos avances han beneficiado a los usuarios de servicios públicos y también a sus funcionarios, que han obtenido bonificaciones por desempeño ligadas al logro de metas de gestión colectiva e institucional. La aplicación de las reformas introducidas por la Ley sobre Nuevo Trato Laboral y Sistema de Alta Dirección Pública potenciarán estos beneficios al trasladar el principio del mérito y el desempeño a la operación de la carrera funcionaria y a la selección y actuación de altos directivos.

Actualmente no existe en América Latina un país que cuente con la batería de regulaciones, instrumentos e incentivos como la que actualmente tiene Chile para fortalecer la gestión pública. Pero en este esfuerzo el Gobierno no ha estado solo, pues ha contado con el apoyo del Congreso Nacional. Una clara expresión de lo anterior ha sido el funcionamiento a lo largo de todo el año de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, que ha recabado información sobre el desempeño de los servicios públicos, los avances en la ejecución presupuestaria del año y ha analizado en profundidad áreas críticas del funcionamiento del estado. En la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos para 2005 el Ejecutivo ha recogido muchas de las observaciones y sugerencias formuladas por la Comisión en este proceso.

Como parte de este trabajo, el Proyecto de Presupuestos para 2005 incorpora un sistemático esfuerzo por transparentar, regularizar y racionalizar las asignaciones presupuestarias, lo que lleva a algunos cambios en la estructura y presentación de éste. Estos cambios abarcan tres dimensiones importantes. En primer lugar, se ha completado la racionalización de personas contratadas a honorarios que cumplían funciones permanentes en los servicios, incorporándolas a la dotación y se ha terminado de descargar los gastos en inversiones y transferencias corrientes de gastos operacionales correspondientes a la gestión de servicios públicos. Este trabajo ha sido especialmente intensivo en el caso del Ministerio de Obras Públicas. Para evitar que estos problemas vuelvan a producirse en el futuro, el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2005 incluye un conjunto de normas generales, glosas y adecuaciones del clasificador presupuestario que volverán más rigurosa la ejecución de los presupuestos y la información que de ellos se derive.

La regularización de honorarios y, sobre todo, las reformas al sistema judicial explican el aumento en las dotaciones de personal que contempla el Proyecto de Presupuestos para 2005. Estos incrementos de dotación han sido en parte compensados por el retiro de personal en virtud de los incentivos establecidos en la Ley N° 19.882 (Nuevo Trato). Durante el segundo semestre de 2003 se han retirado de la administración pública un total de 943 funcionarios, los que, en la mayoría de los servicios públicos, han sido reemplazados sólo en un 50%. Se estima para el presente año un número similar de retiros. El efecto neto de este conjunto de cambios sobre el total de dotaciones máximas de personal es de un incremento de 5.341 personas, equivalentes a un 3,7% de las dotaciones fijadas inicialmente para 2004.

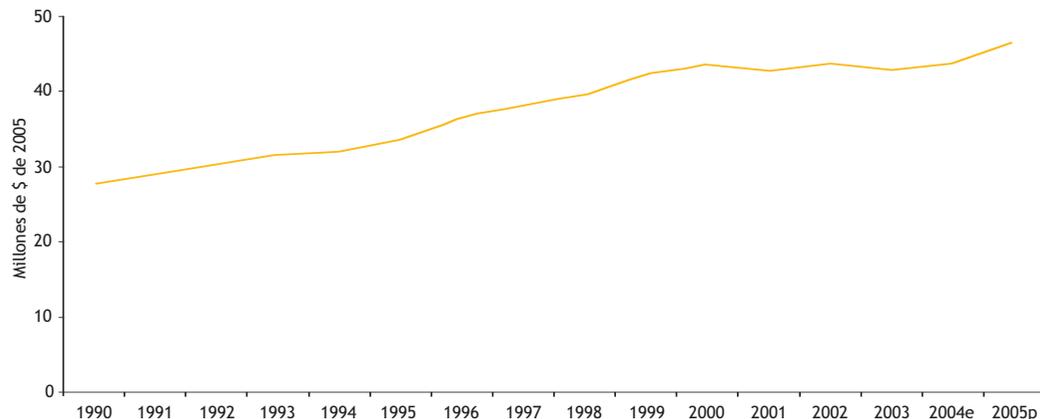
Cuadro I.5.6
Dotaciones Máximas del Personal del Sector Público
 Años 2003 - 2005

	2003	2004	2005
Dotaciones Ley de Presupuestos	140.361	143.094	148.435
Incremento respecto año anterior	4.455	2.733	5.341
Variación % respecto año anterior	3,3%	2,0%	3,7%

Nota: Este cuadro se refiere a dotaciones máximas establecidas en las glosas de las Leyes de Presupuestos y Proyecto de Presupuesto 2005, las que pueden diferir de las dotaciones efectivas que se informan en Estadísticas de las Finanzas Públicas.
 Fuente: Ley de Presupuestos 2003, 2004 y Proyecto de Ley de Presupuestos 2005.

Aún así, en 2005 continuará incrementándose la movilización de recursos por funcionario, utilizado como un indicador aproximado de productividad. Dicho indicador acumulará en 2005 un crecimiento de 67,6% respecto de 1990 (gráfico I.5.2).

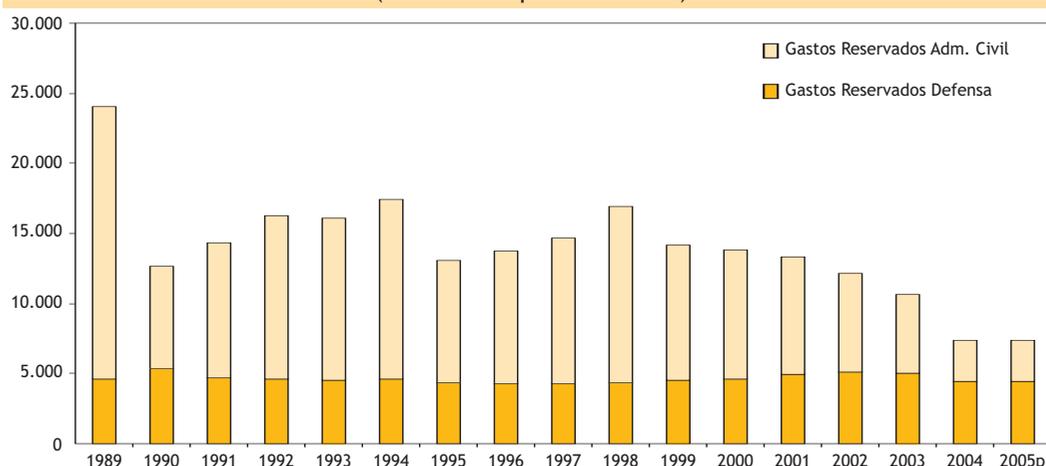
Gráfico I.5.2
Índice de Movilización de Recursos por Funcionario
en el Gobierno Central 1990-2005p
 (Millones de pesos de 2005)



e: Estimado.
 p: Presupuesto.
 Nota: El índice de movilización de recursos por funcionario equivale al gasto público total sin servicio deuda y sin gasto en personal por funcionario.
 Fuente: Dirección de Presupuestos

Una segunda expresión del esfuerzo por elevar la transparencia en el presupuesto es la transformación de ítemes de transferencias en programas presupuestarios. Este cambio, que se expresa en la presentación de 18 nuevos programas presupuestarios, permite lograr una estructura en la que es posible descomponer la estructura de costos de los programas y evaluar mejor su desempeño. Esta medida, en conjunto con la racionalización general de inversiones y transferencias, lleva a que en el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2005 se registre un incremento de los gastos en personal y bienes y servicios de alrededor de \$16.000 millones que no involucra aumentos reales de los gastos de operación, sino más bien la plena transparentación de los mismos.

Gráfico I.5.3
Gastos Reservados en Ley de Presupuestos 1989-2005
(Millones de pesos de 2005)



p: Proyecto de Presupuestos.
Fuente: Dirección de Presupuestos.

En tercer lugar, en 2005 regirán íntegramente las normas que acotaron y regularon los gastos reservados en la administración pública (Ley N° 19.863, de 2003). Esta legislación es la primera en su tipo en más de 70 años en Chile y permitió consolidar el esfuerzo que desde sus inicios venía haciendo el gobierno del Presidente Lagos por reducir los gastos reservados. Como lo ilustra el gráfico I.5.3, para 2005 se contempla un nivel de gastos reservados prácticamente idéntico al del año anterior, que ya había experimentado una fuerte reducción por la supresión de los gastos reservados en los ministerios Secretaría General de Gobierno y Secretaría General de la Presidencia. Con ello el nivel de gastos reservados del sector civil acumula una reducción de 70% desde 1999 y de 85% desde 1989. En cuanto a los gastos reservados de las Fuerzas Armadas, aunque la Ley N° 19.863 introdujo normas de mayor transparencia al establecer que éstos deben ser fijados en la Ley de Presupuestos y no por decreto, como ocurría anteriormente, éstos siguen protegidos por un “piso” legal establecido en la Ley N° 18.867.

De manera complementaria con todo lo anterior y respondiendo a la adopción de un nuevo marco para las estadísticas fiscales, el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2005 contempla algunos cambios en su presentación producto de la adopción de un nuevo clasificador presupuestario. Este clasificador ha sido elaborado sobre la base de las pautas establecidas en el Manual de Estadísticas Fiscales del FMI de 2001, las que, a su vez, se apoyan en los principios de la contabilidad sobre base devengada.

Entre los principales cambios que el nuevo clasificador introduce se incluye una desagregación más analítica de la inversión pública (ahora adquisición de activos no financieros e iniciativas de inversión) y de los gastos en personal, el tratamiento de los flujos de caja asociados a transacciones de períodos anteriores como deuda flotante y una clasificación más rigurosa de flujos ligados a operaciones de leasing y expropiaciones. El capítulo II de este Informe explica en detalle las características del nuevo clasificador.

Estos cambios serán fundamentales para la entrada en operación del Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE), que deberá estar implantado en todo el gobierno central a fines de 2005 (capítulo VIII). Este sistema representará un nuevo avance en materia de eficiencia y transparencia de la gestión pública, generando información al día para la toma de decisiones en los servicios públicos, los ministerios y el nivel central de gobierno, así como para responder a los requerimientos de información del Congreso Nacional, los analistas y la opinión pública.

II. PROYECCIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO 2006-2008

1. Marco general

Como parte de los esfuerzos por mejorar la cantidad y calidad de la información disponible para la discusión presupuestaria, el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos, se ha propuesto mantener actualizada una proyección financiera de ingresos y compromisos fiscales de mediano plazo para el gobierno central.

Este ejercicio, que, de acuerdo a las normas de la Ley de Administración Financiera vigentes desde 1975, forma parte integral del sistema presupuestario⁵, sólo comenzó a desarrollarse sistemáticamente desde fines de la década de los noventa, haciéndose público a partir de 2000⁶. Dado que el artículo 10º del Decreto Ley 1.263 establece que esta proyección financiera tiene el carácter de un documento interno de la Dirección de Presupuestos, la Ley N° 19.896, de septiembre de 2003, junto con dar carácter obligatorio al Informe de Finanzas Públicas, estableció que éste debía incluir una síntesis del programa financiero de mediano plazo⁷.

Es así como en esta oportunidad, actuando por segundo año bajo el marco de las normas recién citadas, se presentan los resultados de una proyección para el período 2006-2008, que toma como base las cifras del Proyecto de Ley de Presupuestos para 2005.

La Proyección Financiera del Gobierno Central (PFGC) tiene por objetivo cuantificar la evolución previsible de los ingresos y gastos del gobierno central a partir de la legislación vigente sobre impuestos, seguridad social y obligaciones de gastos, las perspectivas macroeconómicas y los compromisos de política vigente. Al contrastarse estas proyecciones con los límites que impone la política fiscal puede determinarse el espacio financiero que existe para expandir programas de gastos, modificar impuestos o para determinar con anticipación la necesidad de adoptar medidas para evitar desequilibrios futuros. Asimismo, la PFGC puede servir de base para ejercicios de simulación de los efectos fiscales de medidas alternativas de política económica.

Cabe señalar a este respecto que, al analizarse la proyección en contraste con los límites y posibilidades generados por la actual regla de política no se está suponiendo que el gobierno siguiente necesariamente la aplicará. Más bien de lo que se trata es de evaluar si el actual gobierno legará al que lo suceda un marco de compromisos fiscales consistente con la regla de política fiscal que él mismo ha aplicado y qué restricciones u holguras le significaría a un nuevo gobierno continuarla aplicando.

2. Metodología y aplicación al período 2006-2008

a. Principios metodológicos

No obstante que la PFGC motive la definición de medidas específicas en materia de gastos e ingresos, su lógica es fundamentalmente macroeconómica y no dice relación con la asignación de recursos a actividades específicas, salvo en lo que respecta a macro programas o grandes iniciativas. Por lo tanto, el foco está en la determinación de las disponibilidades netas de recursos, dada la regla de política fiscal en aplicación para el gobierno central.

⁵ Decreto Ley N° 1.263, artículos 5º y 10º.

⁶ Dirección de Presupuestos (2000), Aspectos Macroeconómicos del Proyecto de Ley de Presupuestos para 2001.

⁷ Ley N° 19.896, Artículo 6º.

Para la realización de la PFGC los niveles de ingresos estimados deben corresponder a estimaciones prudentes y realistas de las disponibilidades futuras, mientras que en el caso de los gastos, éstos deben reflejar los gastos comprometidos por leyes permanentes, compromisos contractuales, arrastres de inversiones, gastos discrecionales a niveles de continuidad respecto del año base de la proyección y políticas en ejecución. En otras palabras, la PFGC debe ser una proyección realista de los compromisos de mediano plazo que se derivan de normas y políticas públicas vigentes y no un ejercicio voluntarista por ajustar las cuentas fiscales en el futuro.

Del mismo modo, los compromisos financieros reflejados en la proyección no constituyen un piso inamovible para el gasto público. Muy por el contrario, la detección de posibles desequilibrios presupuestarios futuros debe servir precisamente para prevenirlos, adoptando con oportunidad las medidas que sean necesarias para evitar que ellos se materialicen.

Dado que a contar del presente año ha comenzado a aplicarse el nuevo marco metodológico para las estadísticas de las finanzas públicas sobre base devengada, la proyección financiera 2006-2008 se presenta en el formato de las nuevas cuentas fiscales. Esto implica también efectuar la proyección al nivel del gobierno central consolidado, incorporando transacciones extrapresupuestarias.

b. Escenario macroeconómico

La proyección financiera del gobierno central que aquí se presenta considera un escenario base cuyo punto de partida lo constituye el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2005. A partir de aquí se proyectan los ingresos del gobierno central sobre la base de los supuestos macroeconómicos que se incluyen en el cuadro II.2.1.

Cuadro II.2.1 Supuestos Macroeconómicos				
	2005	2006	2007	2008
PIB				
Tasa Variación Real	5,2%	5,3%	5,3%	5,3%
DEMANDA INTERNA				
Tasa Variación Real	6,6%	5,7%	5,4%	5,3%
IMPORTACIONES CIF ADUANAS				
Tasa de Variación de Valor	12,7%	7,4%	7,2%	7,6%
IPC				
Variación Promedio a Promedio	2,5%	2,3%	2,7%	3,0%
TIPO DE CAMBIO \$/US\$				
Valor Nominal	625,0	625,0	625,0	625,0
TASA DE INTERÉS (%)				
Libor (180 días)	2,6	3,1	3,5	3,8
PRECIO COBRE US¢/lb				
BML	110,0	100,0	93,0	93,0
PIB TENDENCIAL				
Tasa Variación Real	4,2	4,4	4,5	4,5
Brecha PIB Tendencial - PIB Efectivo	2,5	1,6	0,8	0,1
PRECIO COBRE LARGO PLAZO	93,0	93,0	93,0	93,0

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Dichos supuestos consideran un ritmo de crecimiento levemente superior al 5% anual en 2004 y 2005, el que luego se estabiliza en 5,3% anual en 2006-2008. El escenario supone que ese proceso estará liderado por las exportaciones y por la demanda interna, convergiendo esta última a tasas similares a la de crecimiento del PIB al final del período. La aceleración del crecimiento económico permitirá cerrar progresivamente la brecha entre PIB efectivo y PIB tendencial, hasta que esta desaparece por completo en 2008. Consistentemente con este escenario y con los diagnósticos sobre la situación del mercado del cobre, se supone un ajuste gradual del precio del metal, estabilizándose a partir de 2007 en el nivel de largo plazo propuesto por el comité de expertos correspondiente para el actual ejercicio presupuestario.

La convergencia del PIB efectivo y el precio del cobre a sus niveles tendenciales hace que el balance efectivo del gobierno central consolidado iguale el superávit estructural de 1% del PIB contenido en la actual regla de política en 2008. De esta manera, este escenario, más que una predicción sobre cómo evolucionarán los parámetros claves para la economía chilena, debe considerarse como un test sobre las implicancias para las finanzas públicas de que la economía se sitúe sobre su senda de mediano plazo.

Este escenario se basa, entonces, en un contexto de estabilidad macroeconómica, evitándose presiones sobre la inflación interna y el tipo de cambio nominal. Es así como el tipo de cambio nominal se mantiene en un valor estable de \$625 por dólar y la inflación converge hacia el centro de la actual banda meta de la política monetaria en el horizonte de la proyección. No obstante, la recuperación de la economía doméstica y la economía mundial involucra una convergencia de las tasas de interés hacia niveles mayores a los experimentados en los últimos años.

Cabe insistir en que el escenario macroeconómico resumido en el cuadro II.2.1 supone una convergencia suave hacia una trayectoria de tendencia, sin excederla. Este concepto contrasta con la experiencia histórica de ciclos económicos pasados en que se ha producido una alternancia de períodos en que la economía evoluciona por debajo y por sobre su tendencia. Si en los próximos años el ciclo se asemejara más a la experiencia histórica anterior es probable que se produjera una mejora más rápida de las cuentas fiscales, pero ello no involucraría cambios significativos en los límites de gastos bajo la regla de política de generar un superávit estructural equivalente a 1% del PIB, pues aquel está determinado por parámetros de largo plazo, como el PIB tendencial y el precio del cobre de largo plazo.

Bajo la actual regla de política el único caso en que el escenario macroeconómico podría modificar los límites estructurales del gasto público se produciría con una aceleración sustancial en el ritmo de crecimiento de la inversión por sobre el que ya está supuesto en la proyección del PIB tendencial o con cambios en las condiciones estructurales en el mercado del cobre que permitieran proyectar un incremento en el precio de largo plazo por sobre los 0,93 US\$/lb. La proyección se basa aquí en las propuestas de los comités de expertos sobre precio del cobre de largo plazo y PIB tendencial, lo que implica mantener constante el precio del cobre de largo plazo en los 0,93 US\$/lb y un PIB tendencial cuyo crecimiento se acelera gradualmente desde 4,2% en 2005 a 4,5% en 2008.

c. Proyección de ingresos

El cuadro II.2.2 presenta la proyección de ingresos del gobierno central consolidado para el período 2006-2008, precedida de las estimaciones para 2005. Dicha proyección considera el marco macroeconómico recién descrito, la estructura tributaria vigente y proyecciones de excedentes transferidos desde las empresas públicas consistentes con sus actuales planes estratégicos. Esta proyección, al igual que la de gastos, se efectúa en términos de la ejecución estimada para cada período. Esto significa que tanto para 2005 como para los años siguientes se ha supuesto la plena vigencia de los tratados de libre comercio ya aprobados por el Congreso Nacional. No se incorpora, en cambio, el efecto fiscal de medidas de racionalización de gastos que ha propuesto el Gobierno al Congreso Nacional en 2003 que aún no han sido aprobadas por éste, las que podrían brindar espacios adicionales de holgura fiscal para los próximos años.

Cuadro II.2.2
Ingresos Gobierno Central Consolidado
Moneda Nacional + Moneda Extranjera
(Millones de pesos de 2005)

	2005 Proy. en base a presupuesto	2006 Proyección	2007 Proyección	2008 Proyección
TOTAL INGRESOS PRESUPUESTARIOS	12.789.206	12.849.664	12.780.415	13.515.459
Ingresos tributarios netos	9.890.294	10.564.416	10.740.614	11.355.277
Cobre bruto	965.688	413.756	161.007	249.046
Imposiciones previsionales	867.658	894.381	928.423	961.503
Donaciones (Transferencias)	71.084	48.424	47.282	42.304
Rentas de la propiedad	260.302	240.639	219.517	212.028
Ingresos de operación	375.375	378.495	386.581	395.600
Otros ingresos	315.203	294.057	286.681	289.618
Venta de Activos Físicos	43.603	15.496	10.311	10.081
TOTAL INGRESOS EXTRAPRESUPUESTARIOS	321.919	229.111	227.112	244.309
TOTAL INGRESOS GOBIERNO CENTRAL	13.111.126	13.078.775	13.007.527	13.759.768

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Como puede apreciarse, esta proyección arroja para 2006 una leve caída de los ingresos del gobierno central de -0,2% real, que se transforma en una caída de -0,5% en 2007, para sólo recuperar un crecimiento más sólido en 2008. Esta evolución está determinada principalmente por dos factores: la baja del precio del cobre entre 2005 y 2007 y la reducción de la tasa del IVA de 19% a 18% en 2007, de acuerdo a lo previsto en la Ley N° 19.888. Como se verá a continuación, este menor ritmo de crecimiento de los ingresos del gobierno central en 2006 y 2007 no necesariamente genera desequilibrios a nivel presupuestario, pues se enfrenta a una presión decreciente del lado del gasto.

d. Proyecciones de gastos

De acuerdo a las definiciones metodológicas resumidas previamente, la proyección de gastos del gobierno central consolidado para el período 2006-2008 corresponden a una estimación que combina el cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales vigentes, continuidad operacional en los organismos públicos y un escenario estático de políticas con efecto sobre el gasto.

En breve, la metodología aplicada tiene las siguientes implicaciones sobre las cifras proyectadas de gasto:

- Las obligaciones legales, como el pago de pensiones, asignaciones familiares, subvenciones educacionales, garantía estatal de pensión mínima, se proyectan considerando el actual valor unitario real de los beneficios y las variaciones proyectadas en el volumen de beneficios entregados.
- El servicio de la deuda pública se proyecta en función de la evolución de la deuda pública y de las tasas de interés relevantes, tomando en cuenta para este efecto las condiciones financieras de la deuda vigente. La deuda pública es, a su vez, función del endeudamiento determinado en el balance del período anterior.
- Los gastos operacionales del sector público no suponen medidas adicionales de racionalización a las ya incorporadas en el Proyecto de Presupuestos para 2005. No obstante, en la proyección de los gastos en personal se supone el reemplazo de sólo el 50% del personal que se retire en virtud de los incentivos establecidos en la Ley sobre Nuevo Trato Laboral en el sector público, aplicándose las normas a tal efecto propuestas en el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2005. Asimismo, la proyección

de los gastos en personal supone la mantención del nivel real de remuneraciones alcanzado en 2005. En cuanto a los gastos en bienes y servicios de consumo, al igual que para la inversión y las transferencias de capital, se supone una evolución de costos similar a la del deflactor implícito del PIB.

- La aplicación de políticas vigentes se efectúa sobre la base de un criterio estático, es decir, sólo se considera avance en metas programáticas que estén respaldadas por la legislación o compromisos contractuales. Tal es el caso, por ejemplo, del mejoramiento de pensiones para los mayores de 70 y 75 años establecida por la Ley N° 19.953 y del avance del Sistema Chile Solidario y del Plan Auge, que se proyectan de acuerdo al Informe Financiero del proyecto que incrementó la tasa del IVA de 18% a 19%.
- La inversión real se ha proyectado considerando los compromisos asociados al programa de concesiones de infraestructura, los arrastres de proyectos, las metas del programa Chile Barrio, un programa habitacional anual de alrededor de 100.000 soluciones, los programas de adquisiciones de las Fuerzas Armadas con cargo a la Ley Reservada del Cobre 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 sigue una trayectoria ascendente durante todo el período de proyección.
- Se mantiene a lo largo de la proyección una reserva para contingencias que se incrementa gradualmente desde 1,3% del gasto total en 2006 a 1,7% en 2008. Esta trayectoria ascendente tiene como propósito reflejar el grado creciente de incertidumbre que rodea las implicancias financieras de obligaciones legales y contractuales, así como el riesgo creciente de contingencias que demanden recursos públicos. Esta provisión puede considerarse como equivalente a un ítem de contingencias en un proyecto de inversión.

El cuadro II.2.3 muestra el resultado de la proyección de gastos efectuada sobre la base de los criterios anteriores. Puede apreciarse que luego de crecer en un 1,1%, estos experimentan leves caídas en 2007 y 2008. Esta trayectoria del gasto es expresión de los compromisos y políticas existentes y esencialmente indica que en el gobierno del Presidente Lagos no ha adoptado decisiones que involucren legar presiones expansivas de gastos a la administración que asumirá en marzo de 2006.

Cuadro II.2.3
Nivel y Composición del Gasto del Gobierno Central Consolidado
Moneda Nacional + Moneda Extranjera
(Millones de Pesos de 2005)

	2005 Proy. en base a presupuesto	2006 Proyección	2007 Proyección	2008 Proyección
TOTAL GASTOS PRESUPUESTARIOS	11.863.625	12.093.127	12.084.610	12.102.930
Personal	2.396.401	2.483.848	2.516.779	2.516.716
Bienes y servicios de consumo y producción	944.261	957.267	971.641	977.800
Intereses de la Deuda	271.197	270.391	269.435	229.673
Subsidios y donaciones (Transferencias)	3.334.557	3.402.367	3.383.950	3.407.620
Prestaciones previsionales (excluye Bono Reconocimiento)	2.930.027	2.983.132	3.040.318	3.098.356
Otros	12	11	11	11
Inversión	1.229.653	1.185.647	1.192.448	1.224.011
Transferencias de capital	757.517	810.464	710.027	648.743
TOTAL GASTOS EXTRAPRESUPUESTARIOS	508.099	414.338	331.516	294.074
TOTAL GASTOS GOBIERNO CENTRAL	12.371.724	12.507.465	12.416.127	12.397.004

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Entre los principales factores que explican la ausencia de presiones adicionales de gastos en 2006 y 2008 se cuentan la culminación o maduración antes de tales fechas de grandes programas y reformas sociales, como la Reforma Procesal Penal, la extensión de la Jornada Escolar, el Sistema Chile Solidario y el programa Chile Barrio. Del lado de la inversión, aunque se contempla un crecimiento de la inversión directa en obras públicas, se aminora la presión de corto plazo ejercida por el sistema de concesiones, manteniéndose sólo los compromisos de más largo plazo a través de garantías y subsidios. Los aportes al Metro también se reducen una vez completadas las extensiones de líneas en curso⁸.

Asimismo, en la proyección 2006-2008 también se refleja el efecto de la racionalización de las dotaciones de personal producto de los retiros de funcionarios en edad de jubilar con los incentivos de la Ley sobre Nuevo Trato Laboral. Del lado de los gastos extrapresupuestarios se produce, asimismo, un alivio de los requerimientos de recursos en línea con la tendencia decreciente del stock de bonos de reconocimiento que devenga intereses y el paso de la etapa de mayor concentración de desembolsos por la renovación de material de la defensa.

3. Balance de resultados 2006-2008

Para poder efectuar un balance de la proyección financiera 2006-2008, el cuadro II.3.1 presenta los resultados a nivel del balance del estado de operaciones de gobierno correspondientes al gobierno central consolidado. Con el objeto de evaluar la compatibilidad de dichos resultados con la regla de política vigente, se compara el total de gastos proyectados con el gasto compatible con el logro de la meta de generar un superávit estructural de 1% del PIB. Este último se estima aplicando dicha meta sobre los ingresos estructurales estimados a partir de la proyección de ingresos del cuadro II.2.2 y las proyecciones de PIB tendencial y precio del cobre de largo plazo para 2006-2008 contenidas en el cuadro II.2.1.

Cuadro II.3.1
Balances Gobierno Central Total Consolidado
Base Devengada 2005-2008
(En Miles de Millones de Pesos de 2005)

	2005 Proy. en base a presupuesto	2006 Proyección	2007 Proyección	2008 Proyección
(1) Total Ingresos	13.111	13.079	13.008	13.760
(2) Total Gastos	12.372	12.507	12.416	12.397
(3) Superávit (Déficit) Total	739	571	591	1.363
(4) Gasto Compatible con Meta de Política Fiscal	12.372	12.473	12.466	13.100
(4.1) Gastos Extrapresupuestarios	508	414	332	294
(4.2) Gastos Presupuestarios	11.864	12.091	12.202	12.913
(5) Diferencia Gasto Compatible Meta vs. Gasto Proyectado (4) - (2)	0	-34	49	703
(6) Balance Efectivo Compatible con Meta de Política Fiscal	739	606	542	660
Balance Efectivo Compatible con Meta (% del PiB)	1,2	1,0	0,8	0,9

Fuente: Dirección de Presupuestos.

⁸ Los requerimientos fiscales correspondientes a garantías en el sistema de concesiones se analizan con más detalle en el capítulo IX., en su carácter de pasivos contingentes. Por su parte, el anexo de este capítulo contiene un análisis pormenorizado de los compromisos fiscales por concepto de subsidios, los que se comparan con los montos de inversión involucrados y las inversiones del Ministerio de Obras Públicas hasta el año 2020.

Como puede apreciarse, la proyección financiera arroja una progresiva mejora de las cuentas del gobierno central consolidado. Luego de haberse eliminado el déficit fiscal en 2004, el balance se vuelve positivo en los cuatro años siguientes, llegando a un 1,9% del PIB en 2008. Todo ello ocurre pese a que en el escenario base el ajuste del precio del cobre y la reducción de la tasa del IVA generan leves reducciones de los ingresos del gobierno central consolidado en 2006 y 2007. Contribuye a este positivo resultado el fenómeno anotado anteriormente en cuanto a que el gobierno del Presidente Lagos no dejará a la próxima administración compromisos de gastos que no puedan financiarse con los ingresos estructurales generados por el sistema tributario actualmente vigente.

Al contrastar las proyecciones de gastos basadas en los compromisos y obligaciones existentes con los límites de gasto que impondría el cumplimiento de la actual regla de política fiscal puede constatar que ésta deja un margen creciente de recursos para financiar nuevas medidas e iniciativas en 2007 y 2008, el que en este último año se vuelve bastante considerable (1.125 millones de dólares). Pese a la convergencia del escenario macro a lo largo del período, al mantenerse constante el precio del cobre de largo plazo y acelerar gradualmente el crecimiento del PIB tendencial, se va generando un espacio para el crecimiento del gasto compatible con la regla de política. Este crecimiento sería más significativo para los gastos del gobierno central presupuestario si no se modificaran los compromisos extrapresupuestarios. En tal caso, éste último podría crecer 1,6% en 2006, 0,6% en 2007 y un significativo 5,5% en 2008.

Estos resultados pueden compararse con la proyección financiera contenida en el IFP de 2003, que abarcó el período 2005-2007. Dicha comparación indica que la mejora del escenario macroeconómico y de los parámetros del balance estructural para 2005 permitieron eliminar completamente el exceso de gasto que se proyectaba para este año y que, si bien los nuevos compromisos de recursos derivados de reformas como el incremento de pensiones mínimas para pensionados mayores de 70 y 75 años, han absorbido parte de las holguras que se proyectaban para 2006 y 2007, este efecto no ha sido suficiente como para eliminar el espacio para mayor gasto compatible con la regla de política en 2007. Asimismo, la nueva proyección revela espacios importantes de holgura en 2008.

Las holguras proyectadas para 2006-2008 en relación al gasto compatible con la meta de política fiscal, sin embargo, pueden variar en la medida que se modifiquen los ingresos estructurales del gobierno central respecto de lo considerado en el escenario base. A este respecto, debe recordarse que en esta proyección se han utilizado los supuestos de precio del cobre de largo plazo y crecimiento del PIB tendencial que surgen de la última consulta efectuada a los comités de expertos correspondientes. Esta consulta debería repetirse cada año con motivo de la formulación del presupuesto, por lo que dichos supuestos pueden modificarse en el futuro.

El caso del PIB tendencial merece especial atención a este respecto, por cuanto las tasas de crecimiento obtenidas de la consulta al comité de expertos para el período 2006-2008 han sido requeridas no para anticipar los valores de esta variable en años futuros, sino como una necesidad del método de estimación del PIB tendencial para el año 2005. En efecto, como se señaló en la discusión metodológica del PIB tendencial del año 2003 (ver IFP 2003), el Ministerio ha solicitado a los expertos las estimaciones de cada variable para los próximos cinco años a fin de evitar el problema del "punto final" que presentan los filtros utilizados en la estimación. Esto es, para evitar que los valores filtrados hacia el final de la muestra estén muy influenciados por los valores efectivos -o estimados- de la serie en el extremo de la misma.

Habiéndose generado de esta manera, los supuestos sobre crecimiento del PIB tendencial para 2006-2008 no son necesariamente consistentes con el resto del escenario macroeconómico contenido en el cuadro II.2.1. En particular, si el crecimiento proyectado en 2006-2008 fuera producto de mayores tasas de inversión y de un crecimiento más rápido de la productividad, entonces el PIB tendencial debería expandirse a un ritmo mayor al 4,4%-4,5% considerado para 2006 y 2007-2008.

El cuadro II.3.2 presenta los resultados de comparar el gasto proyectado del gobierno central consolidado con el gasto compatible con la meta de política fiscal, en una alternativa en que mayores niveles de inversión y crecimiento de la productividad generan una trayectoria de crecimiento del PIB tendencial que lo lleva a una variación anual de 5% hacia el final del período de proyección (2008).

En este escenario hacia el final del período aún se mantendría una brecha entre PIB efectivo y PIB tendencial de un 1,1% del PIB. Dado que en estas circunstancias los ingresos estructurales crecerían más que en el escenario base, el gasto compatible con la meta de generar un superávit estructural de 1% del PIB sería superior. Esta diferencia es suficiente para cerrar casi completamente la pequeña brecha que se detectaba en 2006, generándose holguras adicionales de gasto en 2007 y 2008 a las que muestra el cuadro II.3.1.. En particular, tal brecha se expande en 66 mil millones adicionales el 2007 y en 123 mil millones adicionales el 2008 (cuadro II.3.2).

Cuadro II.3.2
Brechas entre Gasto del Gobierno Central Proyectado y Compatible con Meta de Política Fiscal en escenario de mayor crecimiento del PIB tendencial 2006-2008

	2006	2007	2008
Diferencia gasto compatible meta versus gasto proyectado			
Miles de millones de pesos de 2005	-8	116	831
Porcentaje del PIB	0,0	0,2	1,2
Brecha PIB tendencial/PIB efectivo (%)	1,9%	1,4%	1,1%
Variación PIB tendencial real (%)	4,6	4,8	5,0

En conclusión, las medidas de racionalización fiscal adoptadas en los últimos años y la responsabilidad con que ha actuado el gobierno del Presidente Lagos en el manejo de las finanzas públicas y la generación de compromisos futuros revelan un sano panorama para las finanzas públicas en los próximos años.

Lo anterior, sin embargo, no debe conducir a un exceso de optimismo. Los espacios fiscales hasta 2007 son relativamente pequeños y no tienen por qué ser necesariamente compatibles con los planes de una futura administración, para la cual puede no ser suficiente contar con holguras significativas recién en 2008. Por esta razón seguirá teniendo relevancia la búsqueda de nuevos espacios para incrementar la eficiencia en el uso de los recursos públicos y para generar ingresos fiscales que sean compatibles con un escenario de crecimiento sostenido como el considerado en este ejercicio. No obstante, como se ha enfatizado previamente, estos esfuerzos requieren cada vez más de reformas legales para las cuales resulta fundamental el apoyo del Congreso Nacional. Actuar oportunamente en este ámbito no sólo generaría nuevos espacios para decisiones de política pública con incidencia fiscal en los próximos años, sino que representarían un importante seguro contra contingencias macroeconómicas que alteren el escenario en base al cual se elaboró esta proyección.

Anexo: Compromisos Sistema de Concesiones

El cuadro II.A.1 describe en términos resumidos los proyectos del sistema de concesiones de obras públicas (D.S. MOP N°900/96) adjudicados hasta el mes de septiembre de 2004. La primera columna indica el nombre descriptivo de la obra, la segunda hace referencia al tipo de obra (carretera, aeropuerto, etc.) y su alcance (ampliación, obra nueva, etc.) y la tercera muestra algún tipo de indicador representativo de la magnitud de la obra (longitud, superficie, etc.). Por su parte, las columnas cuarta y quinta muestran el monto de inversión en millones de dólares y el plazo en años, respectivamente.

Cuadro II.A.1
Programas de Concesiones 1993 - 2004

OBRA	TIPO	Dimensión	Inversión (MMUS\$)	Plazo (años)	EMPRESA	Fecha Adjudicación	Estado Actual	F.Estimada Operación
A. PROYECTOS RUTA 5								
Tramo Ruta 5: Talca-Chillán	Carretera Ampl.	192 km	152	19	ECOVÍAS	Ene-96	Operación	1999
Tramo Ruta 5: Santiago-Los Vilos	Carretera Ampl.	218 km	222	23	BANCOMEX	Oct-96	Operación	Jun-2001
Tramo Ruta 5: La Serena-Los Vilos	Carretera Ampl.	229 km	216	25	SACYR	Feb-97	Operación	Dic-2000
Tramo Ruta 5: Chillán-Collipulli	Carretera Ampl.	160 km	204	23	VINCI	Jun-97	Operación	Ago-2001
Tramo Ruta 5: Temuco-Río Bueno	Carretera Ampl.	172 km	187	25	ECOVÍAS (1)	Ago-97	Operación	Oct-2001
Tramo Ruta 5: Río Bueno-Puerto Montt	Carretera Ampl.	130 km	209	25	SACYR	Nov-97	Operación	Ene-2002
Tramo Ruta 5: Collipulli-Temuco	Carretera Ampl.	144 km	226	25	FAVIAS (2)	Jun-98	Operación	Feb-2002
Tramo Ruta 5: Santiago-Talca	Carretera Ampl.	275 km	617	25	CINTRA + Otros (3)	Ago-98	Operación	2002
SUBTOTAL			2.033					
B. RUTAS TRANSVERSALES Y OTROS PROYECTOS VIALES								
Túnel El Melón	Túnel Nuevo	2.5km+4km	28	23	INFRAEST. 2000	Abr-93	Operación	Sep-95
Camino de La Madera	Carretera Ampl.	108 km	26	25	FIDEs	Abr-94	Operación	Nov-96
Acceso Norte Concepción	Carretera Nueva	103 km	189	28	BANCOMEX	Ene-95	Operación	Mar-98
Autopista Santiago-San Antonio (R78)	Carretera Ampl.	103 km	161	23	INFRAEST. 2000	Jun-95	Operación	Ene-98
Camino Nogales-Puchuncavi	Carretera Ampl.	27 km	10	23	CONST. DELTA	Jul-95	Operación	Mar-97
Camino Santiago-Colina-Los Andes	Carretera Ampl.	90 km	121	28	INFRAEST. 2000	Dic-96	Operación	Jun-2000
Ruta 68 - Troncal Sur	Carretera A. y N.	230 km	339	16	SACYR + Otros	agos-98	Operación	Abr-2002
Red Vial Litoral Central	Carretera A. y N.	70 km	102	30	SACYR + Otros	octu-00	Oper. parcial	2003
Variante Melipilla	Carretera Nueva	8 km	25	30	BESALCO	agos-01	Operación	2003
Ruta Interportuaria Penco - Talcahuano	Carretera/Urbana	11 km	18	30	BESALCO y otros	ener-02	Construcción	2003
Ruta 60 CH	Carretera Ampl.	110 km	273	32	OHL	octu-02	Construcción	2005
SUBTOTAL			1.291					
C. AEROPUERTOS								
Aeropuerto Puerto Montt	Ampliación	5.000+24.500 m2	5	12	IDC+Const.	Jun-95	Operación	Nov-97
Aeropuerto Iquique	Ampliación	3.750+5.000 m2	5	12	FIDEs+LAN	Ago-95	Operación	Abr-97
Aeropuerto La Serena	Ampliación	3.000 m2	3	10	IDC+Const.	Ago-97	Operación	juli-98
Aeropuerto Calama	Ampliación	2.100 m2	4	10	IDC+Const.	Oct-97	Operación	mayo-99
Aeropuerto AMB Pasajeros y Carga	Ampliación	65.000 m2	150	15	S.C.L. (4)	Dic-97	Operación	sept-01
Aeropuerto Concepción	Ampliación	7.000 m2	22	17	INGECOL-IJ-SIC	Mar-99	Operación	2000
Aeropuerto Cerro Moreno Antofagasta	Ampliación	2.350 m2	10	10	CINTRA	Dic-99	Operación	2001
Aeropuerto Punta Arenas	Ampliación	6.000 m2	9	9	BELFI-LAN	abri-00	Operación	2001
Aeropuerto Copiapó	Nuevo	3000m2+2200m	24	20	BELFI	juli-02	Construcción	2005
Aeropuerto Arica	Ampliación	4.000 m2	10	15	AZVI Chile	abri-04	Ingeniería	2006
SUBTOTAL			240					
D. VIAS URBANAS								
Acceso Vial Aeropuerto AMB	Vía Urbana	2 km	9	12	INGECOL-SICAL	Ene-96	Operación	Dic-97
Sistema Oriente-Poniente (Costanera Norte)	Vía Urbana	38 km	358	30	IMPREGILIO y O.	abri-00	Construcción	dici-04
Sistema Norte-Sur (Autopista Central)	Vía Urbana	61 km	457	30	DRAGADOS SKANSKA	ener-01	Construcción	dici-04
Sistema Américo Vespucio Sur	Vía Urbana	24 km	315	30	SACYR + Otros	agos-01	Construcción	2005
Américo Vespucio Norponiente	Vía Urbana	29 km	464	30	DRAGADOS y Otros	marz-02	Construcción	2005
Acceso Nor-Oriente a Santiago	Vía Urbana	22 km	151	40	SACYR	octu-03	Ingeniería	2008
SUBTOTAL			1.755					
TOTAL VIAL Y AEROPUERTOS			5.319					TOTAL
E. OTROS								
EMBALSE ILLAPEL	Embalse	26 Mm3	35	25	MENDES JR. y Otros	Jun-2001	Ingeniería	2006
CÁRCELES GRUPO I (Iquique, La Serena, Rancagua)	Cárcel	112 Mm2	75	22	BAS	marz-02	Construcción	2005
CÁRCELES GRUPO II (Concepción, Valdivia)	Cárcel	56 Mm2	50	22	BAS	novi-02	Construcción	2005
CÁRCELES GRUPO III (Valdivia, Santiago, P.Montt)	Cárcel	65 Mm2	70	22	VINCI	febr-04	Construcción	2005
CENTRO JUSTICIA SANTIAGO	Edif. Pública	115 Mm2	60	20	OHL	marz-04	Construcción	2005
COLISEO PARQUE O'HIGGINS	Infra. Deporte/Event.	12 Mpers	7	20	ARENA	juli-04	Ingeniería	2005
PLAZA DE LA CIUDADANIA	Edif. Pública/Estac.	18 Mm2	14	30	BROTEC y Otros	abri-04	Construcción	2005
ESTACION INTERCAMBIO MODAL Q.NORMAL	Infra. Tpte. Público	15 Mm2	27	20	ACSA-ALSA	marz-04	Ingeniería	2006
EIM LA CISTERNA	Infra. Tpte. Público	12 Mm2	27	22	ACSA-ALSA	marz-04	Ingeniería	2006
SUBTOTAL			365					
TOTAL GENERAL			5.684					

(1) Ferroviario, Delta, Cruz Blanca.
(2) Ferroviario, Agroman.
(3) Ferroviario (Cintra), Santander Inv.
(4) Agunsa, YVR, Dragados, Sabco AFI.
Fuente: Ministerio de Hacienda.

La inversión corresponde al presupuesto ofertado por el adjudicatario expresado en UF, convertido a dólares a una tasa de cambio común (27,5 US\$ por UF). La sexta columna muestra la o las principales empresas socias de la respectiva sociedad concesionaria y la séptima columna indica el mes y el año del decreto supremo de adjudicación del contrato. Finalmente, las columnas novena y décima indican el estado actual del contrato (ingeniería, construcción u operación) y la fecha efectiva o estimada de entrada en operación, respectivamente. En síntesis, se trata de 44 obras o contratos que suman una inversión cercana a los 5.700 millones de dólares. A estos proyectos habría que agregar la obra vial Variante Vespucio El Salto - Kennedy (US\$68 millones), en proceso de adjudicación, y el recinto aduanero de Los Andes (US\$12 millones), en proceso de evaluación de ofertas a la fecha de emisión de este Informe.

El cuadro II.A.2 muestra un resumen de los compromisos ciertos y contingentes del sistema de concesiones, agrupando por una parte los proyectos del Ministerio de Obras Públicas (carreteras, autopistas urbanas, embalses y otros) y por otra las obras en el ámbito de otras instituciones públicas (Dirección General de Aeronáutica Civil de Obras Públicas, en el caso de los Aeropuertos, y Ministerio de Justicia, en el caso de los recintos penitenciarios y el Centro de Justicia de Santiago que han ejecutado concesiones a través de convenios-mandatos con el MOP). La segunda columna muestra a modo de referencia la inversión total correspondiente a la categoría y cuyo detalle se presentó en el Cuadro II.A.1. La tercera columna indica el valor actualizado de los subsidios comprometidos por el estado en los respectivos contratos de concesión. La cuarta columna presenta el valor actualizado de los compromisos de pagos del Fisco a las sociedades concesionarias derivados de modificaciones a los contratos posteriores a la adjudicación, denominadas de acuerdo a la normativa "Convenios Complementarios".

Cuadro II.A.2
Compromisos Sistema de Concesiones a Septiembre 2004
2004 - 2030
Cifras en Millones de Dólares, en Valor Presente (td = 4%)

	Inversión (1)	Subsidios	Convenios Complementarios	Ingresos Mínimos	
				Máximo	Estimado (2)
Tramos Ruta 5	2.033,2	584,5	78,0	2.750,1	203,4
Rutas Transversales	1.291,1	182,8	48,8	766,1	-5,9
Vías Urbanas	1.755,0	88,3	513,7	685,3	-25,0
Otros MOP (3)	111,4	63,2	-	109,4	s/i
Sub Total MOP	5.190,6	918,8	640,5	4.310,8	203,4
Aeropuertos	240,0	38,3	-	106,9	-1,5
Cárceles y CJS	255,0	893,7	-	-	-
Total Sistema de Concesiones	5.685,6	1.850,8	640,5	4.417,8	201,9
Proyectos en Licitación (4)	545,4	161,7	-	768,3	28,3

(1) Según Ofertas Técnicas (en UF convertido a US\$).

(2) Estudio Banco Mundial (sólo obras viales) y elaboración propia.

(3) Embales Illapel, Coliseo Parque O'Higgins, Plaza de la Ciudadanía, EIM La Cistera y EIM Quinta Normal.

(4) Puente Chacao, Variante Salto-Kennedy, Puerto Terrestre Los Andes y Embalse Convento Viejo.

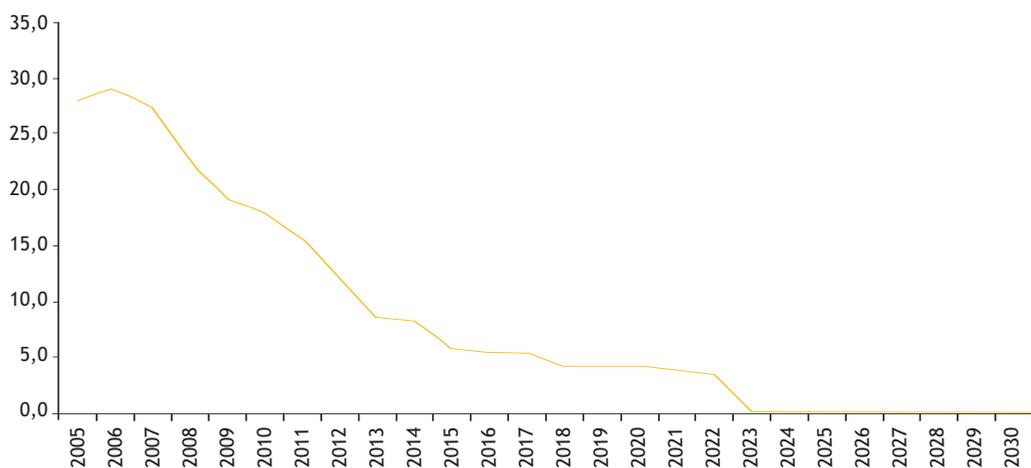
Fuente: Ministerio de Hacienda.

En estos convenios, ya sea por la necesidad de financiar inversiones adicionales a las contratadas originalmente o para compensar perjuicios a las sociedades concesionarias imputables al estado (por ejemplo retraso en la entrega de los terrenos expropiados), se establecen obligaciones de pago del MOP en períodos que difieren según cada contrato. En algunos casos estas compensaciones se han materializado a través de aumentos de plazo o de tarifas sin involucrar egresos del Fisco o reduciendo el nivel de éstos, todo ello de acuerdo con lo estipulado en la Ley de Concesiones para este tipo de eventos. Finalmente, las dos últimas columnas muestran en valor actualizado los compromisos contingentes del estado en materia de ingresos mínimos garantizados. En primer lugar se muestra el valor total del compromiso, que correspondería al evento improbable en que los ingresos tarifarios de la concesión fueran nulos y, en segundo lugar, el valor estimado de la contingencia para el período considerado, calculado según se describe en la sección IX.3.b de este Informe. A modo de referencia se muestran estos mismos indicadores para el caso de proyectos que a la fecha de este informe se encuentran en proceso de licitación, evaluación o adjudicación. Las cifras se presentan en millones de dólares y están actualizada al año 2004 utilizando una tasa de descuento del 4% anual.

El gráfico II.A.1 muestra, para el caso del Ministerio de Obras Públicas, la importancia relativa de los compromisos ciertos del sistema de concesiones (subsidios y pagos por convenios complementarios) medida en términos del porcentaje que representan en el presupuesto total de inversión del MOP para el período 2005-2030. Para estos efectos, se asumió que el presupuesto de inversión del MOP propuesto para el año presupuestario 2005 se incrementaba en un 5% anual durante el horizonte considerado. Como se puede apreciar en el cuadro, los compromisos del sistema de concesiones, medidos en los términos antes indicados, presentan su mayor relevancia durante los años 2005 y 2007 (del orden del 20% del presupuesto de inversión del MOP) para luego caer de manera acelerada hasta niveles inferiores al 5% a partir del año 2015 y prácticamente desaparecer en el año 2023.

Esta forma de la curva se debe a que los compromisos de pago, particularmente en el caso de los convenios complementarios, se han estructurado a plazos inferiores a los de duración de los respectivos contratos a objeto de reducir los costos financieros de diferimientos mayores y evitar generar pasivos significativos a futuras administraciones.

Gráfico II.A.1
Programa de Concesiones 1993 - 2004
Total Subsidios y Convenios Complementarios a Septiembre 2004 como Porcentaje
de la Inversión del Ministerio de Obras Públicas (1)
Flujos 2005 - 2030



(1) Se excluye de la inversión MOP a las cárceles y al Centro de Justicia de Santiago, suponiéndose un 5% de crecimiento.
Fuente: Ministerio de Hacienda.

III. AVANCES EN APLICACIÓN DEL NUEVO MARCO PARA LAS ESTADÍSTICAS FISCALES

1. Introducción

En 2002 el Ministerio de Hacienda inició una profunda revisión de la calidad de las estadísticas fiscales en Chile. Dicho trabajo, luego de analizar las limitaciones conceptuales y prácticas de las metodologías que se habían venido aplicando hasta entonces, concluyó en la necesidad de adoptar un nuevo marco conceptual y metodológico que se apoyara en un estándar internacionalmente establecido. Para este efecto se resolvió adoptar el estándar propuesto por el Manual de Estadísticas Fiscales del Fondo Monetario Internacional de 2001 (MEFP 2001).

Los dos últimos Informes de Finanzas Públicas explicaron en detalle los méritos e implicancias de adoptar este estándar. En particular, al incorporar los principios de la contabilidad sobre base devengada, el MEFP 2001 propone un marco analíticamente más sólido para registrar ingresos y gastos fiscales, dado por la forma en que las operaciones gubernamentales modifican el patrimonio neto del gobierno. Este marco metodológico permite contar, entre otras cosas, con un registro más completo del verdadero costo económico de programas y organismos gubernamentales, con agregados fiscales más compatibles con los de las Cuentas Nacionales y con indicadores de política fiscal que reflejan de mejor manera el impacto macroeconómico de las operaciones del gobierno.

El primer paso en la aplicación de este estándar en Chile correspondió a la elaboración del Estado de Operaciones de Gobierno para el gobierno central. Esta cuenta registra todas las operaciones realizadas por instituciones del gobierno central que incrementan o reducen el patrimonio neto de éste, incluida la adquisición neta de activos no financieros. Del lado del financiamiento, se incluyen todas las variaciones de activos y pasivos derivadas de transacciones de activos financieros.

La elaboración del Estado de Operaciones de Gobierno implicó algunas reclasificaciones de transacciones y se aplicó tanto al gobierno central presupuestario como extrapresupuestario. Del Estado de Operaciones de Gobierno se obtuvieron los balances correspondientes al resultado operativo bruto⁹, adquisición neta de activos no financieros y préstamo neto/endeudamiento neto. Este último se ha asimilado al concepto de superávit/déficit global. Los principales cambios respecto a la anterior metodología de las estadísticas fiscales se resumieron en el capítulo II del IFP de 2003.

En febrero de 2004 se publicaron series completas elaboradas de acuerdo a la nueva metodología para el período 1987-2003, las que pasaron a servir de base para los informes mensuales y trimestrales de ejecución presupuestaria en 2004, así como para la estimación del Balance Estructural del gobierno central. La versión definitiva y oficial de estas series se encuentra contenida en la publicación Estadísticas de las Finanzas Públicas 1987-2003 (EFP), de la Dirección de Presupuestos.

El plan de implantación del nuevo marco metodológico para las estadísticas fiscales acordado con el FMI contempla desarrollar durante 2005 las estimaciones de costo de capital y construir el Estado de Otros Flujos Económicos –para el que las EFP ya proporcionan algunas de sus transacciones– y los balances de apertura y cierre anual.

⁹ El balance correspondiente al resultado operativo neto no se ha obtenido aún por requerir del cálculo del costo de capital o depreciación, que forma parte de la siguiente etapa de desarrollo del sistema.

Para completar la primera etapa de implantación de las nuevas estadísticas fiscales, sin embargo, se ha hecho necesario desarrollar tres iniciativas adicionales. La primera corresponde a la adecuación del clasificador presupuestario al nuevo marco metodológico de las estadísticas fiscales. En este ejercicio se ha integrado, además, modificaciones al clasificador requeridas para la futura operación del Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado, así como la racionalización del tratamiento contable de un conjunto de operaciones que se encontraban pendientes desde hace bastante tiempo.

La segunda iniciativa corresponde a la elaboración de cuentas sobre clasificación funcional del gasto público compatible con la nueva metodología con que éste se mide. Este ejercicio ha incluido, además, la aplicación de la clasificación funcional del gasto propuesta por el propio MEFP 2001, lo que permite contar con cifras que responden efectivamente a un estándar internacional. Las cuentas de clasificación funcional del gasto que resultan de este ejercicio han sido incluidas por primera vez en la publicación Estadísticas de las Finanzas Públicas 1987-2003, ya citada.

Una tercera iniciativa corresponde a la elaboración del Estado de Operaciones de Gobierno para las empresas públicas. Dado que las estadísticas sobre base de caja resultaban especialmente distorsionadoras sobre la comprensión y análisis de la gestión de las empresas públicas, la elaboración de nuevas cuentas en este sector resultaba de particular urgencia. Para elaborar las nuevas estadísticas se utilizó un volumen importante de información provenientes de los estados financieros de estas empresas, generándose cuentas que también se incluyen en las EFP 1987-2003.

En lo que sigue del presente capítulo se resumen los aspectos metodológicos de cada una de estas iniciativas y se resumen sus resultados. La sección culmina con la discusión de un tema derivado de la metodología de elaboración de estadísticas fiscales, cual es la contabilización de los intereses de la deuda.

2. Nuevo clasificador presupuestario

a. Marco General

Las bases del sistema de administración financiera del Estado están contenidas en el D.L. N° 1.263, donde se establecen las normas que deben seguir las instituciones públicas en materia presupuestaria y contable. El artículo 65 del Decreto Ley N° 1.263 entrega a la Contraloría General de la República la responsabilidad de llevar la contabilidad de la Nación y establecer los principios y normas contables básicas y los procedimientos por los cuales se registrará el sistema de contabilidad gubernamental. Sobre esta base la Contraloría establece que la contabilidad registra todos los recursos y obligaciones en el momento que se generen, independientemente que estos hayan sido o no percibidos o pagados. Es decir, se trata de una contabilidad sobre base devengada.

De acuerdo con el artículo 11 de la Ley de Administración Financiera del Estado, el presupuesto del sector público es una estimación financiera de los ingresos y gastos para este sector, para un año dado, que coincide con el año calendario. Asimismo, en el artículo 19 se señala que el presupuesto de gastos es el límite máximo a devengar en el ejercicio presupuestario respectivo. Conforme a lo anterior, el presupuesto del sector público también opera sobre una base devengada, y la legislación vigente cuenta con los elementos normativos necesarios para una contabilidad de este tipo.

Sin embargo, en la práctica se utiliza una mezcla de devengado y caja, dependiendo del hecho económico a registrar, lo que ha generado un sistema complejo e inconsistente. Los nuevos lineamientos provenientes de la aplicación del MEFP 2001 y la puesta en funcionamiento del Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE) generan la oportunidad y urgencia de racionalizar y homogeneizar el sistema, lo que supone una adecuación del clasificador presupuestario.

b. Adecuación del clasificador presupuestario al MEFP 2001

La adecuación del clasificador presupuestario a los conceptos del MEFP 2001 significó una revisión de procedimientos, clasificaciones y la elaboración de nuevas cuentas. En particular, como muestra el cuadro III.2.1, se redenominaron los subtítulos presupuestarios de acuerdo a la nomenclatura del MEFP 2001.

Por otra parte, y consistentemente con el registro en base devengada, se crearon en el clasificador cuentas de ingresos y de gastos, para registrar los ingresos devengados y no percibidos al término del ejercicio presupuestario y los gastos devengados y no pagados en el mismo periodo. Estos conceptos se incorporaron como "Ingresos por Percibir" y como "Deuda Flotante", respectivamente.

Finalmente, es necesario destacar la reagrupación de los Gastos en Personal bajo cuatro categorías de gasto: Personal de Planta, Personal a Contrata, Otras Remuneraciones y Otros Gastos en Personal. Asimismo, en lo relativo a las iniciativas de inversión, se estableció una desagregación por los distintos componentes de gasto concordantes con los que actualmente utiliza MIDEPLAN para clasificar las iniciativas de inversión del Banco Integrado de Proyectos.

c. Racionalización en el Tratamiento de Operaciones Específicas

i. Leasing

En el nuevo clasificador se le da tratamiento de arriendo al leasing operativo, dado que las operaciones de este tipo constituyen un servicio cuyo principal componente es dar al cliente el derecho a uso y goce de los materiales sin que medie la voluntad de adquirir el material en leasing. El gasto, por tanto se imputa en el subtítulo correspondiente.

El leasing financiero, por otra parte, se imputa como un endeudamiento con proveedores, toda vez que estas operaciones constituyen fundamentalmente un mecanismo alternativo de financiamiento de materiales, es decir, una forma de adquisición. Acorde con esto, en el primer año de operación se registrará el valor total del activo adquirido, reconociéndose el endeudamiento y, en los ejercicios siguientes, el correspondiente servicio de la deuda.

ii. Venta de Activos no Financieros

En forma análoga, en el caso de las ventas a plazo de activos no financieros, en el primer año de operación se registrará el ingreso total del activo enajenado, reconociéndose el préstamo otorgado y en los ejercicios posteriores la correspondiente recuperación del mismo.

iii. Expropiaciones MOP

Actualmente, el gasto en expropiaciones para concesiones, financiado con aportes de los concesionarios, se registra como Inversión Financiera, imputándose con signo positivo el gasto total y con signo negativo los señalados aportes. En el nuevo clasificador se registrará el aporte de los concesionarios en los ingresos, como una transferencia de capital desde el sector privado, y el gasto en expropiaciones como una adquisición de activos no financieros.

iv. Fondos de Terceros

Respecto de los Fondos de Terceros, se estableció como criterio la eliminación de su registro en el presupuesto, trasladando su contabilización a cuentas extrapresupuestarias. Sin perjuicio de lo anterior, se procedió a reclasificar aquellos ingresos y gastos que estaban clasificados como Fondos de Terceros sin que correspondieran a su definición.

d. Racionalización de Catálogos

En la idea de uniformar el criterio de clasificación institucional se reordenaron algunos Programas Presupuestarios. Tal es el caso de todos los programas del Ministerio de Defensa, los Servicios de Salud y los SERVIU, que se reclasificaron institucionalmente como capítulos.

En relación a los programas consultados como transferencias, y que constituyen asignaciones globales a unidades de un servicio o a programas ejecutados total o parcialmente por éste, se procedió a reclasificar aquellos que se han tratado como programas con el propósito de controlar el gasto, pero que por su naturaleza corresponde registrarlos en otros subtítulos. Asimismo, se elevó a la categoría de Programa Presupuestario a aquellos que por su naturaleza corresponden a una actividad del servicio que se estima necesario identificar.

Finalmente, considerando las potencialidades que tendrá el nuevo Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado, en particular por su multiplicidad de catálogos, se eliminó la dimensión territorial en que se desagregan en la actualidad los proyectos de inversión, dejando esta variable para que sea capturada por el catálogo territorial que contempla el SIGFE.

**Cuadro III.2.1:
Bases del Nuevo Clasificador Presupuestario**

Concepto	Definición	Comparación con Clasificador Actual
Ingresos/Transacciones que afectan al patrimonio neto		
Ingresos tributarios netos	Comprende los ingresos recaudados exclusivamente por el estado (Impuestos) y los asociados a la propiedad que ejerce el estado sobre determinados bienes y a las autorizaciones que otorga para la realización de ciertas actividades (Tributos sobre el uso de Bienes y la Realización de Actividades).	Mismo concepto.
Cobre bruto	Traspaso de CODELCO al Fisco y por Ley N° 13.196	Excluye flujos desde y hacia FCC. Incluye aportes de CODELCO por Ley N° 13.196.
Imposiciones Previsionales	Comprende los ingresos constituidos por los aportes establecidos en la legislación previsional vigente, que perciben los organismos públicos del sistema previsional y los fondos de seguridad social.	Mismo concepto.
Transferencias Corrientes y Transferencias para Gastos de Capital (Donaciones)	Comprende los ingresos que se perciben del sector privado, público y externo, sin efectuar contraprestación de bienes y servicios por parte de las entidades receptoras y sin cargo de devolución. Se destinan a financiar gastos corrientes (Transferencias Corrientes) o de capital (Transferencias para Gastos de Capital).	En el actual clasificador existe sólo un subtítulo para ambas situaciones, denominado Transferencias.
Rentas de la Propiedad	Comprende intereses, dividendos y participación de utilidades, por capitales invertidos, así como arriendos de activos no financieros.	Se crea el subtítulo correspondiente, ya que antes era un ítem de Ingresos de Operación. La clasificación, a nivel de ítem, en general se ajusta al manual del FML.
Ingresos de Operación	Comprende los ingresos provenientes de la venta de bienes y servicios que son consecuencia de la actividad propia de cada organismo del sector público.	Se dejó en este subtítulo solamente las ventas de bienes y servicios. Las rentas de la propiedad se separan en un nuevo subtítulo.
Otros Ingresos Corrientes	Comprende todos los otros ingresos corrientes que se perciban y que no puedan clasificarse en los ítem anteriores, tales como Recuperaciones y Reembolsos por Licencias Médicas y Multas y Sanciones Pecuniarias.	Se eliminaron de este subtítulo las donaciones, los fondos de terceros y las operaciones de cambio.
Gastos		
Gastos en Personal	Comprende todos los gastos por concepto de remuneraciones y de aportes patronales para el pago del personal en actividad.	Mismo concepto.
Bienes y Servicios de Consumo	Comprende los gastos por adquisiciones de bienes de consumo y servicios no personales necesarios para el cumplimiento de las funciones y actividades de los organismos del sector público.	Se incorporó a este subtítulo el gasto en salas cunas y los bienes y servicios para la producción.
Prestaciones de Seguridad Social	Comprende los gastos por prestaciones previsionales, tales como jubilaciones, pensiones, montepíos, etc., prestaciones de asistencia social, como asignaciones familiares, pensiones asistenciales, subsidios de cesantía, etc. y prestaciones sociales del empleador, tales como indemnizaciones de cargo fiscal, beneficios médicos, etc.	Mismo concepto.
Transferencias Corrientes (Subsidios y Donaciones)	Comprende los gastos correspondientes a donaciones u otras transferencias corrientes, que no representan la contraprestación de bienes y servicios y cuyos importes no son reintegrados por los beneficiarios.	Corresponde a Transferencias Corrientes, excepto la Aplicación de Fondos de Terceros y las Compensaciones por Daños a Terceros e Integros al Fisco, que pasan a otros subtítulos de gasto.
Intereses	Comprende los gastos financieros directos, comisiones, gastos bancarios y otros, generados por pasivos financieros tanto interno como externo. Se incluyen como ítem de los subtítulos "Servicio de la Deuda" y "Aporte Fiscal para Servicio de la Deuda".	Incluye intereses devengados por bonos de reconocimiento.
Otros	Comprende los otros gastos corrientes, que se realicen y que no puedan clasificarse en los ítem anteriores, tales como excedentes de caja, compensaciones por daños a terceros y/o a la propiedad, 2% constitucional, etc.	Se crearon los subtítulos "Otros Gastos Corrientes" e "Integros al Fisco", para incluir transferencias que no son donaciones ni subsidios. Ambos subtítulos estaban incluidos como ítem en "Transferencias Corrientes".

Adquisición neta de activos no financieros

Venta de Activos no Financieros	Comprende los ingresos provenientes de la venta de activos físicos y de la venta de activos intangibles.	Se creó el subtítulo "Venta de Activos no Financieros", ya que antes era un ítem de Venta de Activos.
Inversión	Comprende los gastos para formación de capital y compra de activos físicos existentes (Adquisición de Activos no Financieros) y los gastos que deban incurrirse para la ejecución de estudios, proyectos o programas de inversión relacionados con éstos (Iniciativas de Inversión).	El actual subtítulo Inversión Real se separa en dos, "Adquisición de Activos no Financieros" e "Iniciativas de Inversión". En el primero se eliminó el componente regional. Acorde con lo anterior, desaparece el subtítulo Inversión Sectorial de Asignación Regional, concepto de gasto que se incorpora en el subtítulo "Iniciativas de Inversión".
Transferencias de Capital	Comprende todo desembolso financiero destinado al sector privado, público y externo, que no supone la contraprestación de bienes o servicios y cuyo importe no es reintegrado por los beneficiarios, destinado a gastos de inversión o a la formación de capital.	Se eliminó el ítem Inversión Regional de Asignación Local.

Adquisición neta de activos financieros

Préstamos	Comprende los egresos netos de recuperaciones realizados por otorgamiento de préstamos directos a corto y largo plazo al sector privado, público y externo.	Se crea el subtítulo correspondiente, ya que antes era un ítem de Inversión Financiera.
Activos Financieros	Comprende la estimación referencial por la compra neta de ventas, de acciones, bonos y otros valores.	Anteriormente ítem del subtítulo de inversión financiera.
Operaciones de Cambio	Comprende las variaciones producidas por la conversión de monedas que se generan en las transacciones de los organismos públicos.	Mismo concepto.
Caja	Variación de disponible.	Mismo concepto.
Fondo Compensación Cobre y FEPP	Variación en los saldos de Fondo de Compensación del Cobre y Fondo de Estabilización del Precio del Petróleo.	Anteriormente en Ingresos Cobre Neto.
Anticipo de gastos	Para corregir pagos realizados antes de su vencimiento.	Mismo concepto.

Pasivos netos incurridos

Endeudamiento Externo Neto	Corresponde a los recursos originados en la colocación de bonos y otros títulos públicos en el exterior y en la obtención de préstamos de gobiernos extranjeros y organismos internacionales, a corto y largo plazo.	Mismo concepto.
Endeudamiento Interno Neto	Corresponde a la colocación de bonos y otros títulos públicos en el país, obtención de préstamos del sector privado y público y créditos de proveedores, a corto y largo plazo.	Mismo concepto.
Bonos de Reconocimiento	Corresponde a los pagos efectivos menos los intereses devengados.	Anteriormente gasto corriente.

Fuente: Dirección de Presupuestos.

3. Clasificación Funcional del Gasto Público (CFG)

La adecuación de las estadísticas financieras del sector público a los estándares del MEFP 2001 también involucró una adecuación de las normas de clasificación funcional del gasto. La nueva metodología adoptada (CFG) forma parte de una familia de clasificaciones conocidas como clasificaciones del gasto por finalidades, y puede ser aplicada tanto al gasto de gobierno como a la adquisición de activos no financieros. Por ello se ha optado por usar el término erogaciones para referirse a ambos conceptos de desembolso de recursos.

La CFG fue elaborada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y publicada originalmente por las Naciones Unidas.¹⁰ Su propósito es proporcionar una visión detallada de las distintas funciones o áreas socioeconómicas a las que el gobierno destina recursos, clasificando las erogaciones de los gobiernos en funciones que la experiencia ha demostrado que son de interés general. Esta clasificación es susceptible de ser utilizada en una amplia variedad de aplicaciones analíticas, y especialmente en la evaluación de la efectividad de los programas de gobierno en distintas áreas (salud, educación, protección social, etc.).

La CFG, y cualquier clasificación de gasto por función o finalidad, permite analizar la evolución de las erogaciones en el tiempo, ya sea como nivel de gasto, composición del gasto o en relación a otros agregados macroeconómicos (PIB, por ejemplo). La principal ventaja de la CFG es que es aplicada por un gran número de países, lo que facilita la realización de comparaciones internacionales de los patrones de gasto gubernamental.

a. Comparación entre la CFG y la antigua metodología de clasificación funcional

Tanto la antigua metodología de clasificación funcional como la CFG se centran en el objetivo de registrar los gastos efectuados por las unidades del gobierno central, independientemente de la institución que los realiza, permitiendo analizar cómo los distintos programas del gobierno aportan a las categorías funcionales que cada una define. La CFG, sin embargo, presenta una serie de diferencias con la metodología tradicional utilizada en Chile para clasificar funcionalmente el gasto de gobierno,¹¹ relacionadas tanto con la forma de ordenar la clasificación como con la cobertura de las erogaciones incorporadas.

Los principales cambios metodológicos que introduce la nueva clasificación funcional, para el caso de Chile, son los siguientes:

- *Se clasifican funcionalmente las erogaciones y no el gasto:* Dado que en la nueva clasificación económica se considera como gasto sólo a aquellas transacciones que disminuyen el patrimonio neto, una clasificación funcional del gasto dejaría fuera la adquisición bruta de activos no financieros (Inversión Real y Transferencias de Capital) elemento de importancia al definir la política del gobierno respecto a la distribución de los recursos fiscales. En consecuencia, se utiliza el concepto de erogaciones para cubrir tanto a los gastos como a la adquisición bruta de activos no financieros. Esto no implica un cambio sustantivo respecto a la metodología antigua, ya que, salvo excepciones que se detallan más adelante, el concepto de erogaciones es coincidente con la suma de los gastos corrientes y gastos de capital de la antigua clasificación económica.

¹⁰ Naciones Unidas (2000), *Clasificaciones de Gastos por Finalidades*, Nueva York.

¹¹ Ver Dirección de Presupuestos (2003), *Estadísticas de las Finanzas Públicas 1993-2002*.

- *Incorpora los gastos extrapresupuestarios:* Dado que la clasificación económica de las operaciones del gobierno central, siguiendo las recomendaciones del MEFP 2001, incorpora el registro de las transacciones extrapresupuestarias, un requisito de consistencia lógica es que la clasificación funcional considere estos gastos como parte del total a distribuir. Es así como se consideran los subsidios entregados por el Fondo de Estabilización de Precios del Petróleo (FEPP), los gastos en intereses y bienes y servicios de consumo generados con los recursos de la Ley N° 13.196 (Ley Reservada del Cobre), y los intereses devengados por los bonos de reconocimiento emitidos y aún no liquidados. El alcance de la antigua metodología se limitaba sólo a los gastos considerados dentro de la Ley de Presupuestos.
- *Se excluye totalmente la adquisición de activos financieros:* La consistencia de la antigua metodología de clasificación económica y funcional requería que se considerara como gasto la Concesión de Préstamos y la Compra de Títulos y Valores (Inversión Financiera), aunque de ésta se deducían los montos que constituían movimientos circulares (se obtenía el valor neto con la venta de Activos Financieros) registrados por CORFO, Cajas de Previsión, INDAP y Tesoro Público. Con la aplicación de la nueva metodología de clasificación económica, todas las operaciones de adquisición de activos financieros, sean o no con fines de política, se deben registrar bajo la línea, quedando excluidas del gasto y, por ende, de las erogaciones.
- *Se deduce el pago de los bonos de reconocimiento:* Dentro de la nueva categoría Protección Social, dentro del grupo edad avanzada, no se incluyen los pagos por concepto de Bonos de Reconocimiento liquidados en cada período, toda vez que, de acuerdo a la nueva clasificación económica, ellos se consideran una disminución del pasivo del gobierno central, quedando excluidos de los gastos e incorporados bajo la línea en la determinación de los Pasivos Netos Incurridos. En todo caso, y como ya se mencionó, en la misma categoría en la cual se dejan de incluir estos pagos debe sumarse ahora el monto de intereses devengados por los bonos de reconocimiento aún no liquidados.
- *Se ajustan los prepagos de intereses:* Como la nueva clasificación económica opera sobre la aplicación de la base devengada, los prepagos de intereses fueron asignados al período en que efectivamente debieron devengarse y no al período en que se pagaron. Este ajuste en las cuentas económicas también se refleja en las cuentas funcionales.

En cuanto a la forma en que se agrupan las erogaciones, la nueva clasificación funcional opera sobre la base de tres niveles. El primer nivel contiene las siguientes diez divisiones:

701. Servicios Públicos Generales
702. Defensa
703. Orden Público y Seguridad
704. Asuntos Económicos
705. Protección del Medio Ambiente
706. Vivienda y Servicios Comunitarios
707. Salud
708. Actividades Recreativas, Cultura y Religión
709. Educación
710. Protección Social

El segundo nivel considera distintos grupos dentro de cada división, los que se definen de acuerdo a las características de la misma. Por último, existe un tercer nivel integrado por clases, que se definen de acuerdo a las características del grupo al cual pertenecen.

Por otro lado, la antigua categoría Intereses de la Deuda Pública queda integrada dentro de la división Servicios Públicos Generales (701) en el grupo Transacciones de la Deuda Pública (7017), y aprovechando la exhaustividad de la clasificación propuesta en CFG, en la nueva clasificación funcional de las erogaciones no existe la categoría Otros no Asignables, neutralizándose los efectos de los cambios institucionales en el tiempo.

Asimismo, y a diferencia de la metodología tradicional, estas divisiones no se agrupan en funciones más agregadas, por lo que no existe, a priori, una definición del Gasto en Funciones Sociales, tradicionalmente utilizado para medir la magnitud y evolución del Gasto Social en las estadísticas publicadas por la Dirección de Presupuestos. Sin embargo, al considerar los ítemes de gasto incluidos en la antigua categoría de Gasto en Funciones Sociales y hacer la correspondencia con aquellos considerados en las nuevas divisiones, se puede establecer que la suma de las erogaciones de las divisiones 705 a la 710 es equivalente, conceptualmente, al antiguo Gasto Social.

b. El impacto de la aplicación de la CFG en las cifras

Como es obvio, los ajustes de la clasificación funcional generados por la aplicación de la CFG se han traducido en modificaciones tanto de los montos asignados a cada función como de la distribución relativa de las erogaciones entre las distintas funciones, cambios que pueden ser apreciados en el Cuadro III.3.1 donde, para 2002, se presenta una comparación de las cifras que resultan de aplicar ambas metodologías.

En relación a los montos, el nivel de las erogaciones totales es menor que el del gasto medido bajo la anterior metodología. Dado que la aplicación de la CFG ha significado incorporar las erogaciones asociadas a las cuentas extrapresupuestarias este resultado parece, a priori, un contrasentido, pero ello se explica porque con la nueva metodología las erogaciones excluyen la inversión financiera y los préstamos, desembolsos que implican montos significativos (especialmente para instituciones como las ex Cajas de Previsión, el Fondo Nacional de Salud y la Dirección General de Crédito Prendario). Además, también debe considerarse que, ya desde 1998, el efecto neto de las modificaciones introducidas en el registro de los Bonos de Reconocimiento se refleja en una disminución del gasto.

La división Servicios Públicos Generales, comparable con la función Gobierno de la antigua metodología, experimenta un aumento significativo que se explica, fundamentalmente, por la incorporación a esta división de las Transacciones de la Deuda Pública (intereses y otros gastos financieros). Cabe destacar que a esto se suma el efecto de la corrección de la serie de intereses ya que, al asignar los prepagos a los períodos en que realmente correspondía desembolsarlos los respectivos intereses, se produce, para el caso particular de 2002, un incremento en el gasto por este concepto. Asimismo, en la división Servicios Públicos Generales se han incorporado diversos servicios que antes se clasificaban en categorías distintas (Servicio Electoral, Instituto Nacional de Estadísticas, Dirección del Servicio Civil, Servicio de Registro Civil e Identificación, Dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas, entre otros).

En la división Defensa, con la implementación de la CFG se incorporan los gastos de la Ley Reservada del Cobre lo que, inicialmente, ha debido traducirse en un incremento del gasto en esta función respecto de la antigua metodología. Sin embargo, como también se ha realizado una reclasificación de algunas instituciones, se han traspasado a Asuntos Económicos el Instituto Geográfico Militar, la Dirección General del Territorio Marítimo, el Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada, y el Servicio Aerofotogramétrico de la FACH. Asimismo, las instituciones encargadas de los servicios de salud y hospitalarios de las Fuerzas Armadas han sido reclasificados en la división Salud.

La división Orden Público y Seguridad, comparable con la anterior función Justicia y Seguridad, presenta sólo un leve cambio negativo neto generado por el mayor impacto que tiene la exclusión del Servicio de Registro Civil e Identificación y del Hospital de Carabineros versus la incorporación de las líneas de gasto asociadas a Bomberos.

La división de Asuntos Económicos, equivalente al antiguo agregado Funciones Económicas, presenta un incremento en el nivel de gasto, lo que se debe a la incorporación de las instituciones antes clasificadas en Defensa y al registro del subsidio del Fondo de Estabilización del Precio del Petróleo que antes no figuraba en la estadística de gastos por ser una cuenta extrapresupuestaria.

La división Salud también aumenta su nivel de gasto en relación a la función comparable de la antigua metodología. En este caso, ello ocurre debido a la clasificación en esta partida del gasto realizado por los organismos de salud de las Fuerzas Armadas y Carabineros.

La división Educación experimenta una disminución en el nivel de gasto, lo que se explica, básicamente, por la exclusión de las líneas de gasto asociadas a fines culturales, que se han incorporado a la nueva división Actividades Recreativas, Cultura y Religión.

El conjunto del gasto en las divisiones Protección Social y Vivienda y Servicios Comunitarios es comparable con las antiguas funciones Previsión, Subsidios y Vivienda. En este caso el nivel de gasto de las nuevas divisiones se eleva debido al efecto de la incorporación de una serie de líneas de gasto a la división Protección Social provenientes desde la antigua función Otros Social, lo que más que compensa el efecto negativo de la disminución del gasto registrado en bonos de reconocimiento debido a que los intereses devengados por dichos bonos son inferiores en monto a la amortización que se realiza por este concepto y que se consideraba como gasto en la antigua metodología.

En relación el resto de las divisiones consideradas en el Gasto Social, ambas son categorías nuevas y que, por lo tanto, no tienen un correlato en la antigua metodología. Sin embargo, sólo para efectos comparativos se la muestra asociada a la función Otros Social, apreciándose una fuerte disminución en el gasto lo que se refleja, casi exactamente, en el Total Social. Sin embargo, la disminución de este agregado no puede ser explicada directamente por esta diferencia si no que por el efecto neto de los cambios detallados anteriormente donde juegan un rol preponderante el cambio en la forma de registro de los gastos por bonos de reconocimiento y la exclusión de los préstamos de las erogaciones (instituciones como el Fondo Nacional de Salud y la Dirección General de Crédito Prendario desembolsan importantes sumas por este concepto).

Los Intereses de la Deuda Pública figuraban, en la antigua metodología, como una función propia dentro de la clasificación funcional, pero ahora, como ya se mencionó, se incluyen dentro de Servicios Públicos Generales. Ellos se han incluido como una categoría aparte en esta comparación a efectos de resaltar el hecho que la antigua metodología los excluía del denominador al momento de calcular la proporción del gasto que cada función representaba dentro del Gasto Total, lo que no ocurre con la nueva metodología. Este hecho ayuda a explicar por qué decrece la importancia relativa de la mayor parte de las divisiones distintas a Servicios Públicos Generales, o por qué no crecen más las que son beneficiadas por la incorporación de las cuentas extrapresupuestarias o por la reclasificación de los servicios e instituciones. Por ello, también, se aprecia una pequeña disminución en la importancia relativa del Total Social, que disminuye de 70,8% del Gasto Total (sin Intereses) en la antigua metodología, a un 67,8% en la nueva, aunque la explicación completa de esta variación debe considerar, además, el impacto de la exclusión de los préstamos, el ajuste del registro de los bonos de reconocimiento y la incorporación de las partidas extrapresupuestarias asociadas a la Ley Reservada del Cobre y al Fondo de Estabilización del Precio del Petróleo al total de erogaciones.

Cuadro III.3.1
Cuadro Comparativo de Clasificación Funcional
Clasificación Antigua del Gasto y Clasificación Nueva de las Erogaciones: Año 2002

Clasificación Antigua			Clasificación Nueva		
Funciones	Monto MM\$	Participación % (1)	Divisiones	Monto MM\$	Participación % (2)
Gobierno	415.011	4,0	Servicios Públicos Generales	703.638	6,8
Defensa	780.697	7,5	Defensa	742.481	7,2
Justicia y Seguridad	627.565	6,1	Orden Público y Seguridad	611.177	5,9
Funciones Económicas	1.204.508	11,6	Asuntos Económicos	1.277.308	12,3
Salud	1.326.352	12,8	Salud	1.390.412	13,4
Educación	1.958.544	18,9	Educación	1.849.304	17,8
Previsión, Subsidios y Vivienda	3.599.006	34,7	Protección Social, Vivienda y Servicios Comunitarios	3.682.819	35,5
Otros Social	446.289	4,3	Resto Social (Protección del Medio Ambiente, Actividades Recreativas, Cultura y Religión)	106.187	1,0
Total Social	7.330.191	70,8	Total Social	7.028.722	67,8
Intereses Deuda Pública	135.087				
GASTO TOTAL	10.493.059		TOTAL EROGACIONES	10.363.326	

Notas:

(1) Corresponde al porcentaje de cada función dentro del Gasto Total sin Intereses de la Deuda Pública.

(2) Corresponde al porcentaje de cada división dentro del Total de Erogaciones.

Fuente: Dirección de Presupuestos.

4. Adecuación de la información financiera de empresas públicas a MEFP 2001

a. Esquema antiguo de presentación de información

El esquema antiguo de presentación de información de las empresas públicas se basaba principalmente en información proveniente de la caja, es decir de la contabilización de los ingresos y egresos efectivos de las empresas ocurridos durante un año calendario. Para ello se utilizaba como insumo un informe de caja mensual que cada empresa remite a la Dirección de Presupuestos y el informe anual de cada empresa correspondía a la suma de los datos mensuales en moneda corriente.

Este esquema consideraba las siguientes grandes partidas.

- Ingresos corrientes: Esta partida incorpora los ingresos de operación, renta de inversiones, transferencias corrientes y otros ingresos.
- Gastos corrientes: Compuestos por gasto en personal, bienes y servicios para la producción, desahucios e indemnizaciones e intereses
- Impuestos: Este ítem agrupa todos los impuestos, como el impuesto a la renta y el impuesto Decreto Ley 2398 de 1978 (40%), derechos de aduana, etc. Sólo excluía el impuesto Ley N° 13.196.
- Transferencias corrientes: Esta partida contiene dividendos a la CORFO, al Fisco, excedentes de empresas al Fisco, impuesto Ley N° 13.196 y otros.
- Superávit (déficit) corriente: Se obtiene de restar a los ingresos corrientes los gastos corrientes, los impuestos y las transferencias corrientes.
- Ingresos de capital: Considera la venta de activos físicos, venta de activos financieros y recuperación de préstamos.
- Gastos de capital: Incluye la inversión real, transferencias de capital y préstamos.
- Superávit (déficit) capital: Se obtiene de restar a los ingresos de capital los gastos de capital.

- Superávit (déficit) total: Se obtiene de sumar el superávit (déficit) corriente al superávit (déficit) capital.
- Financiamiento: Equivale a la suma del endeudamiento neto interno más el endeudamiento neto externo, y debe ser igual al superávit déficit total (pero con signo contrario).

b. Nuevo esquema de presentación de información

La nueva presentación de la información de las empresas públicas se basa íntegramente en el formato del MEFP 2001. Al respecto, el punto 2.60 de dicho Manual establece que las variaciones en el patrimonio neto de las corporaciones públicas se reflejan en el valor del capital social de corporaciones de propiedad de las unidades del gobierno general, de tal forma que las cuentas de las empresas públicas contribuirán a explicar las causas de las variaciones de estos activos, y esta información será útil para analizar la viabilidad y otros aspectos de análisis fiscal.

Además, se utilizó como información base de las empresas públicas la referida a los Estados Financieros, los cuales deben estar realizados y auditados de acuerdo a las normas establecidas para las sociedades anónimas abiertas, según las normas que las rigen. Cabe hacer presente que la mayoría de las empresas públicas deben remitir periódicamente a la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS) sus Estados Financieros, para lo cual se trabaja de acuerdo al esquema de FECU (Ficha Estadística Codificada Uniforme).

La información resultante es de carácter complementario y se presenta de forma que pueda ser relacionada con el resto de la información del gobierno central y gobierno general. El análisis de esta información – presentada en series estadísticas anuales para el período 1992-2003– debe considerar algunas características especiales de las mismas.

Aunque las bases de valuación y metodología de procesamiento utilizadas para estas entidades son las mismas que se han aplicado para la información de las instituciones del gobierno, dado que las fuentes de información sobre las empresas públicas -sus estados financieros- se elaboran en base a normas vigentes de la contabilidad privada, con una fuerte orientación tributaria, las categorías de información no calzan exactamente con las definiciones establecidas en el MEFP 2001, lo que ha obligado a un esfuerzo considerable para presentar cifras que resulten comparables con las del gobierno central y general.

Si bien el Estado de Resultados de la contabilidad privada es conceptualmente equivalente al Estado de Operaciones más el Estado de Otros Flujos presentado en el MEFP 2001, existen diferencias operativas que hacen impracticable su uso como fuente única de información. Por ejemplo, la contabilidad privada no impone la obligación de presentar la información sobre las transacciones al nivel de detalle que requiere la aplicación del MEFP 2001. Es así como sólo se dispone de cuentas agregadas para los Costos de Explotación y los Gastos de Administración y Ventas, lo que no permite distinguir cuánto de dichos gastos corresponden a personal, bienes y servicios y depreciación. Esto, si bien se aparta de la norma adoptada para las estadísticas del gobierno central, no es grave si se considera que sólo afecta a una categoría agregada específica (el Gasto), y no tiene efectos sobre el cálculo de los resultados más importantes.

Sin embargo, existen otros problemas que si dificultan la plena incorporación de la cuentas de las empresas públicas a la nueva metodología fiscal, dentro de los cuales destaca la imposibilidad de identificar en sus estados financieros la magnitud del efecto Corrección Monetaria sobre cada uno de los activos y pasivos considerados en el Balance. Ello implica que al no estar disponible el detalle de los activos y pasivos cuyos valores fueron corregidos por efecto de la inflación o de la variación del tipo de cambio, no se puede limpiar el efecto que la aplicación de este procedimiento contable tiene sobre las variaciones de valor de activos y pasivos que provienen de la comparación de los Balances de Apertura y de Cierre,

las que se utilizan para determinar la Adquisición Neta de Activos no Financieros. En pocas palabras, del Estado de Resultados y del Balance no es posible obtener información que permita separar las transacciones en activos y pasivos (que se deben incluir en el Estado de Operaciones) de las ganancias y pérdidas que su tenencia genera (que se deben incluir en el Estado de Otros Flujos Económicos).

Considerando estos problemas, y para facilitar la interpretación de los antecedentes que se aportan sobre las empresas públicas, a continuación se detalla la forma en que se construye cada categoría de transacción incluida en el Estado de Operaciones de dichas empresas:

- *Venta de bienes y servicios*: Se obtiene del Estado de Resultados, donde figura como Ingresos de Explotación.
- *Intereses percibidos*: Se obtienen del Estado de Resultados, donde figuran como Ingresos Financieros.
- *Otros Ingresos (Otros Ingresos de Explotación)*: Se obtienen directamente del Estado de Resultados.
- *Utilidad en empresas relacionadas*: Se obtiene directamente del Estado de Resultados.
- *Remuneraciones a los empleados (sueldos y salarios)*: Se obtiene del Estado de Resultados, eliminándose la contabilización de la Depreciación de la suma de los ítemes Costos de Explotación y Gastos de Administración y Ventas.
- *Gasto de intereses*: Se obtiene del Estado de Resultados, donde figura como Gastos Financieros.
- *Dividendos a privados*: Se obtiene de la consolidación anual de la Ejecución de Caja informada por las empresas a la Dirección de Presupuestos.
- *Otros egresos fuera de explotación*: Se obtiene directamente del Estado de Resultados.
- *Impuesto Primera Categoría*: Se obtiene directamente del Estado de Resultados salvo en el caso de Codelco, en que se obtiene directamente desde la Ejecución de Caja.
- *Consumo de capital fijo (Depreciación)*: Se obtiene de la Conciliación de Flujos de Resultados (2000-2003). Para los años 1992-1999 se obtiene como diferencia de la depreciación acumulada de los balances de apertura y cierre.
- *Adquisición neta de activos no financieros*: Se obtiene como la diferencia en el valor registrado entre los Balances de Apertura y de Cierre de las cuentas Terrenos, Maquinarias y Equipos, Otros Activos Fijos, y Existencias.
- *Subsidios ENAMI*: Se obtiene de la consolidación anual de la Ejecución de Caja.
- *Transferencias de capital*: Se obtienen de la consolidación anual de la Ejecución de Caja.
- *Impuesto 40%*: Se obtiene directamente del Estado de Resultados, salvo en el caso de Codelco, en que se obtiene directamente desde la Ejecución de Caja.
- *Traspasos al Fisco*: Se obtiene de la consolidación anual de la Ejecución de Caja.
- *Transferencias al Fisco de Polla*: Se obtiene directamente del Estado de Resultados.
- *Ley de FF.AA. Codelco*: Se obtiene de la consolidación anual de la Ejecución de Caja.
- *Concesión de Zofri - Aporte a Municipalidades*: Se obtiene directamente del Estado de Resultados.

Teniendo presente lo señalado es importante precisar que la información que se entrega acerca de las empresas públicas tiene un carácter referencial cuyo objetivo es facilitar las comparaciones con las operaciones de los otros niveles de gobierno. En ningún caso estos antecedentes por sí solos permiten obtener conclusiones acerca de la situación financiera del conjunto de dichas entidades o alguna de ellas en particular.

c. Nuevo esquema de presentación de información

Cuadro III.4.1
Empresas Públicas 1992 - 2003: Estado de Operaciones
Consolidado (Mineras-Transporte-Portuarias-Sanitarias-Otras-Comunicación)
(Millones de pesos de diciembre de cada año)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
1.-INGRESOS	2.348.208	2.319.764	2.564.897	3.080.373	2.953.542	3.222.432	2.795.782	3.241.815	4.551.056	4.805.033	5.370.432	5.438.751
Venta de Bienes y Servicios	2.276.748	2.270.136	2.495.086	3.011.143	2.802.878	3.120.446	2.678.957	3.136.532	4.427.181	4.673.479	5.272.815	5.366.129
Intereses percibidos	24.643	10.379	17.481	24.487	29.740	10.668	22.562	21.643	26.737	25.933	20.840	12.316
Otros Ingresos	46.817	39.250	52.330	44.743	120.924	91.319	94.263	83.640	97.138	105.621	76.777	60.306
Otros Ingresos Fuera de Explotación	46.817	39.250	52.330	44.743	120.924	91.319	94.263	83.640	97.138	105.621	76.777	60.306
Ingresos por Concesiones / Ut. Aporte Soc.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2.-GASTOS	1.782.135	2.248.520	1.960.747	2.134.363	2.211.432	2.535.746	2.365.742	2.536.578	3.661.454	3.981.329	4.560.385	4.819.488
Remuneraciones a los empleados	1.633.053	1.964.133	1.742.021	1.917.069	2.032.045	2.303.623	2.149.429	2.351.300	3.375.408	3.658.835	4.152.681	4.249.584
Sueldos y Salarios	1.633.053	1.964.133	1.742.021	1.917.069	2.032.045	2.303.623	2.149.429	2.351.300	3.375.408	3.658.835	4.152.681	4.249.584
Gasto de Intereses	37.084	35.386	34.593	39.175	39.380	47.766	92.232	121.862	151.315	142.421	128.019	139.668
Otros Egresos Fuera de Explotación	74.623	159.727	116.388	84.127	50.425	122.863	108.954	48.256	98.140	161.983	200.528	188.196
Impuesto Primera Categoría	37.375	89.275	67.744	93.992	89.582	61.494	15.128	15.161	36.591	18.089	79.157	242.039
3a.- RESULTADO OPERATIVO BRUTO (1-2) (Antes de Depreciación)	566.073	71.244	604.150	946.010	742.110	686.686	430.040	705.237	889.602	823.705	810.047	619.263
Consumo de Capital Fijo (Depreciación)	-216.279	-293.264	-233.887	-193.146	-212.764	-215.779	-181.155	-277.367	-342.541	-396.203	-448.141	-386.528
3b.- RESULTADO OPERATIVO NETO (1-2) (Después Depreciación)	349.794	-222.020	370.263	752.864	529.345	470.907	248.885	427.870	547.061	427.502	361.907	232.735
4.-ADQUISICIÓN NETA DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	431.704	94.866	369.238	370.388	400.713	629.351	797.987	541.893	655.772	409.829	968.818	847.380
5.-PRÉSTAMO NETO / ENDEUDAMIENTO NETO (3-4)	-81.910	-316.886	1.026	382.475	128.632	-158.444	-549.102	-114.023	-108.712	17.672	-606.912	-614.645

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Cuadro III. 4.2.
Empresas Públicas 1992 - 2003:
Transferencias desde y hacia el Gobierno Central
Consolidado (Mineras-Transporte-Portuarias-Sanitarias-Otras-Comunicación)
(Millones de pesos de diciembre de cada año)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
TRANSFERENCIAS DESDE EL GOBIERNO CENTRAL	19.825	17.207	38.467	78.428	39.902	56.480	67.534	73.129	33.028	40.079	78.871	83.675
Subsidios	0	9.041	8.179	9.278	6.331	7.905	7.086	6.732	3.290	4.826	9.086	8.254
ENAMI	0	9.041	8.179	9.278	6.331	7.905	7.086	6.732	3.290	4.826	9.086	8.254
Transferencias de Capital	19.825	8.166	30.288	69.151	33.572	48.575	60.448	66.397	29.738	35.253	69.785	75.420
METRO - SASIPA - EMAZA	480	540	17.309	37.654	877	15.794	33.155	38.224	993	5.220	38.933	54.470
EFE - ENACAR	19.345	7.626	12.979	31.497	32.695	32.780	27.293	28.173	28.745	30.033	30.852	20.950
TRANSFERENCIAS HACIA EL GOBIERNO CENTRAL	335.060	135.136	342.286	764.915	475.664	560.907	248.465	260.474	505.253	385.022	261.041	423.809
Impuesto 40%	103.598	41.425	133.815	256.276	236.532	169.522	40.156	31.078	115.168	36.041	41.550	83.959
Trasposos al Fisco	133.059	81.945	96.547	332.859	87.471	231.467	76.585	81.892	199.993	185.618	74.162	161.139
Transferencias al Fisco de Polla	9.336	10.883	22.082	35.711	36.764	34.243	28.155	23.304	18.244	23.244	26.665	27.015
Concesión a Municip. De Zofri	889	883	1.013	1.484	1.836	2.031	2.226	2.005	1.809	1.645	1.408	1.590
Ley de FF.AA. Codeico	88.178	0	88.829	138.585	113.061	123.644	101.344	122.194	170.040	138.475	117.255	150.106
STOCK DE DEUDA FINANCIERA EMPRESAS PÚBLICAS	550.616	526.266	525.896	616.477	753.247	995.517	1.556.796	1.588.595	1.793.074	2.148.299	2.793.696	3.194.679

Fuente: Dirección de Presupuestos.

d. Interpretación de los resultados

- i) La información de las empresas públicas presentada se basa fundamentalmente en los Estados Financieros presentados por las empresas año a año bajo las normas de la Superintendencia de Valores y Seguros para las sociedades anónimas abiertas. El interés es mostrar resultados económicos, asemejando la comparación a las empresas privadas.
- ii) El punto 3.a del cuadro III.4.1 muestra el resultado operativo bruto antes de depreciación. Se observa que dicho resultado tiene descontado el impuesto a la renta de primera categoría al igual que una empresa privada.
- iii) El punto 3.b del mismo cuadro corresponde al resultado operativo neto incluyendo la depreciación con el fin de asemejar estas cifras a aquellas empresas que operan en el sector privado.
- iv) En particular, cabe precisar que la Ley N° 19.170 (1992) facultó la retasación de los bienes del activo fijo de la Empresa de Ferrocarriles del Estado (EFE), situación que se vio reflejada en el nivel de depreciación del año 1993 y significó un castigo de MM\$ 273.519 en los activos fijos de la empresa, lo cual tiene como consecuencia que el resultado operativo neto del conjunto de empresas sea negativo.
- v) Las cifras del Estado de Operaciones excluyen de los ingresos todas aquellas transferencias que hace el Fisco a algunas empresas como, por ejemplo, subsidios a Enami para el plan de fomento de la pequeña minería o transferencias de capital para inversiones de las empresas de transporte de pasajeros como Metro o EFE. Por otro lado, en los egresos no se incluyen los aportes adicionales que las empresas hacen al Fisco Ej: Impuestos a la renta de 40%, Impuestos Ley N° 13.196 de aporte a FF.AA., Traspasos de Polla al Fisco, Aportes por concesión de Zofri a los Municipios o Dividendos al Fisco y a CORFO.
- vi) El punto 4. incorpora la adquisición neta de activos no financieros y equivale básicamente a la ejecución de los programas de inversiones de las empresas. Se observa que a partir de mediados de los noventa grandes empresas como Codelco, Enap y Metro han emprendido importantes planes de inversiones lo que se refleja en el incremento de las cifras.
- vii) Por otro lado, el punto 5. refleja las actividades de financiamiento que han debido llevar adelante las compañías, las cuales están fuertemente ligadas a los planes de inversión.
- viii) Finalmente, el cuadro III.4.2 incorpora información adicional respecto de las transferencias desde el gobierno central y hacia el gobierno central, de acuerdo con lo señalado en el punto v), y con el stock de deuda con el sistema financiero y con el público (bonos) de las empresas públicas.

5. Contabilidad de los gastos e ingresos por intereses

Un tema adicional de interés en lo que respecta a la adecuación de los estándares contables se refiere a la contabilidad de los intereses ganados por la tenencia de activos financieros y los intereses pagados por la deuda pública. Las preguntas a este respecto se refieren fundamentalmente a la distinción en estos flujos de la parte que corresponde a la remuneración del capital, y lo que corresponde a la revalorización del mismo, y el tratamiento contable de estos flujos.

El MEFP 2001, en su párrafo 6.47, establece que en el caso en que una deuda esté indexada a un índice de precios o un índice de tipo de cambio, se debe contabilizar como intereses devengados, y por ello como gasto, tanto el interés propiamente tal como el aumento o disminución de valor del principal, producto de las variaciones de los índices a los que fue indexada la deuda. Este gasto en interés es así tratado como pagado por el deudor mediante un aumento adicional en el endeudamiento (en el mismo instrumento).

Por otra parte, en su párrafo 10.2 se establece que en el caso de activos o pasivos expresados en moneda extranjera, las ganancias o pérdidas de capital resultantes de variaciones en el tipo de cambio se contabilizan como “Otros Flujos Financieros”, no formando parte del balance propiamente tal -es decir, se contabiliza bajo la línea.

Igual cosa ocurre con el registro de los intereses percibidos por la tenencia de activos financieros, dependiendo de la moneda en que estén denominados los instrumentos.

De lo anterior se desprende que el MEFP 2001 propone un tratamiento asimétrico de los gastos/ingresos por intereses de instrumentos emitida en dólares versus instrumentos indexados. Cuando el instrumento está indexado, debe contabilizarse tanto la remuneración real al capital como la revalorización del mismo como gasto/ingreso, y cuando el instrumento está denominado en moneda extranjera, sólo se registra sobre la línea el interés real pagado/percibido, y la revalorización del instrumento se registra bajo la línea.

En la práctica estadística chilena actual, por otra parte, los flujos de gasto o ingresos por concepto de intereses de deuda o tenencia de activos del gobierno central se tratan de acuerdo a los siguientes criterios:

1. Se contabilizan los pagos/ingresos en la moneda original en que fue suscrito el instrumento financiero.
2. Para instrumentos nominales en moneda nacional, el gasto/ingresos por intereses corresponde a la tasa de interés real más la inflación, y ambos componentes son considerados sobre la línea del balance. En este tipo de instrumentos, por tanto, no se realiza ninguna distinción en el tratamiento de los flujos que provienen de la remuneración del capital (tasa de interés real) y de la revalorización del mismo.
3. En instrumentos indexados en Unidades de Fomento (UF), se contabiliza como gasto/ingreso por intereses el interés real de la obligación. Así, en términos de la construcción del balance del gobierno central, las variaciones en la inflación no son considerados en la contabilidad de gastos o ingresos y se consideran bajo la línea.
4. En los instrumentos emitidos o indexados en moneda extranjera se contabiliza como gasto/ingreso el interés en la moneda en que se emitió, y que generalmente corresponde al interés nominal. El efecto de variaciones en el tipo de cambio al convertir a moneda nacional no es considerado en la contabilidad de gastos/ingresos de intereses sino que se contabiliza bajo la línea.

Estos criterios pueden ser resumidos en la siguiente expresión:

$$D^S \times R^S + E \times D^{US\$} \times R^{US\$} + UF \times D^{UF} \times R^{UF}$$

Donde D^S , D^{UF} y $D^{US\$}$ son los niveles de deuda neta en pesos, indexada a la UF y en US\$ (o indexada al tipo de cambio), expresadas en su propia unidad de cuenta. Sean R^S , R^{UF} y $R^{US\$}$ las tasas de interés de cada una de estas deudas.

De esta manera, el actual registro para el gobierno central en Chile también es asimétrico en el tratamiento de los intereses de distintos instrumentos. En los instrumentos en moneda nacional indexados al IPC (en UF), en los instrumentos en moneda extranjera y en los instrumentos indexados en moneda extranjera, se contabiliza sólo la remuneración real al capital como gasto/ingreso y la revalorización del principal se contabiliza bajo la línea, mientras que en los instrumentos emitidos en moneda nacional no reajutable, tanto el interés real como la revalorización del capital se registran como gasto/ingreso.

Las asimetría propuestas en el MEFP 2001 y las que resultan de la práctica chilena implican distintos tipos de distorsiones en la selección de monedas en la emisión de deuda e inversión financiera del gobierno central. Sin que exista fundamento económico para ello, el tratamiento propuesto por el MEFP 2001 sesga la decisión de emisión (inversión) a favor (en contra) de instrumentos emitidos en moneda extranjera en relación a instrumentos en moneda nacional, indexados al IPC e incluso aquellos indexados en moneda extranjera. El actual registro en Chile, por otra parte, sesga la decisión de emisión (inversión) a favor (en contra) de instrumentos indexados (al IPC o monedas extranjeras) o en moneda extranjera en relación a instrumentos emitidos directamente en moneda nacional.

La forma en que se registren los intereses, por tanto, tiene importantes implicancias para la gestión de activos y pasivos, haciendo que, sólo por un efecto contable, la decisión se sesgue a favor o en contra de instrumentos emitidos en distintas monedas, aún cuando la tasa de interés real de los instrumentos sea la misma.

El cuadro III.5.1 resume estas diferencias y los incentivos diferenciados que generan:

Cuadro III.5.1 Alternativas para el registro de intereses e incentivos que generan			
Instrumentos		MEFP 2001	Chile Gobierno Central
Moneda nacional	Interés real	sobre la línea	sobre la línea
	Revalorización del principal	sobre la línea	sobre la línea
Moneda extranjera	Interés real	sobre la línea	sobre la línea
	Revalorización del principal	bajo la línea	bajo la línea
Indexados a Unidad de Fomento	Interés real	sobre la línea	sobre la línea
	Revalorización del principal	sobre la línea	bajo la línea
Indexado a moneda extranjera	Interés real	sobre la línea	sobre la línea
	Revalorización del principal	sobre la línea	bajo la línea
Incentivos para la emisión de deuda		Incentiva emisión en moneda extranjera	Incentiva emisión en Instrumentos indexados en UF o moneda extranjera
Incentivos para la inversión financiera		Desincentiva inversión en moneda extranjera	Desincentiva inversión en Instrumentos indexados en UF o moneda extranjera

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Los incentivos diferenciados que generan estas prácticas de registro pueden llevar a decisiones que económica o financieramente no tienen justificación. Así, por ejemplo, el incentivo puramente contable que genera el estándar del MEFP 2001 de registrar como gasto los intereses y la variación de valor del principal para instrumentos en UF, podría concentrar la emisión de deuda pública en instrumentos en moneda extranjera, limitando el desarrollo del mercado de capitales doméstico. Igualmente, bajo el esquema chileno actual existe un castigo puramente contable para el servicio de la deuda en moneda nacional no reajutable, que también tiene el potencial de limitar el desarrollo de este mercado.

Para evitar todas estas asimetrías se requeriría estandarizar el tratamiento del componente inflacionario y de revalorización monetaria y cambiaria de todas las obligaciones, sean estas nominales o indexadas, y estén denominadas en moneda doméstica o extranjera. La alternativa financieramente adecuada y consistente con un registro fiscal en base devengado equivaldría a registrar sobre la línea el interés real de todos los instrumentos, y registrar la revalorización del principal (sea este producto de la inflación o revaporizaciones cambiarias) bajo la línea como una pérdida o ganancia de capital. Operativamente esto significa contabilizar en todas las partidas los reajustes reales. Formalmente:

$$D^S \times (R^S - \pi) + E \times D^{USS} \times (R^{USS} - \pi^*) + UF \times D^{UF} \times R^{UF}$$

Lo anterior permitiría terminar con las asimetrías en el tratamiento de partidas nominales e indexadas. El cuadro III.5.2 muestra el efecto cuantitativo para el período 2000-2004 de corregir el registro de los intereses ganados y los intereses pagados por el gobierno central, por la inflación y la variación del tipo de cambio. Como se aprecia, las correcciones que se requerirían hacer al flujo de caja por el efecto de la inflación doméstica son relativamente menores, lo que se explica por las bajas tasas de inflación del período. La corrección por variaciones en el tipo de cambio, sin embargo, son muy significativas, superando en casi todos los años al flujo total de intereses medidos en base caja. En 2003, por otra parte, el efecto cambia de signo por la fuerte devaluación que experimentó el peso durante ese año.

Como se desprende de la discusión anterior, tanto las normas del MEFP 2001 como el tratamiento que se le da hoy en día a los intereses en el registro estadístico del gobierno central presentan asimetrías que sesgan las decisiones financieras sin una base económica. Así, mientras no existan normas generales que permitan superar los problemas asociados a las prácticas actuales sin introducir nuevas distorsiones, no parece razonable modificar la forma en que se registran los intereses ganados y pagados por el gobierno central.

Cuadro III.5.2
Ingresos y Gastos por Intereses
(Millones de pesos de cada año)

	2000	2001	2002	2003	2004
(1) Ingreso Total, contabilidad normal	117.506	95.233	17.577	16.365	20.995
a) Instrumentos nominales en moneda nacional	0	336	4.698	9.129	20.000
b) Instrumentos indexados a la UF /1	5.622	5.169	2.939	1.268	0
c) Instrumentos emitidos en US\$	81.729	41.159	9.356	5.967	995
d) Instrumentos indexados al US\$	30.155	48.570	584	0	0
(2) Componente inflacionario de los activos en moneda nacional	4.346	4.991	7.243	32.922	0
a) Inflación implícita en el ingreso por intereses de obligaciones nominales en moneda nacional/2	0	2.005	4.165	31.179	0
b) Variación de valor de activos indexados a la UF /3	4.346	2.986	3.078	1.743	0
(3) Variación de los activos en dólares por tipo de cambio	135.669	289.315	116.850	-43.961	-1.143
a) Instrumentos emitidos en US\$	116.355	167.160	61.091	-41.797	-1.143
b) Instrumentos indexados al US\$	19.314	122.155	55.759	-2.164	0
(1) Gasto Total, contabilidad normal	180.359	202.752	135.092	264.932	249.554
a) Instrumentos nominales en moneda nacional	0	0	0	0	0
b) Instrumentos indexados a la UF	15.020	11.440	8.594	9.082	24.933
Banco Central Ley N° 18.267	252	263	272	284	294
Otros	14.768	11.177	8.323	8.797	24.640
c) Instrumentos emitidos en US\$	165.338	191.312	126.498	255.850	224.621
Banco Central Ley N° 18.768	66.218	79.554	792	69.041	49.300
Otros/4	99.121	111.757	125.706	186.810	175.321
d) Instrumentos indexados al US\$	0	0	0	0	0
(2) Componente inflacionario de los pasivos en moneda nacional	23.271	15.165	13.271	8.944	21.837
a) Inflación implícita en el pago de intereses de obligaciones nominales en moneda nacional	0	0	0	0	0
b) Variación valor de pasivos indexados a la UF	23.271	15.165	13.271	8.944	21.837
Banco Central Ley N° 18.267	19.413	12.128	10.372	5.549	7.254
Otros	3.858	3.037	2.900	3.396	14.583
(3) Variación de los pasivos en dólares por tipo de cambio	269.661	764.385	531.661	-813.642	-45.829
a) Instrumentos emitidos en US\$	269.661	764.385	531.661	-813.642	-45.829
Banco Central Ley N° 18.768	148.341	528.349	341.066	-463.472	-22.927
Otros/5	121.320	236.036	190.595	-350.170	-22.902
b) Instrumentos indexados al US\$	0	0	0	0	0

Notas:

- 1/ Corresponde al interés real de los depósitos del SAL II.
- 2/ En la cifra correspondiente al año 2001 se calculó la corrección monetaria de 2 meses.
- 3/ Corresponde al reajuste de los depósitos del SAL II.
- 4/ Corresponde al pago del equivalente en USD de la deuda externa en moneda extranjera.
- 5/ Considera la totalidad de la deuda externa.

Fuente: Dirección de Presupuestos.

IV. RIESGO Y VULNERABILIDAD FISCAL: UNA EVALUACIÓN CUANTITATIVA PARA CHILE

1. Introducción

Tanto los compromisos de gasto del estado como sus ingresos y su patrimonio están afectos a diversos grados de incertidumbre y riesgo en el tiempo. Así, como las familias y empresas diseñan e implementan mecanismos para anticipar, mitigar y enfrentar el riesgo, los gobiernos requieren identificar los factores que hacen vulnerables sus finanzas y diseñar instrumentos que permitan reducir la probabilidad de ocurrencia de eventos con consecuencias negativas sobre las finanzas públicas y enfrentarlos adecuadamente cuando ocurren. Los factores que introducen riesgo en el tiempo a los flujos o patrimonio del estado se conocen como riesgo fiscal.

Identificar y gestionar adecuadamente el riesgo fiscal involucra fuertes requerimientos de transparencia. Tanto el Manual de Buenas Prácticas Presupuestarias de la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE) como el Código de Mejores Prácticas en Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional (FMI) orientan parte importante de sus normas a la contención del riesgo sobre las finanzas públicas, e identifican la publicación regular de información sobre las principales fuentes de riesgo fiscal como parte básica de una adecuada gestión de las finanzas públicas.

En Chile, la reciente modificación de la Ley de Administración Financiera del Estado (Ley 19.986) respondió en parte a este requerimiento al exigir a la autoridad fiscal la publicación anual de un Informe de Finanzas Públicas (este documento), conteniendo “una síntesis del programa financiero a mediano plazo” (Artículo 6).

La proyección financiera de mediano plazo (capítulo II) ha sido parte de este Informe durante años, y desde 2003 se ha incorporado una sección adicional a este Informe con estimaciones actualizadas de los principales activos, pasivos (explícitos y contingentes) del gobierno central y estimaciones de los recursos comprometidos en tratamientos tributarios especiales o gastos tributarios (capítulo IX). El análisis desarrollado en esta sección constituye un esfuerzo por ampliar el análisis de riesgo fiscal hacia una concepción más sistémica de vulnerabilidad fiscal. Para esto, se construye una matriz de indicadores cuantitativos que busca entregar una imagen global de las fortalezas y vulnerabilidades de las finanzas públicas chilenas, en lo que se refiere a su actual posición, los riesgos de corto y largo plazo y las capacidades de tipo más estructural con que cuenta para enfrentarlos.

2. Riesgo y vulnerabilidad fiscal: definición y taxonomía

a. Qué es el riesgo fiscal

La gestión de las finanzas públicas es una actividad esencialmente intertemporal. La ejecución financiera del estado es en gran parte el resultado de decisiones que se adoptaron en el pasado y, del mismo modo, el impacto sobre las finanzas públicas de muchas de las decisiones legales, financieras y programáticas que se adoptan hoy sólo será totalmente aparente en períodos futuros.

En el Informe de Finanzas Públicas de 2003 (IFP 2003, capítulo V) se mostraba que tres cuartas partes del gasto en el presupuesto en Chile responde a compromisos asumidos en el pasado a través de leyes permanentes y contratos, es necesario para el financiamiento de instituciones autónomas del Poder Ejecutivo, tales como la Contraloría, el Poder Judicial o el Congreso, o responde a avances sociales irreversibles. Así, decisiones legales, contractuales, institucionales y de política adoptadas en el pasado -en algunos casos en décadas anteriores- definen la mayor parte del nivel y estructura del gasto que el estado realiza hoy. Parte importante de la cuarta parte restante debe destinarse a la continuidad de programas que, aunque no estén definidos por leyes permanentes, pueden tener una alta valoración y demanda ciudadana.

Los compromisos estatales no necesariamente establecen niveles precisos de gasto futuro aun cuando correspondan a derechos legalmente establecidos. Los niveles efectivos de gasto dependen muchas veces de variables contingentes y difíciles de predecir, tales como la inflación, las tasas de interés, la demanda por servicios o prestaciones garantizadas o de la ocurrencia de fenómenos puntuales que los gatillan, tales como el cobro de garantías asociadas a eventos específicos o la necesidad de responder a catástrofes naturales. Así, aunque conociendo los principales compromisos involucrados en las leyes, contratos, obligaciones institucionales y compromisos programáticos existentes, es posible proyectar la evolución del gasto, este es siempre un ejercicio incierto.

La capacidad del estado para hacer frente a sus compromisos financieros en cada momento del tiempo también está determinado por estructuras legales, patrimoniales y financieras, que dependen de decisiones anteriores acerca de la estructura tributaria, las políticas comerciales de las empresas públicas y el portafolio de activos del estado, entre otros. Estos flujos también varían año a año en función de una gran cantidad de factores que son en buena parte exógenos a la autoridad fiscal, tales como la evolución de la actividad económica, el rendimiento de distintos activos, el precio internacional de materias primas y la moralidad en el comportamiento tributario de los contribuyentes. Más allá de determinar la capacidad que tendrá el estado para hacer frente a contingencias que impactan en sus niveles de gasto, por tanto, estas estructuras también generan incertidumbre.

El riesgo fiscal se refiere genéricamente, entonces, a la incertidumbre asociada tanto a los flujos de gastos a los que tendrá que hacer frente el estado en el tiempo para honrar sus compromisos y funciones, como a los medios, tanto corrientes como permanentes, de los que dispondrá para hacerlo. Esta definición enmarca el espacio de gestión del riesgo fiscal como el conjunto de acciones "tendientes a asegurar que el gobierno tendrá la capacidad financiera para enfrentar sus obligaciones financieras y desarrollar sus políticas bajo condiciones futuras más o menos probables" (Polackova y Schick, 2002)¹².

b. Evaluación y gestión de compromisos (usos de recursos)

En el desarrollo analítico del concepto de riesgo fiscal y análisis de su gestión se ha identificado cuatro causas histórico-políticas de los crecientes niveles de riesgo que enfrentan las finanzas públicas en los estados modernos: i) el creciente e inestable volumen de los flujos de capital privado; ii) la transformación del estado financista en un estado garante de servicios y proyectos; iii) el potencial oportunismo político de las autoridades y; iv) el posible riesgo moral asociado a garantizar resultados para el sector privado.

¹² Hanna Polackova y Allen Schick, *Government at Risk*, World Bank and Oxford University Press, 2002 Washington DC.

El marco conceptual desarrollado por Polackova (1998)¹³ y aplicado por el Banco Mundial en diversos países¹⁴ concentra el análisis en los efectos sobre las finanzas públicas de los compromisos que el Estado ha ido asumiendo en el tiempo a través de distintas políticas públicas. Estos compromisos (pasivos en la tipología de Polackova) pueden ser explícitos si están establecidos formalmente en leyes o contratos, o implícitos si simplemente son aceptados (o exigidos) como una obligación moral o política del estado. Tanto los compromisos explícitos como implícitos, a su vez, pueden ser directos, cuando su exigibilidad es cierta, o contingentes, cuando ésta depende de algún evento que la gatilla. El cuadro IV.2.1 resume estas características de los compromisos fiscales en una matriz de riesgo fiscal, y presenta ejemplos específicos en las cuatro categorías resultantes.

Esta vinculación entre el nivel y variabilidad de los usos de recursos fiscales en el tiempo y las características y nivel de los compromisos del Estado, sugiere que la evaluación, contabilidad y gestión de compromisos, más allá de los que resultan de pasivos financieros directos, es fundamental para la contención y administración del riesgo fiscal. Polackova, por tanto, sugiere ampliar el análisis de sostenibilidad y solvencia más allá de los indicadores tradicionales de balance presupuestario y deuda. Esto involucra, como ha sido recogido por el Código de Buenas Prácticas Presupuestarias de la OECD y el Código de Mejores Prácticas en Transparencia Fiscal del FMI, reconocer, clasificar y analizar todas las fuentes de riesgo que emanan de compromisos fiscales.

Los requerimientos de información y transparencia asociados se reflejan en la práctica presupuestaria chilena en al menos dos instrumentos, cuyo reporte forma parte permanente de este Informe: i) una proyección financiera de mediano plazo que resume los compromisos de gasto involucrados en la legislación en función de la evolución de las variables demográficas de las cuales dependen, el cumplimiento de los contratos vigentes, el arrastre de programas plurianuales de reforma o inversión y la continuidad de los programas vigentes que no tienen una evaluación negativa, y; ii) la cuantificación de los principales activos líquidos, y pasivos explícitos y contingentes del gobierno central.

Un segundo elemento determinante para la evaluación e información de compromisos es la base contable de la información fiscal. A este respecto, las metodologías tradicionales en base de caja presentan dos claras desventajas respecto de una metodología de registro e información en base devengada: i) el registro de las transacciones en el momento en que se producen los flujos financieros en lugar del momento en que se adquiere el compromiso y; ii) la dificultad para generar a partir de la misma un balance de activos y pasivos (Petrie, 2002)¹⁵. Así, la adopción del marco estadístico y contable MEFP 2001, que se encuentra en proceso en nuestro país (ver capítulo II del IFP 2003), y que se basa en un esquema de registro en base devengada, constituye un importante avance en el adecuado registro de compromisos a nivel del gobierno central en su conjunto.

A partir de 2004, Chile ha adoptado el estándar del MEFP 2001, registrando el gasto en el momento en que devenga e incorporando las operaciones extrapresupuestarias (antes excluidas de la información financiera del gobierno central) de la Ley Reservada del Cobre y el Fondo del Petróleo. Con esto, la información que se presenta en este Informe constituye un mejor instrumento para evaluar la operación financiera y compromisos que ha ido adquiriendo el gobierno central en su conjunto. Igual cosa ocurre con la extensión de estos estándares a la información financiera de las empresas públicas (ver sección II.4). Adicionalmente, dado que la siguiente etapa del proceso de migración a los estándares del MEFP 2001 considera construir balances de apertura y cierre a fines de 2005 se podrá contar con información completa de activos y pasivos explícitos a nivel del gobierno central.

¹³ Hanna Polackova, *Government Contingent Liabilities: a hidden risk to fiscal stability*, World Bank, 1998.

¹⁴ Ver capítulos 8, 9, 10 y 12 en Polackova y Schick (2002), op.cit..

¹⁵ Murrie Petrie, *Accounting and Financial Accountability to Capture Risk*, en Polackova y Schick (2002), op.cit.

Cuadro IV.2.1
Matriz de Riesgo Fiscal
 (Una tipología de variabilidad en los usos)

Pasivos	Directos (Obligación en cualquier caso)	Indirectos o Contingentes (Obligación si ocurre un hecho definido)
	No dependen de si ocurre o no un evento, son ciertos	Difíciles de predecir, dependen de condiciones exógenas o de condiciones endógenas (diseño de un programa de gobierno o también de la calidad y la aplicación de regulación y supervisión)
Explícitos Establecidos por ley o contrato	Deuda soberana externa e interna	Garantías del estado para la deuda y obligaciones no soberanas de niveles inferiores del gobierno y entidades de los sectores público y privado (bancos de desarrollo).
	Préstamos contraídos y valores emitidos por el Gob. Central (este riesgo es más bien global y común a todos los países).	Garantías generales del estado para diversos tipos de préstamo (ej. hipotecarios, para educación, a pequeñas empresas, etc).
	Gastos presupuestarios (son pasivos que se comprometen de acuerdo a las leyes de presupuestos).	Garantías comerciales y cambiarias ofrecidas por el estado.
	Gastos presupuestarios a largo plazo estipulados por la ley (sueldos y pensiones de funcionarios públicos).	Garantías del estado a la inversión privada.
Implícitos No hay ley ni contratos, son esperados por la gente o por presiones políticas, es una obligación "moral" del gobierno.	Futuras pensiones estatales (no pensiones de funcionarios públicos), en caso de no estar contempladas en la ley.	Incumplimiento de los niveles inferiores de gobierno o entidades de los sectores público o privado en el pago de deudas y otras obligaciones no garantizadas.
	Mecanismos de seguridad social, en caso de no estar contempladas en la ley.	Absorción de pasivos de entidades privatizadas.
	Financiamiento de atención médica futura, en caso de no estar contempladas en la ley.	Quiebras de bancos (respaldo adicional al que ofrecen los seguros del estado).
	Futuros costos recurrentes de inversiones públicas.	Quiebras de fondos de pensiones, fondos de empleo o fondos de seguridad social no garantizados. Incumplimiento del Banco Central en sus obligaciones. Rescates a raíz de un cambio de sentido de las corrientes de capital privado. Recuperación ambiental, socorro en caso de catástrofe, financiamiento de gastos militares.

Fuente: Polackova y Schick (2002), pp. 23, cuadro 1.1.

Más allá de la información y manejo que pueda hacer el gobierno de sus compromisos una vez asumidos, la gestión del riesgo supone, además, controlar el volumen y predictibilidad de los compromisos que se van asumiendo. Esto supone incorporar explícitamente el análisis, contabilidad y gestión de compromisos y sostenibilidad financiera al momento del diseño, implementación y ejecución de todos los programas y políticas públicas, ya sea que los compromisos que generan sean explícitos o implícitos, y directos o contingentes. Más allá de los múltiples instrumentos analíticos y financieros utilizados para estos efectos en el diseño y evaluación de programas en el Ministerio de Hacienda (cuyos resultados alimentan la proyección financiera), nuestro marco legislativo incorpora explícitamente este requerimiento en el mandato de que los proyectos de ley que involucren compromisos de gasto deben acompañarse de un Informe Financiero que los detalle (Artículo 13, Título Preliminar, Reglamento de la Cámara de Diputados).

c. Evaluación y gestión de ingresos (fuentes de recursos)

El riesgo fiscal no sólo se refiere a la potencial incertidumbre asociada a los flujos de gasto a los que tendrá que hacer frente el estado sino que también a la potencial variabilidad de los medios de que dispone para enfrentarlos, tanto en términos de sus fuentes corrientes de ingresos como de sus capacidades estructurales para generarlos. Aunque el estado lograra administrar sus compromisos en el tiempo de manera de enfrentar un perfil totalmente predecible y cierto de gasto, aun puede enfrentar riesgos asociados al financiamiento de los mismos en el tiempo, producto tanto de la variabilidad de sus ingresos como de eventuales efectos no anticipados sobre su patrimonio. Así, un análisis comprehensivo de las fuentes de riesgo fiscal no sólo debe considerar las estructuras y dinámicas que generan variabilidad en los usos de recursos (compromisos), sino que también las que determinan la capacidad del estado de hacerles frente.

Así, análogamente a la matriz de riesgo fiscal, Polackova y Schick (2002) proponen una matriz de seguridad fiscal, la que resume las principales fuentes de recursos de que dispone el Estado ante tendencias o variaciones no esperadas en sus compromisos exigibles. Estas fuentes pueden ser explícitas, si el control sobre las mismas proviene de una autoridad legal o constitucional, o implícitas, si el gobierno sólo puede controlarlas indirectamente. Igualmente, pueden ser directas si su acceso es cierto, o contingentes si el acceso depende de la ocurrencia de algún evento futuro. El cuadro IV.2.2 presenta esta matriz.

Cuadro IV.2.2
Matriz de cobertura de los riesgos fiscales
 (Una tipología de fuentes fiscales)

Fuentes de Seguridad Financiera.	Fuentes directas de Seguridad (basado en el stock de activos existentes).	Fuentes contingentes de seguridad (depende de eventos futuros, tales como ingresos generados en el futuro).
Explícitos Basados en los poderes legales del gobierno (propiedad y derecho a subir utilidades).	<ul style="list-style-type: none"> • Recuperación de activos (resultante de ventas de activos financieros de bajo rendimiento como acciones y préstamos). • Privatizaciones de empresas fiscales y otros activos públicos. • Recuperación de activos (resultantes de operaciones de préstamos anteriores). 	<ul style="list-style-type: none"> • Ingresos del gobierno por extracción de recursos y ventas. • Ingresos arancelarios del gobierno. • Ingresos tributarios: <ul style="list-style-type: none"> - Menores gastos tributarios (exclusiones, exenciones y deducciones, que reducen los ingresos tributables). - Menor coparticipación de ingresos (gobiernos subnacionales). - Menores ventas a futuro (comodities a futuro) y compromisos colaterales. • Cobertura de instrumentos y pólizas de seguros adquiridas por el gobierno de instituciones financieras.
Implícitos Basados en control indirecto del gobierno.	<ul style="list-style-type: none"> • Fondos de estabilización y de contingencia. • Riqueza neta positiva del Banco Central. 	<ul style="list-style-type: none"> • Utilidades de empresas del estado. • Líneas de crédito contingente y compromisos de financiamiento de instituciones oficiales. • Excedentes de cuenta corriente en moneda extranjera.

Fuente: Polackova y Schick (2002), pp. 26, cuadro 1.2.

De esta manera, la proyección y programación de los ingresos públicos, incluyendo el análisis de la estructura tributaria y de las prácticas de gestión de activos, es también un componente fundamental de una adecuada gestión de riesgo fiscal.

En lo que se refiere a esta práctica en Chile, la proyección financiera de mediano plazo también incorpora una estimación de los flujos de ingreso esperados dada la estructura tributaria y de cotizaciones provisionales implícita en la actual legislación, y el nivel y composición de los principales activos (reales y financieros) públicos, dada la evolución esperada de las variables sectoriales y macroeconómicas en el período de proyección.

De igual manera, el capítulo IX de este Informe no sólo presenta un análisis y actualización de los pasivos (explícitos y contingentes) del gobierno central sino que también resume la situación de los principales fondos de activos líquidos del gobierno central. La disponibilidad de balances de apertura y de cierre hacia fines del próximo año como parte del proceso de migración de las estadísticas fiscales chilenas a los estándares del MEFP 2001 permitirá una evaluación más global del conjunto de activos de que dispone el gobierno central para enfrentar sus compromisos —incluyendo el stock de activos reales— más allá de los flujos corrientes que se esperan para cada período fiscal o de los activos líquidos de que dispone el gobierno en sus fondos.

El análisis de fuentes fiscales, sin embargo, debe extenderse más allá de la capacidad de generar ingresos. Como se discutía en el IFP de 2003, el estado también puede acomodar variaciones de corto o largo plazo en sus flujos mediante reasignaciones del gasto. La capacidad que tenga la autoridad fiscal para acomodar exigencias de gasto no esperadas o menores ingresos a los esperados mediante reasignaciones dependerá, por su parte, de la rigidez del mismo. Así, la flexibilidad del gasto es una fuente adicional de seguridad, complementaria a las que surgen de la posibilidad de generar nuevos ingresos, cuyo análisis debiera complementar al de los elementos incorporados en la matriz de seguridad.

d. Más allá de los flujos: la fortaleza/vulnerabilidad fiscal como concepto sistémico

Como el análisis precedente sugiere, la posibilidad del estado de cumplir con sus objetivos se vincula con variables de tipo sistémico y estructurales. La fortaleza o vulnerabilidad fiscal, por tanto, se refiere no sólo a la incertidumbre respecto del nivel de compromisos (usos) y de las fuentes para hacerles frente en cada momento del tiempo, sino que, además, al conjunto de instrumentos, prácticas, procedimientos y capacidades políticas, institucionales e instrumentales con que el estado dispone para enfrentar esta incertidumbre y sus eventuales consecuencias.

El análisis de fortaleza/vulnerabilidad fiscal debe orientarse, por tanto, a evaluar la capacidad del estado de cumplir con sus objetivos macrofiscales dada la situación inicial de sus finanzas públicas, los riesgos que enfrenta en el corto y largo plazo, y la fortaleza relativa del conjunto de instituciones, instrumentos y prácticas que ha desarrollado. Este tipo de análisis está implícito en las evaluaciones que desarrolla el FMI a través de sus Informes de Estándares y Códigos (ROSC) fiscales, en los que se contrastan las prácticas de países específicos con las que define su Código de Mejores Prácticas en Transparencia Fiscal, y en los informes presupuestarios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), que contrastan las prácticas presupuestarias de los países con el Código de Buenas Prácticas Presupuestarias de esta institución. En 2003 Chile fue evaluado por ambas instituciones, destacándose en sus informes la fortaleza de nuestras finanzas públicas y prácticas presupuestarias¹⁶.

En términos más cuantitativos, sin embargo, el análisis de vulnerabilidad se encuentra aun en etapas muy tempranas de desarrollo, y no existen metodologías universalmente validadas que permitan comparar a los países en términos de vulnerabilidad fiscal o evaluar su progreso en el tiempo al respecto (Schick, 2002)¹⁷. Hemming y Petrie (2002)¹⁸ han propuesto un camino para comenzar a llenar este vacío metodológico. Reconociendo que la vulnerabilidad (fortaleza) fiscal es un concepto sistémico, proponen un análisis en etapas, que involucra la aplicación de un marco de indicadores cuantitativos para su evaluación, en las siguientes dimensiones: i) la posición fiscal inicial; ii) su sensibilidad de corto plazo; iii) la exposición de las finanzas públicas a tendencias de largo plazo que afecten su sostenibilidad y; iv) ámbitos estructurales relacionados con el gasto y los ingresos públicos, los resultados de la administración fiscal y la efectividad del gobierno en cumplir sus objetivos. El cuadro IV.2.3 presenta las subdimensiones que proponen estos autores para cada una de estas etapas de evaluación.

¹⁶ Estos informes se encuentran disponibles en http://www.dipres.cl/publicaciones/documento_oced.html y http://www.dipres.cl/publicaciones/informe_FMI.html

¹⁷ Allen Schick, Conclusion: Toward a Code of Good Practice on Managing Fiscal Risk, en Polackova y Schick (2002) op.cit.

¹⁸ Richard Hemming y Murray Petrie, A Framework for Assessing Fiscal Vulnerability, en Polackova y Schick (2002), op.cit.

Cuadro IV.2.3 Dimensiones y posibles indicadores de fortaleza/vulnerabilidad fiscal

1. Indicadores de Posición Fiscal

i) posición fiscal inicial; ii) cobertura de la actividad fiscal del gobierno; iii) información del balance; iv) cobertura de pasivos contingentes; v) importancia de actividad cuasi-fiscal.

2. Indicadores de riesgo de corto plazo

i) sensibilidad de los ingresos fiscales a corto plazo a los cambios en las variables macroeconómicas dominantes; ii) estructura de la deuda; iii) variabilidad fuentes de ingreso y programas de gasto; iv) pasivos contingentes no cubiertos; v) otros riesgos del gasto.

3. Indicadores de sostenibilidad de largo plazo

i) dinámica de la deuda; ii) rating de deuda pública o premio de tasa de interés; iii) tendencias demográficas; iv) tasa de agotamiento de recursos naturales.

4. Indicadores Estructurales

Indicadores de gasto: i) proporción no discrecional del gasto o transferencias; ii) gasto militar; iii) brechas en gastos (i.e., seguridad social, salud o infraestructura).

Indicadores de ingresos: i) elasticidad de ingresos; ii) estructura de ingresos tributarios; iii) frecuencia de cambios tributarios; iv) preasignación de ingresos; v) fuentes de ingresos no tributarios.

Indicadores de administración fiscal: i) desviación entre el presupuesto original y su ejecución; ii) planificación fiscal a mediano plazo; iii) retraso en la preparación y revisión de cuentas finales; iv) atrasos entre el pago y devoluciones de impuestos; v) efecto de devoluciones; vi) cobertura del registro de contribuyentes; vii) fiscalización de impuestos.

Indicadores de efectividad: i) resultados en encuestas de eficacia del sector público, ii) corrupción.

Fuente: Dirección de Presupuestos en base a Hemming y Petrie (2002).

Como concluyen los informes citados, nuestro país ha desarrollado en el tiempo altos grados de transparencia y efectividad fiscal, y ha avanzado en la evaluación y reporte de activos, pasivos y riesgos específicos, en la proyección de compromisos fiscales en el mediano plazo (proyección financiera), y en la adecuación de los estándares estadísticos para generar información fiscal relevante y comprehensiva (transición a estándares de MEFP 2001). Estos avances se han complementado con el desarrollo de un extenso modelo de control de gestión ligado al presupuesto (capítulo VIII), el desarrollo de una unidad de gestión de activos en la Dirección de Presupuestos, y en el desarrollo y publicación de estudios específicos respecto de la estructura y rigidez del gasto público (capítulo V, IFP 2003), de los ingresos tributarios (ver capítulo III, IFP 2002), y de la sostenibilidad de largo plazo de nuestras finanzas públicas (capítulo VI, IFP 2003).

Todos estos desarrollos son piezas de un esfuerzo mayor por mejorar los instrumentos disponibles para el análisis y manejo de potenciales fuentes de riesgo fiscal. La siguiente sección busca sistematizar los resultados de este conjunto de esfuerzos en el marco del análisis cuantitativo de vulnerabilidad propuesto por Hemming y Petrie (2002).

3. Fortaleza y vulnerabilidad fiscal en Chile: un set de indicadores cuantitativos

En esta sección se realiza una aplicación de la metodología resumida en el cuadro 3 al análisis cuantitativo de vulnerabilidad fiscal en Chile. Para esto se procede de acuerdo a la metodología en etapas, analizando brevemente la realidad actual chilena en las principales subdimensiones propuestas, identificando indicadores cuantitativos en las mismas cuando ello es posible. El resultado del ejercicio se resume finalmente en una matriz de indicadores cuantitativos de fortaleza/vulnerabilidad fiscal que cubre todas las dimensiones propuestas por Hemming y Petrie (2002).

a. Indicadores de posición fiscal

La posición fiscal indica la medida en que los objetivos macrofiscales de un gobierno se están cumpliendo. Para que sirva efectivamente a una evaluación de riesgo fiscal, el análisis en esta dimensión requiere ir más allá de los flujos y stocks explícitos en al menos dos sentidos: i) se requiere cualificar estos indicadores con información respecto de su calidad, tanto en términos de su cobertura como de la metodología con que se generan y; ii) se requiere complementarla con información respecto de actividades o pasivos potencialmente no incorporados en estas cifras. Para el análisis de vulnerabilidad, por tanto, Hemming y Petrie (2002) sugieren combinar indicadores convencionales de la posición fiscal inicial con indicadores cuantitativos de cobertura de esta información, e indicadores complementarios de obligaciones contingentes y actividad cuasifiscal.

El cuadro I.4.3 (capítulo I) muestra la evolución reciente de algunos indicadores convencionales de posición fiscal. Como muestra este cuadro, el balance del gobierno central en 2004 y 2005 será significativamente positivo. Lo anterior corresponde, como se refleja en las cifras de balance estructural, al resultado de la aplicación durante el período de la regla de política basada en una meta de superávit estructural (cíclicamente ajustado) de 1% del PIB. Esta regla ha permitido la operación de los estabilizadores automáticos del presupuesto implícitos en la sensibilidad de los ingresos tributarios a la actividad económica y de los ingresos del cobre al precio del metal, manteniendo a lo largo del ciclo las condiciones de solvencia implícitas en el superávit estructural de 1% del PIB. Los estabilizadores automáticos alcanzaron un efecto máximo de 1,7% del PIB en 2002, año en que la brecha entre PIB tendencial y PIB efectivo alcanzó a 4% del PIB y el precio de la libra de cobre estuvo 16,2 centavos de dólar bajo su nivel de largo plazo.

La deuda del gobierno central neta de activos financieros, por otra parte, era a junio de 2004 equivalente a 5,9% del PIB. El bajo nivel de deuda del gobierno central es el resultado de una posición fiscal consistentemente superavitaria en la década pasada (con la excepción de 1999) y de la aplicación de la regla de superávit estructural en los últimos cuatro años. Complementariamente a lo anterior, la deuda garantizada por el gobierno central equivalía a 1,8% del PIB en junio de 2004. Así, si se sumara a la deuda directa del gobierno central las obligaciones financieras contingentes que surgen de sus garantías explícitas, las obligaciones financieras exigibles del gobierno central son menores a un 8% del PIB.

Cuadro IV.3.1
Total Pasivos Gobierno Central 2000 - 2004
(Porcentaje del PIB)

	2000	2001	2002	2003	Jun-04
Pasivo Financiero Neto	3,2%	5,8%	7,9%	6,9%	5,9%
Deuda Garantizada	0,9%	0,8%	1,4%	1,4%	1,8%

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Esta información de flujos cubre el 100% del Gobierno Central. Esto es el resultado de la consolidación a partir de 2003, de la información financiera del gobierno central presupuestario (Ley de Presupuestos) con la información de las operaciones extrapresupuestarias de la Ley Reservada del Cobre y del Fondo de Estabilización de Precios del Petróleo. Como parte de la adecuación a los estándares contables del MEFP 2001, por otra parte, las cifras de ingresos y gastos incluyen, además, los giros o depósitos del Fondo de Compensación del Precio del Cobre y los intereses devengados y no pagados por el stock de bonos de reconocimiento¹⁹.

¹⁹ En lo que se refiere a stocks, la única excepción en la cobertura de las cifras de deuda neta son los pasivos y activos financieros administrados por la Fuerzas Armadas con cargo a la Ley Reservada del Cobre. En 2004 el stock de estos pasivos alcanza a alrededor de 0,3% del PIB.

Además de la deuda neta del gobierno central y la deuda garantizada por el mismo, los informes de deuda pública que emite trimestralmente el Ministerio de Hacienda entregan información respecto de la deuda del Banco Central, la deuda de las empresas públicas, y el stock de bonos de reconocimiento vigente. El cuadro IV.3.2 resume esta información a junio de 2004. Como se aprecia en el mismo, los pasivos netos del Banco Central alcanzaban esa fecha a 1,5% del PIB y los pasivos netos de las empresas públicas equivalían a 5,7% del PIB. El stock de bonos de reconocimiento, por otra parte, equivalía a 14,7% del PIB.

Cuadro IV.3.2
Pasivos Financieros del Banco Central y Empresas Públicas y Bonos de Reconocimiento
(Porcentajes del PIB)

	2000	2001	2002	2003	Jun-04
Deuda Neta Banco Central (incluye deuda subordinada)	5,8%	2,6%	-0,5%	2,4%	1,5%
Deuda Neta Empresas Públicas	4,6%	4,9%	5,9%	6,3%	5,7%
Stock de Bonos de Reconocimiento (a)	19,7%	18,6%	17,5%	16,2%	14,7%

(a) El valor actualizado o valor stock de los bonos de reconocimiento es la sumatoria del valor nominal reajustado más los intereses capitalizados de todos los bonos emitidos y no pagados a una determinada fecha.

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Las principales fuentes de pasivos contingentes del gobierno central, por otra parte, son la garantía estatal de pensión mínima y las garantías asociadas a concesiones en infraestructura. La estructura de estos pasivos contingentes y metodología de proyección de los flujos futuros asociados a los mismos se discuten en la capítulo IX de este Informe. El cuadro IV.3.3 muestra la proyección de gasto asociado a estos pasivos contingentes en algunos años seleccionados hasta el 2020. Como se aprecia en este cuadro, los flujos futuros esperados asociados a los mismos se gatillan en forma gradual a través del tiempo y, si se supone que en los próximos quince años el PIB se expande a su actual tasa de crecimiento tendencial, estos alcanzan un valor de 0,17% del PIB en 2020.

Cuadro IV.3.3
Gasto proyectado en Garantías por
Concesiones y Garantía de Pensión Mínima: 2005-2020
(Millones de pesos de 2005)

Año	Total gasto en Concesiones	Gasto Garantía Estatal en Pensión Mínima	Total	% del PIB
2005	1.854	46.761	48.615	0,1
2010	7.730	84.941	92.671	0,1
2015	8.196	133.746	141.942	0,2
2020	14.497	195.092	209.589	0,2

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Aunque no se han desarrollado provisiones específicas para enfrentar estos flujos futuros, la meta de generar un balance estructural de 1% del PIB involucra una provisión agregada para enfrentar el conjunto de riesgos de largo plazo asociados a contingencias o tendencias adversas sobre las finanzas públicas, tanto en los ingresos como en los gastos, que más que compensa cualquier demanda contingente que pudiera preverse por estas obligaciones.

En lo que se refiere a actividades cuasifiscales, en Chile éstas son muy limitadas y se encuentran íntegramente financiadas a través de transferencias legisladas en el presupuesto del gobierno central. Su efecto financiero, por tanto, se encuentra reflejado en los indicadores del gobierno central. Desde 1990, por otra parte, el Banco Central es autónomo, tiene prohibido por ley extender crédito o garantías al gobierno o empresas públicas y no realiza actividades cuasifiscales de ningún tipo. Aun contiene entre sus activos, sin embargo, los bonos que el gobierno le traspasó para compensarlo por el impacto del rescate que realizó a comienzos de los ochenta del sistema financiero²⁰.

b. Riesgo de corto plazo

Más allá de la fortaleza o vulnerabilidad que denote la posición fiscal inicial, esta posición está sometida a riesgos en el corto plazo asociados a la sensibilidad de los ingresos y gastos a variaciones en el escenario macroeconómico, y a la posibilidad de que se requiera enfrentar gastos durante el año fiscal que no han sido adecuadamente presupuestados ni provisionados. Una segunda etapa en el análisis propuesto por Hemming y Petrie, por tanto, se relaciona con la vulnerabilidad de la posición fiscal a riesgos de corto plazo.

Los principales riesgos macroeconómicos que enfrenta la economía chilena para el próximo año se refieren al efecto que pudiera tener la mantención del precio del petróleo en sus niveles actuales, lo que podría desacelerar la tasa de crecimiento de nuestros socios comerciales. Dado que bajo la regla de superávit estructural el gasto se expande a la tasa de crecimiento de los ingresos estructurales del gobierno central, el impacto de una evolución negativa de estas variables sobre el crecimiento de la economía reduciría los ingresos efectivos y el balance devengado pero no el balance estructural.

Así, suponiendo que crecimiento de la economía en 2005 se desacelerara de manera tal de ampliar la brecha entre PIB efectivo y PIB tendencial a 4,5% del PIB, y el precio del cobre cayera a 85 centavos de dólar, el efecto de este improbable marco macroeconómico sobre las finanzas públicas sería equivalente al que muestra el cuadro 4 para 2003. Como se aprecia en el mismo, esto involucraría una suma de efectos cíclicos negativos sobre los ingresos de alrededor de 1,2% del PIB, reduciendo el balance devengado del gobierno central en una magnitud equivalente, y manteniéndose el balance estructural en 1% del PIB.

Dentro del riesgo de corto plazo que enfrentan las finanzas públicas se encuentran también los efectos que pudiera tener en el servicio de la deuda pública, movimientos bruscos en las paridades de las monedas en que está denominada o en las tasas de interés. El cuadro IV.3.4 muestra la composición de la deuda del gobierno central por monedas.

Cuadro IV.3.4
Composición de la Deuda según Moneda
Junio de 2004

Moneda	Jun-04
Dólar	85,2%
Euro	4,1%
Unidad de Fomento	9,9%
Otro	0,8%

Fuente: Dirección de Presupuestos.

²⁰ Dado que el gobierno tiene la opción de capitalizar parte de los intereses que estos devengan, éstos pueden afectar los flujos anuales y balance de caja del Banco Central. Sin embargo, dado el bajo nivel actual de la tasa de referencia (Libor) este efecto es hoy inexistente.

Como se observa en este cuadro, un 85,2% de la deuda del gobierno central en junio de 2004 se encontraba denominada en dólares de los Estados Unidos, un 4,1% se encontraba denominada en euros y casi un 10% en unidades de fomento (moneda nacional reajutable por inflación). Considerando el stock de deuda (y su costo promedio) y el stock de activos líquidos (y su rendimiento), ante una devaluación de 10% real del peso, el gasto anual en intereses, neto del mayor rendimiento de los activos en moneda extranjera, aumentaría en \$16.980 millones, equivalente a un 0,15% del gasto total del gobierno central en 2004.

En lo que se refiere al riesgo de tasa, un 38,1% del stock de la deuda a junio de 2004 se encontraba emitida a tasa fija y el resto a tasa variable. Así, un aumento de 100 puntos base de la tasa interés de mercado, que se expresara en un efecto equivalente en el costo de la deuda variable, elevaría el gasto en intereses de la deuda –neto del mayor rendimiento de los activos líquidos– en \$20.513 millones, un 0,2% del gasto total en 2004 (cuadro IV.3.5). De esta manera, el bajo nivel de endeudamiento neto del gobierno central (más que la diversificación de monedas y participación de deuda a tasa fija), hace que el riesgo de monedas y de tasas sea marginal en términos de su potencial impacto en el gasto total.

Cuadro IV.3.5
Riesgo Cambiario y de Tasas sobre Deuda Neta
Gobierno Central 2004

Shock		MM \$ 2004	% de Gasto Total
Devaluación (1) 10%	Activos	5.153	0,1
	Deuda	22.134	0,2
	Deuda Neta	16.980	0,2
Aumento 100 puntos base tasa de interés	Activos	24.071	0,2
	Deuda	44.584	0,4
	Deuda Neta	20.513	0,2

(1) Considera una devaluación de la misma magnitud para dólar y euro.

Fuente: Dirección de Presupuestos.

En lo que se refiere a los riesgos de corto plazo asociados a los ingresos no tributarios, entre 2000 y 2004 un 24,5% de los ingresos del gobierno central han provenído de fuentes distintas a la recaudación tributaria. En lo que se refiere al impacto que su variabilidad puede tener sobre las finanzas públicas destaca fundamentalmente el efecto potencial de los ingresos del cobre, los que están sujetos a una fuerte variabilidad en función del precio internacional del metal. Así, como muestra el cuadro VI.3.6, entre 2000 y 2004 los ingresos brutos del cobre fluctuaron entre 0,8% del PIB en 2001 y 5,2% del PIB en 2004.

Cuadro IV. 3.6
Ingresos del Cobre
2000-2005(p)

Ingresos Cobre Gobierno (% del PIB)	2000	2001	2002	2003	2004 proy.	2005(p)
Ingresos Brutos	1,7	0,8	0,7	1,3	5,2	3,4
Giros / Depositos al FCC	0,3	1	0,9	0,3	-2,1	-0,7
Ingresos Netos	2	1,8	1,6	1,6	3,1	2,7

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Esta variabilidad en los ingresos devengados provenientes del cobre, sin embargo, ha sido neutralizada desde fines de los ochenta por un instrumento diseñado precisamente para este objetivo: el Fondo de Compensación del Precio del Cobre (FCC). Este fondo, como también muestra el cuadro IV.3.6, ha acumulado durante el período los ingresos que provienen de un precio mayor al de largo plazo y ha financiado giros durante los períodos en que la relación de precios ha sido inversa. De esta manera, los recursos disponibles para gasto a partir del cobre (ingresos netos) han mostrado una mucho mayor estabilidad entre 2000 y 2004, fluctuando entre mínimos de 2% y máximos de 3,1% del PIB en el período.

c. Sostenibilidad de largo plazo

Más allá del impacto que puedan tener contingencias de corto plazo en la capacidad financiera del gobierno, la vulnerabilidad de las finanzas públicas también tiene una dimensión de largo plazo, asociada a (i) la dinámica de los agregados fiscales en el tiempo y su impacto en la trayectoria de la deuda pública; (ii) el efecto que el análisis de sostenibilidad que realiza el mercado pueda tener sobre el costo de financiamiento del gobierno y; (iii) tendencias demográficas o de utilización de recursos no-renovables que pudieran afectar los perfiles de gasto o de ingresos del sector público en el largo plazo.

El análisis de sostenibilidad de la deuda en Chile también debe considerar el marco macrofiscal en que se desarrolla la política fiscal. En el IFP de 2003 se presentó un análisis de sostenibilidad de la deuda en que se evaluaba la trayectoria de la deuda del gobierno central como porcentaje del PIB en escenarios macroeconómicos futuros alternativos, incluyendo un escenario de riesgo extremo que reproducía hacia adelante las extremadamente turbulentas condiciones macroeconómicas de la economía chilena en el período 1970-1996. De mantenerse en operación la regla de superávit estructural, estas simulaciones muestran, como señala el cuadro IV.3.7 que la deuda neta del gobierno central se extinguiría en todos los escenarios evaluados en un plazo máximo de 25 años, y la relación de deuda neta a PIB no superaría en ningún momento el 25%.

Cuadro IV.3.7
Escenarios Dinámica de la Deuda

	Año en que se extingue la deuda	Mayor nivel deuda / PIB
Escenario Base	2010	10,8%
Escenario de Riesgo	2030	25,3%

Fuente: Crispi y Vega, "Sostenibilidad y regla fiscal: Análisis e indicadores para Chile". Estudios de Finanzas Públicas, diciembre 2003.

También existen indicadores de la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas que surgen de evaluaciones de mercado de las mismas. Así, tanto el análisis que hacen de las obligaciones financieras del gobierno las clasificadoras financieras especializadas como el premio por riesgo que se exige a la deuda del gobierno, entregan información respecto de la percepción del mercado de la sostenibilidad fiscal. El cuadro IV.3.8 muestra la evolución reciente de la clasificación de *Moody's*, *Standard&Poors* y *Fitch* de la deuda soberana chilena, y el cuadro IV.3.10 muestra la evolución del spread de mercado de los bonos soberanos chilenos respecto de la tasa del tesoro estadounidense, y la compara con el mismo indicador para el promedio de los instrumentos soberanos de América Latina.

Cuadro IV.3.8
Clasificación de Riesgo, Clasificadoras Privadas

Clasificación de Riesgo para Chile																
Entidad Clasificadora	Deuda de Largo Plazo						Deuda de Corto Plazo									
	Moneda Extranjera			Divisa Local			Moneda Extranjera			Divisa Local						
Moody's	Baa1			A1			P-2									
S&P	A			AA			A-1									A-1+
Fitch	A-			A+			F1									

Nota: Escala de clasificación de riesgo

	Largo Plazo									Corto Plazo							
MOODY'S	Aaa	Aa1	Aa2	Aa3	A1	A2	A3	Baa1	Baa2	Baa3	P-1	P-2	P-3	NP	WR		
S&P	AAA	AA+	AA	AA-	A+	A	A-	BBB+	BBB	BBB-	A-1+	A-1	A-2	A-3	B	C	R SD y D
FITCH	AAA	AA+	AA	AA-	A+	A	A-	BBB+	BBB	BBB-	F1+	F1	F2	F3	B	C	D

Fuente: Bloomberg.

Cuadro IV.3.9
Spreads Soberanos: Chile y América Latina (EMBI) 2000-2003
(Puntos base)

	2000	2001	2002	2003	2004 (1)
EMBI	752,2	838,0	771,8	561,5	451,2
Riesgo Chile	197,2	192,2	176,6	126,2	85,7

(1) Corresponde al promedio anual hasta el día 5 de octubre.

Fuente: Bloomberg.

Así, en todas las clasificaciones de riesgo privadas, tanto para deuda de largo como corto plazo, Chile es actualmente el país latinoamericano mejor evaluado, y el spread sobre la rentabilidad de un bono del Tesoro de EE.UU. que exigía el mercado el 5 de octubre de 2004 a los instrumentos de deuda soberana chilena era de 85,7 puntos base, 365,5 puntos base por debajo del promedio de la región. Lo anterior refleja en indicadores de mercado la confianza que analistas e inversionistas privados mantienen en la sostenibilidad de la política fiscal chilena.

Una fuente potencial adicional de presión sobre las finanzas públicas en el mediano plazo tiene que ver con la demografía, a través de la evolución diferenciada de la población beneficiaria de distintas prestaciones públicas. Dada la estructura del gasto público en Chile, estas potenciales presiones sobre el gasto pueden relacionarse con el efecto de la demografía sobre el gasto en educación y su efecto sobre el componente de tipo más asistencial de la seguridad social (pensiones asistenciales y pensiones mínimas).

Como muestra el cuadro IV.3.10, las tasas de crecimiento para los segmentos de población en edad escolar y en edad de seguir estudios superiores se reducen fuertemente en los próximos quince años, por lo que la demografía no parece constituir un factor de riesgo futuro respecto de la demanda por gasto en educación.

La evolución de la población en edad de jubilar muestra una leve aceleración en el período. Esta tendencia demográfica debe evaluarse en conjunto con el efecto que provocará en las finanzas públicas el avance de la transición desde el antiguo sistema de reparto al sistema de capitalización, que inauguró la reforma de 1981. El aumento del gasto en pensiones mínimas implícito en esta tendencia demográfica —ya incorporado en la proyección de gasto de las mismas (cuadro IV.3.3)- será menor al impacto de otros elementos positivos para las finanzas públicas de esta transición, como la disminución del déficit operacional del Instituto de Normalización Previsional (INP).

Sin embargo, aunque el déficit del sistema de pensiones en su conjunto tiene una tendencia decreciente en los próximos 15 años, esta dependerá, entre otros factores, del grado y calidad de la cobertura (beneficios) que otorgue el nuevo sistema previsional en el largo plazo. En este contexto, los compromisos fiscales contingentes asociados a la demanda futura por pensiones mínimas y asistenciales hacen necesario evaluar alternativas de gestión del mismo, incluyendo el establecimiento de un Fondo de Reservas Provisionales para enfrentarlo (ver sección III.6.4. del Estado de la Hacienda Pública, 2004).

Cuadro IV.3.10
Tasa de Crecimiento Promedio Anual Población
Usuaría de Educación y de Pensiones: 2001-2020

Tramos de Edad	2001-2005	2006-2010	2011-2015	2016-2020
5 a 19 años	0,4	-0,3	-0,2	0,1
20 a 24 años	1,1	2,1	0,6	-0,3
65 ó más años	2,7	3,3	3,3	3,6

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas.

La importancia de los ingresos del cobre dentro de los ingresos fiscales, por otra parte, impone la obligación de evaluar el potencial agotamiento de las reservas disponibles del metal como una fuente de riesgo fiscal de largo plazo. A pesar de ser éste un recurso esencialmente no renovable, sus reservas económicamente explotables en cada momento del tiempo varían de acuerdo a nuevos descubrimientos e innovaciones tecnológicas. Así, como muestra el cuadro IV.3.11, las reservas económicamente explotables de cobre en 2003 superaban a las conocidas en 1997. Sin considerar eventuales descubrimientos o cambios tecnológicos futuros que pudieran incrementarlas, a la actual tasa de explotación, las reservas conocidas en 2003 no se agotarán antes del año 2026.

Cuadro IV.3.11
Estimación de reservas de Cobre

	1997	2003
Reservas de Cobre* (millones de toneladas métricas)	88	150

*Reservas se refiere a aquellas que son económicamente explotables o factibles de explotar.

Nota: Se estima que de mantenerse el patrón de explotación actual las reservas durarían hasta el año 2026.

Fuente: Cochilco.

d. Vulnerabilidad estructural

i. Estructura del gasto

La rigidez del gasto público tiene relación directa con la capacidad de la autoridad fiscal para enfrentar contingencias en base a reasignaciones entre distintas partidas de gasto. El cuadro IV.3.12 muestra algunos indicadores de rigidez en la estructura del presupuesto público de 2003. Como se aprecia en este cuadro, un 45% del gasto en 2003 estaba determinado por leyes permanentes y contratos, haciéndolo sumamente rígido en el corto plazo, y un 32% adicional correspondía al arrastre proveniente de inversiones o políticas sociales difícilmente reversibles sin un alto costo social, con lo que un 76% del gasto era para todos los efectos legales y prácticos no reasignable en el corto plazo. Así, el espacio para acomodar reasignaciones está limitado al 24% restante, dentro del cual hay componentes con distinto grado de rigidez.

Cuadro IV.3.12
Gasto según Grados de Rigidez

	2003
Gastos Rígidos / Gasto Total	76%
Rígidos por ley o contratos / Gasto Total	45%
Rígidos arrastre y políticas sociales irreversibles / Gasto Total	32%
Gastos racionalizables / Gastos Rígidos	29%

Fuente: IFP 2003, Dirección de Presupuestos.

El mismo cuadro, sin embargo, muestra que el grado de rigidez es siempre relativo al plazo de análisis. Lo anterior se refleja en que un 29% de los componentes del gasto rígido en el presupuesto de 2003 eran racionalizables en el mediano plazo, ya sea a través de cambios legales que mejoraran su eficiencia o la reprogramación en el tiempo de reformas y programas plurianuales. Así, aunque una proporción importante del gasto sea rígido en el corto plazo, una adecuada programación de mediano plazo permitiría modificar los niveles o patrones de crecimiento de algunos componentes del mismo²¹.

²¹ El paquete de reformas legales enviadas a fines del año 2003 al Congreso destinadas a racionalizar el gasto en subsidios de incapacidad laboral, previsión de las Fuerzas Armadas y la utilización de la franquicia tributaria de capacitación constituyen esfuerzos precisamente en este sentido. A la fecha, sin embargo, sólo el proyecto de nacionalización de la franquicia tributaria de capacitación se ha convertido en ley.

En lo que se refiere a potenciales rigideces y tendencias expansivas del gasto producto de la existencia de brechas en servicios públicos importantes, el cuadro IV.3.13 muestra la evolución del gasto público por beneficiario potencial en los últimos quince años en salud, educación y defensa (población total en salud, población entre 5 y 24 años en educación y población total en defensa). Como muestra este cuadro, el gasto per cápita en salud crecerá en un 185% entre 1990 y 2005, en educación crecerá en un 229% y el gasto per cápita en defensa se reducirá en un 17% entre ambos años.

Así, a pesar de que siempre existirán demandas ciudadanas insatisfechas en estos ámbitos, las brechas heredadas de los ajustes en la década de los ochenta al financiamiento público de la educación y la salud, han sido fuertemente reducidas. El gasto en defensa, por otra parte, ha demostrado una gran capacidad de ajuste durante los últimos quince años, reduciendo su participación en el gasto total desde 11,1% en 1990 a un 5,6% en 2005, nivel que resulta más adecuado para las necesidades de seguridad de nuestro país.

Cuadro IV.3.13
Gasto por beneficiario en Salud, Educación y Defensa
años seleccionados

	1990		1995		2000		2005p	
	Indice Per Cápita	% del gasto total						
Salud	100	9,1	171,7	12,2	224,1	12,8	284,8	15,0
Educación	100	11,1	160,2	13,5	252,6	16,7	328,7	19,5
Defensa	100	11,1	88,3	7,7	108,3	7,6	87,0	5,6

p: Presupuesto.

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Una perspectiva complementaria respecto de la incertidumbre de corto plazo en el gasto se obtiene de observar el tamaño relativo de la provisión para financiar gastos que resulten de legislación que entre en efecto con posterioridad a la aprobación de la Ley de Presupuestos u otras contingencias. Una provisión pequeña en relación al gasto total de la Ley de Presupuestos indica un bajo nivel de incertidumbre respecto de futuros compromisos y/o una buena capacidad de gestionar reasignaciones entre partidas dentro del año para financiar contingencias. La provisión para financiamientos comprometidos en la Ley de Presupuestos ha venido disminuyendo consistentemente desde comienzos de los noventa, desde niveles de 9,5% del gasto total en 1990 a un 1,9% del total en el presupuesto de 2004.

ii. Estructura de ingresos

En lo que se refiere a la estructura de los ingresos tributarios, para evaluar la vulnerabilidad del sector público interesa tanto su sensibilidad al crecimiento económico como la estructura impositiva que sustenta la recaudación tributaria agregada. Como se discute en el capítulo VII de este Informe, estimaciones de la elasticidad de los ingresos tributarios con respecto a la actividad económica de diversas fuentes coinciden en que esta es mayor a la unidad, tanto en el corto como largo plazo. Lo anterior asegura que, en ausencia de cambios en la legislación, la recaudación tributaria debiera mantenerse relativamente estable como porcentaje del PIB en el tiempo.

En términos de la estructura de los ingresos tributarios, por otra parte, el cuadro IV.3.15 confirma la existencia de una base tributaria relativamente bien diversificada, y progresivamente eficiente en términos de su efecto sobre el crecimiento económico. En efecto, el impuesto que concentra la mayor participación en la recaudación agregada, con alrededor de la mitad del total en 2004, es el IVA, impuesto no distorsionador de la asignación de recursos y cuya aplicación en Chile prácticamente no tiene excepciones. Le siguen en importancia los impuestos a la renta (26,2% de la recaudación en 2004) y los impuestos a productos específicos (9%). En términos dinámicos, por otra parte, destaca la cada vez menor participación en la recaudación de impuestos al comercio exterior (1,6% en 2004) producto de la creciente integración comercial del país.

La relativa estabilidad de la carga tributaria como un todo, por otra parte, es señal de una legislación tributaria relativamente estable en términos globales. En efecto, a pesar de que en estos años se han sucedido una serie de modificaciones tributarias en las bases y tasas de distintos impuestos, los cambios a este respecto han sido más bien graduales (ver cuadro VII.2.2.). En lo que se refiere a la flexibilidad de que dispone la autoridad fiscal para su aplicación al gasto o ahorro, por otra parte, es importante consignar que la Constitución prohíbe expresamente la afectación de fuentes de ingresos a usos específicos (Artículo 20).²²

Cuadro IV.3.14
Ingresos Tributarios Totales Gobierno Central Varios Años
(Millones de pesos de 2004 y porcentajes)

	1990		1995		2000		2004	
	MM \$ 2004	%						
A la Renta	644.847	17,7%	1.416.025	22,7%	1.822.845	24,9%	2.307.934	26,2%
IVA	1.762.113	29,4%	3.019.065	34,6%	3.538.429	36,5%	4.499.108	36,0%
A Productos Específicos	481.966	8,0%	681.693	7,8%	1.013.888	10,5%	1.120.877	9,0%
A los Actos Jurídicos	124.379	2,1%	219.992	2,5%	265.863	2,7%	389.944	3,1%
Al Comercio Exterior	603.307	10,1%	759.733	8,7%	605.473	6,2%	194.575	1,6%
Otros	26.685	0,4%	151.759	1,7%	67.862	0,7%	307.631	2,5%
Total	3.643.298	100%	6.248.268	100%	7.314.359	100%	8.820.069	100%

Fuente: Dirección de Presupuestos.

iii. Administración fiscal

La administración fiscal en Chile está enmarcada en la Ley de Presupuestos, la que impone un límite absoluto al gasto durante el año pero no un límite inferior al mismo. El resultado de lo anterior en la ejecución presupuestaria en años recientes puede observarse en el cuadro IV.3.15, que muestra la ejecución del presupuesto en relación a la Ley de Presupuestos de cada año y sus estándares históricos de ejecución. Así, en ningún año del período 2000-2003 el gasto ejecutado superó al autorizado por la Ley de Presupuestos y sólo en 2002 se desvió significativamente de su patrón de ejecución histórico. Más que vulnerabilidad, este caso particular señala fortaleza fiscal, al indicar la capacidad que entregan los instrumentos de administración fiscal para rebajar el gasto cuando esto es requerido para cumplir con las metas de política fiscal ante caídas en los ingresos presupuestados.

Cuadro IV.3.15
Gasto Gobierno Central, Presupuesto Inicial y Ejecución Anual
2000 - 2003
(Millones de pesos de 2002)

Año	Presupuesto Inicial	Presupuesto Inicial ajustado por ejecución histórica (1)	Gasto Total Ejecutado (2)	(2)/(1)
2000	9.704.558	9.613.335	9.621.337	100,1%
2001	10.338.129	10.240.951	10.162.985	99,2%
2002	11.210.188	11.104.812	10.494.138	94,5%
2003	11.000.125	10.896.724	10.813.507	99,2%

(1) Para este ajuste se utilizó el porcentaje de ejecución promedio del gasto total excluyendo el servicio de la deuda entre 1998 y 2002.

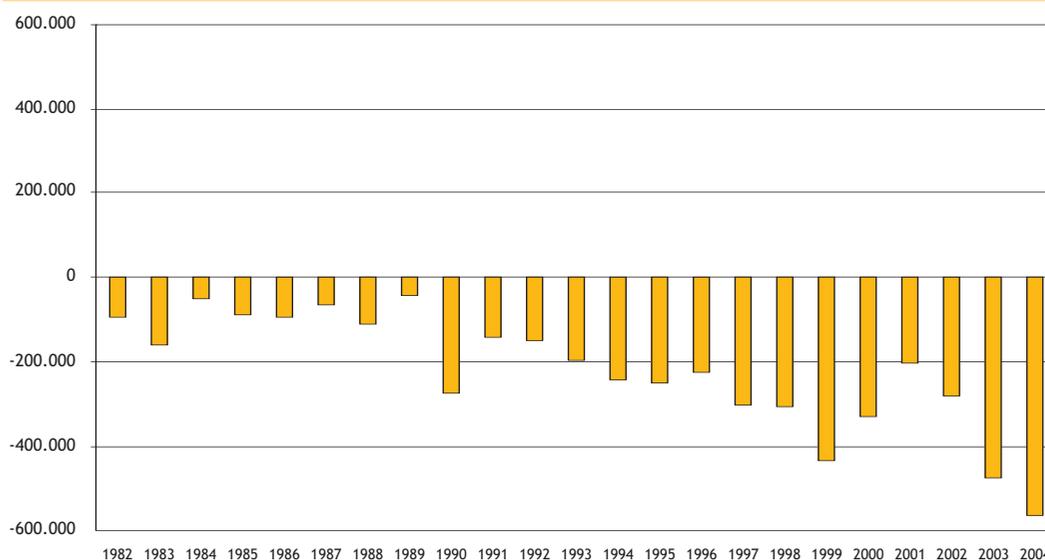
Fuente: Dirección de Presupuestos.

²² La única excepción a esta norma son los ingresos que se canalizan directamente a las Fuerzas Armadas a través de la Ley Reservada del Cobre. Entre 2003 y 2005 estos últimos constituirán un 2,4% de los ingresos totales del gobierno central.

En lo que se refiere a la oportunidad en la generación y entrega de información fiscal, desde 2003 la Dirección de Presupuestos entrega públicamente la ejecución mensual del gobierno central exactamente seis semanas después del cierre de cada mes. La información de deuda pública, por otra parte, se entrega públicamente con un trimestre de rezago.

Respecto de la administración tributaria, por otra parte, existe un cierto grado de incertidumbre adicional en la recaudación efectiva de cada año por efecto del sistema de pago de los impuestos a la renta, los que involucran la consolidación de todos los créditos y débitos tributarios por contribuyente en abril del año siguiente al año en que devengaron. Como muestra el gráfico, esta consolidación anual (Operación Renta) ha resultado crecientemente negativa para el fisco en años recientes producto fundamentalmente de un aumento en la acumulación de créditos tributarios por parte de los contribuyentes.

Gráfico IV.3.1
Operación Renta
(Millones de pesos 2004)



Fuente: Dirección de Presupuestos.

Así, aunque el impacto financiero de la Operación Renta en 2004 aun equivale a menos de un 6,5% de la recaudación tributaria total del año, el crecimiento y aumento en la variabilidad de este impacto en los últimos años ha introducido un elemento de riesgo sobre la recaudación anual que requiere ser estudiado y gestionado adecuadamente.

iv. Efectividad del gobierno

La efectividad y eficiencia con que el gobierno aplica los recursos públicos al logro de sus objetivos es una dimensión adicional que indica la fortaleza o vulnerabilidad de las finanzas públicas. En la medida en que parte importante de los recursos se filtran hacia grupos distintos al objetivo de las políticas públicas, ya sea por corrupción o ineficiencia en su ejecución, o los programas y prestaciones que estos financian no logran sus objetivos, la política fiscal se hace más vulnerable.

A este respecto, los índices de corrupción son un indicador particularmente significativo de la eventual capacidad del Estado para lograr sus objetivos. El cuadro IV.3.16 muestra el índice de percepción de (baja) corrupción de *Transparency Intertacional* para Chile, el promedio de América Latina, el promedio de los países de la OCDE y el promedio de la muestra de 133 países para los cuales se elabora este indicador. En 2003 Chile se ubicaba en el lugar 20 entre los 133 países y el valor de su índice (7,4) se encontraba prácticamente al nivel promedio de los países de la OCDE (7,6). El promedio de América Latina como un todo (3,4), en cambio, aparecía por debajo de la media de la muestra total (4,2)

Cuadro IV.3.16
Indicadores de Corrupción
Índice de Percepción de Corrupción (IPC) 2003

	Índice
Chile	7,4
Latinoamérica y el Caribe	3,4
OCDE	7,6
Total de 133 países	4,2

Nota: Chile ocupa el lugar 20 entre los 133 países medidos y es el primer país en el ranking a nivel de LAC.
Fuente: Transparency International.

En lo que se refiere a la efectividad en la aplicación de los recursos, por otra parte, el desarrollo de un extenso sistema de control de gestión vinculado al presupuesto ha permitido controlar y evaluar con una batería de instrumentos complementarios (ver capítulo VIII) la efectividad de cientos de programas e instituciones en los últimos años, proveyendo de valiosa información de efectividad y eficiencia a nivel de programas e instituciones al proceso presupuestario. Dado lo original de este desarrollo, sin embargo, no es posible construir indicadores agregados para este esfuerzo que pudieran incorporarse a una matriz aplicable a otros países. A pesar de lo anterior, es significativo consignar que más de un 60% del gasto evaluable a través de este sistema, ha sido evaluado a través de alguno de sus componentes en los últimos años.

4. Resumen cuantitativo de fortalezas y debilidades

El resultado del ejercicio desarrollado en las secciones anteriores puede sintetizarse en la matriz de indicadores de fortaleza/vulnerabilidad fiscal que se presenta a continuación. Sin ser exhaustivo, este cuadro recoge el análisis de las secciones anteriores y lo traduce en 34 indicadores cuantitativos para Chile, distribuidos en las siete dimensiones del cuadro IV.4.1.

El ejercicio que se ha reportado en esta sección es fundamentalmente experimental y resulta probablemente más valioso en su proceso de elaboración que por su resultado final, expresado en la matriz que se presenta más abajo. En su forma actual, este instrumento no es mucho más que un *checklist* para evaluar fortalezas y debilidades relativas en distintos ámbitos. Siendo éste el primer ejercicio de este tipo para nuestro país y en la ausencia de ejercicios similares para otros países, no se dispone de puntos de referencia (*benchmarks*) contra los cuales comparar el conjunto de indicadores resultantes. Para ampliar la utilidad de este ejercicio cuantitativo se requerirá, por tanto, continuarlo en el tiempo, ampliar su cobertura a otros países, y eventualmente explorar la posibilidad de elaborar un índice de vulnerabilidad fiscal en base a un conjunto de indicadores estándar (donde la asignación de ponderaciones puede ser un ejercicio particularmente complejo).

En cualquier caso, y más allá de lo que se pueda avanzar en el análisis cuantitativo de vulnerabilidad fiscal, éste siempre deberá complementarse con un análisis cualitativo que permita una interpretación económica de los indicadores resultantes y de su relación con el marco más amplio de política económica, y que vincule los resultados que reflejan los mismos en distintas dimensiones de la vulnerabilidad fiscal. En este mismo sentido, el análisis cuantitativo de vulnerabilidad fiscal probablemente requiera complementarse con indicadores de contexto que sitúen la política fiscal en el marco más global en que se encuentra, tanto en lo que se refiere a la política económica en su conjunto como a la institucionalidad política en la que se inserta.

Cuadro IV.4.1
Resumen de Indicadores
Fortaleza/Vulnerabilidad Fiscal: Chile 2004

Dimensión	Indicador
Posición Inicial	
1. Balance devengado GC (% del PIB)	1,9%
2. Balance estructural GC (% del PIB)	1,0%
3. Deuda neta GC (% del PIB)	5,9%
4. Deuda garantizada GC (% del PIB)	1,8%
5. Cobertura de la información (% del gasto del GC)	100%
6. Deuda Neta Empresas Públicas (% del PIB)	5,7%
7. Deuda Neta Banco Central (% del PIB)	1,5%
8. Stock Bonos de Reconocimiento (% del PIB)	14,7%
9. Gasto anual máximo proyectado pasivos contingentes GC (% del PIB)	0,2%
10. Actividad cuasifiscal no incluida en información GC (% del gasto total)	0,0%
Riesgo de corto plazo	
11. Efecto sobre el balance del GC de escenario de riesgo (% del PIB)	1,2%
12. Efecto sobre gastos financieros netos de devaluación de 10% (% del gasto GC)	0,2%
13. Efecto sobre gastos financieros netos de aumento de 100 puntos base (% del gasto GC)	0,2%
14. Efecto en ingresos disponibles de caída de 10% precio del cobre (% de ingresos GC)	0,0%
Riesgo de largo plazo	
15. Deuda máxima en proyección escenario de riesgo (% del PIB)	25,3%
16. Clasificación deuda L/P Moody's	Baa1
17. Clasificación deuda L/P S&P	A
18. Clasificación deuda L/P Fitch	A-
19. Spread soberano sobre Tesoro E.E.U.U. (puntos base)	85,7
20. Tasa de crecimiento anual población escolar próximos 15 años (%)	-0,1%
21. Tasa de crecimiento anual población educación superior próximos 15 años (%)	0,8%
22. Tasa de crecimiento anual población mayor de 65 años próximos 15 años (%)	3,4%
23. Duración de reservas de cobre conocidas a actual tasa de explotación (años)	22
Estructura del gasto	
24. Gasto definido por leyes permanentes GC (% del total)	45,0%
25. Gasto en Defensa GC (% del gasto GC)	5,7%
26. Gasto Social GC (% del gasto GC)	67,4%
27. Provisión presupuestaria (% del gasto GC)	1,9%
Estructura de los ingresos	
28. Elasticidad ingreso recaudación tributaria	1,07
29. Ingresos afectados GC (% de ingresos GC)	0,03%
Administración Fiscal	
30. Desviación entre presupuesto inicial y ejecución del gasto (% presupuestos inicial)	-0,01%
31. Tamaño de la provisión presupuestaria (% del gasto GC)	0,02%
32. Rezago entre cierre fiscal y entrega de información (días)	45 días
33. Ingresos tributarios que se recaudan/devuelven año siguiente (% de recaudación total)	-6,4%
Efectividad del Gobierno	
34. Lugar en índice de corrupción de Transparency Internacional (entre 113 países)	20

Fuente: Dirección de Presupuestos.

V. RECURSOS HUMANOS EN EL SECTOR PÚBLICO

1. Introducción

La política fiscal está estrechamente ligada a la gestión de los recursos humanos en el sector público tanto por la significativa participación que tiene el gasto en personal en el gasto público total como al grado de inercia que presenta el nivel de gasto en recursos humanos en el presupuesto del sector público. En este contexto, las decisiones de gestión de personal -dotaciones, carrera funcionaria o políticas de remuneraciones- son factores de alta relevancia para el desarrollo de la política fiscal.

Por otra parte, la optimización de la asignación y utilización de los recursos públicos dependerá, entre otros factores, de la calidad y buen desempeño de los funcionarios públicos en todos sus niveles, especialmente en los niveles de alta dirección pública, directivos y profesionales. Un proceso integral de modernización del sector público, necesariamente debe considerar, como uno de sus ejes centrales, el diseño y aplicación eficiente de una política de desarrollo de los recursos humanos.

Un estado eficaz es una pieza fundamental para el proceso de desarrollo económico y social. El Banco Mundial (1997), sobre la base de datos de 94 países durante más de tres décadas, argumenta que, además de las medidas económicas y de inversión en capital humano, la calidad de las instituciones es fundamental para el proceso de desarrollo económico y social de un país.

En el caso de Chile, desde comienzos de la década de los noventa, el debate se orientó a generar cambios en las instituciones públicas, en los que se incluían modificaciones en las políticas de gestión de personal. En la actualidad, existe consenso en que los recursos humanos y las políticas de gestión de personal deben ser aspectos centrales en el ámbito de la modernización del estado.

El servicio público requiere de empleados reconocidos por su dedicación y desempeño, con oportunidades de progreso profesional y reconocimiento económico, así como también de altos directivos profesionales, meritorios y eficientes. El proceso de modernización de la gestión de los recursos humanos en Chile culminó con la reciente aprobación de la Ley 19.882 sobre Nuevo Trato Laboral y Sistema de Alta Dirección Pública.

A continuación se exponen antecedentes respecto del personal del sector público en Chile. Entre los temas a desarrollar se encuentran el empleo público; las remuneraciones; características de los funcionarios del gobierno central de acuerdo a variables tales como calidad jurídica, género, antigüedad, edad y escalafón; gasto en personal; carrera funcionaria; y la Ley del Nuevo Trato Laboral y Sistema de Alta Dirección Pública.

2. El empleo público

En 2003, el gobierno central empleó a 156.000 personas incluyendo a los servicios de salud (cuadro V.2.1). Por otra parte, las municipalidades ocupan a cerca de 186.000 personas, cifra que incluye a los funcionarios que trabajan en los municipios, así como también al personal de los servicios de educación y salud administrados por las municipalidades. Aunque las municipalidades administran una proporción de los recursos públicos inferior al gobierno central, son el empleador más importante del personal civil del sector público, lo que indica que los servicios que administran son más intensivos en personal que los que están a cargo de las instituciones del nivel central. Actualmente existen 345 municipios, cifra que se compara con los 165 servicios del gobierno central, incluidas en este total las subsecretarías.

Cuadro V.2.1
Funcionarios Públicos Civiles, 2003

Sector	Número de personas	% de la ocupación total
Total	341.836	6,2
Gobierno Central	156.182	2,8
-Servicios de salud	75.738	1,4
Médicos	13.678	0,2
no médicos	62.060	1,1
- Poder Judicial y Legislativo	7.113	0,1
- Administración Central	73.331	1,3
Gobierno Local (Municipalidades)	185.654	3,3
-Funcionarios municipales	33.254	0,6
-Educación municipalizada	126.769	2,3
Docentes	88.607	1,6
No Docentes	38.162	0,7
-Salud municipalizada	23.645	0,4
-Otros(1)	1.986	0,0

(1) Otros traspasados: personal de cementerios y atención de menores.
Fuente: Dirección de Presupuestos.

El gobierno general en su conjunto, esto es gobierno central más municipalidades, contó con 341.836 empleados civiles en 2003, lo que representa un 6,2% del empleo total del país. Si se incluye al personal de las Fuerzas Armadas y policiales este porcentaje aumenta a un 8,1%.

Además existe un conjunto de trabajadores que pueden caracterizarse como empleados públicos indirectos, porque prestan servicios en empresas con participación estatal (33.000 personas), o en instituciones autónomas del estado, como son las universidades (40.000 personas), o en instituciones privadas que desempeñan funciones públicas por las que perciben una subvención estatal que financia, entre otros cosas, sus remuneraciones. Entre tales instituciones se encuentran los establecimientos educacionales particulares subvencionados (85.790 personas); las Fundaciones Integra y PRODEMU (8.231 personas); establecimientos colaboradores del SENAME para la atención del menor (8.500 personas) y otros. Así, el total de trabajadores públicos indirectos se acerca a 150.000 personas.

En el gobierno central, el 48,5% de los funcionarios trabajan en los servicios de salud, 47% en la administración central, lo que incluye básicamente al personal civil que se desempeña en las instituciones públicas del nivel central regidos por la Escala Única de Sueldo (EUS), en instituciones fiscalizadoras y las afectas al Decreto Ley 1.953, y el restante 4,5% se desempeña en el Poder Judicial y Legislativo.

El empleo público presenta diferencias apreciables en cuanto a su peso relativo entre países. El cuadro V.2.2 presenta la situación de los países de la OCDE y de América Latina. La relación varía entre un 5,9% (Japón) y un 30,7% (Suecia) con un promedio de 16,9%, porcentaje notoriamente superior al de Chile (6,2%). Asimismo, Chile presenta la más baja proporción entre empleo público y empleo total, seguido solo por Colombia (6,9%), en relación a los nueve países latinoamericanos con antecedentes sobre empleo público.

Cuadro V.2.2
Comparación Internacional Empleo Público
(Como porcentaje del empleo total)

País	%
Suecia (1997)	30,7
Francia (1997)	25,1
Canadá (1997)	18,9
Bélgica (1997)	18,7
Venezuela (1999)	15,5
Alemania (1997)	15,3
España (1997)	15,3
Italia (1997)	15,3
México (1999)	15,0
Costa Rica (1999)	15,0
Reino Unido (1997)	14,1
Holanda (1997)	13,5
Estados Unidos (1997)	13,2
Argentina (1998)	13,0
Brasil (1999)	11,1
Ecuador (2000)	10,1
Uruguay (2000)	7,6
Perú (1998)	7,0
Colombia (2000)	6,9
Chile (2003)	6,2
Japón (1997)	5,9

Fuentes: Datos disponible de la OCDE, CLAD (2000), OIT (2003) y para Chile, Dirección de Presupuestos (2003).

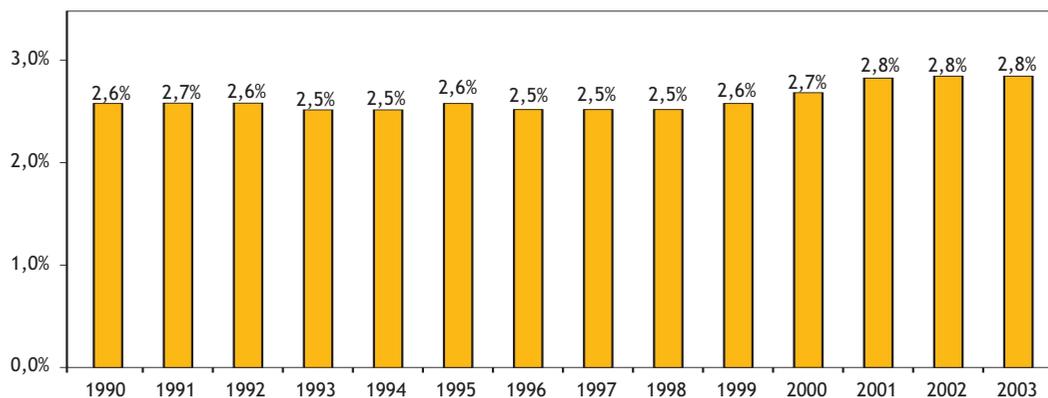
En su mayoría, los países de la OCDE han tendido a disminuir el volumen del empleo público por las reformas al sistema de servicio civil iniciadas durante la década del ochenta. En dichos procesos se ha promovido la racionalización de los recursos públicos con el objeto de disminuir el déficit fiscal. En algunos países, como Estados Unidos y Canadá, ha habido políticas para reducir el servicio civil (transferencia de funciones y personal, reducción de vacantes, retiro anticipado y despidos); mientras que en otros como Australia y Alemania, se utilizaron métodos indirectos (reestructuración de funciones y recortes a presupuestos). Suecia es el país que más ha reducido el tamaño de su administración pública, mientras que Francia lo ha incrementado a lo largo de la última década.

En el caso de Chile, el menor tamaño relativo del empleo público tiene su origen en los ajustes que sufrió el sector público en las décadas de los setenta y ochenta, y a la contención de las presiones expansivas a partir de 1990. El empleo público del gobierno central se incrementó moderadamente entre 1990 y 2003, en base a un ritmo de 1,7% promedio anual (excluidas las Fuerzas Armadas y la policías). Sin embargo, el 41,3% de este incremento dice relación con la regularización de la situación de funcionarios que se desempeñaban a honorarios cumpliendo funciones permanentes en los servicios públicos. Al descontar estos casos, el incremento neto del empleo en el gobierno central en términos acumulados es 12,7% respecto de 1990, lo que representa una variación promedio anual de 0,9% en el período. Este incremento corresponde, especialmente, a aumentos de personal en los Servicios de Salud, en Gendarmería y por efecto de la Reforma Procesal Penal.

Es importante destacar que la variación del empleo público entre mayo de 1989 y el mismo mes de 1990 fue de -7,5%. En ese período, se retiraron de la administración pública central 9.220 personas, situación explicada fundamentalmente por el cambio de administración.

El gráfico V.2.1 ilustra la relación del empleo civil en el gobierno central y el empleo total del país. Se observa una estable tasa de participación del empleo público en la ocupación nacional entre 2,5% y 2,6% en el período 1990-2000, alcanzando un 2,8% en 2002 y 2003. Dicha participación es relativamente baja en comparación a la realidad internacional tanto de países de la OCDE como de América Latina. La estabilidad comentada y la baja participación en el empleo total podrían resultar en potenciales indicadores de eficiencia en la gestión de los recursos humanos perteneciente al sector público en Chile.

Gráfico V.2.1
Evolución del Empleo Público Civil Gobierno Central: 1990-2003
 (Como porcentaje del empleo total)



Fuente: Dirección de Presupuestos.

3. Las remuneraciones en el sector público

a. Sistemas de remuneraciones

Los sistemas de remuneraciones vigentes en el sector público civil centralizado y descentralizado son variados y cuentan cada uno con características especiales. Los principales esquemas salariales son los siguientes:

- a) Sistema de remuneraciones del personal del gobierno central regido por el Decreto Ley N° 249 de 1974, Escala Única de Sueldo (EUS).
- b) Sistema de remuneraciones del personal de las instituciones fiscalizadoras, artículo 5° del Decreto Ley N° 3.551 de 1981.
- c) Sistema de remuneraciones del personal del poder judicial del Decreto Ley N° 3.058 de 1979.
- d) Sistema de remuneraciones de las entidades acogidas al artículo 9° del Decreto Ley N° 1.953 de 1977.
- e) Sistema de remuneraciones del Congreso Nacional, Ley N° 18.918 y su modificación mediante la Ley N° 19.297 de 1994.
- f) Sistema de remuneraciones de las municipalidades, artículos 23 y 24 del Decreto Ley N° 3.551 de 1981.
- g) Sistema de remuneraciones de los médicos funcionarios del sector público regidos por la Ley N° 15.076 de 1963 y Ley N° 19.664 de 2000.
- h) Sistema de remuneraciones para el personal regido por el Estatuto de los Profesionales de la Educación, Ley N° 19.070 de 1991.
- i) Sistema de remuneraciones para el personal regido por el Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal, Ley N° 19.378 de 1995.

El cuadro V.3.1 presenta la cobertura y participación de los sistemas de remuneraciones del gobierno central. Así, el 36% del personal que trabaja en el gobierno general está afecto a la Escala Única de Sueldos; el 10% al sistema de remuneraciones de los funcionarios municipales y el 26% al de los docentes del sector municipal.

Cuadro V.3.1
Sistema de Remuneraciones del Gobierno General Distribución del Personal, 2003

Régimen Salarial	Número Trabajadores	Participación %
Escala Única de Sueldos	124.216	36,3
Escala Fiscalizadores	9.280	2,7
Instituciones regidas por D L N° 1.953	751	0,2
Poder Judicial(1)	7.441	2,2
Poder Legislativo	816	0,2
Profesionales de la Salud(2)	13.678	4,0
Escala Funcionarios Municipales	33.254	9,7
Docentes Sector Municipal	88.607	25,9
Estatuto Salud Primaria	23.645	6,9
Otro(3)	40.148	11,7
Total	341.836	100,0

(1) Incluye al personal del Ministerio Público.

(2) Médicos cirujanos, odontólogos, químicos farmacéuticos regidos por la Ley N° 15.076 de 1963 y la Ley N° 19.664 de 2000, que trabajan en el gobierno central.

(3) Personal no docente del sector educación municipal y otros traspasados a las municipalidades, regidos por Código del Trabajo.

Fuente: Dirección de Presupuestos.

La amplia variedad de sistemas de remuneraciones en el sector público da lugar a diferencias en los niveles y en el tratamiento de las remuneraciones. Por ejemplo, la remuneración bruta promedio del trabajador público civil del gobierno central fue de \$512.105 mensuales en 2003, cifra que supera en 94% el ingreso percapita del país para dicho año y excede en aproximadamente en 60% la renta imponible promedio de los trabajadores dependientes que cotizó en las AFP en 2003.

El cuadro V.3.2 presenta las rentas brutas promedio para los distintos sistemas de remuneraciones. Los funcionarios cubiertos por la Escala Única de Sueldos son los que presentan la más baja remuneración bruta promedio con \$441.883 mensuales en 2003. En el otro extremo, el personal perteneciente a las instituciones regidas por el Decreto Ley N° 1.953 tiene en promedio la remuneración más alta con \$1.195.723 mensuales. Las diferencias de remuneraciones promedio entre los sistemas de remuneraciones en el gobierno central, dicen relación con la particular estructura y grados de cada escala, y los niveles de remuneraciones que se le asocian. Asimismo, está relacionado con el nivel de la dotación efectiva de los servicios, distribución de la dotación en la respectiva escala y composición de los estamentos.

Cuadro V.3.2
Rentas Brutas Promedio según Sistemas de Remuneraciones
Gobierno Civil Central (1), 2003

Sistema de Remuneraciones	Remuneración Bruta Promedio Mensual (\$)
Escala Única de Sueldos	441.883
Escala Fiscalizadores	968.262
Instituciones Regidas por DL N° 1.953	1.195.723
Administración de Justicia(2)	987.438
Promedio Gobierno Civil Central(3)	512.105

(1) Se considera la dotación efectiva, es decir, personal de planta y contrata.

(2) Corresponde a instituciones del Poder Judicial, Legislativo y Ministerio Público.

(3) Excluido el personal asimilado a grado, jornales ni los profesionales de la salud regidos por la Ley N° 15.076 y Ley N° 19.664.

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Las instituciones que cuentan con una mayor proporción de funcionarios de menor calificación (técnicos no profesionales, administrativos y auxiliares) presentan remuneraciones brutas promedio más bajas, que aquellos servicios donde el estamento profesional tiene una mayor representación. En el caso de la Escala Única de Sueldos, el 62% de la dotación efectiva corresponde a los escalafones no profesionales, a diferencia de las instituciones fiscalizadoras y las regidas por el Decreto Ley N° 1.953, con un 44% y 42%, respectivamente. En otras palabras, las diferencias de remuneración promedio por escala no representa necesariamente brechas salariales para funciones similares.

b. Estructura de las remuneraciones

La estructura de las remuneraciones de los funcionarios públicos, en general, ha estado compuesta por asignaciones fijas a todo evento que no están ligadas al desempeño de los funcionarios y de las instituciones. Esta estructura experimentó un importante cambio a fines de la década del noventa. La reforma al servicio civil que se inició en 1998 (Ley N° 19.553) tuvo el mérito de introducir en todo el sector público el sistema de remuneraciones por resultados. Además, en dicha ley, se implementó, además, un sistema transitorio de incentivo al retiro voluntario para los funcionarios de la administración pública central, que permitió a más de 4.000 personas acogerse a retiro voluntario entre 1999 y 2000.

En este contexto, el sistema de remuneraciones del sector público centralizado integró diversas variables ligadas a resultados o a desempeños establecidos a nivel individual e institucional. Esta nueva política de remuneraciones tiene los siguientes objetivos: (i) premiar el buen desempeño funcionario; (ii) incentivar la planificación y metas de gestión institucional; (iii) elevar la calidad de los servicios públicos; (iv) crear remuneraciones ligadas a resultados, y (v) utilizar la política de remuneraciones como instrumento para motivar el buen desempeño funcionario de los servidores públicos y así brindar un servicio de calidad a la ciudadanía.

Para el cumplimiento de estos objetivos, la Ley N° 19.553 estableció la Asignación de Modernización, compuestas de tres componentes: a) base; b) desempeño individual y c) desempeño institucional.

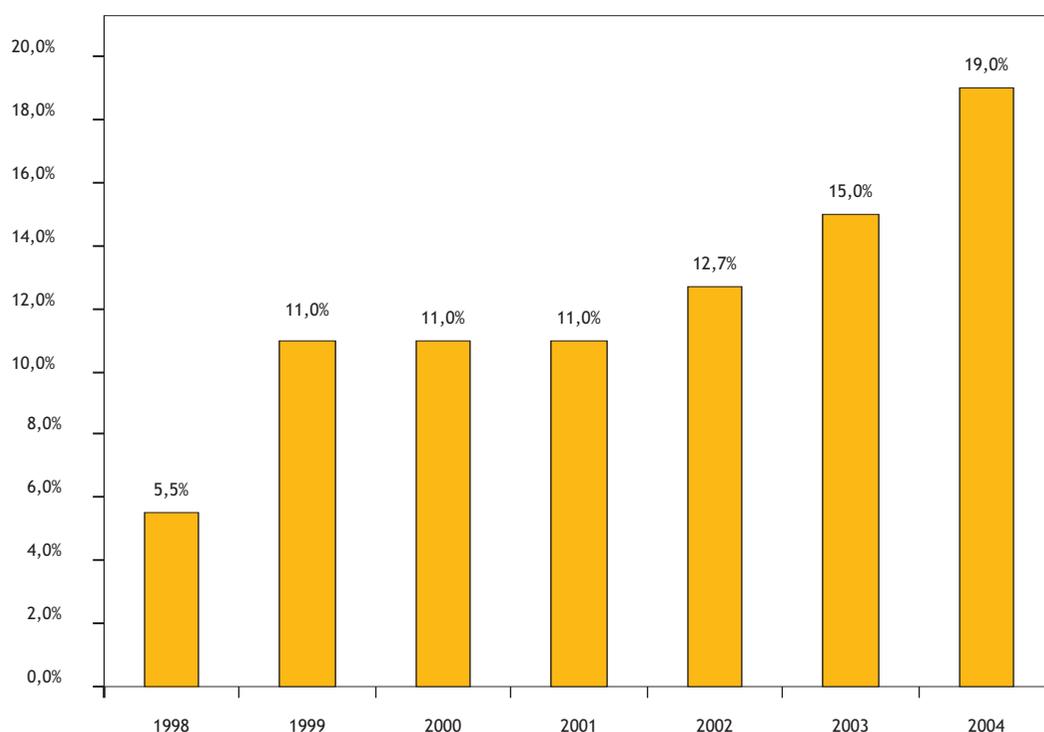
- a) *Componente Base*: es el componente fijo de la asignación, se paga a todo evento y lo reciben todos los funcionarios. Éste era de un 5,5% en el año 1998 y de un 6% para los años posteriores. Este porcentaje se incrementó a 10% en 2004.
- b) *Bonificación por Desempeño Individual*: establecida a nivel de cada empleado, esta asignación fue concebida en base a los resultados del sistema de calificación individual del desempeño de los funcionarios. Estos tenían derecho a percibir el incremento por desempeño individual durante el año inmediatamente siguiente al del respectivo proceso calificadorio, en la siguiente proporción: i) 4% para el 33% de los funcionarios mejor evaluados; ii) 2% para los funcionarios que les sigan en orden descendiente de evaluación, hasta completar el 66% de los mejores evaluados, y (iii) los funcionarios ubicados en el tercio de menor evaluación no recibían beneficios. Si bien esta asignación se estableció en 1998, la reforma recientemente aprobada (Ley de Nuevo Trato Laboral) la reemplazó por una bonificación basada en el desempeño colectivo por equipos o áreas de trabajo en cada servicio público. Los porcentajes asociados a este nuevo componente colectivo de la asignación de modernización son 4%, 2% o cero, según el grado de cumplimiento de las metas por equipos.
- c) *Bonificación por Desempeño Institucional*: es definida a nivel de cada institución, introduciendo en los organismos públicos la gestión por resultados. Los funcionarios reciben una bonificación anual asociada al cumplimiento de los objetivos de gestión de las instituciones a que pertenecen. Dichos objetivos de gestión son comprometidos por los servicios en los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG).

Los objetivos de gestión comprometidos en un PMG anual dan derecho a los funcionarios del servicio respectivo a una bonificación al año siguiente. En 2004 el citado incremento es de 5% siempre que la institución en la que se desempeñe haya alcanzado un grado de cumplimiento igual o superior al 90% de los objetivos anuales comprometidos, y de 2,5% si dicho cumplimiento fuere igual o superior a 75% e inferior a 90%.

El sistema descrito corresponde sólo a una parte de los funcionarios del gobierno central, ya que, por ejemplo, los funcionarios del sector salud tiene un sistema de remuneraciones diferente, aunque también con remuneraciones asociadas a resultados y desempeño.

En junio de 2003, mediante la publicación de la Ley sobre Nuevo Trato Laboral y Sistema de Alta Dirección Pública (Ley N° 19.882), se fortaleció el sistema de remuneraciones variables ligadas a resultados o desempeño. Esta ley entregó mayores estímulos al desempeño en la estructura salarial y premios a la excelencia institucional, estableciéndose que las remuneraciones variables ligadas al desempeño pasarán de un promedio de 4% a 8% de las remuneraciones totales (gráfico V.3.1).

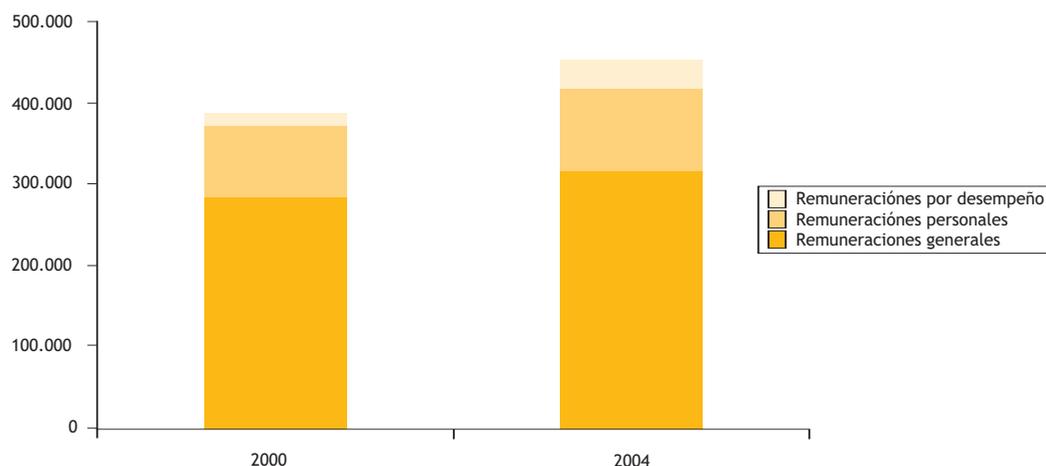
Gráfico V.3.1
Asignación de Modernización (1): 1998-2004



(1) La Asignación de Modernización se calcula en base a las remuneraciones permanentes de los funcionarios públicos.
Fuente: Dirección de Presupuestos.

En síntesis, la estructura de las remuneraciones de los funcionarios del gobierno central en el año 2000 se subdividía en los siguientes componentes: a) remuneraciones generales (73%); b) remuneraciones personales (23%) de carácter transitoria tales como: asignación de zona, asignación de antigüedad y horas extraordinarias, y c) remuneraciones por resultados o desempeño (4%). Esta estructura se modificó con el incremento de la Asignación de Modernización al entrar en aplicación la segunda etapa de la reforma (Nuevo Trato Laboral). Así, en 2004, los anteriores componentes alcanzaron los siguientes valores: a) 70%; b) 22% y c) 8% (gráfico V.3.2).

Gráfico V.3.2
Estructura de las Remuneraciones: 2000 y 2004
 (pesos de 2004)



Nota: Remuneración promedio EUS.
 Fuente: Dirección de Presupuestos.

c. Evolución de las Remuneraciones

El tema de las remuneraciones en el sector público ha estado presente en todas las negociaciones entre el gobierno y las asociaciones de funcionarios, y ha motivado grandes debates en los últimos 15 años. A la fecha, sin embargo, existe consenso en que la recuperación y avance en el nivel de las remuneraciones ha sido notable respecto de los niveles registrados a finales de la década del ochenta.

En efecto, las remuneraciones del sector público han tenido importantes incrementos reales entre 1990 y 2003 (cuadro V.3.3). Este mejoramiento ha provenido de cinco fuentes: a) reajustes generales de remuneraciones, b) mejoramiento de asignaciones dentro de cada régimen salarial, c) mejoramientos especiales, mediante la creación de asignaciones específicas focalizadas en determinados servicios, d) rediseño y modernización de ciertos servicios, y e) creación de asignaciones ligadas a desempeño.

Cuadro V.3.3
Reajuste General de Remuneraciones e Inflación Efectiva: 1990-2003

Año	Reajuste General de Remuneraciones %	Inflación Efectiva %
1990	25,0	17,8
1991	18,0	14,0
1992	14,0	12,7
1993	15,0	12,2
1994	12,2	8,9
1995	11,0	8,2
1996	9,9	6,6
1997	6,0	6,0
1998	5,0	4,7
1999	4,9	2,3
2000	4,3	4,5
2001	4,5	2,6
2002	3,0	2,8
2003	2,7	1,1

Fuente: Dirección de Presupuestos.

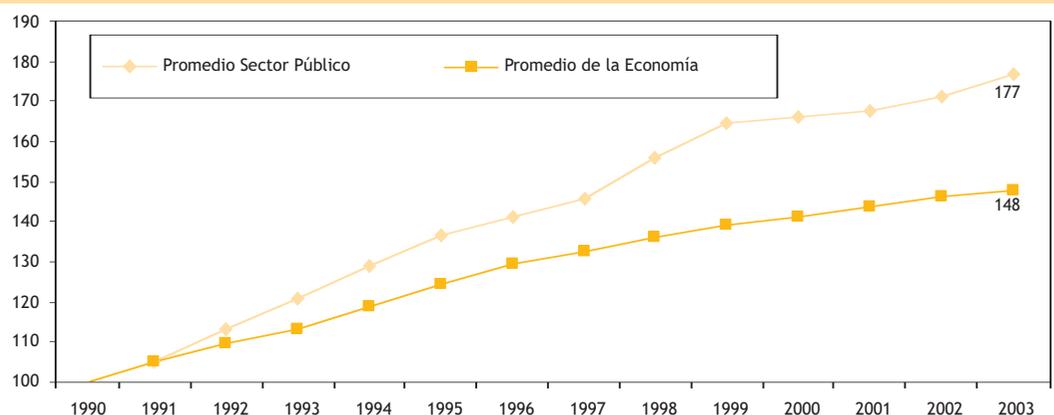
A partir de la reducción de la inflación que comenzó a producirse desde mediados de 1990 y, en virtud de la política de mejoramiento salarial aplicada por los gobiernos democráticos, se ha generado una brecha permanente entre reajuste e inflación, lo que ha resultado en reajustes reales para los trabajadores del sector público desde 1990.

A partir del año 2000 los incrementos de remuneraciones, descontado los reajustes generales, han estado asociados a procesos de modernización de los servicios públicos. Se han reducido en las instituciones públicas los proyectos que se traducían en mejoramiento de plantas y a cambio se han favorecido aquellos proyectos que implican un desarrollo institucional, mejoramiento de la gestión y mayor eficiencia de los servicios públicos, en especial, aquellos vinculados a las reformas estructurales en marcha (Educación, Salud y Justicia).

Al respecto puede mencionarse la creación de nuevas asignaciones asociadas a mejoras en productividad de determinados servicios públicos. Entre éstas se incluyen los siguientes casos: el sector docente municipalizado, Servicio de Tesorerías, Servicio de Impuestos Internos, Aduanas, los servicios de salud, la salud primaria, entre otros.

Al construir el índice de remuneraciones promedio del sector público y compararlo con el índice nominal de remuneraciones publicado por el INE para el conjunto de la economía llevado a términos reales, se observa un crecimiento sostenido y por sobre el promedio de la economía por parte de las remuneraciones del sector público. Así, las remuneraciones se han incrementado en términos acumulados en un 77 % real entre 1990 y 2003, muy por sobre el 48% de crecimiento que registraron el promedio de los salarios de la economía en similar período (gráfico V.3.4).

Gráfico V.3.4
Índice Real de Remuneraciones Sector Público y Promedio de la Economía
1990-2003 (1990=100)



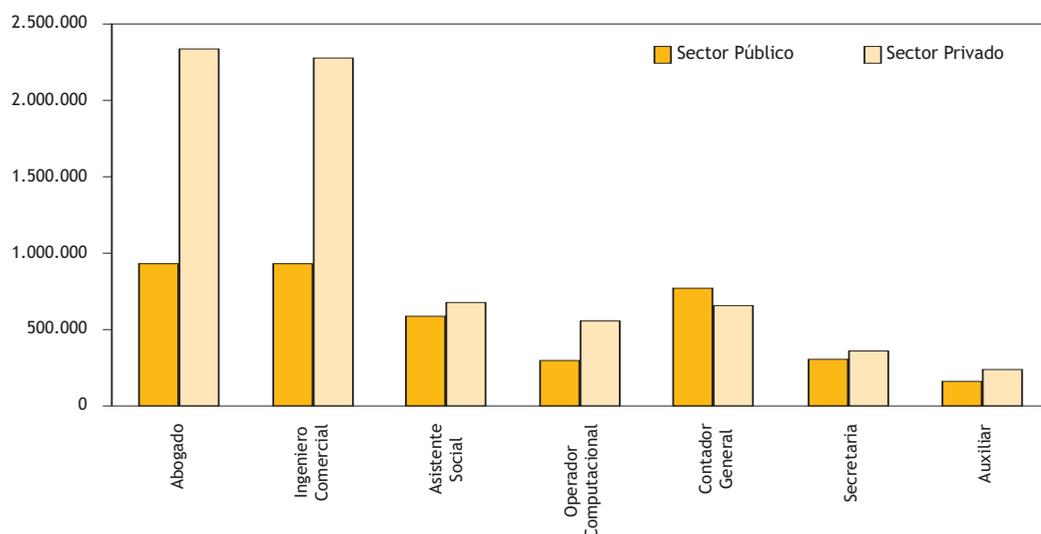
Fuentes: Dirección de Presupuestos e INE.

d. La relación de las remuneraciones del sector público con el mercado

Uno de los temas que ha acompañado el debate de las remuneraciones del sector público son las diferencias que se producen con el nivel de salarios en el sector privado. Las explicaciones para esto han sido múltiples, entre ellas, la productividad, las restricciones en el manejo de personal, las restricciones fiscales y, por último, la restricción propia del sistema de remuneraciones del sector público de que toda modificación o incremento debe realizarse a través de una ley.

En 1996 se realizó el primer estudio que comparó, para un grupo de profesiones y cargos, el nivel de remuneraciones de los funcionarios públicos y el nivel salarial promedio del sector privado. Este trabajo confirmó que las remuneraciones del sector público no estaban generalizadamente por debajo del mercado (Marcel 1997)²³. Mientras se constataban brechas importantes para profesiones como abogado o ingeniero comercial, esta se reducía hasta casi desaparecer en profesiones como asistente social (gráfico V.3.5).

Gráfico V.3.5
Comparación Rentas Brutas Gobierno Central y Mercado Para Cargos Seleccionados, 1996
 (Pesos de 2004)

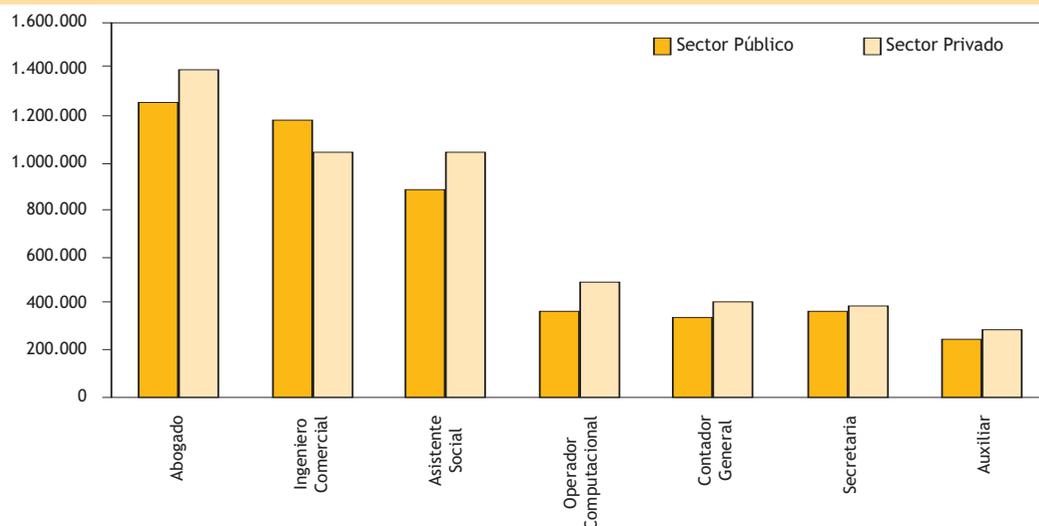


Fuente: Dirección de Presupuestos.

Si el estudio de 1996 entregó algunas sorpresas respecto de la relación entre el nivel de remuneraciones del sector público y privado, los antecedentes que se tienen en la actualidad son aún más contundentes en señalar que tales diferencias han prácticamente desaparecido en muchas especialidades, en especial, para trabajadores con dos años de experiencia en ambos sectores. En 2004, se compararon los resultados de un estudio privado de salarios de mercado en base a datos obtenidos de 211 empresas y los antecedentes del sector público recolectados por la Dirección de Presupuestos en base a una encuesta contestada por más de 90 servicios en agosto de 2004. En ambos casos se centró el análisis en la situación de los trabajadores con experiencia promedio de 2 años en el cargo. Las cifras confirman la hipótesis de que las brechas entre el sector público y privado se han cerrado, no sólo para trabajadores administrativos o auxiliares sino que también para profesionales y las diferencias son menores a las observadas en 1996 (gráfico V.3.6).

²³ Marcel, M. (1997), "Recursos Humanos y Modernización de la Gestión en el Sector Público Chileno".

Gráfico V.3.6
Comparación Rentas Brutas Gobierno Central y Mercado
Para Cargos Seleccionados, 2004
(Pesos de 2004)



Fuente: Dirección de Presupuestos.

Al comparar las cifras de 1996 con la situación actual, puede apreciarse que existen profesiones mejor remuneradas en el sector público que en el sector privado para el segmento de experiencia laboral de 2 años. Destaca la situación de la remuneración del ingeniero comercial, la que en 1996, aparecía claramente favorecida en el sector privado, mientras que en 2004 el sector público remunera de mejor forma esta profesión en el citado rango de experiencia. Todos estos antecedentes permiten suponer un sector público más competitivo en el mercado laboral. Lo anterior es consistente con una política de captación de profesionales jóvenes con el objetivo de que se mantengan en el sector público y que no emigren al sector privado una vez obtenida una mínima experiencia profesional.

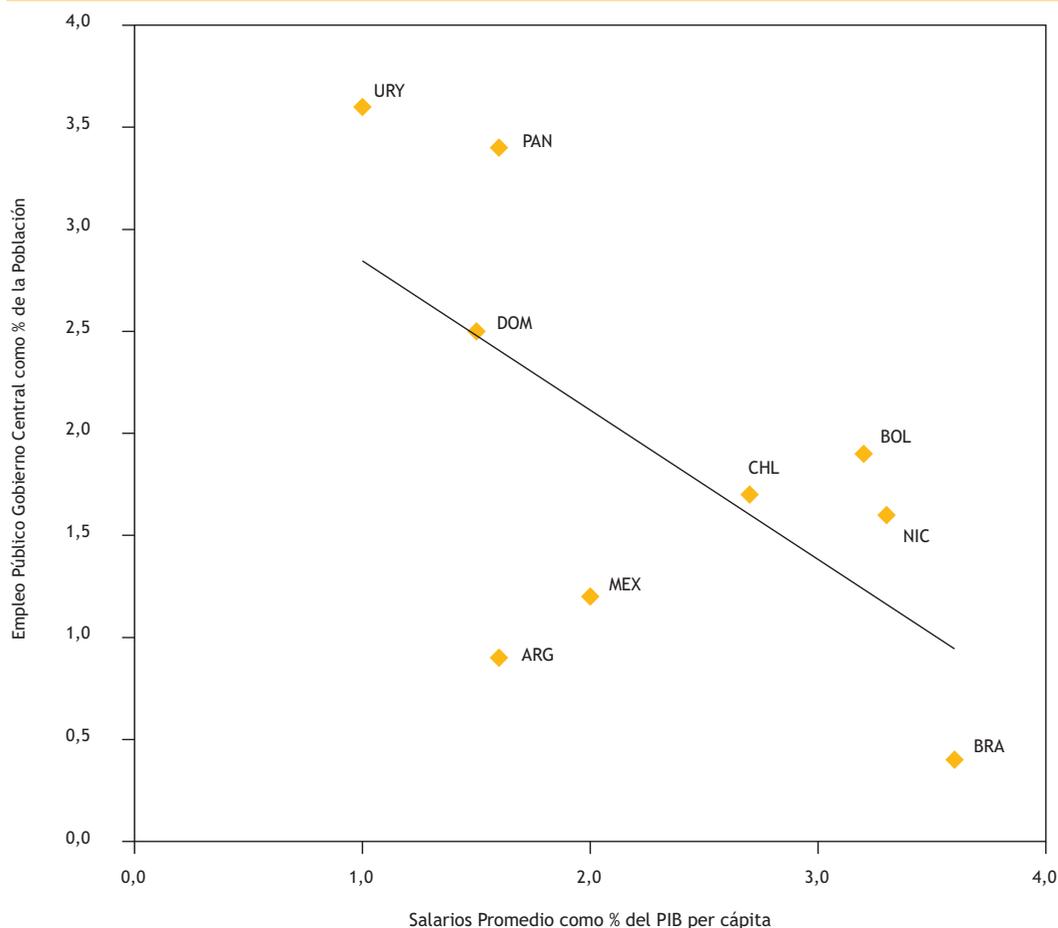
Por otra parte, en una comparación internacional, el estudio de Carlson y Payne (2001)²⁴ establece para una muestra de 13 países de América Latina y el Caribe, la relación de salarios promedio del sector público frente al PIB per cápita. Dicha relación se utiliza para mostrar la condición de un empleado promedio del gobierno central, en relación con el nivel de vida en un país particular. Los resultados oscilan entre un 4,2 para Honduras y 1,0 para Uruguay. Junto con Honduras y Nicaragua, Chile tiene una relación relativamente alta (3,0). Los casos de México (2,1), Belice (2,2) y Costa Rica (2,5) ocupan posiciones intermedias.

Este estudio sugiere que los sectores públicos relativamente pequeños (en términos de empleo en relación a la población), como es el caso de Chile, tienden a estar remunerados de forma más adecuada. Hay que considerar, sin embargo, que todos los autores y especialistas en la materia señalan que existen dificultades metodológicas al efectuar comparaciones salariales entre países.

El gráfico V.3.7 ilustra la relación inversa entre salario promedio y el empleo. Chile aparece en el con un nivel de salarios promedio como porcentaje del PIB per cápita del 2,7%, cifra que es mayor al promedio de los 10 países seleccionados (2,4%). Asimismo, Chile se sitúa entre los países con más baja relación entre empleo público y población (1,7 %).

²⁴ Carlson, I. y M. Payne (2001). "Estudio Comparado de Estadísticas de Empleo Público en 26 Países de América Latina y el Caribe", en www.iadb.org.

Gráfico V.3.7
Comparación Internacional: Salarios Países de América Latina y el Caribe Salarios Promedio y Empleo Público, 1999



Nota: Los salarios promedios corresponde a la razón de gasto en personal y empleo del gobierno central.
 Fuente: Elaboración propia en base a información del estudio de Carlson y Payne (2001).

Del análisis de las remuneraciones del sector público pueden desprenderse las siguientes conclusiones: (i) el mayor porcentaje de los trabajadores del sector se remunera bajo el sistema de escala única de sueldos y escala de docentes sector municipal (aproximadamente 60% entre ambos); (ii) la renta promedio en el gobierno central es significativamente superior al ingreso per cápita del país (94%); (iii) la estructura de las remuneraciones ha variado significativamente, desde la inexistencia de estímulos al desempeño a la realidad actual donde el 8% de la remuneración se asocia a estímulos al desempeño; (iv) las remuneraciones del sector público han crecido más que el promedio de los salarios de la economía entre 1990 y 2003 (aproximadamente 30%); (v) respecto de las comparaciones con las remuneraciones pagadas en el mercado privado, podemos aseverar que el sector público ha mejorado su competitividad, especialmente en los segmentos de inicio de la vida laboral; y (vi) las remuneraciones del sector público chileno se ubican por sobre las existentes en diversos países latinoamericanos.

4. Características de los funcionarios del gobierno central

El personal del gobierno central está compuesto mayoritariamente por mujeres, las que representan el 56,1% del total de funcionarios públicos de la administración central en 2003. Asimismo, en 2003 el 54,1% de los funcionarios de la administración central estaban en cargos de planta, el 44,5% a contrata y el 1,4%, personal a honorarios asimilado a grado u otro personal (jornales y obreros, cuadro V.4.1).

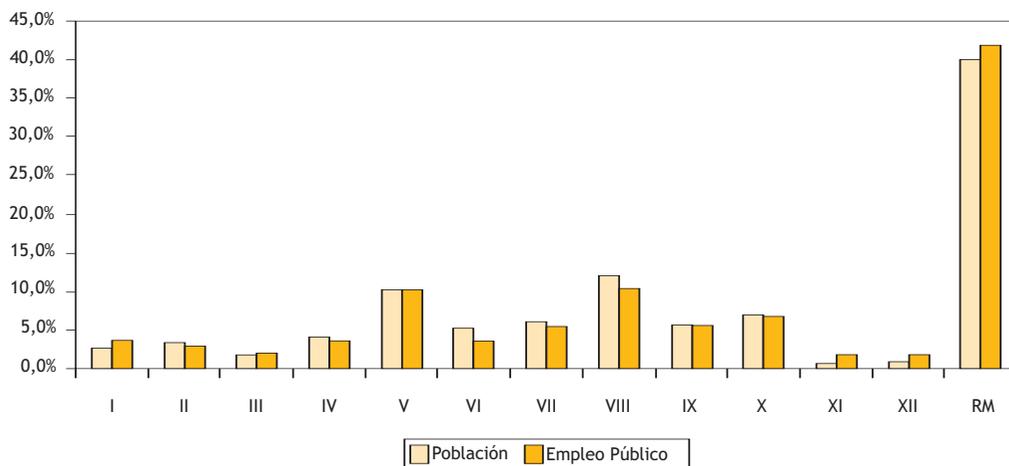
Cuadro V.4.1
Antecedentes del Personal Civil del Gobierno Central, 2003

	Número de Funcionarios	Participación %
Distribución Según Calidad Jurídica	156.182	
Planta	84.514	54,1
Contrata	69.470	44,5
Honorarios Asimilado a Grado y Otro	2.198	1,4
Distribución Por Sexo	156.182	
Mujeres	87.584	56,1
Hombres	68.598	43,9

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Al analizar la distribución regional del personal se observa que el 41,8% trabaja en la Región Metropolitana, el 57,9% lo hace en el resto del país y un 0,3% se encuentra en el exterior. Las regiones V, VIII y Metropolitana concentran el 62,4% del total de funcionarios. Al comparar esta distribución del empleo público con la de la población se aprecia una coincidencia casi total, es decir, la distribución por regiones del empleo público está estrechamente relacionada con la distribución de la población (gráfico V.4.1).

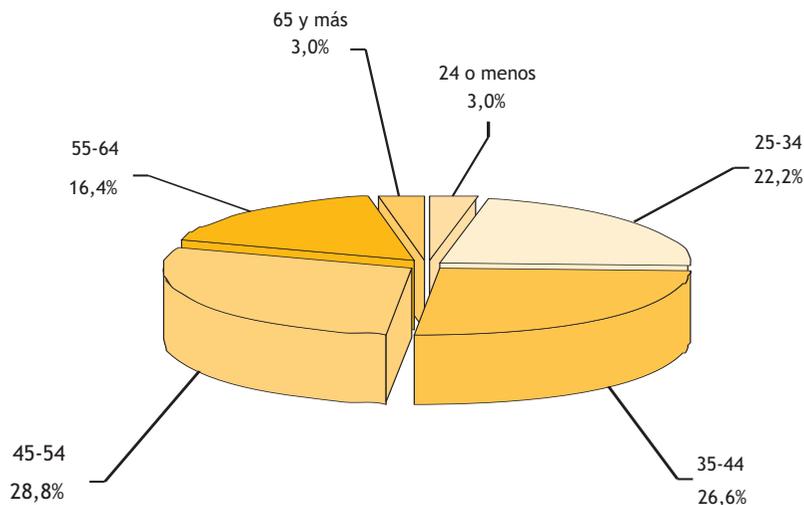
Grafico V.4.1
Distribución Regional de la Población Nacional y el Empleo Público



Fuentes: Dirección de Presupuestos e INE.

Al analizar, para los funcionarios público de la administración central, la distribución del personal por edad en 2003, se observan los siguientes hechos: (i) 25,2% de los funcionarios tiene menos de 34 años; (ii) el 51,8 % de los funcionarios tienen menos de 44 años; y (iii) sólo el 3% del personal tiene mas de 65 años. La edad promedio de los funcionarios públicos es de 44 años para las mujeres y 45 años los hombres. Esto confirma que la distribución etárea del personal de la administración pública no es notoriamente distinto al de otros sectores y que uno de cada cuatro trabajadores en el sector público tiene menos de 34 años (gráfico V.4.2).

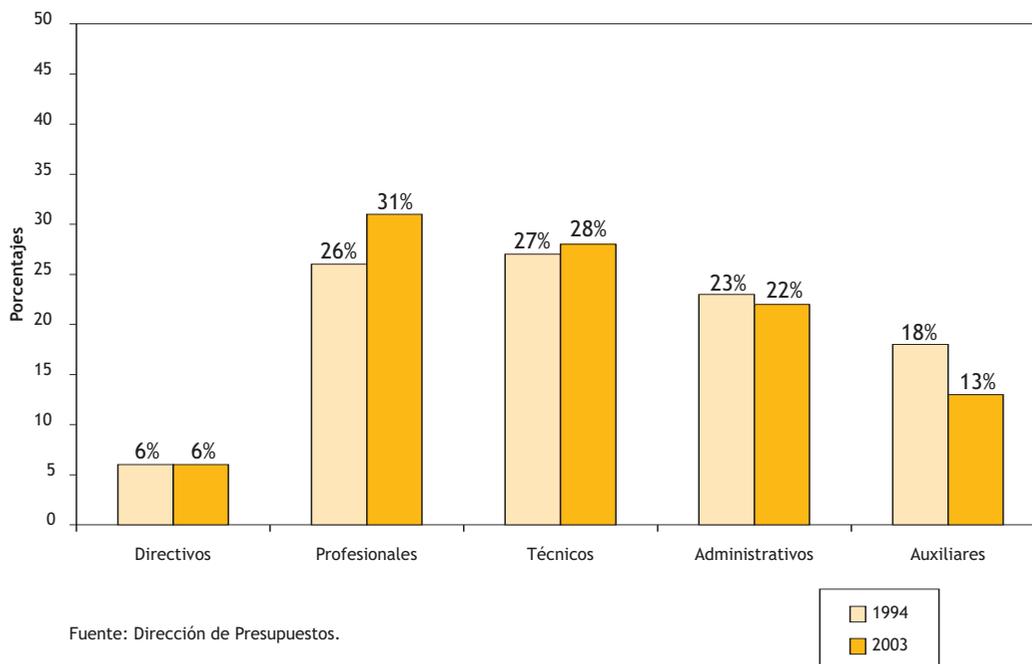
Gráfico V.4.2
Distribución del Personal Gobierno Central por Edad, 2003



Fuentes: Dirección de Presupuestos.

Las políticas de empleo público, además de incentivar con mejores remuneraciones la captación de jóvenes trabajadores, ha avanzado en la profesionalización de la función pública. Lo anterior puede apreciarse en el gráfico V.4.3, donde se presenta la distribución y evolución de los distintos estamentos del empleo público para el período 1994 y 2003 (directivos, profesionales, técnicos, administrativos y auxiliares). En este contexto, los profesionales correspondían al 26% del tope en 1994, participación que se incrementó a 31% del total del empleo público en 2003. Si esta cifra se agrega directivos y técnicos puede concluirse que la proporción de funcionarios calificados se eleva hasta casi el 60%.

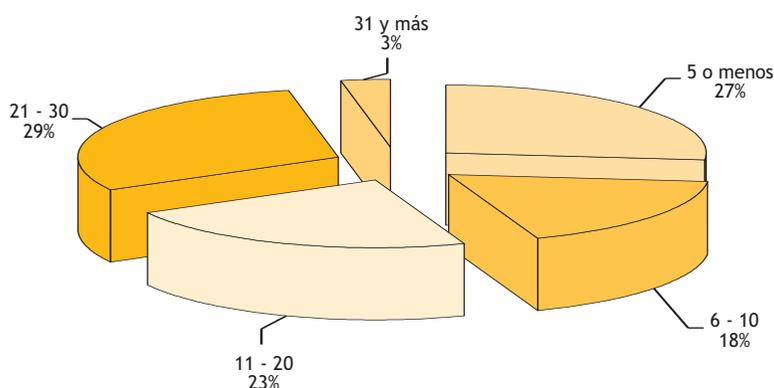
Gráfico V.4.3
Distribución de Personal Gobierno Central por Estamentos: 1994 y 2003



Fuente: Dirección de Presupuestos.

Respecto a la distribución del personal por años de servicio podemos observar lo siguiente para el año 2003: (i) el 45 % del total de personal tiene menos de 10 años de servicio, cifras consistentes con el ingreso de jóvenes al sector público; (ii) una parte de la proporción de trabajadores con 11 y 20 años de servicio, ingreso a la administración pública entre 1990 y 1993, con lo que podría afirmarse que actualmente uno de cada dos funcionarios ingresaron después de 1990 al sector público; (iii) el 35 % de los funcionarios tienen más de 20 años de servicio; y (iv) sólo el 3% de los funcionarios tiene más de 30 años de servicio, con lo que se confirma el recambio generacional comentado más arriba (gráfico V.4.4). La antigüedad promedio de los trabajadores del sector público es de 15,3 años para las mujeres y 14,7 años los hombres.

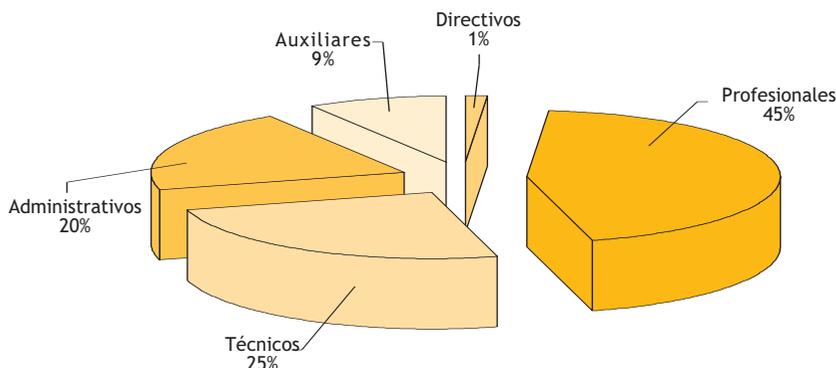
Gráfico V.4.4
Distribución del personal Gobierno Central según años de Servicio, 2003



Fuentes: Dirección de Presupuestos.

Al realizar una comparación para el período entre 1990 y 2003, puede concluirse que ha habido una creciente profesionalización del personal del sector público. Del total del personal que ingresó a la administración pública central el 45% corresponde a personal profesional y el 25% a técnicos entre 1990 y 2003 (gráfico V.4.5).

Gráfico V.4.5
Descomposición de la Variación Absoluta del Empleo Público: 1990-2003



Fuentes: Dirección de Presupuestos.

A modo de síntesis pueden destacarse como representativas las siguientes características de los funcionarios del sector público:

- a) Los trabajadores civiles del sector público representan el 6,2% de la población ocupada (2,8% el gobierno central).
- b) Entre 1990 y 2003 el número de funcionarios ha aumentado en un 0,9% promedio anual.
- c) El 56 % de los funcionarios públicos son mujeres.
- d) Entre 1990 y 2003 ha habido una creciente profesionalización del personal del sector público: el 45% de las nuevas contrataciones han sido profesionales.
- e) El 51,8% de personal tiene menos de 44 años en 2003.
- f) La mitad de los actuales funcionarios ingresaron al servicio público a partir de 1990.
- g) El 42% de los trabajadores se ubica en la Región Metropolitana, similar proporción que la distribución de la población.

5. Gasto en personal

El incremento del gasto en personal del gobierno central entre 1990 y 2004 se explica por diversas razones, entre las que se encuentran las siguientes: (i) incremento de remuneraciones reales; (ii) mayor profesionalización; (iii) la creación de nuevos servicios en el marco de la modernización de la institucionalidad pública y (iv) mayores requerimientos de personal por aumento de niveles de actividad.

El gasto en personal del sector público centralizado experimentó un crecimiento de 6% promedio anual entre 1990 y 2003. Este crecimiento puede descomponerse en dos períodos. Entre 1990 y 1999, en que el gasto en personal creció en promedio un 10,7% real anual; y entre 2000 y 2003, en que creció un 2,5%. En 2004, el gasto en personal se estima crecerá a una tasa superior al 6% debido a la maduración de los proyectos de Nuevo Trato Laboral (administración central) y Autoridad Sanitaria (sector salud), como a la regularización de los gastos en personal que se encontraban incorporados a proyectos de inversión. En este contexto, el gasto en personal del gobierno central pasó de 18,3% del gasto público total en 1990 a 20,5% en 2003. El nivel de gasto en personal en el sector público centralizado alcanzó aproximadamente los 1.364 millones de dólares, lo que equivale a 4,3 % de PIB (cuadro V.5.1).

Cuadro V.5.1
Evolución del Gasto en Personal y Gasto Total (1)
Gobierno Central: 1990-2003

Año	Gasto en Personal Millones de \$	Gasto Total Millones de \$	% Gasto en personal sobre Gasto Total
1990	901.443	4.927.910	18,3
1991	988.803	5.377.168	18,4
1992	1.088.103	5.863.209	18,6
1993	1.206.741	6.308.803	19,1
1994	1.296.813	6.619.798	19,6
1995	1.402.957	6.995.775	20,1
1996	1.514.564	7.541.393	20,1
1997	1.630.966	7.921.623	20,6
1998	1.746.102	8.408.314	20,8
1999	1.864.675	8.961.013	20,8
2000	1.940.490	9.202.311	21,1
2001	1.990.755	9.722.688	20,5
2002	2.067.567	10.190.433	20,3
2003	2.131.318	10.421.908	20,5

(1) Pesos 2003.

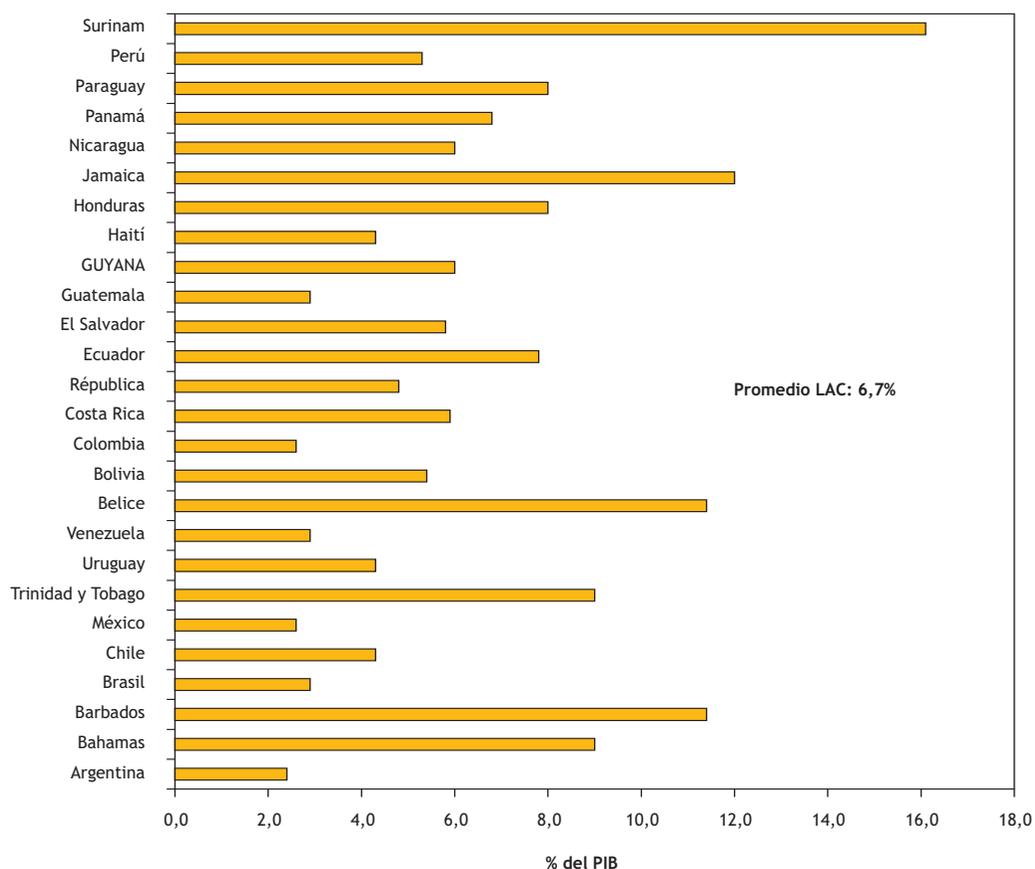
Fuente: Estadísticas de las Finanzas Públicas, Dirección de Presupuestos.

Si bien las cifras muestran que el gasto en personal ha aumentado por sobre el gasto total, es interesante analizar la evolución de la relación entre gasto operacional y el gasto total, la que ha tenido una tendencia decreciente desde 1990. En efecto, entre 1990 y 1996 el gasto operacional representó el 30,5% del gasto total, entre 1997 y 1999 éste promedió 29,6% y, en los últimos tres años, el promedio fue de 28,5%. Lo anterior refleja principalmente la priorización de los recursos hacia el área social que se ha efectuado durante este período.

Asimismo, la evolución moderada del empleo en el gobierno central durante esos años ha estado acompañada con un aumento significativo de los recursos canalizados por el estado en el mismo período. Es así como el gasto público por funcionario excluido el gasto en remuneraciones y servicio de la deuda pública, se incrementó desde \$27,7 millones en 1990 a \$42,8 millones en 2003, lo que representa un crecimiento del 55%.

Al comparar datos de gastos en personal en otros países, el estudio de Carlson y Payne (2001) muestra a Chile con un bajo nivel de gasto en salarios (como % del PIB) en comparación con un gran número de países de la región. Si bien el promedio de América Latina y el Caribe es cerca del 7%, Chile se sitúa con un gasto del 4,3% del PIB en 1999 (gráfico V.5.1).

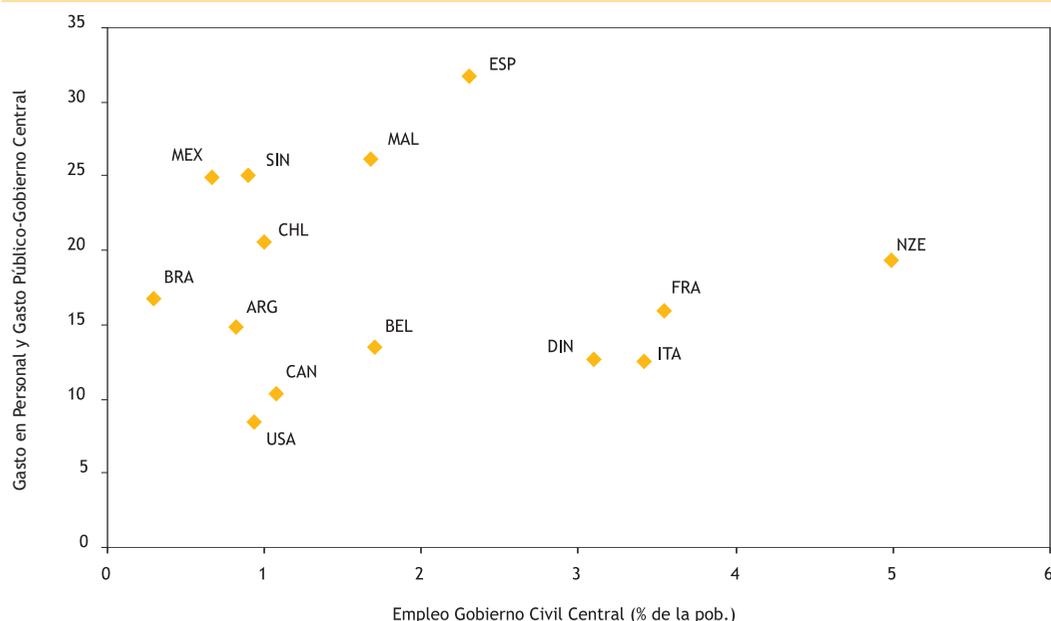
Gráfico V.5.1
Comparación Internacional: Gastos de Personal del Gobierno Central, 1999
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Estudio Carlson y Payne para 26 países de América Latina y el Caribe, datos del año 1999.

El sector público chileno se caracteriza por presentar niveles relativamente bajos de empleo público asociados a una importante participación del gasto en personal sobre el gasto público total. El gráfico V.5.2 confirma lo anterior al presentar una comparación internacional de la relación de gasto en personal (% del gasto público) y el empleo en el gobierno central (funcionarios civiles como % de la población).

Gráfico V.5.2
Comparación Gasto en Remuneraciones y Empleo Gobierno Central, 2003



Fuente: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, 2003 en base a datos del Banco Mundial. Para Chile, Dirección de Presupuestos.

6. Nuevo trato laboral y sistema de alta dirección pública

La creciente importancia que los gobiernos democráticos han otorgado a la inversión en recursos humanos y, en especial, a las políticas de personal en la administración central del estado, quedó de manifiesto en la administración del Presidente Lagos con la implementación de la Ley del Nuevo Trato Laboral y el Sistema de Alta Dirección Pública. Esta ley, aprobada en 2003, puede ser catalogada como la reforma estructural del estado de mayor significación en varias décadas en lo que se refiere al recurso humano. La citada ley contempla cuatro pilares en relación a las políticas de recursos humanos:

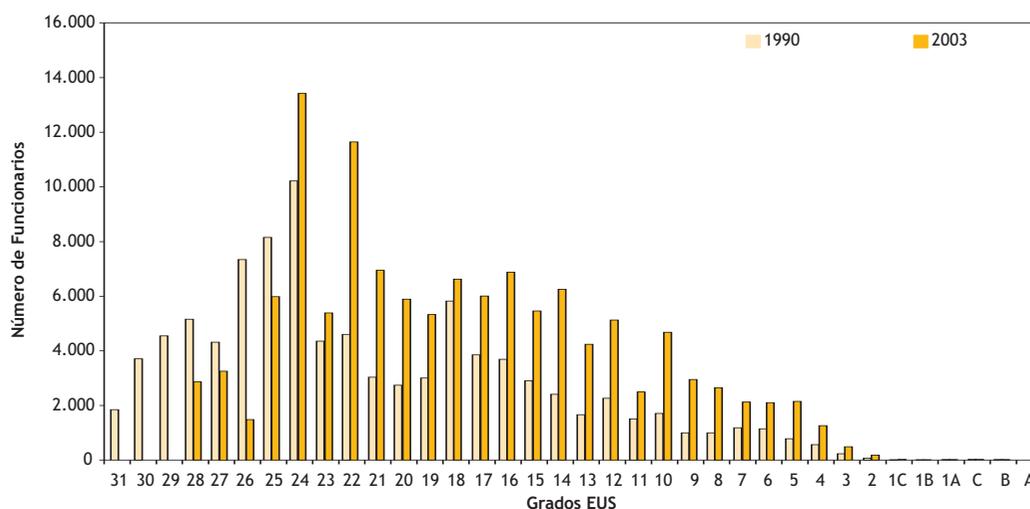
- a) *Carrera Funcionaria*: la modernización y profesionalización de la carrera funcionaria, perfeccionando los mecanismos y sistemas de ingreso, promoción, desarrollo y egreso.
- b) *Política de Remuneraciones*: la introducción de más estímulos al desempeño y mecanismos de definición descentralizada en la estructura y políticas de remuneraciones del personal.
- c) *Institucionaliza la gestión de recursos humanos en el sector público*: el establecimiento de una nueva institucionalidad que refuerce descentralizadamente la implementación en los servicios públicos de la nueva política de personal, mediante la creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil, servicio público dependiente del Ministerio de Hacienda.
- d) *Sistema de Alta Dirección Pública (SADP)*: la creación de un sistema de gerencia pública que permita a las instituciones del gobierno central contar con equipos directivos profesionales, eficientes y con capacidad de trabajo en equipo, que optimicen la gestión de las instituciones públicas en la entrega de bienes y servicios a la comunidad.

a. Carrera funcionaria

Antes de la reforma legal del Nuevo Trato Laboral y Sistema de Alta Dirección Pública la carrera funcionaria se expresaba en ascensos determinados por las vacantes que se producían en las plantas de personal, las que estaban determinadas por ley para cada uno de los estamentos de funcionarios que integran el servicio público.

La distribución del personal del gobierno central por grado en los estamentos de la Escala Unica de Sueldos ha variado significativamente entre 1990 y 2003. Durante dicho período se produjo un movimiento general de la dotación hacia grados superiores debido a diferentes razones, entre las que se encuentran: (i) los numerosos proyectos de planta de los servicios públicos en general mejoraron tanto los grados de ingreso como superiores de cada estamento; (ii) el 70% del total de los nuevos empleos públicos en el gobierno central fueron profesionales o técnicos; (iii) como producto de la Ley N° 19.429, de 1995, se estableció remuneraciones mínimas para los estamentos de técnicos, administrativos y auxiliares; y (iv) el grado de inicio de la carrera de auxiliares progresivamente se fue aumentando, desde el grado 31 en 1990 al grado 28 en 1993 (Ley N° 19.185), se fijó el inicio de las carreras de administrativos (grado 25), técnicos (grado 24) y profesionales (grado 18) (gráfico V.6.1).

Grafico V.6.1
Dotación Efectiva de Personal Afecto a la EUS: 1990 y 2003



Fuente: Dirección de Presupuestos.

El mecanismo de promoción para el personal del gobierno central hasta el 2003 era el sistema de ascenso que fundamentalmente consideraba criterios automáticos de antigüedad, lo que en la práctica significaba que al producirse una vacante, ésta era ocupada por el funcionario tope del escalafón del grado inmediatamente inferior que reuniera los requisitos generales del cargo. Lo anterior, junto con limitar las posibilidades de progreso de los funcionarios, particularmente los más jóvenes, producía un estancamiento de la carrera funcionaria que causaba frustración en el personal al restar valoración a la idoneidad y mérito de los trabajadores.

Cuando se trataba de cargos de exclusiva confianza, la designación la efectuaba el Presidente de la República o el jefe superior del servicio. Hasta 2003, estos puestos de exclusiva confianza abarcaban los tres niveles superiores de responsabilidad de cada servicio (cuadro V.6.1), lo que unido a otros casos especiales, significaba un total de 3.584 cargos de confianza en toda la administración pública. La Ley del Nuevo Trato Laboral disminuyó estos cargos de confianza a un total de 1.788 cargos y la diferencia pasó a ser parte de la carrera funcionaria a partir de 2004.

Cuadro V.6.1
Distribución del Personal (EUS) según Grados y Estamentos: 2003(1)

GRADOS EUS	PERSONAL DE PLANTA Y CONTRATA								
	Autoridad de Gobierno y Jefes de Servicio	Directivos		Profesionales	Técnicos		Administrativos	Auxiliares	TOTAL (2)
		Profesionales	No Profesionales		Profesionales	No Profesionales			
A	1								1
B	17								17
C	28								28
1A	14	1							15
1B	7								7
1C	14	12							26
2	57	80	2	47					186
3	66	278	12	124	9	1			490
4	13	547	37	651	1	3	3		1.255
5		626	33	1.464	7	10	4		2.144
6		483	89	1.491	7	26	11		2.107
7		315	24	1.726	4	39	27		2.135
8		548	155	1.830	9	87	38	5	2.672
9		582	147	1.652	81	437	48	13	2.960
10		380	235	2.967	161	655	270	19	4.687
11		187	207	1.544	97	326	165	26	2.552
12		173	444	2.160	202	991	1.146	44	5.160
13		117	146	1.992	189	923	853	43	4.263
14		40	47	2.184	246	1.151	2.510	77	6.255
15		19	36	3.154	165	451	1.583	13	5.421
16		8	58	2.135	192	2.405	2.033	13	6.844
17		23	48	2.746	110	1.366	1.632	26	5.951
18			3	768	97	2.962	2.387	256	6.473
19				2	56	2.076	1.659	1.385	5.178
20			1	2	52	2.258	1.761	1.470	5.544
21			1		77	3.470	1.389	1.587	6.524
22					149	7.605	1.866	1.782	11.402
23					78	2.193	1.313	1.631	5.215
24						10.818	789	1.773	13.380
25						137	3.934	1.865	5.936
26							3	1.480	1.483
27							1	3.050	3.051
28								2.867	2.867
29									
30									
31									
TOTALES	217	4.419	1.725	28.639	1.989	40.391	25.424	19.425	122.229

(1) No se considera al personal afecto a la Ley N° 15.076 y la Ley N° 19.664 y (13.678 cargos).

(2) A esta cifra se deben agregar 51 cargos de honorarios asimilados a grado y 1.936 cargos correspondientes a jornales permanentes, para obtener un total de 124.216 funcionarios.

Fuente: Dirección de Presupuestos.

En este contexto, la carrera funcionaria en el sector público antes de la Ley del Nuevo Trato Laboral era un esquema rígido, donde el mecanismo de antigüedad no garantizaba idoneidad para el cargo de los funcionarios que ascendían.

La Ley del Nuevo Trato Laboral permitirá gradualmente una mayor profesionalización de la carrera funcionaria, el perfeccionamiento de los mecanismos y sistemas de ingreso, promoción, desarrollo y egreso. La posibilidad de que la promoción se realice por concursos internos ecuanímenes, objetivos y transparentes, con ponderaciones preestablecidas, en un ambiente de plena información a los funcionarios, permitirá estimular a los funcionarios más meritorios e idóneos entre los directivos de carrera, profesionales, fiscalizadores y técnicos. En este contexto, los servidores públicos tendrán posibilidades de desarrollar una nueva carrera funcionaria sobre la base de una real valoración de sus méritos personales y profesionales, lo que permitirá potenciar la profesionalización en la administración central del estado.

b. Política de remuneraciones

La Ley del Nuevo Trato Laboral reforzó la tendencia innovadora de la política de remuneraciones, en cuanto a crear premios al buen desempeño funcionario mediante diversas modalidades que relacionan los salarios y la productividad del personal, entre los que se encuentran los siguientes instrumentos:

- a) *Asignación por Desempeño Institucional*: se incrementaron las remuneraciones ligadas a los resultados institucionales (cumplimiento de los PMG por parte de los servicios públicos). Este aumento fue de 2% y con ello se consolidó la política de remuneraciones por resultados iniciada en 1998.
- b) *Asignación por Desempeño Colectivo*: se creó una nueva asignación concedida a los funcionarios que se desempeñen en equipos, unidades o áreas de trabajo, en relación con el grado de cumplimiento de las metas anuales fijadas para cada uno de ellos. Este incremento constituye una herramienta de gestión pública caracterizado por su aplicación descentralizada, es decir, su implementación es de responsabilidad de los ministros y jefes de servicio.
- c) *Premio Anual por Excelencia Institucional*: se creó este premio al servicio público que por productividad y calidad se haya destacado por su atención a la ciudadanía. Este beneficio, otorgado por primera vez en 2003, se entrega al servicio que obtenga mejores resultados y haya obtenido el 100% de los objetivos institucionales de su Programa de Mejoramiento de Gestión. El premio consistirá en un aumento de 5%, sobre la misma base de la asignación de modernización. Actualmente, la Dirección Nacional del Servicio Civil administra y otorga este premio.
- d) *Asignación de Funciones Críticas*: El Nuevo Trato laboral creó en forma permanente la asignación por funciones crítica. Esta última, busca entregar remuneraciones competitivas con el mercado a cargos estratégicos de los servicios públicos, reforzando así la profesionalización de los servicios públicos y captando y reteniendo a funcionarios que cumplen funciones claves para el funcionamiento de los servicios.

c. Institucionalidad

Llenando un vacío en la institucional pública en materias de políticas de personal, se crea la Dirección Nacional del Servicio Civil para hacerse cargo, entre otras funciones, de la implementación de las nuevas políticas de recursos humanos en el sector público y administrar el Sistema de Alta Dirección Pública. Entre sus principales funciones destacan las siguientes:

- Participar en el diseño de políticas de personal que refuercen las iniciativas modernizadoras en la administración central del estado.
- Profesionalizar la gestión de recursos humanos de los servicios.
- Reforzar el desarrollo de la empleabilidad de los funcionarios que permita contar con un funcionario público calificado, motivado, comprometido y dedicado a las tareas de la modernización y el mejoramiento en forma creciente de la atención y el servicio a los ciudadanos. Lo anterior, fortaleciendo la carrera funcionaria, ampliando su cobertura y creando sistemas transparentes de concurso.
- Incorporar la perspectiva de género como una variable permanente en el diseño y ejecución de las políticas de desarrollo de las personas en la administración pública.

- Promover procesos de selección de directivos, profesionales, y técnicos, objetivos, ecuanimes y transparentes, evitando cualquier tipo de discriminación.
- Conocer y analizar toda la información relativa a los recursos humanos que labora en el sector público.

Así, la Dirección Nacional del Servicio Civil es una institucionalidad liviana y profesionalizada que refuerza el desarrollo y manejo descentralizado de las políticas de personal en los servicios públicos, estableciendo la pertinencia de éstas con los procesos de modernización institucional.

d. Sistema de Alta Dirección Pública (SADP)

El avance hacia un servicio público moderno y capaz de entregar una atención de calidad a la ciudadanía está estrechamente relacionado con la transformación de los mecanismos de selección de los altos directivos públicos. En efecto, los mismos funcionarios en un estudio en 1996 sobre clima organizacional en el sector público mostraban un mejor desempeño en los casos que reconocían a sus jefes como personas competentes y profesionales.

En este contexto se crea el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP). El objetivo de este sistema es dotar a las instituciones del gobierno central de equipos directivos profesionales, motivados, jerarquizados, eficientes y con capacidad de trabajo en equipo, que optimicen la gestión de las instituciones públicas en la entrega de bienes y servicios a la comunidad y en el cumplimiento de las políticas y programas establecidos por la autoridad. El SADP se basa en un esquema de ingreso a través de concursos públicos abiertos y competitivos, realizados con apego a los principios de transparencia, ecuanimidad, equidad y mérito.

La aplicación de este nuevo sistema tiene como cobertura a los funcionarios que desempeñen cargos de jefaturas en la dirección de órganos o servicios públicos o en unidades organizativas de éstos, y cuyas funciones sean predominantemente de ejecución de políticas públicas y de provisión directa de servicios a la comunidad (primer y segundo nivel jerárquico). Se excluye del sistema a las autoridades políticas (ministros, subsecretarios, intendentes, gobernadores, secretarios regionales ministeriales, embajadores), y quedan excluidos, además, los jefes superiores y los segundos niveles jerárquicos de servicios con responsabilidades en la formulación de políticas públicas, los que seguirán rigiéndose por el actual régimen de cargos de libre designación presidencial. De 128 servicios (no se incluyen las subsecretarías), 100 están en el sistema y 28 fuera del mismo.

Estos directivos públicos recibirán a partir de 2004, y en la medida que se vayan integrando progresivamente al sistema, una asignación de alta dirección pública, parte de la cual es pagada por desempeño o resultados. En efecto, los altos directivos públicos, jefes de servicio y directivos de segundo nivel jerárquico recibirán esta asignación de acuerdo al porcentaje de cumplimiento de las metas fijadas para el año anterior en el correspondiente convenio de desempeño.

El convenio de desempeño se establecerá entre los jefes de servicio y el ministro respectivo para el caso de los jefes de servicio y con los respectivos jefes de servicio para el caso de los directivos del segundo nivel de responsabilidad. Dichos convenios incluirán metas de carácter programático-sectorial, en adición a aquellas que correspondan a avances en el desarrollo organizacional, como las incluidas en los actuales Programas de Mejoramiento de Gestión.

Con el establecimiento del SADP se da inicio a la profesionalización del servicio civil a partir de los funcionarios de alta jerarquía, para que se conviertan en verdaderos impulsores de las reformas. Los directivos públicos no solamente deben tener ideas brillantes y nuevos conceptos, sino que deben fomentar una cultura de comunicación abierta, confianza y cooperación, ambiente propicio en el cual emerge la creatividad y la innovación.

La iniciativa legislativa que se ha sintetizado constituye un hito de gran significación en el ámbito de la modernización de la gestión pública. Si bien, las recientes modernizaciones en materia de servicio civil se iniciaron el año 1998, el salto cualitativo más relevante se aprecia a partir de la señalada ley, iniciándose de esta forma la etapa de consolidación del proceso.

7. Comentarios finales

El empleo del sector público se ha mantenido relativamente estable en lo que dice relación con su participación en el empleo nacional entre 1990 y 2003. Dicha participación es relativamente baja en comparación a otros países. Ambos aspectos resultan indicativos de un mayor grado de eficiencia en la gestión de los recursos humanos en el sector público chileno. En cuanto a la composición del empleo público, el 56% de los funcionarios públicos son mujeres. Además, entre 1990 y 2003 ha existido una creciente profesionalización del personal del sector público, donde el 45% de las nuevas contrataciones fueron profesionales. El 51,8% de los funcionarios tiene menos de 44 años, y la mitad de los actuales empleados ingresaron al servicio público a partir de 1990.

En materia de remuneraciones del sector público es posible indicar que la renta promedio en el gobierno central es superior al ingreso per capita del país, como también a la remuneración imponible promedio de los cotizantes en las AFP. Las remuneraciones promedio del sector público han crecido 30 puntos porcentuales más que los salarios promedio de la economía en el período 1990-2003. En cuanto a la composición de las remuneraciones, una significativa modificación fue introducir remuneraciones ligadas a resultados, con lo que el 8% de la remuneración de los funcionarios públicos se asoció a estímulos al desempeño en 2003. Adicionalmente, las remuneraciones del sector público han mejorado su nivel de competitividad con respecto a las del mercado, llegando inclusive a ser superiores a las del sector privado para algunas profesiones en el inicio del desempeño laboral.

En cuanto al gasto en personal del sector público, éste ha aumentado levemente su participación en el gasto total en los últimos 10 años (para el caso del gobierno central), hasta alcanzar un 20,5% en 2003. En el último tiempo se observa una mayor productividad, ya que ha aumentado el volumen de gasto promedio que cada funcionario es capaz de administrar y ha disminuido la importancia relativa del gasto operacional. En el contexto internacional Chile se ubica bajo la realidad latinoamericana en cuanto al porcentaje del PIB que representa el gasto en personal del sector público, reafirmando la idea de eficiencia en la administración del citado gasto.

Antes de la Ley sobre Nuevo Trato Laboral y Sistema de Alta Dirección Pública el mecanismo de promoción para el personal, junto con limitar las posibilidades de progreso de los funcionarios, producía un estancamiento de la carrera funcionaria que causaba frustración en el personal, al restar valoración a la idoneidad y mérito de los trabajadores. Con la nueva ley se logra sentar las bases para desarrollar una nueva política integral de personal, que considera mejoras sustantivas de los incentivos salariales, así como también una importante transformación de los mecanismos de selección de los altos directivos públicos.

Las reformas de la Ley del Nuevo Trato Laboral y Sistema de Alta Dirección Pública constituyen un hito en la evolución de la gestión de personal en el estado chileno, ya que facilita que los funcionarios sean actores y beneficiarios del proceso de modernización. Por su parte, el Sistema de Alta Dirección Pública apunta a tener instituciones públicas dirigidas por profesionales competentes, líderes y animadores de una nueva cultura institucional en el sector público.

Chile requiere de instituciones públicas orientadas a dar servicios de calidad a los ciudadanos y ello significa reconocer a los funcionarios que se destacan por su dedicación y desempeño, brindándoles oportunidades de progreso profesional. Asimismo, se requiere que los servicios públicos sean dirigidos por profesionales meritorios y eficientes. Esta relación virtuosa de nuevos directivos públicos con una nueva política de personal permitirá contar con instituciones públicas capaces de servir mejor a los chilenos, especialmente a los de menores recursos.

En síntesis, puede concluirse que la gestión de recursos humanos en el sector público en los últimos años se ha caracterizado por un notorio impulso hacia la modernización y la generación de cambios estructurales que signifiquen un importante aumento en la eficiencia del sector público. Los avances en la profesionalización del sector público son evidentes y representan un signo de profundización de la democracia tanto en la optimización de los recursos fiscales como en el alcance de mayores grados de eficiencia en las prestaciones de servicios a la comunidad. Estos avances consolidan una efectiva protección del sector público frente a los intentos de captura por intereses particulares y corporativos.

VI. GESTIÓN DE BIENES INMUEBLES PÚBLICOS

1. Introducción

El sector público chileno ha experimentado en los últimos años numerosas reformas en búsqueda de modernizar su gestión en áreas tales como la administración financiera, gestión de personal, selección de directivos públicos y presupuestos por resultados, entre otras. Como resultado, diversas evaluaciones realizadas por organismos internacionales competentes²⁵ han destacado la alta calidad que ha ido adquiriendo nuestra administración pública.

La modernización del estado se basa en el convencimiento de que su importancia no sólo está en cumplir los roles fundamentales de administración que tiene a su cargo sino que también es indispensable para un desarrollo económico y social sustentable, actuando como socio, catalizador y facilitador del desarrollo del sector privado²⁶. En los años ochenta las recomendaciones de reformas del estado se concentraban en la minimización de sus funciones, enfatizando las “fallas” del estado y basándose en la eficiencia de los mecanismos de mercado en la producción de bienes y servicios. En las últimas décadas el consenso ha girado hacia la aceptación de la necesidad de una administración pública competente, no sólo para que los gobiernos puedan llevar a cabo sus objetivos, sino también para lograr el desarrollo sustentable del país²⁷.

Nuestra experiencia, no obstante, demuestra que las “instituciones públicas eficientes no se crean a partir de un acto puro de voluntad política, sino que son la acumulación de experiencia y capacidades durante largos períodos”.²⁸ Dentro de este marco global de modernización el país ha implementado un conjunto de proyectos y reformas cuyo fin es hacer más competentes a las organizaciones públicas y profesionalizar la labor del estado. Esta tarea ha sido dinámica, nutriéndose de las experiencias propias y de otros países. Hoy se requiere utilizar esta experiencia para evaluar la eficiencia en la utilización y administración de los activos inmuebles del estado de Chile.

Se estima que el valor comercial del stock de bienes inmuebles públicos es de 1.200 millones de dólares²⁹. A pesar de lo anterior, la administración de activos fijos no ha formado parte de la agenda de modernización de la gestión pública. En el actual modelo de gestión, existen pocos incentivos para la utilización eficiente de estos bienes. Los activos inmobiliarios, en cambio, son vistos y administrados, como un insumo de producción cuya cantidad está dada, ignorando los costos alternativos que tienen estos recursos.

Este capítulo busca exponer algunos de los elementos centrales que se deben considerar en esta discusión, tanto desde una perspectiva conceptual como empírica. En la sección 2 se analiza la actual situación institucional y operativa relacionada a los bienes inmuebles públicos en nuestro país y en la sección 3 se revisan los principales aspectos conceptuales junto con la experiencia internacional al respecto.

²⁵ FMI 2003, OCDE 2003

²⁶ Banco Mundial, 1997. *El estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial 1997*. Washington: Banco Mundial

²⁷ Este consenso fue difundido por el Banco Mundial en 1997 como Nueva Administración Pública que indica la importancia de las instituciones eficientes en el desarrollo debido a los efectos de las “fallas” del mercado ante la presencia de información asimétrica y costos de transacción.

²⁸ Marcel, M. y Tohá, C. (1998). “Reforma del Estado y de la Gestión Pública”, en Cortázar, René y Joaquín Vial (Editores), *Construyendo Opciones: Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo*. Editorial Dolmen, Santiago, pág. 575-633.

²⁹ Estimación preliminar en base a total de metros, a 20 UF el metro. Sur Profesionales Consultores, (2003), “Informe Final: Gestión de la Edificación Pública”, septiembre.

2. Situación actual

a. Antecedentes cuantitativos

Para entender la relevancia que tiene este tema dentro de un marco de gestión pública se debe comenzar por conocer la situación actual de los bienes inmuebles públicos del país.

i. Superficie, distribución geográfica y valor comercial

Un tercio del territorio de Chile es de propiedad del estado, representando una extensión de 236.000 km². Esta cartera se compone de terrenos (de uso público y fiscal³⁰) y de edificios destinados a los servicios públicos.

Según el inventario DA-MOPT de 1994 (recuadro VI.2.1), el gobierno central de Chile utiliza aproximadamente 4.000 edificios con una superficie total de unos dos millones de metros cuadrados para el cumplimiento de sus funciones.³¹ Las actualizaciones del catastro en Santiago no permiten establecer una tendencia en cuanto a crecimiento o reducción de dicha superficie desde es fecha, ya que si bien algunos servicios aumentaron el número de inmuebles y la superficie utilizada, otros se integraron a otros organismos, han desaparecido o sus funciones han sido externalizadas. Pese a lo anterior, se estima que el primer efecto es levemente superior al segundo, por lo que la superficie total de la edificación pública en Chile estaría en torno a los 2 a 2,5 millones de metros cuadrados. Del total de esta superficie, alrededor del 43% se ubica en la Región Metropolitana, estando ésta incluso más concentrada que la población, como se aprecia en el cuadro VI.2.1.

Cuadro VI.2.1
Distribución de la Edificación Pública según Región, 1994

Región	Superficie m ²	%	Población % (censo 2002)
I	70.163	3,5	2,8
II	49.440	2,5	3,3
III	32.267	1,6	1,7
IV	91.930	4,6	4,0
V	222.917	11,1	10,2
VI	65.717	3,3	5,2
VII	143.375	7,1	6,0
VIII	174.021	8,7	12,2
IX	81.457	4,1	5,8
X	156.270	7,8	7,1
XI	20.518	1,0	0,6
XII	33.387	1,7	1,0
RM	861.493	43,0	40,1
TOTAL	2.002.955	100,0	100

Fuentes: Ministerio de Obras Públicas, *Catastro de la Edificación Pública, 1994*, INE Censo de Población y vivienda 2002.

Una estimación preliminar, considerando el precio del metro cuadrado en 20 UF, indicaría que el valor comercial de este stock sería de \$765 mil millones. (1200 millones de dólares).

³⁰ Los bienes inmuebles de uso público son todos aquellos que no son susceptibles de ser adquiridos por particulares (áreas protegidas, plazas, caminos, playas, etc.) mientras que los bienes inmuebles fiscales son bienes públicos de derecho patrimonial privado que pueden ser comercializados.

³¹ Para efectos de este programa, se entenderá por gobierno central aquellas instituciones de la administración del estado no descentralizadas; por edificación pública, aquellos inmuebles utilizados para funciones de gobierno (por esta razón, en la edificación pública no se incluyen terrenos u otros inmuebles utilizados para fines distintos del señalado). El universo de la edificación pública está conformado por todos aquellos inmuebles utilizados para el desarrollo de las funciones de gobierno central, sean éstos utilizados en propiedad, destinación, arriendo, comodato o usufructo. Por lo anterior, forman parte de este universo tanto los inmuebles fiscales, como los de entidades con patrimonio propio y los privados.

ii. Tenencia

Del total de la superficie de edificación pública registrada en el Catastro de la Edificación Pública de la DA-MOPT en 1994, más de un 90% es de propiedad del Fisco, de las instituciones con patrimonio propio o se hallan entregados en comodato. En efecto, en casi todas las regiones, la forma predominante de tenencia es la propiedad (del Fisco o de instituciones con patrimonio propio) y le sigue la destinación (propiedad del Fisco destinada a una entidad del gobierno sin cargos financieros), aunque exista un porcentaje no despreciable de propiedad privada en arriendo (cuadro.VI.2.2).

Cuadro VI.2.2
Distribución de la Edificación Pública según Región y Forma de Tenencia, 1994
(En porcentaje)

Región	Propietario	Destinación	Comodato	Usufructo	Arriendo
I	43,1	34,6	17,3	1,4	3,5
II	38,0	39,6	15,4	1,3	5,8
III	53,3	36,7	6,5	1,3	2,3
IV	60,1	26,3	9,8	9,0	2,9
V	70,4	22,3	5,1	0,0	2,2
VI	52,2	17,3	22,0	1,5	7,0
VII	56,8	25,4	9,0	4,0	4,8
VIII	57,6	31,0	7,0	3,0	1,3
IX	52,8	34,1	7,8	1,4	3,9
X	52,7	36,4	6,6	1,6	2,7
XI	48,0	17,5	29,5	2,7	2,2
XII	57,9	10,7	21,0	4,7	5,7
RM	66,2	19,4	7,4	3,9	3,1
TOTAL	60,9	24,4	8,8	2,7	3,2

Fuente: Ministerio de Obras Públicas, *Catastro de la Edificación Pública*, 1994.

iii. Características particulares para centro de Santiago

La actualización del catastro del MOPT para el año 2001 nos permite conocer algunas de las características de la edificación pública para una muestra de 10 organismos del gobierno central según uso, tipo y densidad de ocupación, tenencia y costos por arriendo y mantenimiento.

Cuadro VI.2.3
Superficie Ocupada según Ministerios Seleccionados, 2001
(En porcentaje, m²)

Ministerio	%	m2
Obras Públicas	26	96.358
Salud Pública	19	67.581
Vivienda y Urbanismo	17	61.190
Interior	9	33.929
Agricultura	8	30.790
Transporte y Telecomunicaciones	7	26.270
Planificación y Cooperación	5	17.306
Presidencia	4	13.365
Secretaría General de Gobierno	3	10.607
Secretaría General de la Presidencia	2	7.623
TOTAL	100	365.019

Fuente: Catastro DA-MOPT, *Actualización del Catastro de la Edificación Pública para una muestra de 10 organismos públicos en la Comuna de Santiago, 2001*.

De los 10 organismos seleccionados, un 62% de la superficie es ocupada por tres ministerios: Obras Públicas, Transporte y Telecomunicaciones, Salud Pública y Vivienda y Urbanismo. Los Ministerios del Interior, de Agricultura, y de Planificación y Cooperación ocupan alrededor de un 29% de la superficie de edificios. La Presidencia, la Secretaria General de Gobierno y la Secretaria General de la Presidencia ocupan el 9% restante. Juntos, estos Ministerios ocupan una superficie de 365.000 m² en la comuna de Santiago, lo que representa un 16% de la superficie total de edificación pública del gobierno central en todo el país (cuadro VI.2.3).

Uso

Sólo un 54% de la superficie de edificación pública es utilizada para oficinas y salas de reunión. El 46% restante es utilizado para bodegas, estacionamientos, casinos y cocinas, auditorios, archivos y otras (cuadro VI.2.4). Esto indica que existe una oportunidad para racionalizar el uso de esta edificación, reevaluando la necesidad de contar con edificios destinados a usos distintos de la misión principal del gobierno central y reubicando edificios cuyas funciones no requieren una localización en áreas tan centrales y valorizadas de la ciudad, como las bodegas, los archivos y los estacionamientos.

Cuadro VI.2.4
Distribución de la Edificación Pública según Forma de Uso
(Porcentaje superficie m², muestra 10 organismos públicos, comuna de Santiago, 2001)

Oficinas	44%
Bodegas	13%
Salas de reunión	10%
Estacionamientos	7%
Casinos y cocinas	6%
Archivos	4%
Bibliotecas	3%
Oficinas de atención al público	2%

Fuente: Ministerio de Obras Públicas, Actualización del Catastro de la Edificación Pública para una muestra de 10 organismos públicos en la comuna de Santiago, 2001.

Tenencia

Al igual que a nivel general, en la comuna de Santiago, para el año 2001 la propiedad es la principal forma de tenencia, con algo menos que el 50% de participación, y paralelamente se advierte un aumento de la propiedad privada arrendada respecto al nivel general del año 1994 (18% versus 3,2%). El cuadro VI.2.5 ilustra dicha distribución.

Cuadro VI.2.5
Distribución de la Edificación Pública según Tenencia
(superficie m², muestra 10 organismos públicos, comuna de Santiago, 2001)

Tenencia	m2	%
Propiedad	179.139	49%
Destinación	78.968	22%
Arrendada	67.374	18%
Comodato	35.498	10%
Uso gratuito	3.598	1%

Fuente: Ministerio de Obras Públicas, Actualización del Catastro de la Edificación Pública para una muestra de 10 organismos públicos en la comuna de Santiago, 2001.

Si analizamos la tenencia según ministerio observamos que existen diferencias importantes, como en el caso del arriendo, como se muestra en el cuadro VI.2.6. Por lo general, los ministerios que han experimentado un rápido crecimiento en los últimos 12 años lo han hecho principalmente en oficinas arrendadas. Por otra parte, hay que tener en consideración también que existe falta de claridad sobre las definiciones para determinar la tenencia de edificios. Por ejemplo, muchas instituciones tienen dificultad en discriminar los edificios que son de propiedad del Fisco de los que son de propiedad de instituciones con patrimonio propio. Esta falta de claridad indica la necesidad de contar con un registro de la propiedad pública en que la forma de tenencia esté adecuadamente precisada.

Cuadro VI.2.6
Formas Principales de Tenencia, según Ministerio
(En porcentaje)

Ministerio	Propiedad	Destinación	Arrendada	Comodato
Agricultura	69%		20%	
Obras Públicas	43%		48%	
Planificación y Cooperación	25%		68%	
Salud Pública	72%		21%	
Secretaría General de Gobierno	37%	17%	31%	
Secretaría General de la Presidencia		10%	87%	
Transporte y Telecomunicaciones	46%	35%	17%	
Vivienda y Urbanismo	69%			31%
Interior	17%	23%	34%	24%
Presidencia		97%		

Fuente: Catastro DA-MOPT, Actualización del Catastro de la Edificación Pública para una muestra de 10 organismos públicos en la Comuna de Santiago, 2001.

Densidad de uso

En la edificación arrendada hay una ocupación más eficiente del espacio construido. En estos edificios la densidad de ocupación es 17 m² por persona, mientras que en los edificios de propiedad pública o fiscal la densidad llega a 36 y 22 m² por persona, respectivamente (cuadro VI.2.7). Este dato permite dos lecturas. Por un lado, muestra que la asignación de precio al uso de los inmuebles, como es el arriendo, lleva a una mayor racionalización en el uso del espacio. Por otro lado, tomando en cuenta que la mayor parte de la edificación en propiedad pública o fiscal fue construida hace más de 50 años, este dato sugiere que los estándares tecnológicos y de organización del espacio de trabajo utilizados para estos edificios son obsoletos y limitan una ocupación más eficiente del mismo. Como un ejercicio, si se aplicara la densidad de ocupación de la propiedad arrendada a los edificios en propiedad pública o fiscal, sobrarían 146.000 m² o un tercio de la superficie actual de edificación pública.

Cuadro VI.2.7
Tenencia y Densidad de Ocupación
(Muestra 10 organismos públicos, comuna de Santiago, 2001)

Tenencia	Superficie m2	Personas	m2/persona
Propiedad	192.216	5.393	35.6
Fiscal	154.882	6.961	22.2
Arrendada	69.451	4.205	16.5

Fuente: Ministerio de Obras Públicas, Actualización del Catastro de la Edificación Pública para una muestra de 10 organismos públicos en la Comuna de Santiago, 2001.

iv. Aspectos financieros y de costos

El gobierno central³² dedica una cantidad importante de recursos para la provisión y uso de la edificación pública. Entre el período de 1998 y 2002, el gobierno central ha tenido un gasto anual promedio de 30 millones de dolares en la mantención y reparación de edificios, lo que representa 4,8% de los gastos corrientes del sector público. Los gastos en arriendo de edificación, por otra parte, han sido de un promedio de 25 millones de dolares anuales, monto que se ha incrementado en más de 30% en términos reales entre 1998 y 2002, pasando de representar un 3,1% de los gastos corrientes a un 4,6% entre ambos años.

Recuadro VI.2.1

Inventarios de activos inmobiliarios públicos y su administración

Existen en Chile cinco grandes inventarios de edificación pública construidos en distintos momentos, con distintas metodologías, grados de cobertura, forma de actualización y finalidad, aunque ninguno de ellos se encuentra actualizado al día. Dos de ellos cubren el universo de la edificación pública: el del Ministerio de Bienes Nacionales, que posee más de 8.700 registros de inmuebles urbanos y el de la Dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones (DA-MOPT), que cuenta con 5.086 registros.

El inventario DA-MOPT fue realizado en 1994 y registra los inmuebles que utilizan los organismos del gobierno central, independiente del tipo de tenencia (inmuebles propios, de propiedad fiscal y arrendados), con indicaciones del estado constructivo y adecuaciones funcionales del inmueble. No considera los inmuebles en los cuales funcionan servicios de las Fuerzas Armadas, ni tampoco los de los establecimientos educacionales, por lo tanto, es propiamente un inventario de la edificación pública del gobierno central.

Este inventario fue concebido como un sistema de retroalimentación para que todas las nuevas edificaciones quedaran registradas y periódicamente los organismos públicos informaran de las modificaciones que experimentaban. Esto no ocurrió, sin embargo, principalmente por falta de una política expresa del gobierno respecto a la gestión de la edificación pública, una asignación clara de atribuciones y una identificación del organismo a cargo. Por tanto, salvo en algunas áreas, no ha sido actualizado en su totalidad. Para el área central de la comuna de Santiago se cuenta con algo más de información, ya que fue actualizado el año 1999 y el 2001, con 140 y 461 registros adicionales, respectivamente. A pesar de que esta última actualización cubre sólo los inmuebles utilizados por 10 organismos del gobierno central, es un registro bastante exhaustivo y que incluyó un conjunto de indicadores estadísticos relativos a la relación entre superficie y número de funcionarios, estándares mínimos, déficit, superficie arrendada, valores por metro cuadrado, entre otros.

El segundo inventario con carácter nacional es el del Ministerio de Bienes Nacionales, que tiene más registros urbanos. Sin embargo se le considera más restringido en dos sentidos. En primer lugar, comprende sólo los bienes fiscales o los traspasados en propiedad, no los arrendados. En segundo lugar, al excluir los terrenos fiscales y los destinados a las Fuerzas Armadas, para poder utilizarlo para trabajar sobre edificación pública, el inventario queda reducido a 3.080 registros. Es el único que está en continúa actualización, aunque ésta se realiza en forma incompleta y descoordinada. Pese a lo anterior, es el que ofrece mejores condiciones para realizar consultas, y existe interés de ir complementándolo con tecnologías modernas.

³² Para efectos del análisis de los gastos en la provisión y uso de edificación pública, se tomaron los datos de ejecución presupuestaria del gobierno central, excluido el Ministerio de Defensa.

Los otros tres inventarios han sido elaborados por ministerios o servicios para fines propios. El de la Dirección del Trabajo cuenta con 247 registros y no ha sido actualizado. Por lo mismo, no es una herramienta de gestión que se ocupe en forma permanente y se ha utilizado sólo para corroborar datos puntuales. El inventario del Servicio de Vivienda y Urbanismo de la Región Metropolitana (SERVIU RM) es un registro que se ha hecho a medida de los requerimientos. Se lo consulta para obtener información respecto de la propiedad SERVIU RM sobre ciertos terrenos, y si pueden ser ocupados, arrendados o utilizados en comodato. Quienes consultan son principalmente instituciones sin fines de lucro, como juntas de vecinos, clubes deportivos, etc. Es el de menor desarrollo y mucha de su información se halla en carpetas, sin que se haya hecho un traspaso de datos a un medio digital. Este inventario tampoco se ha actualizado.

Por último, el catastro del Servicio de Impuestos Internos (SII) es un registro completo y vigente, pero de uso restringido a ciertos departamentos del servicio. Su principal problema es su falta de actualización, ya que no es una función principal del SII el actualizar su base de registros, sino la tasación de los predios. Por lo anterior, sólo se encuentra actualizada la información sobre aquellos predios que han sido visitados recientemente por funcionarios del Servicio. No obstante lo anterior, este catastro tiene cobertura nacional respecto a los inmuebles de propiedad privada, por lo que es una fuente que se puede utilizar para recoger información de los inmuebles privados en los cuales funcionan servicios públicos.

b. Estructura Institucional

El Ministerio de Bienes Nacionales (MBN) es la institución que está a cargo de la gestión de la edificación pública de la administración central del estado y en general de todas las instituciones y reparticiones del estado que carecen de patrimonio propio. La Ley Orgánica del MBN señala que este organismo debe aplicar, controlar y orientar las políticas aprobadas por el gobierno, y aplicar la legislación y controlar su cumplimiento en materias relativas a adquisición, administración y disposición de bienes fiscales³³; y mantener un catastro de dichos bienes y coordinar a las demás instituciones del estado en políticas de incorporación de terrenos fiscales al desarrollo de zonas de escasa densidad poblacional.

Dentro del MBN, las facultades relativas a la administración de los bienes fiscales están radicadas en la División de Bienes Nacionales, dependiente de la Subsecretaría de Bienes Nacionales. De acuerdo al Reglamento Orgánico del MBN, esta división está encargada de estudiar y proponer las normas relacionadas con la adquisición, administración y disposición de los bienes fiscales, y, en los casos que señala la ley, con la supervisión de los bienes nacionales de uso público.

³³ Los bienes nacionales de uso público son aquellos que perteneciendo a la Nación toda, su uso pertenece a todos los habitantes de la Nación (plazas, caminos, puentes y calles). El resto del patrimonio que su uso no corresponde a todos los habitantes de la Nación, constituyen los bienes fiscales.

Sin embargo, el MBN no es el único organismo público que tiene facultades relativas a la edificación pública. Existe una diversidad de organismos que actúan en diversos aspectos de este proceso. En efecto, para la adquisición y construcción de un edificio público los organismos del sector público deben, antes de obtener la autorización por parte del Ministerio de Hacienda, contar con la aprobación técnica del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN). Para ello, ambos ministerios han desarrollado un conjunto de normas, técnicas y procedimientos que buscan ordenar el proceso de inversión del sector público bajo el marco del Sistema Nacional de Inversiones (SNI), cuyo objetivo principal es mejorar la calidad de la inversión pública, asignando recursos a iniciativas de mayor rentabilidad social. Estos estudios, sin embargo, no necesariamente se coordinan con los que realiza el MBN.

La Dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas, por otra parte, debe participar como contraparte técnica y consultora en todo proceso de adquisición de activos inmobiliarios, así como en la reparación y conservación de los edificios públicos que se construyen con fondos fiscales, sin perjuicio de los que deban ser ejecutados exclusivamente por otros servicios de acuerdo a sus leyes orgánicas. Los Servicios de Vivienda y Urbanismo (SERVIU), por otra parte, que son instituciones con patrimonio propio y en general prestan servicios asimilables a reparticiones del gobierno central, tienen también facultades para estudiar, proyectar, reparar y construir edificios públicos con fondos fiscales, facultades similares a las del MBN y la Dirección de Arquitectura.

Por otra parte, los bienes inmuebles que ocupan las Fuerzas Armadas son administradas de manera separada por el Ministerio de Defensa y los respectivos organismos. En efecto la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas especifica claramente las acciones para adquirir y disponer de estos activos, aunque, al igual que en los anteriores casos, no hay asignación directa de costos relacionados a cada activo³⁴.

c. Distorsiones generadas por sistemas contables y presupuestarios

Esta fragmentación, en lo que se refiere a las funciones y responsabilidades institucionales, sin duda complejiza la eficiencia en la administración del patrimonio inmobiliario. Esto se refuerza por la manera en que estos activos se registran y valorizan en los sistemas presupuestarios y contables que operan en base de caja.

Una primera distorsión surge de la falta de contabilización del costo de capital por los bienes inmuebles utilizados por distintos programas. Así, al no contabilizar apropiadamente el costo de capital por la utilización de bienes inmuebles de los que ya dispone la institución que los ejecuta, la evaluación de los programas públicos subestima estos costos de los mismos. Por otro lado, las inversiones efectuadas en la adquisición y o construcción de edificaciones para uso público se registran como gasto de inversión en su totalidad en el año en que se ejecutan, lo cual no refleja el costo anual equivalente del bien inmueble para la institución.

³⁴ Las Fuerzas Armadas se rigen a este respecto por distintas normas legales. La Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, (Artículo 47 letra h) establece que es una facultad de los Comandantes en Jefe celebrar, en representación del Fisco, los actos, contratos y convenciones para la adquisición, uso y enajenación de bienes inmuebles de las instituciones.; el Decreto Ley N° 1.113 de 1975 entrega normas para la adquisición de bienes inmuebles para las Fuerzas Armadas; el Decreto Ley N° 2.569 de 1979 permite enajenar, por intermedio de Bienes Nacionales, los inmuebles destinados a las Fuerzas Armadas, ingresando el producto de las enajenaciones a cuentas institucionales que se abrirán en la Tesorería, sin ingresar a rentas generales de la Nación; y el Decreto Ley N° 1.056, también entrega normas para la enajenación de inmuebles. Por otra parte, existen inmuebles que forman parte del llamado patrimonio de afectación fiscal (Bienestar Social de las Fuerzas Armadas) y su enajenación está regulada en la Ley Orgánica de los Bienestares Sociales institucionales.

Estas prácticas generan fuertes distorsiones en la evaluación económica de programas alternativos en los cuales se requiere de la adquisición o arriendo de un bien inmueble versus aquellos que utilizan propiedades del estado, porque la compra o construcción del activo inmueble se registra como gasto del programa mientras por la utilización de bienes inmuebles que ya pertenecen al fisco no se registra ningún costo, sesgando las decisiones programáticas hacia la segunda opción. Igualmente, al comparar programas que impliquen arrendar versus comprar un activo inmueble, el sistema de registro presupuestario favorece al primero, aunque en una perspectiva de largo plazo lo conveniente pudiera ser la adquisición.

El sistema contable y de registro presupuestario también genera distorsiones en las decisiones de aseguramiento de los bienes inmuebles. En un esquema de registro en base caja, los recursos destinados a financiar las primas de seguros aparecen como un gasto de la institución, sin que se registren los beneficios asociados a la mayor seguridad (por ejemplo, en una disminución de provisiones por riesgo). En este contexto, existe la expectativa entre los administradores de los activos de que el fisco responderá ante un siniestro, financiando la reparación de los activos, o la adquisición de otros que los reemplacen.

La siguiente sección analiza algunos aspectos conceptuales y antecedentes empíricos que pueden ayudar al diseño de un sistema de gestión del activo inmobiliario que supere las distorsiones que genera la actual estructura institucional y prácticas contables y presupuestarias al respecto.

3. ¿Qué debería exigirse a la gestión de inmuebles públicos?

La necesidad de definir un modelo de gestión para los activos inmobiliarios públicos cuyo objetivo sea “aumentar la eficiencia de largo plazo en la provisión y gestión de la edificación pública del estado” es evidente. Cómo diseñar este sistema resulta más complejo. La aproximación que realizaremos en esta sección al problema supone definir en términos genéricos el problema de gestión de activos inmobiliarios para cualquier agente para luego introducir la complejidad adicional que significa que el gestor sea una institución pública.

a. Racionalidad Privada

¿Cómo determina una empresa cuantos bienes inmuebles poseer y cómo logra que estos se utilicen de manera eficiente? La teoría económica indica que, ante la existencia de un mercado de capitales perfecto, con plena certidumbre respecto a los retornos de la inversión -y donde se puede acceder a financiamiento a un precio³⁵- las decisiones de consumo se toman de manera separada de las decisiones de inversión³⁶. Así, un agente económico primero maximizará su portafolio de inversión tomando en consideración el retorno y el costo de financiarlo y luego determinará su nivel de consumo independientemente de la decisión anterior. En el caso de una empresa privada, dado que (en ausencia de problemas de agencia) los administradores de una empresa guían sus decisiones refiriéndose al efecto de las mismas sobre la utilidad final del propietario, estos deberían adquirir los activos no financieros (y financieros) cuyo retorno a la inversión sea mayor que el costo de oportunidad del capital requerido³⁷.

³⁵ Tasa de interés ajustada por riesgo.

³⁶ El Teorema de Separación de Fisher demuestra que bajo el supuesto de un mercado de capitales perfecto, un agente racional y utilitarista buscará maximizar el valor presente de su inversión sin importar sus preferencias.

³⁷ El costo del capital es determinado por el mercado considerando el riesgo de la inversión y la liquidez de esta entre otros factores.

De igual manera la utilidad económica guía las decisiones de producción de un gestor privado³⁸. Esta determinará la cantidad y tipo de bienes o servicios producidos y vendidos, así como la cantidad y combinación de factores de producción utilizados, entre los que se encuentra, junto al trabajo, capital financiero, recursos naturales y otros insumos, los activos fijos que la empresa utilizará. Así, la decisión respecto de los activos inmobiliarios que un agente quisiera mantener como inversionista dependerá exclusivamente de la relación riesgo/retorno de estos activos un modelo de inversión y es totalmente distinta de la decisión del mismo agente como productor de bienes y servicios respecto de su demanda por bienes inmuebles como insumos de producción.

Imaginemos una empresa que resolvió el primer problema definiendo que no tendrá bienes inmuebles como activos de inversión. Para resolver el problema de maximización de utilidades, esta empresa que no tiene bienes inmuebles propios debe arrendar o comprar los que requiera para producir. El nivel óptimo de bienes arrendados es, entonces, aquel en que el incremento en la utilidad que representa la última unidad arrendada (utilidad marginal) sea igual al costo de arrendar esa unidad³⁹.

Si ahora consideramos que la empresa posee cierta cantidad de bienes inmuebles y debe decidir si los utiliza para producir, los vende o los arrienda, el administrador debe considerar por lo menos tres costos distintos asociados a estos activos. En primer lugar se encuentra el costo de oportunidad de mantener el bien en lugar de venderlo e invertir lo obtenido en algún activo alternativo. Segundo, el costo de la depreciación del activo en el tiempo. Por último se encuentra el costo asociado a cambios en el precio de venta del bien. Estos tres componentes representan el costo de capital del bien inmueble de la empresa e indican una rentabilidad mínima que se debe requerir por su uso. Este costo de capital también debería considerar costos asociados a traslados y mantención. Por lo tanto, una empresa seguirá ocupando un bien inmueble propio siempre y cuando el beneficio que este represente en la generación de ingresos sea mayor al costo de capital.

La racionalidad económica indica, por tanto, que la decisión de invertir la riqueza en un activo inmobiliario debe separarse de la decisión de "consumo". En este caso, el consumo se refiere a la utilización de un espacio físico como insumo para la realización de una determinada actividad y, por ende, para la producción de bienes y servicios públicos. Para evaluar adecuadamente cada una de estas decisiones, por otra parte, se requiere de una cuantificación de los beneficios y costos asociados a cada decisión, lo que a su vez implica la existencia de adecuadas señales de precio.

b. Similitudes y diferencias en el sector público

Extendiendo el análisis anterior al estado, para invertir los recursos en algún proyecto o actividad éste debiera exigirle una determinada rentabilidad (social) sobre el capital a la inversión. Éste dependerá además del grado de riesgo que la inversión signifique, de la posibilidad de retirar los fondos invertidos (liquidez) y de la mejor alternativa de inversión de que se disponga, entre otras cosas. La pregunta relevante es como diseñar e implementar un sistema que permita a administrador(es) estatal(es) de los activos inmobiliarios internalizar adecuadamente estas variables en sus decisiones de inversión y consumo.

³⁸ La utilidad económica es igual a los ingresos totales menos los costos totales donde los costos consideran aquellos relacionados al periodo de tiempo en que se perciben los ingresos, riesgo de estos y los costos de oportunidad de los factores.

³⁹ Utilizando un marco simple de utilidades de una empresa y tratando a los bienes inmuebles como un insumo (K) con rendimientos positivos pero decrecientes, se puede expresar el problema de maximización de la empresa por la siguiente ecuación: $\Pi(K, X_1, X_2, X_3, \dots, X_n) = r_K K$, donde Π es la función de producción de la empresa, X_i incluyen el precio del bien producido y los precios de otros insumos requeridos y r_K el precio de arriendo de los inmuebles. Si suponemos, además, que la empresa se encuentra en un mercado perfectamente competitivo y no existen costos de información ni de transacción, la condición de primer orden (que maximiza la utilidad) queda: $\Pi_K(K, X_1, X_2, X_3, \dots, X_n) = r_K$, donde Π_K es la primera derivada de la función de producción de la empresa con respecto al stock de bienes inmuebles, en Romer, David (1996), "Investment", en *Advanced Macroeconomics*. Berkeley: McGraw Hill

Existen, algunas particularidades que hacen de la gestión estatal de los activos inmobiliarios algo más compleja a la de un administrador privado. En primer lugar, el estado no tiene un objetivo único de maximización de utilidad económica como un agente privado. De hecho, existen diversos objetivos amplios y en muchos casos ambiguos derivados de una alta heterogeneidad de productos y beneficiarios. En segundo lugar, cualquier diseño institucional debe considerar la relación compleja existente entre productos y resultados en la gestión pública, siendo estos últimos difíciles de medir. A esto último contribuye la ausencia de una relación transaccional con el beneficiario final del gobierno, debido a que muchos de los productos o servicios se proveen gratuitamente o con significativos subsidios, impidiendo la revelación de su valoración por parte de los usuarios en la demanda.

Existe, por otra parte, potenciales fallas del mecanismo de precios para entregar señales adecuadas al administrador estatal, incluso en casos en que los productos de la actividad estatal se transan en el mercado, como la inhabilidad de los precios de capturar directamente externalidades que puede tener decisiones de edificación pública sobre el entorno donde se localiza. Por tanto un análisis financiero privado como el expuesto puede llevar a asignaciones ineficientes desde el punto de vista social. Por otro lado, se encuentra la falta de competencia. Al ser muchas actividades del sector público de carácter monopólico, no existen los incentivos de mercado que da la competencia y el sistema de precios puede no llevar a que los bienes inmuebles aseguren un nivel óptimo de calidad de servicio a los usuarios.

Por último, otro elemento que se debe considerar es la existencia de bienes inmuebles cuyo valor patrimonial no permite que estos sean tratados como cualquier activo fijo público. En efecto, si bien en lo que se refiere a su utilización para las actividades propias del estado estos pueden ser gestionados como cualquier otro activo inmueble, el valor específico derivado de que forman parte de los testimonios históricos del país no puede ser asignado fácilmente. Este valor no tiene un precio de mercado, por lo que estos activos deben contar con un sistema de gestión separado (recuadro VI.3.1).

En conclusión, si bien la teoría económica provee de un punto de referencia para guiar las decisiones tal que se cumplan los criterios de eficiencia, las particularidades del sector público requieren ir más allá del marco expuesto. En primer lugar la separación de las decisiones de inversión y "consumo" de activos inmuebles no resulta evidente debido a que al contrario de un agente privado, cuyo objetivo principal es la maximización de utilidad, el estado posee diversos objetivos. Esto lleva a que sea difícil guiar estas decisiones simplemente por el retorno esperado de la inversión.

Además, al analizar las decisiones de utilización de los bienes inmuebles, el problema de asignación eficiente de recursos no se soluciona simplemente con la existencia de adecuadas señales de precios. Por último, dentro de los bienes inmuebles que posee el estado se encuentran aquellos con valor patrimonial cuyo valor no se expresa en los precios de mercado. Por lo tanto se requiere de un sistema para la administración de estos activos inmuebles que tome en cuenta las características específicas mencionadas. A continuación se detallan algunas de las consideraciones que debe tomar en cuenta un sistema de este tipo.

Recuadro VI.3.1 Gestión y recuperación de patrimonio cultural

Un estudio reciente del Banco Interamericano de Desarrollo determinó que el patrimonio inmueble del país se encuentra en pobre estado de conservación y en un proceso de deterioro rápido. Esto es resultado, según el citado estudio, de una combinación de factores entre los que se encuentran la “escasa valorización del patrimonio, arreglos institucionales inadecuados y ausencia de mecanismos que promuevan la cooperación entre los actores interesados para la planificación, financiamiento y ejecución de intervenciones orientadas a su recuperación y preservación”.

Según este estudio, la experiencia internacional indica que para que la conservación del patrimonio urbano sea sostenible, ésta debe convertirse en una preocupación y responsabilidad de una amplia variedad de actores sociales, obteniendo impulso y dinamismo de la interacción de diversos grupos de intereses y del mercado inmobiliario. Para esto efectos, es necesario desarrollar una estructura legal, institucional, de financiamiento y de gestión que, a través de la cooperación entre los actores interesados, asegure la preservación sostenible del patrimonio. En particular, se requiere promover la valorización de estos monumentos por todos los sectores de la sociedad, modernizar y dar estabilidad al marco regulatorio de preservación y promover modelos de gestión eficiente de los recursos.

Las actividades orientadas a crear conciencia en la ciudadanía son de la más alta prioridad por cuanto abordan la causa fundamental de la mala preservación del patrimonio urbano de Chile: la indiferencia de la sociedad. En segunda instancia se requiere un marco legal para la preservación. En particular se debe establecer un marco regulatorio unificado para la protección del patrimonio urbano que defina con claridad los tipos de inmuebles y áreas sujetas de protección, los grados de protección a que pueden estar sometidos, los procedimientos para la declaración de protección, los organismos responsables de su ejecución y las obligaciones de los propietarios y el estado en la recuperación y preservación de los inmuebles o áreas protegidas.

Por último se requiere un conjunto de instrumento y programas para la gestión del Patrimonio Inmueble. En particular se requiere allegar más recursos de las comunidades beneficiadas e inversionistas inmobiliarios y abrir nuevas formas de canalizar recursos de la filantropía de modo de facilitar su coordinación con las acciones de los actores, generando mecanismos de cooperación efectiva entre los actores públicos y privados.

Fuente: Eduardo Rojas (2001). “Valorización, Recuperación y Preservación del Patrimonio Urbano en Chile. Informe Final de Asesoría al Gobierno de Chile”, Banco Interamericano de Desarrollo.

Cuadro VI.3.1
Gestión de Activos Inmuebles Privada en Mercado Regulado y Gestión Pública en Ausencia de Sistema de Gestión

	Empresa Privada en Competencia Regulada	Sector Público en Ausencia de Sistema de Gestión
Objetivo	Maximización de Beneficios	Múltiples Intereses
Señal que valoriza el Producto o Servicio	Valoración a través de sistema de precios	Sin valoración clara por parte de los usuarios o con precios subsidiados o entregados sin costo.
Externalidades	De existir debieran ser capturadas por precios que reflejen regulación.	No opera sistema de precios que la capture.
Resultado bajo prisma de maximización de beneficios	Óptimo (si externalidades son reguladas) Se separa decisión de inversión y consumo de activos inmuebles.	Sub óptima Decisión inversión distorsionada por decisiones de consumo.
	Dada la información precisa de costo de capital, se define claramente la decisión de gestión de inmuebles.	Insuficiente información de costos relevantes, incluido el costo de capital.

Fuente: Dirección de Presupuestos.

c. Principios básicos para el diseño del modelo de gestión⁴⁰

La necesidad de crear un sistema para administrar los bienes inmuebles públicos ha sido identificada por varios países, siendo Australia y Nueva Zelanda⁴¹ los primeros en desarrollar modelos específicos a este respecto. Aunque existen una diversidad de opciones de tipo institucional y operativas, hay algunos principios generales que cualquier diseño debe respetar.

En términos genéricos, y dentro del marco de las preferencias y prioridades públicas, cualquier sistema debe estar basado en principios de eficiencia en la provisión y gestión de los activos, calidad de la atención a los ciudadanos y condiciones de los trabajadores determinadas por las características físico-espaciales de estos bienes y una adecuada internalización de los impactos urbanos relacionados.

En particular, dentro del sistema se deben poder definir las decisiones con respecto al qué, cómo, cuánto y cuándo invertir y utilizar estos bienes. Estas decisiones deben tomar en cuenta el conjunto de beneficios y costos sociales pertinentes, por lo cual es necesario un claro sistema de responsabilidad en la gestión que delimite institucionalmente el proceso de toma de decisiones. El sistema debe estar vinculado a un esquema de financiamiento para proyectos socialmente rentables que, idealmente, permita la incorporación de capital y gestión privados para complementar los recursos públicos, convirtiendo la edificación pública en oportunidad de inversión para el sector privado. Todo esto implica disponer de sistemas de registro comprensivos y efectivos, una metodología económicamente racional para valorar y contabilizar estos recursos, y sistemas de control y evaluación para supervisar el cumplimiento de los objetivos que se definan.

⁴⁰ Esta sección se basa en el trabajo de SUR Profesionales Consultores (2003) op cit., solicitado por el Gobierno de Chile y el BID para el proyecto mencionado anteriormente.

⁴¹ El caso de Nueva Zelanda la reforma a los bienes inmuebles formaron parte de la reforma a la administración pública, no así en los otros países.

Entre las definiciones conceptuales importantes al respecto se encuentran, por otra parte, consideraciones respecto de la propiedad y el nivel de concentración del sistema. Un esquema de propiedad será efectivo en la medida en que los resultados de la gestión inmobiliaria se reflejen directamente en los resultados contables del gestor o en indicadores o metas de gestión de la institución o, si se utilizan los servicios de un gestor inmobiliario central, en una adecuada remuneración del gestor de acuerdo al rendimiento económico de la propiedad para crear los incentivos correctos en la toma de decisiones.

Siempre es posible, por otra parte, separar la gestión de la propiedad de los activos, en la medida en que se diseñe adecuadamente un contrato donde se alineen correctamente los incentivos del gestor con los propietarios⁴². En este sentido, para aprovechar adecuadamente las potencialidades del sector privado operando en un marco de competencia, es posible imaginar esquemas en los cuales el estado renuncia totalmente a su papel de propietario de los bienes inmuebles utilizados en sus funciones. Esto debe ser cualificado, sin embargo, por la existencia de bienes inmuebles con valoración emblemática, donde mantener la propiedad estatal puede tener valor simbólico más allá del valor de uso del inmueble. Este punto hace necesario reflexionar, por otra parte, respecto de si estos bienes con valor de patrimonio nacional deben ser administrados de igual manera que el resto de los activos inmuebles o si se requiere diseñar una política separada (recuadro VI.3.1).

El grado de concentración de la gestión es otro tema que definir al diseñar el sistema. En efecto, es necesario decidir si es que se requiere una entidad central que tenga la responsabilidad en la toma de decisiones que se refieran a estos activos o si se permite que cada servicio tenga la facultad de decidir sobre su gestión inmobiliaria, sobre la base de un esquema de incentivos adecuados. El modelo descentralizado asume que los servicios son los que mejor conocen sus necesidades y por tanto se les debe atribuir la facultad de decidir dentro de un marco regulado. Las bondades de un gestor centralizado, por otro lado, recaen en que al concentrar las decisiones en una sola entidad se pueden capturar economías de escala y alcance, aprovechar sinergias e internalizar los impactos urbanos. En este caso los servicios entregan sus demandas al gestor y este decide como resolverlas.

Si bien la administración de los bienes inmuebles públicos es responsabilidad del Ministerio de Bienes Nacionales, el esquema actual de funcionamiento, dado el marco vigente en Chile, se basa en una casi total descentralización, sin regulación ni incentivos adecuados. Éste es un marco donde no existe sistema de precios ni regulación por uso de la edificación. Cada servicio postula sus necesidades de edificación pública a través del Sistema Nacional de Inversiones dependiente del Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan) y negocia los recursos necesarios ante la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Para avanzar desde la situación actual hacia un sistema de efectivo de gestión de activos inmobiliarios en Chile se requiere resolver la asignación de responsabilidad en al menos cuatro funciones relevantes: i) funciones de estrategias y políticas; ii) funciones de regulación y fiscalización; iii) función de gestión y; iv) función de administración y mantención de los bienes inmuebles.

⁴² Al separar la propiedad del control de la toma de decisiones se pueden crear problemas en cuanto a que los intereses de estos difieran. Este tema a sido ampliamente tratado en la literatura como problema de agencia.

d. Experiencia internacional

Existen diversas combinaciones en la definición de las funciones mencionadas en las prácticas actuales de otros países. No obstante, en general la propiedad de los bienes inmuebles utilizados permanentemente para funciones estatales tienden a permanecer como propiedad pública.

Nueva Zelanda y Canadá, entre otros, cuentan con un sistema descentralizado de gestión. En estos modelos cada departamento que utiliza bienes inmuebles estatales debe cumplir con un mínimo de retorno⁴³, pero estos tiene la facultad de decidir si contratan estos servicios al gobierno o al sector privado. En Australia, por ejemplo, la propiedad pública es administrada por el *Property Management Branch*, una agencia gubernamental que opera en un mercado competitivo y los departamentos pueden optar entre contratar sus servicios o no.

El otro modelo ampliamente utilizado es el de entregar estos activos a una empresa o agencia pública para que los administre y gestione su uso. Finlandia y Holanda, entre otros países, tienen entidades de este tipo. En Finlandia la propiedad inmueble estatal utilizada para las funciones del gobierno esta en manos de Sponda, empresa no-incorporada pública que depende del Ministerio de Finanzas. En el caso de que posea propiedades que no se requieren permanentemente, éstas son entregadas a una segunda institución, Kapiteeli Ltd, para su administración y eventual enajenación.

Los bienes inmuebles públicos holandeses, por su parte, son administrados por *The Palaces and Property Agency*, una agencia dependiente del Ministerio de Finanzas. Ésta debe proveer al gobierno con oficinas y mantener estas propiedades, las que pueden ser propiedades públicas o pueden ser contratados a privados. Adicionalmente, esta misma agencia está encargada de preservar y desarrollar los inmuebles con valor cultural.

Entre los países que actualmente no cuentan con un sistema único desarrollado se encuentra Estados Unidos. Este país, sin embargo, ha manifestado su preocupación respecto a este tema y ha delineado recientemente una agenda para diseñar un modelo de gestión para sus activos inmuebles.⁴⁴

En conclusión, existen diversas dimensiones a considerar para definir un sistema de gestión de los bienes inmuebles públicos. Se deben definir los actores que determinaran los objetivos, regulación y políticas; se debe determinar el grado de centralización de las entidades gestoras, dentro de lo cual un tema central es la decisión de quien es propietario de los bienes y la posibilidad de externalizar esta función. Por último, deben tenerse en cuenta la posibilidad de requerir un marco distinto para los bienes que poseen un valor patrimonial especial para el país.

e. Pasos iniciales

No obstante la ausencia de una política de gestión de activos fijos que forme parte de las políticas de gestión pública en su conjunto, han surgido avances en esta área que permitirán resolver algunos de los problemas del actual mecanismo. En particular están los cambios que se derivan del ajuste de las estadísticas fiscales a las normas del Fondo Monetario Internacional (FMI).

⁴³ La metodología para calcular costo de capital y retorno es diferente en cada país.

⁴⁴ Federal Real Property Asset Management Initiative (2003), disponible en línea: http://www.whitehouse.gov/omb/pma/fed_real_prop_2004mgmt_init.html.

En respuesta a la necesidad de mejorar la transparencia y rendición de cuentas en materia fiscal, Chile ha revisado recientemente su metodología de elaboración de estadísticas fiscales de manera de ajustarla a las normas establecidas en el MEFP 2001.⁴⁵ Esta iniciativa tiene importantes consecuencias sobre la gestión de los bienes inmuebles debido principalmente a dos cambios: efectuar la contabilidad en base devengada y la incorporación en las estadísticas públicas del costo de capital de los activos del estado.

El sistema de contabilidad tradicional en base a caja no lleva registro de aquellas transacciones no monetarias, pues su foco es la administración del efectivo y no de los recursos. Un sistema de contabilidad de base devengada, en cambio, registra los flujos cuando el valor económico es creado, transformado, transferido o extinguido. Esto busca asegurar que las estadísticas fiscales incluyan hechos económicos aunque estos no estén respaldados por transacciones, tales como la depreciación o consumo de capital fijo del gobierno. Adicionalmente, ligado al principio de incluir los hechos económicos en las estadísticas fiscales, las normas internacionales requieren que se incorpore el costo de capital de los activos del estado.

Ambas medidas juntas permiten asignar un costo económicamente significativo a la utilización de los bienes inmuebles en las actividades desarrolladas por el estado. Sin embargo, éstas por sí solas no resuelven el problema si no existe un sistema que traspase estos costos al usuario de los bienes, generando incentivos adecuados en su uso. Por lo tanto, si bien los cambios introducidos al ajustar las estadísticas fiscales son un paso adelante en esta área, éstos hacen más patente aun la necesidad de desarrollar esquemas de gestión de los activos inmobiliarios públicos que aseguren que sus usuarios reconozcan su verdadero costo alternativo.

4. Conclusiones

Los activos inmobiliarios son una forma en la que el estado puede invertir su riqueza y, por lo tanto, se les debe exigir la rentabilidad del mejor proyecto de inversión deseado. Por razones de organización institucional y falta de incentivos adecuados, esto no es percibido en su totalidad a nivel de los encargados de los servicios públicos en Chile, y los edificios públicos son asumidos como un dato, por lo que ocupar más o menos espacio dentro del límite establecido no parece tener costo asociado. Esta misma falta de incentivos determina que tampoco existan sistemas adecuados para la mantención de los inmuebles.

El estado posee así una riqueza evaluada en más de US\$ 1.200 millones, que si bien cumple la función de permitir realizar las labores operativas del estado, no lo hace de la manera más eficiente, existiendo un stock de edificación pública que puede ser racionalizado, tanto por la vía de readecuar los incentivos como por el establecimiento de estándares de uso, reestructurando su composición. No obstante todo lo anterior, hasta hoy esta área ha estado ausente de la agenda de modernización del estado.

⁴⁵ Informe de Finanzas Públicas del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público del año 2004, Dirección de Presupuestos.

La teoría económica indica que para la utilización eficiente de recursos se requiere establecer un sistema de incentivos que asigne los costos a los usuarios que se beneficien de cada activo. Existen diferentes soluciones legales, institucionales y administrativas para resolver el problema de gestión inmobiliaria. Desde una cuyo gestor es una empresa pública, centralizada, dueña de todos los inmuebles públicos, hasta una solución en que cada servicio sea el dueño de sus inmuebles y tome sus decisiones autónomamente. Cualquiera sea la solución institucional, sin embargo, lo relevante es que el gestor internalice adecuadamente el costo alternativo del espacio.

En razón de lo anterior se está desarrollando actualmente un programa conjunto del Gobierno de Chile con el Banco Interamericano de Desarrollo, que tiene como objetivos el diseño e implantación de instrumentos de gestión dirigidos a reunir la información necesaria, establecer incentivos para los usuarios coherentes con una gestión más racional de la edificación pública, y estudiar e identificar cambios deseables en el régimen jurídico y en la institucionalidad para la administración de los activos inmobiliarios públicos.

VII. PROYECCIÓN Y ELASTICIDAD DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS: APLICACIÓN A LOS INGRESOS TRIBUTARIOS AGREGADOS⁴⁶

1. Introducción

La recaudación tributaria es la principal fuente de financiamiento del estado -un 77% para Chile en 2003. Comprender adecuadamente los factores que definen su evolución en el tiempo y proyectarla eficientemente es fundamental para el manejo de las finanzas públicas en general y para el proceso de elaboración del presupuesto, en particular.

En nuestro país esto tiene una dimensión de corto y largo plazo. El nivel de gasto público se determina en Chile desde 2000 a partir de una regla que considera la evolución en el tiempo de los ingresos estructurales del gobierno, entre ellos los tributarios. En este contexto, la adecuada comprensión de la relación de largo plazo entre la recaudación tributaria y sus variables explicativas adquiere relevancia práctica fundamental.

Así, si la elasticidad de largo plazo de la recaudación tributaria a PIB con la que se estiman los ingresos estructurales fuera de 1,25 en lugar del valor de 1,05 con el que estos se estiman en la actualidad, los ingresos estructurales en 2005 se incrementarían en unos 85 millones de dólares, permitiendo una expansión adicional del gasto equivalente. Inversamente, si el valor de esta elasticidad fuera de 0,9 habría que restarle unos 60 millones de dólares al gasto en el Proyecto de Presupuesto 2005 para cumplir con la regla de política fiscal.

Lo anterior no significa que la determinación y proyección de la recaudación tributaria en el corto plazo no sea importante. Aun cuando esta no determine los niveles de gasto, una adecuada proyección de corto plazo de la recaudación efectiva de cada período es fundamental para proyectar los balances fiscales.

Este capítulo busca avanzar en el conocimiento de las relaciones entre actividad económica y recaudación tributaria en el corto y largo plazo en Chile. Para esto se presenta el resultado de estimar mediante métodos econométricos de series de tiempo la relación de largo plazo (elasticidad) entre la recaudación tributaria y el producto interno bruto, y se estima un modelo econométrico de corto plazo para la proyección de los ingresos tributarios. Los resultados, por tanto, son dos: i) una mejor comprensión de las relaciones de largo plazo en base a las que se define la evolución de los ingresos estructurales, y ii) una herramienta de administración presupuestaria de corto plazo.

La siguiente sección discute brevemente la evolución y estructura de los ingresos tributarios en Chile en el período 1987-2003 y resume las principales modificaciones legales del período, presentando sus efectos sobre la recaudación y carga tributaria. La sección 3 discute brevemente los resultados de diversas estimaciones empíricas respecto de la sensibilidad de la recaudación tributaria a la actividad económica en Chile. La sección 4 presenta los resultados de modelar la recaudación tributaria en base a una metodología de series de tiempo que permite estimar una relación de largo plazo de la actividad económica en la recaudación, y utilizar información respecto de las desviaciones de la recaudación respecto de esta función para modelarla en el corto plazo. Por último, la sección 5 presenta un resumen y conclusiones.

⁴⁶ Este capítulo se basa en un estudio más amplio desarrollado por Victoria Narváez y Claudia Morales de la Dirección de Presupuestos y el Servicio de Impuestos Internos, respectivamente.

2. Ingresos tributarios y actividad económica en Chile 1987-2003

a. Recaudación tributaria: evolución reciente

Los impuestos son la principal fuente de ingresos fiscales en prácticamente todos los países del mundo. La recaudación tributaria constituye en promedio un 63,2% de los ingresos del gobierno central en los países de la OCDE y un 64,4% de los ingresos del gobierno central en América Latina⁴⁷. En Chile, como se aprecia en el cuadro VII.2.1 más de tres cuartas partes del total de ingresos del gobierno central en 2003 provinieron de los ingresos tributarios. Un 73,2% de los ingresos del gobierno central provinieron de esta fuente en el periodo 1987-2003.

Cuadro VII.2.1
Ingresos Totales Gobierno Central Consolidado: 1987 a 2003
(Millones de pesos de 2003)

	Efectivo			%		
	Promedio			Promedio		
	1987	2003	1987-2003	1987	2003	1987-2003
Ingresos Tributarios	3.722.211	8.121.735	5.881.228	68,3%	76,6%	73,2%
Cobre Bruto	525.856	450.361	623.317	9,6%	4,2%	7,8%
Imposiciones Previsionales	381.706	727.979	523.349	7,0%	6,9%	6,5%
Donaciones	58.469	94.392	69.298	1,1%	0,9%	0,9%
Rentas de la Propiedad	328.606	285.988	244.453	6,0%	2,7%	3,0%
Ingresos de Operación	222.232	392.973	309.175	4,1%	3,7%	3,8%
Otros Ingresos	214.217	530.938	381.533	3,9%	5,0%	4,7%
Total	5.453.296	10.604.366	8.032.353	100,0%	100,0%	100,0%

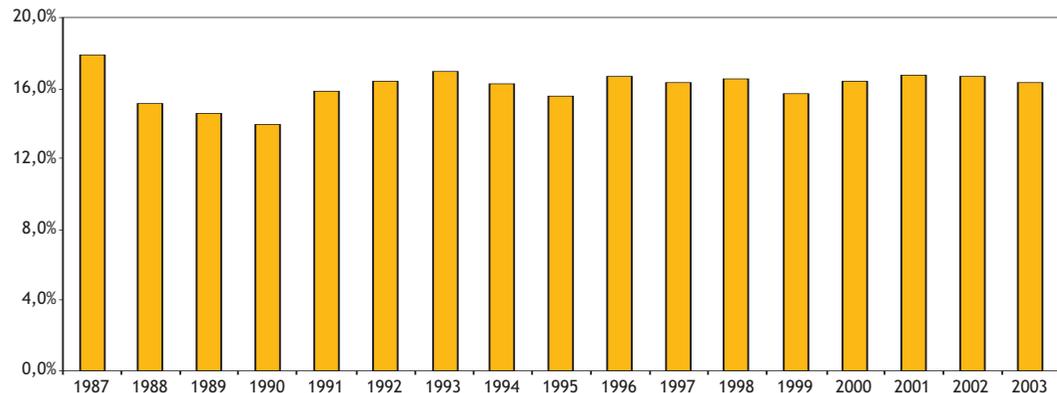
Fuente: Dirección de Presupuestos.

En términos del producto interno bruto, por otra parte, los ingresos tributarios han mantenido una relativa estabilidad en el período de análisis. En efecto, como muestra el gráfico VII.2.1, las mayores fluctuaciones de la carga tributaria en el período ocurrieron a fines de los años ochenta. Esto resultó inicialmente de las rebajas insostenibles de impuestos que realizó el gobierno militar en anticipo del plebiscito de 1988, con lo que la recaudación como porcentaje del PIB disminuyó desde 17,9% en 1987 a 14,0% en 1990 y de la recuperación posterior tras la reforma tributaria consensuada entre gobierno y oposición en 1990. Tras esto, a partir de 1991 la carga tributaria fluctuó muy poco, con un techo de 16,9% en 1993 y un piso de 15,5% en 1995. Los primeros tres años de la nueva década, por otra parte, han visto un leve pero persistente descenso de la carga tributaria desde 16,5% del PIB en 2000 a un nivel de 15,6% proyectado para 2004, nivel todavía alejado de la situación previa a 1987.

La existencia de una relación relativamente estable entre recaudación tributaria y actividad económica no significa que los recursos tributarios no hayan crecido de manera absoluta en los últimos trece años. Dada la rápida expansión de la economía en el período 1991-2003 la recaudación tributaria se expandió a un ritmo promedio de 6,4% real anual en el periodo, ascendiendo a US\$ 11.740 millones de dólares en 2003. Esto es precisamente lo que explica que, a pesar del alto crecimiento de la economía, la incidencia de los impuestos en el PIB se haya mantenido relativamente constante en el período.

⁴⁷ FMI, *Government Finance Statistics*, 2003 y sitios web Ministerios de Hacienda varios países.

Gráfico VII.2.1
Evolución de la Carga Tributaria: 1987-2003
(Porcentaje del PIB)



Fuentes: Dirección de Presupuestos.

La relativa estabilidad de la recaudación tributaria como porcentaje del PIB no significa tampoco que la legislación tributaria haya estado congelada durante este período. Después de la reforma tributaria de 1990 se han sucedido una serie de cambios adicionales en la legislación orientados a corregir distorsiones en mercados puntuales, profundizar la integración económica a los mercados internacionales, facilitar la competencia en el mercado financiero y mejorar el sistema tributario, haciendo más simple y eficiente el proceso de fiscalización de los impuestos⁴⁸. Así, a pesar de que estos cambios no han generado una variación relevante en los niveles de recaudación, si han ido modificando paulatinamente la incidencia de distintos impuestos dentro de la recaudación agregada.

El cuadro VII.2.2 identifica las principales modificaciones ocurridas entre 1990 y 2003 en la legislación tributaria con su incidencia financiera. Así, como muestra este cuadro, a pesar de haber modificado la incidencia de distintos impuestos, el conjunto de cambios legales entre 1990 y 2003 que han implicado modificaciones en las tasas y bases de diversos impuestos (esto es, excluyendo la legislación tendiente a disminuir la evasión y elusión) han tenido un impacto negativo sobre recaudación. Si se incluye también en la estimación la ley de lucha contra la evasión y elusión tributaria, el resultado neto es positivo para el fisco en 46 mil millones de pesos de 2003, lo que equivale a 0,09% del PIB.

⁴⁸ Ver mayor detalle en el *Estado de la Hacienda Pública*, 2003 y en www.sii.cl.

Cuadro VII.2.2 Alzas y Rebajas Impuestos 1990-2003

Año Base 1990*	Alzas Legales (Millones de \$ de 2003)	Rebajas Legales	Neto	Alzas Legales (Millones de US\$)	Rebajas Legales	Neto
(1) Aumento de la tasa de primera categoría (10% 1990, 16% en 2003) y cambio de base (retirada 1990, devengada 2003)	369.754			535		
(2) Perfeccionamientos legales contenidos en Ley de Pensiones (No incluye "miniplan" de fiscalización de Ley de Pensiones)	13.987			20		
(3) Aumento de la tasa del IVA de 16% a 19% (prom. 17% en 1990, prom. 18,25% en 2003)	113.440			164		
(4) Elevación de la tasa de impuesto a gasolinas de 3,1 a 6 UTM/m ³	140.297			203		
(5) Elevación de la tasa de impuesto a tabacos de 52,9 a 60,4%	54.193			78		
(6) Nuevos créditos en impuesto a la renta y ampliación de otros ya existentes		-33.086			-48	
(7) Aplicación de rebaja a la renta por dividendos hipotecarios DFLZ		-3.898			-6	
(8) Reducción de tasas y ampliación del tramo exento en escala de impuestos personales		-50.913			-74	
(9) Rebaja de aranceles de 15% 1990 a 6% en 2003 (No incluye acuerdos comerciales)		-372.533			-466	
(10) Ampliación de la exención del impuesto al lujo y racionalización de franquicias para la internación de vehículos		-4.503			-7	
(11) Derogación del impuesto a la cilindrada de vehículos		-36.768			-53	
(12) Reducción neta en las tasas del impuesto a los alcoholes		-10.600			-15	
(13) Rebaja tributaria por peajes pagados por buses y camiones		-14.567			-21	
(14) Exención temporal del impuesto de timbres y estampillas para reprogramación de créditos hipotecarios		-1.025			-1	
(15) Establecimiento de zona franca industrial para insumos mineros en Tocopilla	22.514	0		33	0	
(16) Aplicación de límites de acceso en renta presunta agricultura, minería y transporte carga	30.644	-24.032		44	-35	
(17) Modificación en impuesto adicional a bienes raíces componente de destino fiscal	8.465			12		
(18) Derogación del crédito de primera categoría por contribuciones de bienes raíces	20.501			30		
(19) Perfeccionamientos legales IVA-Renta contenidos en Ley Contra Evasión						
(20) Aumento de la tasa del impuesto de timbres y estampillas en las operaciones de crédito de 1,2 a 1,6%		-14.406			-21	
(21) Aplicación de rebaja en impuestos personales por intereses hipotecarios		-7.376			-11	
(22) Ampliación del crédito SENCE		-4.536			-7	
(23) Mercado de capitales y flexibilización del ahorro voluntario		-409.146			-592	
(24) Acuerdos Comerciales (TLC UE, Corea, México, EE.UU)	209.728			303		
(25) Medidas de fiscalización de la Ley Contra Evasión y del "miniplan" de fiscalización contenido en la Ley de Pensiones	773.796	-937.388	-163.592	1.119	-1.356	-237
Subtotal (Sin (25))	983.524	-937.388	46.135	1.423	-1.356	67
Total						

Notas:

* Las cifras están expresadas tomando como año base 1990, es decir, corresponden a la mayor o menor recaudación que se habría obtenido en 1990 si hubiese estado en aplicación la ley vigente en 2003.

Fuente: Subdirección de Estudios, Servicio de Impuestos Internos.

El efecto de este conjunto de cambios legales en la estructura de la recaudación tributaria, por otra parte, puede observarse en el cuadro VII.2.3. Como se muestra en este cuadro, los impuestos al comercio exterior son los que más fuertemente han reducido su importancia relativa, pasando de recaudar un 13,7% de los ingresos tributarios en 1991 a sólo un 3,9% en 2003. Esta fuerte reducción de la participación de los aranceles en la recaudación total se ha visto compensada por un aumento en la participación del impuesto a la renta, el IVA, los impuestos específicos (tales como los cigarrillos y el combustible) y los impuestos a los actos jurídicos en la recaudación tributaria total.

Cuadro VII.2.3
Ingresos Tributarios Netos: 1991 y 2003
(Composición porcentual)

	1991	2003
A la Renta	24,5%	27,1%
IVA	46,3%	50,4%
A Productos Específicos	12,2%	13,5%
A los Actos Jurídicos	2,7%	4,5%
Al Comercio Exterior	13,7%	3,9%
Otros	0,7%	0,7%
Total	100,0%	100,0%

Fuente: Dirección de Presupuestos.

3. Elasticidad ingreso de la recaudación: estimaciones empíricas para Chile

El análisis agregado de la recaudación tributaria en el período 1990-2003 indica la existencia de una fuerte relación entre la actividad económica y la recaudación tributaria, la que persiste a pesar de los cambios legales introducidos en diversos impuestos. Esta relación puede estudiarse más exactamente utilizando herramientas estadísticas.

Dado que la mayor parte de los impuestos se aplican como tasas sobre bases que guardan relación en su evolución con la actividad económica, es posible utilizar instrumentos econométricos para determinar la relación cuantitativa entre variaciones en la recaudación tributaria en el tiempo y variaciones en la actividad económica. En términos metodológicos existen diversas alternativas para estimar esta relación, siendo el enfoque econométrico de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) con especificaciones de ajuste parcial el más utilizado en la literatura. La formulación cuantitativa que se busca estimar en este caso es la elasticidad ingreso de la recaudación tributaria; esto es, la relación entre variaciones de la recaudación y variaciones en alguna medida de actividad económica (típicamente el PIB). Esta relación se expresa en:

$$\epsilon_{TY} = \frac{\% \Delta T}{\% \Delta Y} \quad (1)$$

donde:

ΔT : es el cambio porcentual en la recaudación tributaria.

ΔY : es el cambio porcentual en el PIB, demanda agregada u otro indicador de actividad.

Así, el modelo econométrico tradicional más empleado para estimar la elasticidad ingreso de la recaudación en su formulación básica es:

$$\ln R_t = \beta_0 + \beta_1 \ln Y_t + \beta_2 \ln R_{t-1} + \beta_3 DR_t + \mu_t \quad (2)$$

Donde, R_t representa la recaudación tributaria durante el período t , Y_t es el PIB u otra medida de actividad económica, LnR_{t-1} es la recaudación tributaria en el período anterior, término de ajuste parcial que busca evitar autocorrelación en los errores y capturar efectos dinámicos de corto plazo, DR_t es un conjunto de variables que capturan cambios legales en las bases o tasas de los impuestos que afectan de manera discreta la recaudación en algún momento del período de estimación, y μ_t es una perturbación estocástica. En esta formulación la elasticidad ingreso de la recaudación de corto plazo esta representada por β_1 ⁴⁹. El cuadro VII.3.1 presenta los resultados de tres estudios econométricos alternativos que exploran esta relación en base a variaciones de la formulación genérica expresada en (2).

Como muestra este cuadro todas las estimaciones arrojan una elasticidad ingreso de la recaudación tributaria agregada positiva y mayor a la unidad. Con datos para el período 1976-1993, Martner (1995)⁵⁰ encuentra una elasticidad de largo plazo de 1,49 y una elasticidad de corto plazo de 1,11. Tapia (2003)⁵¹, por otra parte, argumenta que el ciclo tributario puede ser capturado mejor utilizando el gasto agregado en lugar del PIB. El autor estima en 1,035 la elasticidad ingreso de la recaudación de impuestos en el largo plazo y en 1,01 la elasticidad gasto de los ingresos tributarios. Finalmente, en el contexto de un análisis para seis países latinoamericanos Martner y Tromben (2003)⁵² estiman elasticidades mayores a 1 con datos trimestrales para Argentina (1997-2001), Bolivia (1991-2002), Chile (1994-2002), México (1994-2002) y Perú (1994-2002). Para Chile obtienen una elasticidad ingreso de corto plazo de 0,88 y de 1,22 para el largo plazo.

Cuadro VII.3.1
Estimación de la Elasticidad Ingreso de la Recaudación Total de Impuestos
(Variable dependiente: log de la recaudación total de impuestos)

	Martner (1995) 1 MCO 1976-1993	Tapia (2003) 2 MCO 1991.1-2001.4	Tapia (2003) 3 MCO 1991.1-2001.4	Martner y Tromben (2003) 4 MCO 1990.3-2002.4
Constante	-5,82 (-14,7)	-1,897 (-8,68)	-2,295 (-8,38)	-3,75 (-3,26)
Log (R(-1))	0,25 -4,77			0,27 -1,8
Log (PIB)	1,11 -16		1,035 -59,2	0,88 -4,48
Log (Gasto)		1,01 -72,43		
R2	0,99			0,949
R2 Ajustado		0,992	0,988	
N° Observaciones	18	44	44	50
DW	2,15	1,64	1,37	2,01
Elasticidad Largo Plazo	1,49	1,01	1,035	1,22

Fuente: Dirección de Presupuestos.

⁴⁹ Sobre la especificación funcional del modelo ver: Sobel, R. y Holcombe, R. (1996), "Measuring the Income Elasticity of Tax Base over the Business Cycle"; Jenkins, G., Chun-Yan, K., and Shukla G., (2000), "Tax Analysis and Revenue Forecasting. Issue and Techniques"; Capistrán C., (2000), "Elasticidad Ingreso del IRS: Una Aplicación de la Metodología General a Particular en Econometría"; Leuthold, J., (2001), "Tax Efficiency and Elasticity y Haughton, J., (1998), "Estimating Tax Bouyancy, Elasticity and Stability"

⁵⁰ Martner, R. "Indicadores de la Política Fiscal: Diseño y Aplicaciones en América latina", (1995), Revista de la CEPAL, LC/IP/R.151/Rev.1

⁵¹ Tapia, H., (2003), "Balance Estructural del Gobierno Central de Chile: Análisis y Propuestas". Serie Macroeconomía del Desarrollo, CEPAL, N° 25

⁵² Martner, R. and Tromben, V., (2003), "Tax Reform and Fiscal Stabilisation in Latin American Countries". Banca D'Italia Papers presented at the Bank of Italy Workshop, pp. 549-600

4. Una reestimación de la elasticidad ingreso de la recaudación tributaria

La teoría econométrica muestra que las series de tiempo de muchas variables macroeconómicas (como son el PIB y la recaudación tributaria agregada) presentan propiedades que complican la inferencia económica a partir de estimaciones por métodos tradicionales. En esta sección se propone y presenta, por tanto, una estimación de la función agregada de recaudación utilizando una metodología de series de tiempo desarrollada específicamente para enfrentar este problema y que permite estimar la relación de largo plazo entre PIB y la recaudación tributaria (elasticidad ingreso de la recaudación) y utilizar esta información para construir un modelo de determinación de corto plazo de la misma.

a. Antecedentes metodológicos

En un trabajo que modificó permanentemente la práctica econométrica, en 1974 Granger y Newbold⁵³ reeditaron el argumento de la "regresión espúrea" propuesto originalmente en la década de 1920⁵⁴. Para ello demostraron que para que la estimación de una formulación tradicional (como (2)) por mínimos cuadrados ordinarios arroje resultados robustos, las variables de la ecuación deben ser estacionarias o integradas de grado 0 (I(0)). Si las variables utilizadas no presentan esta propiedad, una regresión mediante MCO de ellas puede capturar comovimientos de las variables que no reflejan una relación real entre las mismas, generando resultados que invalidan la inferencia económica⁵⁵.

Este problema surge de que muchas variables se mueven en el tiempo siguiendo patrones comunes, lo que se aprecia al observar series temporales en que estas tienden a no apartarse demasiado en su trayectoria. La teoría económica propone diversas interpretaciones para las fuerzas que explican esta relación. Así, es fácil encontrar ejemplos de series que tienen esta propiedad: las tasas de interés a corto y largo plazo, el ingreso disponible y el gasto de las personas, los precios de un mismo bien en diferentes mercados, etc. Cuando dos o más variables económicas presentan esta propiedad se dice que están cointegradas.

En términos más formales, una relación de cointegración entre un conjunto de variables involucra la existencia de una relación lineal de equilibrio (largo plazo) entre ellas, tal que las situaciones puntuales de desequilibrio respecto de esta relación son de carácter estacionario (I(0)) y, por tanto, transitorias. Estadísticamente, lo anterior se refleja en que los residuos que arroja la estimación de una relación lineal entre las mismas son ruido blanco, es decir, tienen varianzas constante y media cero.

Esta dificultad metodológica motivó en los años setenta el desarrollo de diversas técnicas complementarias destinadas a resolver el problema. Dado que la mayor parte de las series de tiempo son integradas de grado 1 (I(1)), Box y Jenkins (1976) propusieron que sólo debían estimarse modelos que consideraran estas series en diferencias (la primera diferencia de una serie I(1) es I(0)). Para evitar la pérdida de información de largo plazo que esta opción involucra, por otra parte, Hendry y Mizon (1978) sugirieron mantener información acerca de los niveles de las variables de manera no integrada utilizando mecanismos de corrección de errores. No fue hasta 1987, sin embargo, en que Engle y Granger, vinculando los mecanismos de corrección de errores con el concepto de cointegración, desarrollaron una solución para el problema de la "regresión espúrea" que permite retener información de largo plazo en formulaciones dinámicas.

⁵³ Granger, C.W.J. y Newbold, P. (1986), "Forecasting Economic Time Series". Oxford Bulletin of Statistics.

⁵⁴ El argumento de la "regresión espúrea", como señala Hendry (1986) fue formalizado originalmente por Yules en 1926.

⁵⁵ Corresponde a la modelización de series que no presentan una relación de equilibrio, pero que debido a que las series poseen una o más raíces unitarias, se observan "buenos" ajustes (medidos por el R^2 o similar) cuando se estima un modelo de regresión en niveles.

En efecto, Engle y Granger (1987)⁵⁶ muestran que variables integradas I(1) para las cuales existe una combinación lineal que es I(0) (es decir, están cointegradas) tienen una representación dinámica de corrección de errores. Así, dado que los residuos que arroja la estimación de la relación de largo plazo entre variables cointegradas son I(0), es posible incorporar de manera estadísticamente consistente la información de largo plazo implícita en estos residuos (variable de corrección de errores) en la estimación de un modelo de corto plazo de la variable dependiente. La modelación de los determinantes de la recaudación tributaria de acuerdo a esta metodología se refleja en la siguiente formulación a estimar:

$$\Delta \ln R_t = \alpha(\ln R_{t-1} - \beta \ln Y_{t-1}) + \sum_{i=1}^{p-1} \delta_i \Delta \ln R_{t-1} + \sum_{i=1}^{p-1} \lambda_i \Delta \ln Y_{t-1} + \gamma DR_t + \mu_t \quad (3)$$

Donde R_t corresponde a la recaudación, Y_t es el PIB, y el vector DR_t representa un vector de variables exógenas que afectan la trayectoria de corto plazo de la recaudación.

En esta formulación, por tanto, la variación en la recaudación en el corto plazo depende de sus propios rezagos, de rezagos en la variación del PIB y un término de ajuste que corrige las desviaciones pasadas de la recaudación respecto del valor que predice la relación de largo plazo (vector de cointegración) entre las variables I(1) ($\ln R_t = c + \beta \ln Y + \varepsilon_t$). El parámetro β dentro de este término corresponde a la elasticidad de largo plazo de la recaudación con respecto al PIB. Así, esta metodología permite capturar conjuntamente la relación de largo plazo entre actividad económica y recaudación tributaria, y formular un modelo de corto plazo de determinación de cambios en la recaudación.

A continuación se presenta un análisis de los datos utilizados, el modelo y los resultados obtenidos en la estimación de un Modelo de Corrección de Errores (MCE) para la recaudación agregada en Chile.

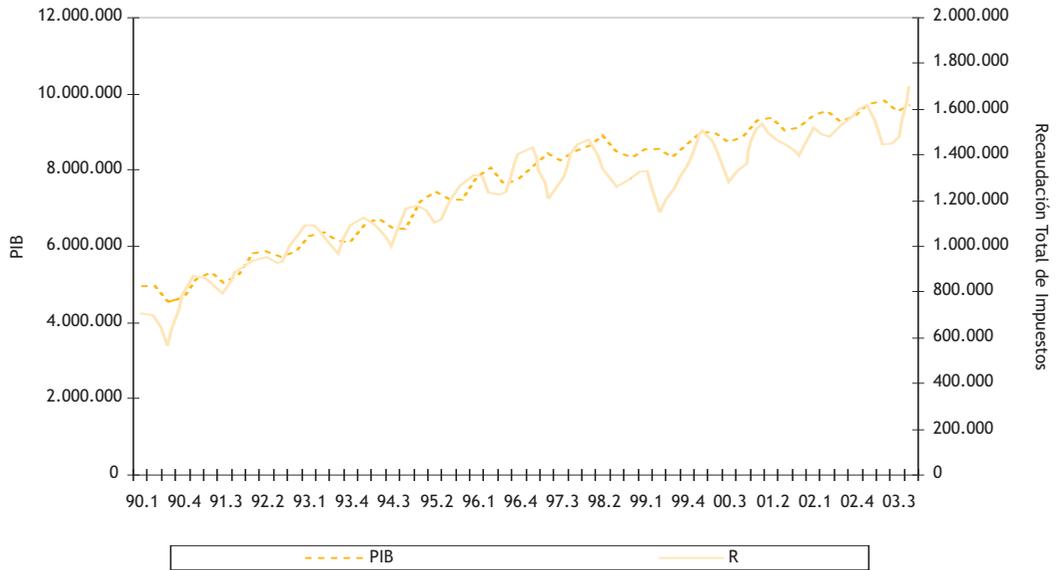
b. Resultados empíricos

Los datos utilizados para esta estimación son la recaudación tributaria trimestral desde el primer trimestre de 1990 al cuarto trimestre de 2003 y el Producto Interno Bruto (PIB) trimestral en millones de pesos de 1996 para el mismo período. La primera serie tiene como fuente la Dirección de Presupuestos y se inflactó utilizando el Índice de Precios al Consumidor publicado por el Instituto Nacional de Estadísticas. La serie de PIB tiene como fuente al Banco Central de Chile. Cabe hacer notar que la elasticidad ingreso de la recaudación debe calcularse con las variables en términos reales.

En el gráfico VII.4.1 se presenta las series trimestrales en términos reales (en niveles). En el gráfico VII.4.2 se muestran las mismas series en diferencia. Las gráficas tienen dos ejes, el de la derecha es la recaudación tributaria, mientras que el de la izquierda es para el PIB.

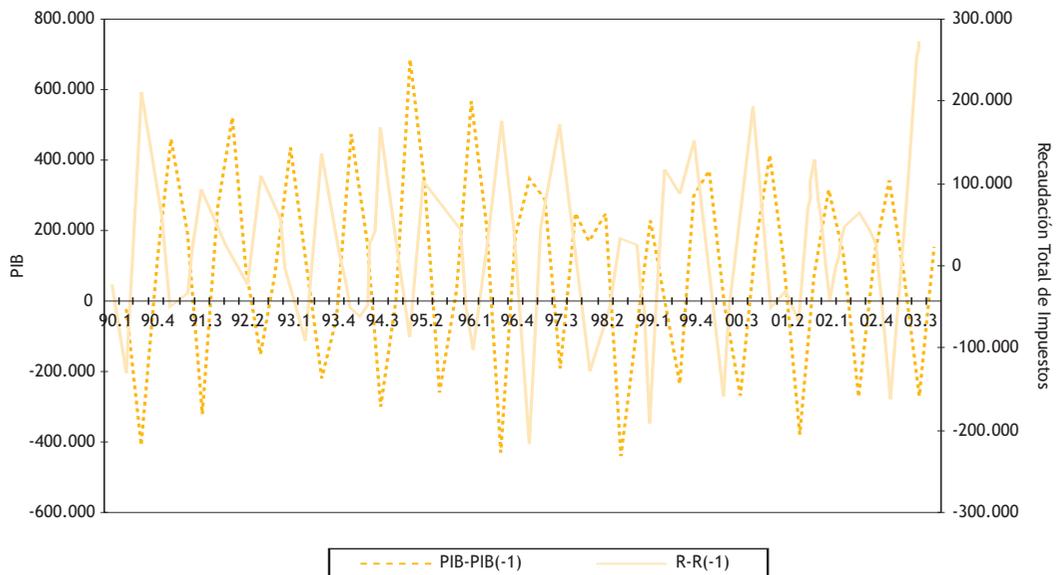
⁵⁶ Engle, R.F. y Granger, C.W.J. (1987) "Co-integration and error correction representation, estimation, and testing" *Econometrica*. Vol. 55 N° 2 (March).

Gráfico VII.4.1
Recaudación Total de Impuestos y PIB en Nivel
 (Millones de pesos de 1996)



Fuentes: Dirección de Presupuestos y Banco Central.

Gráfico VII.4.2
Recaudación Total de Impuestos y PIB en Diferencias
 (Millones de pesos de 1996)



Fuente: Dirección de Presupuestos y Banco Central.

Como se aprecia en estos gráficos, la recaudación total y el PIB en niveles muestran un alto grado de comovimiento en el tiempo. Las variables en diferencias en cambio (gráfico VII.4.2) muestran que la recaudación es menos volátil que el PIB en el corto plazo. Esto sugiere que las series son integradas de orden 1 en niveles y de orden 0 en diferencias. Para confirmar esta inferencia, las series fueron sometida a tres pruebas estándares para estimar el orden de integración de las series: Dickey-Fuller Aumentado (1981)⁵⁷, Philips-Peron (1988)⁵⁸ y Kwiatkowski *et al.* (1993)⁵⁹, y su extensión para datos trimestrales propuesta por Hylleberg, Engle, Granger y Yoo (1990)⁶⁰. Los resultados de todas estas pruebas confirmaron que la serie de PIB y de recaudación son I(1) en niveles e I(0) en diferencias.

Una vez definido que las variables son integradas de orden 1 se requiere verificar la existencia de un vector de cointegración entre la recaudación tributaria y el PIB en niveles⁶¹, que refleje la relación de largo plazo entre las variables. Para verificar la hipótesis de cointegración se aplicó la prueba de Johansen⁶² a la recaudación y el PIB, considerando además las variables exógenas, las que capturan la estacionalidad de las series. Este test muestra que las series están cointegradas, existiendo una relación de largo plazo entre ellas que se expresa en:

$$r_t = 2,87 + 1,065 pib_t$$

Así, la elasticidad ingreso de largo plazo resulta igual a 1,065, es decir, la recaudación es elástica respecto al ingreso nacional. Es interesante comprobar, entonces, que este modelo tiende a confirmar el parámetro que actualmente utiliza el Ministerio de Hacienda para calcular el efecto de la variación en el PIB tendencial respecto de los ingresos tributarios estructurales, y que se reporta en Marcel *et al.* (2001).

Una vez verificada la ecuación de cointegración, se estimó el modelo de corrección de errores mostrado en (3) utilizando, además de las variables exógenas de esa ecuación, variables ficticias o dummies para capturar, los principales cambios tributarios ocurridos en el período y el posible efecto que la crisis asiática podría haber tenido sobre las series. De las modificaciones al sistema tributario efectuados durante el periodo 1990-2003 cuyo efecto se evaluó a través de dummies (ver anexo), sólo resultaron significativas aquellas que captura la crisis asiática y la Ley de Pensiones de 1998⁶³. Esto es probablemente consecuencia de que la mayor parte de los cambios legales en el periodo, como muestra el cuadro VII.2.2, ocurrieron simultáneamente con otros cambios en sentidos opuestos, por lo que en un estudio de la recaudación agregada no resultan significativos⁶⁴.

⁵⁷ Dickey, D.A. y Fuller, W. (1981) "Likelihood Ratio Statistics for Autogressive Time Series with a Unit Root" *Econometrica*, 49, pp 1057-1072

⁵⁸ Phillips, P.C.B. y Perron, P., (1988) "Testing for a Unit Root in Time Series Regression". *Biométrica*, 75 pp. 335-346

⁵⁹ Kwiatkowski, D., P.C.B. Phillips, P. Schmidt y Y. Shin (1992). "testing the Null Hypothesis of Stationarity Against the Alternative of a Unit Root". *Journal of Econometrics*, 54(1-3): 159-178.

⁶⁰ Hylleberg, S. Engle, R. Granger, C.W. J. y Yoo, B.S. (1990) "Seasonal Integration and Co-Integration" *Journal of Econometrics*, 44, pp. 215-228.

⁶¹ Las variables del modelo se expresan en logaritmos.

⁶² Eviews5.

⁶³ En particular este cambio corresponde a la Ley 19.578 de julio de 1998 que otorgó un aumento de las pensiones mínimas y asistenciales y efectuó diversas modificaciones tributarias tendientes a obtener una mayor recaudación. Para ello, se estableció, entre las fuentes de recursos para el financiamiento de la iniciativa, adoptar medidas para disminuir la evasión del IVA. Esto se logró otorgando mayores recursos presupuestarios al Servicio de Impuestos Internos (SII) para incrementar la dotación de funcionarios asignados a fiscalización del IVA.

⁶⁴ Al efectuar el mismo ejercicio para el Impuesto al Valor Agregado (IVA) resultaron significativas, además de las mencionadas, la dummy que captura el efecto de la Ley de Lucha Contra la Evasión de junio de 2001.

El número óptimo de rezagos del modelo se obtuvo a partir del criterio de información de Schwarz, (Lütkepohl, 1985⁶⁵). Este criterio indicó un número óptimo de rezagos igual a 1. Así, la especificación econométrica de corto plazo, en forma resumida, corregida por el término de error de la ecuación de largo plazo es la siguiente:

$$Dr_t = 0,11 - 0,80(r(-1) - 1,065 pib(-1) - 2,87) + 0,05 Dr(-1) + 0,32 Dpib(-1) - 0,05 D_{98} - 0,04 D_c - 0,01 S_1 - 0,15 S_2 - 0,16 S_3$$

$$Dpib_t = 0,02 - 0,03(r(-1) - 1,065 pib(-1) - 2,87) + 0,04 Dr(-1) - 0,004 Dpib(-1) - 0,008 D_{98} - 0,005 D_c + 0,04 S_1 - 0,001 S_2 - 0,054 S_3$$

Donde, S_1 , S_2 y S_3 son las variables instrumentales del 1^{er}, 2^o y 3^{er} trimestre, respectivamente; D_{98} corresponde a la variable ficticia que recoge el cambio tributario de 1998⁶⁶ y D_c es la variable dicotómica que captura el efecto de la crisis asiática.

Como se aprecia en la primera ecuación, existe efectivamente un mecanismo de corrección de errores que ajusta la recaudación hacia su valor de equilibrio. Es así que, el coeficiente asociado a la ecuación de cointegración es negativo y estadísticamente significativo. Este resultado garantiza que el término de error corrige los desvíos de corto plazo con respecto a la trayectoria de largo plazo de la recaudación tributaria agregada. Así, este término captura el mecanismo que impulsa a las variables a acercarse a su nivel de equilibrio cuando se han alejado del mismo, mostrando que alrededor del 80% de las desviaciones (de la relación de largo plazo) durante cada trimestre son corregidos en el siguiente trimestre.

Para probar la convergencia del modelo, por otra parte, se realiza un análisis de impulso-respuesta. Siguiendo a Fernández (2000)⁶⁷, se utiliza para esto el método de funciones de impulso-respuesta generalizada propuesto por Pesaran y Shin (1998)⁶⁸ que consiste en provocar un shock en una serie (usualmente de una desviación estándar) y luego observar el comportamiento en la otra serie. Este comportamiento debe ser estable en el largo plazo. Como la variable de interés es la recaudación, el gráfico VII.4.3 muestra el efecto sobre la recaudación total de impuesto de un impulso de una desviación estándar en el PIB. Se puede ver que la respuesta al impulso converge a una constante, lo que constituye evidencia de que el modelo es estable.

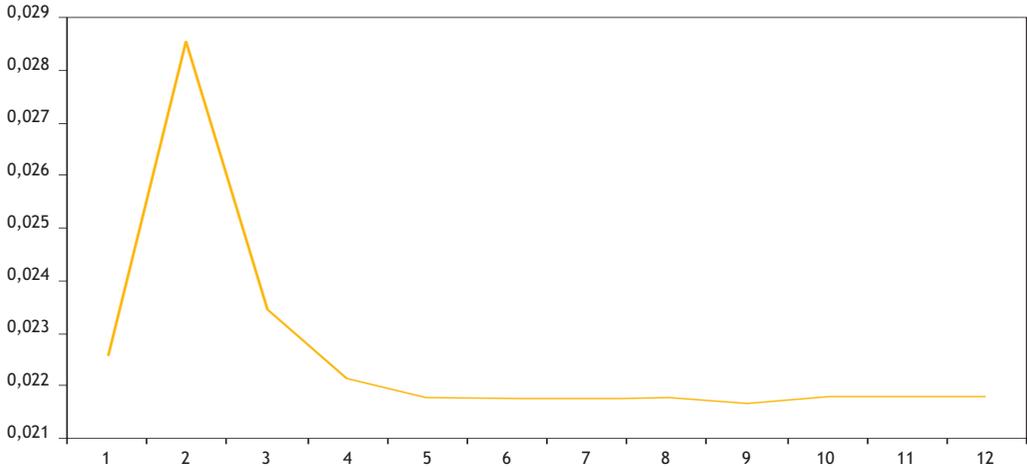
⁶⁵ Lütkepohl, H. (1985), "Comparison of Criteria for Estimating the Order of a Vector Autoregressive Process", *Journal of Time Series Analysis*, 6.

⁶⁶ Cabe destacar que el coeficiente que acompaña la variable ficticia que captura el efecto de este cambio tributario es negativo lo que indicaría presumiblemente que éste se ve afectado por la crisis asiática.

⁶⁷ Fernández, V., (2000) "Estructura de Tasa de Interés en Chile: ¿Qué tan Buen Predictor de Crecimiento e Inflación?", *Cuadernos de Economía*, Año 37, N° 111, Chile.

⁶⁸ Pesaran, H. and Shin, Y., (1998) "Generalized Impulse Response Analysis in Linear Multivariate Models" *Economics Letters* 58.

Gráfico VII.4.3
Función Impulso Respuesta
 Respuesta de la Recaudación Total de Impuestos a un Shock de una
 Desviación Estándar del PIB

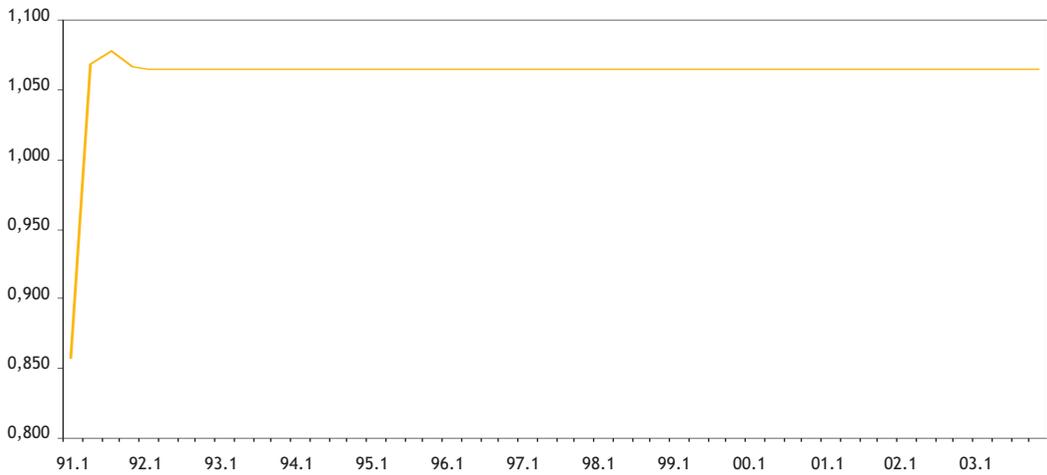


Fuente: Dirección de Presupuestos.

c. Estimación de la elasticidad de corto plazo

La estimación de la elasticidad de corto plazo a partir del modelo requiere de una herramienta similar a la utilizada para probar su estabilidad. Para esto se aplica un shock de 10% a la serie de PIB, simulando luego el comportamiento de la recaudación, lo que permite observar el cambio porcentual para cada trimestre de la nueva serie. El resultado de dividir por 0,1 este cambio es la elasticidad ingreso de corto plazo de la recaudación agregada. En el gráfico VII.4.4 se muestra la serie de elasticidades calculadas con este método, las que llegan a un promedio de 1,018 (en los primeros 4 periodos), y confirman la menor volatilidad que muestra la recaudación en diferencias con respecto a las diferencias del PIB (gráfico VII.4.2)

Gráfico VII.4.4
Elasticidad de Corto Plazo



Fuente: Dirección de Presupuestos.

Por último, para probar la solidez de los resultados, se construyeron indicadores estadísticos específicos para probar tanto que la elasticidad ingreso de largo plazo es mayor a uno, como que ésta es estadísticamente mayor a la elasticidad ingreso de corto plazo. Así, las hipótesis a probar son:

$$1. \quad H_0: \varepsilon_{IT}^{LP} \geq 1$$

$$H_A: \varepsilon_{IT}^{LP} < 1$$

$$2. \quad H_0: \varepsilon_{IT}^{LP} \geq \varepsilon_{IT}^{CP}$$

$$H_A: \varepsilon_{IT}^{LP} < \varepsilon_{IT}^{CP}$$

Utilizando los resultados ya reportados para la elasticidad de largo plazo (1,065) y la elasticidad de corto plazo (1,018) se construyó un estadístico t para cada una de estas hipótesis. En el primer caso, al 95% de confianza no existe evidencia para rechazar la hipótesis nula de que la elasticidad ingreso de largo plazo es mayor o igual a 1. En el segundo, también al 95% existe evidencia para no rechazar la hipótesis nula, por lo que se concluye (de acuerdo con la alternativa) que la elasticidad ingreso de largo plazo de los ingresos tributarios agregados es mayor o igual que la de corto plazo.

d. Proyección de ingresos Tributarios

Dado que el modelo fue estimado con datos que cubren hasta el cuarto trimestre de 2003, no existen aun suficientes observaciones para evaluar de manera contundente el ajuste del modelo fuera de muestra. Como ejercicio preliminar, sin embargo, el cuadro VII.4.1 presenta el ajuste del modelo para las dos observaciones trimestrales fuera de muestra disponibles; el primer y segundo trimestre de 2004.

Cuadro VII.4.1
Proyección de Ingresos Tributarios: 1^{er} y 2^o Trimestre de 2004
(Millones de pesos de 1996)

Período	Recaudación Proyectada Modelo	Recaudación Efectiva
2004.1	1.655.467	1.688.939
2004.2	1.472.431	1.768.880

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Los resultados indican que para el primer trimestre la recaudación estimada difiere en 2% respecto a la efectiva. Sin embargo, para el segundo trimestre la recaudación estimada fue inferior a la efectiva en 20%. Al respecto, cabe mencionar que en el segundo trimestre de 2004, la recaudación efectiva fue superior en un 27,5% real respecto a igual período del año anterior. Este notorio incremento se debe, esencialmente, al efecto de la operación renta sobre los ingresos tributarios y al incremento en el pago de impuestos por parte de las empresas mineras privadas.

Aunque el resultado neto de la operación renta 2004 fue sustancialmente más negativo que el año anterior debido a un fuerte incremento de las devoluciones solicitadas, en la ejecución presupuestaria de abril-junio sólo se registró una fracción de estas últimas, en tanto que el incremento en el pago de impuestos se registró en su totalidad. Este es un efecto esencialmente transitorio, que se revierte en lo que resta del año⁶⁹. Si se corrige esta cifra, restando a la recaudación de 2004, \$185.446 millones, con lo que se iguala el patrón de devoluciones de renta de 2003, la variación real de la recaudación tributaria entre el segundo trimestre de 2003 y 2004 se reduce de 23,5% a 16,2%.

Por otra parte, los Pagos Provisionales Mensuales (PPM) del segundo trimestre recogen un fuerte incremento en el pago de impuestos por parte de las grandes empresas mineras privadas. Es así como después de registrar pagos de impuestos similares a los de años anteriores en el primer trimestre de 2004, en el segundo estos registraron un nivel de \$ 201.392 millones (328 millones de dólares) cifra que se compara con niveles prácticamente nulos de tributación en el segundo trimestre de 2003. Al descontar esta cifra de la recaudación efectiva del segundo trimestre, la recaudación estimada por el modelo difiere en 0,2% respecto a la recaudación efectiva (cuadro VII.4.2)

Cuadro VII.4.2
Proyección de Ingresos Tributarios: 1^{er} y 2^o Trimestre de 2004
Recaudación Efectiva Corregida
 (Millones de pesos de 1996)

Periodo	Recaudación Proyectada Modelo	Recaudación Efectiva	Recaudación Efectiva Corregida
2004.1	1.655.467	1.688.939	1.688.939
2004.2	1.472.431	1.768.880	1.474.800

Fuentes: Dirección de Presupuestos, Servicio Impuestos Internos.

⁶⁹ "Informe Presupuesto del Gobierno Central Segundo Trimestre 2004", presentación Director de Presupuestos, www.dipres.cl

5. Resumen y conclusiones

En este capítulo se reportan los resultados de construir un modelo para analizar la respuesta de la recaudación tributaria agregada ante cambios en el ingreso nacional y, adicionalmente, proyectar ingresos tributarios en un horizonte de corto plazo. Fue posible, así, estimar las elasticidades ingresos de corto y largo plazo para el período que va del primer trimestre de 1990 al cuarto de 2003.

El análisis estadístico mostró que tanto la serie del PIB como la de recaudación agregada de impuestos son integradas de orden uno en niveles y de orden cero en diferencia, por lo que ambas series presentan una raíz unitaria y deben ser tratadas como series no estacionarias. Debido a esto, para la estimación se utilizaron técnicas econométricas desarrolladas específicamente para este tipo de series.

Con las variables en niveles, se estimó la ecuación de equilibrio de largo plazo entre la recaudación agregada y el PIB. La relación de equilibrio estimada muestra una elasticidad ingreso de largo plazo para la recaudación agregada de impuestos de 1,065. Este resultado confirma el parámetro que se utiliza para calcular el efecto de la variación en el PIB tendencial sobre la recaudación para la estimación de los ingresos tributarios estructurales. Se estimó un modelo de corrección de errores para los ingresos tributarios agregados, analizándose la estabilidad de los modelos mediante el uso de la función impulso respuesta, y a partir del modelo obtenido, se estimó la elasticidad de corto plazo para el período bajo estudio en 1,018.

Las proyecciones fuera de muestra realizadas con el modelo, sugieren un buen nivel de ajuste del mismo cuando la recaudación se corrige por efectos transitorios en el segundo trimestre del 2004. Así, como resultado de este ejercicio se obtiene una confirmación respecto del valor de uno de los parámetros básicos para la formulación de la política fiscal (elasticidad ingreso-recaudación de largo plazo) y se genera un instrumento complementario para la proyección de la recaudación agregada en el corto plazo.

ANEXO: Principales cambios tributarios 1990 - 2003

Cuadro VII.A. 1
Cambios en la Estructura Tributaria para los Cuales se Evaluaron Dummies ⁷⁰
(1990-2003)

Años	Impuestos Afectados
1990	a la renta, IVA
1991	timbres y estampillas, comercio exterior, combustibles
1993	a la renta, IVA,
1995	a la renta, IVA, gasolinas, tabaco
1997	a la renta, IVA
1998	a la renta, IVA
1999	a la renta, comercio exterior, timbres y estampillas
2001	renta, IVA, bebidas alcohólicas
2003	al comercio exterior, IVA

Fuentes: Dirección de Presupuestos y Servicio Impuestos Internos.

⁷⁰ Información complementaria a la detallada en cuadro 2. Ver documentos: *Informe de Finanzas Públicas 2002*, Dipres, *Estado de la Hacienda Pública 2003*, Ministerio de Hacienda y www.sii.cl.

VIII. PRINCIPALES AVANCES EN LOS PROCEDIMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN PRESUPUESTARIA Y GESTIÓN INSTITUCIONAL

Los gobiernos de todo el mundo han experimentado un cambio significativo en el ámbito de sus actividades a lo largo de las últimas décadas. Hoy en día tres cuartas partes de las actividades de gobierno consisten en la prestación de servicios. La ciudadanía exige que la prestación de estos servicios se desarrolle con efectividad, sin por ello abandonar las demandas por transparencia y seguridad jurídica que históricamente se han planteado a los estados.

La búsqueda de este difícil equilibrio entre efectividad y transparencia ha motivado numerosas iniciativas de reforma que han tratado de fortalecer la rendición de cuentas de las instituciones públicas ante la ciudadanía y sus representantes. En el campo presupuestario este movimiento de reformas se ha expresado en el auge del concepto de "presupuesto por resultados", abarcando bajo su alero una amplia variedad de sistemas y técnicas cuyo común denominador es desarrollar un proceso presupuestario más inteligente, distinto del tradicional incrementalismo que lo ha caracterizado.

A lo largo de los últimos diez años varios países avanzados como Inglaterra, Nueva Zelanda, Australia y Canadá, han incorporado instrumentos para mejorar los procesos presupuestarios y orientarlos a resultados. En Chile, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda también ha desarrollado e introducido en el proceso presupuestario diferentes instrumentos con el objeto de mejorar la gestión, aumentar la transparencia y mejorar el análisis y formulación del presupuesto público, orientándolo cada vez más por los resultados de sus diferentes acciones, programas o proyectos

Por otra parte, está en plena marcha el Proyecto de Modernización de la Administración Financiera del Estado cuya columna vertebral corresponde al Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado. Este sistema pretende constituir una pieza clave para mejorar la calidad y oportunidad de la información financiera relevante, de acuerdo a las demandas de los distintos agentes involucrados en la administración de los recursos estatales.

La experiencia de Chile en este ámbito está siendo mirada con atención por diferentes organismos internacionales⁷¹. Asimismo, la experiencia práctica de Chile en la aplicación sistemática, a lo largo de varios años, de los instrumentos evaluativos y de gestión institucional esta siendo requerida por diversos países de América Latina a través de asistencia técnica⁷².

La incorporación de instrumentos de evaluación y control de gestión en el presupuesto ha tenido un fuerte impulso durante el gobierno del Presidente Lagos. Este proceso ha permitido disponer de un modelo de evaluación y seguimiento del desempeño de la gestión presupuestaria que le da contenido concreto al concepto de presupuesto por resultados.

⁷¹ Por ejemplo, el estudio Chile, *Fiscal Transparency*, Oxford Analítica (Noviembre 2001); el estudio *Budgeting in Chile*, OECD (2004), y la "Evaluación del Sistema de Evaluación de Programas", Banco Mundial (en elaboración).

⁷² Ejemplo de esto son los siguientes: Seminario BID "Evaluation Capacity Strengthening in Region I Countries - Workshop on International Experience with Evaluation System Management", Octubre 2003. XXX Seminario Internacional de Presupuesto Público, Junio 2003; Seminario FMI-Ministerio de Finanzas de Brasil, "Sub-national Financial Management and Performance Budgeting", marzo 2004; Seminario Banco Mundial "Taller de Monitoreo y Evaluación del Gasto", julio 2004, Seminario BID "Fortalecimiento de la Capacidad de Formulación y Gestión de Presupuestos por Resultados" en preparación en el marco de un programa de cooperación técnica no reembolsable con el BID.

La preparación del Proyecto de Ley de Presupuestos para 2005 constituye un buen ejemplo de la aplicación del sistema de presupuesto por resultados. Las proposiciones del Ejecutivo para la distribución de recursos públicos en 2005 integran el resultado de más de 100 evaluaciones de programas e instituciones públicas, la evaluación del desempeño de los servicios públicos en relación a casi 1.000 indicadores de gestión y la evaluación del cumplimiento de metas de gestión en 176 servicios públicos. Este conjunto de información no sólo ha guiado la asignación de recursos sino que —más importante— ha permitido revisar y adecuar el funcionamiento de programas e instituciones en conjunto con sus autoridades, asegurando para todo el sector público una gestión más eficiente y orientada a la ciudadanía. Estos avances han beneficiado no sólo a los usuarios de servicios públicos, sino también a sus funcionarios, que han obtenido bonificaciones por desempeño ligadas al logro de metas de gestión colectiva e institucional. La aplicación de las reformas introducidas por la Ley N° 19.982 sobre Nuevo Trato Laboral y Sistema de Alta Dirección Pública potenciarán estos beneficios al trasladar el principio del mérito y el desempeño a la operación de la carrera funcionaria y a la selección y actuación de altos directivos.

Por otra parte, la totalidad de la documentación necesaria para la formulación del Proyecto de Ley de Presupuestos para 2005 ha sido ingresada por medios electrónicos, elevando la eficiencia y la seguridad en el traspaso de información. De igual forma, la ejecución de la Ley de Presupuestos 2005, una vez aprobada por el Congreso Nacional, será llevada por medios completamente electrónicos en todos los servicios públicos elevándose la eficiencia en la gestión financiera de cada uno de ellos, así como la precisión y oportunidad de la información recabada por esta vía

Actualmente no existe en América Latina un país que cuente con la batería de regulaciones, instrumentos e incentivos como la que actualmente tiene Chile para fortalecer la gestión pública a través del proceso presupuestario. Pronto Chile tendrá en operación el sistema más moderno de gestión e información financiera a través de medios electrónicos en la región. En este esfuerzo el gobierno no ha estado solo, pues ha contado con el apoyo del Congreso Nacional. Una clara expresión de lo anterior ha sido el funcionamiento a lo largo de todo el año de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, que ha recabado información sobre el desempeño de los servicios públicos, los avances en la ejecución presupuestaria del año y ha analizado en profundidad áreas críticas del funcionamiento del estado. En la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos para 2005, el Ejecutivo ha recogido muchas de las observaciones y sugerencias formuladas por la Comisión en este proceso.

A continuación se resumen los principales avances en el desarrollo del sistema de presupuesto por resultados las dos áreas claves señaladas: (i) El Sistema de Control de Gestión ligado al presupuesto, y (ii) el desarrollo del Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE).

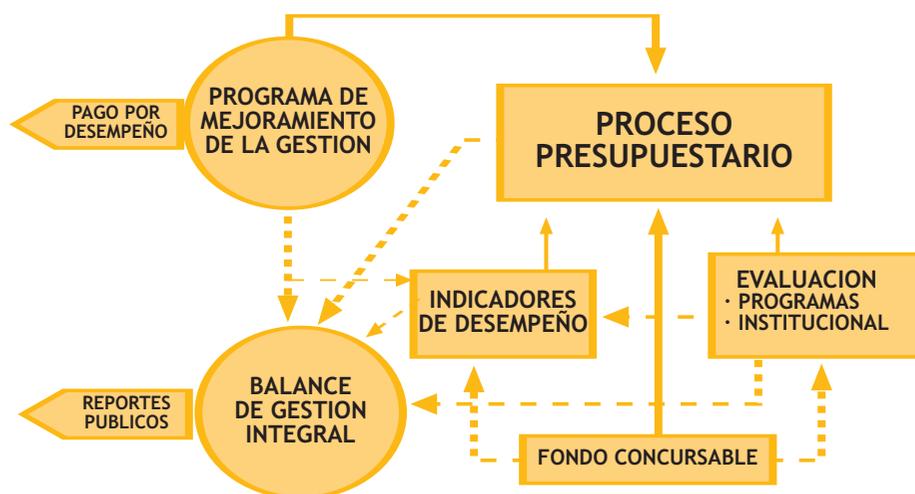
1. Sistema de Control de Gestión

El Sistema de Control de Gestión ligado al presupuesto comprende los siguientes instrumentos: indicadores de desempeño; evaluaciones de programas e institucional (Comprehensiva del Gasto); fondo concursable/formato estándar para la presentación a financiamiento de programas públicos; programas de mejoramiento de la gestión (PMG), vinculado a un pago por desempeño a los funcionarios⁷³; y balances de gestión integral (BGI).

⁷³ Para mayores detalles de éstos instrumentos véase el documento "Sistema de Control de gestión y Presupuestos por Resultados. La experiencia Chilena", Octubre 2003, disponible en sitio web de la Dirección de Presupuestos: www.dipres.cl, Control de Gestión, Publicaciones.

Cabe destacar que los instrumentos desarrollados, además de estar todos ellos integrados al proceso presupuestario generan una sinergia derivada de los elementos conceptuales de sus diseños y de los procedimientos que ordenan su implementación. Al respecto se ha resguardado la consistencia metodológica, y se ha enfatizado su reforzamiento y retroalimentación como se observa en la figura VIII.1.1

Figura VIII.1.1
Control de Gestión: Integración al Ciclo Presupuestario



A continuación se describen brevemente los avances en la aplicación de estos instrumentos.

a. Indicadores de Desempeño

La incorporación de indicadores y metas de desempeño al proceso presupuestario se inició en el año 1994, con el objeto de disponer de información del desempeño de las instituciones y enriquecer el análisis en la formulación del presupuesto y su discusión en el Congreso Nacional. Si bien esta línea se discontinuó entre los años presupuestarios 1999-2000⁷⁴, a partir del proceso de formulación del proyecto de presupuestos 2001 los indicadores de desempeño fueron reincorporados, recuperando su objetivo original⁷⁵.

Los indicadores de desempeño son un instrumento que entrega información cuantitativa respecto al logro o resultado en la entrega de los productos (bienes y/o servicios) generados por cada institución, pudiendo cubrir aspectos cuantitativos o cualitativos de este logro. Es una expresión que establece una relación entre dos o más variables, la que comparada con períodos anteriores, productos similares o una meta o compromiso, permite evaluar desempeño.

Entre los años 2001-2005 se han definido metas a través de indicadores en forma creciente y sistemática. La formulación de indicadores en el período ha mostrado significativos mejoramientos, avanzando cada año en identificar los productos (bienes y/o servicios) claves de las instituciones, y comprometer mejores indicadores y metas para ellos. Para perfeccionar este sistema se cuenta con los incentivos de los Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG) que incluyen la planificación estratégica y el control de gestión entre sus sistemas claves, y la retroalimentación proveniente de las evaluaciones de programas e instituciones.

⁷⁴ En el año 1998 se inició la aplicación de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (Ley N° 19.553). Dichos programas incorporaron indicadores y metas asociando su cumplimiento a un incentivo monetario a los funcionarios. Los programas, que cubre a la mayoría de las instituciones públicas, fueron reformulados en el año 2000 vinculando el incentivo monetario al cumplimiento de etapas de desarrollo de sistemas de gestión.

⁷⁵ Se exceptúan algunos servicios en los que, debido a que su misión no comprende la ejecución directa o a través de terceros de productos o servicios a usuarios, resulta más difícil evaluar su desempeño a través de indicadores de desempeño.

Los indicadores y sus metas se presentan como información complementaria al Proyecto de Ley de Presupuestos y a partir del año 2002 se dispone de información de su cumplimiento.

i. Formulación de indicadores año 2005⁷⁶

El presupuesto correspondiente al año 2005 incorpora 1.588 indicadores para 133 Servicios Públicos (11.9 indicadores promedio por servicio). Un 54.2% de los indicadores presentados corresponden al ámbito de la eficacia (cuadro VIII.1.1). El total de indicadores se vinculan con el 88% de los productos (bienes y/o servicios) provistos por las instituciones⁷⁷ cifra superior en 48 puntos respecto del año 2004.

Cuadro VIII.1.1
Indicadores de Desempeño Año 2005
Dimensiones de Evaluación

Funciones	Eficacia	Eficiencia	Economía	Calidad	Total	Porcentaje (%)
A. Funciones Generales	192	48	14	54	308	19.4%
B. Funciones Sociales	435	70	133	183	821	51.7%
C. Funciones Económicas	234	58	45	122	459	28.9%
TOTAL	861	176	192	359	1.588	100%
Participación %	54.2%	11.1%	12.1%	22.6%	100%	

Nota: Clasificación de acuerdo a la Clasificación Funcional del Gasto, Estadísticas de las Finanzas Públicas, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

Fuente: Dirección de Presupuestos.

El disponer de este número de indicadores y de su calidad, en particular más pertinentes a los ámbitos institucionales y niveles de objetivos, es un claro avance para su uso en la toma de decisiones. En el proceso de formulación presupuestaria para el año 2005 un 18.3% de los indicadores miden resultados intermedios o finales y un 56.7% miden producción, como se observa y ejemplifica en los cuadros siguientes.

Cuadro VIII.1.2
Indicadores de Desempeño Año 2005
Ámbitos de Control de los Indicadores

Funciones*	Proceso	Producto	Resultado		Total	Total
			Intermedio	Final		
A. Funciones Generales	85	168	36	19	55	308
B. Funciones Sociales	224	436	108	53	161	821
C. Funciones Económicas	87	297	64	11	75	459
Total	396	901	208	83	291	1.588
Participación %	25.0%	56.7%	13.1%	5.2%	18.3%	100%

* Clasificación de acuerdo a las Estadísticas de las Finanzas Públicas, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.
Fuente: Dirección de Presupuestos.

⁷⁶ La formulación de indicadores de desempeño 2005 fue realizada de acuerdo al formulario H del proceso de formulación de presupuestos 2005.

⁷⁷ Esto significa que existe uno o más indicadores por producto estratégico definido

La selección de indicadores de productos se traduce en que un 36,7% de ellos corresponden a indicadores de calidad de los bienes y servicios entregados, un 13,1% a indicadores de eficiencia de su producción y un 46,1% a eficacia, donde la gran mayoría se centra en mediciones de coberturas respecto a sus poblaciones objetivos. En el caso de los indicadores de procesos, ellos cubren áreas claves con el objeto de garantizar o facilitar el logro en los ámbitos de desempeño superiores; productos y resultados ya sean intermedios o finales.

Cuadro VIII.1.3 Ejemplos de Indicadores de Desempeño

- A. EFICACIA
 - a. Porcentaje de egreso favorable de niños y niñas egresados de programas proteccionales
(Ámbito de Control: Resultado Intermedio) Servicio Nacional de Menores
 - b. Tasa anual de variación de reclusos con contrato de trabajo
(Ámbito de Control: Resultado Final) Gendarmería de Chile
- B. EFICIENCIA
 - a. Promedio de controversias resueltas por abogado
(Ámbito de Control: Producto) Superintendencia de ISAPRES
 - b. Promedio de Inspecciones a faenas mineras por fiscalizador
(Ámbito de Control: Producto) Servicio Nacional de Geología y Minería
- C. ECONOMÍA
 - a. Porcentaje de créditos de corto plazo recuperados
(Ámbito de Control: Resultado Intermedio) Instituto de Desarrollo Agropecuario
 - b. Tasa de Variación Anual en el resultado neto de operación
(Ámbito de Control: Resultado Final) Central de Abastecimientos
- D. CALIDAD
 - a. Porcentaje de declaraciones y pagos vía Internet y planilla electrónica
(Ámbito de Control: Producto) Instituto de Normalización Provisional
 - b. Tiempo promedio de tramitación de solicitudes de extracción
(Ámbito de Control: Producto) Servicio Nacional de Pesca

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Adicionalmente, la experiencia de estos cinco últimos años ha creado espacios de trabajo con los profesionales de las instituciones y ha facilitado la integración del concepto de indicadores en otros instrumentos, como el sistema de información para la gestión de las instituciones (SIG) que es parte de los PMG, los marcos lógicos utilizados como parte de las evaluaciones de programas y los formatos estándar de presentación de programas en la formulación de presupuestos. De igual modo, en muchos casos, las dinámicas de trabajo en las instituciones han generado articulaciones entre las diferentes unidades, práctica que también es un requisito necesario para mejorar la gestión institucional y fortalecer los procesos de análisis y asignación de recursos públicos.

ii. Evaluación de Cumplimiento Indicadores año 2003

En el proceso de elaboración del presupuesto del año 2003 un total de 111 instituciones públicas comprometieron metas cuantitativas a través de indicadores de desempeño. El cumplimiento de dichas metas fue evaluado en el primer semestre del año 2004.

Como muestra el cuadro VIII.1.4, del total de 1.039 indicadores comprometidos se evaluó el cumplimiento de 958 indicadores, lo que corresponde a un 92% de los indicadores comprometidos. De los 81 indicadores no evaluados, 56 lo serán en el proceso correspondiente al año próximo, debido a que corresponden a indicadores en que el período de medición es superior a un año o cuyos algoritmos de medición se reformularon para hacerlos más pertinentes, reformulaciones que fueron incorporadas en los indicadores de éste año. En los restantes 25 indicadores no se presentó información que permitiera su evaluación. De los 958 indicadores evaluados, un 47% corresponde a funciones sociales y un 31% a funciones económicas.

Cuadro VIII.1.4
Indicadores de Desempeño. Cumplimiento Año 2003
Dimensión de Evaluación

Funciones	Número de Indicadores Comprometidos				Porcentaje (%)	
	Evaluidos	No Evaluados	Total	Cumplidos	Evaluidos Respecto Total	Cumplidos Respecto Evaluados
Generales	207	9	215	150	96%	72%
Sociales	450	49	500	352	90%	78%
Económicas	301	23	324	229	93%	76%
Total	958	81	1.039	731	92%	76%

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Como se aprecia en el cuadro VIII.1.5, del total de indicadores evaluados, un 76% de ellos se cumplieron satisfactoriamente en el rango de 95 a 100% y un 12% presentó un cumplimiento inferior a 80%.

Cuadro VIII.1.5
Indicadores de Desempeño. Grado de Cumplimiento año 2003
Clasificación funcional

Grado de Cumplimiento	Funciones Económicas	Funciones Generales	Funciones Sociales	Total	Porcentaje
95% - 100%	229	150	352	731	76%
90% - 94%	16	14	21	51	5%
89% - 80%	24	12	26	62	7%
< 80%	32	31	51	114	12%
Total	301	207	450	958	
Porcentaje	31%	22%	47%	100%	

Fuente: Dirección de Presupuestos.

La evaluación de estas metas se basó en antecedentes presentados en los Balances de Gestión Integral (BGI)⁷⁸ de los servicios públicos e información complementaria solicitada. La mayoría de los incumplimientos de las metas comprometidas tienen su explicación en dificultades de gestión interna, mientras que otros se explican por factores externos atendibles, sobrestimaciones de metas debido a insuficiente información de años previos, y cambios de prioridades.

b. Evaluación de programas y evaluación institucional

Con el objeto de disponer de información que apoye la gestión, el análisis y toma de decisiones de asignación de recursos públicos, a partir del año 1997 el gobierno ha incorporado diferentes líneas de evaluación ex-post. Inicialmente se incorporó la evaluación de programas públicos a través de la línea denominada Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG), con posterioridad se incorporó las Evaluaciones de Impacto (EI) y más tarde la línea de evaluación institucional denominada Evaluación Comprehensiva del Gasto (ECG). Estas líneas han tenido su origen en protocolos suscritos con el Congreso con el objeto de mejorar la asignación y uso de los recursos públicos, y a partir del año 2003 también en las normas de administración financiera del estado.

⁷⁸ Los BGI de los servicios públicos fueron entregados al Congreso Nacional en mayo de 2004.

A lo largo de los ocho años de existencia de este sistema se han evaluado un total de 168 programas públicos, 158 en la línea EPG, 10 evaluaciones de impacto y 3 evaluaciones Comprehensiva del Gasto. Actualmente se encuentran en proceso 4 evaluaciones de impacto y 2 evaluaciones comprehensivas del gasto de servicios públicos.

La línea EPG se ha basado en la metodología de marco lógico utilizada por organismos multilaterales de desarrollo, como el Banco Mundial y el BID. Dicha metodología se centra en identificar los objetivos de los programas y luego determinar la consistencia de su diseño y resultados con esos objetivos. De este modo permite que, sobre la base de los antecedentes e información existente⁷⁹, se concluyan juicios evaluativos de los principales aspectos del desempeño de los programas en un plazo y costos razonables.

Considerando que, en general, la metodología de marco lógico utilizada en la línea EPG es aplicada haciendo uso de la información disponible por el programa y en un período de tiempo relativamente corto, algunos juicios evaluativos sobre resultados finales de los programas muchas veces son no conclusivos. Atendiendo a lo anterior, a partir del año 2001 se incorporó la línea de trabajo consistente en Evaluaciones de Impacto de programas públicos en las que se utilizan instrumentos y metodologías más complejas de recolección y análisis de información.

Por otra parte, la línea de Evaluación Comprehensiva del Gasto iniciada el año 2002 tiene por objeto evaluar el conjunto de políticas, programas y procedimientos que administra una institución, sea ésta un Ministerio o un Servicio Público parte de éste. Lo anterior implica evaluar la racionalidad de la estructura institucional y la distribución de funciones entre las distintas unidades de trabajo, así como también la eficacia, eficiencia y economía en el uso de los recursos institucionales.

El diseño de las tres líneas de evaluación se basa en requisitos o principios comunes, estos son: ser independientes, confiables, públicas, pertinentes, eficientes y oportunas.

Para responder al carácter de independiente se ha optado por una modalidad de ejecución de las evaluaciones externa al sector público, a través de paneles de expertos, universidades o consultoras, cuya selección se efectúa a través de concursos públicos. Estos garantizan la selección de los mejores profesionales, asegurando no sólo la independencia sino también que los resultados de las evaluaciones sean técnicamente confiables.

El carácter público de la información se concreta a través del envío formal de los informes finales de cada evaluación al Congreso Nacional y a las instituciones públicas con responsabilidades sobre la toma de decisiones que afectan al programa respectivo, estando dichos informes siempre disponibles a quien lo solicite. A partir del año 2003 los resultados de las evaluaciones también son presentados en la Comisión Especial Mixta de Presupuestos del Congreso. Informes de síntesis de las evaluaciones forman parte de la información que acompaña al proyecto de ley.

La pertinencia de las evaluaciones se aborda en la definición de los ámbitos de evaluación incorporados en los diseños metodológicos y en la exigencia de que, considerando los resultados de dichas evaluaciones, se formulen recomendaciones para mejorar el desempeño.

El requisito de eficiencia dice relación con la necesidad de que las evaluaciones se realicen a costos posibles de solventar, lo que unido a los requisitos anteriores busca que, en plazos y costos razonables, se obtengan juicios evaluativos que respondan a las principales necesidades de información respecto del desempeño de los programas o instituciones.

⁷⁹ En algunos casos, en que se ha considerado necesario y compatible con los plazos, se han efectuado estudios complementarios principalmente orientados a recoger nueva información o sistematizar la existente.

Finalmente, el requisito de oportunidad se relaciona con la necesidad de que los resultados de las evaluaciones estén disponibles para el proceso de formulación de presupuestos.

En los últimos cinco años se han incorporado los resultados de las evaluaciones en el proceso presupuestario. Además, la evaluación de cada programa e institución incorpora como etapa final la presentación de recomendaciones en relación con las debilidades o insuficiencias identificadas. A partir del año 2000⁸⁰ las recomendaciones formuladas por los evaluadores son analizadas en el Ministerio de Hacienda en conjunto con la institución evaluada, con el objeto de precisar como y cuando éstas serán incorporadas, identificar los espacios institucionales responsables (institución, ministerio, otras instituciones públicas), y posibles restricciones legales y de recursos. El objetivo final es establecer, formalmente, compromisos institucionales de incorporación de recomendaciones en cada uno de los programas o instituciones evaluadas, los que posteriormente constituyen la base del seguimiento de los cambios que deban introducirse.

i. Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG)⁸¹

En el primer semestre de 2004 se realizaron evaluaciones de 13 programas públicos a través de la línea de EPG. Al igual que en años anteriores, las evaluaciones fueron realizadas por paneles externos conformados por profesionales seleccionados a través de concurso público. Cada una de las evaluaciones presentó conclusiones sobre la consistencia interna y la administración del programa; su capacidad para lograr los objetivos deseados; y recomendaciones sobre ajustes a efectuar. Los informes finales de las evaluaciones están disponibles en el sitio web institucional y fueron enviados al Congreso Nacional.

Los resultados de las evaluaciones fueron analizados en la Dirección de Presupuestos, con el objeto de identificar efectos o implicancias, ya sea en términos de recursos a asignar, procedimientos presupuestarios que velen por una mejor ejecución u otras definiciones de carácter institucional en relación a la ejecución. El cuadro siguiente resume los resultados de las evaluaciones de acuerdo a la implicancia y magnitud de las modificaciones que deben realizarse.

⁸⁰ El proceso de análisis de recomendaciones con las instituciones se inició en el año 1999, no obstante en ese año éste fue parcial y no se establecieron compromisos formales con las instituciones.

⁸¹ Ver www.dipres.cl en Control de Gestión/Evaluación de Programas Gubernamentales. Documento "Metodología de elaboración de la Matriz de Marco Lógico."

Cuadro VIII.1.6
Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG). Proceso 2004
Recomendaciones-Implicancias

Categorías de Efectos	Programas
1.- Ajustes Menores	
<p>Considera programas evaluados que principalmente requieren de ajustes menores, tales como el perfeccionamiento de sus sistemas de información, - Atracción de Inversiones en Alta Tecnología monitoreo y seguimiento; precisión de algunos aspectos de diseño y/o ajustes a procesos administrativos o de gestión.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Conciliación y Mediación - Salud Bucal - Atracción de Inversiones en Alta Tecnología
2.- Modificaciones Importantes en el Diseño de Componentes y/o Procesos de Gestión Interna	
<p>Considera programas evaluados que requieren incorporar modificaciones, ya sea en el diseño de alguno de sus componentes y/o actividades, o en sus procesos de gestión interna. Entre las más importantes - Fondo de Investigación Pesquera (FIP) se encuentran: la revisión de criterios de focalización.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Borde Costero - MECE-SUP - Comisión Nacional de Seguridad de Tránsito - Fondo de Investigación Pesquera (FIP) - Consejo de Política Antártica
3.- Rediseño sustantivo del Programa	
<p>Considera programas evaluados que principalmente requieren reformulaciones o reestructuraciones profundas tanto en el diseño del programa como en sus procesos de gestión interna y/o estructura organizacional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Orígenes - Conservaciones Viales - Centro Nacional de la Calidad y la Productividad
4.- Reubicación Institucional	
<p>Considera programas evaluados que requieren cambios de dependencia institucional en atención a sus objetivos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Obras en Espacios Públicos Patrimoniales - Dirección de Comunidad para chilenos en el Exterior

Fuente: Dirección de Presupuestos.

ii. Evaluaciones de Impacto⁸²

En 2003 se iniciaron cuatro evaluaciones de impacto de programas públicos correspondientes a (i) el Programa de Nivelación de Competencias Laborales del FOSIS; (ii) el Programa ENLACES del MINEDUC; (iii) el Programa de Reconversión Laboral y Productiva de la Zona del Carbón de CORFO; y (iv) el Programa Fondo de Desarrollo e Innovación de CORFO (FDI)⁸³. Debido a su mayor extensión y complejidad las evaluaciones de impacto toman más tiempo en realizarse. En el caso de las tres primeras evaluaciones, éstas se finalizaron y los informes respectivos fueron enviados al Congreso en primer semestre de 2004. En el caso del FDI la evaluación aún no finaliza, el informe final estará disponible próximamente.

⁸² Mayor información ver documento "Metodología Evaluación de Impacto" sitio web de la Dirección de Presupuestos: www.dipres.cl, Control de Gestión.

⁸³ Las evaluaciones fueron realizadas por las siguientes instituciones, todas seleccionadas a través de concursos públicos: (i) Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile; (ii) Consorcio Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE), Invertec - IGT y Universidad Albero Hurtado; (iii) Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile; y (iv) Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile, respectivamente.

La evaluación del Programa de Nivelación de Competencias Laborales (PNCL) y del Programa ENLACES muestran la necesidad de incorporar modificaciones en el diseño de componentes y/o procesos de gestión interna.

En el caso del PNCL entre los aspectos más importantes se encuentran la revisión de la definición de población objetivo y de los criterios de focalización; el mejoramiento de sistemas de información que permitan un mejor seguimiento y monitoreo de sus resultados, y el mejoramiento de la coordinación entre FOSIS y MINEDUC.

Por otra parte, entre las principales modificaciones del Programa ENLACES se encuentran la necesidad de mejorar el perfeccionamiento de los docentes en la incorporación de las tecnologías de comunicación al currículum y uso pedagógico; el establecimiento de estándares de uso; y el mejoramiento de sistemas de información que permitan un mejor seguimiento y monitoreo de sus resultados.

La evaluación del Programa de Reversión Laboral y Productiva de la Zona del Carbón corresponde a la evaluación de un programa en etapa de término, en atención del problema que le dio origen, motivo por el que sus resultados servirán para discusiones futuras frente a situaciones similares. Algunos de estos hallazgos apuntan a privilegiar, por una parte, el desenlace laboral de tipo independiente, y por otra, el subsidio a la mano de obra respecto de inducción de inversión vía subsidio a los estudios pre-inversionales.

Cuadro VIII.1.7
Evaluación de Impacto. Proceso 2003
Recomendaciones-Implicancias

Categorías de Efectos	Programas
<p>1.- Ajustes Menores "Considera programas evaluados que principalmente requieren de ajustes menores, tales como el perfeccionamiento de sus sistemas de información, monitoreo y/o seguimiento; precisión de algunos aspectos de diseño y/o ajustes a procesos administrativos o de g"</p>	
<p>2.- Modificaciones Importantes en el Diseño de Componentes y/o Procesos de Gestión Interna Considera programas evaluados que requieren incorporar modificaciones, ya sea en el diseño de alguno de sus componentes y/o actividades, o en sus procesos de gestión interna. Entre las más importantes se encuentran: la revisión de criterios de focalización</p>	<p>- Programa de Nivelación de Competencias Laborales - FOSIS - Programa ENLACES - MINEDUC</p>
<p>3.- Rediseño Sustantivo del Programa Considera programas evaluados que principalmente requieren reformulaciones o reestructuraciones profundas tanto en el diseño del programa como en sus procesos de gestión interna y/o estructura organizacional.</p>	
<p>4.- Reubicación Institucional Considera programas evaluados que requieren cambios de dependencia institucional en atención a sus objetivos.</p>	
<p>5.- Finalización del Programa Considera programas evaluados que en atención a sus resultados no mantienen sus asignaciones presupuestarias o que finalizan su período de ejecución comprometido, y en consideración a sus resultados y/o permanencia del problema que dio origen al programa</p>	<p>- Programa de Reversión Laboral y Productiva de la Zona del Carbón - CORFO</p>

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Al igual que en la anterior línea de EPG, los resultados de las evaluaciones de impacto han sido analizados en la Dirección de Presupuestos y se han establecido los correspondientes compromisos institucionales de incorporación de modificaciones sobre la base de las recomendaciones de la evaluación. En el caso del FDI, una vez finalizada la evaluación se iniciará la elaboración de dichos compromisos.

Por otra parte, durante el año 2004 se iniciaron las Evaluaciones de Impacto de la Subvención Anual de Apoyo al Mantenimiento del MINEDUC; de los Programas de Empleo con Apoyo Fiscal a cargo del Ministerio del Trabajo, Ministerio del Interior, MIDEPLAN y Ministerio de Agricultura; del Programa de Evaluación de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y del Programa de Reforzamiento de la Salud Primaria del Ministerio del Salud. La realización de estas evaluaciones ha sido externalizada a universidades y consultoras a través de un proceso de licitación pública, con excepción del Programa de Evaluación de la Dirección de Presupuestos cuya evaluación está siendo realizada por el Banco Mundial⁸⁴.

El foco de las evaluaciones de la Subvención Anual de Apoyo al Mantenimiento, de los Programas de Empleo con Apoyo Fiscal y del Programa de Evaluación de la Dirección de Presupuestos está centrado en evaluar su eficacia y los principales aspectos de eficiencia y uso de recursos. Respecto de la eficacia, la evaluación se centra en el desempeño a nivel de productos, resultados intermedios y finales de cada uno de los programas. Estas evaluaciones se iniciaron en el mes de marzo y sus informes finales estarán disponibles en el mes de noviembre de 2004.

En el caso del Programa Reforzamiento de la Salud Primaria, por tratarse de una evaluación en profundidad, su objetivo no sólo es el de evaluar la eficacia (desempeño a nivel de producto, intermedios y finales que reciben los beneficiarios), eficiencia y economía del programa, sino que también evaluar aspectos relativos a la gestión de sus procesos internos. Debido al alcance de la evaluación y tamaño del programa los resultados finales de este estudio estarán disponibles en julio de 2005.

En el caso de la evaluación del Programa de Evaluación de la Dirección de Presupuestos, a la fecha se dispone de un informe preliminar cuyas principales conclusiones se presentan en siguiente cuadro.

⁸⁴ La evaluación de la Subvención Anual de Apoyo al Mantenimiento está siendo realizada por la empresa Consultora Invertec-IGT, la evaluación de los Programas de Empleo con Apoyo Fiscal y la evaluación del Programa de Reforzamiento de la Salud Primaria esta siendo realizada por el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile.

Cuadro VIII.1.8 Evaluación de Programas Principales Conclusiones de la Evaluación del Programa

Los objetivos y sus indicadores. Como lo muestra la experiencia internacional, el camino hacia el presupuesto por resultado es de aproximaciones sucesivas, hasta el punto que ningún país del mundo ha llegado completamente a este modelo. El Programa de Evaluación de la DIPRES tiene un bien definido conjunto de objetivos y los resultados muestran que las evaluaciones, sus recomendaciones y los compromisos institucionales contribuyen a orientar el presupuesto hacia resultados. Las evaluaciones alimentan sistemáticamente las decisiones presupuestarias mientras que los compromisos propician el mejoramiento de la gestión de los programas. Respecto de esto último, como el cumplimiento de los compromisos es monitoreado y reportado sistemáticamente, se propicia el uso de la evaluación por parte de las instituciones responsables del programa y prolonga el monitoreo con posterioridad al reporte mismo de la evaluación.

La evaluación reconoce que la conexión entre los resultados del Programa y el objetivo final de mejorar la calidad del gasto es técnicamente difícil de medir, y lo señala como un desafío de largo plazo.

La eficacia y capacidad de gestión. El programa ha desarrollado procedimientos altamente regulados que garantizan objetividad y fundamento a las evaluaciones. Los procesos centralizados y disciplinados y los términos de referencia de las evaluaciones aseguran estándares de cantidad, de calidad, de costos y de tiempos de cumplimiento de las evaluaciones para su interconexión oportuna en el proceso presupuestario

La calidad y el valor agregado de las evaluaciones. Las evaluaciones se hacen competentemente y proporcionan valor agregado, tanto por su capacidad de enmarcar los programas dentro de una lógica de objetivos, medios y resultados, cuanto por sus análisis y recomendaciones específicas. No obstante que la calidad de las evaluaciones sufre de las deficiencias de diseño de los programas y de las insuficiencias de información agrega valor, aún en aquellos casos en que la evaluación concluye identificando estas carencias. La DIPRES ha optado deliberadamente por la aplicación flexible de estándares de evaluación y lo ha hecho a conciencia que la evaluación no es un fin en sí mismo sino que está al servicio de la elevación de la calidad del gasto.

La objetividad de las evaluaciones y la transparencia. La comisión de evaluaciones externas a los programas y a las instituciones responsables del mismo garantizan objetividad y transparencia y es el pilar de credibilidad del Programa. Además el carácter público de la información permite el seguimiento por parte de la ciudadanía.

La conexión de la evaluación con los productos estratégicos, las políticas sectoriales y con las prioridades gubernamentales. Se reconoce el reforzamiento de los vínculos del programa de evaluación con otros instrumentos del Sistema de Control de Gestión y se sugiere fortalecer las conexiones de los programas evaluados con las definiciones estratégicas de las instituciones y las políticas y prioridades gubernamentales.

Comparaciones Internacionales. La experiencia de la DIPRES muestra que se ha conseguido establecer, en un período relativamente corto de tiempo cuando se lo compara con países desarrollados de mayor trayectoria histórica en evaluación orientada a elevar la calidad del gasto, un sistema complejo y eficaz. También existen bases para concluir que sus costos son muy bajos frente a sus resultados. Comparaciones preliminares con los costos de sistemas similares en Australia o Canadá indican que el sistema Chileno opera a un costo total sustancialmente más bajo. El Resumen Ejecutivo Preliminar de la Evaluación del Banco Mundial señala que: "en cuanto precedente internacional de desarrollo exitoso, sistemático y sostenido, en un escenario de muchos fracasos, experiencias interrumpidas, o de éxitos parciales, la comunidad internacional, y especialmente los países de desarrollo similar, miran con esperanza y esperan aprender de la continuidad y profundización del Programa de Evaluación de la DIPRES".

Fuente: En base a *Resumen Ejecutivo Preliminar. Chile Evaluación del Sistema de Evaluación de Programas*. Banco Mundial. Septiembre 2004

iii. Evaluación Comprehensiva del Gasto

Durante el año 2003 se realizaron las evaluaciones Comprehensivas del Gasto del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) y de la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC)⁸⁵. El informe final de ambas evaluaciones ha sido enviado a las Comisiones de Hacienda de la Cámara de Diputados y el Senado.

En el caso del SENCE la evaluación concluye, principalmente, en la necesidad de desarrollar instrumentos de medición de los resultados de la capacitación, en el marco de un modelo de certificación por competencias laborales; introducir cambios en los criterios de focalización, en particular en el subsidio MYPE; mejorar los procesos de asignación y transferencia de recursos, incorporando incentivos en la relación con los agentes ejecutores; y revisar y mejorar el sistema de información para efectuar seguimiento y monitoreo del desempeño.

En el caso de la DGAC principalmente se concluye en la necesidad de revisar las funciones de la Dirección respecto de la de otros actores institucionales en el ámbito aeroportuario, e introducir los cambios necesarios; resolver los problemas derivados de la ubicación de la Dirección Meteorológica en la DGAC; revisar procesos de gestión interna, incluyendo lo referido a los sistemas de información para el seguimiento del desempeño institucional.

Los resultados de las evaluaciones han sido analizados en la Dirección de Presupuestos y han servido para fijar compromisos institucionales entre esta Dirección y las instituciones evaluadas. En el caso del SENCE, la Ley N° 19.967 sobre Racionalización del Uso de la Franquicia Tributaria que modifica el Estatuto de Capacitación y Empleo recientemente aprobada, y el proyecto de ley que crea el Sistema Nacional de Competencias Laborales actualmente en trámite legislativo en la Comisión de Trabajo de la Cámara de Diputados, resuelven gran parte de los problemas identificados en la evaluación, mientras que otros corresponden a materias reglamentarias o de gestión interna.

Durante el año 2004 se está desarrollando la Evaluación Comprehensiva del Gasto del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) y la Evaluación Comprehensiva del Gasto del Instituto Geográfico Militar, del Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada y del Servicio Aerofotogramétrico de la FACH⁸⁶. Los resultados finales de estos estudios estarán disponibles en el mes de noviembre.

⁸⁵ La evaluación del SENCE fue realizada por la Dirección de Estudios Sociológicos de la Pontificia Universidad Católica de Chile y la de la DGAC fue desarrollada por la Consultora Gestión y Diseño Organizacional S.A. Ambas instituciones fueron seleccionadas a través de un concurso público.

⁸⁶ El desarrollo de ambas evaluaciones fue externalizado a empresas consultoras y universidades a través de una licitación pública. La evaluación comprehensiva del gasto del FOSIS ha sido encargada a la Consultora Soluciones Integrales S. A., mientras que la evaluación comprehensiva del IGM, SHOA y SAF ha sido encargada al Departamento de Economía de la Universidad de Santiago de Chile (ver Términos Técnicos de Referencia en sitio web de la Dirección de Presupuestos: www.dipres.cl, Control de Gestión, Evaluación Comprehensiva del Gasto).

Cuadro VIII.1.9
Evaluación Comprehensiva del Gasto año 2003
Recomendaciones-Implicancias

Categorías de Efectos	Instituciones
1.- Ajustes Menores	
<p>Considera instituciones que requieren de ajustes de grado menor, tales como el perfeccionamiento de sus definiciones estratégicas, y/o de sus sistemas de información, monitoreo y seguimiento y de la medición de sus resultados.</p>	
2.- Modificaciones Importantes en el Diseño o Gestión Interna	
<p>Considera instituciones que requieren incorporar modificaciones, ya sea en el diseño de parte de su estructura organizacional, algunas de sus definiciones estratégicas, y/ o en su gestión interna (revisión de procesos claves tales como asignación y transferencia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) - Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)
3.- Rediseño Sustantivo en el Diseño o Gestión Institucional	
<p>Considera instituciones que requieren reformulaciones o reestructuraciones profundas, ya sea en el diseño de parte importante de su estructura organizacional, de sus definiciones estratégicas y en su gestión interna.</p>	

Fuente: Dirección de Presupuestos.

iv. Compromisos institucionales y seguimiento

Como ya se ha señalado, una vez finalizadas las evaluaciones se efectúan compromisos institucionales entre las instituciones evaluadas y la Dirección de Presupuestos. Estos tienen por objeto acordar y comprometer aspectos específicos en relación a la incorporación de los cambios necesarios para mejorar el desempeño de los programas o instituciones. El seguimiento de estos compromisos se efectúa semestralmente a través de procedimientos preestablecidos, los resultados son informados y analizados en la Dirección de Presupuestos, informados al Comité Interministerial y notificados a cada institución. Recientemente se ha finalizado el proceso de revisión de compromisos al 30 de junio de 2004⁸⁷. En el caso de programas evaluados durante el año 2003, el porcentaje promedio de cumplimiento de compromisos con plazos anteriores y hasta el 30 de junio alcanzó un 71% con un 21 % de cumplimiento parcial, lo que representa un grado importante de avance en la incorporación de mejoramientos derivados y/o apoyados por los resultados de las evaluaciones. En el caso de las instituciones evaluadas el año 2003 el cumplimiento fue de un 44%, lo que se explica por el menor tiempo transcurrido entre el momento del final de la evaluación y por tanto fijación de los compromisos y el momento del seguimiento (ver cuadros VIII.1.10 (a) y (b)).

⁸⁷ El seguimiento se efectuó en base a información recogida en formulario G del proceso de formulación de presupuestos 2005.

Cuadro VIII.1.10. (a)
Cumplimiento Compromisos Evaluación de Programas
Programas Evaluados Protocolo 2003

Servicio	Nombre del Programa	% Cumplimiento Compromisos			N° Total de Compromisos Vigentes al 30/06/2004
		Cumplido	Parcialmente Cumplido	No Cumplido	
Subsecretaría de Interior	Programa de Seguridad y Participación Ciudadana	45%	40%	15%	20
Servicio Nacional de Turismo	Programa Vacaciones Tercera Edad	93%	7%	0%	14
Subsecretaría de Educación	Programa de Textos Escolares Educación Básica y Media	72%	21%	7%	14
	Programa Educación de Adultos	82%	9%	9%	11
Subsecretaría de Justicia	Programa de Asistencia Jurídica, Corporaciones de Asistencia Judicial	79%	21%	0%	19
Subsecretaría de Telecomunicaciones	Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones. Telecentros Comunitarios	83%	17%	0%	12
Dirección del Trabajo	Fortalecimiento de la Capacidad Fiscalizadora	47%	47%	6%	17
Fondo Nacional de Salud	Programa de Préstamos Médicos en Salud	89%	11%	0%	9
Instituto Nacional de la Juventud	Centros de Información y Difusión Juvenil	65%	14%	21%	14
Servicio Nacional de la Mujer	Centros de Atención Integral y Prevención de la Violencia Intrafamiliar	73%	27%	0%	15
	Programa de Relaciones Familiares. FUNFA	83%	0%	17%	12
FOSIS	Nivelación de Competencias Laborales	70%	15%	15%	13
Promedio Cumplimiento Compromisos		71%	21%	8%	170

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Por otra parte, el total de compromisos correspondientes a programas e instituciones evaluadas entre los años 1999 y 2003 también muestra alto grado de cumplimiento. De éstos un 69% se han cumplido completamente y un 22 % lo han hecho en forma parcial. Finalmente, 22 programas ya han cumplido la totalidad de sus compromisos.

Cuadro VIII.1.10. (b)
Cumplimiento Compromisos Evaluación Comprehensiva del Gasto
Instituciones Evaluadas Protocolo 2003

Ministerio	Institución	% Cumplimiento Compromisos			N° Total de Compromisos Vigentes al 30/06/2004
		Cumplido	Parcialmente Cumplido	No Cumplido	
Ministerio de Defensa Nacional	Dirección General de Aeronáutica Civil	57%	43%	0%	14
Ministerio del Trabajo y Previsión Social	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo	35%	65%	0%	20
Promedio Cumplimiento de Compromisos		44%	56%	0%	34

Fuente: Dirección de Presupuestos.

c. Fondo concursable/formato estándar para la presentación a financiamiento de programas públicos

Con el objeto de disponer de mejor información en el proceso presupuestario y mejorar la asignación de recursos públicos a nuevos programas, reformulaciones o ampliaciones sustantivas de ellos, facilitando así la disminución del carácter inercial del presupuesto, en la preparación de los presupuestos 2001 a 2003 se incorporó un procedimiento denominado Fondo Central de Recursos para Prioridades Gubernamentales (Fondo Concursable). Este procedimiento utilizó un formato estándar de presentación de las iniciativas el que incluye la matriz de marco lógico.

El presupuesto 2005 por ser el último que se ejecutará íntegramente durante el actual gobierno, se ha focalizado en el cumplimiento de las metas presidenciales previamente establecidas para el período. Por esta razón, al igual que en el año 2004 no se contempló la operación del fondo concursable⁸⁸. Sin embargo, aquellos ministerios que deben cumplir con metas gubernamentales contempladas en el mensaje presidencial y cuyos recursos no fueron incorporadas en el marco presupuestario, han debido, al igual que en años previos, efectuar sus presentaciones al proceso de formulación de presupuestos en el formato estándar utilizando el marco lógico⁸⁹.

La medida anterior tiene por objeto continuar fomentando y mejorando el uso de la herramienta de marco lógico como ordenadora de las presentaciones de los programas. En particular respecto de sus objetivos, resultados alcanzados y esperados en el caso de programas existentes y resultados esperados en el caso de nuevas iniciativas. Contribuirá a lo anterior la construcción de una base de datos de marcos lógicos de programas públicos, la que permita acceder de un modo más fácil a la información de desempeño más relevante.

⁸⁸ La elaboración del Presupuesto 2004 y 2005 no utilizó el Fondo Concursable en atención a menores disponibilidades fiscales para la incorporación significativa de nuevas iniciativas o de ampliaciones de coberturas de programas existentes, y al hecho de corresponder a años de plena ejecución de gran parte de los compromisos programáticos del Gobierno.

⁸⁹ Las presentaciones se efectuaron según formatos E y K del proceso de formulación de presupuestos 2005.

d. Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG)

En el año 1998, con la implementación de la ley N° 19.553⁹⁰ se inició el desarrollo de Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en los servicios públicos, asociando el cumplimiento de objetivos de gestión a un incentivo de carácter monetario para los funcionarios que se desempeñan en ellos.

A partir del año 2001, los PMG se han estructurado en base a un conjunto de áreas comunes para todas las instituciones del sector público, denominado Programa Marco. Este ha incluido sistemas de gestión en las áreas de recursos humanos, calidad de atención de usuarios, planificación/control/ gestión territorial integrada, administración financiera y enfoque de género. El Programa Marco comprende etapas de desarrollo de los sistemas de gestión que lo comprenden. Cada etapa es definida especificando claramente sus contenidos y exigencias, de modo tal que el cumplimiento de cada una se efectúa según requisitos preestablecidos.

i. Formulación 2005

Luego de cuatro años de aplicación de los PMG como un conjunto de desarrollos de gestión, los resultados de cumplimiento obtenidos, conjuntamente con la opinión de la gran mayoría de los actores involucrados, muestran que los PMG han sido un buen instrumento para mejorar las prácticas en los servicios públicos. En efecto, en estos años, de acuerdo a definiciones técnicas elaboradas al interior del sector público por parte de una red de expertos, los servicios han avanzado en el desarrollo de los sistemas de gestión que forman parte de sus respectivos PMG. Lo anterior ha permitido que los funcionarios reciban un beneficio económico, a la vez que se construye una base más sólida a partir de la cual enfrentar otras exigencias y procesos propios de un sector público que se moderniza para cumplir con sus principales desafíos.

No obstante, para profundizar los avances logrados se ha considerado que no es suficiente el reconocimiento al interior del sector público. En este nivel de desarrollo de los PMG, en que la gran mayoría de los servicios alcanzan las etapas superiores definidas, es deseable la aplicación de un estándar externo que continúe promoviendo la excelencia, pero que también haga reconocibles los logros por parte del conjunto de la sociedad. Con este fin la formulación de los PMG correspondientes al año 2005 introduce los primeros elementos para transitar hacia un mecanismo de certificación externa de sistemas de gestión para los servicios públicos -reconocido internacionalmente tipo normas ISO- respondiendo además al compromiso establecido en el Protocolo que acompañó el despacho del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2004, suscrito por el Gobierno y la Comisión Especial Mixta de Presupuestos del Congreso Nacional.

La formulación de los PMG para el año 2005 se efectuará siguiendo los mismos procedimientos de años anteriores. De igual modo, cada servicio debe proponer como "objetivo de gestión" aquella etapa que alcanzará a fines del año 2005.

Respecto de las etapas, la formulación correspondiente al año 2005 incorpora modificaciones menores en dos de los sistemas para ajustarse a nuevas normativas, y etapas adicionales para transitar, gradualmente, hacia el mecanismo de certificación externa.

⁹⁰ Ley N° 19.553 de febrero de 1998 y Decreto N° 475 de mayo de 1998, modificada por las leyes N° 19.618 y N° 19.882. El incentivo monetario establece que el cumplimiento de los objetivos de gestión comprometidos en un PMG anual dará derecho a los funcionarios del servicio respectivo a un incremento de un 5% de sus remuneraciones durante el año siguiente, siempre que la institución haya alcanzado un grado de cumplimiento igual o superior al 90% de los objetivos anuales comprometidos, y de un 2,5% si dicho cumplimiento fuere igual o superior a 75% e inferior a 90%.

Respecto de las modificaciones menores, los ajustes necesarios de incorporar se refieren a los siguientes sistemas y etapas:

- En la etapa 2 del sistemas de capacitación, perteneciente al área de Recursos Humanos, con objeto de ajustarse a los requisitos de la Ley del Nuevo Trato Laboral aprobada el 23 de junio de 2003.
- En las etapas 2 y 3 del Sistema de Compras y Contrataciones Públicas, perteneciente al área de Administración Financiera, con el objeto de ajustarlas a la Ley de Compras aprobada el 30 de Julio del año 2003.

En relación a las nuevas etapas, éstas tiene por objeto que los servicios se incorporen, gradualmente, a un Programa Marco "Avanzado", consistente en la certificación de sus sistemas por parte de organismos reconocidos internacionalmente, externos al ejecutivo y al servicio, a través de la aplicación de la norma internacional ISO 9001:2000. Esta norma permitirá certificar un sistema de gestión de calidad en cada servicio⁹¹.

La incorporación gradual al mecanismo de acreditación externa consiste en avanzar desde el Programa Marco, actualmente acreditado por la "Red de Expertos" el que para estos efectos se denomina "Básico", a un Programa Marco "Avanzado". El Programa Marco "Avanzado" incorpora los objetivos del Programa Marco "Básico" y las exigencias de la norma ISO:9001:2000 en orden a certificar cada uno de los sistemas del PMG. La gradualidad considera dos aspectos centrales para garantizar el éxito del mecanismo. Estos se refieren al número de sistemas posibles de certificar cada año y a las etapas de desarrollo de dicho proceso.

Respecto del primer aspecto, los servicios ingresarán al Programa Marco "Avanzado" incorporando al menos dos sistemas en cada uno de los 3 primeros años, y los restantes en el año 4, con la excepción de los sistemas de Enfoque de Genero y Gestión Territorial Integrada. El momento y la forma específica de certificación de estos últimos dos sistemas se decidirá más adelante, en atención a sus particularidades.

Los dos sistemas a ingresar al programa Marco Avanzado en al año 2005 serán el sistema de Planificación y Control de Gestión, y otro sistema elegido libremente por el servicio de entre los siguientes: capacitación; higiene, seguridad y mejoramiento de ambientes de trabajo; evaluación del desempeño; y auditoria interna. Es requisito para la incorporación que los servicios tengan cumplidas las correspondientes etapas finales del programa Marco "Básico".

⁹¹ Más antecedentes respecto de la introducción de la certificación externa en los PMG ver [www.dipres.cl/control de gestión/PMG/Formulación 2005](http://www.dipres.cl/control%20de%20gesti%20n/PMG/Formulaci%20n%202005).

Cuadro VIII.1.11
Programa de Mejoramiento de la Gestión 2005
Áreas / Sistemas Programa Marco Básico y Avanzado

Áreas	Sistemas	N° Etapas Finales	
		Programa Marco Básico	Programa Marco Avanzado
Recursos humanos	Capacitación	4	6
	Higiene - Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo	4	6
	Evaluación de Desempeño	4	6
Calidad de atención a usuarios	Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS)	6	-
	Gobierno Electrónico	4	-
Planificación/ control/ gestión territorial integrada	Planificación /Control de Gestión	6	8
	Auditoría Interna	4	6
	Gestión Territorial Integrada	4	-
Administración financiera	Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público	6	-
	Administración Financiero-Contable	6	-
Enfoque de género	Enfoque de Género	4	-

Fuente: Dirección de Presupuestos.

ii. Evaluación cumplimiento PMG 2003

La evaluación de los PMG 2003 arrojó como resultado que el 75% de las instituciones obtuvo un logro entre el 90% y el 100% de sus objetivos comprometidos. Mientras un 20 % alcanzó entre un 75% y 89% (cuadro VIII.1.12). Las instituciones que obtuvieron los más bajos resultados (< 75%) corresponden principalmente a instituciones desconcentradas o descentralizadas tales como gobernaciones y gobiernos regionales.

Cuadro VIII.1.12
Programas de Mejoramiento de la Gestión 2003

Porcentaje de asignación por Desempeño Institucional	Porcentaje de cumplimiento	Instituciones		Dotación del Personal	
		N°	Porcentaje de Participación	N°	Porcentaje de Participación
5,00%	90% -100%	132	75%	45.637	74%
2,50%	75% - 89%	36	20%	13.152	21%
0%	< 75%	8	5%	3.159	5%
Total		176	100%	61.948	100,00%

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Por otra parte, como se observa en cuadro VIII.1.13 del total de instituciones un 48% cumplió el 100 % de compromisos.

Cuadro VIII.1.13
Programas de Mejoramiento de la Gestión 2003. Tramos de Cumplimiento

Tramos de Cumplimiento	Instituciones	
	Número	Porcentaje de Participación
100%	85	48%
99% - 95%	29	17%
94% - 90%	18	10%
89% - 85%	18	10%
84% - 80%	9	5%
79% - 75%	9	5%
74%- 70%	5	3%
< 70%	3	2%
Total	176	100%

Fuente: Dirección de Presupuestos.

En 2003 disminuyó el porcentaje de instituciones que se ubicó en el tramo superior de cumplimiento, pasando desde un 79% en el año 2002 a un 75%. En término del número de funcionarios, el cambio fue más importante, pasando de un 94% de funcionarios en servicio que cumplieron entre 90% y 100% de sus metas en 2002 a un 74% en 2003.

El retroceso en el grado de cumplimiento de las metas comprometidas a través de los PMG parece encontrarse fundamentalmente en el contraste entre el grado creciente de exigencias que impone el sistema y la disposición o capacidad de algunos servicios para responder a las mismas. En efecto, el diseño actual de los PMG supone que todos los servicios deben comprometer metas cada vez más exigentes en sus sistemas administrativos hasta alcanzar la meta final, expresada en las etapas 4 o 6. Esto demanda de los servicios un grado de compromiso con las metas y un esfuerzo también creciente. Aparentemente, esta realidad del sistema no ha sido internalizada del mismo modo por todos los servicios y algunos que se fijaron inicialmente metas fáciles de cumplir o que cumplieron etapas anteriores con dificultad no realizaron el esfuerzo institucional necesario para cumplir metas más exigentes con la oportunidad o intensidad requerida. Esta situación resulta particularmente evidente en el menor grado de cumplimiento de algunos sistemas que requieren un mayor esfuerzo operativo e institucional, como es el caso del sistema de planificación y control de gestión.

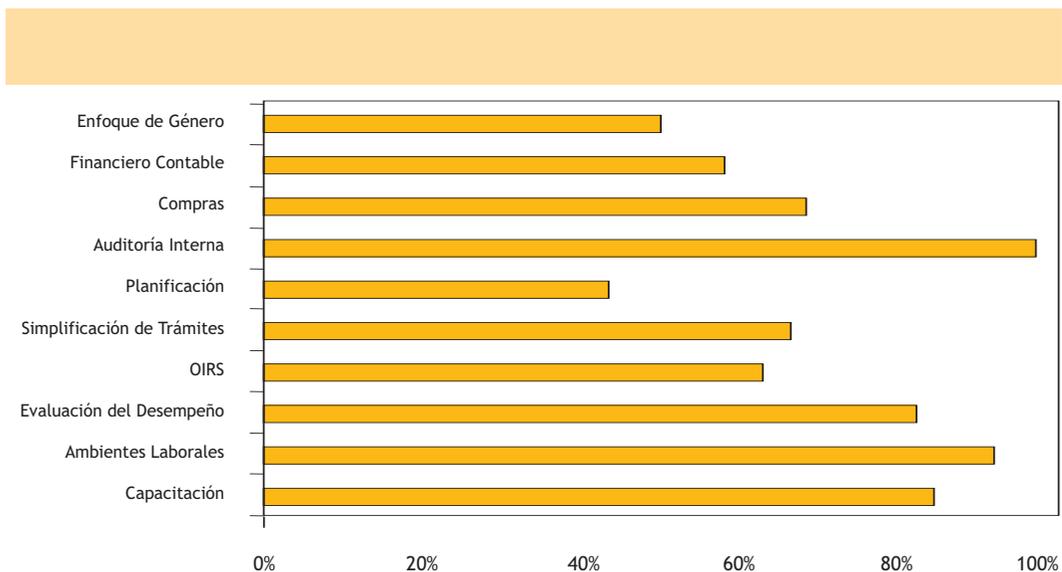
Como muestra el cuadro VIII.1.14 el porcentaje promedio de sistemas cumplidos por los servicios en el año 2003 fue de un 92% de los comprometidos para dicho año.

Cuadro VIII.1.14
Porcentaje de Servicios con Sistemas Comprometidos y su Cumplimiento

Sistemas	Porcentaje de Servicios que Comprometieron Sistema	N° Servicios Excluidos	Servicios que Cumplieron los Compromisos del Sistema
Capacitación	100%	0	97%
Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo	100%	0	98%
Evaluación de Desempeño	100%	0	97%
Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias, OIRS	85%	26	91%
Simplificación de Trámites	80%	35	94%
Planificación / Control de Gestión	99%	1	71%
Auditoria Interna	64%	64	99%
Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público	71%	51	86%
Administración Financiero-Contable	64%	63	89%
Enfoque de Género	94%	11	95%
Porcentaje Promedio	86%		92%

Fuente: Dirección de Presupuestos.

El análisis de resultados por sistema muestra que aquellos que han alcanzado un mayor grado



Fuente: Dirección de Presupuestos.

Sistema	Año 2001			Año 2002			Año 2003		
	Etapa Final	Etapa Promedio Cumplida	Porcentaje de Avance	Etapa Final	Etapa Promedio Cumplida	Porcentaje de Avance	Etapa Final	Etapa Promedio Cumplida	Porcentaje de Avance
Capacitación	4	1,6	40%	4	2,9	73%	4	3,4	85%
Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo	4	1,8	45%	4	3,1	78%	4	3,7	93%
Evaluación del Desempeño	4	2,2	55%	4	3,2	80%	4	3,3	83%
Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias OIRS	4	1,6	40%	6	2,9	48%	6	3,8	63%
Simplificación de Trámites	4	1,5	38%	6	2,9	49%	6	4	67%
Planificación / Control de Gestión	4	1,4	35%	6	2,5	42%	6	2,6	43%
Auditoría Interna	4	2,1	53%	4	2,9	72%	4	3,9	98%
Compromisos de Desconcentración 2000-2002	4	1,4	35%	4	4	100%	-	-	-
Compras y Contrataciones del Sector Público	4	1,7	43%	6	2,7	45%	6	4,1	68%
Administración Financiero Contable	4	2,2	55%	4	2,9	74%	6	3,5	58%
Enfoque de Género	-	-	-	4	1,1	27%	4	2	50%
Promedio	4	1,7	43%	4,5	2,8	62%	4,8	3,4	71%

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Como se observa en el cuadro VIII.1.16, los sistemas en que un mayor número de servicios cumplieron las metas comprometidas fueron los de Capacitación, Higiene y Seguridad, Evaluación del Desempeño, Auditoría Interna y Enfoque de Género. Estos sistemas fueron cumplidos por el 97%, 98% y 99% de los servicios que los comprometieron.

Por su parte, en los sistemas de Planificación y Control de Gestión y Compras y Contrataciones Públicas las metas comprometidas se cumplieron en el 71% y 86% de los servicios, respectivamente. En el primer caso estos resultados se explican, principalmente, debido a que no se han determinado en forma completa y consistente definiciones estratégicas relevantes para la construcción del sistema y/o no se han completado los desarrollos de sistemas de información alineados con la entrega de información para la gestión. En el caso de Compras y Contrataciones se debe a que no se han completado los Proyectos de Mejoramiento en el área de gestión de abastecimientos o no se ha efectuado una adecuada gestión de compras.

Cuadro VIII.1.16
Número de Servicios que Comprometieron y Cumplieron los Sistemas
Año 2003

Sistemas	N° de Servicios que Comprometieron Sistema	N° de Servicios que Cumplen los compromisos del Sistema	Porcentaje de Servicios que Cumplieron los Compromisos del Sistema	N° de Servicios que No Cumplen los compromisos del Sistema
Capacitación	176	171	97%	5
Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo	176	173	98%	3
Evaluación de Desempeño	176	171	97%	5
Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias, OIRS	150	137	91%	13
Simplificación de Trámites	141	133	94%	8
Planificación / Control de Gestión	175	125	71%	51
Auditoría Interna	112	111	99%	1
Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público	125	108	86%	17
Administración Financiero-Contable	113	101	89%	12
Enfoque de Género	165	156	95%	9

Fuente: Dirección de Presupuestos.

iii. Apoyo al desarrollo de los sistemas de gestión

En función de estos resultados, durante el año 2004 la Dirección de Presupuestos, en conjunto con la red de expertos, ha implementado un conjunto de acciones de apoyo y asistencia técnica para el desarrollo de los PMG en los servicios, concentrándose prioritariamente en aquellos que han presentado mayores dificultades en el cumplimiento de sus compromisos. Entre dichas acciones cabe destacar que se dispuso de recursos adicionales en aquellos servicios más atrasados y que requerían de actividades especiales para avanzar en el desarrollo de algunos de sus sistemas; se intensificó la relación entre la Red de Expertos y los servicios a través de presentaciones de los sistemas, reuniones con directivos y técnicos para analizar aspectos puntuales, y la realización de seguimientos más regulares de los desarrollos de los sistemas durante el año; y se elaboraron estudios de casos referidos al PMG con el objeto de ilustrar experiencias en otros servicios públicos, documentos que se pusieron a disposición de todos los servicios.

iv. Integración a la toma de decisiones en materia de gestión

Los PMG, a través del concepto de Programa Marco y de los actores institucionales Comité Interministerial y Red de expertos, han probado ser un instrumento capaz de integrar prioridades de gobierno y retroalimentar, a través de los resultados y experiencias adquiridas, decisiones en materias de gestión. Prueba de esto es la incorporación del sistema de Género en el año 2002; Gestión Territorial y Gobierno Electrónico el año 2004; nuevas etapas de desarrollo para los sistemas de Oficinas de información Reclamos y Sugerencias y Financiero Contable en los años 2003 y 2004 respectivamente; y ajustes en los sistemas de Capacitación, y Compras y Contrataciones para integrar nuevas definiciones legales en lo correspondiente al año 2005.

De igual modo, otros importantes incentivos al desempeño funcionario e institucional se integran con el instrumento PMG. Es el caso de servicios cuyos sistemas de incentivos fueron creados con anterioridad a la ley que creó los PMG y que se integraron a éste mecanismo en forma voluntaria, y los vínculos que se han fomentado entre los PMG y el mecanismos de incentivo colectivo que incorporó la Ley N° 19.882 sobre Nuevo Trato Laboral.

Finalmente, también se ha iniciado la vinculación de los resultados del PMG con la reducción de restricciones para el traspaso de recursos presupuestarios de un año fiscal al siguiente y entre proyectos de inversión. Durante el año 2004 dos instituciones cumplieron los requisitos exigidos, CONICYT e Instituto de Salud Pública⁹². Para el año 2005, según avances en los PMG, son elegibles 31 servicios.

e. Balance de Gestión Integral (BGI)

Los BGI de 110 servicios públicos correspondientes al año 2003 fueron enviados al Congreso Nacional de acuerdo a lo establecido en la normativa que los rige y se encuentran disponibles para el público en la página web de la Dirección de Presupuestos⁹³. Estos balances sirvieron de apoyo en el proceso de evaluación de la ejecución financiera y de gestión 2003 realizados en la Dirección de Presupuestos durante el primer semestre de 2004, así como en la evaluación de la gestión financiera de los servicios públicos realizadas en las subcomisiones de presupuesto.

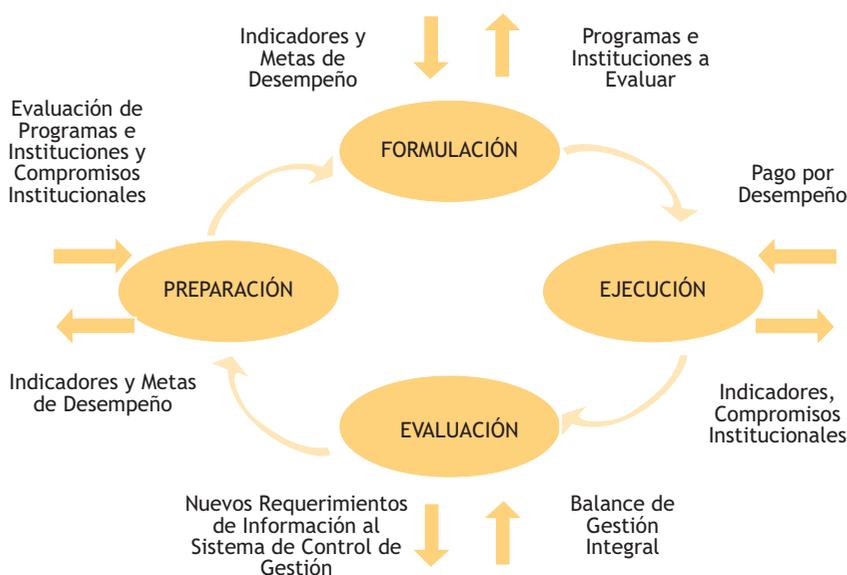
f. Sistema de control de gestión. contribución a la formulación de presupuestos y a la transparencia

En síntesis, el continuo avance en el desarrollo y consolidación del sistema de control de gestión en aplicación en la Dirección de Presupuestos a través de los instrumentos recién señalados, ha permitido, de un modo creciente, integrar la información de desempeño al ciclo o proceso presupuestario en sus fases de preparación, formulación, ejecución, evaluación y, como se observa en la siguiente figura.

⁹² Las condiciones y procedimiento específicos de implementación del incentivo fueron establecida en Resolución Exenta N° 132 de 2004

⁹³ Ver en www.dipres.cl, "Control de Gestión, Balance de Gestión Integral", año 2003, documentos por institución.

Figura VIII.1.2
Integración al Proceso Presupuestario



De esta forma los procesos y actividades más específicas del ciclo de evaluación del desempeño se articulan durante el año fiscal con los procesos y actividades del ciclo presupuestario (cuadro VIII.1.17.), vínculos que finalmente permiten que la elaboración del presupuesto disponga de información para su análisis respecto del desempeño de la gran mayoría de los programas públicos e instituciones. Así se ha avanzado en la instalación del modelo de presupuesto por resultados y se ha avanzado también en la oportunidad y calidad de los informes al Congreso Nacional y a otras instancias de carácter público.

Cuadro VIII.1.17
Ciclo Presupuestario y Evaluación de Desempeño

Ciclo Presupuestario	Ciclo de Evaluación del Desempeño
Ene. - Recolección final de información de la ejecución presupuestaria año t-1	- Selección y contratación de paneles de evaluación EPG - Inicio evaluación EPG (marco lógico) - Licitación para la selección de instituciones evaluadoras para Evaluación de Impacto (EI) y Comprehensiva del Gasto (ECG)
Feb. - Presentación de estadísticas de la ejecución presupuestaria año t-1	- Envío de instrucciones para la elaboración del BGI a servicio públicos - Evaluación cumplimiento PMG
Mar. - Preparación de la evaluación de la ejecución financiera año t-1	- Pago de la bonificación asociada a resultados PMG - Inicio de evaluaciones EI y ECG
Abr. - Evaluación de la gestión financiera año t-1	- Presentación de proyectos de inversión a MIDEPLAN para evaluación ex - ante - Evaluación cumplimiento de metas de indicadores de desempeño año t-1 presentados en BGI - Seguimiento del cumplimiento de compromisos institucionales de programas e instituciones evaluadas, presentados en BGI - Integración de información de desempeño (evaluaciones y cumplimiento de compromisos y cumplimiento de metas de indicadores, según producto estratégico, y PMG) en evaluación de la gestión financiera año t-1
May. - Evaluación de gastos inerciales	- Envío de BGI de Servicios Públicos al Congreso - Elaboración de compromisos institucionales de EI y ECG del año t-1
Jun. - Entrega al Congreso de informe de la evaluación de la gestión financiera año t-1 y actualización de la proyección año t	- Análisis de resultados evaluaciones EPG - Envío Informe Final evaluaciones EPG al Congreso
Jul. - Envío a Ministerios de instrucciones para la formulación del presupuesto y marco presupuestario. - Ministerios entregan su petición de presupuesto, incluyendo la presentación de iniciativas nuevas o ampliaciones a través del Fondo Concursable / Marco Lógico	- Definición del Programa Marco PMG año t+1
Ago. - Comisiones Técnicas entre DIPRES y ministerios - Establecimiento de supuestos macroeconómicos basados en información de expertos independientes - Determinación de recursos disponibles para el Fondo Concursable	- Envío a ministerios de instrucciones para la elaboración de PMG año t+1 - Seguimiento del cumplimiento de compromisos de programas e instituciones evaluadas (formulario G) - Entrega de propuesta de indicadores de desempeño por parte de instituciones (formulario H)
Sept. - Distribución del Fondo Concursable - Reuniones bilaterales con ministros, acuerdo en reasignaciones - Envío del Presupuesto al Congreso	- Reuniones Sectores Presupuestario-División Control de Gestión para revisar información de gestión relevante para la formulación de presupuestos - Selección de indicadores de desempeño y sus metas
Oct. - Presentación del Estado de la Hacienda Pública por parte del Ministro de Hacienda, informando sobre la Política Macroeconómica - Presentación Informe de Finanzas Públicas al Congreso - Análisis del Presupuestos por Sub-Comisiones - Borrador de Protocolo de Acuerdo	- Envío al Congreso de información de desempeño como información compromiso, complementaria al proyecto de ley de Presupuesto (evaluaciones y cumplimiento de compromisos y cumplimiento de metas de indicadores y PMG) - Inicio trabajo de compromisos institucionales en base a recomendaciones de las evaluaciones EPG
Nov. - Votación de Ley de Presupuestos en Comisión de Presupuestos, Cámara de Diputados y Senado - Firma de Protocolo de Acuerdo	- Selección de programas a evaluar - Inicio de análisis de resultados de evaluaciones EI y ECG - Inicio envío al Congreso de Informe Final de evaluaciones EI y ECG - Fijación de metas de los Sistemas PMG por parte de los Servicios
Dic. - Promulgación de Ley de Presupuestos - Cierre del año fiscal	- Envío a ministerios de compromisos institucionales formalmente establecidos evaluaciones EPG - Inicio elaboración de compromisos institucionales en base a las recomendaciones de las evaluaciones EI y ECG del año t-1

Fuente: Dirección de Presupuestos.

2. Avances en el Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE)

a. Introducción

El propósito de SIGFE es desarrollar e implementar un sistema de información único, integral y uniforme, de carácter dinámico, que busca constituirse en una herramienta de apoyo efectivo para mejorar y dar mayor transparencia a la gestión financiera en el sector público, en los niveles: estratégico, sectorial e institucional, buscando superar las deficiencias en cuanto a la oportunidad, calidad y confiabilidad del información contable y presupuestaria.

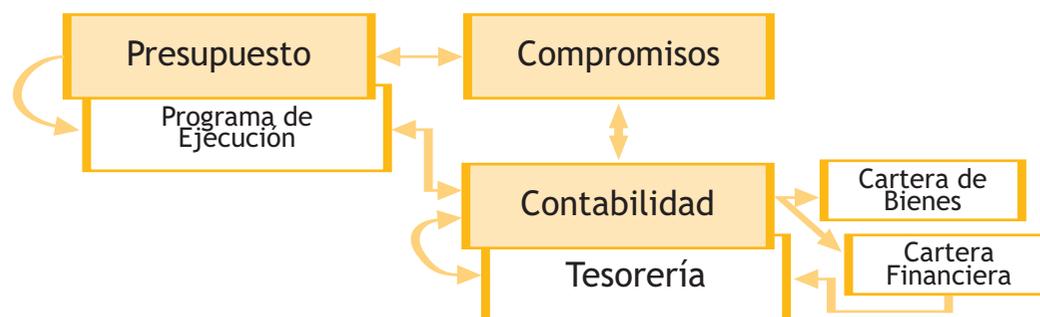
El diseño del sistema se ha orientado a producir la integración de la información que soporta los procesos de asignación y ejecución presupuestaria, control de compromisos, registros contables y administración de fondos de todas las operaciones que efectúan los servicios, interactuando, cuando corresponda, con los sistemas que soportan las actividades de las instituciones. Asimismo, el sistema es configurable permitiendo la introducción de diversos catálogos de captura y reagrupación de información con el fin de satisfacer diferentes requerimientos ya sea a nivel institucional, sectorial y global.

b. Avances en el desarrollo del sistema

Este proyecto se inició durante el año 2000 producto de un acuerdo entre la Contraloría General de la República y la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, conformando un equipo de trabajo con el objetivo de definir los lineamientos conceptuales para un sistema de información de gestión financiera del gobierno central. En ese mismo año, este proyecto fue incluido en el protocolo de la Ley de Presupuestos 2001. En ese contexto, se iniciaron negociaciones con el Banco Mundial para desarrollar un proyecto de desarrollo e implementación del sistema, el que se concretó a fines de 2001.

La implementación actual de SIGFE incluye los módulos de Presupuesto, Programa de Ejecución, Compromisos, Contabilidad, Auxiliares contables y Tesorería. Hasta el momento, la versión disponible reemplaza sistemas existentes que utilizan tecnologías más antiguas ó provee de uno a los servicios que no cuentan con sistemas informáticos para la gestión financiera. Es una aplicación web, por lo que solo requiere conexión a Internet.

Figura VIII.2.1
Implementación Actual de SIGFE



i. Avances en implantación

La implantación de SIGFE en cada institución se orienta a lograr un mejoramiento de sus procesos administrativos financieros, en línea con la normativa correspondiente, y a adecuar la herramienta informática a la estructura financiera de la institución, buscando mejorar la oportunidad del registro de las transacciones y la calidad de la información aumentando las posibilidades de su reagrupación y reclasificación.

En 2001 se inició un proceso de implantación selectivo con cinco instituciones y a mediados de 2003 se da la partida a la implantación masiva en los servicios que conforman el gobierno central. Durante 2004 se ha incorporado, además, a los Servicios de Salud y sus hospitales dependientes (189).

A continuación se presenta el estado de situación al mes de septiembre de 2004:

Cuadro VIII.2.1	
SIGFE: Cobertura del Proceso de Implantación Total Entidades Gobierno Central	
TOTAL ENTIDADES GOBIERNO CENTRAL (A +B)	380
A) CON ACUERDO SIGFE: A1 + A2	344
A1) CON PROTOCOLO DE IMPLANTACION	340
1.- En Producción	63
2.- En Paralelo	69
2.- En Ambiente Pruebas y configuración	158
4.- En Revisión de Procesos	19
5.- Protocolo de Implantación Firmado	31
A2) EN ESPERA ESTUDIO DE HOMOLOGACION	4
B) POR SUSCRIBIR ACUERDO:	36

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Durante 2005 se formalizará la incorporación a la plataforma SIGFE de aquellos servicios que cuentan con sistemas de información avanzados y que estén en condiciones de adecuarlos a los requerimientos que se establezcan.

c. Pasos siguientes

Para el año 2005 se está trabajando en completar funcionalidades básicas del sistema y en el desarrollo de las interfaces que permitan la interacción con los sistemas que soportan los procesos de las instituciones, tanto para aquellos sistemas institucionales en uso, como para las nuevas soluciones informáticas.

Paralelamente se encuentra en desarrollo la herramienta de Agregación y Consolidación que permitirá la generación de reportes con datos agregados para usuarios de los diferentes niveles de la administración del estado.

IX. ACTIVOS, PASIVOS Y GASTOS TRIBUTARIOS

El presupuesto del sector público, aún después de ajustar la contabilidad a una base devengada, refleja solamente flujos de recursos desde y hacia las instituciones del gobierno central. Dichos antecedentes son fundamentales para entender la evolución de las finanzas públicas durante el ejercicio anual, pero no agotan el diagnóstico sobre la situación financiera del sector público y sus perspectivas futuras.

En efecto, para el sector público como para otros agentes económicos, es también importante conocer la magnitud, estructura y cambios en su balance de activos y pasivos, así como contar con antecedentes que permiten explicar la evolución de flujos o stocks financieros claves.

El Informe de la Gestión Financiera del Sector Público, que anualmente publica la Contraloría General de la República proporciona un conjunto completo de estados financieros consistentes con los principios de la contabilidad gubernamental elaborados por la propia Contraloría. Aún así, los analistas y observadores de la economía chilena y las finanzas públicas han manifestado interés por contar con información más detallada sobre algunos componentes específicos de las finanzas públicas, como la deuda pública, con un nivel de detalle mayor al publicado por la Contraloría. Del mismo modo, los códigos internacionales sobre buenas prácticas en transparencia fiscal exigen la difusión de información sobre agregados que reflejan decisiones de política que no se incluyen en los estados financieros tradicionales, como los gastos tributarios.

Tomando en consideración estos requerimientos, y en tanto no se complete un sistema de estadísticas fiscales que incluya todos los balances y estados de flujos propuestos en el MEFP 2001, el Ministerio de Hacienda ha resuelto incluir en este Informe de Finanzas Públicas un conjunto de antecedentes complementarios al presupuesto que buscan elevar la transparencia y facilitar el análisis sobre la situación financiera del gobierno central.

Los antecedentes contenidos en este capítulo incluyen información en cuatro áreas: activos financieros; deuda del gobierno central; pasivos contingentes, y gastos tributarios.

1. Activos financieros

En lo que se refiere a los activos financieros del gobierno central, el cuadro IX.1.1 muestra la evolución y situación de los tres fondos que pertenecen institucionalmente al gobierno central.

Cuadro IX.1.1
Estado de Fondos Especiales
(Millones de dólares y pesos de cada año)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
A. EN MONEDA EXTRANJERA															
Millones de dólares															
Fondo de Compensación del Cobre															
Aportes	1.015	752	135	10	53	664	324	118	4	63	-	250	139	-	1.012
Retiros	461	663	-	39	101	-	7	-	273	516	405	302	483	202	716
Saldo al 31 de Diciembre	555	644	779	750	701	1.366	1.683	1.800	1.531	1.078	673	621	277	75	371
Fondo de Estabilización Precios del Petróleo															
Aportes	-	214	22	30	28	10	2	1	110	61	283	20	30	6	1
Retiros	-	75	10	0	8	16	48	43	7	180	362	8	19	33	6
Saldo al 31 de Diciembre	-	139	150	180	200	193	148	106	208	90	10	22	32	6	1
Fondo de Infraestructura															
Aportes	-	-	-	-	-	-	-	-	146	11	31	182	0	0	0
Intereses Capitalizados	-	-	-	-	-	-	-	-	2	8	11	11	6	4	0
Retiros	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	0	0	0	0	0
Conversión de Monedas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-42	-370	0
Saldo al 31 de Diciembre	-	-	-	-	-	-	-	-	148	166	208	402	366	0	0
B. EN MONEDA NACIONAL															
Millones de pesos															
Fondo de Infraestructura															
Aportes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	86.622	25.692	28.586
Intereses Capitalizados	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	4.967	1.247	3.223
Retiros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	48.687	90.656	91.147
Conversión de Monedas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	28.407	221.788	-
Saldo al 31 de Diciembre	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	71.309	229.381	170.043

Fuentes:

Stock de Deuda: Dirección de Presupuestos.

Fondo de Compensación del Cobre y F. de Est. Precios del Petróleo: Años 1990 a 1996; Cont. Gen. de la R. Tesoro Público, Estado de la Situación Pres.; Años 1997 a 2001 DIPRES SIAP.

Fondo de Infraestructura: Dirección de Presupuestos.

2. Deuda

El cuadro IX.2.1 muestra la evolución de la deuda bruta activos financieros y deuda neta del gobierno central consolidadas en millones de dólares y el cuadro IX.2.2 muestra la misma evolución en porcentaje del PIB. Estas cifras incorporaron la deuda interna y externa de Tesorería y CORFO y son el resultado de un proceso de compatibilización entre la información de la Dirección de Presupuestos y Tesorería. La deuda en moneda nacional corresponde a la deuda interna del gobierno central con el Banco Central, más la deuda interna contraída por CORFO. La deuda en moneda extranjera corresponde al stock de deuda menos el saldo neto entre pagos anticipados y descuentos anticipados.

La deuda externa, por su parte, incluye obligaciones de Tesorería y CORFO con no residentes, en moneda extranjera y nacional. Cabe señalar que estas cifras no son las mismas que publica el Banco Central, ya que éste último excluye la deuda externa pagadera en moneda nacional y no considera la reajustabilidad de las canastas de monedas en los préstamos de organismos multilaterales.

Cuadro IX.2.1
Pasivos y Activos del Gobierno Central
(En millones de pesos y dólares de fin de año)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*
1. Pasivos en pesos	462.466	490.654	513.034	589.886	591.174	597.264	565.616	556.169	544.887	514.414	513.553	478.525	458.243	616.811	708.420
1.1. Pagares Fiscales con Banco Central	302.287	359.186	412.567	478.031	497.314	504.813	500.713	492.078	470.676	438.960	412.473	375.912	335.065	284.973	259.200
1.2. Otros (a)	160.178	131.469	100.467	111.855	93.860	92.452	64.903	64.092	74.211	75.454	101.080	102.614	123.178	331.838	449.219
2. Activos en pesos	1.025.837	1.201.078	1.668.929	1.851.545	2.192.942	2.437.471	2.564.242	2.668.218	2.729.780	3.066.878	3.160.951	3.207.381	3.285.791	3.037.227	3.484.124
2.1. Activos en pesos sin empresas (b)	823.719	1.000.592	1.455.255	1.679.346	2.017.626	2.210.476	2.302.410	2.409.784	2.391.113	2.676.778	2.938.544	3.037.070	3.072.563	2.882.328	3.277.671
2.1.1 Depósitos en Banco Central	79.907	92.220	86.850	114.653	119.694	110.712	111.935	113.989	114.471	76.017	199.275	278.392	129.422	3.032	573
2.1.2 Papeles del Banco Central	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	79.928	205.584	79.480	309.226
2.2. Deuda financiera de empresas púb. con el fisco	202.119	200.486	213.674	172.199	175.316	226.995	261.832	258.434	338.666	390.101	222.407	170.310	213.228	154.898	206.453
3. Pasivo Neto en pesos: (1) - (2)	-563.372	-710.424	-1.155.895	-1.261.659	-1.601.768	-1.840.206	-1.998.626	-2.112.049	-2.184.892	-2.552.464	-2.647.398	-2.728.855	-2.827.548	-2.420.415	-2.775.704
4. Pasivos en dólares	11.602	11.861	12.044	11.706	12.035	10.968	9.786	9.181	8.501	8.702	8.794	9.200	9.585	10.066	10.103
4.1 Pagares Fiscales con Banco Central (c)	6.156	6.169	6.339	6.475	6.659	6.978	6.664	6.654	6.040	5.907	6.213	6.192	5.848	5.364	5.122
4.2. Deuda Externa	5.446	5.692	5.705	5.231	5.375	3.990	3.123	2.527	2.461	2.795	2.580	3.008	3.737	4.702	4.981
5. Activos en dólares (d)	1.273	2.037	2.515	2.542	3.276	3.647	3.985	4.733	4.109	2.679	1.910	1.197	462	301	582
5.1 Depósitos en el Banco Central	899	1.606	2.472	2.542	3.276	3.647	3.978	4.733	4.083	2.632	1.910	1.197	460	145	200
6. Pasivo Neto en dólares: (4) - (5)	10.329	9.824	9.529	9.164	8.758	7.321	5.802	4.448	4.392	6.023	6.884	8.002	9.123	9.765	9.521
7. Pasivo Financiero Bruto Total: (1) + (4)	4.370.721	4.937.066	5.117.626	5.635.739	5.454.233	5.062.569	4.724.475	4.593.961	4.572.509	5.106.574	5.549.436	6.515.329	7.286.297	6.650.792	7.139.945
8. Activos Financieros Totales: (2) + (5)	1.454.591	1.964.619	2.630.460	2.947.380	3.516.909	3.972.150	4.257.622	4.749.857	4.676.388	4.480.523	4.254.625	3.992.995	3.615.048	3.217.918	3.854.811
9. Pasivo Financiero Neto Total: (7) - (8)	2.916.130	2.972.446	2.487.166	2.688.359	1.937.323	1.140.420	466.853	-155.896	-103.879	626.051	1.294.811	2.522.335	3.671.249	3.432.874	3.285.134

(a) Incluye deuda de Corfo.

(b) Excluye activos por cobrar de crédito fiscal del sistema antiguo.

(c) Cifras excluyen los prepagos por intereses y capital, e incluyen el interés devengado entre el 15 y 31 de diciembre de cada año, ajustes que no están considerados en las cifras que publica la DIPRES. Estos ajustes explican la diferencia con las cifras de deuda del gobierno central que se publican en la página web de la Dirección de Presupuestos.

(d) Incluye Fondo de Compensación del Cobre, Fondo de Estabilización del Petróleo, Fondo de Infraestructura e inversiones en moneda extranjera del gobierno central.

*: cifras preliminares.

Fuentes: Banco Central, Contraloría, Dirección de Presupuestos y Tesorería.

Cuadro IX.2.2
Pasivos y Activos del Gobierno Central
(Porcentaje PIB)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003p	jun-04
1. Pasivos en pesos	4,8%	3,9%	3,2%	3,1%	2,6%	2,1%	1,8%	1,6%	1,5%	1,4%	1,3%	1,1%	1,0%	1,2%	1,3%
1.1. Pagares Fiscales con Banco Central	3,1%	2,8%	2,6%	2,5%	2,1%	1,8%	1,6%	1,4%	1,3%	1,2%	1,0%	0,9%	0,7%	0,6%	0,5%
1.2. Otros (a)	1,7%	1,0%	0,6%	0,6%	0,4%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,7%	0,8%
2. Activos en pesos	10,7%	9,4%	10,4%	9,6%	9,5%	8,6%	8,2%	7,7%	7,5%	8,3%	7,8%	7,4%	7,1%	6,1%	6,2%
2.1 Activos en pesos sin empresas (b)	4,0%	7,9%	9,0%	8,7%	8,7%	7,8%	7,4%	6,9%	6,5%	7,2%	7,2%	7,0%	6,6%	5,8%	5,9%
2.1.1 Depósitos en Banco Central	0,8%	0,7%	0,5%	0,6%	0,5%	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,2%	0,5%	0,6%	0,3%	0,0%	0,0%
2.1.2 Papeles del Banco Central	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,4%	0,2%	0,6%
2.2 Deuda financiera de empresas púb. con el fisco	2,1%	1,6%	1,3%	0,9%	0,8%	0,8%	0,8%	0,7%	0,9%	1,1%	0,5%	0,4%	0,5%	0,3%	0,4%
3. Pasivo Neto en pesos: (1) - (2)	-5,9%	-5,6%	-7,2%	-6,5%	-6,9%	-6,5%	-6,4%	-6,1%	-6,0%	-6,9%	-6,5%	-6,3%	-6,1%	-4,9%	-5,0%
4. Pasivos en dólares	40,6%	35,0%	28,6%	26,2%	21,0%	15,8%	13,3%	11,6%	11,0%	12,4%	12,4%	13,9%	14,7%	12,1%	11,5%
4.1 Pagares Fiscales con Banco Central (c)	21,6%	18,2%	15,0%	14,5%	11,6%	10,0%	9,1%	8,4%	7,8%	8,4%	8,8%	9,4%	9,0%	6,5%	5,8%
4.2 Deuda Externa	19,1%	16,8%	13,5%	11,7%	9,4%	5,7%	4,2%	3,2%	3,2%	4,0%	3,6%	4,5%	5,7%	5,7%	5,7%
5. Activos en dólares (d)	4,5%	6,0%	6,0%	5,7%	5,7%	5,2%	5,4%	6,0%	5,3%	3,8%	2,7%	1,8%	0,7%	0,4%	0,7%
5.1 Depósitos en el Banco Central	3,1%	4,7%	5,9%	5,7%	5,7%	5,2%	5,4%	6,0%	5,3%	3,7%	2,7%	1,8%	0,7%	0,2%	0,2%
6. Pasivo Neto en dólares: (4) -(5)	36,2%	29,0%	22,6%	20,5%	15,3%	10,5%	7,9%	5,6%	5,7%	8,6%	9,7%	12,1%	14,0%	11,7%	10,9%
7. Pasivo Financiero Bruto Total: (1) + (4)	45,4%	38,8%	31,7%	29,2%	23,5%	17,9%	15,1%	13,2%	12,5%	13,8%	13,7%	15,0%	15,7%	13,3%	12,8%
8. Activos Financieros Totales: (2) + (5)	15,1%	15,4%	16,3%	15,3%	15,2%	13,9%	13,6%	13,7%	12,8%	12,1%	10,5%	9,2%	7,8%	6,5%	6,9%
9. Pasivo Financiero Neto Total: (7) - (8)	30,3%	23,4%	15,4%	13,9%	8,4%	4,0%	1,5%	-0,4%	-0,3%	1,7%	3,2%	5,8%	7,9%	6,9%	5,9%

(a) Incluye deuda de Corfo.

(b) Excluye activos por cobrar de crédito fiscal del sistema antiguo.

(c) Cifras excluyen los prepagos por intereses y capital, e incluyen el interés devengado entre el 15 y 31 de diciembre de cada año, ajustes que no están considerados en las cifras que publica la Dipres. Estos ajustes explican la diferencia con las cifras de deuda del Gobierno Central que se publican en la página web de la Dirección de Presupuestos.

(d) Incluye Fondo de Compensación del Cobre, Fondo de Estabilización del Petróleo, Fondo de Infraestructura e inversiones en moneda extranjera del gobierno central.

p: cifras preliminares.

Fuentes: Banco Central, Controlaría, Dirección de Presupuestos y Tesorería.

3. Pasivos contingentes

a. Garantía estatal de pensión mínima

La Garantía Estatal de Pensión Mínima (GEPM) nace con la reforma previsional de 1981, legislada a través del DL 3.500. Éste estipula que si la pensión que obtiene un trabajador al momento de jubilar -que depende, entre otros factores, de las contribuciones que haya realizado durante su vida laboral activa y de la rentabilidad que le haya entregado la institución privada (AFP) a la que confió la administración de sus fondos de pensiones- es inferior a la pensión mínima fijada por ley, el estado debe financiar la diferencia para completar dicha pensión.

En las pensiones mínimas podemos distinguir las de vejez, de invalidez y de sobrevivencia o viudez, según sea si han cumplido la edad de jubilación y han completado 20 años de cotizaciones, han sido declarados inválidos por las comisiones médicas correspondientes o le corresponda al sobreviviente porque el afiliado había cumplido los requisitos para obtener una pensión mínima de invalidez, estaba pensionado al momento de fallecer o se encontraba cotizando en caso de muerte accidental.

A continuación se presenta las proyecciones de gasto por concepto de garantía de pensión mínima, hasta el año 2020, y luego se discute la metodología utilizada para esta proyección.

Cuadro IX.3.1
Proyección de Gasto Garantía Estatal en Pensión Mínima: 2005-2020
(Cifras en millones de pesos de 2004)

Año	Gasto MM \$
2005	46.761
2006	53.586
2007	60.870
2008	68.304
2009	76.765
2010	84.941
2011	94.024
2012	103.534
2013	112.897
2014	123.513
2015	133.746
2016	145.563
2017	157.309
2018	169.951
2019	183.187
2020	195.092

Fuente: Dirección de Presupuestos.

i. Metodología de cálculo

La estimación del gasto en GEPM y del número de afiliados que acceden a pensión mínima, se realizó utilizando información correspondiente a una muestra de afiliados que representaban al 74% de los afiliados totales existentes a diciembre de 1994.

Esta muestra, proporcionada por la Superintendencia de AFP, que distinguía entre afiliados y cotizantes, proporcionó datos sobre las siguientes variables: edad, sexo, tramo y valor promedio del saldo acumulado, tenencia y valor promedio del bono de reconocimiento, y tramo y valor promedio del ingreso imponible (sólo para el caso de los cotizantes).

A partir de esta información, la estimación de las series de número de afiliados que acceden a pensión mínima y de gasto anual por concepto de garantía estatal de pensiones mínimas se operacionalizó en cuatro etapas.

En la primera etapa, se procedió a definir el número anual estimado de cotizantes muestrales que acceden a pensión mínima, lo que implicó estimar el saldo acumulado por cada cotizante al momento que él, o sus sobrevivientes, comenzaran a percibir la pensión, ya sea de vejez, invalidez o sobrevivencia, para posteriormente comparar dicho saldo acumulado con el capital necesario para financiar una pensión mínima. Si el saldo acumulado por el cotizante era menor que los recursos necesarios para financiar una pensión mínima para él o sus beneficiarios sobrevivientes, entonces se consideraba que el cotizante (o sus sobrevivientes) accedían a pensión mínima.

La segunda etapa consistió en determinar, para aquellos cotizantes que accedían a la pensión mínima, el momento en que comenzaban a hacer uso de la GEPM por concepto de vejez, viudez, orfandad o invalidez. Para ello se estimó el número de años de pensión que alcanzaba a financiar el saldo acumulado por el cotizante durante su vida laboral activa. En todos los casos se procedió a desestimar los decimales del cálculo del número de años considerando sólo la parte entera de la cifra obtenida.

En la tercera etapa, las cifras estimadas de número de cotizantes muestrales que perciben pensión mínima y que hacen uso de la GEPM fueron expandidas, mediante la aplicación de las correspondientes proporciones por sexo, edad, tramo de saldo acumulado y tenencia de bono de reconocimiento, al total de afiliados de la muestra. Posteriormente, los afiliados muestrales fueron agrupados por género en cohortes comparables a las que publica la Superintendencia de AFP sobre número de afiliados por sexo y tramo de edad, lo que permitió expandir los resultados al total de los afiliados del sistema (a diciembre de 1994). En el caso de los pensionados de invalidez se optó por utilizar estimaciones respecto al número de nuevos afiliados jóvenes que ingresan al sistema a contar de 1995, a quienes se aplicó las tasas de ocurrencia de pensión mínima y GEPM obtenidas del modelo.

Por último, las cifras obtenidas para los afiliados totales fueron ponderadas por una tasa de 90% a efectos de considerar la situación de aquellos afiliados que acceden a una pensión mínima pero no califican para el beneficio de la garantía estatal por tener menos meses cotizados que los requeridos para configurar el derecho al beneficio.

Finalmente, en la cuarta etapa, una vez determinado el número de personas que hacen uso de la GEPM en cada año, se procedió a realizar la multiplicación por el valor de la pensión mínima correspondiente a dicho año, distinguiendo entre los beneficiarios menores y mayores de 70 años. Para el caso de las pensiones mínimas de invalidez se consideró que todos los pensionados por esta causa lo eran en la modalidad de invalidez total y, por lo tanto, accedían al valor completo de la pensión mínima correspondiente.

b. Pasivos contingentes en concesiones

El principal pasivo contingente del sistema de concesiones, es el que se activa por la Garantía de Ingreso Mínimo (IMG), que se establece en los contratos de concesión de las obras públicas ejecutadas a través del D.S. MOP N° 900 de 1996 o Ley de Concesiones. En ellos, el Ministerio de Obras Públicas garantiza al concesionario un nivel de ingreso mínimo en unidades de fomento para cada uno de los años de operación del proyecto. Es decir, si el valor total de lo recaudado por el concesionario en peajes, tratándose de una carretera, es inferior al ingreso mínimo garantizado para dicho año, el MOP debe pagarle la diferencia de ingresos en el año calendario siguiente. Dado que el estado mantiene su condición de actor relevante en la construcción de infraestructura pública y sus decisiones de inversión pueden afectar la viabilidad de los proyectos, el objetivo de este tipo de garantías es reducir el riesgo soberano de los proyectos. También han resultado fundamentales para la estructuración del financiamiento requerido para la ejecución de las obras, ya que reducen el riesgo de los financistas, no así de quien aporta el capital.

La Garantía de Tipo de Cambio (MCC, Mecanismo de Cobertura Cambiaria) consiste en una opción que se ha entregado a algunos concesionarios que obtienen su financiamiento en moneda extranjera. Cuando el tipo de cambio cae bajo cierto valor, el estado concurre con la diferencia de manera que el concesionario, que recibe ingresos en pesos, pueda realizar el servicio de la deuda en moneda extranjera. Por el contrario si el tipo de cambio se aprecia por sobre cierto nivel, el concesionario paga al estado por las ganancias adicionales obtenidas por este concepto (menor servicio de deuda en pesos). Las garantías de tipo de cambio, debido a la apreciación actual del mismo, constituyen un activo contingente. El valor presente de los pagos futuros al estado calculados con la información de la primera quincena de septiembre de 2004 es de \$12.724 millones. Cabe notar que esta garantía pasa de activo a pasivo en forma tan volátil como el tipo de cambio.

El cuadro IX.3.2 nos muestra el valor presente de todos los flujos esperados que el estado tendrá que pagar por concepto de garantía de ingresos mínimos y la valorización de las Garantías de Tipo de Cambio. El cuadro IX.3.3 muestra las expectativas de flujos de cada año de pagos del Fisco asociados a los ingresos mínimos garantizados, y la co-participación de ingresos y las Garantías de Tipo de Cambio hasta el año 2024.

Cuadro IX.3.2
Pasivos y Activos Contingentes Sistema de Concesiones
Valor Presente de los Flujos del 2005 en adelante
(millones de pesos de 2005) ¹

Nombre del Proyecto	Pasivos Contingentes Netos		Total
	Estimados Pagar[2]		
	Ingresos Mínimos Neto [4][5]	Tipo Cambio[3]	
Caminos Transversales			
Túnel El Melón	-4	---	-4
Camino Nogales Puchuncaví	13	---	13
Acceso Vial Aeropuerto AMB	0	---	0
Interconexión Vial Santiago-Valparaíso-Viña del Mar	---	---	---
Autopista Santiago-San Antonio	66	---	66
Camino Santiago-Colina-Los Andes	2.373	---	2.373
Acceso Norte a Concepción	103	---	103
Camino de la Madera (Coihue-San Pedro)	-920	---	-920
Red Vial Litoral Central (Cartagena-Algarrobo)	-4.592	---	-4.592
Variante Melipilla	-548	---	-548
Ruta Interportuaria Penco - Talcahuano	-142	---	-142
Camino Internacional Ruta 60 CH	---	---	0
Ruta 5			
Ruta 5 Tramo Los Vilos-La Serena	2.888	-2.211	677
Ruta 5 Tramo Santiago-Los Vilos	96.595	---	96.595
Ruta 5 Tramo Santiago-Talca y Acceso Sur a Stgo.	-458	-8.523	-8.981
Ruta 5 Tramo Talca Chillán	20.549	---	20.549
Ruta 5 Tramo Chillán-Collipulli	308	---	308
Ruta 5 Tramo Collipulli-Temuco	6.810	---	6.810
Ruta 5 Tramo Temuco-Río Bueno	43	---	43
Ruta 5 Tramo Río Bueno-Puerto Montt	9	-2.767	-2.758
Aeropuertos[6]			
Aeropuerto Chacalluta - Arica	-14	---	-14
Aeropuerto Diego Aracena - Iquique	0	---	0
Aeropuerto Cerro Moreno - Antofagasta	0	---	0
Aeropuerto El Loa - Calama	-805	---	-805
Nuevo Aeropuerto Regional Atacama - Copiapó	---	---	0
Terminal de Pasajeros La Florida - La Serena	31	---	31
Aeropuerto Internacional de Santiago AMB	0	---	0
Aeropuerto Carriel Sur de Concepción	1.705	---	1.705
Aeropuerto El Tepual - Puerto Montt	-1.835	---	-1.835
Aeropuerto C. Ibáñez del Campo - Punta Arenas	0	---	0
Concesiones Urbanas			
Sistema Norte - Sur	---	778	778
Sistema Oriente - Poniente (Costanera Norte)	-1.551	---	-1.551
Sistema Américo Vespucio Sur	---	---	0
Sistema Américo Vespucio Nor-Poniente	---	---	0
Acceso Nor-Oriente a Santiago	0	---	0
Concesiones Penitenciarias			
Grupo I de Cárceles (A. Hospicio, La Serena, Rancagua)	---	---	0
Grupo II de Cárceles (Concepción, Antofagasta)	---	---	0
Grupo III de Cárceles (Santiago, Valdivia, P. Montt)	---	---	0
Concesiones de Infraestructura Pública			
Centro de Justicia de Santiago	---	---	0
Plaza de la Ciudadanía	---	---	0
Estadio Techado Parque O´Higgins	---	---	0
Estación de Intercambio Modal de La Cisterna[7]	---	---	0
Estación de Intercambio Modal de Quinta Normal7	---	---	0
Embalse El Bato Illapel	---	---	0
TOTAL	122.432	-12.724	109.708

[1] Para deflactar, se utilizó la proyección del IPC para Diciembre del 2004 (IPC Dic-04 = 117.64).

[2] Signo positivo implica un desembolso Fiscal y signo negativo un ingreso para el Fisco.

[3] La Garantía cambiaria se valora como el valor neto entre dos opciones financieras cuyo activo subyacente es la moneda extranjera y su precio de ejercicio son los límites de la banda de la garantía. Las opciones se valoran usando la Fórmula de Black-Scholes.

[4] Ingresos Mínimos Netos, es decir, se han neteado los pagos de IMG con Coparticipación de Ingresos.

[5] Valor Esperado de los flujos futuros estimado con el modelo desarrollado por el Banco Mundial por encargo de Ministerio de Hacienda de Chile y que se basa en realizar una simulación de Montecarlo sobre un modelo estadístico de los ingresos futuros de la Concesiones Viales.

[6] En el caso de los Aeropuertos no existe aún un modelo equivalente a de obras viales. El valor mostrado es una proyección de los ingresos suponiendo un crecimiento constante de un 3% anual (conservador). El desarrollo de un modelo para los Aeropuertos y otros tipos de concesiones constituye la segunda fase de la Asesoría Técnica del Banco Mundial.

[7] Tienen un tipo particular de garantía de ingresos pero no es posible modelarla.

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Cuadro IX.3.3
Expectativas de Flujos de Cajas de los Ingresos Mínimos Garantizados, Coparticipación de los Ingresos y de las Garantías de Tipo de Cambio, 2004-2024
(millones de pesos de 2005)

Año	Ingresos mínimos garantizados	Coparticipación de los ingresos	Garantías de tipo de cambio (1)	TOTAL
2004	-3.047	84	1.028	-1.028
2005	-4.038	964	1.527	-1.854
2006	-4.850	907	0	-3.456
2007	-5.993	217	0	-4.585
2008	-6.675	215	0	-6.393
2009	-7.946	254	0	-7.063
2010	-9.035	2.995	-1	-7.730
2011	-10.119	3.183	0	-6.044
2012	-10.505	3.384	0	-6.857
2013	-10.776	3.596	0	-7.046
2014	-12.160	3.881	0	-7.668
2015	-11.800	4.154	0	-8.196
2016	-13.414	4.466	0	-7.556
2017	-15.741	4.830	0	-8.842
2018	-17.762	5.322	0	-10.794
2019	-20.007	5.391	0	-12.328
2020	-2.757	5.723	0	-14.497
2021	-1.163	6.174	0	2.863
2022	-1.093	6.679	0	4.907
2023	-1.294	1.977	0	5.479
2024	0	0	0	521

(1) El valor no es consistente con las cifras en valor presente entregadas en el cuadro VIII.3.2. Esto se debe a la metodología de evaluación. Mientras en el cuadro VIII.3.2 se valora el activo que significa tener varias opciones financieras sobre la moneda extranjera, en este, se valoran los flujos asociados a los pagos por concepto del MCC, el cual, contempla la posibilidad de los concesionarios de renunciar a este mecanismo en forma permanente, comportamiento que se ve reflejado en los flujos esperados.

i. Modelo de estimación de pasivos contingentes asociados a concesiones de infraestructura.

El modelo es producto de la Fase 1 de una asesoría para estimar los pasivos contingentes asociados a la concesiones de infraestructura en Chile por parte de Banco Mundial. En esta fase está restringido solo a las concesiones viales y toma en cuenta los eventuales flujos producto de las 2 principales garantías que entrega el estado a los Concesionarios: a) Ingresos Mínimos Garantizados (IMG) y que involucran coparticipación de ingresos y b) Mecanismo de Cobertura Cambiaria (MCC). El modelo estima el valor esperado de los pagos que el gobierno hará o recibirá durante cada año de la las concesiones

De forma abreviada, la modelización implica los siguientes pasos:

- La representación de las provisiones contractuales que, para las variables activadoras dadas, como ingresos por tráfico, determinan la cantidad de cualquier pago previsto en las distintas garantías a realizar en un fecha dada de acuerdo a los documentos que forman parte del contrato de concesión y sus modificaciones.
- La formulación de modelos estocásticos de los ingresos por tráfico y el tipo de cambio (es decir, modelos con tendencias y uno o más elementos aleatorios) que pueden utilizarse para las proyecciones.
- La combinación de los dos primeros elementos en una simulación de Montecarlo para obtener estimaciones de las distribuciones de probabilidad de los pagos futuros, a partir de las pueden derivarse los valores esperados y otras medidas.

- La valoración de los pagos esperados, haciendo los ajustes apropiados para tener en cuenta su cronología y características de riesgo. Para las garantías de ingresos por tráfico, esto exige aplicar otra simulación paralela; para las garantías de tipo de cambio, se usa la fórmula de Black -Scholes para valorar opciones.

Los resultados son aproximados. Algunas simplificaciones en la modelización de los contratos y de la aproximación inherente en la simulación de Montecarlo contribuyen a una cierta imprecisión de los resultados, pero el origen principal de la imprecisión es la incertidumbre sobre la evolución de las variables estocásticas y sobre los ajustes apropiados para el riesgo.

El modelo principal incorpora 20 concesiones viales.

Se han creado tres modelos estocásticos de ingresos por tráfico que, en orden de menor a mayor complejidad, son: a) modelo estadístico, b) modelo económico agregado y c) modelo económico desagregado.

El modelo estadístico comienza con los niveles de ingresos por tráfico y hace supuestos acerca de cómo evolucionan en el tiempo los ingresos por tráfico, las tasas esperadas de crecimiento y volatilidad de los ingresos por tráfico y las correlaciones entre los ingresos correspondientes a distintas carreteras. No trata de explicar los cambios en términos de ninguna otra variable y es, por lo tanto, relativamente sencillo.

El modelo económico agregado comienza con un nivel de ingresos por tráfico y hace supuestos sobre cómo variarán los ingresos agregados en respuesta a cambios en el PIB, el precio de la gasolina y el tiempo; a continuación desarrolla supuestos sobre cómo evolucionarán a lo largo del tiempo el PIB y el precio de la gasolina.

El modelo económico desagregado es como el agregado, pero comienza con los niveles de tráfico y peajes de cada categoría del tráfico y, para cada uno de ellos, hace supuestos sobre cómo variarán los niveles de tráfico con el PIB y con el precio de la gasolina.

Los resultados de la estimación presentados son producto del modelo estadístico.

El modelo estadístico asume que el ingreso por tráfico sigue un movimiento browniano geométrico. Matemáticamente,

$$dX_{i,t} = \mu_i X_{i,t} dt + \sigma_i X_{i,t} d\tilde{Z}_{i,t} \sqrt{dt} \quad \text{donde:}$$

$X_{i,t}$ es el ingreso por tráfico en la carretera i del período t,

μ es la tasa de crecimiento esperada de los ingresos por tráfico (que varía a lo largo del tiempo)

dt es un incremento del tiempo

σ es la volatilidad del crecimiento del tráfico

\tilde{Z} es una variable aleatoria normal estándar.

En el modelo anual, de tiempo discreto, se usa la siguiente ecuación:

$$X_{i,t} = X_{i,t-1} \exp\left(\mu_i - \frac{\sigma_i^2}{2} + \sigma_i \tilde{Z}_{i,t}\right)$$

Para que los ingresos por tráfico simulados tengan la estructura de correlación deseada entre carreteras, el modelo se asegura de que los shock aleatorios (el de la ecuación) estén apropiadamente correlacionados usando una técnica conocida como factorización de Cholesky.

Combinando el modelo de ingreso por tráfico con un modelo de las garantías de ingreso mínimo y acuerdos de coparticipación de ingresos, se obtiene las estimaciones de las distribuciones de probabilidad de los pagos hechos y recibidos por el gobierno, incluyendo el valor esperado de los pagos. Esto en sí mismo no dice el valor de las garantías y acuerdos de coparticipación de ingresos; todo lo que tenemos es información sobre cuánto el Fisco debe esperar pagar en el futuro. Para obtener un valor, se necesita tomar cuenta la cronología de los pagos y sus características del riesgo.

Si el mercado consistiera en inversionistas neutrales al riesgo, el valor de los ingresos por tráfico y otras garantías podría ser encontrado descontando el pago esperado por las tasas libres de riesgo apropiadas. La mayoría de los inversionistas tienen, sin embargo, aversión al riesgo, así que el descontar por la tasa libre de riesgo no proporciona la mejor estimación del valor de los diversos instrumentos.

La alternativa utilizada es ajustar los flujos de caja por riesgo y descontar los flujos de caja ajustados por riesgo con la tasa libre de riesgo. Ésta es la ruta tomada por las técnicas de valoración de opciones, que se utiliza en este caso.

Las garantías y los acuerdos de coparticipación de ingresos son derivados, en el sentido que su valor depende del valor de la variable o variables subyacentes (ingreso por tráfico en el modelo estadístico; PIB y el precio de la gasolina en los modelos económicos). Como el ingreso por tráfico y el PIB no son activos negociables, la valoración es conceptualmente más compleja y también menos precisa.

Con la estimación de los flujos de caja esperados bajo el esquema de garantías de ingresos por tráfico se valoran estas garantías por simulación. La diferencia ahora es que se simulan flujos de caja ajustados por riesgo en vez de flujos de caja reales. Esto se hace simulando ingresos por tráfico ajustados por riesgo y, enseguida, calculando los pagos que serían hechos dados estos ingresos ajustados por riesgo. Entonces se descuentan los pagos resultantes a la tasa libre de riesgo, para incorporar el valor temporal del dinero y obtener así un valor para las garantías.

Si el ingreso por tráfico sigue un movimiento browniano geométrico con crecimiento esperado μ_x , el proceso ajustado por riesgo apropiado para el ingreso por tráfico es:

$$dX_t = (\mu_t - \lambda_x \sigma) X_t dt + \sigma X_t d\tilde{Z}_t \sqrt{dt}$$

donde λ_x es un parámetro que representa el precio de mercado del riesgo del ingreso por tráfico (véase Hull 2000: 498-503).

Estimar el valor es problemático y requiere la adopción de un modelo de valoración de activos, tal como el modelo de valoración de activos financieros (CAPM), esto es:

$$\lambda_x = \rho_x \left\{ \frac{E[R_m] - r}{\sigma_m} \right\}$$

donde R_m , σ_m , y ρ_x son, respectivamente, el rendimiento esperado del portafolio de mercado, la desviación estándar de ese rendimiento y el coeficiente de correlación entre el exceso de rendimiento en el mercado (el rendimiento de mercado menos la tasa libre de riesgo) y el ingreso por tráfico.

Debido a que el dólar estadounidense es un activo negociable, las garantías de tipo de cambio se pueden tasar usando las técnicas de valoración de opciones que son más directas que aquellas discutidas en el contexto de las garantías de ingreso por tráfico. La Garantía de Cobertura Cambiaria se modela como: a) dar al concesionario una opción de compra en dólares con un precio de ejercicio 10% superior al tipo de cambio en el momento del acuerdo (de modo que el inversionista recibe un pago si el valor del dólar medido en UF se aprecia más de un 10%) y b) recibir del concesionario una opción de venta en dólares con un precio de ejercicio 10% inferior al tipo de cambio en el momento del acuerdo (de modo que el gobierno recibe un pago si el valor del dólar en UF se deprecia más de un 10%).

Estas opciones se pueden valorar usando una variante del modelo de Black-Scholes (Hull 2000: 282). Específicamente, el valor en el período t de la garantía de tipo de cambio de una concesión determinada es la suma de los valores de una serie de opciones de compra y de venta emparejadas con diversas fechas de madurez (indexadas por i):

$$FG_t = \sum_{i=1}^N S_{T_i} (P_{i,t} - C_{i,t})$$

$C_{i,t}$ Y $P_{i,t}$ son los valores de Black-Scholes en el período T de las opciones de compra y de venta referentes al pago del servicio de la deuda que se hará en el período i .

Para modelar los flujos de caja que el gobierno puede esperar recibir, se supone (Hull, 1997: 270) que el tipo de cambio sigue un movimiento browniano geométrico. El valor apropiado del tipo de cambio para determinar los flujos de caja es el tipo esperado de apreciación del tipo de cambio. Una posibilidad es simplemente asumir (como implícitamente hace el enfoque de valoración de opciones) que el valor del tipo de cambio del proceso es igual a la diferencia entre la UF y los tipos de interés libres de riesgo en dólares. En ese caso, el proceso seguido por el tipo de cambio es

$$de = (r_{UF} - r_{USD})e_t dt + \sigma e_t \sqrt{dt} \tilde{Z} \quad \text{donde:}$$

e es el tipo de cambio USD/UF (el recíproco del TC de arriba).

Este modelo no precisa de otra información que la que se necesita para la valoración.

Con respecto a los pasivos contingentes asociados a las concesiones de infraestructura aeroportuaria, se estimaron los flujos futuros a partir de los actuales proyectándolos con una tasa de crecimiento constante de un 3% anual (conservadora) y comparándolos con los correspondientes IMG o límite de coparticipación de ingresos. Esto es provisorio, debido a que el desarrollo de un modelo estocástico de estimación de flujos para los aeropuertos similar al desarrollado para carreteras es parte de la Fase 2 de la asesoría técnica de Banco Mundial.

4. Gasto tributario

Se designa como gasto tributario al monto de ingresos que el estado deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria y que tiene por objeto beneficiar, promover o fomentar a determinadas actividades, sector, rama, región, o grupos de contribuyentes. Por lo general se traduce en el otorgamiento de exenciones o deducciones tributarias, alícuotas diferenciales, diferimientos y amortizaciones aceleradas, entre otros mecanismos.

Los gastos tributarios presentan una serie de inconvenientes desde la perspectiva de la transparencia fiscal. Así, tanto el Fondo Monetario Internacional (FMI) como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) consideran la inclusión de una declaración de las principales partidas de gasto tributario en la documentación presupuestaria, como un requisito básico de transparencia fiscal. Estas instituciones incluyen dentro de este concepto todas las exenciones de la base tributaria, las deducciones del ingreso bruto, los créditos tributarios que se deducen de las obligaciones tributarias, las reducciones de la tasa impositiva y los diferimientos del pago de impuestos.

En Chile, por otra parte, el Artículo 19, Numeral 22, de la Constitución Política de la República requiere que se consigne anualmente en la Ley de Presupuestos los beneficios fiscales que afectan a los tributos del estado.

Cumpliendo con este mandato, el Servicio de Impuestos Internos realizó una estimación de los gastos tributarios del Impuesto a la Renta y del IVA para el año 2003 y una proyección de los mismos para los años 2004 y 2005, cuyos resultados se muestran a continuación.

Las mediciones de cada ítem de gasto tributario se realizan aisladamente, es decir, suponiendo que el resto de franquicias permanece inalterado. Sin embargo, las líneas de totales, que son las que se presentan en este informe, incorporan los efectos conjuntos o de derogación simultánea, lo cual significa que el gasto tributario agregado no es igual a la suma de los gastos tributarios individuales. Además, se aplica un supuesto de cambio de comportamiento por parte de los contribuyentes: el supuesto de gasto total constante. Según éste, la derogación de una franquicia se traduce en un menor ingreso disponible para los contribuyentes y por ende en un menor consumo y pago de IVA.

Las principales fuentes de información para llevar a cabo las estimaciones son las siguientes: declaraciones de renta del año tributario 2003, datos agregados de declaraciones de renta del año tributario 2004, declaraciones juradas del año tributario 2003, declaraciones mensuales de IVA, informes de ingresos fiscales de Tesorería, informes financieros de proyectos de ley de la Dirección de Presupuestos, Cuentas Nacionales del Banco Central y estados financieros de las sociedades anónimas abiertas.

En cuanto a las metodologías específicas de estimación, en el caso del impuesto a la renta se emplean básicamente dos métodos de medición. El primero está basado en simulaciones. Las simulaciones suponen rehacer la declaración de impuesto de cada uno de los contribuyentes, agregando a su base imponible la renta exenta o la deducción, o revirtiendo el efecto de los diferimientos. El segundo método importante corresponde a las estimaciones basadas en datos agregados de las declaraciones o estadísticas de ingresos. En este caso el dato básico se obtiene directamente de las declaraciones agregadas o de los ingresos tributarios, y luego se aplican los ajustes para reflejar cambios de comportamiento u otras situaciones particulares.

En el caso del IVA, para estimar la mayor parte de las exenciones, se usó un modelo de IVA no deducible basado en la Matriz Insumo-Producto (MIP) del Banco Central del año 1996. Este modelo opera sobre las ventas y compras intersectoriales asociadas a los 75 productos que componen la MIP. El GT de cada exención se estima recalculando el IVA no deducible del modelo y luego extendiendo el resultado al universo de recaudación del impuesto.

Para construir la proyección de gasto tributario a los años 2004 y 2005, se emplearon las estimaciones obtenidas para el año 2003 en aquellas franquicias que mantienen su vigencia para los siguientes años, aplicándose un incremento equivalente al que se proyecta para el PIB anual respectivo y ajustando las cifras por los cambios de tasas impositivas contemplados en cada año (aumento de las tasas de IVA y Primera Categoría y reducción de las tasas de los impuestos personales). Por su parte, en aquellas franquicias que comienzan a regir en los años 2004 y 2005, se emplearon los informes financieros de las leyes respectivas. El cuadro IX.4.1 muestra el resultado de esta proyección para 2005, distinguiendo el gasto tributario proyectado por tipo de impuesto.

Cuadro IX.4.1
Gasto Tributario 2005

	Millones de \$	% del PIB
Impuesto a la Renta	1.769.522	3,32%
Regímenes Especiales	37.288	0,07%
Exenciones	215.418	0,40%
Deducciones	135.491	0,25%
Créditos al Impuesto	156.667	0,29%
Diferimientos del Impuesto	1.203.842	2,26%
Tasas reducidas	2.316	0,00%
IVA	484.751	0,91%
Exenciones y Hechos no gravados	305.669	0,57%
Créditos	177.272	0,33%
Diferimientos del Impuesto	1.810	0,00%
TOTAL	2.254.273	4,22%

Fuente: Subdirección de Estudios, Servicio de Impuestos Internos (Septiembre 2004).

El cuadro IX.4.2 muestra el resultado de esta proyección distinguiendo los gastos tributarios por el sector u objetivo que éstos busquen beneficiar.

Cuadro IX.4.2
Gasto Tributario 2005
Ordenado por sector u objetivo beneficiado

Sector / Objetivo	Millones de \$	% PIB	% TOTAL
Ahorro-Inversión	1.303.623	2,44%	57,80%
Inmobiliario	386.801	0,72%	17,20%
Educación	189.450	0,35%	8,40%
Salud	160.396	0,30%	7,10%
Regional	75.082	0,14%	3,30%
Fomento a la MYPE	53.244	0,10%	2,40%
Transporte	31.004	0,06%	1,40%
Seguros	11.604	0,02%	0,50%
Exportadores	3.179	0,01%	0,10%
Otros	68.146	0,13%	3,00%
Efectos conjuntos	-28.256	-0,05%	-1,30%
TOTAL	2.254.273	4,22%	100,00%

Fuente: Subdirección de Estudios, Servicio de Impuestos Internos (Septiembre 2004).

Para efectos de comparación temporal, por otra parte, el cuadro IX.4.3 muestra el resultado de estimar el gasto tributario para el período 2003-2005 agregado por tipo de impuesto y contribuyente al que beneficia.

Cuadro IX.4.3.
Gasto Tributario 2003-2005

	2003		2004		2005	
	Mill. US\$ ¹	% del PIB	Mill. US\$ ¹	% del PIB	Mill. US\$ ¹	% del PIB
(I) Impuesto a la Renta	2.224	3,09%	2.382	3,34%	2.559	3,32%
A) Empresas	869	1,21%	679	0,95%	736	0,95%
B) Personas	1.355	1,88%	1.703	2,39%	1.823	2,36%
(II) IVA	559	0,78%	648	0,91%	701	0,91%
TOTAL	2.783	3,87%	3.030	4,25%	3.260	4,22%

Nota:

1 Considera tipo de cambio de 691,4 (\$/US\$), correspondiente al promedio observado para 2003.

Fuente: Subdirección de Estudios, Servicio de Impuestos Internos (Septiembre 2004).

Finalmente, el cuadro IX.4.4 muestra las 15 partidas más relevantes de gastos tributarios (ordenadas de acuerdo a su impacto financiero), y presenta la proyección de los recursos asociados a cada una de ellas en 2005, tanto en millones de pesos de ese año como en porcentaje del PIB.

Cuadro IX.4.4
Gasto Tributario 2005
Partidas más relevantes

Partida de Gasto	Categoría a la que pertenece	Sector	Miliones de \$	% del PIB
(1) Rentas empresariales retenidas	Imp. a la renta, renta personas, diferimientos del impuesto	Ahorro-Inversión	480.776	0,9%
(2) Tratamiento de las rentas del sistema de fondos de pensiones	Imp. a la renta, renta personas, diferimientos del impuesto	Ahorro-Inversión	358.800	0,7%
(3) Crédito especial para la construcción de viviendas	IVA, créditos	Inmobiliario	177.272	0,3%
(4) Rentas de arrendamiento de viviendas acogidas al DFLZ	Imp. a la renta, renta personas, exenciones	Inmobiliario	117.936	0,2%
(5) Depreciación acelerada	Imp. a la renta, renta empresas, diferimientos del impuesto	Ahorro-Inversión	102.294	0,2%
(6) Exención de IVA a las prestaciones de salud	IVA, exenciones	Salud	96.115	0,2%
(7) Retiros reinvertidos antes de 20 días	Imp. a la renta, renta personas, diferimientos del impuesto	Ahorro-Inversión	84.843	0,2%
(8) Exención de IVA a establecimientos de educación	IVA, exenciones	Educación	79.123	0,2%
(9) Arriendo bienes inmuebles	IVA, exenciones	Inmobiliario	65.891	0,1%
(10) Crédito por gastos de capacitación	Imp. a la renta, renta empresas, créditos	Educación	61.095	0,1%
(11) Tratamiento especial de las cotizaciones voluntarias y del ahorro provisional voluntario	Imp. a la renta, renta personas, diferimientos del impuesto	Ahorro-Inversión	54.156	0,1%
(12) Dedución de las cotizaciones de salud de los trabajadores	Imp. a la renta, renta personas, deducciones	Salud	46.115	0,1%
(13) Exención de IVA a servicios diversos	IVA, exenciones	Otros	46.078	0,1%
(14) Amortización intangibles y otros	Imp. a la renta, renta empresas, diferimientos del impuesto	Ahorro-Inversión	36.336	0,1%
(15) Tratamiento operaciones de leasing	Imp. a la renta, renta empresas, diferimientos del impuesto	Ahorro-Inversión	34.858	0,1%

Fuente: Subdirección de Estudios, Servicio de Impuestos Internos (septiembre 2004).

ANEXO: COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS

I. Ley de Presupuestos N° 19.915

1. Inciso 1° artículo 14 Ley de Presupuestos

“La Dirección de Presupuestos proporcionará a las Comisiones de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados y a la Comisión Especial de Presupuestos los informes y documentos que se señalan, en la forma y oportunidades que a continuación se indican:

1. Informe de ejecución presupuestaria mensual de ingresos y gastos del gobierno central, a nivel de subtítulos, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al término del respectivo mes.
2. Nómina mensual de los decretos que dispongan transferencias con cargo a la asignación Provisión para Financiamientos Comprometidos de la Partida Tesoro Público, totalmente tramitados en el período, dentro de los quince días siguientes al término del mes respectivo.
3. Informe de ejecución presupuestaria trimestral de ingresos y gastos del gobierno central, a nivel de subtítulos, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al término del respectivo trimestre, incluyendo en anexos un desglose de los ingresos tributarios del período, otras fuentes de financiamiento y comportamiento de la deuda bruta del gobierno central.
4. Informe de la ejecución trimestral del presupuesto de ingresos y de gastos de las partidas de esta ley, al nivel de capítulos y programas aprobados respecto de cada una de ellas, estructurada en presupuesto inicial; presupuesto vigente y monto ejecutado a la fecha respectiva, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al término del respectivo trimestre.
5. Informe financiero trimestral de las empresas del estado y de aquellas en que el estado, sus instituciones o empresas tengan aporte de capital igual o superior al cincuenta por ciento, que comprenderá un balance consolidado por empresa y estado de resultados a nivel consolidado y por empresa. Dicho informe será elaborado por el Comité Sistema de Empresas de la Corporación de Fomento de la Producción y será remitido dentro de los quince días siguientes a la fecha de vencimiento del respectivo plazo de presentación fijado por la Superintendencia de Valores y Seguros.
6. Informe semestral de la deuda pública bruta y neta del gobierno central y de la deuda bruta y neta del Banco Central, con sus notas explicativas y antecedentes complementarios, dentro de los noventa días y ciento veinte días siguientes al término del correspondiente semestre, respectivamente.
7. Copia de los balances anuales y estados financieros semestrales de las empresas del Estado, Televisión Nacional de Chile, el Banco Estado, la Corporación del Cobre de Chile, de todas aquellas en que el estado, sus instituciones o empresas tengan aporte de capital igual o superior al cincuenta por ciento, realizados y auditados de acuerdo a las normas establecidas para las sociedades anónimas abiertas, y de las entidades a que se refiere la Ley N° 19.701. Dichas copias serán remitidas dentro de los quince días siguientes a la fecha de vencimiento del respectivo plazo de presentación fijado por la Superintendencia de Valores y Seguros.

8. Copia de los contratos de préstamo que se suscriban con organismos multilaterales en uso de la autorización otorgada en el artículo 3° de esta ley, dentro de los quince días siguientes al de su total tramitación”.

La **DIRECCION DE PRESUPUESTOS** remitió la información que se señala, en las fechas que se indican, a través de los siguientes documentos:

a) PUNTO 1

Plazos:

16 de Marzo de 2004
15 de Abril de 2004
17 de Mayo de 2004
14 de Junio de 2004
15 de Julio de 2004
16 de Agosto de 2004
15 de Septiembre de 2004

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ords. N° 324 de 15 de Marzo, 396 de 15 de Abril, 460 de 17 de Mayo, 528 de 14 de Junio, 591 de 15 de Julio, 647 de 16 de Agosto y 710 de 15 de Septiembre de 2004.
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Ords. N° 325 de 15 de Marzo, 397 de 15 de Abril, 461 de 17 de Mayo, 529 de 14 de Junio, 593 de 15 de Julio, 648 de 16 de Agosto y 711 de 15 de Septiembre de 2004.
- Al Sr. Presidente de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos: Ords. N° 326 de 15 de Marzo, 398 de 15 de Abril, 462 de 17 de Mayo, 530 de 14 de Junio, 592 de 15 de Julio, 649 de 16 de Agosto y 712 de 15 de Septiembre de 2004.

b) PUNTO 2

Plazos :

16 de Febrero de 2004
15 de Marzo de 2004
15 de Abril de 2004
17 de Mayo de 2004
15 de Junio de 2004
15 de Julio de 2004
16 de Agosto de 2004
15 de Septiembre de 2004

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ords. N° 198 de 13 de Febrero, 324 de 15 de Marzo, 396 de 15 de Abril, 460 de 17 de Mayo, 528 de 14 de Junio, 591 de 15 de Julio, 647 de 16 de Agosto y 710 de Septiembre de 2004.
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Ords. N° 199 de 13 de Febrero, 325 de 15 de Marzo, 397 de 15 de Abril, 461 de 17 de Mayo, 529 de 14 de Junio, 593 de 15 de Julio, 648 de 16 de agosto y 711 de Septiembre de 2004.
- Al Sr. Presidente de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos: Ords. N° 200 de 13 de Febrero, 326 de 15 de Marzo, 398 de 15 de Abril, 462 de 17 de Mayo, 530 de 14 de Junio, 592 de 15 de Julio, 649 de 16 de Agosto y 712 de Septiembre de 2004.

c) PUNTO 3

Plazos:

17 de Mayo de 2004
16 de Agosto de 2004

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ords. N° 460 de 17 de Mayo y 647 de 16 de Agosto de 2004.

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Ords. N° 461 de 17 de Mayo y 648 de 16 de Agosto de 2004.
- Al Sr. Presidente de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos: Ords. N° 462 de 17 de Mayo y 649 de 16 de Agosto de 2004.

d) PUNTO 4

Plazos:

17 de Mayo de 2004

16 de Agosto de 2004

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ords. N° 460 de 17 de Mayo y 647 de 16 de Agosto de 2004.
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Ords. N° 461 de 17 de Mayo y 648 de 16 de Agosto de 2004.
- Al Sr. Presidente de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos: Ords. N° 462 de 17 de Mayo y 649 de 16 de Agosto de 2004.

e) PUNTO 5

Plazos:

26 de Mayo de 2004

3 de Septiembre de 2004

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ords. N° 481 de 26 de Mayo y 685 de 3 de Septiembre de 2004.
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Ords. N° 482 de 26 de Mayo y 686 de 3 de Septiembre de 2004.
- Al Sr. Presidente de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos: Ords. N° 483 de 26 de Mayo y 687 de 3 de Septiembre de 2004.

f) PUNTO 6

Plazo:

28 de Septiembre de 2004

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ord. N° 731 de 28 de Septiembre de 2004.
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Ord. N° 732 de 28 de Septiembre de 2004.
- Al Sr. Presidente de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos: Ord. N° 733 de 28 de Septiembre de 2004.

g) PUNTO 7

Plazo:

3 de Septiembre de 2004

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ords. N° 685 y 728 de 3 y 23 de Septiembre de 2004.
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Ords. N° 686 y 729 de 3 y 23 de Septiembre de 2004.
- Al Sr. Presidente de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos: Ords. N° 687 y 730 de 3 y 23 de Septiembre de 2004.

h) PUNTO 8

Durante el año 2004 se han cursado 8 decretos de endeudamiento que se informaron a través de los siguientes documentos:

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ords. N° 198 de 13 de Febrero, 396 de 15 de Abril, 460 de 17 de Mayo y 710 de 15 de Septiembre de 2004.
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Ords. N° 199 de 13 de Febrero, 397 de 15 de Abril, 461 de 17 de Mayo y 711 de 15 de Septiembre de 2004.
- Al Sr. Presidente de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos: Ords. N° 200 de 13 de Febrero, 398 de 15 de Abril, 462 de 17 de Mayo y 712 de 15 de Septiembre de 2004.

II.- Decreto Ley N° 1.263, de 1975 - ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado

La Ley N° 19.896 agregó al Artículo 52 del D.L. N° 1.263, los siguientes incisos:

“Conforme a lo dispuesto en el inciso precedente, anualmente se efectuará la evaluación de los programas sociales, de fomento productivo y de desarrollo institucional incluidos en los presupuestos de los servicios públicos que se determinen mediante uno o más decretos del Ministerio de Hacienda, con sujeción a los procedimientos, entidades participantes, marcos de referencia y mecanismos que se establezcan en el o los respectivos decretos. Asimismo, los órganos y servicios públicos regidos por el Título II de la Ley N° 18.575, deberán confeccionar y difundir anualmente un informe que incluya una cuenta de gestión operativa y económica del año precedente, con el cumplimiento de objetivos, tareas y metas, de acuerdo a las instrucciones que imparta el Ministerio de Hacienda.

Los informes que se emitan por aplicación de los dos incisos anteriores, deberán remitirse a ambas ramas del Congreso Nacional en la oportunidad que se fije en los decretos e instrucciones respectivas”.

La Dirección de Presupuestos remitió la información que se señala, en las fechas que se indican, a través de los siguientes documentos:

a) Información: Informe final Evaluación de Programas Gubernamentales (13)

- Al Sr. Presidente de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos: Ord. N° 559 de 30 de Junio de 2004.

El listado de programas objeto de evaluación en el año 2004, se definió en Noviembre de 2003, en el marco del Protocolo de Acuerdo de la Ley de Presupuestos 2004.

b) Información: Informe Final de 2 Evaluaciones de Impacto y 2 Evaluaciones comprehensivas del gasto (provenientes del año 2003).

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ord. N° 333 de 17 de Marzo de 2004.
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Ord N° 334 de 17 de Marzo de 2004.

c) Información: Informe Final de 3 Evaluaciones de Impacto y 2 Evaluaciones comprehensivas del gasto (provenientes del año 2003).

- Al Sr. Presidente de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos: Ord. N° 558 de 30 de Junio de 2004.

d) Información: Balance de Gestión Integral, correspondientes al año 2003, de los Servicios Públicos.

- Al Sr. Presidente del H. Senado : Ord. N° 430 de 30 de Abril de 2004.
- Al Sr. Presidente de la H. Cámara de Diputados : Ord. N° 431 de 30 de Abril de 2004.
- Al Sr. Presidente de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos: Ord. N° 432 de 30 de Abril de 2004.

III.- Ley de Presupuestos N° 19.842

Artículo 18 Ley de Presupuestos año 2003

“La Dirección de Presupuestos proporcionará a las Comisiones de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados los informes y documentos que se señalan, en la forma y oportunidades que a continuación se indican:

1. Informe de ejecución presupuestaria mensual de ingresos y gastos del gobierno central, a nivel de subtítulos, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al término del respectivo mes.
2. Informe de ejecución presupuestaria trimestral de ingresos y gastos del gobierno central, a nivel de subtítulos, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al término del respectivo trimestre, incluyendo en anexos un desglose de los ingresos tributarios del período, otras fuentes de financiamiento y comportamiento de la deuda bruta del gobierno central.
3. Informe financiero trimestral de las empresas del estado y de aquellas en que el estado, sus instituciones o empresas tengan aporte de capital igual o superior al cincuenta por ciento, que comprenderá un balance consolidado por empresa y estado de resultados a nivel consolidado y por empresa. Dicho informe será elaborado por el Comité Sistema de Empresas de la Corporación de Fomento de la Producción y será remitido dentro de los sesenta días siguientes al término del respectivo trimestre.
4. Informe semestral de la deuda pública bruta y neta del gobierno central de la deuda bruta y neta del Banco Central, con sus notas explicativas y antecedentes complementarios dentro de los noventa días siguientes al término del respectivo semestre.
5. Copia de los balances anuales y estados financieros semestrales de las empresas del Estado, Televisión Nacional de Chile, el Banco Estado, la Corporación del Cobre de Chile, de todas aquellas en que el estado, sus instituciones o empresas tengan aporte de capital igual o superior al cincuenta por ciento, realizados y auditados de acuerdo a las normas establecidas para las sociedades anónimas abiertas, y de las entidades a que se refiere la Ley N° 19.701. Dichas copias serán remitidas dentro de los quince días siguientes a la fecha de vencimiento del respectivo plazo de presentación fijado por la Superintendencia de Valores y Seguros.

Asimismo, proporcionará a la referidas Comisiones, información de la ejecución trimestral del presupuesto de ingresos y de gastos de las partidas de esta ley, al nivel de capítulos y programas aprobados respecto de cada una de ellas, estructurada en presupuesto inicial; presupuesto vigente y monto ejecutado a la fecha respectiva. Mensualmente, la aludida Dirección elaborará una nómina de los decretos que dispongan transferencias con cargo a la asignación Provisión para Financiamientos Comprometidos y Provisión para Transferencias de Capital de la Partida Tesoro Público, totalmente tramitados en el período, la que remitirá a dichas Comisiones dentro de los 15 días siguientes al término del mes respectivo”.

La Dirección de presupuestos remitió en el año 2004 la información que se señala, correspondiente a la Ley de Presupuestos del año 2003, en las fechas que se indican, a través de los siguientes documentos:

Información: Ejecución presupuestaria del Sector Público 4° trimestre del Año 2003.

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ord N° 196 de 13 de Febrero de 2004.

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Ord. N° 197 de 13 de Febrero de 2004.

Información: Estadísticas de la deuda pública correspondiente al segundo semestre del Año 2003.

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ord N° 367 de 31 de Marzo de 2004.
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Ord. N° 368 de 31 de Marzo de 2004.

Información: Resultados de las empresas del estado del Año 2003, elaborado por el Comité Sistema de Empresas de la Corporación de Fomento de la Producción.

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ords. N° 243 de 1 de Marzo y 387 de 12 de Abril de 2004.
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Ord. N° 244 de 1 de Marzo y 388 de 12 de Abril de 2004.

Información: Copia de los balances del Año 2003 de las empresas del estado.

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ords. N° 394 de 15 de Abril y 437 de 5 de Mayo de 2004.
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Ord. N° 395 de 15 de Abril y 436 de 5 de Mayo de 2004.

