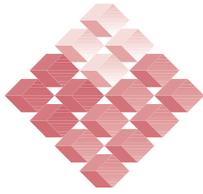


GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

Informe de Pasivos Contingentes

Noviembre 2009



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

Informe de Pasivos Contingentes

Noviembre 2009

Publicación de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda
Registro de Propiedad Intelectual N° 186.792
I.S.B.N: 978-956-8123-38-3
Todos los derechos reservados
Noviembre 2009

Diseño, composición y diagramación: Torrealba y Asociados S. A.
Impresión: Lom Impresores.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	7
I.1 Mandato Decreto Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado	7
II. ANÁLISIS DE LA POSICIÓN FISCAL	9
II.1 Situación Financiera del Gobierno Central	9
III. PASIVOS CONTINGENTES EXPLÍCITOS	11
III.1 Pasivos Contingentes Reportados	11
III.2 Garantías del Sistema de Pensiones	12
III.2.1 <i>La Reforma Previsional</i>	12
III.2.2 <i>Garantía Estatal de Pensión Mínima</i>	12
III.2.3 <i>Sistema de Pensiones Solidarias</i>	13
III.2.4 <i>Compromisos Fiscales Estimados del SPS y DL N° 3.500 de 1980</i>	14
III.3 Garantías del Sistema de Concesiones de Obras Públicas	17
III.4 Garantía Estatal a los Depósitos	26
III.5 Deuda Garantizada de las Empresas Públicas	28
III.5.1 <i>Ley N° 18.482 de 1985</i>	28
III.5.2 <i>Ley N° 19.170 de 1992</i>	32
III.5.3 <i>Ley N° 19.767 de 2001</i>	34
III.5.4 <i>Ley N° 19.847 de 2002</i>	35
III.5.5 <i>Resumen</i>	39
III.6 Garantía al Financiamiento de Estudios Superiores	41
III.7 Demandas Contra el Fisco	45
III.7.1 <i>Demandas contra el Fisco en Tribunales de Justicia</i>	45
III.7.2 <i>Procesos pendientes en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI)</i>	47
III.7.3 <i>Controversias Pendientes del Sistema de Concesiones de Obras Públicas</i>	49
III.8 Programa de Contingencia Contra el Desempleo	51
III.9 Seguro de Remate del Sistema de Subsidio Habitacional	52
III.10 Fondos de Cobertura de Riesgo de CORFO	54
III.11 Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (FOGAPE)	57
IV. OTROS PASIVOS CONTINGENTES	59
IV.1 Situación Patrimonial y Déficit Operacional del Banco Central	59
IV.2 Fondos de Estabilización del Precio de los Combustibles	61
IV.2.1 <i>Fondo de Estabilización de Precios del Petróleo (FEPP)</i>	61
IV.2.2 <i>Fondo de Estabilización del Precio de los Combustibles Derivados del Petróleo (FEPCO)</i>	62

V.	GESTIÓN DE LOS PASIVOS CONTINGENTES	67
V.1	Política Fiscal	67
	V.1.1 <i>Regla de Superávit Estructural</i>	67
	V.1.2 <i>Ley N°20.128 sobre Responsabilidad Fiscal</i>	69
	V.1.3 <i>La Meta de Superávit Estructural</i>	69
	V.1.4 <i>Aplicación de la Regla de Superávit Estructural</i>	69
V.2	Fondos Soberanos	71
	V.2.1 <i>Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES)</i>	71
	V.2.2 <i>Fondo de Reserva de Pensiones (FRP)</i>	72
V.3	Capitalización del Banco Central	74
V.4	Mecanismo de Decisión en Concesiones	75
	V.4.1 <i>Funcionamiento Actual del Sistema de Concesiones de Obras Públicas</i>	75
VI.	DESAFÍOS	77
VII.	ANEXOS	79
	VII.1 Obras Públicas Concesionadas	79
	VII.2 Controversias Pendientes en el Sistema de Concesiones de Obras Públicas	81
VIII.	BIBLIOGRAFÍA	83

PRESENTACIÓN

Este es el tercer Informe de Pasivos Contingentes que publica la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda desde que fue creado en 2006 por la Ley N° 20.128, sobre Responsabilidad Fiscal, que estableció sus contenidos mínimos¹. En dicho lapso este reporte se ha constituido en un insumo imprescindible para obtener una visión global de los compromisos financieros del Fisco. De hecho, con éste informe Chile alcanza los estándares internacionales más exigentes en materia de divulgación del estado y la gestión de los pasivos contingentes.

La estructura de la versión 2009 se modificó para hacerla más amigable, entregando una separación explícita de la naturaleza de los distintos compromisos contingentes que en él se presentan.

Además, se sistematizó el análisis respecto de los distintos fondos de cobertura de CORFO, se estandarizó la información relativa a las deudas de las empresas públicas que cuentan con garantía del Estado, y se incluyó información respecto a la activación de cada pasivo contingente.

El primer capítulo entrega una visión general de la situación fiscal, considerando los compromisos fiscales contingentes y la posición financiera consolidada. En las dos secciones siguientes se detalla la descripción, análisis y estimaciones asociadas de cada una de las fuentes de pasivos contingentes reportados en el presente informe, separando aquellos de naturaleza contingente explícita del resto. Finalmente, se señalan algunos mecanismos de gestión de pasivos contingentes aplicados en el manejo de las finanzas públicas.

Así, esta publicación —disponible en www.dipres.cl— representa un ejemplo de transparencia en la gestión de los compromisos fiscales, incluso en aquellos de naturaleza contingente que en los sistemas presupuestarios tradicionales normalmente se omiten. Para su preparación, la División de Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuestos contó con la valiosa colaboración de las distintas entidades relacionadas con los pasivos presentados en este informe, a quienes agradecemos su aporte.

Alberto Arenas de Mesa
Director de Presupuestos

1. Algunos pasivos contingentes ya eran reportados desde 2003 como un anexo del Informe de Finanzas Públicas que acompaña al Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público.

I. Introducción

I.1 Mandato Decreto Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado

El presente informe se publica en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 40 del Decreto Ley de Administración Financiera del Estado (DL N°1.263 de 1975), modificado en septiembre del año 2006 por la Ley N°20.128 sobre Responsabilidad Fiscal y en marzo de 2008 por la Ley N°20.255, que establece la Reforma Previsional, cuyo inciso respectivo dispone lo siguiente:

“La Dirección de Presupuestos deberá elaborar anualmente, un informe que consigne el monto total y las características de las obligaciones a las que les ha sido otorgada la garantía o aval del Estado a que se refiere este artículo, el que incluirá a lo menos su estructura de vencimiento, el tipo de garantía y beneficiarios. Este informe también deberá incluir una estimación de los compromisos financieros que resulten de la aplicación de disposiciones de carácter legal o contractual que generen pasivos contingentes, tales como la pensión básica solidaria de vejez, pensión básica solidaria de invalidez, aporte previsional solidario de vejez y aporte previsional solidario de invalidez, y las garantías otorgadas por concesiones en infraestructura, en conformidad a lo dispuesto en la Ley de Concesiones de Obras Públicas, entre otras”.

En cumplimiento de lo anterior, en el Capítulo III se presentan los pasivos contingentes generados por los compromisos fiscales derivados del Sistema de Pensiones, los ingresos mínimos garantizados de las obras públicas concesionadas, la deuda de las empresas públicas a las cuales se les ha otorgado la garantía del Estado, la garantía estatal a los créditos para el financiamiento de estudios superiores, la garantía estatal a los depósitos, las demandas contra el Fisco², el Programa de Contingencia contra el Desempleo, el seguro de remate del sistema de subsidio habitacional y los fondos de Cobertura de Riesgos de la CORFO y de Garantía para Pequeños Empresarios.

El Capítulo IV desglosa otros compromisos contingentes del Fisco. En el contexto de un pasivo contingente cuasi fiscal se presenta una sección relativa al déficit operacional del Banco Central de Chile; y como pasivos contingentes implícitos se presentan los derivados de la operación del Fondo de Estabilización de Precios del Petróleo y del Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles Derivados del Petróleo.

Este informe incluye las fuentes de pasivos contingentes identificados a la fecha, de acuerdo a las definiciones tradicionales y, por tanto, podría en el futuro incorporar otras fuentes no consideradas como tales en la actualidad.

En el Capítulo V se detallan algunas medidas de gestión asociadas a los pasivos contingentes antes señalados, entre las que se encuentra la política fiscal basada en la regla de superávit estructural, los fondos soberanos, el proceso de aportes de capital al Banco Central y el proceso de toma de decisiones del sistema de concesiones de obras públicas.

2. Incluye las interpuestas en Tribunales de Justicia, en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) y ante las Comisiones Conciliadoras y Arbitrales del Sistema de Concesiones de Obras Públicas.

II. Análisis de la Posición Fiscal

II.1 Situación Financiera del Gobierno Central

La aplicación de la Política de Balance Estructural ha derivado en una declinación constante de la deuda pública. En el cuadro siguiente se muestra la posición financiera neta del Gobierno Central Consolidado estimada al 31 de diciembre del presente año, de la cual se desprende que el Fisco posee una posición acreedora neta equivalente a 4,5% del PIB 2009.

Cuadro II.1.1
Posición Financiera Neta del Gobierno Central Consolidado
como % del PIB estimado
(al 31 de diciembre 2009)

Total Activos	11,4%
Fondos Soberanos	9,6%
FRP	2,2%
FEES	7,4%
Tesoro Público	1,8%
Deuda	6,8%
Posición Financiera Neta	4,5%

Fuente: Dirección de Presupuestos

Este es el contexto en que deben considerarse las obligaciones contingentes reportadas en el presente informe, las que se resumen a continuación como porcentaje del PIB 2009:

Cuadro II.1.2
Resumen Obligaciones Contingentes Reportadas del Fisco

Pasivo Contingente	Flujo Anual	Stock	Observaciones
Garantía Sistema de Pensiones	0,85%		Estimado
Garantía Ingreso Mínimo Sistema de Concesiones	0,01%	0,23%	Estimado
Garantía Estatal a los Depósitos		1,80%	Exposición Máxima
Garantía Estatal a la Deuda de las Empresas Públicas	0,00%	1,58%	Dato Efectivo y Exposición Máxima
Garantía Crédito de Educación Superior	Menor que 0,01%	0,29%	Dato Efectivo y Exposición Máxima
Demandas Contra el Fisco	Menor que 0,01%		Dato Efectivo
Controversias Sistema de Concesiones		0,28%	Exposición Máxima
Programa de Contingencia contra el Desempleo	Menor que 0,01%		Dato Efectivo
Seguro de Remate del Subsidio Habitacional	Menor que 0,01%		Dato Efectivo
Fondos de Corbetura de Riesgo CORFO	0,00%		Dato Efectivo
Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (FOGAPE)	0,00%		Dato Efectivo
TOTAL	0,87%	4,18%	

Fuente: Dirección de Presupuestos

Al considerar un stock de 4,2% del PIB se debe tomar en cuenta que dicha cantidad es la suma simple de las estimaciones³ asociadas a los pasivos contingentes reportados en el Capítulo III y, por lo tanto, asume el remoto evento de ocurrencia simultánea de todos los pasivos. Asimismo, debe considerarse que el flujo anual máximo estimado es menor a 1% del PIB pues el stock antes señalado no ocurre en un solo período sino en forma diferida en el tiempo.

Como consecuencia, si se compara el flujo anual total por concepto de pasivos contingentes con la posición financiera neta del Gobierno Central, se verifica que el Fisco de Chile tiene una posición altamente solvente fortalecida por la estricta aplicación de la Política de Balance Estructural, las exigencias de la Ley N° 20.128 sobre Responsabilidad Fiscal y otras medidas de administración financiera del Estado, detallados en el Capítulo V del presente informe.

3. En el caso de la Garantía Estatal a los Depósitos dicho valor es un límite superior para la estimación de la exposición máxima.

III. Pasivos Contingentes Explícitos

III.1 Pasivos Contingentes Reportados⁴

En el Cuadro III.1.1 se muestran los pasivos contingentes descritos en el desarrollo del presente capítulo, el instrumento legal que les da origen, su naturaleza en cuanto a relación con las cuentas fiscales y el enfoque que se utiliza para reportarlo.

Cuadro III.1.1
Pasivos Contingentes Reportados

Pasivo Contingente	Base Legal	Naturaleza	Tratamiento en este Reporte
Aportes fiscales asociados al Sistema de Pensiones	DL N°3.500 de 1980 y Ley N°20.255	Fiscal	Análisis y estimación
Ingresos mínimos garantizados de las concesiones de obras públicas	Decreto MOP N°900 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del DFL MOP N°164 de 1991	Fiscal	Análisis y estimación
Deuda garantizada de las empresas públicas	Leyes N°18.482, 19.170, 19.847 y 19.767	Fiscal	Análisis
Garantía fiscal a los créditos para el financiamiento de estudios superiores	Ley N°20.027	Fiscal	Análisis y estimación
Garantía estatal a los depósitos	DFL N°252 de 1960	Fiscal	Análisis y estimación
Demandas contra el Fisco	Constitución Política de la República, Decreto MOP N°900 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del DFL MOP N°164 de 1991 y DTO N°1.304 de 1991	Fiscal	Análisis
Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios	DL N°3.472 del 1980	Fiscal	Análisis
Fondo de Cobertura de Riesgos de CORFO	Ley N°19.842	Fiscal	Análisis
Fondo de contingencia de desempleo	Ley N°20.128	Fiscal	Análisis
Seguro de Remate del Sistema de Subsidio Habitacional	DS N°40 de 2004, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo	Fiscal	Análisis

Fuente: Dirección de Presupuestos

4. Los pasivos contingentes explícitos son aquellos establecidos por ley o contrato (ver Matriz de Riesgo Fiscal en el Informe de Pasivos Contingentes de 2008, página 74, disponible en www.dipres.cl).

III.2 Garantías del Sistema de Pensiones

III.2.1 La Reforma Previsional

En marzo de 2008 fue promulgada la Ley N°20.255, que establece la Reforma Previsional. En dicha Ley, como garantías financiadas con recursos del Estado se sustituye gradualmente la Garantía Estatal de Pensión Mínima (GEPM) por el Aporte Previsional Solidario (APS). Esto implica que durante el período de transición existirán compromisos fiscales asociados a ambos sistemas.

Adicionalmente, las Pensiones Asistenciales (PASIS) son remplazadas por las Pensiones Básicas Solidarias (PBS).

A continuación se describen los aspectos generales del funcionamiento de cada una de ellas y se entrega una estimación de los recursos fiscales comprometidos.

III.2.2 Garantía Estatal de Pensión Mínima

La Garantía Estatal de Pensión Mínima (GEPM) fue creada a través del Decreto Ley N°3.500 de 1980. Éste estipula que si el afiliado reúne los requisitos establecidos en la ley y la pensión que obtiene es inferior a la pensión mínima fijada por ley, el Estado deberá financiarle la diferencia para completar dicha pensión. La pensión que obtiene 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 encargada de administrar sus fondos de pensiones (AFP).

El Estado garantiza pensiones mínimas de vejez, invalidez y sobrevivencia y en la ley se establece que las personas que tienen derecho son las siguientes⁵:

- A la garantía estatal de la pensión mínima de vejez: los afiliados que, cumpliendo el requisito de edad de jubilación, registren a lo menos 20 años de cotizaciones previsionales.
- A la garantía estatal de pensión mínima de invalidez: los afiliados declarados inválidos por las comisiones médicas correspondientes y que registren dos años de cotizaciones como mínimo, durante los últimos cinco años anteriores al momento en que es declarada la invalidez; o que estén cotizando al momento en que ésta sea declarada, en caso de que ocurra como consecuencia de un accidente y siempre que éste hubiera sucedido después de su afiliación al sistema; o que completen 10 años de imposiciones efectivas en cualquier sistema previsional.
- Beneficiarios de pensión de sobrevivencia: tienen derecho a la garantía estatal por pensión mínima, siempre que el causante estuviera pensionado a la fecha de su fallecimiento o registrara a esa misma fecha a lo menos dos años de cotizaciones en los últimos cinco años anteriores; se encontrara cotizando en caso de muerte por accidente o hubiera completado 10 años de cotizaciones efectivas en cualquier sistema previsional.

En el cuadro siguiente se muestra el gasto efectivo realizado por concepto de GEPM desde el 2000.

5. La totalidad de los requisitos se encuentra en el Decreto Ley N°3.500 de 1980; aquí se muestran sólo los principales.

Cuadro III.2.2.1
Gasto Efectivo en GEPM
(millones de pesos corrientes)

Año	Monto
2000	19.156.916
2001	23.807.534
2002	27.771.681
2003	32.061.082
2004	37.584.649
2005	45.792.875
2006	56.205.115
2007	69.896.544
2008	86.512.170

Fuente: Dirección de Presupuestos.

III.2.3 Sistema de Pensiones Solidarias

III.2.3.1 Pensión Básica Solidaria

El nuevo sistema establece dos categorías de Pensiones Básicas Solidarias (PBS): de vejez e invalidez. Ambas están dirigidas a quienes no tienen derecho a pensión en algún régimen previsional, integran un grupo familiar que pertenezca a los sectores más pobres del país y han vivido al menos dos décadas en Chile, entre los 20 años de edad y la fecha en que pidan el beneficio; y al menos 4 de los últimos 5 años en el caso de las de vejez y 5 de los últimos 6, en el caso de las de invalidez. Adicionalmente, para acceder a la Pensión Básica Solidaria de Vejez se requiere haber cumplido 65 años de edad; y para acceder a la Pensión Básica Solidaria de Invalidez, haber sido declarado en dicha condición por una Comisión Médica de Invalidez⁶.

La cobertura de la Pensión Básica Solidaria se incrementará gradualmente (Cuadro III.2.3.1.1). A partir de julio de 2009 la PBS aumentó a \$75.000 mensuales.

Cuadro III.2.3.1.1
Cobertura de las Pensiones Básicas Solidarias

Fecha	% de la Población
Julio de 2008	40%
Julio de 2009	45%
Septiembre de 2009	50%
Julio de 2010	55%
Julio de 2011 en adelante	60%

Fuente: Dirección de Presupuestos

III.2.3.2 Aporte Previsional Solidario

También se establecen los Aportes Previsionales Solidarios (APS), tanto de vejez como de invalidez. Los requisitos para acceder a estos beneficios son haber cotizado en algún sistema previsional civil, pertenecer al 60% más pobre de la población, haber vivido al menos 20 años en Chile entre los 20 años de edad y la fecha en que pide el beneficio y recibir pensiones inferiores a la pensión máxima con aporte solidario vigente, cuyo monto y calendario de vigencia se muestra en el Cuadro III.2.3.2.1. Adicionalmente, para acceder al Aporte Previsional Solidario de vejez se debe ser mayor de 65 años; y para acceder al Aporte Previsional Solidario de invalidez se requiere haber sido calificado como inválido por una Comisión Médica de Invalidez.

6. Establecidas en el Decreto Ley N°3.5000 de 1980.

Cuadro III.2.3.2.1 Monto y Ajuste de la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS)

Fecha	PMAS
Julio de 2008	\$ 70.000
Julio de 2009	\$ 120.000
Septiembre de 2009	\$ 150.000
Julio de 2010	\$ 200.000
Julio de 2011	\$ 255.000

Fuente: Dirección de Presupuestos.

El cálculo del Aporte Previsional Solidario (APS) dependerá del nivel de la pensión base y de la modalidad de pensión elegida.

III.2.4 Compromisos Fiscales Estimados del SPS y DL N°3.500 de 1980

La evolución proyectada del gasto en GEPM a contar de julio de 2008 se ha visto fuertemente afectada por la entrada en vigencia de la Ley N°20.255. En dicha ley se establece que las personas que al 1 de julio de 2008 perciban pensión mínima de vejez o invalidez con garantía estatal, continuarán percibiendo dicha pensión garantizada. Sin embargo, podrán optar por el Sistema de Pensiones Solidarias (SPS), ejerciendo dicha opción por una sola vez. Igualmente, las personas que al 1 de julio de 2008 tengan 50 años o más y estén afiliadas al sistema de pensiones establecido en el Decreto Ley N°3.500 de 1980, podrán acceder a las pensiones mínimas de vejez e invalidez garantizadas. Sin embargo, en cualquier época podrán optar por el Sistema de Pensiones Solidarias.

Para las personas que hasta el último día del décimo quinto año posterior a la publicación de la Ley de Reforma Previsional de 2008 cumplan con los requisitos para acceder a una pensión de invalidez, de conformidad a lo dispuesto en el Decreto Ley N°3.500 serán aplicables la garantía y el derecho a opción referidos precedentemente. Finalmente, quienes al 1 de julio de 2008 perciban una pensión mínima de sobrevivencia con garantía estatal del Decreto Ley N°3.500 continuarán percibiendo dicha pensión garantizada. También accederán a esta garantía estatal de pensión mínima de sobrevivencia todas aquellas personas que hasta el último día del décimo quinto año posterior a la publicación de la Ley de Reforma Previsional de 2008 cumplan con los requisitos para tener derecho a ella.

Las normas contenidas en esta Reforma Previsional establecen, en el caso de cumplirse los requisitos establecidos en la ley, un derecho a opción que irá ejerciéndose paulatinamente, en la medida que el incremento gradual establecido para los parámetros del SPS haga más atractivo el APS que la GEPM. En el marco de un sistema de pensiones reformado, y habiendo transcurrido el plazo de 15 años de gradualidad establecido en la ley, finalizará el acceso de nuevos beneficiarios a la GEPM.

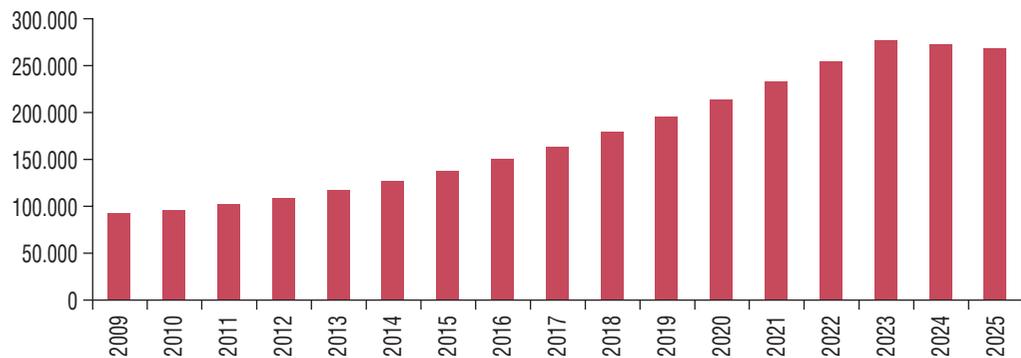
Además, contempla un aumento paulatino en la cobertura de sus beneficios. Ello implica que para los beneficios existentes antes de la Reforma -como la GEPM- habrá una sustitución gradual, en la medida que las personas opten por los beneficios del SPS y que se complete la transición de acceso a dichos beneficios⁷. Recientemente fue aprobada una modificación legal que anticipa la transición del SPS desde 2012 a 2011. Desde julio de 2009 la cobertura del Sistema de Pensiones Solidarias alcanza al 45% más pobre y la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS) asciende a \$120.000. A partir de septiembre de 2009, la cobertura subió al 50% y la PMAS a \$150.000. Adicionalmente se adelantaron los parámetros establecidos desde julio de 2011 a julio de 2010 y desde julio de 2012 a julio de 2011. Así, con la modificación legal aprobada, la transición del Sistema de Pensiones Solidarias terminará en julio de 2011.

7. En el caso de la PASIS se produjo una sustitución inmediata al ser reemplazada por la PBS, cuyo monto desde el inicio es superior.

Dado que el monto de la PMAS supera (desde septiembre de 2009) al de la GEPM, en algunos casos la elección óptima será entrar al SPS aún teniendo derecho a la GEPM, renunciando por lo tanto a esta última. Otra fuente de reducción de los costos de la GEPM estará dada por los futuros entrantes a GEPM, ya que en términos generales se mantendrá el derecho a la elección de la GEPM hasta 15 años después de la entrada en vigencia del SPS. Lo anterior no implica que la GEPM se extinga en ese momento, pues los derechos adquiridos hasta dicha fecha se mantendrán.

Los dos efectos antes descritos –sustitución y entrega de nuevas GEPM– pueden apreciarse en los resultados de las estimaciones del gasto en GEPM presentadas en el Gráfico III.2.4.1. Éste muestra un crecimiento que resulta muy inferior al proyectado en un escenario sin reforma. Adicionalmente, desde 2023 el gasto en GEPM comienza a reducirse debido a que a partir de dicha fecha no existen nuevos entrantes al beneficio.

Gráfico III.2.4.1
Proyección Gasto en GEPM con Reforma Previsional 2009-2025
(en millones de pesos 2009)



Fuente: Dirección de Presupuestos.

A continuación se presentan los recursos fiscales estimados, considerando tanto las GEPM como el SPS. Para obtener los detalles respecto de la metodología de estimación de estos valores, se sugiere revisar la publicación “La Reforma Previsional Chilena: Proyecciones Fiscales 2009-2025”, de diciembre de 2008, de la serie Estudios de Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Cuadro III.2.4.2
Estimación Compromisos Fiscales de SPS y GEPM
(en millones de pesos 2009)

Año	GEPM	SPS	Total	% PIB
2009	91.672	564.372	656.044	0,9%
2010	95.779	713.287	809.066	1,0%
2011	101.523	834.320	935.843	1,1%
2012	108.372	925.494	1.033.866	1,2%
2013	116.426	983.973	1.100.399	1,2%
2014	125.957	1.048.084	1.174.041	1,2%
2015	137.217	1.118.254	1.255.471	1,2%
2016	149.603	1.192.956	1.342.559	1,2%
2017	163.334	1.272.175	1.435.509	1,3%
2018	178.586	1.355.088	1.533.674	1,3%
2019	194.979	1.436.296	1.631.275	1,3%
2020	212.879	1.523.842	1.736.721	1,3%
2021	232.348	1.621.611	1.853.959	1,3%
2022	253.526	1.718.813	1.972.339	1,4%
2023	276.628	1.820.463	2.097.091	1,4%
2024	272.578	1.931.562	2.204.140	1,4%
2025	267.967	2.047.185	2.315.152	1,4%

Fuente: Dirección de Presupuestos.

La proyección de recursos necesarios para la GEPM más SPS durante 2009 es del orden de 0,9% del PIB, con un incremento gradual hasta que una vez en régimen el sistema de pensiones alcance a 1,4% del PIB del 2020 en adelante⁸.

Con el fin de proveer un financiamiento sustentable para esta reforma, el Estado de Chile creó el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) que se describe en la sección V.2.2.

8. Estudios de Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de diciembre de 2008, "La Reforma Previsional Chilena: Proyecciones Fiscales 2009-2025".

III.3 Garantías del Sistema de Concesiones de Obras Públicas

Los proyectos de concesiones de infraestructura incorporan principalmente un pasivo contingente: los ingresos mínimos garantizados (IMG). Estos se establecen en algunos contratos de concesión de obras públicas ejecutadas a través del Decreto Supremo N°900 de 1996, del Ministerio de Obras Públicas (MOP), que fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley de Concesiones de Obras Públicas.

En ellos el MOP garantiza al concesionario un nivel de ingreso mínimo por un cierto número de años de operación del proyecto. La operatoria básica es la siguiente: si los ingresos anuales de una concesión son inferiores al ingreso mínimo garantizado del año establecido en el respectivo contrato de concesión, el MOP debe pagarle la diferencia de ingresos en el año calendario siguiente.

Las garantías de ingreso mínimo tienen como fundamento la necesidad de mitigar el riesgo de demanda existente en algunas concesiones, especialmente en las viales. Su rol es facilitar el financiamiento de los proyectos de concesión y es esta característica la que se considera en el diseño de los IMG en cada proyecto. Estos IMG cubren también en parte el riesgo sistemático (del ciclo económico) de los ingresos, por la dificultad de distinguir en la garantía la causa que origina la caída de los ingresos en una concesión.

Como concepto general, los IMG se construyen de forma que el flujo anual resultante de dicho ingreso mínimo permita al concesionario pagar una deuda a cierta tasa de interés y plazo y considerando una cierta relación entre capital y deuda. La ecuación a resolver en su diseño es que si los ingresos de la concesión fueran solamente los IMG el concesionario podría pagar la deuda, pero perdería todo su capital. Este último elemento es fundamental en el diseño, pues permite mantener el riesgo del proyecto y, por esta vía, lograr una prueba de mercado a la racionalidad económica de la inversión. Por el contrario, si los IMG evitasen las pérdidas del concesionario, éste estaría dispuesto a ejecutar el proyecto aunque no tuviese racionalidad económica.

Adicionalmente, durante algunos años existió una garantía de tipo de cambio —Mecanismo de Cobertura Cambiaria (MCC)—, opción que se entregó a concesionarios que obtuvieron su financiamiento en moneda extranjera. Ésta operaba de la siguiente forma: cuando el tipo de cambio caía bajo cierto valor, el Estado concurría con la diferencia de manera que el concesionario —quien recibía ingresos en pesos reajustados por inflación— pudiera cumplir con el servicio de la deuda en moneda extranjera. Por el contrario, si el tipo de cambio subía por sobre cierto nivel, el concesionario pagaba al Estado por las ganancias adicionales obtenidas por este concepto (menor servicio de deuda en pesos). Sin embargo, durante 2004 y 2005 las concesionarias que disponían de este mecanismo optaron por renunciar a él.

Además de las anteriores garantías, se han implementado mecanismos que reducen el riesgo derivado de la incertidumbre en la demanda. Por una parte, durante 2002 se ofreció a las concesionarias suscribir, a través de un convenio complementario al contrato, el Mecanismo de Distribución de Ingresos; y, por otra, la mayoría de los proyectos licitados en los últimos años se han adjudicado utilizando el mecanismo del Menor Valor Presente de los Ingresos de la Concesión⁹. Ambos mecanismos no son exactamente iguales, pero en lo fundamental operan sobre el plazo de la concesión, de modo que ésta expira cuando el concesionario alcanza un determinado valor presente de los ingresos¹⁰.

Para analizar la exposición fiscal producto de los IMG se puede partir por establecer el límite superior para las obligaciones del Fisco, asociadas a dichas garantías y que corresponde a lo que el Estado tendría que pagar de no haber tráfico alguno en las vías que poseen dicha garantía, lo que se detalla en el Cuadro III.3.1.

9. "Licitación de Carreteras en Chile", E. Engel , R. Fisher y A. Galetovic. 1996.

10. Ver Recuadro II.3.1 Informe de Pasivos Contingentes, noviembre 2008, disponible en www.dipres.cl

Cuadro III.3.1
Exposiciones Máximas por Ingresos Mínimos Garantizados
(en millones de pesos 2009)

NOMBRE DEL PROYECTO	Suma	Valor Presente	Como % del PIB en Valor Presente
Caminos Transversales			
Túnel El Melón	28.900	24.273	0,03%
Camino Santiago-Colina-Los Andes	181.566	126.786	0,16%
Camino de la Madera	8.352	7.287	0,01%
Acceso Norte a Concepción	156.369	112.720	0,14%
Camino Nogales Puchuncaví	11.366	9.308	0,01%
Autopista Santiago-San Antonio	167.175	131.110	0,17%
Acceso Vial Aeropuerto AMB			
Interconexión Vial Santiago-Valparaíso-Viña del Mar			
Red Vial Litoral Central	154.356	103.485	0,13%
Variante Melipilla	26.733	18.423	0,02%
Ruta Interportuaria Talcahuano-Penco	13.598	9.309	0,01%
Ruta 160	234.984	143.518	0,18%
Camino Internacional Ruta 60Ch.			
Ruta 5			
Ruta 5 Tramo Los Vilos-La Serena	151.229	114.104	0,14%
Ruta 5 Tramo Santiago-Los Vilos	493.345	379.632	0,48%
Ruta 5 Tramo Santiago-Talca y Acceso Sur	931.610	652.625	0,83%
Ruta 5 Tramo Talca-Chillán	214.221	185.389	0,23%
Ruta 5 Tramo Chillán-Collipulli	188.442	141.652	0,18%
Ruta 5 Tramo Collipulli-Temuco	261.149	188.713	0,24%
Ruta 5 Tramo Temuco-Río Bueno	152.301	110.132	0,14%
Ruta 5 Tramo Río Bueno-Puerto Montt	118.371	85.573	0,11%
Ruta 5 Tramo Vallenar-Caldera	289.499	171.135	0,22%
Aeropuertos			
Aeropuerto Internacional de Santiago AMB	19.890	17.615	0,02%
Aeropuerto Carriel Sur de Concepción	19.438	16.195	0,02%
Aeropuerto El Tepual-Puerto Montt			
Aeropuerto EL Loa-Calama	537	516	0,00%
Aeropuerto La Florida-La Serena			
Aeropuerto Diego Aracena-Iquique			
Aeropuerto Cerro Moreno-Antofagasta	1.211	1.164	0,00%
Aeropuerto Carlos Ibáñez del Campo-P. Arenas	1.139	1.095	0,00%
Aeropuerto Regional de Atacama-Copiapó			
Aeropuerto Chacalluta-Arica	11.484	8.940	0,01%
Concesiones Urbanas			
Sistema Norte-Sur			
Sistema Oriente-Poniente	521.432	368.666	0,47%
Sistema Américo Vespucio Sur			
Sistema Américo Vespucio Norponiente			
Acceso Nororiental a Santiago	267.934	160.764	0,20%
Variante El Salto-Kennedy			
Conexión Vial Suiza-Las Rejas			
Concesiones Penitenciarias			
Grupo 1 de Cárceles (Alto Hospicio, La Serena, Rancagua)			
Grupo 3 de Cárceles (Santiago, Valdivia, Puerto Montt)			
Concesiones de Infraestructura Pública			
Centro de Justicia de Santiago			
Plaza de la Ciudadanía			
Estadio Techado Parque O'Higgins			
Estación de Intercambio Modal de La Cisterna			
Puerto Terrestre de Los Andes			
Embalse Convento Viejo			
TOTAL	4.626.632	3.290.128	4,16%

Nota: Los proyectos que no presentan valores, no contemplan IMG en sus respectivos contratos.

Fuente: Dirección de Presupuestos

La exposición máxima agregada por IMG en valor presente es de 4,16% del PIB proyectado para 2009; mientras que en 2008 se reportó una exposición máxima de 3,7% del PIB 2008. El incremento de dicho valor para este año se explica fundamentalmente por dos efectos.

El primero es que los IMG están especificados en unidades de fomento y, por tanto, la inflación de 2008 actúa en contra de la disminución de stock de IMG de las concesiones adjudicadas con anterioridad a dicho año. El segundo efecto es un incremento en el stock de garantía debido a la incorporación en la cartera de concesiones de la Ruta 5 Tramo Vallenar-Caldera, adjudicada durante el presente año y en cuyo contrato se han considerado IMG cuyo valor presente asciende a 0,2% del PIB 2009. En el anexo VII.1 se presenta un cuadro con los proyectos de concesión adjudicados a la fecha.

Para tener una medida más precisa del compromiso esperado del Fisco producto de estas garantías, se entrega a continuación un valor estimado de los pagos que deberá realizar. Esta estimación se realizó utilizando un modelo desarrollado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y el Banco Mundial, como parte de una asistencia técnica para el tratamiento de los pasivos contingentes del sistema concesiones de infraestructura¹¹.

El modelo utilizado está constituido por dos elementos principales:

- Una representación de las condiciones contractuales que determinan la cantidad de cualquier pago previsto en las distintas garantías.
- Un modelo estocástico de los ingresos por tráfico utilizado para realizar las proyecciones. Este modelo comienza con los niveles de ingresos por tráfico reales de 2008 y hace supuestos acerca de cómo estos evolucionarán, las tasas esperadas de crecimiento y volatilidad de los ingresos y las correlaciones entre los ingresos correspondientes a distintas carreteras.

Ambos elementos se combinan en una Simulación de Montecarlo, que permite obtener estimaciones de las distribuciones de probabilidad de los pagos futuros a partir de las cuales pueden derivarse los valores esperados y otras medidas. Es importante señalar que los resultados son aproximados, porque para aplicar este modelo es necesario realizar algunas simplificaciones en la modelación de los contratos.

Con esta combinación se obtiene la estimación de las distribuciones de probabilidad de los pagos que hará y recibirá el Estado, incluyendo el valor esperado de ellos. Sin embargo, este no es el valor de las garantías visto como un activo o pasivo negociable, sino que corresponde a lo que el Estado podría esperar pagar en el futuro.

Para valorar estas garantías se considera que constituyen un derivado, en el sentido que su valor depende del valor de la variable o variables subyacentes (el ingreso por tráfico). Si la variable subyacente fuera títulos negociables (tales como acciones de una empresa), el problema de la valoración sería más simple. Pero como el ingreso por tráfico no es un activo negociable, la valoración es conceptualmente más compleja y también menos precisa. Para obtener un valor, se toma en cuenta la cronología de los pagos esperados y su riesgo. La dificultad de la valoración radica en cómo tomar en cuenta dicha cronología y riesgo, para lo que usualmente se usa una tasa de descuento ajustada por riesgo. Con todo, no hay manera simple de determinar el ajuste apropiado.

11. El modelo se describe en detalle en el Informe de Pasivos Contingentes 2007, disponible en www.dipres.cl.

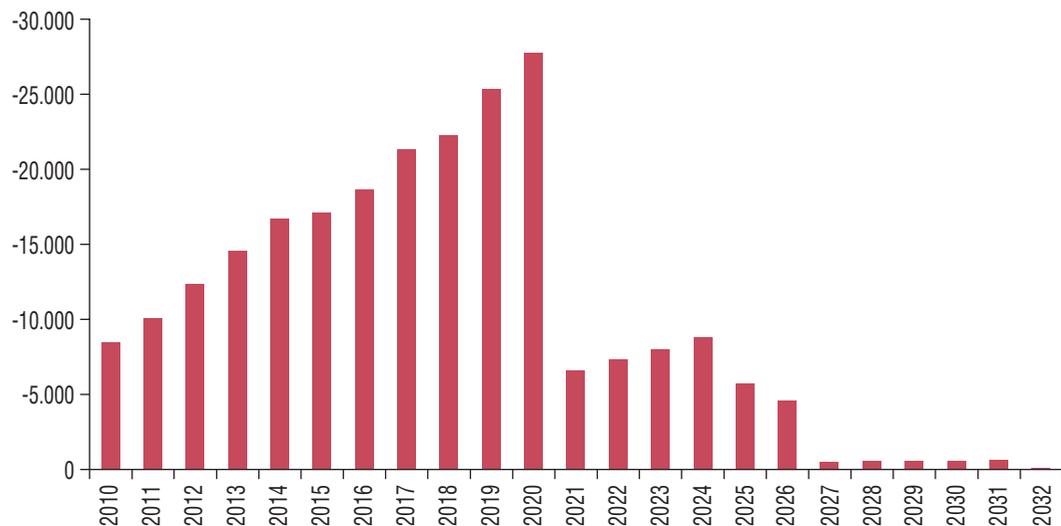
Para soslayar esta dificultad se simulan flujos de caja ajustados por riesgo, en vez de flujos de caja reales. Esto se hace simulando ingresos por tráfico ajustados por riesgo y calculando los pagos que se harían dados estos ingresos ajustados por riesgo. Luego se descuentan los pagos resultantes a la tasa libre de riesgo, para incorporar el valor temporal del dinero y obtener así un valor para las garantías .

En términos generales, los principales resultados del modelo utilizado son estimaciones de:

- el valor esperado de los pagos que el Fisco hará o recibirá durante cada año, como resultado de las garantías de ingresos por tráfico;
- la variabilidad de los pagos, incluyendo estimaciones de toda la distribución de probabilidad de los pagos como indicadores de una sola cifra, tales como el pago máximo previsto que no deberá ser superado más que, por ejemplo, 5% de las veces y;
- el valor presente de los pagos, teniendo en cuenta su cronología y características del riesgo.

La aplicación de esta metodología arroja los resultados de flujo de caja esperado asociado a las garantías de ingreso mínimo, para todo el sistema de concesiones que se muestran en el Gráfico III.3.2, donde flujo negativo significa un gasto para el Fisco.

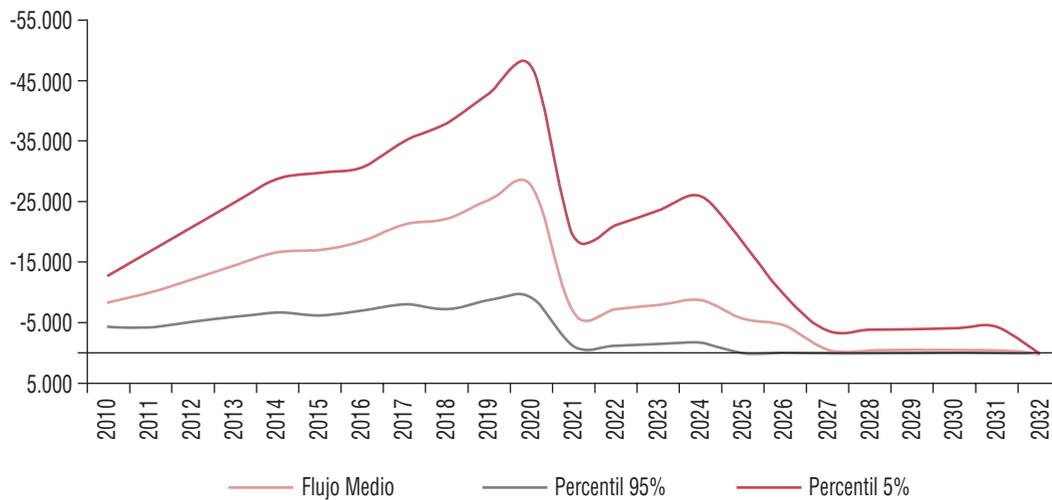
Gráfico III.3.1
Flujo Anual Estimado por Garantías en el Sistema de Concesiones
(en millones de pesos 2009)



Fuente: Dirección de Presupuestos.

Se aprecia un aumento en el gasto estimado por IMG en forma persistente hasta 2020. La mejora que se produce posteriormente es producto de la expiración del contrato de concesión de la Ruta 5 Tramo Santiago-Los Vilos. Para tener una idea del riesgo involucrado en dichos pagos, en el Gráfico III.3.3 se presenta resumida la distribución de probabilidad de los flujos para los próximos 20 años. La línea superior indica el percentil 5 de la distribución (que puede interpretarse como que la probabilidad de un pago mayor que el valor indicado es de 5%); y la línea inferior, el percentil 95.

Gráfico III.3.2
Percentiles 5 y 95 y Media de la Distribución de Probabilidad
Estimada de los Flujos Anuales 2009-2028
 (en millones de pesos 2009)



Fuente: Dirección de Presupuestos.

Hasta ahora se han presentado las estimaciones de gasto máximo posible, así como información parcial respecto de su distribución de probabilidad. En el Cuadro III.3.4 se muestra el valor presente esperado de las garantías de ingreso mínimo, neto de los acuerdos de coparticipación de ingresos (pagos esperados del concesionario al Fisco, en caso de que los ingresos superen un cierto umbral establecido en los contratos), desagregadas por cada proyecto.

Cuadro III.3.2
Pasivo Contingente Neto del Sistema de Concesiones Asociado
a los Ingresos Mínimos Garantizados
(valor presente en millones de pesos 2009)

NOMBRE DEL PROYECTO	IMG Neto	IMG Neto como % del PIB	Participación IMG Neto Total
Caminos Transversales	29.915	0,04%	16,49%
Túnel El Melón	-14	0,00%	-0,01%
Camino Santiago-Colina-Los Andes	28	0,00%	0,02%
Camino de la Madera	-543	0,00%	-0,30%
Acceso Norte a Concepción	2	0,00%	0,00%
Camino Nogales Puchuncaví	0	0,00%	0,00%
Autopista Santiago-San Antonio	4	0,00%	0,00%
Acceso Vial Aeropuerto AMB			
Interconexión Vial Santiago-Valparaíso-Viña del Mar			
Red Vial Litoral Central	22.222	0,03%	12,25%
Variante Melipilla	6.896	0,01%	3,80%
Ruta Interportuaria Talcahuano-Penco	0	0,00%	0,00%
Ruta 160	1.320	0,00%	0,73%
Camino Internacional Ruta 60Ch.			
Ruta 5	135.021	0,17%	74,43%
Ruta 5 Tramo Los Vilos-La Serena	50	0,00%	0,03%
Ruta 5 Tramo Santiago-Los Vilos	113.261	0,14%	62,43%
Ruta 5 Tramo Santiago-Talca y Acceso Sur	12.746	0,02%	7,03%
Ruta 5 Tramo Talca-Chillán	8.944	0,01%	4,93%
Ruta 5 Tramo Chillán-Collipulli	7	0,00%	0,00%
Ruta 5 Tramo Collipulli-Temuco	13	0,00%	0,01%
Ruta 5 Tramo Temuco-Río Bueno	1	0,00%	0,00%
Ruta 5 Tramo Río Bueno-Puerto Montt	1	0,00%	0,00%
Aeropuertos	14.030	0,02%	7,73%
Aeropuerto Internacional de Santiago AMB	3.630	0,01%	2,00%
Aeropuerto Carriel Sur de Concepción	7.842	0,01%	4,32%
Aeropuerto El Tepual-Puerto Montt			
Aeropuerto EL Loa-Calama	0	0,00%	0,00%
Aeropuerto La Florida-La Serena			
Aeropuerto Diego Aracena-Iquique			
Aeropuerto Cerro Moreno-Antofagasta	0	0,00%	0,00%
Aeropuerto Carlos Ibáñez del Campo-Punta Arenas	0	0,00%	0,00%
Aeropuerto Regional de Atacama-Copiapó			
Aeropuerto Chacalluta-Arica	2.557	0,00%	1,41%
Concesiones Urbanas	2.450	0,00%	1,35%
Sistema Norte-Sur			
Sistema Oriente-Poniente	-368	0,00%	-0,20%
Sistema Américo Vespucio Sur			
Sistema Américo Vespucio Norponiente			
Acceso Nororiente a Santiago	2.818	0,00%	1,55%
Variante El Salto-Kennedy			
Conexión Vial Suiza-Las Rejas			
Concesiones Penitenciarias			
Grupo 1 de Cárceles (Alto Hospicio, La Serena, Rancagua)			
Grupo 3 de Cárceles (Santiago, Valdivia, Puerto Montt)			
Concesiones de Infraestructura Pública			
Centro de Justicia de Santiago			
Plaza de la Ciudadanía			
Estadio Techado Parque O'Higgins			
Estación de Intercambio Modal de La Cisterna			
Puerto Terrestre de Los Andes			
Embalse Convento Viejo			
TOTAL	181.415	0,23%	100,00%

Fuente: Dirección de Presupuestos

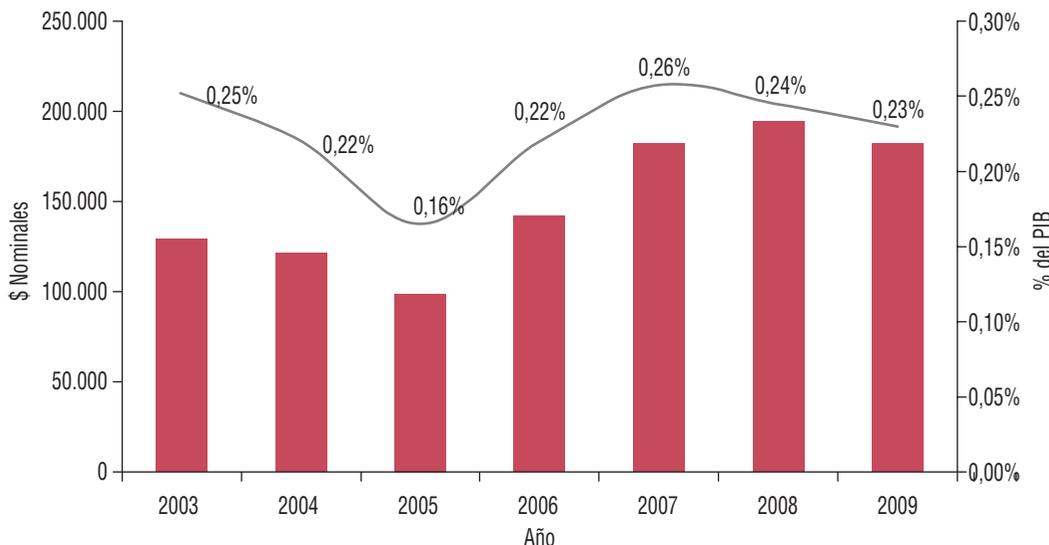
Nota: Los proyectos que no presentan valores no contemplan IMG en sus respectivos contratos.

Se concluye que el valor presente de los pagos esperados asociados a los ingresos mínimos garantizados del sistema de concesiones corresponde a aproximadamente 0,23% del PIB de 2009, bastante menor que la exposición máxima de 4,16% del PIB antes señalada. También hay que notar que sólo dos proyectos contribuyen con cerca del 75% del total del compromiso contingente del Fisco en análisis: las concesiones de la Ruta 5 Tramo Santiago-Los Vilos y la Red Vial del Litoral Central.

Si bien los proyectos que han tenido activación de pagos de IMG (en particular, Ruta 5 Santiago-Los Vilos y Ruta 5 Talca-Chillán) aumentaron sus ingresos en los últimos años, han tenido tasas de crecimiento insuficientes para equiparar la tasa de crecimiento de los IMG. Más aún considerando que los ingresos ya vienen por debajo de los IMG por un período de varios años.

La evolución del valor presente de todas las garantías de ingresos mínimos del sistema de concesiones desde 2003 hasta 2009 se presenta en el Gráfico III.3.5¹².

Gráfico III.3.3
Evolución del Pasivo Contingente Neto Estimado del Sistema de
Concesiones asociado a los IMG
 (en millones pesos de cada año y como % el PIB de cada año)



Fuente: Dirección de Presupuestos.

El valor presente de las garantías se grafica en pesos nominales, y para comparar su impacto en la exposición del Fisco se muestran como porcentaje del PIB de cada año.

El valor total de las garantías es 14% mayor en 2009 que en 2003 y la exposición asociada a ellas y medida como porcentaje del PIB es 9% menor en la actualidad.

Adicionalmente, se calcula en menos de 1% la probabilidad que el valor presente total¹³ de las garantías supere el 0,5% del PIB de 2009. Estimando ese mismo valor, pero considerando que el PIB creciera a una tasa de 2,3% anual (la mitad del crecimiento de tendencia estimado en la actualidad), el valor presente de todas las garantías de ingreso mínimo sería aproximadamente 0,4% del PIB de 2009.

12. Este pasivo contingente se estimó por primera vez en 2003 y fue reportado en el Informe de Finanzas Públicas 2004.

13. Es decir, considerando todos los proyectos.

Los pagos efectivos realizados durante el presente año por concepto de Ingresos Mínimos Garantizados corresponden a UF403.914. El detalle de esta información se muestra en el cuadro siguiente.

Cuadro III.3.3
Pagos Efectivos por IMG
(unidades de fomento)

Concesión	Monto
Ruta 5 Tramo Santiago-Los Vilos	321.689
Ruta 5 Tramo Talca-Chillán	41.217
Red Vial del Litoral Central	41.008
TOTAL	403.914

Fuente: Coordinación de Concesiones de Obras Públicas.

III.4 Garantía Estatal a los Depósitos

La Ley General de Bancos¹⁴ establece que el Estado garantiza 90% de los depósitos y captaciones a plazo mantenidos por personas naturales en bancos e instituciones financieras¹⁵. La garantía tiene un tope máximo a pagar de UF 108 per cápita, considerando el sistema financiero consolidado. La normativa señala además que las personas que tengan más de UF108 depositados en el total del sistema financiero y hagan efectiva la garantía deberán renunciar al saldo; si rechazan el pago de la garantía, conservarán sus derechos para hacerlos valer en el convenio o en la liquidación que haya declarado la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF).

En conjunto con la SBIF, se desarrolló un modelo de estimación de la exposición fiscal máxima involucrada en esta garantía. Este modelo, básicamente combina los datos del sistema bancario que posee la SBIF con supuestos sobre el comportamiento de las personas y algunas simplificaciones necesarias para factibilizar la estimación. Los principales establecen que:

- Se considera al sistema financiero como si fuera una sola institución.
- Se estima que en promedio existen 1,49 cuentas de ahorro por persona.
- Se estima que existen 2,6 depósitos a plazo por cliente.

En el cuadro siguiente se muestran los resultados obtenidos:

Cuadro III.4.1
Incidencia de la Garantía en el PIB a Junio de 2009
(en UF)

Bancos y CAC	Saldo de Depósitos y Captaciones a Plazo			Máxima Exposición	Estimación		
	Total	Personas Jurídicas	Personas Naturales		% PIB	Monto Racional	% PIB
Depósitos a Plazo	1.983.639.036	1.727.325.863	256.313.173	47.168.002	1,20%	17.669.193	0,50%
Ahorro a Plazo con Giro Diferido	98.690.069	269.106	98.420.963	58.601.532	1,50%	49.314.674	1,30%
Total	2.082.329.105	1.727.594.969	354.734.136	105.769.534	2,80%	66.983.867	1,80%

Fuente: SBIF.

Se observa que la exposición fiscal máxima asociada a la garantía estatal a los depósitos, estimada a junio de 2009, corresponde a 2,8% del PIB 2009. Esta situación se daría si todas las personas naturales quisieran cobrar su garantía. Sin embargo, dado que la normativa dice que quien cobre la garantía debe renunciar a su saldo, se consideró un escenario más realista donde todas aquellas personas que tienen menos de UF120 harían efectiva la garantía; el 25% de las personas que tengan entre UF120 y UF500 harían efectiva su garantía, y ninguna persona que tenga más de UF500 cobraría la garantía. Este supuesto le da mayor racionalidad a la estimación e integrándolo al modelo arroja una exposición de 1,8% del PIB.

De todos modos, este monto es una cota superior, pues al considerar el sistema financiero consolidado implica que su ocurrencia se ve condicionada a la quiebra de todos los bancos de la plaza. Hay que tener en cuenta que desde la promulgación de la Ley General de Bancos, en 1986, el país no se ha visto enfrentado ante situaciones de crisis financieras severas.

14. La garantía estatal a los depósitos se establece en los artículos 144 al 153 de la Ley General de Bancos.

15. Según el artículo 87 de la Ley General de Cooperativas, las cooperativas de ahorro y crédito cuyo patrimonio exceda las UF400.000 quedarán sujetas a las disposiciones de la LGB, en lo que sea compatible con su naturaleza, y en especial se le aplicaran las normas de los títulos I y XV.

Como antecedente adicional, de la clasificación de riesgo otorgada en agosto de 2009 para los depósitos a plazo a más de un año de las instituciones financieras presentes en Chile –la que es sistematizada y publicada por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras y que se presenta en el cuadro III.4.2 muestra que la probabilidad de activación de la garantía estatal a los depósitos, incluso en forma parcial, es bastante baja.

Cuadro III.4.2
Clasificación de Riesgo de los Depósitos a Plazo de Más de 1 Año

Institución Financiera	FELLER RATE	FITCH-CHILE	HUMPHREYS
The Royal Bank of Scotland (Chile)	AA+	AA+	
Banco Bice		AA	
Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, Chile		AA+	
Banco do Brasil	A-	A	
Banco de Chile	AAA	AAA	
Banco Corpbanca	AA-	AA-	
Banco de Crédito e Inversiones	AA+	AA	
Banco de la Nación Argentina		BB-	
Banco del Desarrollo	AA-	AA+	
Banco del Estado	AAA	AAA	
Banco Falabella	AA-	AA-	
Banco Internacional	A	A	
Banco Monex	BBB+		BBB+
Banco París	A	A	
Banco Penta	A-		A
Banco Ripley	A-	A	
Banco Santander-Chile	AAA	AAA	
Banco Security	AA-	AA-	
Banco Itaú Chile		AA-	AA-
Deutsche Bank (Chile)	AA+	AA+	
Rabobank Chile (Ex HNS Banco)	AAA	AAA	
HSBC Bank (Chile)	AAA	AAA	
JP Morgan Chase Bank	AAA	AAA	
Scotiabank Sud Americano	AA-	AA+	
The Bank of Tokyo-Mitsubishi UFJ, Ltd.			AAA

Fuente: Elaboración propia con datos disponibles en www.sbif.cl

III.5 Deuda Garantizada de las Empresas Públicas

La Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado (Decreto Ley N°1.263 de 1975) señala que cualquier garantía o aval del Estado otorgado a una empresa pública debe ser autorizado por ley, en concordancia con lo definido en la Constitución Política del país¹⁶. Como consecuencia, ha sido necesario que el Congreso Nacional promulgue leyes que autoricen al Presidente de la República a otorgar garantías estatales a endeudamientos que contraigan las empresas públicas, ya sea a través de la contratación de créditos o de emisión de bonos.

Dado que el Fisco chileno es percibido por los mercados financieros como buen pagador, independientemente de la coyuntura macroeconómica, dichas empresas pueden acceder a operaciones de endeudamiento en condiciones más ventajosas al contar con garantía del Estado, tanto en el mercado internacional como en el nacional. Prueba de dicha percepción del Fisco chileno es que, en medio de la reciente crisis económica mundial, la agencia Moody's subió la calidad crediticia de éste de A2 a A1 y la agencia Standard & Poor's ratificó la calificación A+ en moneda extranjera y AA en el mercado local. Ambas calificaciones se basan principalmente en el sólido marco institucional, la robusta estructura macroeconómica del país y la implementación de políticas fiscales y monetarias anticíclicas.

En la presente sección se detalla la aplicación de las cuatro últimas leyes promulgadas de garantía estatal a empresas públicas y a la Universidad de Chile, ya que son las que aún registran montos de deuda garantizada vigente a junio de 2009: Ley N°18.482, Ley N°19.170, Ley N°19.767 y Ley N°19.847.

III.5.1 Ley N° 18.482 de 1985

III.5.1.1 Descripción

Por medio de esta ley se autoriza al Presidente de la República a otorgar garantía del Estado a las obligaciones provenientes de créditos en moneda extranjera, hasta por un máximo de US\$1.500 millones, o su equivalente en otras monedas, más intereses y comisiones, que las instituciones y empresas del sector público, incluidos Codelco y las entidades a que se refiere el artículo 11 de la Ley N°18.196¹⁷ contraigan o que hayan contraído con instituciones financieras internacionales, instituciones financieras extranjeras o agencias estatales extranjeras.

El estado de utilización de la garantía otorgada por medio de esta ley se observa en el siguiente cuadro.

16. En la Constitución Política se definen como materias de ley todas aquellas que autoricen la celebración de cualquier clase de operaciones que puedan comprometer en forma directa o indirecta el crédito o la responsabilidad financiera del Estado.

17. Se refiere a las empresas del Estado y todas aquellas en las que el Estado, sus instituciones o empresas tengan aporte de capital igual o superior al 50%.

Cuadro III.5.1.1 Uso de Garantías Ley N° 18.482

Identificación Préstamo	Proyecto	Monto del Decreto de Autorización en Moneda de Origen						
		Moneda	Monto	1986-1990	1991-1992	1993-1995	1996-1999	2000-2002
		1.500.000.000						
Empresas Sanitarias								
BIRF N° 2652- Esva	Agua Pot. / Alc. Valparaíso	US\$	6.000.000	6.000.000				
BIRF N° 2651- Emos	Agua Pot. / Alc. Santiago	US\$	60.000.000	60.000.000				
BIRF N° 3331- Esva	Agua Pot. / Alc. Valparaíso	US\$	50.000.000		50.000.000			
OECF N° CH-P2- Esva	Agua Pot. / Alc. Valparaíso	US\$	34.256.250		34.256.250			
Empresas Sector Eléctrico								
BID N° 193- Endesa	Central Canutilar	US\$	113.300.000	113.300.000				
BID N° 192- Chilectra	Central Alfafal	US\$	114.600.000	114.600.000				
Marubeni, Japón- Endesa	Sistema Int. Norte Grande	US\$	35.000.000	35.000.000				
BID N° 218- Pehuenche	Central Pehuenche	US\$	319.300.000	319.300.000				
BIRF N° 2832- Corfo (Central Pehuenche)	Central Pehuenche	US\$	95.000.000	95.000.000				
BIRF N° 2833- Endesa	Alto Jahuel - Polpaico	US\$	21.500.000	21.500.000				
Eximbank- Pehuenche	Central Pehuenche	US\$	120.600.000	120.600.000				
Otras Empresas								
Varias- CAP	Garantía a saldos deudas	US\$	114.500.000	114.500.000				
Varias- Enaex	Garantía a saldos deudas	US\$	7.962.127	7.962.127				
Marine Midland Bank- Conaf	Adq. Equipos Comunicaciones	US\$	1.190.000	1.190.000				
Monto garantizado			1.008.952.127	1.008.952.127	84.256.250	0	0	0
EFE								
OECF N° CH-P3	Rehabilitación Ferrocarriles	US\$	40.075.000		40.075.000			
Monto garantizado			0	0	40.075.000	0	0	0

Fuente: Dirección de Presupuestos.

**Cuadro III.5.1.1
Uso de Garantías Ley N° 18.482
(continuación)**

Identificación Préstamo	Monto del Decreto de Autorización en Moneda de Origen							
	Proyecto	Moneda	Monto	1986-1990	1991-1992	1993-1995	1996-1999	2000-2002
METRO								
Banco Nacional París	Metro Línea 5	US\$	48.556.000			48.556.000		
Banco Nacional París	Metro Línea 5	US\$	2.686.830			2.686.830		
Banco Nacional París	Metro Línea 5	US\$	8.813.161			8.813.161		
Banco Nacional París	Metro Línea 5	US\$	7.816.398			7.816.398		
Banco Nacional París	Metro Línea 5	US\$	16.423.293			16.423.293		
Banco Nacional París	Metro Línea 5	US\$	4.727.116			4.727.116		
Banco Nacional París	Metro Línea 5	US\$	1.282.582			1.282.582		
Banco Nacional París	Metro Línea 5	US\$	226.338			226.338		
Banco Nacional París	Metro Línea 5	US\$	20.360.567			20.360.567		
Banco Nacional París	Metro Línea 5	US\$	1.434.831			1.434.831		
Banco Nacional París	Metro Línea 5	US\$	547.801			547.801		
Banco Bilbao Vizcaya	Metro Línea 5	US\$	385.000			385.000		
Banco Bilbao Vizcaya	Metro Línea 5	US\$	2.500.000			2.500.000		
Banco Nacional París	Metro Línea 5	US\$	355.428			355.428		
Banco Nacional París	Metro Línea 5	US\$	1.421.714			1.421.714		
Banco Bilbao Vizcaya	Metro Línea 5	US\$	803.085			803.085		
Banco Bilbao Vizcaya	Metro Línea 5	US\$	141.721			141.721		
Banco Nacional París	Metro Línea 1	US\$	1.392.016			1.392.016		
Banco Nacional París	Metro Línea 1	US\$	7.888.093			7.888.093		
Banco Nacional París	Metro Línea 5	US\$	4.825.297			4.825.297		
Banco Nacional París	Metro Línea 5	US\$	1.248.328				1.248.328	
Banco Nacional París	Metro Línea 5	US\$	36.360.801				36.360.801	
Banco Nacional París	Metro Línea 5	US\$	9.090.200				9.090.200	
Banco Nacional París	Metro Línea 5	US\$	2.612.930				2.612.930	
Banco Nacional París	Metro Línea 5	US\$	68.000.000				68.000.000	
Banco Nacional París	Metro Líneas 1 y 5	US\$	17.000.000				17.000.000	
BNP Paribas	Extensiones de Líneas 1 y 5	US\$	99.825.093					99.825.093
Emisión de Bonos-Serie A y B	Nuevas Líneas 4 y 4A	UF	6.300.000					167.095.631
Emisión de Bonos-Serie C	Nuevas Líneas 4 y 4A	UF	4.000.000					98.838.122
Monto garantizado			0	0	132.587.271	134.312.259	365.758.846	
Total Monto Garantizado Anual			1.008.952.127	124.331.250	132.587.271	134.312.259	365.758.846	
Total Monto Garantizado Acumulado			1.008.952.127	1.133.283.377	1.265.870.648	1.400.182.907	1.765.941.753	

Fuente: Dirección de Presupuestos.

III.5.1.2 Garantías Vigentes

La deuda contraída con garantías otorgadas por medio de esta Ley se encuentra totalmente amortizada, a excepción de las contraídas por Metro S.A. y que se describen a continuación:

A través del DS N°1.294 de 1998 del Ministerio de Hacienda, se renovó la garantía del Estado otorgada a las operaciones de crédito contratadas por Metro S.A., con un grupo de bancos encabezados por el Banco Nacional de París, hasta por la suma total de US\$90 millones más los reajustes, intereses y comisiones que correspondan. Esta cantidad se destinó a financiar la reestructuración de las deudas de Metro S.A. con el Banco Nacional de París.

Mediante las Leyes N°19.702 y N°19.744 (Leyes de Presupuesto del Sector Público para 2001 y 2002, respectivamente) se estipuló que “*se entenderán renovadas las garantías otorgadas a las deudas actuales de Metro S.A., en el caso en que éstas sean objeto de renegociación o reestructuración, con o sin cambio de acreedor, lo que será determinado por Decreto Supremo del Ministerio de Hacienda*”.

La Ley N°19.702 dispone además que Metro S.A. podrá contratar deuda con garantía estatal por un monto equivalente a aquella parte de los créditos contraídos con garantía estatal y que se encontraran amortizados al 31 de diciembre de 2000 (expresados en dólares de EE.UU. de Norteamérica), para lo cual se entenderá renovada la garantía estatal otorgada.

De esta forma, y sustentados en las citadas leyes, la empresa Metro S.A. emitió bonos con garantía estatal durante 2001 y 2002 para financiar la construcción de las nuevas líneas 4 y 4A.

A continuación se muestra el detalle del stock de deuda con garantía estatal antes descrito, separando el stock en créditos con el stock de bonos.

Cuadro III.5.1.2.1
Stock de Emisiones de Bonos Garantizadas Metro S.A. (Ley N° 18.482)

Serie	Monto Colocación	Monto Nominal Capital	Moneda	Tasa de Interés	Plazo Final	Valor Par	
						30/06/09	30/06/08
A	4.200.000	4.200.000	UF	5,60%	15/07/26	4.306.976	4.436.185
B	2.100.000	2.100.000	UF	5,60%	01/11/26	2.119.333	2.182.913
C	4.000.000	4.000.000	UF	5,50%	15/07/27	4.100.087	4.223.089
Total Stock						10.526.396	10.842.188

Fuente: FECU 06-09 Metro S.A.

Cuadro III.5.1.2.2
Stock de Deuda Garantizada Créditos Metro S.A (Ley N° 18.842)

		Monto del Decreto de autorización en moneda de origen		Stock de Deuda al 30-06-2009
		Moneda	Monto	
Banco Nacional de París	Metro Líneas 1 y 5	US\$	68.000.000	3.505.081
Banco Nacional de París	Extensiones de Líneas 2 y 5	US\$	99.825.093	19.148.918
TOTAL				22.653.999

Fuente: Metro S.A.

III.5.2 Ley N°19.170 de 1992

III.5.2.1 Descripción

Autoriza al Presidente de la República a otorgar la garantía del Estado a:

- Los bonos que emita la Empresa de Ferrocarriles del Estado (EFE), expresados en UF, hasta por un monto máximo equivalente en moneda nacional a UF3.000.000. Estos recursos se utilizarán exclusivamente para pagar, novar o extinguir, en cualquier forma, sus obligaciones financieras.
- Los créditos que contraiga o los bonos que emita EFE para financiar los gastos que demande el cumplimiento de su plan de rehabilitación, cualquiera sea la moneda en que éstos se pacten, hasta por un máximo equivalente en moneda nacional a UF4.000.000.

A continuación se presenta la cronología de la utilización de la garantía con base en esta ley:

Cuadro III.5.2.1.1 Utilización Garantías Ley N° 19.170

Identificación Emisión	DE Autorizada Deuda	DS Garantiza Deuda	Destino	Garantía según Ley N°19.170	Monto del Decreto de Autorización (en moneda de origen)		1992-1995	1997-1999	2000-20001
					UF	Monto			
EFE				7.000.000					
Emisión de Bonos-Serie D	392 del 05/05/1993	392 del 05/05/1993	Pago de obligaciones y Plan de Rehabilitación		UF	700.000			
Emisión de Bonos-Serie E	392 del 05/05/1993	392 del 05/05/1993	Pago de obligaciones y Plan de Rehabilitación		UF	700.000			
Emisión de Bonos-Serie F	599 del 23/06/1994	599 del 23/06/1994	Pago de obligaciones y Plan de Rehabilitación		UF	670.000			
Emisión de Bonos-Serie G	1425 del 11/12/1995	1425 del 11/12/1995	Pago de obligaciones y Plan de Rehabilitación		UF	1.280.000			
Emisión de Bonos-Serie H	764 del 08/07/1997	764 del 08/07/1997	Pago de obligaciones y Plan de Rehabilitación		UF	660.000		660.000	
Emisión de Bonos-Serie I	189 del 17/02/1998	189 del 17/02/1998	Plan de Rehabilitación de la Empresa		UF	350.000		350.000	
Emisión de Bonos-Serie J	226 del 09/03/1999	226 del 09/03/1999	Plan de Rehabilitación de la Empresa		UF	340.000		340.000	
Emisión de Bonos-Serie K	300 del 13/03/2000	300 del 13/03/2000	Plan de Rehabilitación de la Empresa		UF	720.000			720.000
Emisión de Bonos-Serie L	416 del 26/04/2001	416 del 26/04/2001	Plan de Rehabilitación de la Empresa		UF	765.000			765.000
Emisión de Bonos-Serie M	1255 del 18/12/2001	1255 del 18/12/2001	Plan de Rehabilitación de la Empresa		UF	815.000			815.000
Monto Garantizado						3.350.000		1.350.000	2.300.000
TOTAL									7.000.000
Saldo de Garantía Libre (UF)									0

Fuente: Dirección de Presupuestos.

III.5.2.2 Garantías Vigentes

Las emisiones de las series H, I, J, K, L y M corresponden a bonos bullet con pago de intereses semestrales, por lo que su valor par se aproxima al capital; el resto de las emisiones contempla amortización de capital e intereses semestrales. Dado esto último, a pesar de que ninguna de las emisiones ha alcanzado su plazo final, algunas han disminuido en forma apreciable su valor par. En el Cuadro III.5.2.2 se expone un detalle de lo descrito.

**Cuadro III.5.2.1
Stock de Deuda Garantizada EFE (Ley N° 19.170)**

Serie	Monto Colocación	Monto Nominal Capital	Moneda	Tasa de Interés	Plazo Final	Valor Par	
						30/06/09	30/06/08
D	700.000	412.500	UF	6,75%	01/08/14	423.881	515.825
E	700.000	0	UF	6,75%	01/10/08	0	35.453
F	670.000	525.341	UF	6,00%	01/10/19	533.050	568.377
G	1.280.000	1.047.273	UF	6,50%	01/01/26	1.080.773	1.143.191
H	660.000	660.000	UF	6,50%	01/10/27	670.473	690.568
I	350.000	350.000	UF	6,80%	01/04/28	355.804	366.478
J	340.000	340.000	UF	6,00%	01/07/29	350.051	360.553
K	720.000	720.000	UF	6,40%	01/09/30	735.043	757.089
L	765.000	765.000	UF	5,50%	01/10/31	775.309	798.568
M	815.000	815.000	UF	6,00%	01/03/31	830.984	855.914
Total Stock						5.755.369	6.092.015

Fuente: FECU 06-09 EFE.

III.5.3 Ley N° 19.767 de 2001

III.5.3.1 Descripción

Por medio de esta ley se autorizó al Presidente de la República a otorgar garantía del Estado a los créditos que contraiga la Universidad de Chile, con el objeto de financiar la construcción del Parque Científico-Tecnológico de dicha Universidad en el sector de Laguna Carén de la Región Metropolitana, hasta por un máximo de US\$20 millones (o su equivalente en otras monedas extranjeras o en moneda nacional).

III.5.3.2 Garantías Vigentes

Con cargo a esta ley se otorgó garantía del Estado al crédito que tomó la Universidad de Chile por un monto de US\$ 20 millones con el Banco de Chile durante 2004, a 20 años plazo y con 5 años de gracia. La primera amortización del crédito se realizó durante el primer semestre del 2009.

**Cuadro III.5.3.2.1
Stock de Deuda Garantizada Créditos Universidad de Chile (Ley N° 19.767)**

Identificación Préstamo	Monto del Decreto de Autorización (en moneda de origen)		Stock de Deuda al 30-06-2009
	Moneda	Monto	
Crédito DS 279 18.03.04	UF	658.267	744.474
TOTAL			744.474

Fuente: Metro S.A.

III.5.4 Ley N° 19.847 de 2002

III.5.4.1 Descripción

Mediante esta ley, se autoriza al Presidente de la República a otorgar garantía del Estado a los créditos que contraigan o a los bonos que emitan las empresas del sector público, hasta por la cantidad de US\$1.500 millones o su equivalente en otras monedas extranjeras o en moneda nacional. Las garantías que otorgue el Estado en conformidad con esta ley se extenderán al capital, reajustes e intereses que devenguen los créditos y los bonos mencionados precedentemente, comisiones, contratos de canje de monedas y demás gastos que irroguen, hasta el pago efectivo de dichas obligaciones.

La Ley N° 19.993 establece que cuando las obligaciones garantizadas por el Estado a la Empresa Nacional de Minería (ENAMI), en virtud de la Ley N° 19.847, sean objeto de pago anticipado o de amortización de capital previo al 31 de diciembre de 2008, los respectivos montos no serán considerados en el cómputo del margen de US\$1.500 millones. La misma disposición anterior será aplicable a los casos de renegociación o reprogramación, sin renovación total o sólo parcial de garantía; por ejemplo, cuando se acuerde la modificación del plazo o de la tasa de interés de la respectiva deuda.

El estado de utilización de la garantía basada en esta ley se observa en el siguiente cuadro:

III.5.4.2 Garantías Vigentes

En relación a esta ley de garantía, a la fecha de este informe se tiene que:

- ENAMI amortizó la totalidad de su deuda garantizada de US\$220 millones, de la siguiente forma: US\$145 millones entre mayo y junio de 2005; y los restantes US\$75 millones, entre septiembre y diciembre de 2005.
- EFE realizó un prepago de la deuda contraída por su filial Merval por US\$85 millones con los Bancos BNP Paribas y Societé Generalé durante septiembre de 2005, liberando espacio de garantía estatal, el que a su vez reutilizó la matriz EFE para la emisión de bonos de la serie T.
- Metro S.A. realizó un prepago del crédito financiero contraído con los bancos por US\$100 millones. Con ello liberó garantía vigente y la reutilizó en garantizar la emisión de nueva deuda derivada de un crédito de UF 9,2 millones, equivalente a US\$100 millones.
- Adicionalmente, Metro S.A. realizó un prepago de un crédito con aval estatal por US\$60 millones durante 2007, liberando garantía que reutilizó en un nuevo crédito por US\$90 millones, que cuenta con garantía del Estado por US\$60 millones.
- Al 30 de junio de 2009 EFE tenía vigente una autorización de garantía estatal por US\$160 millones a un tramo de un crédito total por US\$370 millones contratado por la empresa, de acuerdo a lo dispuesto en el DS (Hacienda) N°1.046 de 2007, modificado por los DS (Hacienda) N°922 y N°1.317, ambos de 2008. De dicho crédito se ha utilizado un total de US\$313 millones y están pendientes de utilización US\$24 millones, que se desembolsarán durante 2010.

De acuerdo a lo anterior, en el marco de esta Ley, solo Metro S.A. y EFE mantienen un stock de deuda garantizada vigente, el que se muestra en los cuadros siguientes.

Cuadro III.5.4.2.1
Stock de Deuda Garantizada EFE (Ley N° 19.847)

Serie	Monto	Monto	Moneda	Tasa de Interés	Plazo Final	Valor Par	
	Colocación	Nominal Capital				30/06/09	30/06/08
N	2.000.000	2.000.000	UF	5,70%	01/03/33	2.037.300	2.098.419
O	1.860.000	1.860.000	UF	5,70%	01/08/33	1.903.462	1.960.358
P	2.400.000	2.400.000	UF	5,70%	01/01/34	2.467.452	2.541.476
Q	2.750.000	2.750.000	UF	5,70%	01/04/34	2.788.377	2.872.028
R	3.500.000	3.500.000	UF	5,20%	01/01/35	3.589.847	3.697.542
S	2.600.000	2.600.000	UF	4,00%	01/04/35	2.625.619	2.704.387
T	2.400.000	2.400.000	UF	4,00%	01/01/36	2.452.232	2.525.834
Total Stock						17.864.288	18.400.044

Fuente: FECU 06-09 EFE.

**Cuadro III.5.4.2.2
Stock de Emisiones de Bonos Garantizadas Metro S.A. (Ley N° 19.847)**

Serie	Monto Colocación	Monto Nominal Capital	Moneda	Tasa de Interés	Plazo Final	Valor Par	
						30/06/09	30/06/08
D	4.000.000	4.000.000	UF	5,50%	15/07/28	4.100.087	4.223.089
E	2.800.000	2.800.000	UF	5,50%	15/05/29	2.819.414	2.903.997
F	1.900.000	1.900.000	UF	5,50%	15/07/29	1.947.541	2.005.967
G	2.800.000	2.800.000	UF	4,50%	15/09/30	2.836.692	2.921.793
Total Stock						11.703.734	12.054.846

Fuente: FECU 06-09 Metro

**Cuadro III.5.4.2.3
Stock de Deuda Garantizada Créditos Metro S.A. (Ley N° 19.847)**

Identificación Préstamo	Monto del Decreto de Autorización (en moneda de origen)		Stock de Deuda al 30-06-2009
	Moneda	Monto	
Crédito DS 1.176 31.12.02	US\$	340.000.000	293.873.327
Crédito DS 940 09.07.07	US\$	60.000.000	60.000.000
Crédito DS1.775 31.12.02	US\$	50.000.000	44.117.647
Crédito DS 1.568 07.05.03	US\$	100.000.000	100.000.000
TOTAL			497.990.974

Fuente: Metro S.A.

III.5.5 Resumen

El total de la deuda garantizada por el Estado al primer semestre de 2009 es el siguiente:

**Cuadro III.5.5.1
Deuda Garantizada por Ley**

Ley N°	Estado para Otorgamiento	Monto Autorizado para Garantizar Ley	Moneda	Stock Deuda Garantizada Vigente	Stock Deuda Garantizada Vigente en MM\$ 2008
18.482	Agotada	1.500.000.000	US\$	439.138.120	232.335
19.170	Agotada	7.000.000	UF	5.755.369	120.477
19.847	Parcial	1.500.000.000	US\$	1.667.870.181	882.420
19.767	Agotada	20.000.000	US\$	29.455.623	15.584
TOTAL					1.250.816 *
Total como % del PIB 2009					1,58%

(*) Paridad UF: \$20.933; US\$: \$529

Fuente: Dirección de Presupuestos

Como es posible apreciar en el cuadro anterior, el stock total de garantías otorgadas a las empresas públicas y a la Universidad de Chile es de 1,58 % del PIB. Este monto es referencial y entrega el valor par del compromiso fiscal por este concepto; sin embargo, el riesgo es mucho menor, pues el perfil de pagos es diferido en el tiempo.

En el siguiente cuadro se muestra que Metro S.A. y EFE son las dos empresas públicas que agrupan casi la totalidad de las garantías vigentes.

Cuadro III.5.5.2 Deuda Garantizada por Empresa o Institución

Ley	Empresa / Institución	Tipo Deuda	Moneda	Stock Deuda Garantizada Vigente		Sobre el Total Garantizado
				Moneda Original	MM\$	
18.482	Metro	Créditos	US\$	22.653.999	11.986	0,96%
	Metro	Bonos	UF	10.526.396	220.349	17,62%
19.170	EFE	Bonos	UF	5.755.369	120.477	9,63%
19.847	Metro	Bonos	UF	11.703.734	244.994	19,59%
	Metro	Créditos	US\$	497.990.974	263.472	21,06%
	EFE	Bonos	UF	17.864.288	373.953	29,90%
	Enami	Créditos	US\$	0	0	0,00%
19.767	Universidad de Chile	Créditos	US\$	29.455.623	15.584	1,25%
				TOTAL MM\$	1.250.816	100%

Fuente: Dirección de Presupuestos.

III.6 Garantía al Financiamiento de Estudios Superiores

En junio de 2005 se promulgó la Ley N° 20.027 que crea el Sistema de Créditos con Garantía Estatal para Estudios Superiores, así como la institución que lo administra (la Comisión Ingres). En este cuerpo legal se establecen las normas y características en las que el Estado, por medio del Fisco, garantizará el 90% del capital más intereses de los créditos destinados a financiar estudios de educación superior.

Los principales atributos y características de este sistema son:

- Facilita la intermediación de recursos desde el mercado del crédito hacia los alumnos de mérito académico que estudian en instituciones de educación superior (IES) – universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica–, reconocidas oficialmente por el Estado y debidamente acreditadas en cuanto a su calidad.
- Da garantía a los créditos para estudiantes sin necesidad de que éstos recurran a avales.
- La garantía por deserción académica a los créditos se comparte entre el Estado y las propias instituciones de educación superior en que se matriculan los estudiantes. Así, la garantía por deserción académica entregada por las IES cubrirá 90%, 70% y 60% del crédito otorgado a alumnos de primer, segundo y tercer año en adelante, respectivamente. Cuando esta garantía sea menor a 90%, le corresponde al Fisco complementar la diferencia.
- Establece condiciones que permitan la devolución de los recursos prestados en concordancia con los ingresos futuros del estudiante, vía mandato especial e irrevocable, facultando la deducción de sus remuneraciones para el pago de las cuotas del crédito. Adicionalmente, la Tesorería General de la República está facultada para retener la devolución de impuestos a la renta en caso de cuotas impagas, renunciando el estudiante al secreto tributario.
- Existe el marco legal para que en régimen el sistema pueda financiarse mediante la securitización de los créditos otorgados (Recuadro III.6.3).

A continuación se presenta un resumen de la evolución del sistema desde su entrada en funcionamiento a la fecha, en términos de los beneficiarios, créditos cursados y de los montos comprometidos:

Cuadro III.6.1 Evolución de Garantía al Sistema de Financiamiento para Estudios Superiores

Año	Categoría	Número de Créditos Usados	Monto de Créditos Cursados (UF)	Número de Créditos Comprados	Monto de Créditos Comprados por el Fisco (UF)	Valor Pagado por Créditos Comprados	
						Incluida Recarga (UF)	Monto Garantizado por el Fisco (UF)
2006	Licitados 2006	21.327	1.346.949	3.882	257.251	368.342	1.089.699
2007	Renovados 2006	19.423	1.122.132	3.513	153.809	254.449	968.323
	Licitados 2007	35.035	1.750.496	5.365	280.381	322.268	1.470.115
2008	Renovados 2006	17.115	626.518	3.099	134.643	222.595	491.875
	Renovados 2007	31.245	1.173.244	4.334	225.361	259.382	947.882
2009	Licitados 2008	42.696	2.548.964	11.122	658.641	800.675	1.890.323
	Renovados 2006	13.895	567.465	1.585	121.952	201.372	445.513
	Renovados 2007	26.645	1.049.438	3.412	201.580	231.968	847.858
	Renovados 2008	37.915	2.349.789	9.229	607.175	737.725	1.742.614
	Licitados 2009	72.077	4.169.870	49.112	2.842.150	4.226.540	1.327.720
Totales		317.373	16.704.865	94.653	5.482.944	7.625.314	11.221.921

Fuente: Comisión Ingresas.

Año a año, la Comisión Ingresas licita las carteras de créditos en el sistema financiero, donde el factor de licitación es el porcentaje de la cartera que será vendida al Estado y el valor de la recarga con la que se venderá. Si bien la administración de los créditos siempre permanece en la institución financiera, los créditos pueden ser activos tanto de ésta como del Estado.

Respecto de la activación de esta garantía estatal a los créditos en propiedad de las instituciones financieras, ésta se hará efectiva en aquellos casos en que el beneficiario del crédito, egresado de la carrera, deje de cumplir con la obligación de pago del mismo.

Por otra parte, desde que se declare el evento de deserción académica se harán exigibles las obligaciones del estudiante y en caso de no pago de éste, la consiguiente activación de la garantía de la institución de educación superior y del Estado.

Si bien el sistema opera sólo desde 2006, en el Cuadro III.6.2 es posible apreciar los primeros datos del comportamiento de las garantías del sistema. No obstante, debido a la heterogeneidad del cobro y declaración de no pago de las Instituciones Financieras administradoras, aún no se cuenta con datos precisos respecto a la siniestralidad. De hecho, para 2008 se estimaba que se pagarían \$135 millones y dado que ningún banco solicitó pago de garantías, no se presentó ningún gasto por este concepto. A la fecha, para 2009 sólo un banco ha solicitado pago de garantías y por un monto aproximado de \$18 millones, por lo que se cree que el pago efectivo será menor a lo estimado.

Cuadro III.6.2 Evolución de la Activación de Garantías (en millones de pesos nominales)

Categoría de Garantía	2008	2009	2010
		Presupuesto	Estimado
Desertores	0	1279	1.872
Cesantía	0	67	25
Egresados	0	1063	722

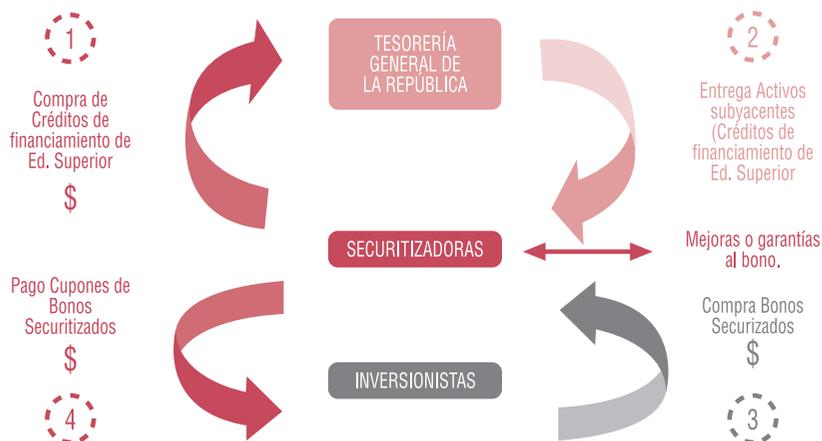
Fuente: Dirección de Presupuestos.

La exposición máxima actual alcanza a UF11.221.921 (aproximadamente 0,29% del PIB 2009). En el Proyecto de Ley de Presupuestos de 2010 el monto máximo de garantía estatal que se autoriza a otorgar es de \$238.940 millones. Dicho monto debiera seguir aumentando en la medida que los alumnos que acceden al sistema avancen en sus carreras y otros nuevos se incorporen.

Recuadro III.6.1: Proceso de Securitización

Descripción del proceso de securitización.

La securitización es una operación donde un ente independiente, llamado sociedad securitizadora, adquiere los créditos/activos del originador; con ellos crea un pool de activos a los que introduce garantías y, finalmente, emite un título de deuda como respaldo.



Para que una securitización sea exitosa deben cumplirse las siguientes condiciones:

- Que el pago de los cupones del bono securitizado sea lo más coincidente posible con los pagos de los créditos subyacentes. Es decir, que exista un equilibrio entre eficiencia financiera y seguridad en los pagos a los inversionistas.
- Que el pago de los cupones del bono securitizado se encuentre garantizado, de tal forma de disminuir el riesgo del mismo y por ende evitar que los inversionistas exijan una mayor tasa de interés.

Importancia de la securitización para el Sistema de Créditos con Garantía Estatal.

1. Magnitud de los compromisos asumidos por el Estado

Este Sistema involucra costos de gran magnitud: hasta la fecha los créditos comprados por la Tesorería General de la República son por UF 5.482.944, con recargas adicionales del 40% por UF 2.142.370. Considerando que hasta que el sistema se establezca el costo anual debiera incrementarse, resulta imprescindible contar con una securitización que permita que el mercado de capitales financie parte del sistema.

2. Impulso a la creación del Mercado de Créditos para Educación Superior

En la medida que se vaya construyendo una historia cuantitativa de estos créditos se debiera estimular el interés de los mercados privados por participar en su financiamiento, ya sea a través de la licitación anual de créditos o por la emisión y/o compra de bonos securitizados, en caso de existir securitización.

III.7 Demandas Contra el Fisco

III.7.1. Demandas contra el Disco en Tribunales de Justicia

Anualmente se presentan ante los tribunales de justicia numerosas demandas de distinta naturaleza en contra del Fisco, tanto por particulares como por organizaciones que se sienten afectadas y/o lesionadas en sus derechos. Las materias objeto de estas demandas, así como los montos comprometidos en las sentencias dictadas por los tribunales que importan un fallo en que se condena al Estado a indemnizar perjuicios, son muy variadas.

Entre los servicios contra los cuales se presentan demandas están los dependientes del Ministerio del Trabajo u otros organismos de Previsión, cuando éstas dicen relación con materias previsionales; contra los Servicios de Salud, cuando éstas dicen relación con supuestas negligencias médicas ocurridas en los establecimientos hospitalarios de dichos servicios; contra el Ministerio de Obras Públicas, cuando se reclama la indemnización de perjuicios alegando el incumplimiento de contratos en relación con obras contratadas conforme a la reglamentación vigente; y contra las Fuerzas Armadas y Carabineros, con el objeto de hacer efectiva la responsabilidad extracontractual del Estado.

Los eventuales fallos negativos por los que se deba indemnizar a un tercero implican gastos fiscales inciertos, pues dependen de una condición futura y, por lo tanto, constituyen un pasivo contingente.

Si bien resulta muy difícil proyectar el costo que tendrá para el Fisco cada demanda, es posible analizar la exposición fiscal como una cartera de pasivos de los cuales algunos se activarán y otros no. Para tener una referencia, pueden analizarse los resultados que ha tenido la defensa del Fisco durante el primer semestre de este año. Esta referencia considera sólo lo ocurrido en el pasado, pues la evolución dependerá, entre otros factores, de la actuación de funcionarios o instituciones del Estado en el futuro y de si la sociedad civil está más o menos dispuesta a entablar acciones judiciales contra el Fisco, situaciones ambas difíciles de internalizar en algún modelo.

III.7.1.1 Visión General

Al Consejo de Defensa del Estado le corresponde la defensa judicial de los intereses del Fisco en todos los juicios y actos no contenciosos de cualquier naturaleza; la defensa del Estado en los juicios que afecten a bienes nacionales de uso público; la defensa en los juicios en que tengan algún interés los servicios de la administración descentralizada del Estado o las entidades privadas en que el Estado tenga aporte o participación mayoritarios. Sus variadas tareas en la defensa del patrimonio público incluyen tanto la defensa en los recursos de protección que se interpongan en contra del Estado, como la representación en todos los asuntos judiciales de naturaleza contenciosa administrativa en que la acción entablada tenga por objeto la anulación de un acto administrativo. Se agrega a estas responsabilidades la supervigilancia de la conducción de la defensa de los procesos a cargo de los servicios públicos de la Administración del Estado; la refrendación previa de contratos que proyecte celebrar el Fisco, en casos calificados, y la mediación en salud, según lo dispuso la Ley N°19.966 de 2004.

El CDE mantiene a junio de 2009 responsabilidad en aproximadamente 25.000 causas activas en todo el territorio nacional, que representan cuantías equivalentes a US\$13.000 millones, de las cuáles 49% corresponde a causas de expropiaciones, 13% a causas penales, 19% a causas civiles, 5% a causas tributarias, 6% a asuntos extrajudiciales y 8% a otros tipos de causas.

Durante el primer semestre de 2009 y como ha sido tradición en el CDE, la defensa patrimonial del Fisco en el ámbito judicial ha mantenido los estándares de éxito de los últimos años, conservándose un alto grado de eficacia en la defensa judicial de los intereses del Estado. Esta eficaz acción está representada en una alta tasa de litigiosidad favorable, que en materia de indemnización de perjuicios y otras alcanzó una tasa de pago de 3% aproximadamente, que en monto equivalen a US\$4 millones contra una demanda total de US\$115 millones.

La labor del CDE no sólo se desarrolla en el ámbito patrimonial del Estado. Pese al impacto que la reforma procesal penal tuvo en las competencias anteriores del Consejo, se siguen desarrollando tareas en las causas que se rigen por el antiguo sistema, manteniéndose las competencias en todo el ámbito penal que se vincula con los delitos funcionarios y aquellos que afectan directa o indirectamente al patrimonio fiscal, en estrecha colaboración con el Ministerio Público y sus fiscales.

El CDE actúa también en el ámbito de lo contencioso administrativo, haciéndose parte de los recursos de protección, de amparos económicos, de nulidades de derecho público y contenciosos especiales que pretenden atacar la eficacia y validez de los actos de la administración y de autoridades públicas, tales como ministros de Estado, subsecretarios, jefes de servicio, Contraloría General de la República y otros. Las sentencias favorables a la defensa realizada por el Consejo en estas materias durante el primer semestre de 2009 alcanzaron un porcentaje promedio de 97%.

Durante los últimos años el CDE ha debido desarrollar tareas adicionales entregadas por ley, que han requerido adecuar y perfeccionar estructuras internas a los fines encomendados: funciones en materias medio ambientales y de mediación en salud. En sus nueve años de existencia, la Unidad de Medio Ambiente ha obtenido importantes logros en la reparación de daños ambientales en todo el país, por la vía de sentencias condenatorias directas o por la vía de transacciones judiciales destinadas a la mantención o reparación del patrimonio ambiental. Del mismo modo, desde marzo de 2005, el Consejo ha venido desarrollando un procedimiento no litigioso a través de la Unidad de Mediación, para el cual se han desarrollado y aplicado normativas, procedimientos y capacitación a mediadores, perfeccionando el sistema y el servicio brindado a las partes involucradas.

III.7.1.2 Resultados específicos de las acciones del CDE

Sin perjuicio de las habituales tareas de defensa y representación en los diversos juicios o causas en que se hace parte, el CDE ha intervenido de manera relevante en las áreas de medio ambiente, expropiaciones y mediación en salud.

En materia medio ambiental durante 2009 destacan seis fallos favorables al interés fiscal.

En cuanto a los servicios de mediación en salud, durante el primer semestre de este año se recibieron 545 solicitudes de mediación por daños ocurridos en la red pública de salud, concentrándose el 59% de éstos en Santiago, Valparaíso y Concepción (debido a la existencia de hospitales de mayor complejidad). Del total de reclamos recibidos, de acuerdo al principal daño notificado por el reclamante, el 26% corresponde a muerte seguido de 30% por daño psicológico y 32% por Invalidez parcial. Los casos concluidos por decisión de las partes alcanzaron 393, de los cuales en 68 hubo acuerdo (17%) y 325 se cerraron sin acuerdo (83%). Los tipos de acuerdo logrados en los reclamos terminados corresponden a indemnización (46%), prestaciones asistenciales (35%) y explicación de los hechos o disculpas (19%).

En las causas litigadas durante el primer semestre de 2009 y correspondientes a indemnizaciones de perjuicios demandadas al Fisco, éstas alcanzaron a la suma aproximada de \$42.000 millones, de las cuales se fijó la suma en sentencias ejecutoriadas en sólo \$261 millones. Es decir, se evitó al Estado un pago equivalente a 99% del total demandado.

En los casos de reclamo de monto de indemnización por expropiación de causas terminadas, el Estado fue demandado durante el primer semestre de 2009 por sumas que alcanzaron a \$13.000 millones. La acción del CDE permitió que se fijara en sentencia ejecutoriada sólo del orden de \$1.500 millones, evitándose un pago equivalente a 89% del total demandado

En materia de transacciones, al Fisco se le demandó aproximadamente por un total de \$5.000 millones, y se transigió por un monto del orden de \$884 millones, evitándose un pago equivalente a 82% del total demandado.

En materia de defensa y representación en causas contencioso-administrativas destacan los resultados favorables alcanzados en recursos de protección contra el Estado, amparos económicos y nulidades de derecho público.

**Cuadro III.7.1.2.1
Defensa y Representación en Causas Contencioso-Administrativas
Primer Semestre 2009**

Tipo	Favorables	Desfavorables	Efectividad
Recursos de Protección	49	5	90%
Rechazos de Amparos Económicos	3	0	100%
Demandas de Nulidades de Derecho Público	16	0	100%

Fuente: Consejo de Defensa del Estado.

III.7.2 Procesos pendientes en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI)

El Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, tiene la función de coordinar la defensa del Estado de Chile, en los procedimientos arbitrales en materia de inversión extranjera establecidos en los sistemas de solución de controversias entre inversionista y Estado¹⁸. Estos procedimientos se tramitan principalmente ante el CIADI.

Dicha labor se realiza a través del Programa de Defensa en Arbitrajes de Inversión Extranjera (PDAIE), que cuenta con la asesoría externa de estudios jurídicos nacionales y extranjeros para realizar la defensa de los casos en que Chile ha sido demandado ante tribunales de arbitraje internacional, así como con la asesoría de expertos técnicos y profesionales que la defensa de cada caso requiera.

18. Los sistemas de solución de controversias que se reconocen en estos documentos son el Convenio del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) y las normas que lo regulan (fue creado por la Convención para el Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados, firmada en Washington el 18 de marzo de 1965); las Reglas del Mecanismo Complementario del CIADI; las Reglas de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, en adelante "CNUDMI" y cualquier otra institución de arbitraje o de conformidad con cualquier otro reglamento de arbitraje que las partes acuerden, en adelante "tribunales ad-hoc".

A septiembre de 2009 los procesos y el estado de los mismos seguidos ante el CIADI en contra del Estado de Chile, son los siguientes:

- *Pey Casado y Fundación Salvador Allende con República de Chile*

El 3 de noviembre de 1997, Víctor Pey Casado en conjunto con la fundación Presidente Salvador Allende presentaron una Solicitud de Arbitraje ante el CIADI. La controversia se habría originado a partir de la dictación del Decreto Supremo N°165, del 10 de febrero de 1975, que amparándose en el DL N°77 de 1973 dispuso la disolución del “*Consortio Publicitario y Periodístico S.A.*” y la “*Empresa Clarín Limitada*”, editora esta última del diario “El Clarín”, y confiscó sus bienes. El monto de la demanda asciende a US\$515 millones más el daño moral, intereses moratorios y gastos del procedimiento, además de todas aquellas otras condenas que el Tribunal estime justas.

Con fecha 8 de mayo de 2008 el CIADI notificó a las partes el laudo del Tribunal de Arbitraje que decidió que la República de Chile debía pagar US\$13,18 millones, más intereses moratorios, dentro de 90 días a partir de la fecha de envío del fallo. El 3 de junio de 2008 los demandantes presentaron un recurso de revisión parcial en contra del fallo y solicitaron condenar a la República de Chile a US\$796 millones más intereses moratorios. La República de Chile solicitó la suspensión de la ejecución del laudo anterior y la anulación del laudo arbitral; ambas solicitudes fueron acogidas.

La decisión que establezca el Tribunal de Revisión sobre el recurso de revisión parcial presentado por los demandantes podría ser conocida entre septiembre de 2009 y marzo de 2010. Aunque, al haberse registrado la solicitud de anulación del fallo original, su ejecución podría suspenderse por un período adicional de entre uno a dos años.

- *Sociedad Anónima Eduardo Vieira con República de Chile*

Este procedimiento arbitral se registró en febrero de 2004. La controversia se originó en la negativa de la Subsecretaría de Pesca para autorizar en 1989 a la empresa Construcciones y Carpintería Naval (Concar S.A.) a extraer un determinado recurso marino en aguas exteriores. La demandante reclama una indemnización por concepto de lucro cesante de US\$22,6 millones.

El 26 de septiembre de 2005 el Estado de Chile planteó la incompetencia jurisdiccional del CIADI para conocer esta causa.

El 21 de agosto de 2007 el tribunal falló a favor del Estado de Chile las objeciones de jurisdicción planteadas por éste durante la tramitación del proceso¹⁹. El 19 de diciembre de 2007 el CIADI comunicó que los demandantes presentaron una solicitud de anulación del laudo dictado por el Tribunal de Arbitraje el 21 de agosto de 2007.

En consideración a que el Comité de Anulación y las partes han fijado un procedimiento que al menos deberá prolongarse hasta julio de 2009, debe considerarse la contingencia de un resultado adverso para el segundo semestre de este año, cuando probablemente se conozca la decisión del Comité.

Si el Comité anula parcial o totalmente el laudo, cada parte podrá requerir que se someta la diferencia a un nuevo Tribunal.

19. El fallo sostiene que el CIADI no tiene facultad para conocer una disputa que es anterior (1988) a la firma del Acuerdo de Promoción y Protección de Inversiones (APPI), suscrito en 1994 entre el Estado de Chile y España.

III.7.3 Controversias Pendientes del Sistema de Concesiones de Obras Públicas

La Ley de Concesiones de Obras Públicas, en su artículo 36, establece un mecanismo de resolución de las controversias que pudieren suscitarse entre el Ministerio de Obras Públicas y las concesionarias de Obras Públicas por el Sistema de Concesiones. Éste consiste en que dichas controversias serán vistas por una comisión conciliadora compuesta por tres árbitros, quienes tendrán un plazo de 30 días para conciliar las partes. Si en dicha instancia no se alcanza acuerdo, la comisión conciliadora se constituirá en comisión arbitral.

En relación a los resultados obtenidos por el Estado puede señalarse que:

- Desde 1997 hasta agosto de 2009 se habían interpuesto 101 reclamaciones, de ellas se han terminado 77 por fallo arbitral o conciliación de las partes.
- El monto total solicitado por las Sociedades Concesionarias, considerando sólo aquellas reclamaciones terminadas y factibles de determinar su cuantía, es de UF39.114.531.
- De las 77 reclamaciones terminadas, en 47 casos se produjo pronunciamiento o acuerdo con significación pecuniaria. De estas últimas, en 39 casos se accedió total o parcialmente a lo demandado por la sociedad concesionaria, alcanzando un monto de UF14.171.744. Es decir, el promedio porcentual de lo condenado en relación con lo demandado ha sido de 36%, lo que en algunos casos se pudo pactar en forma diferida.
- 15 reclamaciones, por un monto ascendente a UF4.162.090, fueron rechazadas íntegramente por la respectiva Comisión.

En el Anexo VII.2 se presentan las causas pendientes a agosto de 2009 del Sistema de Concesiones de Obras Públicas, tanto ante comisiones conciliadoras como arbitrales. El monto estimado en el cuadro respectivo corresponde a aproximadamente 0,28% del PIB 2009.

Recuadro III.7.3.1 Nuevo Sistema de Resolución de Controversias

En octubre de 2009 el Congreso Nacional aprobó un proyecto de ley que modifica la Ley de Concesiones de Obras Públicas.

Este, entre otros aspectos, establece un nuevo sistema de resolución de controversias, donde si existiere discrepancia de carácter técnico o económico entre las partes durante la ejecución del contrato de Concesión deberá resolverse de la siguiente forma:

- Primero se deberá presentar la discrepancia ante un panel técnico, quien tendrá un plazo de 30 días, prorrogable por una vez, para emitir fundadamente su recomendación.
- Después de emitida la recomendación del panel técnico, el concesionario tiene derecho para accionar ante la Comisión Arbitral o la Corte de Apelaciones.
- Las reclamaciones a la Comisión Arbitral deben presentarse dentro del plazo de dos años contados desde la puesta en servicio definitiva de la obra, si es que el hecho ocurrió en el período de construcción. Sin embargo, si la reclamación es referida a una resolución del MOP, el plazo es un año; además, si la resolución impone multas, el plazo es de 120 días. Después de los plazos señalados, la acción prescribe.
- La Comisión Arbitral tiene 60 días para dictar sentencia, con arreglo a derecho y no será susceptible de recurso alguno. Sin perjuicio de lo anterior, la comisión tiene la opción de llamar a conciliación desde la presentación de la reclamación hasta antes de la citación para oír sentencia.
- Si se prefiere presentar la reclamación ante la Corte de Apelaciones se aplicará el procedimiento establecido en los artículos 69 al 71 de la Ley N°18.840.

III.8 Programa de Contingencia Contra el Desempleo

Durante 2006, por medio de la Ley N°20.128 sobre Responsabilidad Fiscal se creó el Programa de Contingencia contra el Desempleo (PCD), con el objeto de mitigar los efectos futuros y eventuales de un aumento en el desempleo a nivel nacional, regional, provincial o comunal. Este programa permite financiar iniciativas intensivas en el uso de mano de obra y/o bonificaciones para la contratación de mano de obra para la generación de empleos, cuando la tasa de desempleo nacional²⁰ exceda el promedio de los cinco años anteriores o sea mayor o igual al 10%. También podrá operar en áreas geográficas específicas cuando en una región, provincia o comuna se registre una tasa de desempleo mayor o igual a 10%.

En 2006 financió diversos programas de apoyo al empleo —tanto del Programa Pro Empleo como de otros ministerios—por \$17.051 millones. En 2007 la cifra llegó a \$18.604 millones, en 2008 fue de \$33.751 millones y en 2009 a septiembre alcanzaba a \$37.984 millones.

Dentro del Programa Pro Empleo están el Programa de Emergencia de Empleo de la Corporación Nacional Forestal; de Inversión en la Comunidad, a cargo de la Subsecretaría del Trabajo; y el Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional. Otros programas beneficiados por este instrumento son el programa de Apoyo al Microemprendimiento, ejecutado por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, y la Bonificación a la Contratación de Mano de Obra Regular, del Servicio de Capacitación y Empleo. Si los recursos asignados por la Ley de Presupuestos del Sector Público a programas de este tipo que además cubren zonas geográficas que cumplen la condición mencionada en el primer párrafo no son suficientes, el excedente se cubre con cargo al Programa de Contingencia contra el Desempleo.

El costo esperado del PCD depende de varios factores; sin embargo, se puede simplificar su dependencia a la tasa de desempleo, la que influye en el número de personas sobre las cuales actúa; a los costos asociados a cada cupo de empleo y a las decisiones que tome la autoridad sobre aprobar la adición de recursos al programa de empleo en cuestión. Por lo tanto, el gasto fiscal involucrado pasa a ser endógeno a la gestión del Estado y podemos hablar de un pasivo contingente cuya activación no depende del Estado, pero sí su magnitud, acotando de esta forma las principales consecuencias de estos compromisos en las cuentas fiscales.

20. Trimestre móvil, calculada por el Instituto Nacional de Estadísticas.

III.9 Seguro de Remate del Sistema de Subsidio Habitacional

El Seguro de Remate del Sistema de Subsidio Habitacional es un pasivo contingente explícito, toda vez que la fuente de esta obligación es un Decreto Supremo.

El DS N°40 de 2004 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo establece un Seguro de Remate para reducir el riesgo de crédito de quienes compran viviendas nuevas, bajo las condiciones que a continuación se señalan:

- La adquisición o construcción de la vivienda debe ser financiada mediante Subsidio Habitacional y con un crédito hipotecario, mutuo hipotecario endosable o crédito con garantía hipotecaria no endosable de hasta UF860.
- El valor de las viviendas no debe superar las UF1.000 o UF1.200, si se trata de viviendas emplazadas en las Regiones XI, XII y Provincias de Palena y Chiloé o en las Comunas de Isla de Pascua o Juan Fernández.

El seguro opera cuando la vivienda suscrita es objeto de remate judicial por incumplimiento del servicio de la deuda hipotecaria y el producto del remate no es suficiente para cubrir el saldo insoluto de la deuda con que se financió la adquisición de la vivienda. En este caso, SERVIU pagará al acreedor hipotecario el 75% del saldo insoluto de la deuda, con sus intereses y comisiones devengadas hasta el día de su pago efectivo, incluyendo las costas del juicio respectivo, con un límite de UF120.

Producto de la reciente crisis financiera —como parte de un programa de estímulo fiscal— se aumentó la cobertura del Seguro de Remate transitoriamente mediante el artículo 4° transitorio del DS N°182 de 2008, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el cual establece que:

- Esta modificación regirá hasta el 31 de diciembre de 2010.
- La vivienda debe financiarse con un subsidio habitacional, a que se refiere el artículo 4° transitorio del DS mencionado anteriormente, y con un crédito complementario a que se refiere el artículo 31 del DS N°40 de 2004, por hasta el equivalente al 90% del precio de la vivienda,

El seguro sigue operando de la misma forma. Sin embargo, el SERVIU pagará el 100% del saldo insoluto de la deuda con tope de UF 150 si el precio de la vivienda es menor a UF1.000; y la diferencia entre UF150 y el 5% del valor de la vivienda con un tope de UF200, si el precio de esta se encuentra entre UF1.000 y UF2.000.

Por otro lado, el DS N°4 de 2008 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, establece un seguro de remate para la adquisición de viviendas nuevas, bajo las condiciones que a continuación se señalan:

- El permiso de edificación del proyecto habitacional debe ser anterior al 1 de junio de 2009.
- El máximo valor de la vivienda debe ser UF950 y no puede estar construida ni en construcción al 30 de enero de 2009.
- La adquisición de la vivienda debe ser financiada mediante Subsidio Habitacional y un préstamo de enlace; ambos deben cumplir con las condiciones establecidas en el DS N°4 mencionado anteriormente.

La forma de operar de este seguro de remate es igual a los anteriores y cubre el 100% del saldo insoluto de la deuda, con sus intereses y comisiones devengadas hasta el día de su pago efectivo, incluyendo las costas del juicio.

En el cuadro se muestra el gasto fiscal incurrido en los últimos años como consecuencia de la activación de este seguro.

**Cuadro III.9.1
Gasto Anual Seguro de Remate**

Años	Gasto anual Millones de Pesos Nominales
2003	938
2004	341
2005	309
2006	357
2007	265
2008	122
Enero - Septiembre 2009	61
Presupuestado 2009	152
Proyecto Ley de Presupuestos 2010	203

Fuente: Dirección de Presupuestos.

III.10 Fondos de Cobertura de Riesgo de CORFO

Desde 1985 la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) ha implementado distintos instrumentos de subsidios o coberturas contingentes para facilitar el financiamiento de inversiones, exportaciones y otras actividades productivas.

En 2003 la Ley de Presupuestos del Sector Público introdujo un Fondo de Cobertura de Riesgos (FCR), por la suma de \$60.000 millones, y después el Ministerio de Hacienda, mediante el DS N°793, autorizó a CORFO a contraer obligaciones indirectas, coberturas y subsidios contingentes hasta por ocho veces el monto del FCR, que sería establecido año a año en la Ley de Presupuestos respectiva.

Posteriormente se han introducido modificaciones a dicho fondo, entre las cuales destacan:

- En 2006 se amplió el límite de coberturas con respecto al monto del FCR, aumentando de 8 a 10 veces su nivel de apalancamiento.
- En 2007 se incorporan dos líneas de operación independientes a la existente, autorizando \$16.200 millones para coberturas de financiamiento a largo plazo para las empresas medianas y pequeñas sin cobertura del FOGAPE, FOGAIN –descrito en la sección III.11 del presente informe– y \$6.740 millones para coberturas de financiamiento para operadores del Transantiago (este último no ha sido ocupado hasta la fecha).
- El 2008 se agregó una nueva línea de operación independiente al Fondo General, por \$79.328 millones, para un instrumento especial de cobertura para financiamientos de los sistemas de transporte público. El monto de esta línea de operación fue ampliado durante ese año a \$229.728 millones.
- También en 2008 se incorporó otra línea de operación independiente por \$2.327 millones para coberturas y subsidios contingentes, destinados a alternativas de financiamiento que los bancos y otros intermediarios financieros otorguen a pequeñas y medianas empresas exportadoras para sus necesidades de capital de trabajo (COBEX). El monto de esta línea de operación fue ampliado el mismo año a \$32.827 millones.
- Durante 2009 se agregaron cuatro líneas de operación:
 - \$31.500 millones para coberturas o subsidios contingentes para el desarrollo de alternativas de refinanciamientos que los bancos otorguen a personas naturales o jurídicas, destinadas a reprogramar sus créditos vigentes que se encuentren al día o en mora temprana, y en ningún caso vencidos al momento de efectuada la reprogramación. Lo anterior, para personas naturales o jurídicas con ventas hasta por UF 200.000.
 - \$28.620 millones para coberturas o subsidios contingentes con destino similar al punto anterior, pero para personas naturales o jurídicas con ventas superiores a UF 200.000 y hasta por UF 500.000.
 - \$80.400 millones para coberturas o subsidios contingentes destinados al desarrollo de alternativas de financiamientos que los bancos y otros intermediarios financieros otorguen a personas naturales o jurídicas del clúster del salmón, sean empresas salmoneras o que provean bienes y/o servicios a las anteriores.
 - \$5.973 millones para coberturas o subsidios contingentes destinados al desarrollo de alternativas de financiamientos que los bancos otorguen a las siguientes instituciones de educación superior reconocidas por el Ministerio de Educación: universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica, destinados a financiar las necesidades de tales instituciones derivadas de la coyuntura económica vivida durante este año.

Respecto del uso de las coberturas del FCR General, el cuadro siguiente presenta la situación actual.

Cuadro III.10.1
Evolución de Fondo General de Cobertura de Riesgos
(unidades de fomento)

Ítem	dic-07	mar-08	jun-08	sep-08	dic-08	mar-09	jun-09
Tamaño del Fondo	1.808.046	1.817.546	1.816.105	1.818.091	1.815.405	1.840.045	1.803.112
Margen máximo de apalancamiento	18.080.460	18.175.460	18.161.050	18.180.910	18.154.050	18.400.450	18.031.120
Total Obligaciones Contingentes	13.086.529	13.081.128	13.366.769	14.196.111	14.002.845	13.986.019	13.306.236
Leverage Efectivo (1)	7,2	7,2	7,4	7,8	7,7	7,6	7,4

Fuente: CORFO

En el caso de la línea de operación independiente relacionada al Fondo de Garantía de Inversiones (FOGAIN), el siguiente cuadro muestra sus movimientos trimestrales a partir de octubre de 2007 hasta junio del presente año. Es posible notar un importante aumento del tamaño del Fondo entre septiembre y diciembre de 2008. Estos aumentos fueron realizados por transferencias presupuestarias por un monto de \$39.580 millones.

Cuadro III.10.2
Evolución de Fondo de Garantía de Inversiones
(unidades de fomento)

Ítem	dic-07	mar-08	jun-08	sep-08	dic-08	mar-09	jun-09
Tamaño del Fondo	817.515	823.093	817.241	809.918	2.717.239	2.856.609	2.908.000
Margen máximo de apalancamiento	8.175.151	8.230.934	8.172.412	8.099.183	27.172.389	28.566.093	29.079.999
Obligaciones Efectivas Acumuladas	202.051	585.472	1.332.931	2.178.485	3.366.633	4.217.262	5.210.137
Leverage Efectivo*	0,25	0,71	1,63	2,69	1,24	1,48	1,79

(*) Nivel de Utilización Total del Patrimonio

Fuente: CORFO

La evolución del apalancamiento de la cuenta de Transantiago es la siguiente:

Cuadro III.10.3
Evolución Cuenta Transantiago
(unidades de fomento)

Ítem	ene-08	feb-08	mar-08	abr-08	may-08	jun-08
Tamaño del Fondo	4.041.635	4.041.635	4.041.635	11.587.746	11.587.746	11.587.746
Obligaciones efectivas	1.309.119	2.185.594	2.880.070	3.213.244	3.412.729	8.956.379
Leverage Efectivo	0,32	0,54	0,71	0,28	0,29	0,77

Fuente: CORFO.

Desde junio de 2008 hasta junio del presente año esta línea de operación no presenta variaciones. Sin embargo, con posterioridad al cierre de esta presentación se aprobó la Ley N°20.378, que establece un mecanismo para que el Fisco sustituya en su condición de deudor a la Cuenta Especial de Reembolso en las deudas contraídas por dicha cuenta con el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Estado. Estos créditos están acogidos a la cobertura de dicho fondo y la sustitución se materializará a contar de la fecha de total tramitación de la autorización respectiva, que debe efectuarse mediante uno o más decretos supremos expedidos a través del Ministerio de Hacienda y, en todo caso, antes del término del primer bimestre de 2010.

En relación a la cobertura a la industria del clúster del salmón, ésta se constituye en mayo del presente año con un aporte de \$36.765 millones, pero hasta junio no presenta obligaciones efectivas.

Cuadro III.10.4
Evolución Cobertura Clúster Salmón
(unidades de fomento)

Ítem	abr-09	may-09	jun-09
Tamaño del Fondo	1.751.231	1.753.279	1.759.331
Margen máximo de apalancamiento	17.512.307	17.532.792	17.593.309
Obligaciones efectivas acumuladas			
Leverage Efectivo	0	0	0

Fuente: CORFO.

La evolución de línea de operación independiente relacionada con la reprogramación de las deudas para empresas pequeñas y medianas se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro III.10.5
Evolución Cobertura Destinada a la Reprogramación de Deudas de PYME's
(unidades de fomento)

Ítem	abr-09	may-09	jun-09
Tamaño del Fondo	952.674	954.284	961.581
Margen máximo de apalancamiento	9.526.743	9.542.840	9.615.813
Obligaciones efectivas acumuladas	45.709	308.889	1.335.885
Leverage Efectivo	0,05	0,32	1,39

Fuente: CORFO.

III.11 Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (FOGAPE)

El Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios²¹ está destinado a garantizar créditos, operaciones de leasing y otros mecanismos de financiamiento otorgados por instituciones financieras públicas y privadas a pequeños empresarios. Este fondo es administrado por el Banco del Estado de Chile y fiscalizado por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.

Su grupo objetivo es el segmento de pequeñas empresas con necesidades de capital de trabajo y/o proyectos de inversión y que tengan las siguientes características:

- Pequeños empresarios cuyas ventas netas anuales no superen las UF25.000; exportadores cuyo monto exportado haya sido en los dos años calendario anteriores en promedio de un valor FOB igual o inferior a US\$16.700.000.
- Personas jurídicas sin fines de lucro, sociedades de personas y organizaciones a que se refiere el artículo 2° de la Ley N°18.450²², para financiar proyectos de riego, drenaje, infraestructura productiva, siempre que dos tercios de las personas naturales que las integren cumplan con lo señalado en el punto anterior.
- Adicionalmente, la Ley N°20.318 del 2 de enero de 2009, autorizó por 24 meses la participación de pequeñas empresas cuyas ventas netas anuales estén entre UF25.000 y UF500.000.

En medio de la reciente crisis económica, y dado que este fondo contribuye a mejorar las condiciones de financiamiento de las empresas beneficiadas, se buscó cooperar con la movilidad de la economía, mediante un significativo aporte fiscal de US\$130 millones, o su equivalente en otras monedas extranjeras o en moneda nacional. Este aumento patrimonial permite mayores posibilidades de cobertura, el que a junio de 2009 sólo tiene un nivel de utilización del patrimonio incluyendo las operaciones cursadas durante este año de 4,5 veces, dejando un amplio margen de garantías por asignar²³.

Su evolución desde 2002 se muestra en el siguiente cuadro. Destaca el impacto del aumento patrimonial del fondo, ya que sólo hasta agosto el stock de garantías presenta un aumento de 57% respecto de las alcanzadas durante todo 2008; esto, en consistencia con el aumento en la cobertura de clientes vigentes y operaciones cursadas.

21. Creado por el Decreto Ley N°3.472 de 1980.

22. Personas naturales o jurídicas propietarias, usufructuarias, poseedoras inscritas o meras tenedoras en proceso de regularización de títulos de predios agrícolas, los arrendatarios de predios agrícolas con contratos regularizados y permiso del propietario y las organizaciones de usuarios previstas en el Código de Aguas.

23. El nivel de utilización máximo con respecto al patrimonio del fondo es de 11 veces.

Cuadro III.11.1
Evolución del Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (FOGAPE)

Resultados Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (5)
Clientes Vigentes (N°)	35.000	39.100	41.900	42.997	41.408	39.407	38.133	43.116
Operaciones Cursadas (N°)	28.966	30.914	34.713	33.054	25.747	24.281	24.071	30.468
Stock de Garantías [UF]	9.197.259	11.533.148	14.048.485	14.250.135	13.591.910	13.622.034	13.672.272	21.409.766
Garantías Pagadas [UF]	88.001	112.157	98.751	139.138	176.529	162.509	260.929	228.895
Requer. de Garantías [UF] (1)	117.318	178.118	145.686	221.900	214.297	237.743	323.324	294.848
Gtías Pagadas/Req. Garantías	75%	63%	68%	63%	82%	68%	81%	78%
Requer. Gtías./ Stock promedio	1,41%	1,79%	1,13%	1,55%	1,58%	1,76%	1,85%	1,79%
Riesgo de Cartera (2)	3,87%	3,85%	4,23%	4,10%	5,09%	5,57%	7,36%	6,28
Leverage (3)	6,42	8,19	9,3	8,84	7,97	8,75	7,66	4,49
Siniestralidad (4)	0,92%	0,90%	0,60%	0,88%	1,21%	1,08%	1,73%	0,98%

(1) Los pagos de garantía pueden ser menores a los requerimientos de garantía de parte de las IFIs en caso de rechazar pagos por parte del administrador, o bien, encontrarse en proceso de resolución de la procedencia del pago.

(2) Morosidad sobre Cartera Total.

(3) Nivel de Utilización Total del Patrimonio. Considera los recursos comprometidos más los derechos de garantía adjudicados por las Instituciones Financieras en la licitación vigente

(4) Garantías pagadas netas (incluyendo recuperos o recuperaciones) sobre Stock de Garantías

(5) Todos los Valores son a Agosto 2009 y no anualizados. Los años previos, los datos son al 31 de Diciembre de cada año.

Fuente: Banco del Estado de Chile.

IV. Otros Pasivos Contingentes

IV.1 Situación Patrimonial y Déficit Operacional del Banco Central

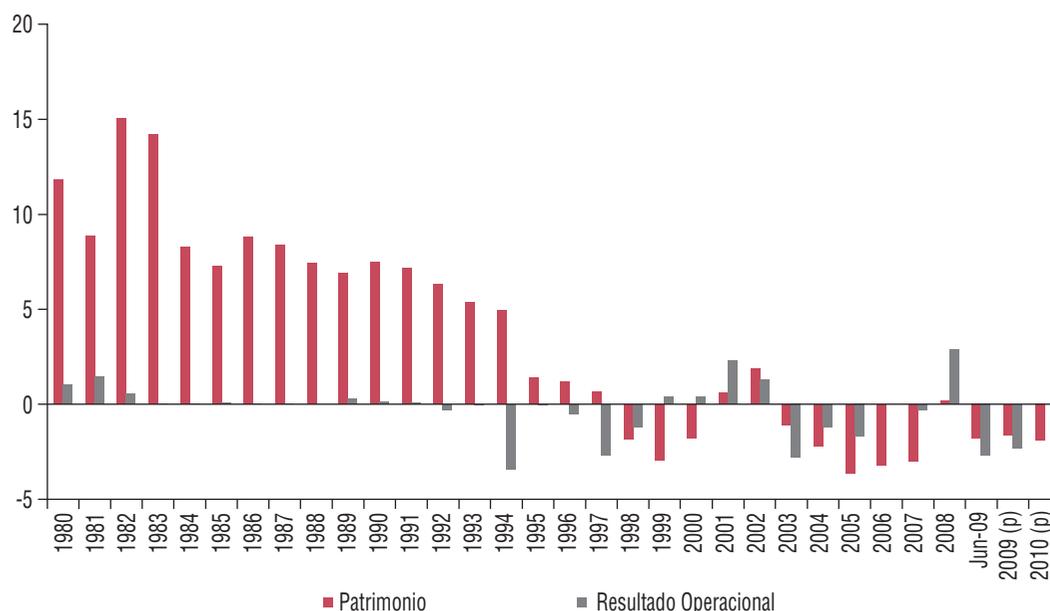
Desde la década de los 80, la situación patrimonial del Banco Central de Chile (BCCCh) presenta un comportamiento decreciente, hasta obtener resultados negativos en gran parte de la última década. Si bien dicho déficit no forma parte de las cuentas presupuestarias, éste es de naturaleza cuasifiscal y, por lo tanto, le resta grados de libertad a la política fiscal. Las principales causas que originaron el actual déficit son las siguientes:

- El capital inicial fue inferior al que estipulaba la Ley Orgánica Institucional.
- El rescate del sistema financiero en 1982 por medio de la adquisición de activos con un valor económico bastante inferior al contable, ya que asumieron obligaciones con subsidios explícitos o implícitos que en algunos casos se traducían en compromisos no registrados superiores a los que figuraban en su balance.
- La mantención de reservas internacionales, del orden del 22% del PIB entre 1992 y 2002. Esto implicó tanto absorber las pérdidas de valoración de dichas reservas debido a la volatilidad del tipo de cambio, como enfrentar el costo financiero de mantener dichas reservas financiadas con endeudamiento en moneda local.

Lo anterior ha provocado que los resultados operacionales²⁴ del BCCCh no siempre sean positivos, haciendo que el déficit patrimonial se incremente.

Para observar el comportamiento del resultado operacional y de la situación patrimonial desde 1980 se presenta el siguiente cuadro.

Gráfico IV.1.1
Evolución Patrimonial del Banco Central de Chile
Porcentaje del PIB



Fuente: Banco Central.

24. El resultado operacional del Banco Central de Chile (BCCCh) corresponde a la diferencia entre los intereses, reajustes, utilidades de cambio y otros ingresos recibidos por el banco y los gastos operacionales, reajustes, pérdidas de cambio e intereses pagados.

En los últimos años el déficit operacional del Banco Central se ha reducido notablemente, producto de que:

- El Fisco ha cancelado sus pasivos con el Banco Central, que en 1992 ascendían a 17,6% del PIB, lo que es muy relevante ya que estos prepagos permitieron rescatar deuda interna de alto costo.
- Las reservas internacionales –que se mantuvieron en un promedio de 22% del PIB entre 1992 y 2002– se redujeron a 14,3% del PIB en junio 2009, como consecuencia de la libre flotación cambiaria y el rescate de Pagares Reajustables en Dólares con divisas.
- La deuda subordinada se ha reducido significativamente, pasando de 5,3% del PIB en 1992 a 1% del PIB en junio de 2009.

Hasta el momento la situación patrimonial del BCCh no ha implicado mayores problemas debido a que los agentes perciben que su deuda es financiable porque crece menos que el PIB, y porque las finanzas públicas han sido y siguen siendo muy sólidas. Sin embargo, para corregir esta situación es en 2006 el Congreso Nacional aprobó un fortalecimiento patrimonial de BCCh por medio de aportes de capital. Entre las razones para realizar dicha capitalización, se señala que:

- Es deseable que el Banco Central tenga un flujo operacional positivo.
- La capitalización fortalece la credibilidad de las políticas de un banco central y su autonomía. Los agentes económicos saben que un banco central que cuenta con capital puede tomar decisiones de política considerando exclusivamente el logro de sus objetivos, y no restringiéndose por el efecto que dichas decisiones tendrán en su balance.
- Un banco central con capital queda mejor preparado, y el país en general, para enfrentar situaciones de estrés (internas y externas), en las que aumentan las posibilidades de que se materialicen los riesgos financieros. Disminuye su riesgo de valoración producto de la mantención de reservas internacionales financiadas con moneda local.
- Un banco central sin capital requiere de inflación para financiarse, incentivo que contradice su objetivo primordial: la estabilidad de precios.
- Un banco central capitalizado mejora la transparencia y disciplina en las cuentas fiscales, pues la deuda pública se sitúa sólo en el Balance del Fisco y no en el del Banco Central.

Los resultados operacionales del Banco Central seguirán siendo afectados por las fluctuaciones del tipo de cambio. No obstante, si se completa su proceso de capitalización será posible que, como tendencia general, su déficit operacional sea removido. Dicho proceso se inició en 2006 y se lleva a cabo de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 20.128 Sobre Responsabilidad Fiscal, con un aporte de capital de 0,5% del PIB del año anterior respectivo. A continuación se muestra el desarrollo de dichos aportes:

Cuadro IV.1.1
Aportes de Capital al BCCh
(millones de pesos corrientes)

Año	Monto
2006	322.746
2007	386.689
2008	428.199

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Actualmente se desarrolla un estudio económico financiero, que tiene por objeto evaluar el impacto de estos aportes de capital en el balance proyectado del BCCh. Los resultados serán presentados en el Informe de Pasivos Contingentes del año próximo.

IV.2 Fondos de Estabilización del Precio de los Combustibles

Este pasivo contingente es de carácter implícito, toda vez que no existe una garantía otorgada en forma explícita sobre cuya base el Estado deba intervenir, mediante algún tipo de regulación, en los precios del petróleo o de los combustibles en general.

Su ocurrencia y magnitud es influenciada en gran parte por variables exógenas, pues el precio de los productos en cuestión es fijado en el mercado internacional y es muy sensible a fenómenos naturales y a las situaciones internas que afectan a los grandes productores. Por lo tanto, el problema, desde el punto de vista del Estado, consiste en tratar de anticipar escenarios en que pueda haber un aumento significativo en los precios de los combustibles, pues mientras mayores sean mayor es la probabilidad de que existan presiones sobre la autoridad para que intervenga atenuando el alza y, por tanto, que el Estado deba responder a través de una política temporal.

Ejemplos de la situación anteriormente descrita son el Fondo de Estabilización de Precios del Petróleo (FEPP) –creado en enero de 1991 como respuesta al aumento del precio del petróleo provocado por la Guerra del Golfo Pérsico (1990-1991)– y el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles derivados del Petróleo (FEPCO) –creado en 2005 en respuesta al aumento del precio como consecuencia del Huracán Katrina.

El principal objetivo de ambos fondos es buscar la estabilidad de los precios internos de los combustibles, aislándolos de la volatilidad de corto plazo que afecta a los precios internacionales. Los recursos de ambos son administrados por la Tesorería General de la República.

El FEPP y el FEPCO contemplan una mecánica de operación similar: en términos simples, para cada combustible operan otorgando crédito fiscal cuando el precio de paridad (al cual se transa) es mayor que el límite superior de la banda de referencia; y gravando con un impuesto, cuando el precio de paridad es menor que el límite inferior de la banda de referencia. Como el impuesto y el crédito son a beneficio y de cargo fiscal, respectivamente, el Fisco debe realizar un aporte o retiro del fondo por un monto equivalente al impuesto recaudado o crédito otorgado. Tanto el crédito fiscal como el impuesto actúan sobre el total internado al país, en el caso de los importadores, o la primera venta, en el caso de los productores o refinadores nacionales.

A continuación se detallan las particularidades de cada uno de estos fondos.

IV.2.1 Fondo de Estabilización de Precios del Petróleo (FEPP)

El FEPP funciona de acuerdo a criterios plasmados en la Ley N°19.030, que contempló determinar los precios de referencia de seis productos derivados del petróleo: gasolina, kerosene doméstico, diesel, gas licuado, nafta y petróleo combustible. También estableció que la Comisión Nacional de Energía (CNE) informe los precios de referencia intermedios a aplicar considerando las expectativas de los precios de largo plazo y la evolución histórica de los precios. Sobre la base de estos precios se estimaría una banda para cada producto afecto al FEPP, que contemplaría un precio inferior, intermedio y superior.

La misma ley determinó recursos para el FEPP, del orden de US\$200 millones, que serían afectados cuando el precio de paridad de importación de cualquiera de los seis productos mencionados estuviese²⁵ fuera de la banda respectiva.

Durante 2000 la CNE advirtió que el FEPP estaba significando un gasto mensual de alrededor de US\$30 millones a marzo de ese año y, que de continuar así, se agotaría hacia junio de ese mismo año. En consideración a esto, por medio de la Ley N°19.660 de febrero de 2000 se realizó un aporte al FEPP por US\$200 millones.

A mediados de 2000, la Ley N°19.681 reemplazó a la Ley N°19.030 de 1991, contemplando la creación de un mecanismo con atribuciones dinámicas, capaces de representar de mejor manera la situación del mercado internacional. Además, autorizó un incremento de US\$62 millones y otras modificaciones entre las que:

- Precisa la forma en que deberá considerarse los precios de paridad para la determinación del precio de referencia.
- Establece que la Comisión Nacional de Energía deberá informar los precios de referencia explicitando su metodología de cálculo.
- Establece una banda de 12,5% alrededor del precio de referencia intermedio.
- Distribuye el fondo entre los derivados del petróleo de acuerdo a porcentajes específicos y establece el tamaño objetivo de cada uno de esos fondos, para efectos de los impuestos y créditos fiscales.
- Modifica la forma de cálculo de los impuestos y créditos fiscales.

IV.2.2 Fondo de Estabilización del Precio de los Combustibles Derivados del Petróleo (FEPCO)

Los precios internacionales del petróleo, de la gasolina, kerosene y diesel, tuvieron un aumento sostenido desde 2002, agravado en el segundo semestre de 2005 por el Huracán Katrina. Por esta razón, en su momento se implementaron medidas temporales de excepción a la política de precios de ENAP, tendientes a paliar el alza en los precios internacionales. Adicionalmente, se legisló para la creación de un Fondo de Estabilización del Precio de los Combustibles (FEPCO) por medio de la Ley N°20.063.

El objetivo de la ley es atenuar las variaciones de los precios de venta internos de la gasolina automotriz, el petróleo diesel, el gas licuado de petróleo²⁶ y el kerosene doméstico, originadas por las variaciones de los precios de estos productos en los mercados internacionales, ya que Chile es un país importador neto de estos productos. Y se cumple a través del mecanismo de estabilización del fondo, que depende directamente de los siguientes parámetros: Precio de Paridad (PP) y Precios de Referencia Superior (PRS), Inferior (PRI) e Intermedio (PRInt).

Los precios de referencia intermedios se determinan considerando como base el precio del petróleo WTI, un diferencial de refinación y los demás costos e impuestos necesarios para representar el valor del respectivo derivado puesto en Chile. Los Precios de Referencia Inferior y Superior difieren en 5% del precio de Referencia Intermedio. Así se forma una banda que se actualiza semanalmente en función del precio de mercado de cada derivado del petróleo. Por otro lado, el Precio de Paridad es el promedio del precio que el producto tiene en su mercado relevante.

25. Los precios de paridad de importación de los combustibles son los observados en los mercados internacionales relevantes para Chile, puestos en el Puerto de Quintero en la semana anterior a la de su determinación.

26. El gas licuado fue introducido con la Ley N°20.278 de junio de 2008 que modificó la Ley N°20.063.

El mecanismo de estabilización actuará cuando el PP esté por fuera de la banda. Si está por sobre el PRS, se da crédito al fondo y baja el precio del producto en el mercado interno; y si está por debajo del PRI, se cobra impuesto, lo que aumenta el saldo del fondo y el precio del producto en el mercado interno.

Originalmente el FEPCO tenía vigencia hasta el 30 de junio de 2006, pero debido a que el precio del crudo mantenía su tendencia al alza la Ley N°20.115 de 2006 lo prorrogó hasta el 20 de junio de 2007 y modificó la metodología de cálculo del diferencial de refinación. Luego, dado que el precio del petróleo continuó aumentando, por medio de la Ley N°20.197 de 2007, se prorrogó su vigencia hasta 2010,

El aporte fiscal inicial al FEPCO fue de US\$10 millones y, de acuerdo a la mecánica definida en la Ley N°20.063, también se adicionaron los ingresos financieros obtenidos por la colocación de los recursos de la cuenta especial del Fondo Compensación de los Ingresos del Cobre entre octubre de 2005 y junio de 2006. En el período se totalizaron depósitos por US\$ 24 millones.

En junio de 2007, la Ley N°20.197 autorizó un aporte fiscal por US\$ 60 millones; en enero de 2008, la Ley N°20.246 autorizó un nuevo aporte fiscal al fondo por US\$ 200 millones; y en julio de 2008, la Ley N°20.278 autorizó un incremento fiscal por US\$ 1.000 millones, de los cuales se ingresaron al fondo US\$ 500 millones en ese mes. En la siguiente tabla se presenta los movimientos de ambos fondos.

Cuadro IV.2.2.1 Movimientos y Saldos Fondos Especiales de Precios de Combustibles, FEPP y FEPCO (millones de dólares)

Año	FEPP Ley 19,030						FEPCO Ley 20,063						Saldos Finales	
	Depósitos			Usos			Depósitos			Usos			FEPP	FEPCO
	Por Diferencia de Precios Combustible	Aporte Fiscal	Total	Por Diferencia de Precios Combustible	Por Reintegro a Fondo de Cobre	Total	Por Diferencia de Precios Combustible	Aporte Fiscal	Total	Por Diferencia de Precios Combustible	Por Otras Causas	Total	Ley 19,030	Ley 20,063
1991	14	200	214	75	0	75							139	
1992	22	0	22	10	0	10							150	
1993	30	0	30	0	0	0							180	
1994	28	0	28	1	7	8							200	
1995	10	0	10	16	0	16							193	
1996	2	0	2	48	0	48							148	
1997	1	0	1	43	0	43							106	
1998	110	0	110	4	4	7							208	
1999	61	0	61	117	63	180							90	
2000	20	263	282	362	0	362							10	
2001	20	0	20	8	0	8							22	
2002	30	0	30	19	0	19							32	
2003	6	0	6	33	0	33							6	
2004	1	0	1	6	0	6							0	
2005	0	0	0	0	0	0		12	12				0	12
2006	0	0	0	0	0	0		12	19	17	0		0	15
2007	1	0	1	1	0	1		60	63	60	0		0	17
2008	31	0	31	10	0	10		700	813	400	0		21	430
2009(Sept.)	41	0	41	18	0	18		0	77	88	0		45	420
Acumulado	427	463	889	771	74	845		784	985	565	0			

Fuente: Dirección de Presupuestos.

A continuación se presenta un cuadro comparativo entre el FEPP y el FEPCO:

Cuadro IV.2.2.2 Comparación de las Principales Características entre el FEPP y el FEPCO

FEPCO Ley N°20.115 (julio 2006)	FEPP Ley N°19.681 (julio 2000)
Cuatro Productos: Gasolina Automotriz Petróleo Diesel Kerosene Doméstico Gas Licuado	Un Producto: Fuel Oil
Banda de precio: + 5% sobre el precio de referencia Intermedio.	Banda de precio: + 12,5% sobre precio de referencia Intermedio.
Precio de Paridad: Cada uno de los productos es observado semanalmente en un mercado o en el promedio de dos mercados diferentes. La paridad se calcula semanalmente como el promedio móvil de las últimas dos semanas de precios en dichos mercados, incluido los costos de transportar dicho combustible a puerto nacional.	Precio de Paridad: Cada uno de los productos es observado en un solo mercado relevante para estimar su precio de paridad de importación. La paridad se calcula como el promedio semanal de precios en dicho mercado incluido los costos de traer dicho combustible a puerto nacional.
Actualmente los mercados observables son de la Costa del Golfo de EE.UU. y el puerto de Nueva York.	El mercado relevante es el de la Costa del Golfo de EE. UU.
Para el Precio de Referencia se tomará el precio WTI (West Texas Intermediate) + (más) el Diferencial de Refinación para cada producto.	Precio de Referencia se toma el Precio Histórico + Precio Proyectado de corto plazo (un año) + Precio Proyectado largo plazo (hasta 10 años para cada producto).
Vigencia hasta el 30 de junio de 2010.	Vigencia indefinida

Fuente: Dirección de Presupuestos

Ambos fondos están activos y cuando el FEPCO deje de estar en vigencia los combustibles que pertenecen a él volverán a ser parte del FEPP.

V.1 Política Fiscal

V.1.1 Regla de Superávit Estructural

Desde 2001 la política fiscal chilena se ha guiado por una regla de Balance Estructural. El balance estructural del sector público refleja el balance presupuestario que se produciría si el PIB evolucionara de acuerdo a su tendencia y si el precio del cobre fuera el de mediano plazo. Se trata, por lo tanto, de un balance ajustado por el efecto del ciclo de actividad económica y del precio del cobre.

La Regla de Balance Estructural establece que el nivel de gasto público en cada período es igual a los ingresos estructurales o permanentes del Fisco. De esta forma, se busca aislar las decisiones de gasto público —en particular en materia de gasto e inversión social— de los vaivenes del ciclo económico y del precio del cobre.

En términos simples, el indicador del Balance Estructural en Chile supone aislar el efecto cíclico de las dos principales variables macroeconómicas que influyen en la determinación de los ingresos del Gobierno Central: la actividad y el precio del cobre.

El precio de referencia del cobre corresponde al promedio del precio esperado para los próximos 10 años, mientras que el PIB de tendencia equivale a aquella parte del PIB efectivo que puede considerarse permanente. Esto es, el nivel de producción que teóricamente habría prevalecido si se utilizaran los recursos productivos con una intensidad normal y el nivel de productividad fuera el de tendencia.

La credibilidad de esta política ha sido clave para asegurar financiamiento en aquellos períodos en el que los ingresos efectivos han estado por debajo de los permanentes, tal como ocurrió entre 2001 y 2003. Entre esos años los ingresos efectivos del sector público cayeron producto de una desaceleración de la economía nacional, originada por un escenario externo negativo, dando origen a déficits fiscales que hicieron que el sector público se endeudara para financiar el mayor gasto consistente con los ingresos estructurales.

Como contraparte, desde 2004 a 2008 se registraron ingresos efectivos superiores a los estructurales, lo que ha permitido ahorrar este diferencial para financiar futuros déficits fiscales.

El período de aplicación de la regla ha estado marcado por la transparencia en la forma de cálculo del indicador y en la definición de sus parámetros; y porque ha concitado un amplio consenso técnico y político respecto de la necesidad de continuar formulando e implementando la política fiscal sobre la base de una meta estructural.

Entre las ventajas que genera la aplicación de la regla de política fiscal para el país podemos señalar que:

- Permite efectuar una política contra-cíclica, con déficit cuando la economía está significativamente debajo de su tendencia y viceversa, atenuando así tanto los altos como los bajos de la economía. Esto reduce la incertidumbre sobre la trayectoria de mediano plazo, con el consiguiente efecto positivo en la inversión productiva y en el bienestar de la población.
- Al ahorrar excedentes transitorios y gastarlos en períodos de recesión o de bajos ingresos fiscales del cobre, la regla asegura la sustentabilidad del financiamiento de las políticas públicas y la planificación de largo plazo de los programas sociales.
- Por la vía de aumentar el ahorro público en tiempos de auge permite resguardar la competitividad del sector exportador, al sostener un tipo de cambio real más alto. La contribución de la política fiscal a mantener un tipo de cambio real competitivo está relacionada con los efectos directos de un mayor gasto público sobre la demanda por bienes no transables. Un aumento del gasto público cuya composición es más intensiva en bienes no transables genera un aumento en la demanda por estos bienes .
- Una política fiscal contracíclica reduce la volatilidad de la tasa de interés en comparación con una política procíclica, lo que también aminora la volatilidad del tipo de cambio en el mediano plazo, beneficiando al sector exportador.
- La regla aumenta la credibilidad del Fisco como emisor de deuda internacional, reduciendo el premio soberano a pagar y mejorando el acceso al financiamiento externo en períodos de shock externos negativos. Un bajo premio soberano reduce el costo de endeudamiento de las empresas chilenas que emiten internacionalmente, dado que la deuda soberana actúa como un punto de referencia para las tasas que éstas deben pagar.
- Al estimular el ahorro público, reduce la necesidad de la economía de contar con financiamiento externo cuyo comportamiento ha sido históricamente muy volátil, reduciendo en último término la volatilidad de la economía en su conjunto. Una muestra de esto es la evolución del superávit fiscal en torno a la crisis de 1982 y a la recesión de 1999. En ambas ocasiones, frente a la caída del Producto de ello, el sector público tuvo que ajustarse y mejorar su posición fiscal en el año inmediatamente posterior. Lo anterior contrasta con las experiencias de 2001 y del cuarto trimestre de 2008, en que no obstante que la economía enfrentó un shock externo negativo, el sector público accedió a financiamiento externo a bajas tasas de interés en el primer caso, y pudo utilizar sus ahorros para financiar medidas de estímulo de la actividad económica en el segundo.

V.1.2 Ley N°20.128 sobre Responsabilidad Fiscal

La Ley sobre Responsabilidad Fiscal establece la formalización del cálculo de Balance Estructural y el requerimiento de establecer bases de la política fiscal al inicio de un nuevo gobierno.

La ley dispone que:

- El Presidente de la República, dentro de los 90 días siguientes a la fecha en que asuma sus funciones, debe establecer las bases de la política fiscal que será aplicada durante su administración. Se establece la obligación de pronunciarse de manera expresa acerca de las implicancias y efectos que tendrá su política fiscal sobre el Balance Estructural.
- Además, se consigna la obligación legal de que los gobiernos entreguen información anual respecto del estado estructural de las finanzas públicas, reflejando la sostenibilidad y las implicancias macroeconómicas y financieras de la política presupuestaria.

De esta manera, se incorpora el cálculo del Balance Estructural como parte del programa financiero del sector público.

V.1.3 La Meta de Superávit Estructural

Cuando se instauró la regla fiscal, ésta contempló una meta de superávit estructural de 1% del PIB, que fue revisada durante 2007 considerando los siguientes aspectos²⁷:

- la situación patrimonial del Banco Central;
- los pasivos contingentes del ámbito previsional;
- los pasivos contingentes del sistema de concesiones de obras públicas;
- la exposición fiscal a los riesgos cambiarios;
- la existencia de otros pasivos contingentes tales como la garantía estatal a créditos para educación superior y las demandas contra el Estado.

Las situaciones analizadas y comparadas con la acumulación de activos financieros permitieron que para 2008 se considerara apropiado bajarla a 0,5% y para 2009 y 2010 establecerla en 0% del PIB²⁸.

Si bien la meta puede variar, la regla sigue cumpliendo su objetivo, pues el gasto seguiría estando en función del ingreso permanente; la diferencia radica en el nivel de ahorro, que debe definirse según los compromisos futuros del sector público.

V.1.4 Aplicación de la Regla de Superávit Estructural

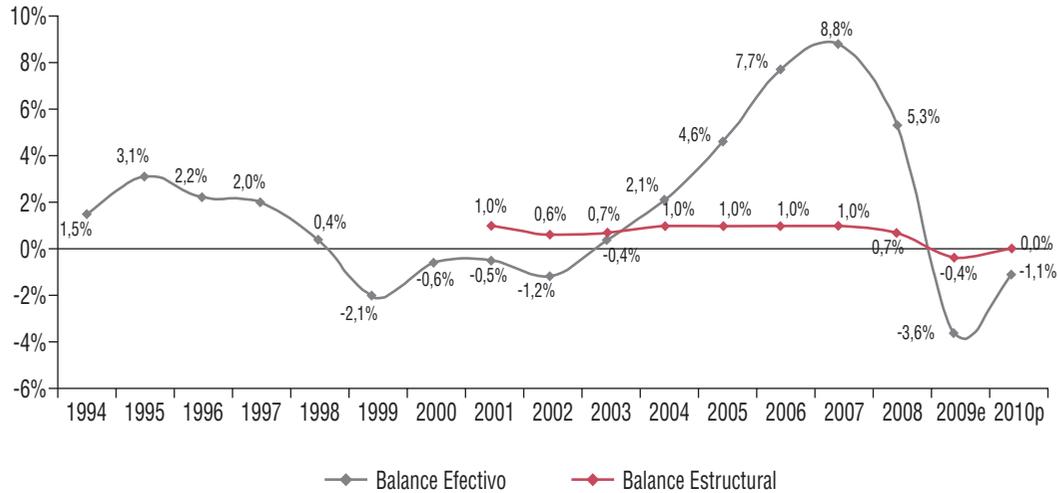
La ejecución de la regla es la siguiente: el presupuesto anual se elabora considerando la meta de superávit estructural y, al final de éste, se ve la diferencia real entre el ingreso efectivo y el estructural. Si durante el período aumenta el ingreso permanente, puede incrementarse el gasto en la misma cuantía; pero si sólo hay un incremento del ingreso efectivo, por ejemplo producto de un alza en el precio efectivo del cobre, entonces no se puede aumentar el gasto. Luego, la diferencia entre el ingreso efectivo y el ingreso estructural del período se ahorra. Asimismo, si el ingreso efectivo es menor al gasto no se gasta menos, sino que se utiliza el ahorro de los períodos anteriores de tal forma de mantener el gasto acorde con la regla de superávit estructural, que es independiente del déficit fiscal efectivo del período.

27. "Meta de Superávit Estructural: Elementos Para su Análisis", E. Engel, M. Marcel y P. Meller, 2007

28. Para mayores antecedentes ver "Compromisos Fiscales y la Meta de Superávit Estructural", A. Velasco, A. Arenas de Mesa, L. Céspedes y J. Rodríguez. 2007

El sostenido crecimiento económico de Chile en los últimos años y la prudente política fiscal establecida al amparo de la política de balance estructural han significado que el Fisco esté razonablemente cubierto frente a diversas contingencias que pueden implicar un incremento en el gasto. Esto se demuestra en los resultados fiscales obtenidos en los últimos años y que se presentan a continuación.

Gráfico V.1.4.1
Balance Fiscal como % PIB



Fuente: Dirección de Presupuestos.

El Presupuesto 2010 se preparó con una meta de superávit estructural de 0% del PIB, lo que se justifica entre otros factores por la mejor posición fiscal existente hoy respecto de 2000, cuando se implementó la política.

V.2 Fondos Soberanos

Mediante la Ley sobre Responsabilidad Fiscal, Chile dio un nuevo paso en la administración de los ahorros que la aplicación de la regla de Balance Estructural pudiera generar. Así, se crearon dos Fondos Soberanos y se estableció la institucionalidad básica para su operación en el tiempo. Estos son el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES) y el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP).

V.2.1 Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES)

Este fondo se crea por medio del Decreto con Fuerza de Ley N°1, de 2006, del Ministerio de Hacienda, el cuál refunde en un solo fondo los recursos adicionales de estabilización de los ingresos fiscales²⁹ y los del Fondo de Compensación para los Ingresos del Cobre (FCC).

El FEES tiene como principal objetivo complementar la regla fiscal basada en el Balance Estructural y otorgar estabilidad financiera al Fisco, ahorrando parte de los superávits fiscales para asegurar el financiamiento del presupuesto en los años con déficit.

Así, los posibles destinos de los recursos de este fondo son: financiamiento de la Ley de Presupuesto, hasta por el monto que establezca dicha ley; amortizaciones e intereses por concepto de deuda pública y del pago de bonos de reconocimiento³⁰; financiamiento del FRP³¹ y capitalización del Banco Central³²; y la sustitución de ingresos y/o financiamiento de mayor gasto que se produzca durante la ejecución presupuestaria³³.

Es este último destino el que convierte al FEES en un instrumento de gran importancia dentro de la gestión de pasivos contingentes, ya que el mayor gasto que alguna de las fuentes de pasivos contingentes puedan generar cuenta con su respaldo.

Respecto de los ingresos de dicho fondo, año a año —en caso de que sea positivo— se deposita el saldo del superávit fiscal efectivo que resulte luego de restar los recursos que se depositen en el Fondo de Reserva de Pensiones y los aportes de capital al Banco Central de Chile.

La administración de dicho fondo, fue encargada al Banco Central de Chile, en su calidad de agente fiscal y a través suyo el Ministerio de Hacienda ejecuta la actual política de inversión, en dónde los recursos del FEES son invertidos 100% en instrumentos de renta fija internacional de alta calidad crediticia.

29. Ley N° 3.653 de 1981.

30. A que se refiere el artículo 11 transitorio del Decreto Ley N° 3.500 de 1980.

31. Como se señala en la letra a) del artículo 6° de la Ley N° 20.128.

32. Según se señala en el artículo 5° de la Ley N° 20.128.

33. Conforme a las autorizaciones y limitaciones que se establecen en la legislación vigente.

En relación a los movimientos del fondo, su primer aporte fue realizado el 6 de marzo de 2007 por un monto equivalente a US\$2.580, de los cuales US\$2.563 millones provenían del FCC. El detalle de los movimientos realizados desde su constitución a la fecha se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro V.2.1.1
Movimientos del FEES
(millones de dólares)

Fecha	Aportes	Retiros	Valor de Mercado
2007	13.100	0	14.033
2008	5.000	0	20.211
3° trimestre 2009	0	-6.937	13.709
Total	18.100	-6.937	

Fuente: Dirección de Presupuestos

V.2.2 Fondo de Reserva de Pensiones (FRP)

La Ley N°20.128 sobre Responsabilidad Fiscal dispuso la creación del Fondo de Reserva de Pensiones (FRP), destinado a complementar el financiamiento de las obligaciones fiscales derivadas de las garantías contempladas en el sistema de pensiones solidarias descrito en la sección III.2 del presente informe

El monto del aporte anual al FRP corresponde al superávit fiscal efectivo con un tope del 0,5% y un mínimo 0,2% del Producto Interno Bruto (PIB) del año anterior. Adicionalmente, podrá incrementarse producto de la rentabilidad que se obtenga por la inversión de los recursos del mismo, así como por los demás aportes que establezca la ley. Estos aportes anuales se realizan sólo hasta el año en que los recursos acumulados en el fondo alcancen una cantidad equivalente a UF900 millones. Una vez alcanzada esa cantidad se entenderá cumplida la obligación de acumular recursos en el fondo. El valor de UF900 millones a acumular corresponde, según estimaciones, al monto con que deberá concurrir el Fisco para cubrir la activación del pago de pensiones (mínimas y asistenciales) dentro del plazo de 25 años.

Los fondos acumulados solo podrán utilizarse hasta transcurridos diez años desde la entrada en vigencia de la Ley sobre Responsabilidad Fiscal. A contar de entonces, el monto máximo que puede emplearse del FRP cada año corresponderá a un tercio de la diferencia producida entre el gasto total que deba efectuarse en el año respectivo por concepto del pago de pensiones mínimas y asistenciales, y el gasto total efectuado por dicho concepto en 2015, corregido por la variación que experimente el Índice de Precios al Consumidor.

Se establece su extinción si a partir del 2021 los giros que se efectúen en un año calendario no superan el 5% de la suma del gasto en garantía estatal de pensiones mínimas y en pensiones asistenciales, consultado en la Ley de Presupuestos de cada año.

La ley faculta para invertir los recursos del fondo en instrumentos financieros, realizar operaciones y celebrar los contratos que señala el inciso segundo del art. 45 del DL N°3500, de 1980, ya sea en Chile o el extranjero, con la sola excepción de los señalados en las letras g) y h) de dicho inciso y conforme a las normas, límites, procedimientos y controles que fije el Ministerio de Hacienda mediante decreto para este efecto. Para evaluar la sustentabilidad del fondo, el Ministerio de Hacienda debe realizar un estudio actuarial cada tres años, el primero de los cuales está en desarrollo.

El FRP se constituyó el 28 de diciembre de 2006 con un aporte inicial de US\$605 millones. El resto de los aportes se muestra en la siguiente tabla:

En la actualidad la inversión financiera de los recursos del fondo es realizada por el Banco Central de Chile en su calidad de agente fiscal.

Cuadro V.2.2.1
Movimientos del FRP
(millones de dólares)

Fecha	Aportes	Retiros	Valor de Mercado
2006	605	0	605
2007	736	0	1.466
2008	909	0	2.507
3° trimestre 2009	837	0	3.457
Total	3.087	0	

Fuente: Dirección de Presupuestos.

V.3 Capitalización del Banco Central

Por medio de la Ley sobre Responsabilidad Fiscal se faculta al Fisco para efectuar aportes de capital al Banco Central de Chile, con el objeto de mejorar su situación patrimonial (descrita en la sección IV.1 del presente informe). El máximo aporte anual corresponderá al saldo que resulte de restar al superávit fiscal efectivo el aporte al FRP o a 0,5% del PIB.

Dicho aporte se podrá realizar durante cinco años a contar de la promulgación de la Ley Sobre Responsabilidad Fiscal. Durante el presente año, de acuerdo a lo establecido en la ley, se ha encargado un estudio económico financiero que permita evaluar el impacto de dichos aportes en el balance del Banco Central proyectado a 20 años. Sus resultados estarán disponibles durante el primer trimestre de 2010.

V.4 Mecanismo de Decisión en Concesiones

V.4.1 Funcionamiento Actual del Sistema de Concesiones de Obras Públicas

Actualmente, los proyectos a realizar por el Sistema de Concesiones se determinan en el comienzo de la etapa de vida de cada proyecto, tomando en cuenta diversas consideraciones tales como la disponibilidad de recursos en el tiempo y la existencia de beneficios de un modelo de negocio de asociación público privado. Así, el ministerio sectorial “dueño del proyecto” firma un convenio mandato con la Coordinación de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas, entregándole las facultades necesarias a esta última para ejecutar el proyecto mediante este sistema. Con lo anterior, la Coordinación de Concesiones realiza los estudios correspondientes y la consiguiente elaboración del proyecto, siempre con el apoyo del ministerio sectorial mandante.

Una vez desarrollado el proyecto, éste es sometido al Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), que debe aprobar la evaluación social realizada por el MOP. Para continuar con el proyecto la tasa de rentabilidad social debe sobrepasar el umbral necesario para la ejecución de proyectos.

Los aspectos económicos del modelo de negocio, entre los que se encuentran las decisiones sobre garantías y otros compromisos financieros con los concesionarios, son estudiados de común acuerdo entre el Ministerio de Obras Públicas y la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda. Esto, debido a que la Ley de Concesiones establece que el MOP debe obtener la aprobación del Ministerio de Hacienda para las condiciones contractuales de cada proyecto. Antes de dar su aprobación, las DIPRES solicita al MOP la presentación de una matriz de riesgo que identifique los riesgos fiscales creados por la concesión. Además, el Ministerio de Hacienda debe aprobar cualquier circular que clarifique o modifique los documentos del contrato durante la licitación, tiene que estar representado en la comisión de evaluación de las ofertas y debe firmar el Decreto Supremo publicado por el MOP que otorga la concesión.

Finalmente los documentos que constituyen la licitación, adjudicación y que forman parte del contrato de cada proyecto son revisados y aprobados por la Contraloría General de la República, con el fin de fiscalizar la legalidad de cada uno de ellos.

Si bien todo este procedimiento busca crear los contrapesos institucionales para lograr decisiones adecuadas que conjuguen la realización de proyectos socialmente rentables, manteniendo una sostenibilidad de las cuentas fiscales y considerando una adecuada coherencia legal, la gran tarea pendiente tiene que ver con la selección de los proyectos a realizar por concesión.

La actual selección genera incertidumbres, ya que sin un análisis comparable no es posible tener la seguridad de que las concesiones se utilizan únicamente cuando éstas ofrecen una determinada calidad de servicio a un costo menor que las inversiones financiadas por el sector público y viceversa.

Recuadro V.4.2.1. Los aspectos que se deben considerar al comparar las concesiones con el financiamiento público

Costos de construcción y operación. Manteniendo constante la calidad, los concesionarios pueden estar en condiciones de lograr costos de construcción y operación más bajos. Por ejemplo, los incentivos que entraña la propiedad privada puede llevarlos a coordinar mejor la construcción y las operaciones. Por lo tanto, si el Fisco puede aprovechar el beneficio de las reducciones de costos en la competencia por la adjudicación de la concesión, la concesión puede resultar más barata. Sin embargo, ninguna estimación de tales ahorros formaría parte directamente de la comparación del financiamiento público y el financiamiento privado, porque dichos costos no los paga el Fisco. En cambio, los costos influirían indirectamente en la comparación al afectar el monto que se podría esperar que una empresa cobrara al Fisco por el servicio concesionado, o el monto de la garantía de ingresos que éste podría tener que ofrecer.

Calidad. La calidad puede variar si se trata de una concesión o de proyectos financiados con fondos públicos. Por ejemplo, las concesiones podrían ofrecer un mejor servicio debido a que el Gobierno establece y aplica normas de calidad más estrictas cuando el servicio es suministrado por un concesionario. Por otro lado, los concesionarios podrían hacer una mejor labor que el Fisco en cuanto al mantenimiento de los activos, lo que a la larga redundaría en un servicio de mejor calidad en régimen de concesión. De ser necesario, el costo estimado del proyecto con financiamiento público se podría incrementar hasta el nivel necesario para suministrar un servicio de la calidad que puede entregar un concesionario.

Cobro de tarifas a los usuarios. El nivel medio de los peajes variará según se trate de una concesión o de financiamiento público. Por ejemplo, el Fisco podría mantener peajes más altos en régimen de concesión porque aumentar los peajes es más difícil en ausencia de un concesionario privado. En ese caso, el costo fiscal de las concesiones en valor presente neto tendería a ser más bajo que el de las inversiones financiadas con recursos públicos.

Flexibilidad. El uso de concesiones podría incrementar el costo que supondría modificar las especificaciones de un proyecto. Si bien, en principio, esta diferencia se podría estimar mediante un análisis de las opciones reales, la tarea no sería fácil y probablemente las estimaciones no serían muy fiables. Para la evaluación de este factor se podría aplicar un criterio discrecional.

Demoras. Los concesionarios motivados por el lucro podrían trabajar con mayor rapidez, o unos concesionarios litigiosos y licitantes no seleccionados podrían provocar mayores demoras que si se tratara de un proyecto con financiamiento público.

Controversias. La experiencia podría indicar que las concesiones conducen a un mayor número de controversias. De ser así, al costo estimado de la concesión se le podría agregar una estimación del costo que supondría resolver tales controversias.

Optimismo de los pronósticos. Las comparaciones se deberían basar en estimaciones imparciales de los flujos de caja previstos, inesperados o más probables. Si los pronósticos asociados a una forma de financiamiento fueran sistemáticamente más optimistas, se podrían hacer ajustes al respecto.

Riesgos. Además de estimar los flujos de caja previstos, en las comparaciones se deberían hacer ajustes para tener en cuenta las grandes diferencias de los riesgos financieros que enfrenta el Fisco con cada opción. Por ejemplo, en una carretera de peajes financiada con fondos públicos, los ingresos del Fisco tenderán a variar dependiendo del estado de la economía. Por lo tanto, éste recibe más en las épocas buenas, y menos en los tiempos malos. El valor de los ingresos es, por consiguiente, menor que el valor previsto, actualizado según la tasa de interés libre de riesgo.

VI. Desafíos

Respecto a años anteriores, se ha continuado avanzando en el perfeccionamiento del presente informe como instrumento de análisis de las finanzas públicas, sin embargo persisten desafíos. A continuación se señalan algunos de los que serán abordados en los próximos informes, con el objeto de mejorar el seguimiento y reporte de las obligaciones contingentes del Fisco, así como las medidas de mitigación de los riesgos contingentes que enfrenta:

Desarrollo de modelos de estimación de los pasivos contingentes en otros ámbitos. Si bien, en áreas como el Sistema de Pensiones, las concesiones de obras públicas o la garantía estatal a los depósitos se han elaborado modelos de estimación de los pagos contingentes, existen otras áreas donde se debe investigar el desarrollo de metodologías de estimación del compromiso fiscal involucrado.

Cartera de pasivos contingentes. La exposición fiscal máxima reportada en el Cuadro II.1.2 es la suma simple de las exposiciones máximas asociadas a cada pasivo contingente. Para avanzar en una visión más precisa se debería considerar estos pasivos contingentes como una cartera de pasivos, con todas las consideraciones que ello involucra.

Información respecto a la activación de los pasivos contingentes. Hay que avanzar en la cobertura de la información relativa a los pagos que realiza el Fisco, producto de los pasivos contingentes reportados.

VII.1 Obras Públicas Concesionadas

Cuadro VII.1.1
Programa de Concesiones 1993 - 2009
 (estado del sistema a julio 2009)

Concesión	Tipo	Dimensión	Inversión		Duración	Fecha	Estado	Inicio
			Mill. UF	Operación (Est.)				
A. PROYECTOS RUTA 5								
Ruta 5, Talca-Chillán	Ampliación de Carretera	193 km	5,52		SPV*	ene-96	Operación	1999
Ruta 5, Santiago-Los Vilos	Ampliación de Carretera	218 km	8,08		23	oct-96	Operación	2001
Ruta 5, Los Vilos-La Serena	Ampliación de Carretera	229 km	7,86		25	feb-97	Operación	2000
Ruta 5, Chillán-Collipulli	Ampliación de Carretera	160 km	7,42		SPV*	jun-97	Operación	2002
Ruta 5, Temuco-Río Bueno	Ampliación de Carretera	172 km	6,79		25	ago-97	Operación	2001
Ruta 5, Río Bueno-Puerto Montt	Ampliación de Carretera	136 km	7,13		25	nov-97	Operación	2001
Ruta 5, Collipulli-Temuco	Ampliación de Carretera	144 km	6,64		SPV*	abr-98	Operación	2002
Ruta 5 Santiago-Talca y Acceso Sur a Santiago	Ampliación de Carretera	266 km	22,45		SPV*	jun-98	Operación	2002
Ruta 5, Vallenar-Caldera	Ampliación de Carretera	221 Km	6,7		SPV*	ene-09	Construcción	2011
					78,58			
B. RUTAS TRANSVERSALES Y OTROS PROYECTOS VIALES								
Túnel El Melón	Nuevo Túnel	5 km	1,6		23	abr-93	Operación	1995
Camino de La Madera	Ampliación de Carretera	108 km	1,01		SPV*	abr-94	Operación	1996
Acceso Norte a Concepción	Nueva Carretera	101 km	6,87		28	ene-95	Operación	1998
Autopista Santiago-San Antonio	Ampliación de Carretera	131 km	5,84		23	jun-95	Operación	1999
Camino Nogales-Puchuncaví	Ampliación de Carretera	27 km	0,38		SPV*	jul-95	Operación	1997
Ruta 57, Camino Santiago-Colina-Los Andes	Ampliación de Carretera	89 km	4,4		28	dic-96	Operación	2000
Red Vial Litoral Central	Carretera (N & A)	80 km	3,33		30	ago-00	Operación	2004
Variante Melipilla	Nueva Carretera	8 km	0,89		30	ago-01	Operación	2004
Ruta Interportuaria	Nueva Carretera	14 km	0,64		32	ene-02	Operación	2005
Ruta 160	Ampliación de Carretera	88 km	7,7		SPV*	jun-08	Construcción	2011
Ruta 68-Troncal Sur	Carretera (N & A)	141 km	12,32		SPV*	may-98	Operación	2002
Ruta 60 CH	Ampliación de Carretera	113 km	9,93		32	oct-02	Construcción	2009
Conexión Vial Melipilla Camino de la Fruta	Ampliación de Carretera	31 km	0,88		SPV*	nov-08	Construcción	2011
					55,78			

(1) Obras relicatadas que contemplan construcción de obras adicionales

SPV*: Mecanismo de plazo variable basado en el valor presente de los ingresos totales de la concesión.

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Cuadro VII.1.1
Programa de Concesiones 1993 - 2009
 (estado del sistema a julio 2009)
 (continuación)

Concesión	Tipo	Dimensión	Inversión Mill. UF	Duración Años	Fecha Adjudicación	Estado Actual	Inicio Operación (Est.)
C. AEROPUERTOS							
Aeropuerto Calama (El Loa)	Expansión	2.240 m2	0,13	12	oct-97	Operación	1999
Aeropuerto AMB Pasajeros y Carga	Expansión	169.000 m2	5,47	SPV*	dic-97	Operación	2001
Aeropuerto Concepción	Expansión	8.200 m2	0,95	17	ene-99	Operación	2000
Aeropuerto Cerro Moreno Antofagasta	Expansión	2.350 m2	0,27	10	oct-99	Operación	2001
Aeropuerto Punta Arenas	Expansión	760 m2	0,32	SPV*	En proceso	Adjudicación (1)	2009
Aeropuerto Arica	Expansión	2.713 m2	0,33	15	ene-04	Operación	2006
Aeropuerto La Serena	Expansión	3.000 m2	0,12	10	ago-97	Operación	1998
Aeropuerto Puerto Montt Tepual	Expansión	13.650 m2	0,44	SPV*	nov-07	Construcción (1)	2009
Aeropuerto Iquique Atracena	Expansión	4.920 m2	0,37	SPV*	oct-07	Construcción (1)	2009
Aeropuerto Copiapo	Nuevo	5.200m	0,86	20	Jul-02	Operación	2005
D. VIAS URBANAS							
Sistema Oriente-Poniente, Costanera Norte	Autopista Urbana	43 km	13,88	30	feb-00	Operación	2005
Acceso Nororiental a Santiago	Autopista Urbana	22 km	5,47	SPV*	oct-03	Operación	2008
Acceso Vial AMB	Ampliación Autopista Urbana	4 km	1,5	SPV*	Jul-08	Construcción (1)	2010
Sistema Norte Sur, Autopista Central	Autopista Urbana	61 km	16,62	30	sep-00	Operación	2005
Sistema Amerigo Vesputcio Sur	Autopista Urbana	24 km	10,35	30	ago-01	Operación	2006
Sistema Amerigo Vesputcio Nor Poniente	Autopista Urbana	29 km	17,93	30	mar-02	Operación	2006
Variante Av. El Salto - Av. Kennedy	Túnel Urbano	4,1 km	2,5	32	nov-04	Operación	2008
			68,24				
E. OTROS							
Embalse Convento Viejo	Embalse Riego	237 MM m3	4,2	25	abr-05	Construcción	2008
Cárceles Grupo I (Iquique, LaSerena, Rancagua)	Cárcel	112 M m2	2,79	20	mar-02	Operación	2005
Cárceles Grupo III (Valdivia, Santiago, P.Montt)	Cárcel	65 M m2	2,75	20	feb-04	Operación	2007
Centro de Justicia de Santiago	Edificio Público	115 M m2	3,22	20	mar-04	Operación	2007
Coliseo Parque O'Higgins	Estadio	12 Mpers	0,25	20	Jul-04	Operación	2006
Plaza de la Ciudadanía	Edificio Público	35 M m2	0,52	30	abr-04	Operación	2005
EIM La Cisterna	Transantiago	12 Mm2	0,8	20	mar-04	Operación	2007
Puerto Terrestre de Los Andes	Edificio Aduanas	240 M m2	0,39	20	nov-04	Operación	2007
Conexión Vial Suiza-Las Rejas	Transantiago	3,2 km	0,77	14	mar-05	Operación	2006
Estaciones de Traslado	Transantiago	35 estaciones	0,99	15	ene-06	Operación	2007
Corredor Santa Rosa	Transantiago	11 km	2,26	16	ene-06	Operación	2008
Programa Hospitalario Maipú y La Florida	Hospital	766 camas	6,57	18	En proceso	Adjudicación	2012
TOTAL GENERAL			25,49				
			237,35				

(1) Obras relictadas que contemplan construcción de obras adicionales

SPV*: Mecanismo de plazo variable basado en el valor presente de los ingresos totales de la concesión.

Fuente: Dirección de Presupuestos.

VII.2 Controversias pendientes sistema de concesiones de obras públicas.

Cuadro VII.2.1
Controversias Pendientes Sistema de Concesiones de Obras Públicas

Contrato de Concesión	Recurrente	Materia Discutida	Cuantía del Reclamo
Ruta 5 Tramo Los Vilos-La Serena	Sociedad Concesionaria Del Elqui S.A	Compensación de obras adicionales de pavimentación y de drenaje y saneamiento que habría ejecutado como consecuencia de los problemas en la estructura de los pavimentos por efecto de aguas subterráneas	UF204.812
Ruta 5 Sur Tramo Santiago Talca y acceso sur a Santiago	Autopista del Maipo	Declarar el derecho de la concesionaria de contar con un mayor plazo para finalizar las obras del subtramo c2) del acceso sur a Santiago hasta el 16 de Agosto de 2010, sin solución de continuidad.	
Ruta 5 Sur Tramo Santiago Talca y acceso sur a Santiago	Autopista del Maipo	Mayores costos en marco de construcción según Convenio Complementario N°4 del Colector de Aguas Lluvias Av. La Serena - Las Industrias	UF140.479
Ruta 5 Sur Tramo Santiago Talca y acceso sur a Santiago	Autopista del Maipo	Mayores costos en la construcción según convenio complementario N°4 del Colector de Aguas Lluvias Puente Alto	UF378.155
Concesión Internacional, Tramo Talca - Chillán.	Talca Chillán S.C. S.A.	Reclama que los daños experimentados en la estructuras de los puentes preexistentes que se señalan, no se ha debido al uso y desgaste normal de los mismos, sino que se derivan de eventos sobre los cuales la Concesionaria no puede ejercer control.	UF47.158,15
Tramo Collipulli Temuco - Rehabilitación del Puente Malleco	S.C.Collipulli - Temuco	Refuerzo y Rehabilitación del Puente Malleco, preexistente a la Concesión.	UF113.907
Ruta 5, Tramo Río Bueno-Puerto Montt	SC de Los Lagos S.A.	Indemnización por pérdida de ingresos por ejecución de obras de mejoramiento en Camino El Alerce.	UF 297.793
Ruta 5, Tramo Temuco-Río Bueno	SC Ruta de Los Ríos S.A.	Reclamo pérdida de ingreso en la plaza de peaje lateral de río Bueno y que se declare improcedente multa aplicada relativa al no cumplimiento de instrucciones respecto de la mantención de postes y teléfonos SOS en la ruta.	a) UF 59.913 y; b) 19 multas de 20 UTM
Santiago - Colina - Los Andes	Autopista los Libertadores	Compensaciones por sobrecostos y menores ingresos por atraso en la entrega de terrenos en sector Princesa y Enlace independencia	UF 215.089
Sistema Américo Vespucio Nor-Poniente Av. El Salto Ruta 78	SC Vespucio Norte Express	Compensaciones por sobrecostos y menores ingresos.	UF4.208.508
Sistema Américo Vespucio Nor-Poniente Av. El Salto Ruta 78	SC Vespucio Norte Express	Obras adicionales y/o Costos Extraordinarios	UF1.304.067
Sistema Américo Vespucio Sur. Ruta 78 - Av. Grecia	SC Autopista Vespucio Sur S.A	Compensaciones por sobrecostos, menores ingresos e indebida aplicación de multas. Todo ello más intereses de un 6,5% anual	UF3.226.436
Sistema Américo Vespucio Sur. Ruta 78 - Av. Grecia	SC Autopista Vespucio Sur S.A	Por la procedencia de la aplicación de 192 Multas.	UTM 38.400
Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria Grupo 1	SC BAS S.A.	Improcedencia aplicación multas por incumplimiento avance 70%	UTM 108.000
Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria Grupo 1	SC BAS S.A.	Se declare Improcedencia cobro de boletas de garantía por no pago de multas y restitución del monto indebidamente cobrado.	UF 30.000
Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria Grupo 1	MOP	Solicita se adopten medidas para resolución de problemas que aquejan a subcontratista HISA Ltda.	Indeterminada
Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria Grupo 1	SC BAS S.A.	Improcedencia aplicación 429 multas de 10 UTM cada una, por atraso en la entrega del Proyecto Definitivo	UTM 4.290
Estaciones de Transbordo para Transantiago	SC Concesiones Urbanas S.A.	Solicita se obligue al MOP a pagar los costos de Obras de Iluminación de calzadas y veredas por tratarse de una modificación de Servicios	UF 28.430

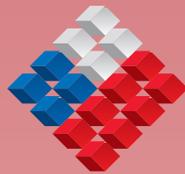
Cuadro VII.2.2 Controversias Pendientes Sistema de Concesiones de Obras Públicas (continuación)

Contrato de Concesión	Recurrente	Materia Discutida	Cuantía del Reclamo
Terminales de Pasajeros y de Carga Diego Aracena de Iquique	MOP	Se solicita pronunciamiento favorable de la Comisión Conciliadora para declarar la extinción de la concesión por vencimiento del plazo, conforme lo dispuesto en el Artículo 30 N°3 de la Ley de Concesiones	Indeterminada
Terminal de Pasajeros Aeropuerto Pte. Carlos Ibañez del Campo.	Austral Sociedad Concesionaria S.A.	Procedencia de multas cursadas por incumplimiento de instrucciones del Inspector Fiscal respecto al retiro y acopio de nieve en Aeropuerto.	7 Multas de UTM 150 cada una
Embalse Convento Viejo II	S.C. Embalse Convento Viejo II	Dejar sin efecto las instrucciones anotadas por el IF en Libro de Obras N°3.	Indeterminada
Embalse Convento Viejo II	S.C. Embalse Convento Viejo II	La S.C. estima que el MOP ha incumplido el contrato de concesión, desconociendo derechos esenciales considerados entre los "Servicios Complementarios" especificados en 1.10.2.2 de las BALL.	Indeterminada
Centro de Justicia de Santiago	S.C. Centro de Justicia de Santiago	Multas por corte de agua por 400 UTM y falta de mantenimiento de equipo estándar por 100 UTM.	UTM 500
Centro de Justicia de Santiago	S.C. Centro de Justicia de Santiago	Relativa a modificación de la climatización: 1.- Que el MOP debe entregarle tramitado el "convenio complementario" 2.- Que otorgue una ampliación del plazo, además, hace reserva de acciones y derechos para ser indemnizada por los mayores costos que implique su ejecución.	Indeterminada
TOTAL UF			10.520.158

Fuente: Coordinación de Concesiones de Obras Públicas.

VIII. Bibliografía

- Nota Técnica N°2: Garantías Estatales de Pensión: Conceptos y Estadísticas, Septiembre 2006. Disponible en <http://www.safp.cl/>
- “Licitación de Carreteras En Chile”, E. Engel , R. Fisher y A. Galetovic. 1996.
- “República de Chile”, Standard & Poor’s, 2007.
- “Macroeconomía, política monetaria y patrimonio del Banco Central”, Restrepo, J.; Salomó, L. y Valdés, R. 2008.
- “Compromisos Fiscales y la Meta de Superávit Estructural”, A. Velasco, A. Arenas de Mesa, L. Céspedes y J. Rodríguez. 2007.
- “Pasivos Contingentes del Estado, Un Riesgo Fiscal Oculto”, H. Polackova. 1999.
- “Asistencia Técnica para la Gestión de los Pasivos Contingentes de las Concesiones de Transporte”, Banco Mundial, 2003
- “Financial Accounting: an Introduction to Concepts, Methods, and Uses”, C. Stickney y R. Weil. 1997.
- “Informe de estadísticas de la deuda pública”, Ministerio de Hacienda, septiembre de 2009.
- “La Reforma Previsional Chilena: Proyecciones Fiscales 2009-2025”, Dirección de Presupuestos, 2009.
- “Meta de Superávit Estructural: Elementos Para su Análisis”, E. Engel, M. Marcel y P. Meller, 2007
- “Gestión más adecuada de las concesiones: Mejora de la presentación de informes y un nuevo proceso para decidir cuándo utilizar concesiones”, Banco Mundial, 2007.



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS