

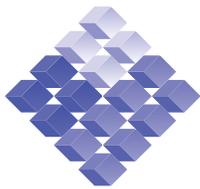
GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

Informe de Finanzas Públicas

Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2008

Presentado por Alberto Arenas de Mesa
Director de Presupuestos
a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos
del Congreso Nacional

Octubre 2007



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

Informe de Finanzas Públicas

Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2008

Presentado por Alberto Arenas de Mesa
Director de Presupuestos
a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos
del Congreso Nacional

Octubre 2007

INFORME DE FINANZAS PÚBLICAS

Valparaíso, octubre de 2007

El Informe de Finanzas Públicas se elaboró por primera vez en 2002, con motivo de la discusión del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para 2003. Dicho informe constituyó un importante insumo para el proceso de discusión parlamentaria y para analistas externos, debido a la pertinencia y oportunidad de la información que entregaba.

El informe resultó ser suficientemente valioso como para que el Ejecutivo propusiera al Congreso Nacional darle carácter permanente y obligatorio. Esta propuesta fue aprobada por el Congreso, quedando integrada a la Ley N° 19.896, de septiembre de 2003.

Consecuentemente, el presente documento se entrega a conocimiento del Honorable Congreso Nacional en cumplimiento de la obligación legal recién citada. Para este efecto, este Informe incluye información sobre la política fiscal y su expresión en el Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para 2008. El informe contiene también una síntesis del programa financiero de mediano plazo, con proyecciones de ingresos y gastos para el período 2009-2011 y antecedentes complementarios sobre activos y pasivos fiscales y gastos tributarios, todo ello en cumplimiento de obligaciones legales y compromisos contraídos con el Congreso Nacional y organismos internacionales como parte de la agenda de transparencia fiscal.

De forma adicional, el presente informe muestra el avance del Sistema de Evaluación y Control de Gestión ligado al Presupuesto, así como la implementación del Programa de Modernización Financiera del Estado. Además, presenta capítulos dedicados a dos temas de particular relevancia en el Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para 2008. El primero de ellos, relativo a los compromisos fiscales y la meta de superávit fiscal estructural, el cual analiza las razones que sustentan la decisión de reducir la meta de superávit a un 0,5% del PIB. Y el segundo, referido a las reformas en marcha en el ámbito educacional, las que presenta y analiza desde el punto de vista de su impacto fiscal.

De esta manera, el presente informe incluye material de gran valor para el análisis de las finanzas públicas y la gestión presupuestaria, lo que expresa el compromiso del gobierno por continuar elevando la transparencia fiscal y la rendición de cuentas ante el Congreso y la ciudadanía.

Finalmente, debo señalar que en la elaboración de este informe han colaborado decenas de funcionarios de la Dirección de Presupuestos, bajo la coordinación del Departamento de Estudios de la Dirección. El esfuerzo, la capacidad analítica y la rigurosidad aportada por todos los profesionales a la preparación de este informe merece un expreso reconocimiento, el que debe extenderse, además, al personal administrativo y auxiliar de la Dirección de Presupuestos, cuyo trabajo resulta fundamental para que la institución pueda operar con la eficiencia que requiere para el cumplimiento de su misión.

Alberto Arenas de Mesa
Director de Presupuestos

ÍNDICE

I. LA POLÍTICA FISCAL Y EL PROYECTO DE PRESUPUESTO PARA 2008	7
1. La situación fiscal en 2007	7
1.1 Contexto macroeconómico	7
1.2 Finanzas públicas en 2007	8
2. El Proyecto de Ley de Presupuestos para 2008	14
2.1 Escenario macroeconómico	14
2.2 Ingresos fiscales	15
2.3 Gasto público	19
2.4 Balances	19
2.5 Financiamiento, activos y pasivos	20
3. Prioridades del Proyecto de Presupuestos para 2008	22
3.1 Protección social y crecimiento	22
3.2 Protección social	23
3.3 Crecimiento	30
4. Eficiencia y transparencia fiscal	38
4.1 Estadísticas de finanzas públicas	38
4.2 Gastos reservados	41
4.3 Dotaciones contenidas en el Proyecto de Presupuestos para 2008	42
II. PROYECCIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO 2009-2011	43
1. Marco general	43
2. Metodología y aplicación al período 2009-2011	43
2.1 Principios metodológicos	43
2.2 Escenario macroeconómico	44
2.3 Proyección de ingresos	45
2.4 Proyección de gastos	46
3. Balance de resultados	47
Anexo II.1: Compromisos del sistema de concesiones	49
III. COMPROMISOS FISCALES Y LA NUEVA META DE SUPERÁVIT ESTRUCTURAL	55
1. Introducción	55
2. La regla de Balance Estructural	56
3. Evolución de la sostenibilidad fiscal	58
4. La meta de Superávit Estructural de 1% del PIB	60
4.1 Justificaciones de la meta	60
4.2 Implicancias de la regla de Balance Estructural y de la meta de 1% del PIB	61
5. Evolución de los Principales Factores de Contingencia y Riesgo Fiscal	62
5.1 Contingencias del sistema de pensiones	62
5.2 Vulnerabilidad externa del Sector Público	63
5.3 Situación patrimonial del Banco Central	65
5.4 Evaluación de los principales factores de contingencia y riesgo fiscal	66
6. Evolución esperada de la situación fiscal	67
6.1 Marco conceptual	67
6.2 Evolución de la deuda neta del Gobierno Central	68
7. La política fiscal hacia delante	71

IV. MÁS RECURSOS PARA UNA EDUCACIÓN EQUITATIVA Y DE CALIDAD	73
1. Introducción	73
2. El sistema educativo chileno	74
2.1 Antecedentes generales	74
2.2 El sistema de financiamiento y rendición de cuentas	75
3. Principales transformaciones en marcha	84
3.1 Antecedentes	84
3.2 Reformas en materia de institucionalidad	86
3.3 Reformas en materia de financiamiento	89
3.4 Reformas en materia de rendición de cuentas	94
4. Las transformaciones en marcha y el gasto público en educación	96
4.1 Gasto público en educación general	96
4.2 Gasto público por alumno	97
4.3 Composición del gasto público	98
4.4 Focalización del gasto público	99
5. Principales desafíos en el actual escenario de transformaciones	102
V. AVANCE DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN Y CONTROL DE GESTIÓN LIGADO A PRESUPUESTO	105
1. Definiciones estratégicas e indicadores de desempeño	106
1.1 Evaluación de cumplimiento de indicadores de desempeño	106
1.2 Definiciones estratégicas e indicadores de desempeño comprometidos año 2008	108
2. Evaluación de programas e instituciones	110
2.1 Procesos de evaluación 2006-2007	115
3. Presentación de programas de financiamiento en formato estándar	119
4. Mecanismos de incentivo institucional	120
4.1 Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG)	120
4.2 Otros mecanismos de incentivo institucional	127
5. Balances de Gestión Integral (BGI)	131
6. Fortalecimiento del Sistema de Evaluación y Control de Gestión	131
VI. PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO	133
1. Resultados 2001-2007	133
1.1 Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE)	133
1.2 Sistema de Información y Control de Personal de la Administración Pública (SIAPER)	137
1.3 Ejecución presupuestaria del proyecto	137
2. Desafíos futuros	140
Anexo VI.1: Componentes del SIGFE	144
Anexo VI.2: Logros del proceso de implementación	147
Anexo VI.3: Infraestructura tecnológica	149
VII. ACTIVOS, PASIVOS Y GASTO TRIBUTARIO	151
1. Activos financieros	152
2. Deuda	154
3. Gasto tributario	157
ANEXO I: COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS AÑO 2007	161
1. Ley de Presupuestos N° 20.141	161
2. Decreto Ley N° 1.263, de 1975 - Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado	165
3. Ley de Presupuestos N° 20.083	167
ANEXO II: ACTA DEL COMITÉ CONSULTIVO DEL PRECIO DE REFERENCIA DEL COBRE	169
ANEXO III: ACTA DEL COMITÉ CONSULTIVO DEL PIB TENDENCIAL	171

I. LA POLÍTICA FISCAL Y EL PROYECTO DE PRESUPUESTO PARA 2008

1. La Situación Fiscal en 2007

1.1 Contexto macroeconómico

La economía chilena ha experimentado un importante dinamismo durante 2007, apoyada en un sano crecimiento de la demanda interna y en un escenario externo que continúa siendo positivo. Así, se espera que la economía crezca un 5,8% este año, porcentaje mayor al registrado en los dos últimos años y que representa una importante recuperación respecto de lo observado en 2006.

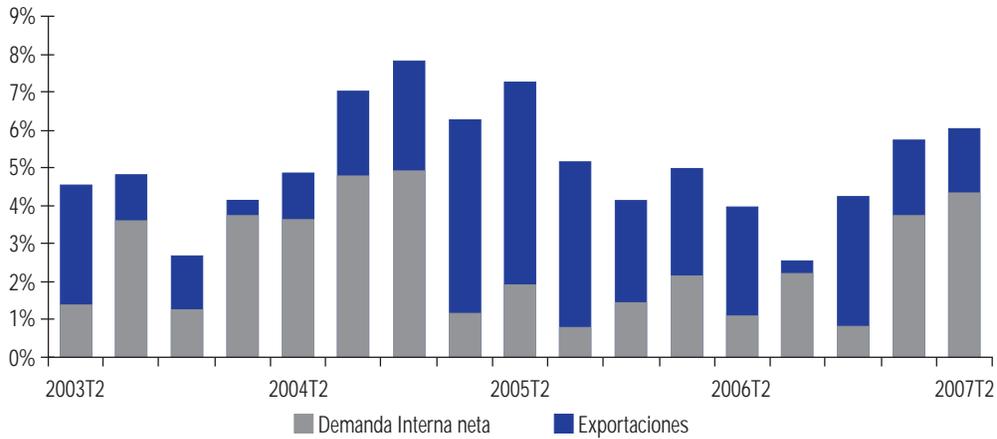
El principal factor detrás de este mayor crecimiento es la positiva evolución de la demanda interna, principalmente de la inversión, la que exhibiría una expansión muy superior a la del año anterior, por lo que continuaría con valores históricamente altos medidos como porcentaje del PIB real. Por su parte, y consistentemente con un escenario externo positivo, las exportaciones también han mostrado un comportamiento dinámico, liderando la contribución al crecimiento del PIB durante la primera mitad del año (Gráfico I.1).

En general, el mayor nivel de la actividad mundial durante los primeros tres trimestres de 2007 ha mantenido elevada la demanda internacional por materias primas, provocando que los altos niveles de precios alcanzados durante 2006 se mantengan durante este año. Es así como el cobre promedia una cotización de US\$3,19 por libra en los primeros 8 meses de 2007, lo que en términos reales es cercano a máximos históricos al considerar su evolución en los últimos 60 años.

Los registros de inflación, por su parte, han sido afectados en meses recientes por un conjunto de shocks de oferta que han aumentado los precios de los alimentos y de la energía. En el caso del rubro alimenticio, el aumento se explica por el incremento de precios de los granos y productos lácteos en los mercados internacionales y por el aumento en el precio de frutas y verduras frescas en nuestro país, afectadas por factores climatológicos. En el caso del rubro energético, el aumento se explica principalmente por el comportamiento de los mercados internacionales. Con todo, las situaciones descritas deberían comenzar a normalizarse en el mediano plazo, produciéndose una convergencia gradual de la inflación al objetivo de 3,0% en el horizonte de política monetaria.

En cuanto al entorno externo, hasta el momento éste ha sido favorable para la economía chilena, aunque no exento de riesgos, como el alza en el precio del petróleo y las recientes turbulencias bursátiles que han afectado a la economía mundial. En efecto, los riesgos que están influenciando las proyecciones de crecimiento mundial han aumentado considerablemente durante los últimos meses, en particular el asociado a una potencial desaceleración de la economía de Estados Unidos, afectada por la debilidad del mercado de crédito inmobiliario subprime y los efectos negativos que esto traería al sector real y al mercado financiero internacional.

Gráfico I.1
Contribución de las Exportaciones y la Demanda Interna Neta al
Crecimiento de la Economía Chilena
2003-2007
(Cifras trimestrales)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

1.2 Finanzas públicas en 2007

1.2.1. Ingresos fiscales

La evolución de la economía en 2006 y 2007 (Cuadro I.1) permite estimar que los ingresos fiscales sean superiores a lo estimado en septiembre de 2006, cuando se preparó la Ley de Presupuestos 2007.

Cuadro I.1
Supuestos Macroeconómicos 2006-2007

	Ley de Presupuestos 2007		2006 Efectivo	2007 Actual
	2006	2007		
PIB				
Tasa Variación Real	5,0%	5,7%	4,0%	5,8%
DEMANDA INTERNA				
Tasa Variación Real	6,5%	5,8%	6,0%	7,5%
IPC				
Variación Diciembre a Diciembre	3,9%	3,0%	2,6%	5,6%
Variación Promedio a Promedio	3,7%	3,5%	3,4%	3,9%
TIPO DE CAMBIO \$/US\$				
Valor Nominal	536,3	555,0	530,3	528,4
PRECIO COBRE US\$/lb				
BML	301,0	205,0	305,3	317,3
PRECIO MOLIBDENO US\$/lb				
Precio Efectivo	—	11,6	24,8	28,4

Fuente: Dirección de Presupuestos.

El mayor precio efectivo del cobre estimado hoy versus el estimado al momento de la elaboración del presupuesto ha significado un mayor incremento de los ingresos fiscales asociados a la venta de este metal, tanto de CODELCO como de las mineras privadas. Adicionalmente, el mejor resultado de la Operación Renta 2007 y el mayor dinamismo de la demanda agregada han implicado un incremento considerable de los ingresos tributarios. Cabe destacar, que a diferencia de lo ocurrido durante 2006, los incrementos en la recaudación tributaria en 2007 han sido impulsados no sólo por la mayor tributación de las empresas mineras privadas de mayor tamaño, sino que también por la tributación del resto de los contribuyentes.

Es así como en la actualidad se proyecta que los ingresos del Gobierno Central Consolidado lleguen a \$22.630.476 millones en 2007, lo que se traduce en un crecimiento de 8,7% real respecto del año 2006 (Cuadro I.2). Esta cifra supera en \$3.296.303 millones, equivalentes a un 17,0%, los ingresos del Gobierno Central Consolidado que se estimaron al elaborarse la Ley de Presupuestos 2007¹.

Cuadro I.2
Ingresos del Gobierno Central Consolidado 2007
Moneda Nacional + Moneda Extranjera
(Millones de pesos de 2007)

	Ley Presupuestos 2007 (1)	Proyección Junio (2)	Proyección Septiembre (3)	Diferencia (4) = (3) - (2)	Diferencia (5) = (3) - (1)
TOTAL INGRESOS	19.334.173	21.711.214	22.630.476	919.262	3.296.303
DE TRANSACCIONES QUE AFECTAN EL PATRIMONIO NETO	19.311.378	21.688.608	22.604.188	915.579	3.292.810
Ingresos tributarios netos	14.139.227	15.264.816	15.902.348	637.532	1.763.121
Cobre bruto	2.696.056	3.889.586	4.059.169	169.582	1.363.113
Imposiciones previsionales	1.121.549	1.121.549	1.137.191	15.643	15.643
Donaciones (Transferencias)	54.931	54.534	55.793	1.260	862
Rentas de la propiedad	555.507	573.015	576.631	3.616	21.124
Ingresos de operación	402.110	401.801	450.249	48.447	48.138
Otros ingresos	341.998	383.308	422.807	39.499	80.808
DE TRANSACCIONES EN ACTIVOS NO FINANCIEROS	22.795	22.606	26.288	3.682	3.493
Venta de activos físicos	22.795	22.606	26.288	3.682	3.493

Fuente: Dirección de Presupuestos.

La tributación a la renta de las diez mayores compañías mineras privadas aumentó en un 145,3% en 2006 respecto del año anterior y, de acuerdo a las estimaciones disponibles, ésta crecerá en alrededor de un 31,3% adicional en 2007. Este incremento es coherente con que las principales inversiones realizadas por la minería privada en la década pasada hayan estado culminando su fase de depreciación acelerada y, adicionalmente, con que a partir de 2006 se aplica el impuesto específico a la minería establecido por la Ley N°20.026. Esto ha incidido en que la declaración de renta de las empresas mineras en el 2007 haya sido considerablemente superior a lo observado en años anteriores. Todo esto ha sido amplificado por los niveles históricamente altos del precio del cobre observados en los años recientes, lo que ha generado un gran componente cíclico en esta variable de los ingresos fiscales.

¹ Las actuales proyecciones de ingresos del Gobierno Central Consolidado exceden en \$919.262 millones a las presentadas en el informe "Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2006 y Actualización de Proyecciones para 2007", presentado a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos en julio pasado, lo que refleja la incorporación de nueva información macroeconómica y sobre el comportamiento de los ingresos fiscales efectivos en el primer semestre del año.

Debido a los efectos señalados, en la metodología de cálculo del Balance Estructural utilizada para la elaboración de la Ley de Presupuestos para 2007², los ingresos tributarios netos de las compañías mineras privadas reciben un tratamiento diferente al del resto de la tributación. Así, se aplica sólo al resto de los ingresos tributarios -los ingresos tributarios no mineros- el ajuste cíclico dado por la brecha entre el PIB efectivo y el PIB tendencial. En tanto, se aplica una forma de ajuste cíclico específica para la recaudación tributaria proveniente de las mineras privadas, que se basa en la diferencia entre el precio del cobre efectivo y el de tendencia, y recoge en su especificación la forma rezagada en que el mayor precio efectivo afecta la recaudación del impuesto de primera categoría. El ajuste cíclico a la recaudación de la minería privada, por tanto, recoge el efecto del mayor precio del cobre sobre los pagos provisionales mensuales (PPM) pagados durante el año, el resultado de la Operación Renta y la fijación de la tasa de PPM del año siguiente. Adicionalmente, a partir de enero de este año se extendió esta metodología al impuesto adicional que pagan las empresas mineras, el que principalmente se aplica a las remesas de utilidades que envían al exterior.

Por otra parte, desde 2006 se aplica una metodología para realizar un ajuste cíclico a los ingresos recibidos por la venta de molibdeno de CODELCO, subproducto del cobre que en el último tiempo experimentó un importante crecimiento en su precio y, por tanto, ha cobrado importancia como fuente de ingresos fiscales.

De esta manera, de acuerdo a la metodología vigente, el total de los componentes cíclicos del balance del Gobierno Central Consolidado en 2007 se elevaría a un 7,1% del PIB. Aún así, los ingresos estructurales proyectados alcanzan a un 19,3% del PIB, con un crecimiento de 7,4% real respecto del año anterior.

1.2.2. Gasto público y balance proyectado

Al aprobarse la Ley de Presupuestos para 2007 se contempló un gasto del Gobierno Central Consolidado igual a \$15.618.443 millones, incluyendo sus componentes Presupuestario y Extrapresupuestario. El gasto que se proyecta actualmente para este año es de \$15.718.780 millones, lo que resulta superior en \$100.337 millones, es decir, un 0,6% mayor que el establecido en la Ley de Presupuestos. Esto implica que en función de nuestros mayores ingresos estructurales se ha podido, responsablemente, hacer un esfuerzo extraordinario de inversiones sociales y productivas.³

Este aumento en el nivel de gasto proyectado para el año con respecto al nivel aprobado en la Ley de Presupuestos cumple plenamente con todas las normativas legales pertinentes, correspondiendo una parte importante de estos mayores gastos a la aplicación de leyes aprobadas durante el primer semestre de 2007, así como a proyectos de ley en trámite o a ser presentados prontamente al Congreso Nacional. Otra parte está expresamente eximida del límite global por la glosa que lo crea en la Ley de Presupuestos, mientras que el resto del aumento del gasto se encuentra acotado dentro del límite de incremento al gasto de capital que autoriza el artículo 4° de la Ley de Presupuestos.

² Para mayores antecedentes sobre la metodología vigente de cálculo del Balance Estructural ver "Política de balance Estructural: Resultados y Desafíos ras seis Años de Aplicación en Chile", DIPRES, Estudios de Finanzas Públicas N°7, diciembre 2007.

³ Mayores detalles en Informe "Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2006 y Actualización de Proyecciones para 2007". DIPRES, Julio 2007.

En base a las proyecciones actualizadas de ingresos y gastos para 2007, la gestión financiera del Gobierno Central Consolidado en el presente año arroja un superávit proyectado de \$6.911.695 millones, equivalente a un 8,1% del PIB estimado para el año (Cuadro I.3). Dado que el espacio para gastos adicionales se ha determinado en forma consistente con los mayores ingresos estructurales, el superávit efectivo proyectado resulta coherente con la meta de superávit fiscal estructural de 1% del PIB vigente para 2007.

Cabe señalar que una parte importante del superávit efectivo proyectado para 2007 ya se generó en el transcurso del primer semestre, cuando el balance del Gobierno Central Consolidado arrojó un superávit equivalente a 5,3% del PIB anual estimado⁴, esperándose, por tanto, una situación más equilibrada para lo que resta del año. Esto último se explica por la tradicional aceleración en la ejecución de gastos en la segunda mitad del año.

El superávit del Gobierno Central Consolidado proyectado para 2007 se traducirá básicamente en una reducción de la deuda pública, en un aporte de capital al Banco Central de Chile (Recuadro I.1) y en una acumulación de recursos, tanto el Tesoro Público como en el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) y en el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES)⁵. Es así como a diciembre de 2006 la deuda del Gobierno Central era de 5,3% del PIB, y se estima que a diciembre de este año alcance un nivel cercano a 4,9% del PIB. En tanto, al 31 de agosto de 2007 se había producido una acumulación de activos de US\$1.389 millones en el FRP, de US\$9.931 millones en FEES y de US\$8.349,4 millones en otras colocaciones del Tesoro Público.

Cuadro I.3
Balance del Gobierno Central Consolidado 2007
(Millones de pesos de 2007 y porcentaje del PIB)

	Proyección 2007	%
TOTAL INGRESOS	22.630.476	26,4
TOTAL GASTOS	15.718.780	18,3
PRESTAMO NETO/ENDEUDAMIENTO NETO	6.911.695	8,1

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Debe destacarse que el superávit fiscal de 2007 tiene importantes y beneficiosos efectos para el futuro de las finanzas públicas del país. En efecto, la menor deuda pública reducirá los pagos futuros de intereses, liberando recursos que podrán ser asignados para financiar programas prioritarios para la población, a los que suman los mayores intereses ganados por los fondos que maneja el Fisco. Así, se proyecta que en 2008, al igual que en 2007, se produzca un flujo neto positivo por concepto de intereses del Gobierno Central Consolidado (Cuadro I.4).

⁴ Véase "Informe de Ejecución Presupuestaria Sector Público 2007, Segundo Trimestre y Primer Semestre", DIPRES.

⁵ De acuerdo a lo contemplado en el Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 2006, del Ministerio de Hacienda, que regula el FEES, durante el año se realizan aportes al FEES en calidad de anticipos. Dichos anticipos son con cargo a la futura determinación del aporte que se debe realizar en función del superávit del año anterior.

Adicionalmente, la acumulación proyectada del FEES y otros activos financieros del gobierno proporcionará una adecuada cobertura frente al riesgo de caídas del precio del cobre o de pérdidas de liquidez internacional, extendiendo el horizonte de planificación de las políticas públicas. Por su parte, el aporte de capital al Banco Central de Chile, facultado en la Ley de Responsabilidad Fiscal, contribuye a disminuir los pasivos contingentes y permite así mayores holguras fiscales en los años futuros.

Todos los factores señalados han posibilitado reducir la meta de superávit fiscal estructural a 0,5% del PIB para los años venideros, sin que ello signifique un factor de riesgo para la economía⁶.

El superávit fiscal que se obtendrá en 2007, además, tendrá un efecto positivo sobre la inversión y la competitividad de la economía chilena. En efecto, al ahorrar ingresos en divisas generados por el mayor precio del cobre e invertir estos recursos en el mercado de capitales de largo plazo, el gobierno contribuye a reducir las presiones sobre el tipo de cambio y las tasas de interés, beneficiando con ello a los exportadores, a las pequeñas empresas y a las familias que han tomado deudas hipotecarias para financiar la adquisición de su vivienda.

Cuadro I.4
Flujos de Ingresos y Gastos por Concepto de Intereses del Gobierno Central Consolidado
2002-2008
(Millones de pesos de 2008)

	2004	2005	2006	2007	2008
				Proyección	Proy.Ppto.
1. Ingresos por Intereses	70.233	110.531	235.496	447.809	614.140
Corfo	31.449	33.273	35.204	39.680	44.746
Fisco y otras instituciones	38.785	77.258	200.292	408.128	569.394
2. Gastos Intereses Deuda	292.024	283.099	272.977	229.544	204.396
3. Flujo Neto de Intereses	-221.790	-172.568	-37.481	218.264	409.744

Fuente: Dirección de Presupuestos.

⁶ Para mayores antecedentes ver el Capítulo III del presente informe.

Recuadro I.1

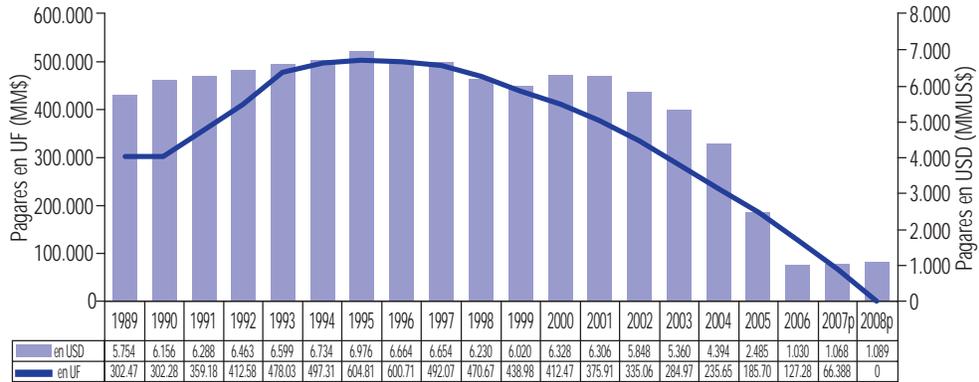
Evolución de la Deuda con el Banco Central

En los últimos 17 años el Gobierno Central ha servido la deuda mantenida con el Banco Central de Chile, tanto en unidades de fomento como en dólares, con distintos énfasis, dadas las diferentes coyunturas históricas y económicas que le ha tocado vivir al país.

Así, hasta el año 1994, en general el pago se limitaba a los intereses. Esto, sin embargo, no compensó el incremento de stock producto de la recapitalización de intereses semestrales, el cual experimentó un aumento de cerca de US\$1.200 millones entre 1989 y 1994. A partir del año 1995 y hasta el año 1999, el Gobierno Central logró revertir la situación anterior, amortizando capital por US\$1.567 millones, cuyo efecto neto en la deuda fue una reducción del stock en US\$956 millones.

Desde fines del año 2004, y hasta el año 2006, el Gobierno Central ha amortizado anticipadamente capital por US\$3.946 millones, quedando vigentes únicamente cuatro pagarés pagaderos en los años 2013 y 2014, por un monto de US\$1.030 millones al cierre del año 2006.

Gráfico I.2
Deuda con el Banco Central 1989-2008e



Fuente: Dirección de Presupuestos.
p: proyección con información al 30 de junio de 2007

2 El Proyecto de Ley de Presupuestos para 2008

2.1 Escenario macroeconómico

El escenario macroeconómico que se proyecta para el año 2008 (Cuadro I.5), y que ha servido de base para la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos para dicho año, considera que la actividad económica continuará mostrando un dinamismo similar a 2007, destacando en particular la favorable evolución de la demanda interna.

El precio del cobre tendería a normalizarse gradualmente durante 2008, para ubicarse en torno a los US\$/lb 2,50 promedio anual. Un escenario externo que se mantendría positivo y una favorable evolución de la demanda interna permiten proyectar un crecimiento de 5,3% del PIB para 2008, estimación consistente con el rango de entre 5,0% y 6,0%, con un balance de riesgos sesgado a la baja, proyectado por el Banco Central de Chile.

Este escenario considera un crecimiento real de la demanda interna de 6,5%, supone un cierre gradual en la brecha del producto y contempla una convergencia gradual de la inflación hacia el centro del rango meta de 3%. Así, la variación del IPC promedio a promedio sería de 4,2% para el 2008, con la inflación convergiendo gradualmente a niveles cercanos al 3% hacia fines de ese año.

Este escenario, sin embargo, no está exento de riesgos. Entre los principales destacan una mayor desaceleración de la economía de Estados Unidos, afectada por la debilidad del mercado de crédito inmobiliario subprime. En efecto, los riesgos asociados al mercado internacional han aumentado considerablemente en los últimos meses, por lo que podrían verse ajustes en las proyecciones de crecimiento mundial para el próximo año. Sin embargo, el rol estabilizador de las políticas macroeconómicas y los sólidos fundamentos de nuestra economía permiten enfrentar adecuadamente las turbulencias financieras y hacer frente a un escenario internacional que potencialmente podría volverse más negativo.

Cuadro I.5
Supuestos Macroeconómicos 2008

PIB	
Tasa Variación Real	5,3%
DEMANDA INTERNA	
Tasa Variación Real	6,5%
IPC	
Variación Promedio a Promedio	4,2%
TIPO DE CAMBIO \$/US\$	
Valor Nominal	532,0
PRECIO COBRE US\$/lb	
BML	250,0
PRECIO MOLIBDENO US\$/lb	21,9

Fuente: Dirección de Presupuestos.

2.2 Ingresos fiscales

Sobre la base de los supuestos macroeconómicos señalados, se ha estimado que el Gobierno Central Consolidado obtendría ingresos por \$21.969.965 millones en 2008 (Cuadro I.6). De esta cifra, \$21.431.741 millones se encuentran comprendidos en el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2008, mientras que los restantes \$538.224 millones corresponden a ingresos del Gobierno Central Extrapresupuestario, asociados a la Ley Reservada del Cobre. El nivel de ingresos efectivos del Gobierno Central Consolidado estimado para 2008 representa una caída de 6,8% real respecto de los ingresos que actualmente se proyectan para 2007. Esta baja se explica porque se espera que en 2008 el precio del cobre retome una trayectoria consistente con su tendencia de largo plazo y porque se espera una moderación en el ritmo de expansión de la demanda interna.

En lo que concierne a los ingresos tributarios, el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2008 contempla un crecimiento de 6,7% real (neto de la tributación de la minería privada). Esta cifra es inferior al crecimiento que se ha observado este año, encontrándose en línea con los supuestos de crecimiento de la demanda interna y con los resultados y consecuencias esperadas de la declaración anual de renta.

Al igual que en 2007, un hito fundamental en el desempeño de los ingresos tributarios de 2008 será la Operación Renta, determinada por el comportamiento de las bases imponibles del impuesto a la renta y de los pagos provisionales mensuales efectuados durante 2007. La histórica Operación Renta del año 2007, que por primera vez desde 1980 mostró un saldo positivo, ha tenido un impacto sobre los Pagos Provisionales Mensuales que se han efectuado desde mayo y se efectuarán durante el resto del presente año, lo que hace prever que la Operación Renta del próximo año sea considerablemente inferior a la de 2007, volviendo a un saldo negativo para el total de los contribuyentes. Para la minería privada, en tanto, se espera una declaración anual de renta casi neutral, concentrándose el resultado negativo en el resto de contribuyentes.

Cabe hacer notar que la proyección de ingresos tributarios del Gobierno Central Consolidado para 2008 incluye el efecto del tratado de libre comercio suscrito con Japón. Esto, en conjunto con la caída esperada en el tipo de cambio real, explica que para 2008 se proyecte una recaudación de impuestos al comercio exterior inferior en un 12,1% respecto de 2007, pese a que para el mismo período se espera un crecimiento de las importaciones, expresadas en dólares, de 11,4%.

Para la recaudación de imposiciones previsionales, determinada por la evolución del empleo asalariado y las remuneraciones, se proyecta un crecimiento algo menor que el esperado para la demanda interna, con un aumento real de 5,8%.

En lo que se refiere a los ingresos provenientes del cobre, los excedentes e impuestos pagados por CODELCO (incluidos los aportes por Ley Reservada del Cobre) se proyectan en un nivel de \$2.719.531 millones, lo que implica una reducción real de 35,7%, equivalente a \$1.510.123 millones menos de lo que se estima recibir el año 2007 (en moneda de 2008). Esto ocurre debido al menor precio efectivo del cobre esperado para 2008 (US\$2,50 por libra) y por el efecto de los costos unitarios de CODELCO, los que se incrementarían en torno al 13,7% respecto de 2007⁷. Esta variable continúa con la trayectoria ascendente que los costos han mostrado en los últimos años.

⁷ Estos costos corresponden al Costo Total Unitario y no descuentan los ingresos por subproductos del cobre, como el molibdeno.

Los impuestos pagados por la minería privada, por su parte, se estima se reducirán 34,6% en 2008, lo que equivale a \$1.194.307 millones menos que la recaudación estimada para este año (en moneda de 2008). De esta forma, al considerar en su conjunto estos ingresos y los provenientes de CODELCO (que además consideran los ingresos por venta de molibdeno), el total de ingresos del Gobierno Central Consolidado provenientes del cobre caen en un 35,2% real.

Para el resto de los ingresos del Gobierno Central Consolidado, correspondientes a donaciones, rentas de la propiedad, ingresos de operación y otros ingresos, se proyecta un incremento real de 8,8%, el que en su mayor parte está explicado por el aumento en las rentas de la propiedad derivadas de los mayores intereses percibidos por la inversión de activos financieros en el mercado de capitales.

Cuadro I.6
Proyección de Ingresos del Gobierno Central Consolidado 2008
(Millones de pesos de 2008, porcentaje del PIB y variación real)

	Millones de pesos	%	% Variación 2008/2007
TOTAL INGRESOS	21.969.965	23,3	(6,8)
DE TRANSACCIONES QUE AFECTAN EL PATRIMONIO NETO	21.937.876	23,3	(6,9)
Ingresos tributarios netos	16.256.987	17,3	(1,9)
Cobre bruto	2.719.531	2,9	(35,7)
Imposiciones previsionales	1.254.114	1,3	5,8
Donaciones (Transferencias)	58.472	0,1	0,6
Rentas de la propiedad	837.010	0,9	39,3
Ingresos de operación	439.940	0,5	(6,2)
Otros ingresos	371.821	0,4	(15,6)
DE TRANSACCIONES EN ACTIVOS NO FINANCIEROS	32.090	0,0	17,1
Venta de Activos Físicos	32.090	0,0	17,1

Fuente: Dirección de Presupuestos.

No obstante la disminución proyectada para los ingresos efectivos del Gobierno Central Consolidado, debe tenerse presente que los ingresos estructurales, que son los que determinan el Gasto del Gobierno Central bajo la política fiscal de balance estructural, experimentarán durante el año 2008 un crecimiento en torno al 6,1% respecto de 2007 según lo estimado al momento de la elaboración del Proyecto de Presupuestos para dicho año (al tipo de cambio considerado al momento de elaborar la ley).

El crecimiento de los ingresos estructurales en 2008 refleja así el aumento de la estimación del precio de largo plazo del cobre y del crecimiento del PIB tendencial y su brecha con el efectivo, que resultaron de las consultas a los respectivos comités de expertos independientes (cuyas actas se presentan en los Anexos II y III, respectivamente, y cuya evolución en el tiempo se muestra en el Cuadro I.7 y en los Gráficos I.2 y I.3).

En efecto, la consulta al comité de expertos del precio del cobre determinó un precio de largo plazo de US\$1,37 por libra, cifra superior a los US\$1,21 por libra estimados por dicho comité el año anterior. Esto internaliza el esperado incremento sostenido de la demanda internacional por cobre, en especial por parte de China, junto con la evolución esperada de los inventarios mundiales.

Por su parte, la consulta al comité de expertos sobre el PIB tendencial estimó un crecimiento de 5,0% para éste en 2008. Este porcentaje es levemente inferior al determinado para el 2007 (5,3%), lo que se atribuye principalmente a las revisiones en las series estadísticas publicadas por el Banco Central y el Instituto Nacional de Estadísticas.

De esta manera, la estimación de los ingresos estructurales del Gobierno Central Consolidado para 2008 considera una brecha negativa entre el nivel de PIB efectivo y tendencial de 0,3% y una brecha positiva de US\$1,13 por libra entre el precio efectivo del cobre y el de largo plazo. Respecto del precio efectivo del molibdeno, se estima que éste se encuentre por arriba del precio de largo plazo (US\$16,5 por libra) en US\$5,4 por libra. Todos estos elementos se traducen en un efecto cíclico de los ingresos equivalente a 4,3% del PIB.

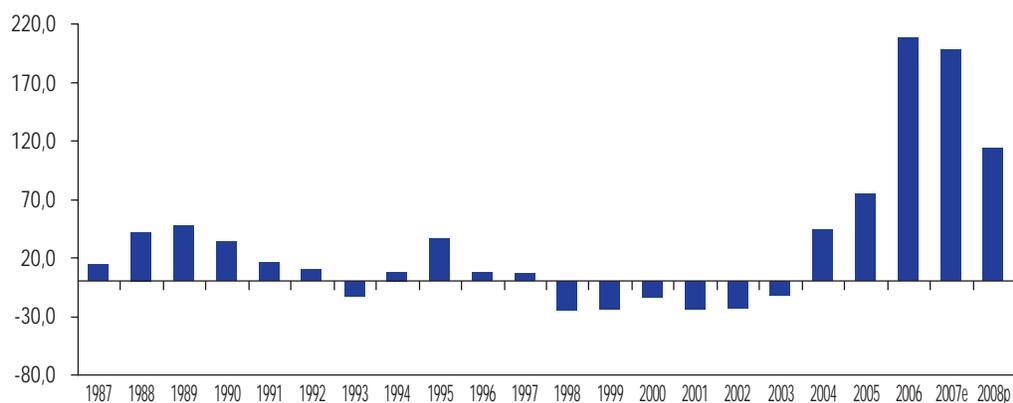
Cuadro I.7
Parámetros Balance Estructural
(Presupuestos años respectivos)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
PIB Tendencial (tasa de variación)	4,3	4,1	3,9	4,0	4,2	4,9	5,0	5,3	5,0
Precio de largo plazo del cobre (US\$/lb)	92,4	90,3	91,2	88,0	88,0	93,0	99,0	121,0	137,0
Precio de largo plazo del molibdeno (US\$/lb)(*)	-	-	-	-	-	12,0	12,0	14,7	16,5

(*) Hasta antes de 2005 no se realizaba el ajuste cíclico del molibdeno. Para dicho año éste se realizó al momento del cierre anual. A partir de 2006 este ajuste se realiza al momento de elaborar el presupuesto del año respectivo, junto con el resto de los ajustes cíclicos.

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Gráfico I.3
Brecha de Precio del Cobre (efectivo-largo plazo), 1987-2008
(Centavos de dólar por libra)

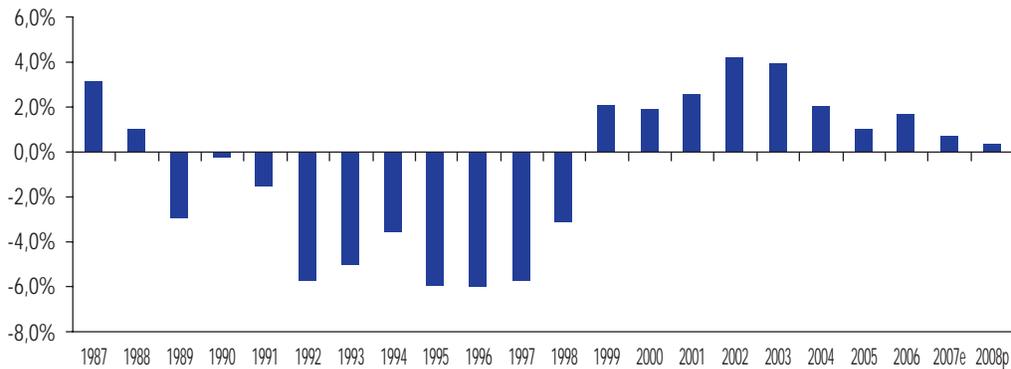


e: Estimado.

p: Presupuestado.

Fuente: Dirección de Presupuestos.

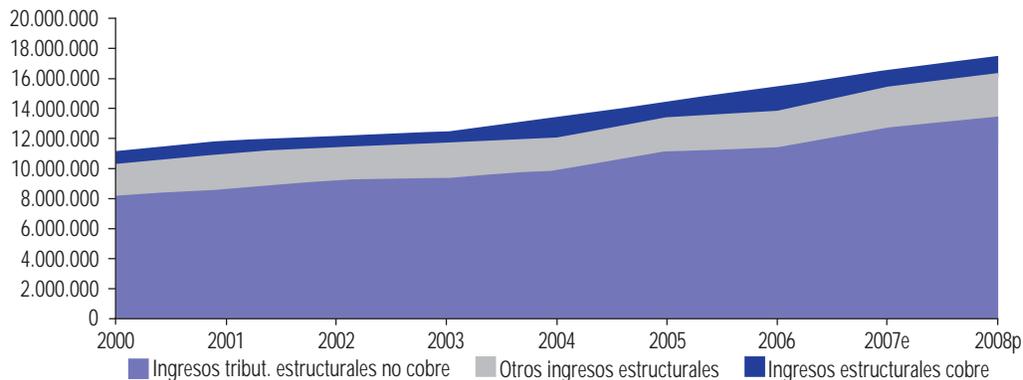
Gráfico I.4
Brecha Nivel de PIB Tendencia/Nivel de PIB Efectivo, 1987-2008



e: Estimado.
 p: Presupuestado,
 Fuente: Dirección de Presupuestos.

La proyección de ingresos estructurales y su composición para el año 2008 se presenta en el Gráfico I.5, junto con la evolución de los mismos para el período 2000-2008. Se aprecia que los ingresos estructurales no tributarios no asociados al cobre han sido el componente más estable en el período; mientras que los ingresos estructurales de tributación no cobre han tenido el patrón de crecimiento más sistemático y son los que han representado consistentemente, y cada vez más, el mayor peso relativo. Por su parte, los ingresos estructurales provenientes del cobre, que consideran tanto los ingresos provenientes de CODELCO⁸ como la tributación de la minería privada, constituyeron el componente más pequeño con un nivel bastante estable hasta 2003, para incrementarse sustancialmente en los años siguientes como producto de la incorporación de la tributación de un mayor número de compañías mineras privadas y del aumento en el precio del cobre de largo plazo.

Gráfico I.5
Nivel y Composición de Ingresos Estructurales 2000-2008
 (Millones de pesos de 2008)



e: Estimado.
 p: Presupuestado
 Fuente: Dirección de Presupuestos.

⁸ En el Gráfico I.5, para efectos de hacer comparable la serie histórica, se incluyen los ingresos por concepto de venta de molibdeno dentro de los ingresos por concepto de cobre.

2.3 Gasto público

El Proyecto de Presupuestos para 2008 ha sido elaborado teniendo en cuenta el marco macroeconómico descrito y cumpliendo de manera estricta la meta de política fiscal de superávit estructural de 0,5% del PIB. Cabe recordar que la Presidenta Michelle Bachelet anunció en su Cuenta Pública al Congreso Nacional el 21 de Mayo de 2007 la reducción de la meta del Balance Estructural a 0,5% del PIB, considerando que varios de los riesgos fiscales que justificaron la meta original de un 1,0% del PIB han sido mitigados en los últimos años⁹. El gasto del Gobierno Central Consolidado en 2008 será, en consecuencia, el consistente para alcanzar esta meta.

De acuerdo a este marco y dada la estimación de ingresos estructurales, se ha contemplado para 2008 un gasto del Gobierno Central Consolidado de \$17.730.150 millones, el que se descompone en \$17.261.794 millones incluidos en el Proyecto de Presupuestos (\$14.091.079 millones de gasto corriente y \$3.170.715 millones de gasto de capital) y \$468.355 millones para el Gobierno Central Extrapresupuestario (Cuadro I.8). Así, el nivel de gasto del Gobierno Central Consolidado contemplado para 2008 significa un crecimiento de 8,9% real respecto de 2007. Los gastos del Gobierno Central Presupuestario alcanzarán, por su parte, un incremento de 9,5% respecto de la Ley de Presupuestos de 2007 consolidada al tipo de cambio actual. Mientras que los gastos del Gobierno Central Extrapresupuestario experimentarán una disminución de 7,8%.

En relación a la disminución del gasto extrapresupuestario, este se explica principalmente por el menor gasto en intereses devengados por el saldo de Bonos de Reconocimiento, debido a su trayectoria decreciente en el tiempo.

Cuadro I.8
Nivel y Composición del Gasto del Gobierno Central Consolidado 2008
Moneda nacional + Moneda extranjera
(Millones de pesos de 2008 y porcentaje de variación)

	Millones	Variación 2008/2007
Gobierno Central Presupuestario	17.261.794	9,5
Gobierno Central Extrapresupuestario	468.355	-7,8
TOTAL GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL CONSOLIDADO	17.730.150	8,9

Fuente: Dirección de Presupuestos.

2.4 Balances

A partir del nivel de ingresos y gastos proyectados puede estimarse para 2008 un balance del Gobierno Central Consolidado de \$4.239.816 millones, lo que representa un superávit equivalente a 4,8% del PIB anual. Como ya se mencionó, los límites del gasto público se han fijado con el objeto de cumplir con la meta de política fiscal de generar un superávit estructural de 0,5% del PIB. Por ello, el superávit efectivo proyectado de 4,8% del PIB incluye un componente cíclico de 4,3% del PIB y un componente estructural de 0,5% del PIB.

⁹ En el Capítulo III de este informe se analiza la trayectoria de estos riesgos y los compromisos fiscales que aún dan lugar a una meta superavitaria de balance estructural.

De cumplirse los supuestos contenidos en el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2008, entre 2001 y 2008 el balance efectivo promedio se situaría en 3,2% del PIB (Cuadro I.9). Esto refleja que en este período, el alto precio promedio efectivo del cobre por sobre su nivel de tendencia estaría implicando que la economía aún no cierre un ciclo completo en relación a este producto que afecta en forma importante los ingresos fiscales. Por ende, se esperaría que en el mediano plazo, en la medida que el precio efectivo del cobre se revierta hacia su nivel de largo plazo, se observen balances efectivos inferiores al estructural.

Cuadro I.9
Balance del Gobierno Central Consolidado 2001-2008
(Porcentaje del PIB)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007e	2008p	Promedio
Balance devengado	-0,5	-1,2	-0,4	2,1	4,6	7,7	8,1	4,8	3,2
Efecto cíclico en los ingresos	-1,5	-1,8	-1,2	1,1	3,6	6,7	7,1	4,3	2,3
Ef. cíclico de IT Netos e Imposic.	-0,5	-0,9	-0,8	-0,5	-0,2	-0,2	-0,2	0,0	-0,4
Ef. cíclico del cobre	-1,0	-1,0	-0,4	1,6	3,8	6,9	7,3	4,3	2,7
Balance Estructural	1,0	0,6	0,7	1,0	1,0	1,0	1,0	0,5	0,9

(*) A partir del año 2005 se realiza un ajuste por separado para los ingresos de la venta de molibdeno de CODELCO. Para efectos de comparabilidad de la serie, este efecto cíclico se presenta junto con el del cobre.

e: Estimado

p: Presupuestado.

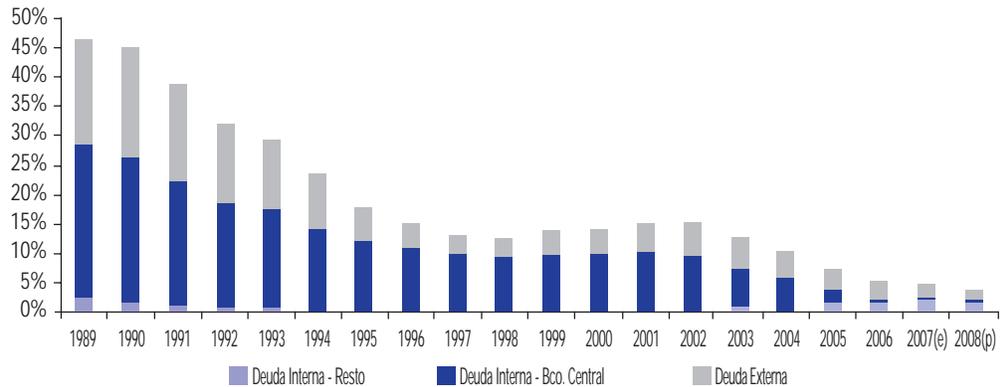
Fuente: Dirección de Presupuestos.

2.5 Financiamiento, activos y pasivos

La contrapartida del superávit fiscal proyectado para el año 2008 es un incremento de los activos financieros netos del Gobierno Central Consolidado. Esto se expresa primordialmente en el aporte de recursos al Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) que establece la Ley N° 20.128, así como en aportes de recursos al Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES).

Además, durante 2008 la deuda bruta del Gobierno Central continuará disminuyendo producto de las amortizaciones programadas. Como resultado de ello y considerando los supuestos del escenario macroeconómico base del Proyecto de Ley de Presupuesto para 2008, puede estimarse que la deuda del Gobierno Central se reducirá a un nuevo mínimo histórico, en torno al 4,1% del PIB (Gráfico I.6).

Gráfico I.6
Deuda Bruta del Gobierno Central 1989-2008
 (Porcentaje del PIB)



e: Estimado.

p: Presupuesto.

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Sin desmedro de lo anterior, el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2008 contempla una autorización para nueva emisión de deuda equivalente a US\$2.200 millones, en moneda nacional o extranjera. Las nuevas emisiones de deuda de largo plazo dentro del límite propuesto para el año 2008 se orientarán a profundizar la presencia en el mercado financiero nacional o internacional, de forma que fomenten la competitividad de la economía local y provean un margen de seguridad para la gestión financiera durante el año en caso de cambios bruscos, poco probables, del escenario externo. Además, la autorización de nueva deuda permite la suscripción de convenios con organismos internacionales para el financiamiento proyectos específicos.

Asimismo, para facilitar una eficiente gestión de activos y pasivos financieros, el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2008 contempla en su articulado autorizaciones adicionales para emisión de deuda con el objeto de prepagar obligaciones vigentes que contemplen costos financieros superiores a los actuales, así como para realizar operaciones de cobertura financiera con el objeto de reducir los riesgos financieros y cambiarios del sector público.

Finalmente, se recuerda que la N°20.128 sobre Responsabilidad Fiscal establece los destinos y otorga un marco específico para los recursos excedentarios que puedan producirse. En efecto, en la medida que se cumplan las proyecciones macroeconómicas para el presente año, durante 2008, podrá realizarse un aporte al FRP equivalente al 0,5% del PIB del año 2007; así como podrá hacerse uso de la facultad que establece la ley para efectuar aportes al Banco Central de Chile por un monto equivalente al 0,5% del PIB del año 2007. Por otro lado, podrán efectuarse aportes brutos al FEES por un equivalente al superávit efectivo del año 2007 que no fueron aportados previamente al FRP ni al Banco Central de Chile.

3 Prioridades del Proyecto de Presupuestos para 2008

3.1 Protección social y crecimiento

El presupuesto del sector público es una herramienta fundamental para marcar el rumbo del accionar del gobierno. En este sentido, el Proyecto de Presupuestos 2008, el segundo elaborado por la administración de la Presidenta Michelle Bachelet, refleja claramente sus prioridades y cumple decididamente con sus compromisos.

Así, se concretan grandes esfuerzos, tanto en materia de Protección Social como en materia de Crecimiento, dos ámbitos ineludibles de abordar para avanzar hacia convertirnos en un país plenamente desarrollado.

En Protección Social, se invierte en corregir desigualdades desde la cuna, profundizando el Sistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo y logrando una cobertura histórica en educación preescolar; se otorgan mayores garantías en salud, consolidando el Plan AUGE, creando un programa piloto que incorpora nuevas patologías y mejorando la infraestructura y el equipamiento del sector salud; se invierte en mayor resguardo en las ciudades y en una justicia más eficiente para los ciudadanos; y se disponen los recursos para la implementación de la Reforma Previsional que apunta a asegurar pensiones dignas para todas las chilenas y chilenos. Reflejo de todo lo anterior es que el gasto social se expandirá en un 11,4% respecto de 2007.

En inversiones para el Crecimiento, por su parte, se realiza un esfuerzo sin precedentes en materia de capital humano, para lograr una educación de mayor calidad y más equitativa; se profundiza la capacidad de nuestro país y sus regiones para emprender e innovar, con un énfasis especial en las pequeñas y medianas empresas; se multiplican los recursos públicos destinados a iniciativas del sector energético, promoviendo tanto la eficiencia energética como el desarrollo de energías renovables no convencionales; y se avanza en la implementación del Programa de Inversiones para la Competitividad a lo largo de todo Chile. Un reflejo de esta prioridad es que la inversión pública crecerá en 12,3% con relación al presente año.

Todo este contingente de iniciativas es posible gracias a un manejo fiscal responsable al servicio de la ciudadanía, que hoy nos permite no sólo plantearle al país un Proyecto de Presupuestos para 2008 que contiene un crecimiento del gasto público de 8,9% respecto de 2007, sino que además, nos permite hacerlo sin poner en riesgo la sustentabilidad futura de las políticas que estamos impulsando. Ello se refleja en que el Proyecto de Presupuestos 2008 ha sido elaborado para cumplir con la meta de superávit fiscal estructural de 0,5% del PIB.

Así, damos otro paso trascendental para ser un país más justo y con mejor calidad de vida.

3.2 Protección social

3.2.1. Una infancia con oportunidades

En el Proyecto de Presupuestos 2008, el Sistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo y otras iniciativas dirigidas a este grupo se fortalecen con la asignación de recursos por \$9.802 millones, lo que equivale a más que triplicar el financiamiento de este programa respecto de 2007. Asimismo, se contempla la automaticidad de acceso al Subsidio Único Familiar (SUF), la universalidad de la subvención educacional para prekinder y un aumento de 18 mil cupos en salas cuna.

Chile Crece Contigo

Una de las improntas del gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet es el Sistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo, iniciativa que comenzó a funcionar este año y que está destinada a igualar las oportunidades de desarrollo de las niñas y niños desde su gestación y hasta que ingresan al prekinder, etapa crucial en su desarrollo. De esta manera, se avanza en generar las condiciones para que factores como el origen social, el género y la conformación del hogar no constituyan potenciales focos de inequidad que atenten contra el desarrollo de las niñas y niños de nuestro país.

Con este foco, el sistema Chile Crece Contigo ofrece apoyo a las familias de acuerdo a sus necesidades particulares. Así, se consideran diferentes tipos de acciones, ya sea de carácter universal, para los infantes y niños que se atienden en el sistema público de salud, u otras dirigidas especialmente a los niños más vulnerables que pertenecen al 40% de los hogares de menores ingresos.

Siendo consistente con esta prioridad, el Proyecto de Presupuestos 2008 destina \$9.802 millones para el Sistema Chile Crece Contigo y otros programas complementarios dirigidos a la infancia. Esto equivale a un incremento de 268% real respecto de 2007. En esta cifra se incluyen recursos por \$6.116 millones para el Programa de Desarrollo Biosicosocial de los niños y niñas, los que permitirán pasar de las 161 comunas participes del programa en 2007 a la totalidad del país en 2008. Asimismo, se consideran recursos para la elaboración de la guía Empezando a Crecer y el Cuaderno de Desarrollo para el Primer Año de Vida, a distribuirse en los consultorios de salud primaria, y para el Fondo Concursable de Iniciativas para la Infancia.

Otro elemento a destacar en el Proyecto de Presupuestos 2008 son los recursos para la adecuada evaluación del Sistema Chile Crece Contigo, elemento fundamental para monitorear su eficiencia e impacto. En esta línea, se asignan recursos para el diagnóstico de vulnerabilidad en preescolares, que permitirá financiar la realización de calificaciones anuales por cohorte de niñas y niños para la construcción de la línea base del proceso de evaluación de impacto del programa.

Adicionalmente, durante 2008 operará por primera vez por un año completo la automaticidad de acceso al Subsidio Único Familiar (SUF) para todos quienes cumplan los requisitos, según lo mandata la Ley N° 20.203 promulgada en 2007. Este es un elemento esencial de la política de protección a la infancia, pues termina con las inequidades territoriales que producía el antiguo mecanismo de cupos regionales y comunales. De esta manera, el Proyecto de Presupuestos 2008 contempla los recursos necesarios para los cerca de 1,4 millones de beneficiarios que en promedio se espera cubrir en el año. Esto representa un incremento de cobertura de más de 30% respecto a 2007.

Histórica cobertura en educación preescolar

Durante los primeros años de vida se desarrolla el lenguaje, las habilidades sociales, el control emocional y las capacidades cognitivas decisivas para el desempeño escolar posterior. Por este motivo y, además porque facilita el ingreso al mercado laboral de las mujeres, especialmente de aquellas de menores ingresos, el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet está comprometido con un histórico plan de aumento de cobertura de la educación preescolar.

Coherentemente, el Proyecto de Presupuestos 2008 contempla los recursos necesarios para la universalización de la subvención educacional para el nivel pre-kinder. Ello demandará \$45.775 millones y permitirá beneficiar a aproximadamente 150 mil niños y niñas. De manera complementaria, se consideran \$9.630 millones para extender la jornada de los alumnos de prekinder y kinder que lo requieran.

Además, se contemplan \$37.285 millones para la construcción de 900 nuevas salas cunas y el financiamiento para la operación de éstas y las ya existentes. Esto permitirá atender a 18 mil niños y niñas adicionales. Este es otro paso fundamental para cumplir con el compromiso presidencial de cubrir a 200 mil niños y niñas de entre 0 y 4 años en el año 2010.

3.2.2. Equidad de género

Los cambios experimentados por nuestra sociedad en cuanto a relaciones sociales, familiares y laborales más equitativas han sido apoyados decididamente por los Gobiernos de la Concertación, los que en este contexto han impulsados importantes políticas para fortalecer la equidad de género.

Así, por ejemplo, uno de los ejes prioritarios de la Reforma Previsional es el pilar solidario que otorgará una jubilación digna a todos y todas. Este beneficio se extiende, precisamente, a aquellas mujeres que dedican su vida a trabajar por sus familias y, por tanto, no tienen cotizaciones suficientes. Otras relevantes política de equidad de género en marcha son la nueva Justicia de Familia y el histórico aumento en cobertura de educación preescolar, que no sólo beneficia a los niños, sino que facilita la inserción de sus madres en el mercado laboral. El Proyecto de Presupuestos 2008 avanza en la implementación de todas estas reformas.

Adicionalmente, se contemplan \$20.823 millones para el Servicio Nacional de la Mujer, lo que representa un incremento real de 15,9% respecto a este año. En él se destaca el aporte de \$6.945 millones para la Fundación de la Familia y la Fundación PRODEMU y los recursos para el Programa de Prevención y Atención de Violencia Intrafamiliar, que permitirán financiar 2 nuevos Centros de la Mujer y 3 nuevas Casas de Acogida, llegando así a un total de 33 y 19 recintos, respectivamente, donde se realiza una intervención integral que articula prevención y atención y protección a las víctimas. Asimismo, se destaca el aumento de 62,1% real del presupuesto para el Programa de Apoyo a las Mujeres Jefas de Hogar, que permitirá llegar a una cobertura 27.500 mujeres en 200 comunas a lo largo de todo el país.

3.2.3. Mayores garantías en salud para los ciudadanos

Con un fuerte énfasis en la inversión en infraestructura, equipamiento y calidad de la atención, además de la consolidación del Plan AUGE y la incorporación de recursos para la realización de un programa piloto que abarca siete nuevas patologías, el Proyecto de Presupuestos 2008 considera recursos para salud, por \$2.519.281 millones. Adicionalmente, al incluir todos los recursos comprometidos por ley para el sector, el aumento en salud es de 11,3% respecto del año 2007.

Mejor atención e infraestructura

El Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet tiene un especial compromiso con garantizar a los chilenos y chilenas un sistema de salud que brinde atención oportuna y de calidad. Para ello, el Proyecto de Presupuestos 2008 considera recursos para salud, por \$2.519.281 millones.

Estos mayores recursos permitirán que la inversión en salud para el año 2008 presente un crecimiento de 21,9% real anual, lo que se traduce en un nivel de inversión total de \$142.360 millones, de los cuales el 59% se destinará a la red hospitalaria. El 31% de la inversión será destinado a salud primaria, lo que incluye el término de obras y equipamiento de 30 consultorios y el inicio de la construcción de otros 31, y el 10% restante de la inversión será destinado a equipamiento hospitalario de alta y mediana complejidad, infraestructura para equipamiento de radioterapia, e inversiones para la normalización de laboratorios ambientales para la autoridad sanitaria de salud. De esta manera, el esfuerzo en inversión en salud para el periodo 2007-2010 será mayor a US\$1.000 millones. Esto superará lo invertido en los últimos 10 años.

Asimismo, se contemplan recursos adicionales para el Programa Red de Urgencia por \$6.283 millones, lo que permitirá seguir avanzando en el cumplimiento de estándares internacionales para las Unidades de Pacientes Críticos, permitiendo aumentar en 106 las camas de cuidados intermedios y en 6 las camas de cuidados intensivos, junto con el 100% de su reforzamiento. Además se destaca la implementación de 23 Servicios de Atención Médica de Urgencia (SAMU) y un centro regulador; la contratación de 65 cargos para las Unidades de Emergencia Hospitalaria; la creación de 12 nuevos Servicios de Atención Primaria de Urgencia (SAPU) y 9 nuevos Servicios de Urgencia Rural (SUR), la transformación de 144 camas de pacientes agudos, la renovación de 1.299 camas que corresponden al 20% de las más deterioradas de los Hospitales tipo 1 y 2, y la reposición de 6 camas para obesos mórbidos.

Por otra parte, se contemplan \$1.753 millones para la implementación de dos polos de atención de alta complejidad en los hospitales Pedro Aguirre Cerda y Peñablanca y la adquisición de equipamiento; \$1.110 millones para el fortalecimiento de la red oncológica de adultos y niños, la instalación del centro de trasplante de médula ósea, el reforzamiento de las unidades de citogenéticas para la realización de exámenes complejos de hemopatías; y \$8.792 millones adicionales para el mantenimiento de equipamiento y conservación de infraestructura de los establecimientos de salud para el nivel primario y secundario, con los que se mejorarán las instalaciones en las áreas de baños, pabellones, comedores, fachadas y accesos, además del mantenimiento correctivo y preventivo del equipamiento hospitalario.

Finalmente, el Proyecto de Presupuestos para 2008 asigna \$8.803 millones para el cierre de brechas y prestaciones complejas. Para tal efecto, se plantea un aumento de \$4.664 millones para la reducción de listas de espera para intervenciones quirúrgicas electivas de coleditiasis, hernia abdominal y várices, lo que permitirá realizar más de 13 mil cirugías adicionales. A ello se suman \$4.138 millones adicionales para prestaciones complejas cardiovasculares, cánceres, programas pilotos para enfermedades con medicamento de alto costo, tratamiento de la obesidad y de violencia intrafamiliar, entre otros.

Consolidación AUGE

El Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet ha consolidado la reforma a la salud iniciada en la administración anterior, no sólo cumpliendo con su cronograma de implementación, que entró en régimen en julio de 2007 con garantías explícitas para la atención de 56 problemas de salud, sino que además, comprometiéndose a alcanzar al año 2010 un total de 80 problemas de salud cubiertos. Así, el Proyecto de Presupuestos 2008 compromete \$13.697 millones adicionales para cubrir el 100% de las garantías asociadas a las 56 patologías vigentes y, adicionalmente, considera \$24.128 millones para realizar un programa piloto que incorpora siete nuevos problemas de salud al Plan AUGE.

Por otra parte, se sigue avanzando en mejorar la calidad en los diferentes niveles de atención de salud. En este contexto, para el nivel de atención primaria se consideran \$57.893 millones adicionales, lo que representa un incremento de 11,4% real respecto de 2007. Estos mayores recursos permitirán aumentar en un 3% la población inscrita y validada para 2008, alcanzando así a más de 10,3 millones de personas.

Además, se consideran \$3.306 millones para incrementar los programas odontológicos para mujeres y hombres de escasos recursos, programas de especialidades y cirugía menor; así como \$2.313 millones para la operación de 14 clínicas dentales triples destinadas a las regiones de la Araucanía y de los Lagos. A lo anterior se suman \$1.055 millones para el Programa Salud Mental, que considera su reforzamiento y la creación de 8 Centros Comunitarios de Salud Mental Familiar (COSAM).

Más personal para la salud

Las inversiones en equipamiento e infraestructura y en recursos humanos son todos insumos relevantes para brindar prestaciones de salud de calidad a la ciudadanía. En este sentido, se plantea el fortalecimiento de la dotación de personal del Ministerio de Salud en 3.419 cargos, incluyendo el personal que prestaba servicios a honorarios y que se traspasará a la calidad de contrata, los que ascienden a 1.095 personas. El incremento de personal se concentra fundamentalmente en los Servicios de Salud a nivel de servicios asistenciales en la atención secundaria. También se incluyen 352 nuevos cargos para el reforzamiento de la autoridad sanitaria y se ha dado prioridad a los programas de capacitación, permitiendo la formación de 401 médicos especialistas, de manera de ir cerrando la brecha de este recurso humano.

Finalmente, otro elemento fundamental que se refuerza, es la eficiencia con que se controla el sistema. Para ello, el Proyecto de Presupuestos 2008 contempla recursos adicionales por \$4.862 millones para inversión en informática del sector salud.

3.2.4. Seguridad y justicia para los chilenos

El Proyecto de Presupuestos 2008 fortalece la seguridad ciudadana, asignando \$500.890 millones para esta materia, 10,8% más que en 2007. Asimismo, se contemplan los recursos necesarios para continuar haciendo más eficiente el trabajo de tribunales en la implementación de las reformas procesal penal, de familia, laboral y penal adolescente.

Ciudades seguras

Parte importante de la calidad de vida de las personas está en poder habitar barrios y ciudades que les brinden confianza para desenvolverse sin temor. Por ello, el Proyecto de Presupuestos 2008 asigna \$500.890 millones para el ámbito de la seguridad ciudadana, lo que representa un aumento de 10,8% real respecto de 2007. De estos recursos, \$335.056 millones serán destinados a Carabineros y \$115.249 millones a la Policía de Investigaciones.

Los recursos asignados a Carabineros permitirán incorporar 1.500 nuevos funcionarios (1.253 para la implementación del Plan Cuadrante y 247 para destacamentos rurales), integrar 9 comunas al Plan Cuadrante (llegando a 88 en todo el país), construir una comisaría en Pedro Aguirre Cerda, renovar parte del parque vehicular y renovar, mejorar e incrementar los equipos y sistemas de telecomunicaciones, entre otros.

Los recursos de la Policía de Investigaciones, que crecen en un 16,7% real en relación a 2007, financiarán la formación de 500 oficiales profesionales en la Escuela de Investigaciones de Chile, así como 500 oficiales policiales profesionales en régimen. Además, permitirán incrementar en 230 los oficiales de línea, mejorar los sistemas de control migratorio del Aeropuerto Arturo Merino Benítez y renovar parte del parque vehicular.

Finalmente, los recursos del Ministerio de Interior, que representan un crecimiento de 23,1% real respecto de 2007, consideran \$17.993 millones para Seguridad y Participación Ciudadana (equivalente a un incremento de 19,7%) para dar continuidad a 6 Centros de Atención y Orientación de Víctimas y crear 8 nuevos; \$24.946 millones para el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE) (equivalente a una expansión de 30,4%) para cubrir a la totalidad de los jóvenes infractores de ley en temas de tratamiento, crear equipos en las dos nuevas regiones y alcanzar a 140 comunas la cobertura del programa de prevención del consumo de drogas (PREVIENE); y \$4.000 millones para dar continuidad a la actividad de la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI).

Asimismo, reforzando la visión preventiva de la seguridad ciudadana, el Proyecto de Presupuestos 2008 considera recursos adicionales para capacitar a 10 mil jóvenes de mayor vulnerabilidad, de los cuales 5 mil podrán ser seleccionados en coordinación con las iniciativas de seguridad ciudadana del Ministerio del Interior.

Tribunales más eficientes

La modernización del sistema de justicia en Chile es una tarea prioritaria que han abordado los Gobiernos de la Concertación y que se ha traducido en una serie de reformas procesales y judiciales. El Proyecto de Presupuestos 2008 considera los recursos necesarios para darle continuidad a estas reformas y así seguir aumentando la eficiencia de nuestros tribunales.

Para la nueva Justicia de Familia, que se inició en 2005 para abordar los conflictos en el área de manera integral e interdisciplinaria, con jueces calificados y profesionales de apoyo, el Proyecto de Presupuestos 2008 contempla recursos para contratar 150 funcionarios en Juzgados de Familia y 77 funcionarios en Juzgados de Letras con competencia en familia.

Para el Sistema de Tribunales Laborales, que regirá en plenitud a partir del próximo año, el Proyecto de Presupuestos 2008 contempla recursos por \$5.804 millones para el funcionamiento en régimen de 20 Juzgados Laborales y 4 Juzgados de Cobranza Laboral y Previsional.

En tanto, para la nueva Justicia Penal Adolescente, que entró en vigencia en junio de 2007, se contemplan recursos por \$543 millones, que están dirigidos al financiamiento de 3 jueces orales y 9 jueces de garantía. Dentro de este contexto, también se asignan \$2.094 millones adicionales para financiar el mejoramiento de remuneraciones del Servicio Nacional de Menores (SENAME), de manera consistente con las nuevas facultades que la normativa le concede a este servicio. En la misma línea, se contemplan \$4.965 millones para otros impactos de la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente, tales como el aumento de las subvenciones por ampliación e implementación de nuevas medidas, la ampliación de plazas y talleres en centros cerrados y el registro especial de anotaciones judiciales para adolescentes condenados; y \$2.771 millones para la construcción de 6 nuevos centros cerrados del SENAME.

En cuanto a la Reforma Procesal Penal, para 2008, se proponen \$212.895 millones para el funcionamiento de los organismos que conforman el nuevo sistema, de los cuales \$62.923 millones corresponden a los Tribunales de Garantía y Orales en lo Penal, \$87.033 millones al Ministerio Público y \$33.984 millones a la Defensoría Penal Pública. Asimismo, se destinan \$3.974 millones para la construcción de Tribunales de Garantía y se consideran \$2.740 millones adicionales para el fortalecimiento de Gendarmería de Chile, en vista que la Reforma Procesal Penal ha impactado en sus funciones.

Complementariamente, el Proyecto de Presupuestos 2008 incluye \$17.608 millones para financiar el mejoramiento salarial de los funcionarios del Poder Judicial, incluidos los de la Corporación Administrativa del Poder Judicial y los de la Academia Judicial, mediante el reforzamiento de los incentivos al desempeño de los referidos funcionarios. Esto incrementa las posibilidades de desarrollo y mejoramiento de nuestra justicia, al establecerse nuevos mecanismos de control de gestión.

Finalmente, el Proyecto de Presupuestos 2008 también avanza en la implementación y modernización de los sistemas penitenciarios. Para ello se consideran \$65.260 millones, de los cuales \$51.357 millones están asociados a las cárceles concesionadas, los programas de rehabilitación y programas de fortalecimiento del sistema tradicional. Del mismo modo, se otorgan \$12.504 millones para la primera etapa de construcción directa de las cárceles de Antofagasta y Concepción. Asimismo, se continúa con el fortalecimiento del Servicio Médico Legal, para lo cual se contemplan \$4.826 millones, equivalentes a una expansión de 63% real respecto de 2007, que incluyen recursos para financiar la segunda etapa del proceso de acreditación del Servicio y \$2.417 millones para el Programa de Derechos Humanos.

3.2.5. Más protección para una vejez digna

La puesta en marcha de la Reforma Previsional, esperada para julio de 2008, permitirá garantizar ingresos dignos en los años de vejez para todos los chilenos y chilenas. Esto constituye uno de los pilares fundamentales del Sistema de Protección Social impulsado por la Presidenta Michelle Bachelet. El Proyecto de Presupuestos 2008 contempla \$55.194 millones para la implementación de esta reforma.

Reforma Previsional: mejores beneficios para más chilenos

Un eje del Programa de Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet es el compromiso de construir un sistema integral de protección social que resguarde a las personas frente a los principales riesgos e inseguridades que enfrentan en las diferentes etapas de su vida. Para ello, una de las transformaciones fundamentales que se está llevando a cabo es la Reforma Previsional, orientada a brindar protección en una etapa vital, como es la vejez, que puede tornarse particularmente vulnerable ante la menor capacidad de las personas para generarse ingresos propios.

Consistentemente, el Proyecto de Reforma Previsional que se encuentra en segundo trámite en el Senado del Congreso Nacional, tiene por objeto que las personas cuenten con ingresos seguros durante su vejez, de modo que no sólo perciban una retribución justa por sus años de trabajo al final de su vida laboral, sino que además se les reconozca, como un derecho, el vivir con dignidad sus años de inactividad.

Este desafío se está abordando con una reforma integral que perfecciona el actual sistema de capitalización individual y lo complementa con un sistema de pensiones solidarias para quienes, por diversas razones, no logren ahorrar lo suficiente para financiar una pensión digna. Así, a la creación del sistema de pensiones solidarias, el elemento más importante de la reforma, se le agrega el perfeccionamiento de la institucionalidad del sistema de pensiones con la promoción de la participación ciudadana y la competencia en la industria de las Administradoras de Fondos de Pensiones. Asimismo, se plantean medidas para disminuir la brecha que hoy existe entre las pensiones de hombres y mujeres, se establecen incentivos al empleo formal y la cobertura previsional de los trabajadores jóvenes, se incorpora masivamente a los trabajadores independientes al sistema de pensiones, se amplían las alternativas y se flexibiliza el régimen de inversión de los fondos de pensiones en orden a incrementar su rentabilidad, se crea un Fondo de Educación Previsional y se establecen incentivos al ahorro previsional voluntario de los sectores de ingresos bajos y medios, entre otras materias. En suma, se propone un conjunto integrado y coherente de cambios orientados a mejorar las pensiones de todos los chilenos y chilenas.

De seguir su tramitación en los plazos establecidos, se espera que la Reforma Previsional sea aprobada a principios de 2008, para así tener una Pensión Básica Solidaria que comenzaría a regir desde el 1 de julio con un valor mensual de \$60.000 y que alcanzaría un valor mensual de \$75.000 en régimen el 1 de julio de 2009. La Reforma Previsional también crea un Aporte Previsional Solidario para aquellos cotizantes con pensiones de hasta \$200.000. En los primeros años, las pensiones solidarias se concentrarán en los pensionados que integren un grupo familiar perteneciente al 40% más pobre de la población, para ir gradualmente cubriendo a quienes pertenezcan hasta el 60% más pobre. Es decir, el mandato legal implicará entregar protección no sólo a los sectores de menores ingresos, sino que también a aquellos de ingresos medios. De esta manera, se estima que al final de la administración de la Presidenta Michelle Bachelet existirían cerca de 900 mil beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias y en régimen en torno a 1,5 millones de beneficiados, hombres y mujeres.

Calidad de vida de los adultos mayores

La calidad de vida de los adultos mayores ciertamente tiene dimensiones adicionales a las abordadas por la Reforma Previsional. A este respecto, el Proyecto de Presupuestos 2008 considera un incremento de 15% real en los recursos del Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA). Éstos permitirán que el Fondo Nacional del Adulto Mayor crezca en un 32,9% respecto de 2007, lo que posibilitará incrementar las iniciativas autogestionadas por los propios adultos mayores y otras acciones complementarias de protección social.

Por su parte, el Programa de Vacaciones para la Tercera Edad, del Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR), beneficiará a alrededor de 30 mil adultos mayores, continuando así con esta exitosa iniciativa. Asimismo, como parte del Sistema de Protección Social Chile Solidario, se propone duplicar los recursos para el Programa Vínculos, iniciativa de apoyo al adulto mayor que en 2008 cubrirá a 8.000 beneficiarios. Esta innovadora iniciativa tiene como objeto vincular a los adultos mayores en condición de pobreza a los servicios sociales de sus comunas y la red de beneficios que el Sistema de Protección Social Chile Solidario contempla para ellos, tales como apoyo psicosocial, subsidios garantizados y acceso preferente a prestaciones

3.3 Crecimiento

3.3.1. Educar es crecer

La educación es una herramienta fundamental para impulsar el desarrollo de un país, al generar mayor igualdad de oportunidades y aumentar las capacidades productivas. Consistentemente con esta prioridad, el Proyecto de Presupuestos 2008 propone aumentar en \$468.307 millones los recursos para el Ministerio de Educación, lo que significa una expansión de 15,3% respecto de 2007, uno de los principales crecimientos del erario 2008.

Una educación más justa

El Proyecto de Presupuestos 2008 destina gran parte de su expansión a generar más y mejores oportunidades de enseñanza de calidad para todas y todos los chilenos. En efecto, tal como lo anunciara la Presidenta Michelle Bachelet en su discurso del 21 de mayo de este año, los recursos liberados por la reducción de la meta de superávit estructural de 1% a 0,5% del PIB serán preferentemente invertidos en Educación. Esto se traduce en una propuesta de presupuesto de \$3.529.784 millones para el Ministerio de Educación. Gran parte de estos recursos permitirá seguir avanzando en mejorar la infraestructura y el equipamiento de los establecimientos educacionales, pero también permitirán avanzar en lograr una mayor efectividad de la enseñanza y en atender de manera preferencial a los alumnos más vulnerables.

Esto es de gran relevancia, al considerar que en los últimos años los esfuerzos han estado destinados principalmente a expandir la cobertura del sistema educativo en todos sus niveles, llegando a atender cerca de 3,6 millones de niños, niñas y jóvenes en el año 2006. De esta manera, la sólida base construida facilita que ahora el sistema educativo esté en condiciones de comenzar una nueva etapa de transformaciones, relacionadas con mejorar la equidad y calidad del sistema.

En este contexto, se contempla partir invirtiendo en capital humano desde los primeros años de vida de los niños. Para ello el Proyecto de Presupuestos 2008 contempla la construcción de 900 nuevas salas cunas y la universalización de la subvención para prekinder.

Otro eje fundamental es el financiamiento de los establecimientos municipales y particulares subvencionados, que atienden a más del 90% de la matrícula. Para tales efecto, el Proyecto de Ley de Presupuestos considera \$2.180.231 millones, lo que significa un aumento del 18,8% real en relación a 2007. Estos recursos, que representan cerca del 61% del presupuesto del Ministerio de Educación y financiarán el funcionamiento de más de 10 mil establecimientos en el país, consideran un aumento extraordinario de la subvención general en un 15% real y un aumento de 10% real, por encima del reajuste general, en la subvención rural. Todo esto elevará significativamente el subsidio por alumno, lo que es consistente con las mayores exigencias en materia de calidad educativa que se le pide al sistema.

Adicionalmente, se contempla aumentar en alrededor de un 42% la subvención para educación de adultos, en sus distintos nuevos niveles y modalidades de estudio. Esto es particularmente relevante ya que, a pesar de los grandes y reconocidos avances en cobertura educacional, todavía existen cerca de tres millones de personas de entre 15 y 40 años de edad que no ha completado sus estudios básicos y/o secundarios.

Todo lo anterior se complementa, de manera crucial, con la implementación de la Subvención Escolar Preferencial (SEP), proyecto actualmente en trámite legislativo. Esta iniciativa permitirá entregar una subvención adicional para los alumnos más vulnerables, reconociendo que es más costoso brindarles una educación de calidad debido a las desigualdades de origen que enfrentan. Entregará además una subvención incremental mientras mayor sea la concentración de alumnos vulnerables en una escuela. Estas subvenciones adicionales irán acompañadas de una mayor rendición de cuentas de los establecimientos educacionales y de incentivos para que mejoren su desempeño. Para su implementación, el Proyecto de Presupuestos 2008 consideran recursos por \$64.315 millones.

El Proyecto de Presupuestos 2008 también contempla \$53.200 millones para un programa extraordinario de apoyo a la gestión educativa municipal, cuyo fin será apoyar a los sostenedores municipales para que realicen proyectos de mejoras de gestión en los ámbitos administrativo, financiero y pedagógico.

Asimismo, se contemplan \$47.732 millones para mejorar la informática educativa en los establecimientos subvencionados, lo que representa un incremento de 167% en relación a 2007 y permitirá comprar 50 mil nuevos computadores e impresoras, financiar la implementación de cerca de 4.500 aulas de educación básica con un kit compuesto por un notebook, proyector, telón y sistema de audio, y avanzar en la Ruta Digital de Internet.

Finalmente, el Proyecto de Presupuestos 2008 considera aumentar la cobertura del Programa de Alimentación Escolar (PAE), para llegar a atender a un total de 1.722.847 niños y niñas, con lo cual más del 52% de los alumnos de kinder a cuarto medio de los colegios subvencionados será beneficiario del PAE. Además, a través de los distintos programas de Salud de la JUNAEB (Salud Oral, Asistencia Médica y Habilidades para la Vida) se espera atender a cerca de 400 mil niños.

Aumento becas y financiamiento para educación superior

El capital humano que el país necesita para lograr el desarrollo no sólo requiere de grandes esfuerzos desde la primera infancia, sino que también los requiere en materia de educación técnico-profesional, superior y de postgrado.

En materia de educación técnico-profesional, el Proyecto de Presupuestos 2008 contempla recursos por \$4.559 millones para financiar la práctica profesional de 75 mil alumnos de enseñanza media técnico-profesional. Este beneficio ampliará sus posibilidades de desarrollo e inserción laboral. Complementariamente, se consideran \$1.140 millones para la creación de un programa que fomente el desarrollo de prácticas profesionales en los establecimiento de enseñanza media técnico-profesional. Además, el Proyecto de Presupuestos 2008 incluye los recursos necesarios para capacitar y perfeccionar a 4.300 profesores de enseñanza media técnico-profesional. De esta forma, se avanza en cumplir la meta que considera capacitar a 14 mil docentes al 2010. Por último, el Proyecto de Presupuestos 2008 también considera 2.084 millones para desarrollar un plan de mejoramiento del equipamiento de los liceos técnico-profesionales municipales.

Respecto de las becas y créditos para estudiantes de educación superior, el Proyecto de Presupuestos 2008 propone \$190.253 millones, es decir, un incremento de 22,3% real respecto de 2007. Esto implica llegar a una cobertura de 77.710 becas de arancel y 125.137 becas de mantención. Asimismo, se contemplan \$77.437 millones para el Fondo Solidario de Crédito Universitario y \$44.598 millones para el funcionamiento del Sistema de Créditos con Aval del Estado, que en su conjunto se espera beneficien a 121.397 estudiantes, un 15% más que en 2007. Se destaca también la creación de una beca de pasantía en el extranjero para alumnos de carreras técnicas de nivel superior, que en 2008 permitirá a 120 jóvenes ampliar sus oportunidades laborales. Finalmente, en cuanto a estudios de postgrado, el Proyecto de Presupuesto 2008 contempla recursos para cumplir con la meta presidencial de entregar 1.250 nuevas becas al año.

3.3.2. Más centros culturales en todo Chile

La cultura es fundamental en el desarrollo intelectual y emocional de las personas y de la identidad de un país en su conjunto. Por tanto, Chile no puede crecer si ello no va de la mano con un acceso más amplio y equitativo de los ciudadanos a la cultura.

Esta visión está claramente plasmada en el Proyecto de Presupuestos 2008, que incrementa los recursos en todas las actividades y fondos del Consejo Nacional de Cultura y las Artes, con el objeto de llegar a duplicarlos al final del presente gobierno. Consistentemente, se propone una expansión de 33% real respecto de 2007 en los recursos para el desarrollo de las artes y la cultura, totalizando un monto de \$42.349 millones.

Este significativo aumento permitirá que durante 2008 se destinen más de \$2.285 millones adicionales a los fondos concursables, lo que implica un incremento de 19,6% respecto de 2007. También se destinarán \$1.979 millones adicionales al Plan de Desarrollo Cultural en el Barrio, es decir, un aumento de 163,7% real anual, los que permitirán llegar a 120 barrios. Finalmente, se destacan los \$2.011 millones incrementales para cumplir con el compromiso presidencial de dotar de Centros Culturales a todas las comunas con más de 50 mil habitantes.

3.3.3. Innovar, emprender, crecer

El Proyecto de Presupuestos 2008 invierte fuertemente en dos motores del crecimiento, como lo son la innovación y el emprendimiento. Para ello, propone \$219.638 millones para inversión en innovación, ciencia y tecnología, lo que representa un aumento de 12% real respecto de 2007 y \$210.494 millones para el fomento de las PYMEs, lo que equivale a un incremento real anual de 10,3%. Todo, con un énfasis en el desarrollo de las capacidades competitivas en todas las regiones del país.

Progreso para las regiones

La capacidad de los ciudadanos para crear, adaptar y adoptar nuevas tecnologías es indispensable para una estrategia de crecimiento competitiva y sustentable en el largo plazo. La experiencia de países desarrollados muestra que el Estado tiene un rol relevante en fomentar estas capacidades innovadoras y el Proyecto de Presupuestos 2008 se hace cargo de esta responsabilidad.

De esta forma, la inversión pública en innovación, ciencia y tecnología considera para 2008 un total de \$219.638 millones, lo que representa un crecimiento de un 12% real respecto de 2007. Aproximadamente un 40% de estos recursos se concentran en el Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC), creado con el propósito de financiar iniciativas de inversión que eleven el nivel de competitividad de las empresas y los trabajadores de nuestro país. En concreto, para el próximo año se propone asignar \$80.907 millones al FIC, lo que significa una expansión de un 47,2% real respecto de 2007. Estos recursos serán destinados a financiar diversos proyectos de instituciones como CORFO, CONICYT y FIA. En particular, dichos proyectos se articularán prioritariamente en torno al fomento de clusters en los cuales nuestro país tiene ventajas competitivas y que se ubican a lo largo de todo Chile, como ocurre con los sectores de la minería, el turismo, la elaboración de alimentos procesados, la fruticultura, los servicios financieros, el offshoring y la acuicultura. Un elemento especialmente destacable es que en 2008 un 25% de los recursos del FIC, es decir, \$20.227 millones, serán transferidos a los Gobiernos Regionales para financiar iniciativas de desarrollo de la innovación y fomento a la competitividad.

Asimismo, el Proyecto de Presupuestos 2008 considera \$31.665 millones para el Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDECYT), lo que representa un aumento de 8,3% real respecto de 2007. Estos recursos serán destinados a promover la investigación, la formación de recursos humanos especializados y el desarrollo de nuevas áreas del conocimiento y de la innovación productiva. Resaltando el énfasis en lograr un desarrollo de las capacidades productivas en todo Chile, parte importante de estos recursos se invertirán en regiones. Así, por ejemplo, se incrementan en un 65,8% los recursos asignados a los Programas Regionales de Investigación Científica y Tecnológica.

Esta prioridad regional también se manifiesta en que el Proyecto de Presupuestos 2008 asigna \$5.358 millones a las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, lo que representa un crecimiento del 64,7% real anual. Estos recursos contribuirán a mejorar la productividad de las empresas regionales, especialmente las pequeñas y medianas.

Otro elemento relevante es el impulso histórico que se proyecta para el Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones. Así, mediante el Plan de Infraestructura Digital para la Competitividad e Innovación y con la participación de los Gobiernos Regionales, se invertirán \$40.000 millones en los años 2008-2009, destinados a subsidiar proyectos de conectividad digital para favorecer la implementación de soluciones de acceso a internet y telefonía móvil en comunidades, barrios y centros productivos de todas las regiones de Chile.

Finalmente, y como un complemento fundamental a todo el esfuerzo anterior, el Proyecto de Presupuestos 2008 propone US\$8 millones para la campaña Imagen País, lo que significa un incremento del 300% real respecto de 2007. Estos recursos permitirán un mejor posicionamiento de nuestras exportaciones, en un esfuerzo conjunto con el sector privado.

PYMES, motor del crecimiento

Las PYMEs generan 8 de cada 10 empleos en el país. Apoyarlas para su mejor desempeño implica, por tanto, abarcar a gran parte de la fuerza laboral y, consistentemente, a gran parte de las familias de Chile. Por ello, desde su comienzo el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet ha intensificado las políticas de apoyo a este sector, tanto con iniciativas legales como la simplificación tributaria, como con programas presupuestarios en materia de asistencia técnica, capacitación y acceso a financiamiento, entre otros.

En este contexto, el Proyecto de Presupuesto 2008 considera \$210.494 millones para el conjunto de programas de fomento a las PYMEs, lo que equivale a un 10,3% de incremento real respecto de 2007. Complementariamente, para los programas de financiamiento en los que CORFO actúa como banca de segundo piso, se destinan \$267.964 millones, cifra superior en un 166,5% a la de este año.

Dentro de los programas de fomento se destaca la asignación de \$49.054 millones, un 17,7% más que el año 2007, al conjunto de subsidios destinados a cofinanciar mejoras productivas y de gestión e innovación tecnológica, los que son ejecutados a través de CORFO, SERCOTEC y Chile Emprende. En particular, el Programa de Promoción de Inversiones Tecnológicas y Regionales se incrementa en \$5.637 millones, lo que representa una expansión de 61,2%. A su vez, el programa Chile Emprende contempla un crecimiento de 30,8% real anual.

En ámbitos sectoriales particulares, el Proyecto de Presupuestos 2008 contempla \$11.331 millones para programas de apoyo al sector pesquero mediano y pequeño, lo que representa un crecimiento del 56,8% respecto de 2007. Es así como SERNAPESCA verá casi duplicados los recursos destinados al Fondo de Fomento para la Pesca Artesanal y el Fondo de Administración Pesquero aumentará sus recursos en un 46,3%. En materia de turismo, el Proyecto de Presupuestos 2008 destina \$7.970 millones para programas que apoyan a las PYMEs del sector, lo que representa un incremento de 26,4% respecto de 2007.

3.3.4. Fortalecimiento agrícola

El Proyecto de Presupuestos 2008 contempla un incremento de 11,9% para el Ministerio de Agricultura, incluyendo un 9,8% de aumento para los programas de fomento al sector, lo que implica disponer de \$260.637 millones para las distintas iniciativas en este ámbito. Adicionalmente, incluye \$43.840 millones destinados a otorgar financiamiento crediticio directo e indirecto a aproximadamente 69.000 familias del sector, lo que representa un incremento de 8% respecto de este año. Todo ello reconoce no sólo la importancia que la actividad agrícola tiene para nuestra economía, sino que también la importante cantidad de familias que dependen de él.

En este contexto, en primer lugar se destacan los \$10.640 millones, equivalentes a US\$20 millones, que se distribuirán entre distintos programas de desarrollo agropecuario para dar pleno cumplimiento a los compromisos establecidos con el sector con motivo de los acuerdos comerciales suscritos con el MERCOSUR.

Para apoyar a las PYMEs del sector agrícola, el Proyecto de Presupuestos 2008 considera \$111.597 millones, un 6,6% más de recursos que en 2007. Éstos permitirán mejorar las capacidades productivas y facilitar el acceso a los mercados de unos 11.000 pequeños productores agrícolas. Un componente de especial interés es el Programa de Desarrollo Indígena, con un crecimiento del 376% respecto de 2007, que permitirá financiar proyectos productivos para 1.200 comunidades indígenas que en conjunto abarcan unas 34.000 familias. También se destaca que se destinan \$10.124 millones a iniciativas de inversión en el sector agrícola, un 32% más que en 2007, incluyendo el Programa de Construcción y Rehabilitación de Obras Medianas de Riego, a través del cual se financiarán 9 nuevos proyectos, tales como los embalses subterráneos La Ligua-Petorca, en la V región y la construcción del sistema de riego Embalse Empedrado en la VII región.

Finalmente, se resalta el crecimiento de 13,4% en los recursos para ejecutar los distintos programas de la Corporación Nacional Forestal (CONAF) y de 8,8% en los recursos destinados a los programas del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), que incluyen \$1.824 millones para fortalecimiento de los controles fronterizos, lo que considera la adquisición de nuevas máquinas de rayos X e incineradores, la contratación de personal especializado y el desarrollo de sistemas informáticos.

3.3.5. Energía para el desarrollo

La energía es pieza clave en la estrategia de crecimiento de un país. Por ello, el Proyecto de Presupuestos 2008 considera recursos por \$18.727 millones para diferentes iniciativas en el sector, un presupuesto cerca de 8 veces superior que el de 2007. Entre los esfuerzos se destaca el Programa Nacional de Eficiencia Energética, el Programa de Apoyo al Desarrollo de Energías Renovables No Convencionales y el fortalecimiento institucional de la Comisión Nacional de Energía.

El crecimiento de un país requiere de la energía necesaria que lo sustente. Para ello, los gobiernos de la Concertación han establecido un marco institucional que permite el adecuado desarrollo de la oferta privada en la materia. Con todo, el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet se ha comprometido a hacer importantes esfuerzos adicionales, lo que se refleja claramente en el Proyecto de Presupuestos 2008.

En efecto, se destinan \$18.727 millones para diferentes iniciativas del sector eléctrico, lo que se traduce en una expansión cercana a 8 veces superior respecto de 2007. En este contexto, se proponen \$10.306 millones adicionales para la Comisión Nacional de Energía (CNE), lo que representa triplicar sus recursos financieros respecto del año en curso.

Este relevante incremento del presupuesto fortalece áreas primordiales de la estrategia energética del país, que apuntan tanto a racionalizar el consumo como a diversificar la oferta.

En primer lugar, se refuerza el Programa Nacional de Eficiencia Energética, que está orientado a entregar pautas para utilizar la energía en forma eficiente en los sectores residencial, comercial, transportes, industrial-minero, vivienda y construcción y público. Esta iniciativa es clave pues, apunta a desacoplar el consumo de energía del crecimiento económico, es decir, que el consumo de energía crezca más lento que la economía. Los países desarrollados están trabajando en ello hace treinta años, pero en Chile es incipiente.

El Proyecto de Presupuestos 2008 considera \$6.485 millones para el desarrollo de este programa, lo que representa un incremento de 327% respecto de 2007. Se espera que ello permitirá generar reducciones globales de consumo de energía en el mediano y largo plazo del orden de 1,5% anual. En concreto, en 2008 los recursos del programa permitirán el recambio de ampollas eficientes para el 40% de las familias de menores ingresos de la población, el recambio de 45.000 luminarias en los municipios con menores recursos y con luminarias ineficientes, lo que equivalente al 5% del total de luminarias del país, y la continuidad de la campaña de fomento al buen uso de la energía.

En segundo lugar, se establece el Programa de Apoyo al Desarrollo de Energías Renovables No Convencionales, para el cual el Proyecto de Presupuestos 2008 asigna \$2.472 millones. Esta iniciativa busca desarrollar soluciones eficaces y eficientes para satisfacer las demandas energéticas de sectores específicos y del ámbito rural, principalmente en escuelas y postas de poblados aislados, con energías renovables no convencionales, como la geotérmica, la eólica y la solar.

En tercer lugar, se plantea el fortalecimiento del nuevo Ministerio de Energía, a través de la asignación de \$5.333 millones para los gastos de operación e inversión de la CNE, lo que significa un crecimiento de 50,9% real respecto de 2007. Estos recursos permitirán dar forma a una institucionalidad acorde a las necesidades de nuestro modelo de desarrollo, y dar respuesta a la exigencia de ser el referente para la toma de decisiones en el sector energético. En concreto, permitirán la contratación de nuevos profesionales altamente especializados.

Finalmente, en caso que la coyuntura internacional genere alzas de magnitud en las tarifas de suministro eléctrico durante el próximo año, el Proyecto de Presupuestos 2008 contempla los recursos necesarios para aplicar la facultad legal que le permite al gobierno otorgar un subsidio a las familias más vulnerables para paliarlas.

3.3.6. Fortalecimiento institucionalidad del medio ambiente

En el 15 de marzo de 2007, la Presidenta Michelle Bachelet promulgó la Ley N° 20.173 que crea el cargo de presidente de la Comisión Nacional del Medio Ambiente y le confiere rango de Ministro. Esta normativa representa un avance fundamental para Chile, pues potencia la institucionalidad que vela por nuestro desarrollo sustentable. El Proyecto de Presupuestos 2008 es consistente con fortalecer esta institucionalidad, de forma que garantice altos estándares y permita una tramitación rigurosa pero ágil de los proyectos. Para ello, los recursos de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) aumentan en 24,1% en relación a 2007.

3.3.7. Infraestructura en regiones

El Proyecto de Ley de Presupuestos 2008 permite avanzar firmemente en la realización de obras de infraestructura para fomentar la competitividad y el desarrollo del país y sus regiones. Así, la inversión del Ministerio de Obras Públicas alcanzará a \$1.127.918 millones y la realizada a través de los Gobiernos Regionales llegará a \$506.567 millones, lo que representa crecimientos de 13,6% y 11,7% respecto de 2007, respectivamente.

Inversión para la competitividad

El crecimiento económico en el largo plazo requiere de un desarrollo de la infraestructura que vaya de la mano con las necesidades de los sectores productivos y de la población. Esto implica un gran esfuerzo público y privado. En este sentido, el Proyecto de Presupuestos 2008 avanza decididamente en la tarea que le corresponde al Estado en la materia, donde el eje central lo constituye el Programa de Infraestructura para la Competitividad 2007-2010. Este programa identifica los requerimientos de infraestructura de cada sector productivo y propone un programa de inversiones que apunte a implementarlo, para lo cual contempla una inversión total de US\$2.200 millones en el período 2007-2010.

En este contexto, el Proyecto de Presupuestos 2008 considera \$1.127.918 millones en el Ministerio de Obras Públicas para inversiones, lo que representa un incremento de 13,6% real respecto de 2007. Dentro de las iniciativas de inversión que se financiarán el próximo año cabe destacar las obras de vialidad, para las cuales se propone un aumento de 28,7% respecto de 2007. Estos recursos serán destinados a mejoramientos de la red vial; construcción y mantenimiento de caminos nacionales y rutas internacionales; obras de conservación; obras urbanas; y construcción de ciclo vías, entre otros. Se incluye también dentro de este presupuesto la continuación de las grandes obras urbanas del Transantiago, cuyos recursos se ven incrementados en un 46,7% respecto de este año, alcanzando a \$102.984 millones.

Sobresalen también las inversiones en obras hidráulicas, a las que se destinarán \$61.640 millones, lo que representa un crecimiento de 28,8% respecto de 2007. De esta cifra, \$35.613 millones serán destinados a financiar grandes obras de riego, como el Embalse Ancoa, en la región del Maule y el Embalse El Bato en la región de Coquimbo. Por otro lado, se destinarán \$26.027 millones para el manejo de aguas lluvias, donde destacan obras como el Colector de Aguas Lluvias de Rancagua, el Colector Phillipi de Valdivia y el mejoramiento del Estero Las Cruces y el Zanjón de la Aguada.

Asimismo, el Proyecto de Presupuestos 2008 asigna \$15.805 millones a obras portuarias, lo que representa un crecimiento del 9,4% respecto de este año. De estos recursos, \$7.464 millones se destinarán al desarrollo de obras de conexión, destacándose los proyectos de Isla Mocha, Calbuco y Lago Maihue, y las obras de protección en los ríos Tirúa y San José. Para infraestructura portuaria artesanal y turística, en tanto, se contemplan \$4.079 millones para obras como el Muelle de Tal Tal, el mejoramiento de la Caleta Guardiamarina Riquelme y los paseos costeros Wheelwright de Caldera y Laguna Bucalemu en la Sexta Región.

En cuanto a infraestructura aeroportuaria, el Proyecto de Presupuestos 2008 considera \$12.921 millones, un incremento de 38,2% respecto de 2007, que serán destinados a inversiones en aeropuertos nacionales e internacionales, tales como Cerro Moreno, Carriel Sur, Isla de Pascua y Arturo Merino Benítez. En materia de arquitectura, se contemplan \$12.493 millones, que representan un incremento de 312% respecto de 2007, y serán destinados a la construcción de obras como el Centro Cultural Gabriela Mistral, el Centro Cultural Cerro Cárcel de Valparaíso, y la reconstrucción de la Pérgola San Francisco, en la comuna de Independencia.

Una mención especial merece el Plan de Conectividad de Chiloé, que considera una serie de obras viales, portuarias, aeroportuarias y de agua potable rural, que serán ejecutadas de aquí al año 2012. Para 2008 se propone una inversión de \$33.627 millones, de los cuales \$25.503 millones serán destinados a la ejecución de obras viales, \$4.261 millones a obras portuarias, entre las que destacan el inicio de la construcción del Terminal Multipropósito de Castro y el Terminal de Chacao, y \$3.863 millones a obras aeroportuarias, como la construcción del nuevo aeródromo de la isla.

Finalmente, el Proyecto de Presupuestos 2008 considera \$506.567 millones para proyectos de inversión a ser realizados a través de los Gobiernos Regionales, lo que representa un crecimiento de 11,7% respecto de 2007. Estos recursos permiten ejecutar obras de alto impacto regional, provincial y local en materia de infraestructura básica en salud, educación, electrificación rural, vialidad urbana y rural, agua potable y alcantarillado, entre otras.

3.3.8. Viviendas y barrios acogedores

El Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet se ha comprometido a reducir drásticamente el déficit habitacional, especialmente el de las familias pertenecientes al 40% más pobre de la población. Esto, no sólo desde un punto de vista cuantitativo, sino que con un énfasis especial en la calidad de las viviendas y la integración social de los barrios.

Para ello, el Proyecto de Presupuestos 2008 sigue avanzando en la implementación del Nuevo Plan Habitacional y destina \$674.574 millones para inversiones en vivienda y urbanismo, lo que representa un aumento de 11% respecto de 2007. Así se consideran \$468.289 millones para inversión habitacional, implicando que el próximo año 134.349 nuevas familias tengan solución a sus problemas de vivienda bajo estándares de calidad asegurados.

Por otra parte, se contempla una inversión de \$193.742 millones en proyectos de desarrollo urbano, lo que representa un crecimiento del 53% respecto de este año. De esta cifra, \$59.047 millones serán destinados a inversión en obras viales, más de dos tercios a ejecutar en regiones. También se asignan \$47.806 millones a inversiones contempladas en el Programa de Recuperación de Barrios, lo que permitirá la ejecución de obras para mejorar la calidad de vida en 200 barrios de distintas ciudades del país; y \$60.337 millones al Programa de Pavimentos Participativos, que harán posible la pavimentación de 352 kilómetros lineales de calles y pasajes. Finalmente, se destaca que el Programa de Rehabilitación de Espacios Públicos implica el inicio de 114 proyectos nuevos, con una inversión total de \$22.364 millones, lo que equivale a un incremento de 391% respecto de 2007.

4. Eficiencia y transparencia fiscal

4.1 Estadísticas de finanzas públicas

Con el fin de profundizar la transparencia fiscal, el Ministerio de Hacienda definió en 2002 un marco para la difusión de las estadísticas fiscales que comenzó a aplicarse a contar de 2003. Este marco (que se presenta resumido y actualizado en el Cuadro I.10) ha incorporado nueva información con el tiempo. Así, desde su implementación se verifica un aumento sustancial en la frecuencia y la cantidad de información que se difunde.

Los esfuerzos desplegados en los últimos años por fortalecer la transparencia se han traducido además en la promulgación de normas legales, tales como:

- Ley N°19.863, que introdujo, por primera vez, normas claras y uniformes para la regulación de los gastos reservados.
- Ley N° 19.875, que dio carácter permanente a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, cuyo propósito central es realizar un seguimiento de la ejecución presupuestaria.
- Ley N° 19.896, que modificó el Decreto Ley de Administración Financiera del Estado, D.L. N° 1.263, de 1975, para dar carácter permanente a normas que dependían de su aprobación anual en la Ley de Presupuestos. Entre estas se destacan: la evaluación anual de programas sociales, de fomento productivo y de desarrollo institucional, la regulación de las transferencias de recursos de fondos entre ministerios y los compromisos por contratos de estudios, ejecución de obras y otros, para ser cumplidos o pagados en un tiempo mayor al del año.
- Ley N° 20.128 sobre Responsabilidad Fiscal, que recoge las recomendaciones efectuadas por las evaluaciones externas de organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre responsabilidad y transparencia fiscal en Chile, así como propuestas de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, incorporando normas conducentes a homologar los sistemas de información de ejecución presupuestaria de las instituciones del sector público, comprendiendo materias como la homogeneización de normas sobre gestión financiera entre distintos sectores del Gobierno Central, y estableciendo normas destinadas a mejorar la gestión de activos y pasivos del sector público, en particular, los de la categoría de obligaciones contingentes futuras del Fisco.

Adicionalmente, las leyes de Presupuestos para los años 2004, 2005, 2006 y 2007 han agregado nuevas acciones orientadas a entregar información a las Comisiones de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados, y a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos. Entre éstas se incluyen: informes de ejecución presupuestaria mensual y trimestral, nómina mensual de los decretos que dispongan transferencias con cargo a la asignación Provisión para Financiamientos Comprometidos de la Partida Tesoro Público, informes trimestrales de la distribución y cobertura de los programas de empleos con apoyo fiscal, informe trimestral de activos del Tesoro Público, informe trimestral de Deuda Pública, informe financiero trimestral de las empresas del Estado, copia de los balances anuales y estados financieros semestrales de las empresas del Estado, como Televisión Nacional de Chile, el Banco del Estado de Chile, la Corporación del Cobre de Chile, entre otras.

Se destaca que este año han comenzado a publicarse los Informes Ejecutivos Mensuales del Fondo de Reserva de Pensiones y del Fondo de Estabilización Económica y Social, tal como lo prevé la Ley N° 20.128, los que han sido útiles para complementar la información publicada en el Informe de Activos Financieros del Tesoro Público. Asimismo, a partir de este año, también en cumplimiento de la Ley sobre responsabilidad Fiscal, se publicará el Informe de Pasivos Contingentes, que tendrá una periodicidad anual.

Cuadro I. 10
Sistema de Información de Finanzas Públicas

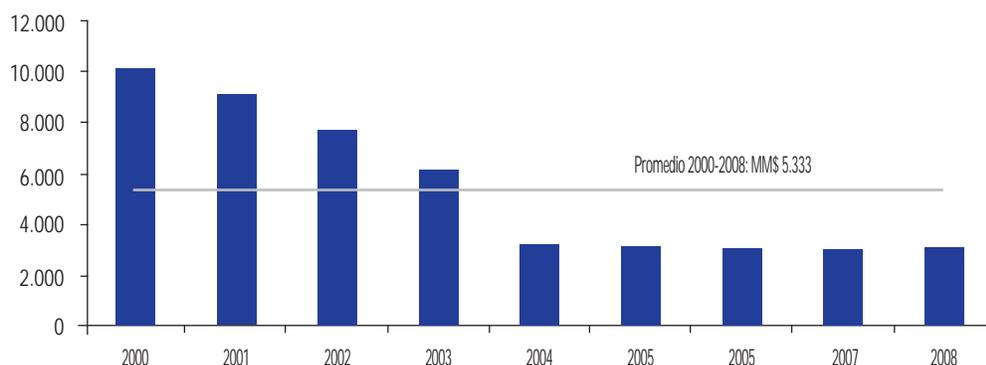
INFORME	CONTENIDO	PERIODICIDAD
Estado de Operaciones del Gobierno Central Presupuestario	- Ingresos y gastos del Gobierno Central Presupuestario, clasificación económica - Balance contable	Mensual
Estado de Operaciones del Gobierno Central Consolidado	- Ingresos y gastos del Gobierno Central Consolidado, clasificación económica - Balance contable - Balance ajustado - Ingresos tributarios - Variaciones y saldos FEPP, FRP y FEES - Deuda bruta del Gobierno Central	Trimestral
Informe Financiero Empresas Públicas	- Balance de activos y pasivos, por empresa y consolidado - Estado de resultados, por empresa y consolidado	Trimestral
Estadísticas de las Finanzas Públicas	- Gobierno Central Consolidado: Clasificación económica de ingresos, gastos, adquisición de activos no financieros y partidas de financiamiento, balance contable, balance ajustado. Serie anual y trimestral último año. Clasificación funcional de las erogaciones. Serie anual. - Gobierno Central Presupuestario: Clasificación económica de ingresos, gastos, adquisición de activos no financieros y partidas de financiamiento, balance contable, balance ajustado. Serie anual, trimestral último año, y mensual último año. - Gobierno Central Extrapresupuestario: Clasificación económica de ingresos, gastos, adquisición de activos no financieros y partidas de financiamiento, balance contable, balance ajustado. Serie anual y trimestral último año. - Municipalidades: Clasificación económica de ingresos, gastos, adquisición de activos no financieros y partidas de financiamiento, balance contable, balance ajustado. Serie anual. - Gobierno General: Clasificación económica de ingresos, gastos, adquisición de activos no financieros y partidas de financiamiento, balance contable, balance ajustado. Serie anual. - Empresas Públicas: Clasificación económica de ingresos, gastos y adquisición de activos no financieros, balance contable, balance ajustado. Serie anual. - Deuda bruta y neta del Sector Público.	Añual
Informe de Finanzas Públicas	- Activos y pasivos del Gobierno Central - Gastos tributarios - Tópicos de Finanzas Públicas	Añual
Informe de Pasivos Contingentes	Situación actual y proyección	Añual
Deuda del Gobierno Central	- Situación actual y años anteriores, saldos totales - Detalle de saldos por: vencimiento, moneda, acreedor e instrumento - Proyección mediano plazo	Trimestral
Informe de Deuda Pública	- Deuda Bruta y neta del Gobierno Central - Deuda bruta y neta del Banco Central - Notas explicativas e información complementaria	Trimestral
Informe de Activos Financieros del Tesoro Público	- Participación del Tesoro Público en el Mercado de Capitales - Portafolio Consolidado de Activos Financieros - Portafolio de los Activos Financieros en Pesos - Portafolio de Activos Financieros en Dólares - Composición por Mercado	Trimestral
Informe Ejecutivo Mensual. Fondo de Reserva de Pensiones y Fondo de Estabilización Económica y Social	- Portafolio por Instrumento para cada uno de los Fondos - Portafolio por Duración para cada uno de los Fondos - Portafolio por Instrumento y Moneda para cada uno de los Fondos	Mensual

Fuente: Dirección de Presupuestos.

4.2 Gastos reservados

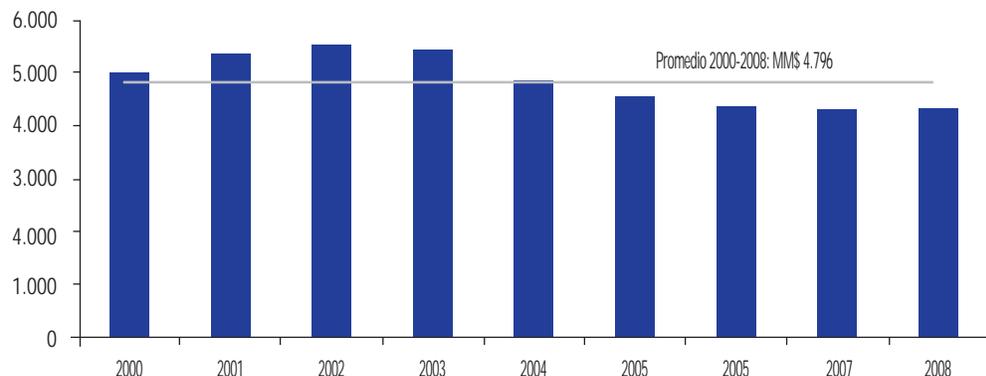
En 2008 los gastos reservados de la administración civil mantienen el nivel existente desde 2004, cuando experimentaron una significativa disminución al entrar en vigencia la Ley N°19.863. En ese momento, los gastos reservados asignados a través de la Ley de Presupuestos 2004 cayeron un 92,2% real respecto del año 2003. Reafirmando esta tendencia, los gastos reservados presentados en el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2008 se sitúan en el mismo monto de 2007, \$3.060 millones (en moneda de 2008) (Gráfico 1.7). Cabe recordar que el nivel de gastos reservados de las Fuerzas Armadas se encuentra protegido por el piso legal establecido en la Ley N°18.867, por lo que las asignaciones establecidas al respecto en 2008 se mantienen constantes respecto del nivel asignado en 2007 (Gráfico 1.8).

Gráfico 1.7
Gastos Reservados de la Administración Civil del Gobierno Central
Leyes de Presupuestos 2000-2008
(Millones de pesos de 2008)



p: presupuesto
Fuente: Dirección de Presupuestos.

Gráfico 1.8
Gastos Reservados Ley de Presupuestos 2000-2008
Ministerio de Defensa
(Millones de pesos de 2008)



p: presupuesto
Fuente: Dirección de Presupuestos.

4.3 Dotaciones contenidas en el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2008

El Proyecto de Ley de Presupuestos para 2008 considera un aumento neto de 9.272 funcionarios respecto de 2007, lo que implica un crecimiento de 5,9% (Cuadro I.11).

El crecimiento en la dotación en 2008 es el resultado de:

- El aumento de personal por la creación de las nuevas regiones de Los Ríos (XIV) y de Arica y Parinacota (XV), que corresponde a 1.166 funcionarios.
- La continuación del proceso de regularización de honorarios, iniciado en 2002, que implica el traspaso a contratos de aquellos profesionales a honorarios que desempeñan labores habituales y permanentes y la continuación de la iniciativa de transparencia fiscal en el gasto en honorarios, iniciada en 2005, que implica la transformación de ítems de transferencias en programas presupuestarios. Esto implica el aumento de dotación de 1.696 funcionarios.
- El aumento del personal requerido que implica un incremento en la dotación de 6.410 funcionarios. Dentro de éstos se destacan los funcionarios adicionales en los Servicios de Salud, en Gendarmería de Chile, Carabineros, Policía de Investigaciones y en la Junta Nacional de Jardines Infantiles.

Cuadro I.11
Dotación Máxima de Personal del Sector Público

	2007	2008
Dotaciones Ley de Presupuestos	157.334	166.606
Incremento respecto año anterior	4.542	9.272
Variación % respecto año anterior	3,0%	5,9%

Fuente: Dirección de Presupuestos.

II. PROYECCIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO 2009-2011

1. Marco general

Como parte de los esfuerzos por mejorar la cantidad y calidad de la información disponible para la discusión presupuestaria, el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos, mantiene actualizada una proyección financiera de ingresos y compromisos de mediano plazo para el Gobierno Central Consolidado.

Este ejercicio, que de acuerdo a la Ley de Administración Financiera forma parte integral del sistema presupuestario¹⁰, sólo comenzó a desarrollarse sistemáticamente desde fines de la década de los 90, haciéndose público a partir del año 2000¹¹. Como el artículo 10° del D.L. N° 1.263 establecía que esta proyección financiera tenía el carácter de un documento interno de la Dirección de Presupuestos, la Ley N° 19.896, de septiembre de 2003, junto con dar carácter obligatorio al presente Informe de Finanzas Públicas, estableció que éste debía incluir una síntesis del programa financiero de mediano plazo¹². Es así como en esta oportunidad se presentan los resultados de una proyección financiera para el período 2009-2011, que toma como base las cifras del Proyecto de Ley de Presupuestos para 2008.

Esta proyección financiera del Gobierno Central Consolidado tiene por objeto cuantificar la evolución previsible de sus ingresos y gastos, a partir de la legislación vigente sobre impuestos, seguridad social, obligaciones de gastos, las perspectivas macroeconómicas y los compromisos de política vigente, incluyendo la meta de lograr un superávit fiscal estructural equivalente a un 0,5% del PIB.

Estas proyecciones son utilizadas para determinar el espacio financiero que existe para expandir o crear programas, así como para anticipar la necesidad de adoptar medidas que eviten eventuales desequilibrios futuros. Asimismo, la proyección financiera sirve de base para ejercicios de simulación de los efectos fiscales de medidas alternativas de política económica.

2. Metodología y aplicación al período 2009-2011

2.1 Principios metodológicos

La lógica de la proyección financiera es fundamentalmente macroeconómica, por tanto, no implica asignaciones de recursos a actividades específicas. Así, su foco está en la determinación de las disponibilidades netas de recursos a partir de la comparación de las proyecciones de ingresos, los compromisos de gastos y los límites impuestos por la política fiscal.

¹⁰ D.L. N° 1.263, artículos 5° y 10°.

¹¹ Dirección de Presupuestos (2000), Aspectos Macroeconómicos del Proyecto de Ley de Presupuestos para 2001.

¹² Ley N° 19.896, Artículo 6°.

Para la realización de la proyección financiera del Gobierno Central Consolidado, los niveles de ingresos considerados corresponden a estimaciones prudentes y realistas de las disponibilidades futuras. Por su parte, los gastos considerados reflejan tanto aquellos comprometidos por leyes permanentes, como aquellos asociados a compromisos contractuales, a arrastres de inversiones y a decisiones de política respecto a niveles de continuidad de programas en ejecución. Es decir, el ejercicio es una proyección de los compromisos de mediano plazo que se derivan de normas y políticas públicas vigentes, y no una acción voluntarista por ajustar las cuentas fiscales en el futuro ni tampoco una simulación de la agenda de política pública de los años venideros.

En consecuencia, los compromisos financieros reflejados en la proyección no constituyen cifras inamovibles. Muy por el contrario, la detección de posibles desequilibrios presupuestarios futuros debe servir, precisamente, para prevenirlos oportunamente.

En términos secuenciales, la proyección financiera del Gobierno Central Consolidado, en el marco de la política de balance estructural, implica los siguientes pasos:

1. Determinación de un escenario macroeconómico para el período de proyección.
2. Proyección de ingresos del Gobierno Central Consolidado.
3. Proyección de gastos comprometidos¹³ del Gobierno Central Consolidado.
4. Determinación de la brecha de gastos (puede ser positiva o negativa), compatible con meta de superávit fiscal estructural de 0,5% del PIB.
5. Proyección de gastos del Gobierno Central Consolidado compatibles con meta de superávit fiscal estructural de 0,5% del PIB.
6. Proyección de balances del Gobierno Central Consolidado, compatibles con meta de superávit fiscal estructural de 0,5% del PIB.

2.2 Escenario macroeconómico

La proyección financiera del Gobierno Central Consolidado que se presenta considera un escenario base cuyo punto de partida lo constituye el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2008. A partir de allí se proyectan los ingresos, considerando los supuestos macroeconómicos que se presentan en el cuadro II.1.

Estos supuestos consideran una tasa de crecimiento del producto de 5,3% en 2008, con una leve desaceleración en los años siguientes, que la llevaría a converger en 2011 a la tasa de crecimiento del PIB tendencial (5,0%). Del mismo modo, se supone que el precio del cobre se ajusta progresivamente, tendiendo hacia su precio de largo plazo (US\$/lb 137), al igual que el precio del molibdeno (US\$/lb 16,5). Esto implica que el escenario 2009-2011 supone que se mantienen los parámetros estructurales determinados para 2008. La consistencia del escenario considerado implica una evolución de la demanda interna alineada con la evolución del PIB y una tasa anual de inflación promedio a promedio en torno a 3%.

En resumen, el escenario considerado supone una gradual estabilización de los mercados internacionales de productos primarios y una trayectoria equilibrada de la demanda interna y la inversión. Esto implica un escenario esencialmente de continuidad, donde la única modificación significativa respecto de la situación actual es la normalización gradual del precio del cobre hacia su tendencia de largo plazo y una inflación convergiendo al centro de la actual banda meta de la política monetaria.

¹³ En la sección 2.4 se detalla lo que se entiende por gastos comprometidos.

Cabe destacar que este escenario central no pretende ser una predicción sobre la trayectoria de la economía en los próximos años, sino que un marco para analizar las implicancias para las finanzas públicas de que la economía converja a su senda de mediano plazo. No obstante, este escenario no es indiferente de la política fiscal. En efecto, para que la normalización del precio del cobre sea compatible con la trayectoria supuesta de los precios relativos y de la demanda interna, es necesario que la política fiscal continúe jugando un papel contracíclico. Por esta razón, el ejercicio de proyección financiera puede entenderse como uno de consistencia macroeconómica de la política fiscal.

Cuadro II.1
Supuestos Macroeconómicos

	2008	2009	2010	2011
PIB				
Tasa Variación Real	5,3%	5,2%	5,1%	5,0%
Crecimiento PIB Tendencial	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%
DEMANDA INTERNA				
Tasa Variación Real	6,5%	5,5%	5,3%	5,0%
IPC				
Variación Promedio a Promedio	4,2%	3,2%	3,0%	3,0%
TIPO DE CAMBIO \$/US\$				
En \$ 2008	532,0	532,8	537,4	538,2
PRECIO COBRE US\$/lb				
BML	250	184	153	137
De Largo Plazo	137	137	137	137
PRECIO MOLIBDENO US\$/lb				
Precio Efectivo	21,9	18,0	17,0	16,5
De Largo Plazo	16,5	16,5	16,5	16,5

Fuente: Dirección de Presupuestos.

2.3 Proyección de ingresos

El cuadro II.2 presenta la proyección de ingresos del Gobierno Central Consolidado para el período 2008-2011. Dicha proyección considera el marco macroeconómico recién descrito, la estructura tributaria vigente y proyecciones de excedentes transferidos desde las empresas públicas consistentes con sus actuales planes estratégicos y las políticas de distribución de utilidades definidas por la autoridad. Esta proyección se efectúa en términos de la ejecución estimada para cada período.

El escenario descrito involucra una caída de los ingresos efectivos del Gobierno Central Consolidado desde su nivel estimado para 2008 (\$21.969.965 millones) a \$20.873.277 millones en 2009 y a \$20.830.288 millones en el 2010. Esta caída de 5,2% real que se acumularía en dos años, y que se recuperaría parcialmente en 2011, es producto del efecto simultáneo de la caída esperada en el precio efectivo del cobre, la plena aplicación de los acuerdos comerciales firmados y un menor ritmo de crecimiento de la demanda interna, en línea con la evolución del PIB. Todos estos efectos son esencialmente cíclicos, con excepción de los efectos de los acuerdos comerciales. Esto se traduce en que los ingresos estructurales, que son los que determinan la capacidad de expansión del gasto bajo la política de balance estructural, experimenten una trayectoria diferente. En efecto, los ingresos estructurales muestran variaciones positivas, alineadas, en promedio, con la evolución del PIB de tendencia.

Cuadro II.2
Ingresos del Gobierno Central Consolidado
Moneda Nacional + Moneda Extranjera
(Millones de Pesos de 2008)

	2008	2009	2010	2011
	Presupuesto	Proyección	Proyección	Proyección
Total Ingresos Presupuestarios	21.431.741	20.439.484	20.455.821	20.781.596
Total Ingresos Extra Presupuestarios	538.224	433.793	374.467	355.884
Total Ingresos Gobierno Central	21.969.965	20.873.277	20.830.288	21.137.480
Ingresos Estructurales	18.208.410	19.195.881	20.165.277	21.112.305

Fuente: Dirección de Presupuestos.

2.4 Proyección de gastos

De acuerdo con las definiciones metodológicas de la proyección financiera, la proyección de gastos del Gobierno Central Consolidado para el período 2009-2011 corresponde a una estimación de gastos comprometidos, que combina el cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales vigentes, continuidad operacional de los organismos públicos y un escenario estático de políticas con efecto sobre el gasto. La aplicación de estos criterios se expresa en las siguientes definiciones operacionales:

- Las obligaciones legales, como el pago de pensiones, asignaciones familiares, subvenciones educacionales, garantía estatal de pensión mínima, se proyectan considerando el actual valor unitario real de los beneficios y las variaciones proyectadas en el volumen de beneficios entregados.
- El servicio de la deuda pública se proyecta en función de la evolución de la magnitud de esta deuda y de las tasas de interés relevantes, tomando en cuenta para este efecto las condiciones financieras de la deuda vigente. La deuda pública es, a su vez, función del balance fiscal del período anterior.
- Los gastos operacionales del sector público no suponen medidas especiales ni de expansión ni de racionalización. Asimismo, la proyección de los gastos en personal supone la mantención del nivel real de remuneraciones alcanzado en 2007. En cuanto a los gastos en bienes y servicios de consumo, al igual que para la inversión y las transferencias de capital, se supone una evolución de costos similar a la del deflactor implícito del PIB.
- La aplicación de políticas vigentes se efectúa sobre la base de un criterio estático, es decir, sólo se considera avance en metas programáticas que estén respaldadas por la legislación o por compromisos contractuales. Del mismo modo, se supone el término de programas que han sido definidos con un horizonte fijo de desarrollo, criterio que se aplica particularmente a programas con financiamiento de la banca multilateral.
- La inversión real y las transferencias de capital se han proyectado considerando los compromisos asociados al programa de concesiones de infraestructura (que se muestran en el Anexo II.1), los arrastres de proyectos y un crecimiento real anual de la inversión directa en obras públicas de 5%, cifra necesaria para compensar la depreciación de la infraestructura existente. Por esta razón, la inversión sigue una trayectoria ascendente durante todo el período de proyección.
- La aplicación de recursos provenientes de la Ley Reservada del Cobre se supone ajustada a la política actualmente vigente.
- Se supone que de 2009 en adelante se encuentran en vigencia los proyectos de ley con consecuencias financieras hasta ahora presentados por el Ejecutivo al Congreso Nacional, cuyos costos se detallan en sus respectivos informes financieros.

El Cuadro II.3 muestra el resultado de la proyección de gastos comprometidos efectuada sobre la base de los criterios señalados, los que crecen 3,4%, 2,7% y, 0,3% anual en los años 2009 a 2011, respectivamente.

Cuadro II.3
Nivel y Composición del Gasto Comprometido del Gobierno Central Consolidado
Moneda Nacional + Moneda Extranjera
(Millones de pesos de 2008)

	2008 Presupuesto	2009 Proyección	2010 Proyección	2011 Proyección
Total Gastos Presupuestarios	17.261.794	17.867.942	18.342.647	18.488.900
Total Gastos Extra Presupuestarios	468.355	473.360	497.767	402.291
Total Gastos Gobierno Central	17.730.150	18.341.302	18.840.414	18.891.191

Fuente: Dirección de Presupuestos.

3. Balance de Resultados

El Cuadro II.4 presenta los balances del Gobierno Central Consolidado proyectados para el período 2008-2011. En él se muestran, en primer lugar, los ingresos y los gastos comprometidos proyectados, los que dan origen a un balance parcial. Luego, se muestra el nivel de gasto compatible con la meta de superávit fiscal estructural de 0,5% del PIB y el consecuente ajuste a los gastos comprometidos que éste implica (que conceptualmente puede ser positivo o negativo y que en los años considerados resulta ser en todos al alza). Finalmente, se muestra el balance proyectado del Gobierno Central Consolidado, compatible con la meta de superávit estructural.

Cuadro II.4
Balances del Gobierno Central Consolidado
(Miles de millones de pesos de 2008)

	2008 Ppto.	2009 Proy.	2010 Proy.	2011 Proy.
(1) Total Ingresos	21.970	20.873	20.830	21.137
(2) Total Gastos Comprometidos	17.730	18.341	18.840	18.891
(3) Balance [(1) - (2)] Parcial	4.240	2.532	1.990	2.246
(4) Gasto Compatible con Meta de Política Fiscal	17.730	18.777	19.725	20.650
(5) Ajuste Requerido de Gasto [(4) - (2)]	0	435	884	1.758
(6) Balance Efectivo Compatible con Meta de Superávit Estructural [(1) - (4)]	4.240	2.097	1.106	488
(7) Balance Efectivo Compatible con Meta de Superávit Estructural (% del PIB)	4,8%	2,3%	1,1%	0,5%
(8) Balance Estructural (% del PIB)	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Se aprecia que una baja importante en los ingresos efectivos en 2009 y una relativa mantención de los mismos en 2010 no impide lograr un balance parcial positivo en las cuentas fiscales en dichos años. En 2011 se combina una recuperación del crecimiento de los ingresos efectivos con una mantención de los gastos comprometidos, lo que también genera un balance parcial positivo.

Considerando además el comportamiento de los ingresos estructurales, se concluye que en ninguno de los años del período 2009-2011 aparece como necesario ajustar a la baja los gastos para poder cumplir con la meta de superávit fiscal estructural. Esto indica que la política fiscal en el pasado reciente ha sido responsable y cauta en el manejo de las finanzas públicas y en la programación de sus iniciativas. De esta manera, bajo el cumplimiento de la meta de superávit fiscal estructural de 0,5% del PIB, para el período 2009-2011 se proyectan crecimientos reales anuales del gasto del Gobierno Central Consolidado entre 4,7% y 5,9%.

Anexo II.1

Compromisos del Sistema de Concesiones

El cuadro II.A.1 describe en términos resumidos los proyectos del sistema de concesiones de obras públicas (D.S. MOP N°900/96) adjudicados hasta el mes de septiembre de 2007. La primera columna indica el nombre descriptivo de la obra, la segunda hace referencia al tipo de obra (carretera, aeropuerto, etc.) y su alcance (ampliación, obra nueva, etc.), la tercera muestra algún tipo de indicador representativo de la magnitud de la obra (longitud, superficie, etc.). A continuación las columnas cuarta y quinta muestran el monto de inversión en millones de dólares y el plazo en años, respectivamente.

La inversión corresponde al presupuesto presentado en su oferta por el adjudicatario expresado en UF, convertido a dólares a una tasa de cambio (36 US\$/UF). La sexta columna muestra la o las principales empresas socias de la respectiva sociedad concesionaria y la séptima columna indica el mes y el año del decreto supremo de adjudicación del contrato. Finalmente, las columnas novena y décima indican el estado actual del contrato (ingeniería, construcción u operación) y la fecha efectiva o estimada de entrada en operación, respectivamente. En síntesis, se trata de 47 obras o contratos que suman una inversión superior a los US\$7.000 millones. Actualmente se encuentran en proceso de licitación los proyectos: Ferrocarril Trasandino Central (US\$140 millones), Ruta 5 Norte Tramo: La Serena-Bahía Inglesa (US\$300 millones), Sistema de Conectividad para las X y XI Regiones (US\$60 millones), Puente Pirque (US\$ 4 millones) y los Aeropuertos El Tepual (US\$14 millones) y Diego Aracena (US\$12 millones).

Cuadro II.A.1
(Primera Parte)
Programa de Concesiones 1993-2007
Estado del Sistema a septiembre 2007

Concesión	Tipo	Dimensión	Inversión Mill. US\$	Duración Años	Controlador	Fecha Adjudicación	Estado Actual	Inicio Operación (Est.)
A. RUTA 5								
Tramo: Talca-Chillán	Ampliación de Carretera	192 km.	199	19	CINTRA	Ene-96	Operación	1999
Tramo: Santiago-Los Vilos	Ampliación de Carretera	218 km.	291	23	BANCOMEX	Oct-96	Operación	Jun-01
Tramo: La Serena-Los Vilos	Ampliación de Carretera	229 km.	283	25	SACYR	Feb-97	Operación	Dic-00
Tramo: Chillán-Collipulli	Ampliación de Carretera	160 km.	267	23	CINTRA	Jun-97	Operación	Ago-01
Tramo: Temuco-Río Bueno	Ampliación de Carretera	172 km.	245	25	CINTRA	Ago-97	Operación	Oct-01
Tramo: Río Bueno-Puerto Montt	Ampliación de Carretera	130 km.	274	25	SACYR	Nov-97	Operación	Ene-02
Tramo: Collipulli-Temuco	Ampliación de Carretera	144 km.	297	25	CINTRA	Jun-98	Operación	Feb-02
Tramo: Santiago-Talca	Ampliación de Carretera	275 km.	809	25	CINTRA	Ago-98	Operación	2002
SUBTOTAL								
			2.665					
B. OTROS PROYECTOS INTERURBANOS								
Tuñel El Melón	Nuevo Túnel	2,5 km. & 4 km.	36	23	INFRAEST. 2000	Abr-93	Operación	Sep-95
Camino de La Madera	Ampliación de Carretera	108 km.	34	25	FIDE's	Abr-94	Operación	Nov-96
Acceso Norte a Concepción	Nueva Carretera	103 km.	248	28	BANCOMEX	Ene-95	Operación	Mar-98
Ruta 78: Santiago-San Antonio	Ampliación de Carretera	103 km.	211	23	INFRAEST. 2000	Jun-95	Operación	Ene-98
Camino Nogales-Puchuncaví	Ampliación de Carretera	27 km.	14	23	CONST. DELTA	Jul-95	Operación	Mar-97
Ruta 57: Santiago-Collina-Los Andes	Ampliación de Carretera	90 km.	158	28	INFRAEST. 2000	Dic-96	Operación	Jun-00
Ruta 66- Troncal Sur	Carretera (N&A)	230 km.	444	16	SACYR&otros	Ago-98	Operación	Abr-02
Red Vial del Litoral Central	Carretera (N&A)	70 km.	134	30	SACYR&otros	Oct-00	Operación	2003
Variante Melipilla	Nueva Carretera	8 km.	32	30	BESALCO	Ago-01	Operación	2003
Ruta Interportuaria: Talcahuano-Penco	Nueva Carretera	11 km.	24	30	BESALCO&otros	Ene-02	Operación	2005
Ruta 60 CH	Ampliación de Carretera	110 km.	358	32	OHL	Oct-02	Construcción	2006
SUBTOTAL								
			1.692					

Cuadro II. A.1
(Continuación)
Programa de Concesiones 1993-2007
Estado del Sistema a septiembre 2007

Concesión	Tipo	Dimensión	Inversión Mill. US\$	Duración Años	Controlador	Fecha Adjudicación	Estado Actual	Inicio Operación (Est.)
C. AEROPUERTOS								
Puerto Montt	Expansión	5.000 & 24.500 m ²	6	12	IDC&Const.	Jun-95	Operación	Nov-97
Iquique	Expansión	3.750 & 5.000 m ²	6	12	FIDE's&LAN	Ago-95	Operación	Abr-97
La Serena	Expansión	3.000 m ²	4	10	IDC&Const.	Ago-97	Operación	Jul-98
Calama	Expansión	2.100 m ²	5	10	IDC&Const.	Oct-97	Operación	May-99
AMB Pasajeros y Carga	Expansión	65.000 m ²	197	15	S.C.L.	Dic-97	Operación	Sep-01
Concepción	Expansión	7.000 m ²	29	17	INGECOL-MJ-SIC	Mar-99	Operación	2000
Cerro Moreno Antofagasta	Expansión	2.350 m ²	13	10	CINTRA	Dic-99	Operación	2001
Punta Arenas	Expansión	6.000 m ²	11	9	BELFI-LAN	Abr-00	Operación	2001
Copiapo	Nuevo	3000m ² & 2200 m ²	31	20	BELFI	Jul-02	Operación	2005
Arica	Expansión	4.000 m ²	13	15	AZVI Chile	Abr-04	Operación	2006
SUBTOTAL								
315								
D. AUTOPISTAS URBANAS								
Acceso Vial AMB	Autopista Urbana	2 km.	12	12	INGECOL-SICAL	Ene-96	Operación	Dic-97
Sistema Oriente Poniente (Costanera Norte)	Autopista Urbana	38 km.	470	30	IMPREGILIO y O.	Abr-00	Operación	Jun-05
Sistema Norte Sur (Autopista Central)	Autopista Urbana	61 km.	599	30	DRAGADOS SKANSKA	Ene-01	Operación	Dic-04
Sistema Americo Vespuccio Sur	Autopista Urbana	24 km.	413	30	SACYR&otros	Ago-01	Operación	Dic-05
Sistema Americo Vespuccio Nor Poniente	Autopista Urbana	29 km.	608	30	DRAGADOS&otros	Mar-02	Operación	Dic-05
Acceso Nororiental a Santiago	Autopista Urbana	22 km.	198	40	SACYR	Oct-03	Construcción	2009
Variante Av. El Salto-Av. Kennedy	Túnel Urbano	4,1 km.	90	32	HOCHTIEF	Oct-04	Construcción	2008
SUBTOTAL								
2.391								
TOTAL CARRETERAS Y AEROPUERTOS								
7.063								
E. OTROS								
Embase Convento Viejo	Embase Riego	237 MMm ³	151	25	BELFI&otros	Mar-05	Construcción	2008
Cárceles Grupo I (Iquique, La Serena, Rancagua)	Cárcel	112 Mm ²	75	22	BAS	Mar-02	Operación	2005
Cárceles Grupo III (Valdivia, Santiago, P.Mont)	Cárcel	65 Mm ²	70	22	VINCI	Feb-04	Operación	2006
Centro Justicia Santiago	Edificio Público	115 Mm ²	60	20	OHL	Mar-04	Operación	2005
Coliseo Parque O'Higgins	Estadio	12 Mpers	9	20	AREMA	Jul-04	Operación	2006
Plaza de la Ciudadanía	Edificio Público	18 Mm ²	19	30	BROTEC&otros	Abr-04	Operación	2005
Estación Intermodal La Cisterna	Transantiago	12 Mm ²	27	22	ACSA-ALSA	Mar-04	Operación	2007
Puerto Terrestre de Los Andes	Edificio Aduanas	240 Mm ²	14	20	AZVI Chile	Nov-04	Operación	2006
Conexión Vial Av. Suiza-Las Rejas	Transantiago	3,2 km.	28	15	BELFI	Mar-05	Operación	2006
Estaciones de Trasbordo	Transantiago	NA	40	15	Concesiones Urbanas	Ene-06	Operación	2007
Corredor Santa Rosa	Transantiago	11 km.	82	16	Concesiones Urbanas	Ene-06	Construcción	2008
SUBTOTAL								
574								
TOTAL GENERAL								
7.637								

Fuente: Dirección de Presupuestos.

El Cuadro II.A.2 muestra un resumen de los compromisos ciertos y contingentes del sistema de concesiones, agrupando por una parte los proyectos del Ministerio de Obras Públicas (carreteras, autopistas urbanas, embalses y otros) y, por otra parte, las obras que se han ejecutado en el sistema de concesiones a través de convenios de mandato con el MOP. La segunda columna muestra a modo de referencia la inversión total correspondiente a la categoría y cuyo detalle se presentó en el Cuadro II.A.1. La tercera columna indica el valor actualizado de los subsidios comprometidos por el Estado en los respectivos contratos de concesión. La cuarta columna presenta el valor actualizado de los compromisos de pagos del Fisco a las sociedades concesionarias derivados de modificaciones a los contratos posteriores a la adjudicación, denominadas de acuerdo a la normativa “Convenios Complementarios”.

Cuadro II.A.2
Compromisos del Sistema de Concesiones 2008-2030 a septiembre 2007
 (Valores presente en millones de dólares, tasa de descuento ($r=4\%$))

	Inversión (1)	Subsidios	Convenios	Ingresos Mínimos	
			Complementarios	Máximo	Estimado (2)
Ruta 5	2.665,3	705,9	61,5	3.481,6	223,9
Otros Proyectos Viales	1.692,5	204,3	63,0	962,1	78,2
Autopistas Urbanas	2.390,8	58,9	652,0	985,3	16,8
Embalses (3)	151,4	208,9	-	-	-
Subtotal MOP	6.900,0	1.178,0	776,5	5.429,0	319,0
Aeropuertos	314,6	42,7	3,7	105,8	15,8
Cárceles y CJS(4)	205,0	1.085,6	-	-	-
Otros (4)	217,5	21,5	-	89,5	s/i
Total Sistema de Concesiones	7.637,0	2.327,8	780,2	5.624,3	334,8
Proyectos en Licitación (5)	764,0	150,9	-	473,9	-

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

(2) IMG netos de acuerdo de coparticipación de ingresos.

(3) Embalse Convento Viejo.

(4) Coliseo PO'H, Plaza Ciudadanía, EIM LC, Puerto Terr. Los Andes, Con. Vial Suiza-Las Rejas, Estaciones de Tránsito y Corredor Santa Rosa.

(5) Ruta 5 Tramo La Serena-Bahía Inglesa, Ferrocarril Trasandino Central, Puente Pirque, Aeropuerto El Tepual, Aeropuerto Diego Aracena, Ruta 160.

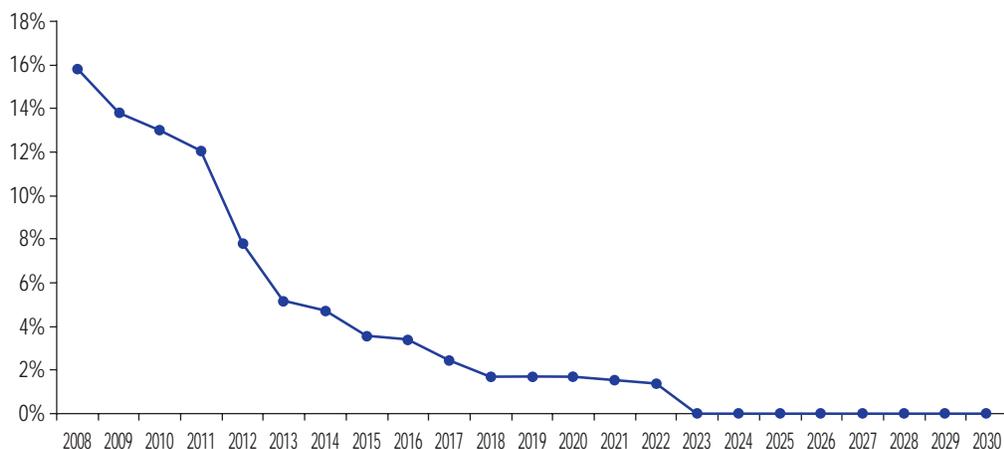
Fuente: Dirección de Presupuestos.

En estos convenios, ya sea por la necesidad de financiar inversiones adicionales a las contratadas originalmente o para compensar perjuicios a las sociedades concesionarias imputables al Estado (por ejemplo, retraso en la entrega de los terrenos expropiados), se establecen obligaciones de pago del MOP en períodos que difieren según cada contrato. En algunos casos estas compensaciones se han materializado a través de aumentos de plazo o de tarifas sin involucrar egresos del Fisco o reduciendo el nivel de éstos, todo ello de acuerdo con los mecanismos contemplados para estos efectos en la Ley de Concesiones. Finalmente, las dos últimas columnas muestran en valor actualizado los compromisos contingentes del Estado en términos de ingresos mínimos garantizados. En primer lugar se muestra el valor total comprometido, es decir, lo que tendría que pagar el Estado en caso que las vías donde se ha otorgado la garantía no tuvieran tráfico y, en segundo lugar, el valor estimado de la contingencia para el período considerado¹⁴. A modo de referencia se muestran estos mismos indicadores para el caso de proyectos que a la fecha de este Informe se encuentran en proceso de licitación, evaluación o adjudicación. Las cifras se presentan en millones de dólares y están actualizadas al año 2007, utilizando una tasa de descuento del 4% anual.

¹⁴ Mayores detalles en el Informe de Pasivos Contingentes del Fisco 2007 de la Dirección de Presupuestos, que se publicará en el mes de noviembre.

El Gráfico II.A.1 muestra la importancia relativa de los compromisos ciertos del Sistema de Concesiones (subsidijs y pagos por convenios complementarios) medidas en términos del porcentaje que representan en el presupuesto total de inversión del MOP para el período 2008-2030. Para estos efectos, se asumió que el presupuesto de inversión del MOP propuesto para el año presupuestario 2008 se incrementaba en un 5% anual durante el horizonte considerado. Se puede ver que los compromisos del Sistema de Concesiones presentan su mayor relevancia durante los años 2008 y 2009 (del orden del 15% del presupuesto de inversión del MOP) para luego caer de manera acelerada hasta niveles inferiores al 5% a partir del año 2013 y desaparecer en el año 2023. Cabe señalar que el año 2006 se reportaron compromisos por convenios complementarios del orden del 23% del presupuesto del MOP para el año 2008 y del 15% para el período 2009-2012. La importante disminución de dichos compromisos se debe al crecimiento del presupuesto del MOP propuesto para 2008 y el cumplimiento de compromisos asociados a convenios complementarios que se han realizado. La forma de la curva se debe a que los compromisos de pago, particularmente en el caso de los convenios complementarios, se han estructurado a plazos inferiores a los de duración de los respectivos contratos a objeto de reducir los costos financieros de diferimientos mayores y evitar la generación de pasivos significativos a futuras administraciones.

Gráfico II.A.1
Programa de Concesiones 1993-2007
Compromisos Sistema de Concesiones como porcentaje de la inversión del
Ministerio de Obras Públicas(1)
 (Flujos 2008-2030)



(1) Se excluye de la inversión del MOP a las cárceles y al Centro de Justicia de Santiago. Se supone un crecimiento de la inversión de un 5% anual.

Fuente: Dirección de Presupuestos.

III. COMPROMISOS FISCALES Y LA NUEVA META DE SUPERÁVIT ESTRUCTURAL

1. Introducción¹⁵

La política fiscal chilena se ha guiado por una regla de balance estructural desde el año 2001. Así, el balance estructural del sector público refleja el balance presupuestario que se produciría si el producto evolucionara de acuerdo a su tendencia y si los precios del cobre y del molibdeno fuesen los de mediano plazo¹⁶. Se trata, por lo tanto, de un balance ajustado por el efecto de las variables cíclicas más significativas para los ingresos fiscales. La regla de balance estructural establece que el nivel de gasto público en cada período depende de 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 de los precios del cobre y del molibdeno.

Las virtudes de la regla han sido ampliamente documentadas. Entre las principales se encuentran: permitir la acción contracíclica de la política fiscal, lo que reduce la incertidumbre acerca de la trayectoria de la economía en el mediano plazo y la volatilidad de la tasa de interés y del tipo de cambio; asegurar la sostenibilidad en el tiempo de las políticas públicas y la planificación de largo plazo en los programas sociales; permitir resguardar la competitividad del sector exportador al sostener un tipo de cambio real más competitivo en períodos de auge en los precios de los commodities y en períodos de expansión del producto sobre el potencial;¹⁷ aumentar la credibilidad del Fisco como emisor de deuda, reduciendo el premio soberano que debe pagar al emitir y mejorando el acceso al financiamiento en períodos de shocks externos negativos;¹⁸ y estimular el ahorro público, reduciendo la necesidad de la economía de contar con financiamiento externo en momentos en que éste puede ser más caro.

Hasta el presente año, la regla de balance estructural ha sido aplicada de forma tal de alcanzar un superávit estructural del Gobierno Central equivalente a 1% del PIB. La meta de superávit estructural de 1% se fijó en su momento tomando en cuenta los siguientes factores: la existencia de un déficit estructural del Banco Central producto del rescate de la banca en los años ochenta y de la política cambiaria de los años noventa; la existencia de pasivos contingentes, como por ejemplo los relacionados con la garantía estatal de pensiones mínimas y asistenciales; y la existencia de vulnerabilidades externas asociadas a descalces cambiarios y potenciales limitaciones al endeudamiento externo, principalmente en moneda nacional.

¹⁵ Este capítulo es una versión actualizada de Velasco, A., A. Arenas de Mesa, L. F. Céspedes y J. Rodríguez Cabello (2007), "Compromisos Fiscales y la Meta de Superávit Estructural", Estudios de Finanzas Públicas N° 9, Dirección de Presupuestos.

¹⁶ Para mayores detalles sobre la metodología y sus perfeccionamientos recientes ver Marcel, M., M. Tokman, R. Valdés y P. Benavides (2001), "Balance Estructural: La Base de la Nueva Regla de Política Fiscal Chilena", Revista Economía Chilena, volumen 4, N° 3, pp. 5-27 y Rodríguez Cabello, J., C. Tokman y A. Vega (2006), "Política de Balance Estructural: Resultados y Desafíos tras Seis Años de Aplicación en Chile", Estudios de Finanzas Públicas N° 7, Dirección de Presupuestos.

¹⁷ García y Restrepo (2006), "The Case for a Countercyclical Rule-based Fiscal Regime", mimeo, Banco Central de Chile, muestran que la aplicación de una regla de balance estructural en un país exportador de un bien commodity, como Chile, reduce significativamente la apreciación del tipo de cambio real frente a un shock transitorio y positivo en el precio del commodity.

¹⁸ Le Fort (2006), en "Política Fiscal con Meta Estructural en la Experiencia Chilena", Segunda reunión anual de Grupo Latinoamericano de Especialistas en Manejo de Deuda Pública, Cartagena-Colombia, encuentra evidencia de que "la regla del balance estructural ha resultado en una reducción del riesgo país que va más allá del efecto del menor endeudamiento."

En los últimos años la economía chilena ha enfrentado un significativo incremento en el precio del cobre, lo que ha redundado en una importante reducción de la deuda neta del Fisco. No obstante la experiencia de muchos países en situaciones similares, la economía ha dado muestra de una robusta capacidad para mitigar los efectos de este shock en los términos de intercambio sobre su competitividad. Es así como el tipo de cambio real se encuentra hoy en niveles similares al promedio de los últimos 16 años, con un precio real del cobre muy por sobre su promedio para dicho período. Lo anterior ha permitido una combinación de política monetaria y fiscal que estimula la inversión y el consumo privado, permitiéndole a la economía ir cerrando saludablemente sus brechas de capacidad.

El alza del precio del cobre y el estricto apego a la metodología del balance estructural han permitido consolidar un importante cambio en la posición fiscal en relación con el pasado reciente. En este nuevo contexto, y en concordancia con lo establecido en el programa de gobierno de la Presidenta Bachelet, en el Informe de las Finanzas Públicas de octubre de 2006 y en el Decreto que establece las Bases de la Política Fiscal del Gobierno, ha resultado oportuno reevaluar las condiciones que dieron lugar al establecimiento de la meta de superávit de 1% del PIB para la política fiscal. En este capítulo se realiza dicha evaluación y se encuentra respaldo a la decisión de disminuir a 0,5% del PIB la meta de superávit estructural para los próximos años.

El análisis se estructura de la siguiente forma: en las primeras secciones se discute brevemente la metodología del balance estructural y la evolución de los principales indicadores de sostenibilidad fiscal. Luego se abordan los riesgos fiscales que dieron origen a la meta de superávit estructural de 1% del PIB, para posteriormente revisar el estado de tales riesgos en la actualidad. Finalmente, se proyecta la evolución esperada de la deuda pública neta y se presentan los lineamientos para las bases de la política fiscal para el período 2008-2010.

2. La Regla de Balance Estructural

En términos simples, el indicador de balance estructural en Chile supone aislar el efecto cíclico de tres de las principales variables macroeconómicas que influyen en la determinación de los ingresos del Gobierno Central: la actividad económica y los precios del cobre y del molibdeno. Así, este indicador refleja el balance presupuestario que hubiese existido en el Gobierno Central si el PIB estuviese en su nivel de tendencia y los precios del cobre y del molibdeno fuesen los de mediano plazo. Esto permite distinguir en los resultados fiscales los movimientos que provienen de decisiones de política de los que provienen de movimientos cíclicos en estas variables.

De las tres variables clave que inciden en el nivel de ingreso estructural del Fisco para cada año, las dos más importantes -el precio de referencia del cobre y la tasa de crecimiento del PIB de tendencia - son estimadas por comités de expertos independientes del gobierno. De esta manera, el precio de referencia del cobre corresponde al promedio del precio esperado por el comité de expertos para los próximos diez años. El PIB de tendencia corresponde 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 fuese el de tendencia. El precio del molibdeno de mediano plazo, por su parte, es calculado utilizando criterios históricos.

La regla usada en la elaboración de la política fiscal y la meta considerada hasta la elaboración de la Ley de Presupuestos para 2007, han llevado a que el gasto público se haya determinado de la siguiente forma:

$$\text{Ingreso Fiscal Estructural} - \text{Gasto Fiscal} = 1\% \text{ del PIB}$$

El período de aplicación de la regla ha estado marcado por la transparencia creciente en la forma de cálculo del indicador y en la definición de sus parámetros. La metodología se ha ido perfeccionando con el tiempo, todo lo cual ha sido oportunamente publicado. La historia del desarrollo de la metodología y sus principales perfeccionamientos se resumen en el Recuadro III.1.

Recuadro III.1: Hitos en el Desarrollo de la Metodología del Balance Estructural

- Mayo 2000: Presidente Ricardo Lagos anuncia la adopción de política de balance estructural y meta de superávit equivalente a un 1% del PIB.
- Septiembre 2001: Ministerio de Hacienda publica documento técnico, "Balance Estructural del Gobierno Central. Metodología y Estimaciones para Chile: 1987-2000".
- Agosto 2001: se crea comité consultivo del precio del cobre de largo plazo.
- Julio 2002: revisión de metodología para estimar PIB tendencial.
- Agosto 2002: se crea comité consultivo de PIB tendencial.
- Febrero 2004: migración hacia estadísticas fiscales de acuerdo a MEF 2001 (que implicó realizar contabilidad en base devengada).
- Agosto 2005: incorporación de ajuste cíclico por tributación de la minería privada (impuesto a la renta) debido a importante impacto del precio del cobre en ésta.
- Diciembre 2005: Incorporación de ajuste cíclico por efecto del precio del molibdeno (producto derivado del cobre, vendido por CODELCO, cuyo precio y cantidad aumentó significativamente en el último período).
- Diciembre 2005: Incorporación de ajuste cíclico por impuesto específico a la minería introducido por la Ley N°20.026, que rige a partir del 2006.
- Septiembre 2006: promulgación de Ley N°20.128 de Responsabilidad Fiscal, que obliga al gobierno a informar periódicamente su resultado estructural.
- Diciembre 2006: incorporación de ajuste cíclico por pago de impuesto adicional de las empresas mineras, por su creciente impacto sobre la recaudación tributaria de la minería privada.

3. Evolución de la Sostenibilidad Fiscal

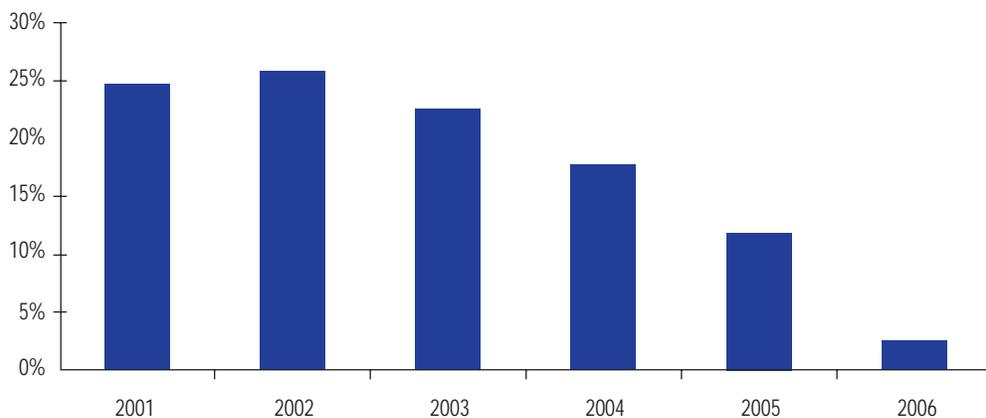
Antes de realizar un análisis más detallado de la evolución de la deuda pública es necesario establecer la magnitud de ésta. Un componente que no se incluye explícitamente en las estadísticas oficiales de las finanzas públicas, producto de convenciones estadísticas internacionales, son los bonos de reconocimiento. Estos corresponden a una obligación del Estado chileno para con los futuros pensionados que es exigible al momento de la jubilación. Este instrumento financiero, por tanto, hace explícitas las obligaciones contraídas por el Estado con aquellos trabajadores que cotizaban en el antiguo sistema previsional. Estas obligaciones se acumulan como compromisos de gastos a futuro a través del sistema previsional y no son registradas contablemente, aunque se informan periódicamente.¹⁹

El año 2001, estas obligaciones alcanzaban el equivalente al 18,7% del PIB. El año 2006 los bonos de reconocimiento alcanzaban aproximadamente US\$14.000 millones, lo que equivalía a un 9,5% del PIB. La amortización de estos bonos ha sido posible principalmente por la existencia de superávits fiscales, lo que ha permitido liberar importantes recursos fiscales. En efecto, el gasto en intereses asociados a estos bonos era de 0,7% del PIB el año 2001, mientras que el año 2006 este gasto fue de 0,4% del PIB. La liberación de estos recursos es clave para asegurar el financiamiento de la reforma previsional actualmente en trámite legislativo.

Habiendo establecido la importancia de estas obligaciones para el análisis de la sostenibilidad de la deuda pública, éste será realizado agregándolas a las medidas de endeudamiento público convencionales.

En el Gráfico III.1 se advierte que el endeudamiento público neto era de 24,5% del PIB el año 2001. Después de incrementarse levemente el año 2002, la deuda neta del Gobierno Central disminuyó sostenidamente a partir de dicho año producto de la apreciación cambiaria el año 2003 y los superávits que se verificaron a partir del año 2004. Así, el año 2006 el endeudamiento neto del Gobierno Central, incluyendo bonos de reconocimiento, alcanzó un 2,5% del PIB.

Gráfico III.1
Deuda Pública Neta (1)
(Porcentaje del PIB)

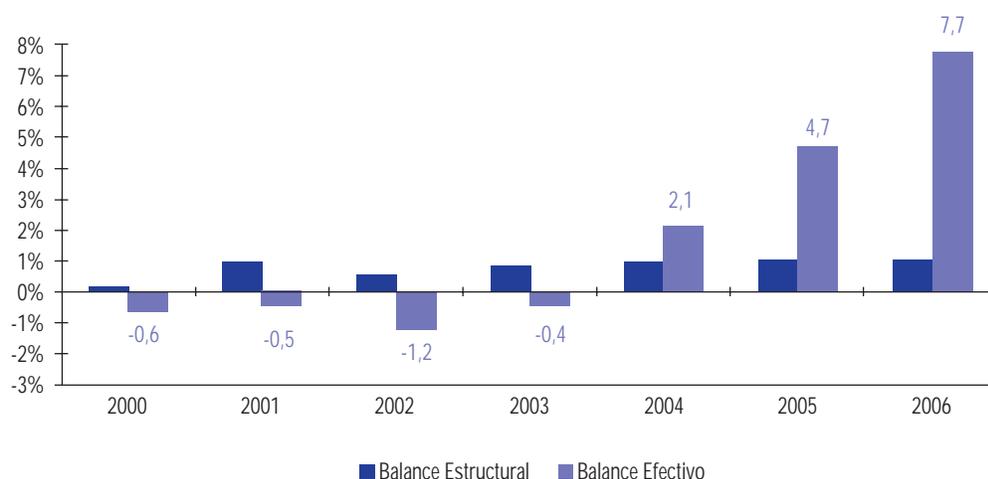


(1) Incluye Bonos de Reconocimiento.
Fuente: Dirección de Presupuestos.

¹⁹ Ver Informe de Estadísticas de la Deuda Pública, publicado por el Ministerio de Hacienda.

El establecimiento de la regla de balance estructural el año 2001 fue clave para asegurar el acceso a los mercados financieros en momentos de necesidad. En efecto, la credibilidad de la regla fiscal permitió asegurar financiamiento entre los años 2001 y 2003, período en el que los ingresos efectivos estuvieron por debajo de los permanentes (ver Gráfico III.2). Entre esos años, los ingresos efectivos del sector público cayeron producto de una desaceleración de la economía nacional originada en un escenario externo negativo. En consecuencia, el sector público experimentó sendos déficit fiscales, endeudándose para financiar el mayor gasto público consistente con sus ingresos estructurales. Una vez que la economía comenzó a retomar mayores niveles de crecimiento y el precio efectivo del cobre se acercó y luego superó su valor de largo plazo, los déficit fiscales dieron paso a superávits, permitiendo así un período de significativa caída en los niveles de endeudamiento público.

Gráfico III.2
Balance Estructural y Efectivo
 (Porcentaje del PIB)



Fuente: Dirección de Presupuestos.

El período que se inició con la crisis asiática dio cuenta de un importante aumento en el riesgo país. Sin embargo, este escenario de mayor riesgo soberano cambió radicalmente a partir de 2002. Consistentemente con la disminución de la deuda bruta desde 2002, se ha materializado una disminución significativa en el premio soberano, pasando desde aproximadamente 200 puntos base a un rango entre 60 y 85. Destaca además la estabilidad de este premio por riesgo frente a shocks adversos externos (ver sección 5.2) y la clasificación de riesgo soberano de nuestro país (A, categoría *investment grade*). Dentro de los países con igual clasificación de riesgo se encuentran Grecia, China y Corea del Sur.

4. La Meta de Superávit Estructural de 1% del PIB

La meta de superávit estructural de 1% se estableció en un momento en el que el endeudamiento neto del Gobierno Central se encontraba en torno a un 24% del PIB. Por otra parte, el riesgo soberano chileno había aumentado cerca de 100 puntos base entre el año 1997 y el 2000. Dado lo anterior, el establecimiento de la regla de balance estructural significó un importante compromiso del gobierno con la estabilidad de la política fiscal en el largo plazo, al tiempo que la meta de 1% apuntó directamente a dar una señal de credibilidad en el compromiso del gobierno de asegurar una transición a niveles de endeudamiento bajos en el corto plazo y a asegurar el financiamiento de compromisos que no aparecían directamente en las estadísticas fiscales, por ser implícitos o contingentes, pero que estarían presentes en el mediano plazo. Estos compromisos son analizados a continuación.

4.1 Justificaciones de la meta

Un primer motivo para el establecimiento de una meta de superávit estructural de 1% del PIB fue la necesidad de asegurar una dinámica de acumulación de activos que permitiera hacer frente a compromisos futuros del sector público, toda vez que éstos potencialmente podrían crecer a una mayor tasa que los ingresos fiscales. Dentro de los compromisos futuros y pasivos contingentes de la época, los más significativos eran las garantías de pensiones mínimas y asistenciales.

En relación con la garantía de pensión mínima, que surgió con la reforma previsional de comienzos de los 80, ésta consiste en que si la pensión que obtiene un trabajador al momento de jubilar es inferior a la pensión mínima fijada por ley, el Estado debe financiar la diferencia.

Por su parte, las obligaciones del Fisco asociadas a las pensiones asistenciales (PASIS), a la que acceden los adultos mayores de 65 años y discapacitados en situación de pobreza y que no cuenten con otras pensiones, desde el año 2006 consideran un mecanismo de acceso automático para todos los que cumplan los requisitos establecidos por ley.

Un segundo motivo para el establecimiento de una meta de 1% fue la situación patrimonial del Banco Central. La trayectoria de las utilidades y pérdidas de cualquier banco central en el largo plazo viene dada por el nivel y composición de sus activos y pasivos. En particular, esta trayectoria es el resultado de los diferenciales de tasas de interés internas y externas dada la composición del balance.

A fines de la década del noventa, el Banco Central exhibía un déficit operacional cercano al 1% del PIB. Este déficit redundaba en una situación patrimonial frágil bajo ciertos escenarios. En éstos, la capacidad del Banco Central para implementar políticas contracíclicas podrían verse fuertemente afectada al entrar en conflicto con su meta inflacionaria.²⁰

²⁰ La evidencia internacional señala en forma contundente que el control de la inflación puede enfrentar dificultades si un banco central no cuenta con un patrimonio adecuado (ver Stella (1997), "Do Central Banks Need Capital?", IMF Working Paper N° 97/83 y Dalton y Dziobek (2005), "Central Banks Losses and Experiences in Selected Countries", IMF Working Paper N° 05/72).

La situación patrimonial del instituto emisor fue la consecuencia de las pérdidas originadas en el rescate de la banca privada producto de la crisis del año 1982 y de la acumulación de reservas internacionales en los años noventa. En estos episodios, el Banco Central acumuló activos, principalmente reservas internacionales y deuda subordinada de los bancos rescatados el año 1982, cuyo rendimiento financiero era mucho menor al que tenía que pagar por los pasivos adquiridos para financiar estas operaciones, principalmente bonos emitidos en el mercado doméstico.

De esta forma, cuando se estableció la meta de superávit estructural se argumentó que para que el endeudamiento del sector público consolidado (incluyendo el Banco Central) no creciera en el tiempo, sería necesario que el déficit del Banco Central fuese contrarrestado por un superávit del resto del sector público.

La tercera razón que se esgrimió al fijar la meta de superávit estructural de 1% fue la existencia de vulnerabilidades externas asociadas a descalces cambiarios. Dado que el endeudamiento externo chileno, público y privado, se ha realizado en moneda extranjera, los *shocks* externos que alteran el tipo de cambio real también alterarían el costo de servir la deuda.²¹ De esta forma, acotar los niveles de endeudamiento del Fisco era un objetivo necesario para acotar a su vez este riesgo y para posibilitar eventualmente la emisión de deuda externa en moneda nacional.

4.2 Implicancias de la regla de balance estructural y de la meta de 1% del PIB

La meta de superávit estructural de 1% del PIB permitía una transición hacia una situación de bajo endeudamiento a una velocidad suficiente como para generar credibilidad acerca del compromiso fiscal establecido a través de la regla de balance estructural, y también contribuía a atenuar los riesgos fiscales antes mencionados.

Desde la perspectiva del período de inicio de la regla era posible prever escenarios potenciales para la evolución de la deuda del Sector Público.²² Estos ejercicios mostraban que dada una trayectoria sin shocks y sin bonos de reconocimiento, la deuda neta del Gobierno Central habría caído a niveles cercanos a cero el año 2013. Incluyendo los bonos de reconocimiento, la convergencia a niveles cercanos a cero endeudamiento se hubiese logrado el año 2020 aproximadamente. Esta convergencia a niveles de solvencia fiscal en horizontes de mediano plazo, sumado al estricto apego a la regla permitirían hacer frente a potenciales escenarios negativos que -no obstante postergaran en el tiempo la convergencia a los niveles de deuda inicialmente estimados- le darían la suficiente credibilidad al Fisco para endeudarse a buenas condiciones en los mercados financieros.²³ Esto, a su vez, garantizaría la estabilidad en el tiempo de los compromisos fiscales con el gasto social y la inversión pública.

²¹ Ver Céspedes, Chang y Velasco (2004), "Balance Sheets and Exchange Rate Policy", *American Economic Review* 94(4), pp. 1183-1193 y Céspedes, Chang y Velasco (2003), "IS-LM-BP in the Pampas", *IMF Staff Papers* 50, pp. 143-156.

²² Ver Crispi, J. y A. Vega (2003), "Sostenibilidad y Regla fiscal: Análisis e Indicadores para Chile", *Estudios de Finanzas Públicas* N° 3, DIPRES.

²³ Vergara (2002), "Política y Sostenibilidad Fiscal en Chile", *Estudios Públicos* N°88, pp.45-65, utilizando una definición más amplia de Gobierno concluía que, condicional en su mantención en el mediano plazo, una meta de 1% era adecuada desde la óptica de la solvencia de las cuentas públicas.

5. Evolución de los Principales Factores de Contingencia y Riesgo Fiscal

Las condiciones que dieron lugar al establecimiento de una meta de superávit estructural de 1% pueden evolucionar en el tiempo y, por lo tanto, resulta razonable revisar la meta de superávit estructural cuando estas condiciones cambian. Así fue reconocido en el decreto que estableció las Bases de la Política Fiscal del Gobierno de octubre de 2006: "...mientras se mantengan estas condiciones, la meta de superávit estructural se mantendrá en los términos antes señalados." Consistentemente, a continuación se presenta un análisis de la evolución de las principales condiciones que dieron origen a la meta de 1% del PIB.

5.1 Contingencias del sistema de pensiones

De todas las garantías existentes en el momento que se instauró la meta de superávit estructural, la más relevante en términos de compromisos futuros era la asociada a la situación previsional. Lo anterior implicaba la existencia de escenarios probables en los cuales se produciría un importante aumento en el gasto previsional, lo que repercutiría en un significativo ajuste en el resto del gasto público generando un impacto intergeneracional. La existencia de dichas contingencias dio origen a la creación del Fondo de Reserva de Pensiones bajo el alero de la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley N° 20.128).

El análisis y los efectos potenciales de estas contingencias sobre la trayectoria de gasto previsional fueron significativamente modificados con el envío al Congreso Nacional del Proyecto de Reforma Previsional el año 2006. En este proyecto se materializa una serie de situaciones que a la fecha se mantenían como contingencias. En efecto, el proyecto de ley plantea la sustitución de la garantía estatal de pensión mínima y la PASIS por un Pilar Solidario, plenamente integrado al sistema de pensiones. Este pilar financiará un aporte complementario a la pensión autofinanciada por el trabajador.

La implementación de dicha reforma implicará un aumento en los gastos en pensiones en torno al 1% del PIB hacia el año 2025. Lo anterior explica que el Fondo de Reserva de Pensiones haya emergido como un elemento esencial en el financiamiento de esta reforma en el corto y mediano plazo.²⁴ La adecuada acumulación de recursos en dicho fondo permitirá evitar ajustes bruscos en el gasto público no previsional una vez que se comience a implementar la reforma.

Otro elemento esencial en el financiamiento del gasto en pensiones futuro producto de la reforma previsional viene dado por la liberación de recursos asociada a la amortización de los bonos de reconocimiento. La reducción gradual en el pago de intereses que devenga esta deuda liberará significativos recursos al erario fiscal. Sin embargo, como se discutió anteriormente, esta amortización ha sido y será posible de realizar toda vez que se generen superávits fiscales que incrementen los activos financieros del Fisco, tal como ha ocurrido en años recientes.

²⁴ El proyecto de Ley de Reforma Previsional contempla la utilización de los intereses que dicho Fondo genere en la etapa inicial de esta reforma (hasta el año 2016) para financiar el mayor gasto en pensiones que contempla dicha reforma. A partir del año 2016, no sólo podrán ser utilizados los intereses del Fondo sino también una parte del capital. Lo anterior permite prever una transición suave del gasto público en pensiones hacia el largo plazo, reduciendo su impacto sobre otros componentes del gasto público.

5.2 Vulnerabilidad externa del sector público

Uno de los riesgos relevantes que ha afectado a la historia financiera de América Latina es el denominado problema de “pecado original”, definido como la incapacidad de empresas privadas, y en particular del sector público, de endeudarse en su propia moneda. Esta situación produce una alta vulnerabilidad externa, toda vez que expone a los países a riesgos cambiarios asociados a un “descalce de monedas” dado que sus ingresos están principalmente denominados en moneda local. En este contexto, una fuerte depreciación de la moneda producida, por ejemplo, por un shock en los términos de intercambio o una suspensión repentina del financiamiento externo, induciría un aumento considerable en los costos de servicio de la deuda. Lo anterior podría deteriorar la trayectoria de la deuda de gobierno, coartando su posición fiscal y debilitando su manejo macroeconómico.

En el año 2001, cerca de un 90% de la deuda bruta del Gobierno Central estaba denominada en moneda extranjera. Al año 2006 este porcentaje había caído a un nivel en torno a 70%. Más aún, el endeudamiento neto del Fisco, como se ha señalado anteriormente, ha caído persistentemente durante los últimos años. En este contexto, si gran parte de los activos está denominado en moneda extranjera y los pasivos en moneda local, una depreciación del tipo de cambio incrementa los ingresos en pesos del Fisco, por lo que se pasa de una situación de vulnerabilidad a una de solvencia (ver Cuadro III.1).

Cuadro III.1
Denominación Endeudamiento Bruto del Gobierno Central
(Porcentaje del total Deuda Bruta)

Año	Deuda en Moneda Nacional	Deuda en Moneda Extranjera
2000	9,3	90,7
2001	7,3	92,7
2002	6,3	93,7
2003	9,3	90,7
2004	16,0	84,0
2005	28,3	71,7
2006	32,1	67,9

Fuente: Dirección de Presupuestos.

La alta vulnerabilidad a shocks externos ha motivado un mayor desarrollo de los mercados de capitales de la región, donde los esfuerzos de los últimos años han estado orientados a implementar mejores prácticas de gobierno corporativo, a extender la curva de rendimiento de los bonos de gobierno y, principalmente, a aumentar la proporción de deuda emitida en moneda doméstica. En esta dirección, las experiencias de México y Colombia indican claramente que la estrategia de emisión de deuda soberana en pesos es una alternativa posible, lo que ha reducido significativamente el problema del “pecado original”. Más aún, una fracción significativa de la emisión de estos países ha sido adquirida por inversionistas internacionales, lo que realza el nuevo escenario que enfrentan las economías emergentes.

No obstante que actualmente no existe necesidad de financiamiento neto por parte del Fisco, el Estado chileno ha implementado una política de emisión de deuda con el propósito de contribuir a la profundización de los mercados de capitales chilenos. La emisión periódica de papeles de la Tesorería está orientada a completar la curva de rendimiento y, consistentemente, a aumentar la liquidez de los mercados de renta fija. Esta experiencia da cuenta de la fortaleza que enfrenta el Fisco chileno en su endeudamiento en pesos. En términos de tasas, se observa en el Cuadro III.2 que las tasas de interés de las licitaciones para el BTU-20 años (papeles del Tesoro a 20 años) han mostrado una tendencia a la baja desde 5,03% promedio para las licitaciones llevadas a cabo el año 2003 a 3,12% para la última licitación de fines de agosto de 2007.

Cuadro III.2
Licitaciones de Papeles de Tesorería

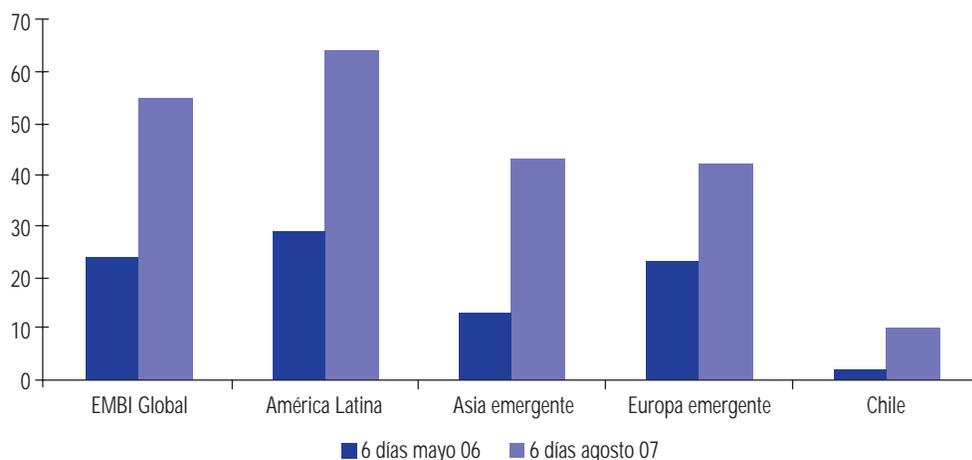
Año	BTP 10 años (pesos)		BTU 20 años (UF)	
	Monto demandado/ adjudicado	Tasa de interés Promedio	Monto demandado/ adjudicado	Tasa de interés Promedio
	Ratio	%	Ratio	%
2003	...	...	2,58	5,03
2004	...	...	3,66	4,33
2005	...	...	2,60	3,44
2007*	3,18	6,12	3,21	3,22

Fuente: Ministerio de Hacienda.

*: Cifras a agosto.

También es importante destacar la fortaleza de la economía chilena ante los shocks externos. Tal como ha sido destacado ampliamente, a partir del año 2001 la política económica chilena, a diferencia de décadas anteriores, pudo implementar una política claramente contracíclica, incluso enfrentada a shocks externos. Más aún, enfrentada a situaciones de turbulencias externas en meses recientes, el premio soberano chileno no ha sufrido cambios significativos, a diferencia de la situación de otras economías emergentes (ver Gráfico III.3). Es precisamente esta resiliencia de la economía chilena la que ha llevado a clasificadoras de riesgo a otorgarle al Estado chileno una clasificación crediticia de países desarrollados.

Gráfico III.3
Períodos de Turbulencia Recientes
 (Evolución premio soberano, puntos base)



Fuente: Bloomberg.

5.3 Situación patrimonial del Banco Central

En los últimos años se ha producido una paulatina mejoría en la situación financiera del Banco Central de Chile. La situación del balance del Banco Central ha tendido a mejorar paulatinamente, producto del prepago de deuda del Fisco, la reducción de la deuda subordinada y el paso a un régimen de flotación cambiaria (en septiembre de 1999).

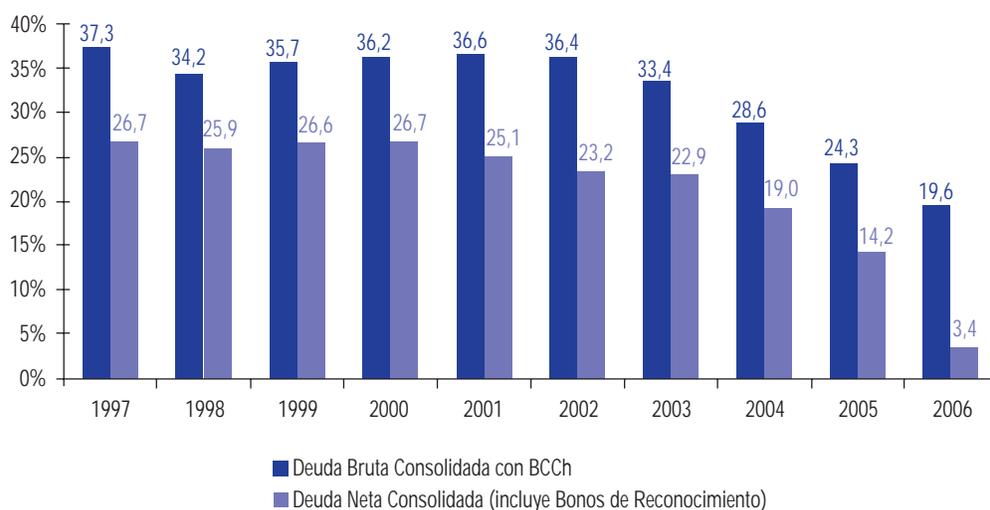
Lo anterior ha permitido que el Banco Central destine los flujos que obtiene de la expansión nominal de la base monetaria -sumado a los pagos que recibe del Fisco por el servicio y prepago de los pagarés fiscales y deduciendo sus costos operativos- al rescate de deuda neta en moneda local. Ha reducido así el costo de sus pasivos y ha liberado recursos del sistema financiero, abriendo un mayor espacio al financiamiento del sector privado. De esta manera, la deuda del Fisco con el Banco Central se redujo desde 10,2% del PIB el año 2001 a 0,9% en la actualidad, mientras que las reservas internacionales lo hicieron desde 21,7% del PIB el año 2001 a un 13,4% del PIB el año 2006. Asimismo, los pasivos del Banco Central, que alcanzaban un 34,5% el año 2001, se encuentran hoy en torno al 16% del PIB.

La reducción de las reservas internacionales ha tenido como contrapartida una caída en los pasivos en dólares del Banco Central. Adicionalmente, el prepago en pesos de pagarés fiscales denominados en moneda extranjera le permitió reducir su descalce de monedas. Lo anterior ha redundado en una caída en el tamaño del balance del Banco Central como porcentaje del PIB, mejorando la rentabilidad de éste y reduciendo la volatilidad de los resultados (ver Informes de Política Monetaria de septiembre 2005 y 2006)

Además, el Balance Consolidado del Gobierno Central con el Banco Central muestra una deuda bruta con un perfil marcadamente decreciente desde el año 2003. El pasivo bruto consolidado disminuyó desde 36,4% del PIB en el año 2002 a 19,6% en el año 2006. De igual manera, el resultado consolidado neto -incluyendo bonos de reconocimiento- evidenció una importante disminución en los últimos años, pasando de una situación neta deudora de 14,2% del PIB en 2005 a una de 3,4% del PIB en el año 2006 (ver Gráfico III.4).

No obstante la significativa mejoría, la transición hacia una situación patrimonial positiva del Banco Central ocurriría en plazos largos y con ciertos grados de incertidumbre. Por ello, la Ley de Responsabilidad Fiscal consagró un proceso de capitalización del Banco Central, que permitirá consolidar su situación patrimonial.

Gráfico III.4
Deuda Pública Consolidada con Banco Central de Chile (BCCH)
 (Porcentaje del PIB)



Fuente: Dirección de Presupuestos.

5.4 Evaluación de los principales factores de contingencia y riesgo fiscal

Las principales amenazas a la situación fiscal que se avizoraban a comienzos de la presente década han cambiado sustancialmente desde entonces. La situación de déficit y patrimonio del Banco Central se ha fortalecido notoriamente, hecho vinculado a los prepagos y capitalización efectuados por el Fisco. El riesgo financiero y de descalce cambiario ha disminuido drásticamente, tanto por la caída en la deuda neta, como por la baja en los premios por riesgo y por la potencial apertura de un mercado externo en pesos para oferentes chilenos.

En el caso de las pensiones, lo que en un momento podía describirse como pasivos contingentes, con la aprobación del proyecto de Reforma Previsional en actual trámite legislativo se volverán compromisos más claramente cuantificables. A ello obedece la acumulación de activos programada y cuantificada, en el marco de la Ley de Responsabilidad Fiscal, en el Fondo de Reserva de Pensiones y la necesidad de amortizar los bonos de reconocimiento. Lo anterior permitirá financiar saludablemente parte de los compromisos futuros en materia previsional. En este contexto, el aporte de 0,5% del PIB al Fondo de Reserva de Pensiones es clave para asegurar la sostenibilidad de la reforma en el tiempo.

Estos factores de riesgo fiscal y varios otros se ven aminorados considerablemente con la caída verificada en la deuda pública neta, tanto del Gobierno Central como del Sector Público consolidado (incluyendo el Banco Central). Esta disminución ha ocurrido principalmente por la mantención disciplinada y sostenida de la meta de superávit, y también por los ingresos fiscales extraordinarios e inesperados verificados en los años 2005 y 2006, y en lo que va corrido de 2007, generados por el alto precio del cobre.

En resumen, los riesgos fiscales han disminuido apreciablemente desde el año 2001, fecha en que se instauró la metodología de balance estructural y la meta de superávit de 1% del PIB. Sin embargo, al mismo tiempo, hay desarrollos en marcha que tienen y tendrán importantísimas implicancias fiscales -en especial la reforma previsional que deben ser financiados, acotando al mismo tiempo los riesgos para la situación patrimonial del Fisco.

6. Evolución Esperada de la Situación Fiscal

Habiendo establecido la situación de los principales riesgos que han estado presentes en el análisis de la sostenibilidad fiscal en años recientes es clave determinar la trayectoria más probable de evolución de la situación de endeudamiento neto del Fisco en los próximos años. Lo anterior requiere establecer claramente los efectos sobre la acumulación de deuda neta producto de la aplicación de la regla de balance estructural, considerando una trayectoria plausible para las principales variables que afectan el cálculo del balance estructural.

6.1 Marco conceptual

En términos generales, un país emite deuda para financiar el pago de su deuda, los intereses de la misma y su déficit primario. Dada la regla de balance estructural descrita en la sección 2, la deuda que emite el Fisco chileno, *en estado estacionario*, financia el pago de la deuda existente y se reduce con el superávit estructural de 1% del PIB. Ahora bien, el caso general de dinámica de deuda neta, que incluye como caso especial la dinámica de la deuda neta en estado estacionario, puede ser representada por la siguiente relación:

$$B_t + E_t * B_t^* = B_{t-1} + E_t * B_{t-1}^* - (T_t - G_t - i_t B_{t-1} - E_t * i_t B_{t-1}^*) \quad (1)$$

donde:

B_t = stock de deuda en pesos en el período t.

B_t^* = stock de deuda en dólares en el período t.

E_t = tipo de cambio nominal promedio del período t.

T_t = recaudación tributaria del período t.

G_t = gasto público del período t excluyendo pago de intereses.

$T_t - G_t - i_t B_{t-1} - E_t * i_t B_{t-1}^* = BEF_t$ = balance efectivo del período t.

Lo anterior implica que la deuda del período t , corresponde a la deuda en pesos del período anterior más la deuda en dólares, valorada al tipo de cambio en t , más el balance corriente del período. De esta forma, si el Fisco enfrenta un déficit fiscal efectivo, este déficit será financiado con un aumento en el endeudamiento neto (en pesos o en dólares). De forma inversa, la deuda neta se reducirá durante los períodos en que el Fisco tenga un superávit.

Considerando que el balance estructural del período t (BES_t) se puede expresar como:

$$BES_t = BEF_t - \text{Ajustes Cíclicos} \quad (2)$$

La expresión (1), por tanto, puede expresarse de la siguiente forma:

$$B_t + E_t * B_t^* = B_{t-1} + E_t * B_{t-1}^* - BES_t - \text{Ajustes Cíclicos} \quad (3)$$

La expresión refleja que en el corto plazo la evolución de la deuda estará fuertemente ligada al comportamiento cíclico de los ingresos fiscales. De la misma forma, considerando que en el mediano plazo los ajustes cíclicos son cero (por definición), la evolución de la deuda estará determinada por la meta de superávit estructural.

Definiendo las variables como porcentaje del PIB, se obtiene la siguiente relación para la evolución de la deuda en función de la regla de balance estructural y en particular de la meta del 1% del PIB:

$$b_t + b_t^* = \frac{b_{t-1}}{(1 + \pi)(1 + g)} + \frac{b_{t-1}^*(1 + e)}{(1 + \pi)(1 + g)} - 0,01 \quad (4)$$

donde:

$$b_t = B_t / P_t * Y_t$$

$$b_t^* = E_t * B_t^* / P_t * Y_t$$

$$P_t * Y_t = \text{PIB del período } t \text{ a precios del período } t$$

$$\pi = \text{Tasa de crecimiento del deflactor del PIB}$$

$$g = \text{Tasa de crecimiento del PIB real}$$

$$e = \text{Tasa de devaluación}$$

En estado estacionario los ajustes cíclicos son iguales a cero, por lo que la evolución de la deuda neta del Fisco viene dada por la dinámica de crecimiento, la evolución del deflactor del PIB y del tipo de cambio, y la meta de balance estructural.

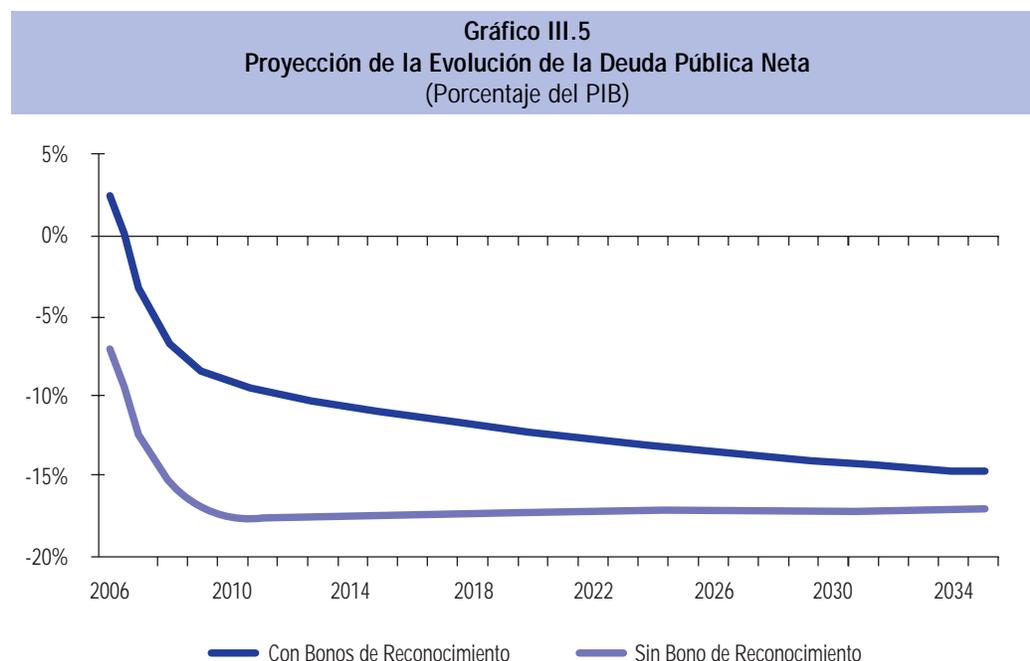
6.2 Evolución de la deuda neta del Gobierno Central

Utilizando la dinámica de evolución de la deuda antes descrita se realizó una estimación base para la trayectoria de la deuda neta del Gobierno Central. Esta estimación consideró una trayectoria para la tasa de crecimiento del PIB efectivo que permite cerrar la actual brecha de producto (definida como PIB potencial sobre PIB efectivo) el año 2009. La trayectoria para el PIB tendencial es consistente con los supuestos entregados en agosto de 2007 por el Comité de Expertos Independientes convocado anualmente por el Ministerio de Hacienda para tales efectos. A partir del año 2009, se asume que la economía crece a su tasa de tendencia.

Con respecto al precio del cobre, se consideró que el precio actual se encuentra por sobre su nivel de mediano plazo, por lo que en los años venideros el precio del metal presenta un patrón decreciente hasta alcanzar su nivel de mediano plazo, es decir, US\$1,37/lb. Una situación similar ocurre con el molibdeno: se asume que el precio se encuentra por sobre su nivel de mediano plazo, por lo que en los próximos años debiera mostrar una tendencia decreciente hasta alcanzar este nivel. Para el tipo de cambio, considerando la caída del precio del cobre, se supone una moderada depreciación en los años venideros. En el mediano plazo, la evolución del tipo de cambio sería concordante con un tipo de cambio real constante en el estado estacionario. Los supuestos de brecha de producto y de precio de largo plazo del cobre generan una dinámica para el superávit efectivo que exhibe una trayectoria decreciente hacia la meta de superávit estructural de 1% del PIB.

A la luz de lo discutido en secciones anteriores respecto a la existencia de los bonos de reconocimiento es importante volver a señalar sus efectos en la dinámica de la evolución de la deuda. En particular, dado que el reconocimiento de éstos afecta significativamente el punto de partida del análisis, es decir, la posición neta deudora del Sector Público actual, es útil hacer una comparación con y sin estos bonos.

La evolución esperada de la deuda neta con y sin bonos de reconocimiento, bajo los supuestos antes señalados, es presentada en la Gráfico III.5. Como se puede observar, sin considerar los bonos de reconocimiento, el punto de partida (año 2006) es una posición acreedora neta de 7% del PIB. Ahora bien, el punto de partida que adecuadamente refleja la posición neta "efectiva" del Fisco es una posición deudora neta de 2,5% del PIB. La diferencia, en torno a US\$14,000 millones corresponde a los bonos de reconocimiento.



Fuente: Actualización de proyecciones publicadas en Estudios de Finanzas Públicas N° 9, Dirección de Presupuestos.

El análisis muestra que la deuda neta, como porcentaje del PIB, disminuye gradualmente hasta alcanzar su nivel de largo plazo, el cual corresponde a una posición acreedora neta producto del ciclo que se está verificando en materia de precio del cobre y de la meta de superávit estructural de 1% del PIB. Dado el escenario cíclico que se verifica desde el año 2006, el sector público terminará el año 2007 con una posición neta acreedora lo que, excluyendo los compromisos asociados al financiamiento de la reforma previsional, permite asegurar que ésta se encuentra fuertemente preparada para enfrentar shocks negativos en el futuro.

Los resultados presentados son respaldados por los obtenidos por Engel, E., M. Marcel y P. Meller (2007) en un informe preparado para el Ministerio de Hacienda sobre la meta del balance estructural²⁵. En dicho informe, los autores efectúan un análisis similar al anterior sobre la evolución de la deuda neta como fracción del PIB, para niveles de crecimiento de 4%, 5% y 6%, concluyendo que con una meta de superávit estructural de 1% del PIB, eventualmente se llegaría a niveles promedio de activos superiores a los 10 puntos del PIB (Cuadros III.3).²⁶

Cuadro III.3
Proyección de Activos Netos (1)
(Promedio Sobre el Ciclo) (-b*)
(Porcentaje del PIB)

Crecimiento Económico	Activos Netos
4,0	15,0
5,0	13,3
6,0	11,9

(1) Los activos netos del Fisco corresponden a menos la deuda pública neta (-b*).

Fuente: Engel, Marcel y Meller (2007).

Adicionalmente, los autores postulan que las fluctuaciones de dichos activos también deben ser consideradas, dado que tanto niveles de deuda o de activos muy altos en periodos de ingresos fiscales bajos o altos, respectivamente, serían indeseables desde un punto de vista social. En concreto, niveles excesivos de deuda al momento de enfrentar shocks adversos pueden derivar en dificultades para el endeudamiento en escenarios de ingresos fiscales bajos, imposibilitando la mantención de niveles de gasto similares a los de tendencia, principal objetivo de la regla de superávit estructural. De manera similar, un nivel excesivo de activos tampoco resulta óptimo al considerar que estos recursos podrían destinarse a actividades más productivas o inversiones con mayor rentabilidad social.

Lo anterior llevó a los autores a analizar las variaciones en los activos que supondrían distintos escenarios fiscales. El ejercicio tomó como punto de partida la posición fiscal, el precio del cobre y la brecha del producto existentes en mayo de 2007. El escenario base supone un crecimiento de tendencia de largo plazo de 5,3%, el escenario adverso supone una caída inicial del producto de 1% seguida de un crecimiento del 1%, 3% y 5%, mientras que el escenario positivo considera un producto que crece sostenidamente en años futuros a 7%.

²⁵ Ver Engel, E. M. Marcel y P. Meller 2007, "Meta de Superávit Estructural: Elementos para su Análisis. Informe preparado para el Ministerio de Hacienda de Chile, disponible en www.dipres.cl.

²⁶ Para esta simulación los autores utilizan una tasa de inflación de 3%.

Respecto del precio del cobre, se parte con un precio promedio de 290 US¢/lb para el 2007. En los tres escenarios se supone una evolución consistente con un precio de largo plazo de 121 US¢/lb, siendo la tasa en que se cierra la brecha la variables de ajuste: 30% para el escenario positivo, 50% para el base y 70% para el negativo.²⁷

El Cuadro III.4 muestra, para todos los escenarios considerados, los valores máximos y mínimos de activos, como fracción del PIB, durante la próxima década (2007-2016). Estos escenarios se efectuaron con una meta de superávit estructural de 1% del PIB. En cada caso se indica el año en que se verifica el máximo o mínimo correspondiente. Se puede apreciar que dada la situación actual, es improbable que durante este período se acumulen niveles significativos de deuda pública.

Cuadro III.4
Simulación de la Evolución de Activos Netos
(Porcentaje del PIB)

Escenarios		Meta de Superávit Estructural de 1% del PIB	
PIB	Cobre	Mínimo	Máximo
Base	Base	3,1 (2007)	10,9 (2016)
Negativo	Base	3,1 (2007)	6,9 (2016)
Positivo	Base	3,1 (2007)	11,3 (2016)
Base	Negativo	3,1 (2007)	8,6 (2016)
Base	Positivo	3,1 (2007)	15,1 (2016)
Negativo	Negativo	1,9 (2012)	4,5 (2008)
Positivo	Positivo	3,1 (2007)	15,3 (2016)

Fuente: Engel, Marcel y Meller (2007).

7. La Política Fiscal Hacia Adelante

Cuando la regla fue instaurada inicialmente, los niveles de endeudamiento del Fisco, en consideración con variables tales como vulnerabilidad externa, contingencias previsionales y la situación patrimonial del Banco Central, hicieron necesario establecer una meta de superávit fiscal estructural de 1% del PIB. De esta forma se dio una clara señal de responsabilidad fiscal, lo que permitió reducir el costo de endeudamiento a sus niveles más bajos en la historia y lograr una significativa caída en las tasas de interés de largo plazo en nuestra economía. Al mismo tiempo esa meta permitió hacer frente a la amortización de deudas tales como los bonos de reconocimiento, lo que ha abierto espacio para otras prioridades de gasto público.

La credibilidad de la política fiscal chilena ha sido clave para asegurar el acceso a los mercados financieros en períodos de turbulencias, evitando ajustes fiscales traumáticos. Ha sido además clave para sostener la competitividad de nuestra economía en períodos de altos precios del cobre y para asegurar la implementación sostenible en el tiempo de la política fiscal.

²⁷ La sensibilización supone que el precio del molibdeno no varía respecto del escenario base.

Esta política fiscal, sumada a la evolución positiva del precio del cobre en años recientes, ha permitido una reducción importante de la deuda pública neta, tal como se estableció en la sección 3 y, al considerar los escenarios presentados en la sección 6, es posible contemplar una acumulación importante de activos netos del Fisco en los próximos años. Ello, en conjunto con la favorable evolución de las condiciones que dieron origen a la meta de superávit de 1% del PIB, permite reevaluar esta meta de forma tal de adecuarla a los desafíos que enfrenta la política fiscal hoy.

En efecto, de continuar una regla de superávit fiscal estructural de 1% del PIB, en el largo plazo los activos financieros netos del Estado estarían en promedio en un nivel entre 11% y 15% del PIB, incluso al considerar escenarios negativos en el ciclo. Estos niveles de activos financieros podrían resultar excesivos para los requisitos de largo plazo de la economía chilena y se debe considerar el costo alternativo de estos fondos al poder ser utilizados en inversiones o proyectos socialmente más rentables.

Por otro lado, la situación patrimonial del Banco Central y los riesgos de vulnerabilidad externa se han reducido y son hoy menos relevantes. Por contraste, la necesidad de ahorrar para futuros gastos previsionales permanece, toda vez que en el contexto del proyecto de ley de reforma previsional en trámite se ha proyectado un nivel de gasto equivalente a la contingencia que dio lugar a la meta. Es así como la acumulación de recursos en el Fondo de Reserva de Pensiones permite asegurar que una vez que se comience a verificar el mayor gasto en pensiones, los recursos ahí acumulados harán frente a estos mayores gastos sin sacrificar el restante gasto de gobierno, evitando ajustes fiscales que puedan afectar significativamente los gastos sociales y la inversión pública.

No obstante lo anterior, cabe destacar que es posible prever contingencias fiscales adicionales en el horizonte. En efecto, obligaciones asociadas al sistema de concesiones de infraestructura, a las garantías del Estado a las empresas públicas para sus operaciones de endeudamiento, a las garantías públicas al sistema de créditos para la educación superior, y a las asociadas a las demandas contra el Estado, representan todas importantes compromisos potenciales del Fisco. Estas son razones adicionales para perseverar en el ahorro fiscal, de modo que una adecuada provisión para los mayores gastos permita asegurar que estas contingencias estén debidamente resguardadas.

En resumen, la reducción de la deuda, la acumulación de activos financieros y la favorable evolución de las condiciones que dieron lugar a la meta de superávit estructural original, fueron considerados para plantear una reducción de la misma. Pero al mismo tiempo, la persistencia de futuros pasivos contingentes fue considerada para mantener aún una meta estructural superavitaria. A la luz de ambos elementos, y en línea con un manejo fiscal responsable, el Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2008 se ha preparado considerando una meta de superávit fiscal estructural igual a 0,5% del PIB.

IV. MÁS RECURSOS PARA UNA EDUCACIÓN EQUITATIVA Y DE CALIDAD

1. Introducción

Existe un robusto consenso social respecto a la necesidad de invertir en capital humano. Este consenso considera a la educación como una herramienta poderosa para impulsar el desarrollo humano sostenible, para aumentar la productividad y la competitividad de los países y para generar mayor igualdad de oportunidades. Así, la inversión en capital humano compatibiliza el crecimiento económico con un desarrollo equitativo.

Consistentemente, aumentar la equidad y la calidad de la educación es un desafío prioritario de este gobierno, desafío que se enfrenta construyendo sobre los logros de la última década. Entre éstos cabe destacar las importantes mejoras de cobertura y de las condiciones en que se da el proceso educativo, tales como mejoras de infraestructura y de disponibilidad de recursos didácticos, la implementación de programas de mejoramiento educativo dirigidos, especialmente, a los niños y niñas más vulnerables, y el aumento de los apoyos a los alumnos, tales como alimentación, textos y becas.

Sin desmedro de lo anterior, lograr un salto significativo en la calidad de la enseñanza requiere transformaciones profundas del sistema educativo actual, ya que hoy existen trabas en la arquitectura del sistema que lo dificultan. En efecto, existe una baja responsabilización de los actores educativos por los resultados, el sistema de financiamiento no reconoce diferencias de origen de los alumnos que inciden en el costo de educarlos, y hay asimetrías de información entre los agentes (como familias y sostenedores) que dificultan la toma de decisiones, entre otros problemas.

Para hacer frente a lo anterior, existen distintos proyectos de ley en trámite para mejorar el marco regulatorio del sector educativo, su mecanismo de financiamiento y sus instancias de rendición de cuentas. En este contexto, el objetivo de este trabajo es aportar a la discusión en relación a los recursos públicos invertidos en educación, centrándose en los niveles que van desde prekindergarten a educación media, y el relevante aumento de recursos que implicarán las reformas en marcha. Para ello se compara la estructura de financiamiento público y de rendición de cuentas actual con la que se espera exista una vez implementadas las reformas, identificando las mejoras esperadas y los desafíos que surgen.

Con este fin, en la sección 2, se presentan brevemente los antecedentes generales del sistema educativo chileno, describiendo en especial el sistema de financiamiento público y rendición de cuentas, con sus principales fortalezas y debilidades. Luego, en la sección 3, se describen las principales reformas en marcha en el sistema educativo, tanto aquellas relativas al marco regulatorio como a los sistemas de financiamiento y de rendición de cuentas. En la sección 4, se presenta un análisis del gasto público en educación desde 1990 hasta la fecha, tanto en su magnitud como en su uso y focalización, incluyendo los efectos esperados que las reformas en marcha tendrían en estos sentidos. Finalmente, en la sección 5, se presentan los principales desafíos que surgen del actual escenario de transformaciones.

2. El Sistema Educativo Chileno

2.1. Antecedentes generales

Actualmente, la educación básica y media es provista en Chile por un sistema mixto público-privado en la producción y financiamiento del servicio. Así, coexisten cuatro tipos de establecimientos: (i) municipales; (ii) particulares subvencionados; (iii) particulares pagados y (iv) corporaciones de administración delegada. Cada tipo de establecimiento cuenta con un sostenedor, privado en el caso de los establecimientos particulares subvencionados y pagados; municipal en el caso de los colegios municipales, y gremios empresariales o corporaciones privadas que administran liceos técnico profesionales en el caso de las corporaciones. Para la administración de los establecimientos municipales los alcaldes delegan sus funciones en el Departamento de Administración de la Educación Municipal (DAEM) o en una corporación de educación de derecho privado ligada al municipio.

Los establecimientos municipales y particulares subvencionados se financian principalmente a través del subsidio que les entrega el Estado (subvención educacional), más aportes de los municipios en el primer caso y aportes de las familias en el segundo; los establecimientos particulares pagados se financian con aportes de las familias que reciben a través del cobro de matrícula; y las corporaciones de administración delegada se financian con recursos públicos entregados a través de convenios.

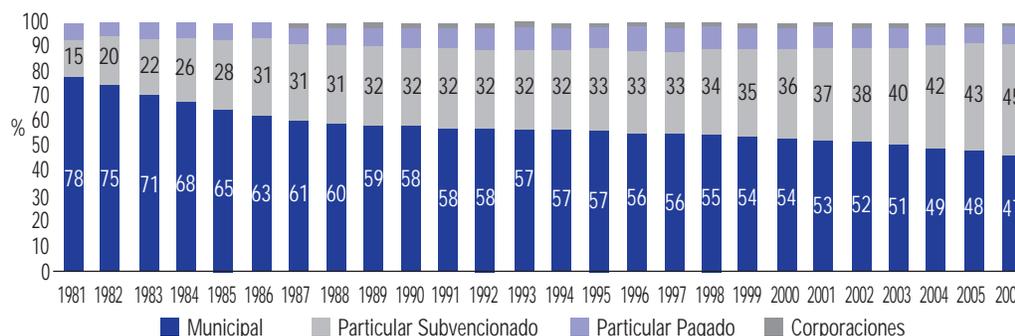
Desde el año 1990 la matrícula del sistema educativo se ha expandido significativamente, llegando a atender cerca de 3,6 millones de niños y jóvenes en el año 2006. Esto se ha traducido en que en la actualidad el sistema educativo presenta un alto nivel de cobertura tanto en sus niveles de enseñanza básica como en enseñanza media. Así por ejemplo, la tasa neta de matrícula, que mide la matrícula de un determinado nivel en relación a la población total de ese grupo etáreo, pasó de 77% en conjunto para educación básica y media en 1990, a 81% en 2005.

Desde comienzos de los años ochenta, cuando se estableció el mecanismo de financiamiento basado en subsidios a la demanda, los establecimientos particulares subvencionados han ido captando cada vez un porcentaje mayor de la matrícula. Así por ejemplo, en 1981 el 15% de los alumnos asistía a establecimientos particulares que recibían algún apoyo del Estado. En 1990 esta proporción llegó a 32% y en 2006 a 45% (Gráfico IV.1)²⁸.

De esta manera, actualmente el sector subvencionado (municipal más particular) concentra cerca del 92% de la matrícula de todo el sistema escolar. Del resto, el 7% asiste al sector particular pagado y menos del 2% a corporaciones de administración delegada.

²⁸ Para mayores antecedentes ver "Indicadores de la Educación 2005", MINEDUC.

Gráfico IV.1
Distribución de Matrícula PK-4° Medio según Dependencia Administrativa del Establecimiento
1981-2006



Fuente: Indicadores de la Educación 2005, Ministerio de Educación y datos del Departamento de Estudios del MINEDUC.

2.2 El sistema de financiamiento y rendición de cuentas

2.2.1. Descripción general del sistema de financiamiento

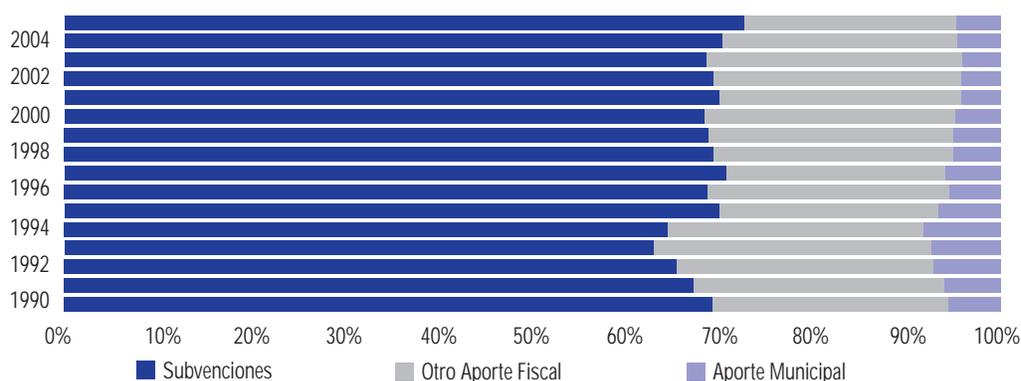
La educación general en Chile, es decir desde parvularia a 4° año de enseñanza media se financia con recursos provenientes del aporte que hace el Estado, a través de sus distintos organismos; y del aporte privado que proviene de las familias y las donaciones de las empresas a establecimientos e instituciones educacionales²⁹.

La educación de la mayor parte de la población (alrededor del 92%) es financiada principalmente, con recursos públicos provenientes del aporte fiscal y, en menor medida, con aportes propios de los municipios. En efecto, en el año 2005 el 95% de los recursos de los establecimientos subvencionados provino del aporte fiscal (distribuido a través del Ministerio de Educación) y un 5% del aporte que hicieron los municipios.

Dentro del aporte fiscal la principal fuente de financiamiento es la Subvención Escolar, la que representó cerca del 71% del gasto público total en educación en 2005 y se ha mantenido como el principal componente en los últimos 15 años (Gráfico IV.2). Le siguen en importancia otros aportes fiscales de los Ministerios de Educación y del Interior, que financian programas de mejoramiento educativo así como inversión en infraestructura.

²⁹ Para mayor detalle ver C. Tokman, y, M. Marcel ¿Cómo se financia la educación en Chile?. Estudios de Finanzas Públicas, Dirección de Presupuestos, Diciembre 2005.

Gráfico IV.2
Composición del Gasto Público en Educación, 1990-2005



Fuente: Elaboración propia en base a ejecución presupuestaria de la Dirección de Presupuestos e Indicadores de la Educación 2005, Ministerio de Educación.

La Subvención Escolar fue establecida durante la década de los ochenta, cuando se pasó de un financiamiento directo a la oferta a un subsidio a la demanda. En concreto, en 1980, conjuntamente con el traspaso de la administración de los establecimientos educacionales desde el Ministerio de Educación a las municipalidades, se promulgó la Ley de Subvenciones (Decreto Ley N° 3.476), cuyo texto actualmente vigente se encuentra en el Decreto con Fuerza de Ley N° 2, de 1990, del Ministerio de Educación.

La subvención escolar opera para toda la educación básica y la educación media. El nivel kinder también es parte del sistema de subvenciones desde 1981, aunque sólo durante el 2007 se elevó a rango constitucional la obligación del Estado de generar las condiciones para el acceso gratuito a este nivel educacional. Además, cada año desde el año 2001, se ha establecido en la Ley de Presupuestos del Sector Público un número de niños a atender en el nivel de pre-kinder a ser financiado vía subvenciones, y se encuentra en trámite el proyecto de ley que crea la subvención universal para este nivel.

La subvención consiste en un pago por alumno que asiste a clases sobre la base de una unidad de cuenta denominada Unidad de Subvención Escolar (USE). El monto de pago por establecimiento se determina mensualmente por el producto entre el valor de la USE y la asistencia media promedio registrada por curso en los 3 meses precedentes al pago.

El valor de la USE varía de acuerdo al grado, nivel y modalidad de enseñanza (prebásica, educación básica, educación media HC y media TP, especial diferencial y adultos), y si el establecimiento se encuentra o no en Jornada Escolar Completa (JEC). Además, la subvención se incrementa según área geográfica y lejanía de centros urbanos. Así, la Subvención por Ruralidad se otorga a las escuelas rurales ubicadas a más de 5 kilómetros del límite urbano, cuya asistencia total sea igual o inferior a 90 alumnos, en cada ciclo de enseñanza (kinder a 4° básico; 5° básico a 4° medio). Asimismo, en 1992 se creó una subvención mínima, denominada "piso rural", destinada a mejorar el financiamiento de las escuelas rurales ubicadas en zonas limítrofes o de aislamiento geográfico, con escasa matrícula. Finalmente, la Ley N°19.532 de 1997, que crea el régimen de Jornada Escolar Completa, estableció una subvención al mantenimiento.

El Cuadro IV.1 muestra los valores actuales de la subvención educacional, vigentes a contar de diciembre del año 2006 y hasta noviembre de 2007. Así, por ejemplo, los niños que asisten a séptimo básico en un establecimiento urbano que cuenta con JEC, reciben \$34.362 mensuales como subvención.

Cuadro IV.1
Valores de Subvención Educacional
(Diciembre de 2006 y hasta noviembre de 2007)

Nivel y Modalidad de Enseñanza	Sin JEC		Con JEC	
	USE	Pesos	USE	Pesos
Educ. Parvularia	1,7540	24.919		
Educ. General Básica (1° a 6°)	1,7654	25.081	2,4095	34.231
Educ. General Básica (7° y 8°)	1,9158	27.218	2,4187	34.362
Educ. General Básica Especial Diferencial	5,8239	82.739	7,3275	104.101
Educ. Media HC (1° a 4°)	2,1990	30.357	2,8761	40.860
Educ. Media TP Agrícola Marítima	3,1653	44.969	3,8983	55.383
Educ. Media TP Industrial	2,4700	35.091	3,0495	43.323
Educ. Media TP Comercial y Técnica	2,2159	31.481	2,8809	40.928
Educ. Básica Adultos	1,3109	18.623		
Educ. Media HC y TP (hasta 25 hrs.)	1,5070	21.410		
Educ. Media HC y TP (más de 26 hrs.)	1,8012	25.589		

Fuente: Coordinación Nacional de Subvenciones, Ministerio de Educación.

El sistema de financiamiento basado en subvenciones tiene un elemento complementario, que opera a partir de 1993: la modalidad de Financiamiento Compartido. Ésta permite a los establecimientos realizar un cobro a las familias, ajustándose la subvención estatal que reciben de manera inversa al aporte que éstas hagan. Para ello se utiliza un mecanismo de descuentos por tramos a la subvención base por alumno recibida por el establecimiento, de modo que el aporte neto de las familias sea siempre positivo.

Esta modalidad de cofinanciamiento privado se concibió inicialmente sólo para los establecimientos del sector particular subvencionado, los que pueden optar de manera voluntaria a adscribirse. Mediante la Ley N° 19.247 se amplió esta posibilidad al sector de enseñanza media diurna municipal, siempre que exista acuerdo mayoritario de los padres y apoderados de los alumnos del establecimiento para que éste se incorpore al sistema. Si un establecimiento ingresa a la modalidad de financiamiento compartido puede cobrar a las familias un máximo de 4 USE mensuales. Cobros menores a 0,5 USE no significan una disminución en la subvención. Los cobros entre 0,5 y 1 USE implican una reducción de la subvención de 10%; entre 1 y 2 USE una disminución de 20%; y entre 2 y 4 USE una disminución de 35% (Cuadro IV.2).

En 1994 se perfeccionó el sistema creando un mecanismo de becas para aquellos establecimientos adscritos al régimen de financiamiento compartido. Estas becas tienen como objetivo beneficiar a aquellos estudiantes de menor nivel socioeconómico mediante la exención parcial o total del financiamiento compartido que deberían pagar. Para ello se conforma un Fondo de Becas con aportes del Estado y del sostenedor. El aporte del Estado es equivalente, total o parcialmente, al descuento a la subvención realizada a los establecimientos que cobran financiamiento compartido. El aporte del sostenedor consiste en un porcentaje aplicado a la recaudación recibida, cuyo monto mínimo se calcula según el cobro mensual promedio (Cuadro IV.2).

Cuadro IV.2
Sistema de Financiamiento Compartido

Tramo de Financiamiento Compartido Mensual (USE)	Descuento a la Subvención Correspondiente al Establecimiento	Aporte del Estado a Fondo de Becas (% respecto del Descuento a la Subvención)	Aporte del Sostenedor a Fondo de Becas (%respecto de la recaudación recibida)
Menos de 0,5	-	-	-
Entre 0,5 y 1	10%	100%	5%
Entre 1 y 2	20%	50%	7%
Entre 2 y 4	35%	20%	10%

Fuente: Ley de Subvenciones.

2.2.2. Descripción general de los mecanismos de rendición de cuentas

La rendición de cuentas en general, y en educación en particular, distingue tres actores claves responsables³⁰: encargado de la formulación de las políticas que toma decisiones sobre cuánta educación proveer, su financiamiento y distribución (Ministerio de Educación en el caso de Chile); proveedores del servicio (sostenedores y establecimientos educacionales, incluyendo a directores, personal docente y no docente); y usuarios (alumnos, padres y apoderados).

Todos estos actores, cada uno en su rol, están involucrados en la responsabilidad de la educación pública. Así, en una conceptualización del proceso, los usuarios del sistema expresan sus preferencias a los encargados de las políticas públicas a través del voto en las urnas; estos últimos formulan políticas que reflejan esa preferencias y dirigen e incentivan a los proveedores de servicios para que las implementen; los proveedores siguen estas políticas y regulaciones de acuerdo al financiamiento disponible; y los usuarios evalúan el servicio para volver a expresar sus preferencias a través del voto.

Esta dinámica es válida para muchos sectores de las políticas públicas, pero en general se observa que la rendición de cuentas tiende a ser más débil en el ámbito de la educación pública. Esto se debe, principalmente, a que existe una larga ruta de responsabilidad relacionada con los bienes y servicios que los gobiernos proveen, en que se observa³¹:

- *Dificultad de los usuarios para hacerse escuchar.* En la educación privada los padres y apoderados acceden de forma relativamente directa al responsable del servicio educativo, lo que les facilita canalizar sus demandas por mejoras en la calidad del mismo. En el caso de la educación subvencionada, las familias tienen poca capacidad de hacerse escuchar, ya que sólo pueden optar a relacionarse con actores intermedios en la cadena de responsabilidad del servicio educativo.
- *Desalineación entre diseño e implementación de políticas.* Existe un largo tramo entre el Ministerio de Educación, responsable del diseño de la política educativa, y los establecimientos que la implementan. Esto se debe, por un lado, a que los objetivos de los sostenedores de los establecimientos no siempre coinciden con los del Ministerio y, por otro, a la existencia de asimetrías de información que dificultan su monitoreo.

³⁰ World Bank 2004, "World Development Report: Making Services Work for Poor People".

³¹ Análisis basado en Donald R. Winkler "Fortalecer la Rendición de Cuentas en la educación pública: el desafío que enfrenta Centroamérica y México", Septiembre 2003. Academy for Educational Development, Global Education Center.

- *Asimetrías de información.* Existen asimetrías de información en los distintos eslabones de la cadena del proceso educativo. Por una parte, como se señaló, entre el Ministerio de Educación y los sostenedores para monitorear su desempeño y, por otra, entre los establecimientos y los padres y familias sobre el uso de los recursos y los resultados educativos de sus escuelas.
- *Poca claridad de roles.* La asignación de responsabilidades entre los distintos actores del sistema educativo no siempre es conocida y explícita. Esto diluye las responsabilidades por los resultados del proceso.
- *Incentivos débiles para el logro de resultados.* En el sector privado, el negocio en un mercado competitivo que no satisface a sus clientes a la larga mejora o deja de existir. En el sector de la educación subvencionada las consecuencias de entregar un servicio deficiente son mucho más débiles.

En este contexto, los mecanismos actualmente disponibles en el sistema escolar chileno para la rendición de cuentas no son todo lo sólidos que se requeriría. Más aún, no se puede afirmar que exista un sistema de rendición de cuentas propiamente tal, sino más bien que existe una serie de exigencias, no necesariamente integradas, de alguna manera relacionadas con rendición de cuentas.

Así, se pueden identificar: i) Las disposiciones legales que dan cuenta de los requisitos de operación de los sostenedores (y que establecen un arreglo acerca de la relación de largo plazo entre los proveedores y el Estado); ii) Los requisitos para impetrar la subvención escolar; iii) Las atribuciones de los Consejos Escolares (que constituyen una instancia de participación de la comunidad); iv) La Cuenta Pública que por ley debe hacer el Alcalde (lo que aplica sólo a la educación subvencionada municipal); y v) La obligación legal del Ministerio de Educación de difundir los resultados de las pruebas de evaluación aplicadas a las escuelas.

i) Requisitos para el reconocimiento oficial

Para que los establecimientos de enseñanza básica y media puedan impetrar el beneficio de la subvención, la actual Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) establece el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- Tener un sostenedor, persona natural o jurídica, que será responsable del funcionamiento del establecimiento educacional. Dicho sostenedor, o su representante legal, deberá a lo menos contar con licencia de educación media.
- Ceñirse a planes y programas de estudio, sean propios del establecimiento o generales elaborados por el Ministerio de Educación.
- Poseer el personal docente idóneo que sea necesario y el personal administrativo y auxiliar suficiente que les permita cumplir con las funciones que les corresponden, atendido el nivel y modalidad de la enseñanza que impartan y la cantidad de alumnos que atiendan.
- Funcionar en un local que cumpla con las normas establecidas.
- Disponer de mobiliario, elementos de enseñanza y material didáctico mínimo adecuado al nivel y modalidad de la educación que pretenda impartir.

Los establecimientos educacionales estarán sujetos a supervisión y fiscalización del Ministerio de Educación a través de sus niveles Provincial, Regional o Nacional, y deberán mantener para este efecto, permanentemente, a lo menos, copia actualizada del documento legal que le otorgó el reconocimiento oficial; informe sanitario; certificado de recepción definitiva; título de dominio, cesión o arriendo; y documentos que acrediten los requisitos de sostenedor, entre otros.

Mediante visitas periódicas de los funcionarios del Ministerio de Educación, se verifica el cumplimiento permanente de los requisitos para mantener el reconocimiento oficial³².

ii) Requisitos para impetrar la subvención escolar³³

Para poder acceder a la subvención, los establecimientos deben cumplir con los siguientes requisitos:

- Tener reconocimiento oficial del Ministerio de Educación.
- Ajustar los cursos a los máximos y mínimos de alumnos que disponga la normativa.
- Tener los cursos o ciclos de educación correspondiente al nivel de enseñanza que proporcionen.
- Contar con un reglamento interno que rija las relaciones entre el establecimiento y los alumnos.
- No incluir cobros ni aportes económicos, directos, indirectos, o de terceros entre las exigencias de ingreso o permanencia (distintos del financiamiento compartido).
- Encontrarse al día en los pagos por concepto de remuneraciones y de cotizaciones provisionales respecto de su personal.
- Otros adicionales, en el caso de los establecimientos educacionales que se incorporen al régimen de jornada escolar completa diurna.

El derecho a pago de la subvención se renueva anualmente. Por ello, al inicio de cada año cada sostenedor debe presentar en el Departamento Provincial de Educación correspondiente al domicilio del establecimiento una solicitud para acceder al pago y declaración de haber finalizado normalmente las actividades el año anterior; una declaración de alumnos matriculados por nivel y curso; y una declaración de idoneidad de los profesores.

El Ministerio de Educación debe resolver en un plazo máximo de 90 días desde la fecha de ingreso de las solicitudes de los establecimientos educacionales de enseñanza básica, media y 2° nivel de transición, el otorgamiento del derecho a percibir la subvención. La falta de pronunciamiento en ese plazo significa que se concede el derecho a percibirla.

Asimismo, los establecimientos debidamente reconocidos deben presentar ante la Secretaría Regional Ministerial de Educación respectiva, el Boletín mensual de subvenciones con información que dé cuenta de la asistencia ocurrida en el mes, el número de días de clases y la asistencia de alumnos internos. La fiscalización a los establecimientos municipales y particulares que ordena la ley es realizada por el Ministerio de Educación principalmente mediante la inspección de subvenciones. Para su desarrollo existe un sistema que funciona en los 3 niveles del Ministerio: Central o Nacional, Regional y Provincial. Este último ejerce funciones operativas, mientras que los niveles superiores ejercen funciones normativas y de control.

³² Para mayor detalle, ver Decreto N°177/1996 que reglamenta los requisitos de adquisición y pérdida del reconocimiento oficial.

³³ Para mayor detalle, ver "Manual de Subvenciones Educacionales", marzo 2007. Documento de Trabajo, Departamento de Estudios y Desarrollo, División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación.

iii) Consejos escolares³⁴

La Ley N°19.979 de Jornada Escolar Completa Diurna aprueba la formación los Consejos Escolares para todos los establecimientos subvencionados del país, los cuales constituyen una instancia en que se reúnen y participan representantes de los distintos actores que componen la comunidad educativa. El Consejo Escolar está compuesto, al menos, por los siguientes integrantes: director, sostenedor o su representante, un docente elegido por sus pares, el presidente del Centro de Alumnos y el presidente del Centro de Padres. El consejo tiene atribuciones de tipo consultivo, informativo, propositivo y resolutivo (cuando el sostenedor así lo determine), como se detalla en el Cuadro IV.3.

Cuadro IV.3
Atribuciones de los Consejos Escolares

Deben ser informados sobre:	Deben ser consultados sobre:
Informes de las visitas inspectivas del Ministerio de Educación.	Programa anual y actividades extracurriculares.
Informe de ingresos efectivamente percibidos y gastos efectuados (cada 4 meses).	Metas del establecimiento y proyectos de mejoramiento.
Presupuesto anual de todos los ingresos y gastos del establecimiento (en los municipales).	Informe anual de la gestión educativa del establecimiento, antes de ser presentado por el director a la comunidad educativa.
Resultados de los concursos de contratación de su personal (en los municipales).	Elaboración y modificaciones al Reglamento Interno y aprobación del mismo si se le hubiese otorgado esta atribución.

Fuente: www.600mineduc.cl

iv) Cuenta pública

La Ley Orgánica de Municipalidades N°18.695 en su artículo 67 establece la obligación por parte del alcalde, de dar cuenta pública al Concejo, a más tardar en el mes de abril de cada año, de su gestión anual y de la marcha general de la municipalidad. La cuenta pública debe efectuarse mediante informe escrito, el cual debe hacer referencia a toda la labor municipal, incluyendo el ámbito educacional. Un extracto de la cuenta pública del alcalde debe ser difundido a la comunidad, sin perjuicio de lo cual la cuenta íntegra debe estar a disposición de los ciudadanos para su consulta.

v) Difusión de resultados

La actual Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), en su artículo 19, establece que le corresponderá al Ministerio de Educación diseñar los instrumentos que permitan el establecimiento de un sistema para la evaluación periódica, tanto en enseñanza básica como media, del cumplimiento de los objetivos fundamentales y de los contenidos mínimos de esos niveles.

Asimismo, la ley establece que el Ministerio de Educación debe elaborar estadísticas de sus resultados, por región y por establecimientos educacionales, los que deben publicarse en alguno de los diarios de circulación nacional o regional y además fijarse en lugares visibles en cada establecimiento evaluado. En caso alguno la publicación puede incluir la individualización de los alumnos.

³⁴ Mayores detalles se pueden consultar en www.600mineduc.cl.

Actualmente, el Ministerio de Educación cuenta con un sistema nacional de evaluación (SIMCE) encargado del diseño, adaptación, administración y corrección de pruebas de logro académico, así como del análisis de datos y comunicación de resultados. El SIMCE está a cargo tanto de las evaluaciones nacionales como de las internacionales. Las mediciones nacionales evalúan el desempeño de todos los alumnos (pruebas censales) en 3 momentos de la trayectoria escolar: 4° básico, 8° básico y 2° medio. Desde el año 2005 se evalúa anualmente a los 4° básicos; y alternadamente 8° básico y 2° medio. Asimismo, la decisión de participar en pruebas internacionales es determinada por el Ministerio de Educación.

El SIMCE evalúa si los alumnos y alumnas han alcanzado los Objetivos Fundamentales y los Contenidos Mínimos Obligatorios (OF-CMO) del currículo nacional (marcos curriculares de la educación básica y media, decretos 232 y 220, respectivamente). Para cada curso las áreas evaluadas del currículo son:

- 4° básico: Lenguaje y Comunicación, Educación Matemática, Comprensión del Medio Natural, Social y Cultural.
- 8° básico: Lenguaje y Comunicación, Educación Matemática, Estudio y Comprensión de la Naturaleza, Estudio y Comprensión de la Sociedad.
- 2° medio: Lengua Castellana y Comunicación, Matemática.

Las pruebas se toman al final del año escolar (noviembre). Previo a la evaluación, SIMCE publica información sobre los contenidos y habilidades evaluados por las pruebas junto con ejemplos de preguntas. Los resultados de todos los establecimientos escolares son públicos, sin importar si éstos son municipales, particulares subvencionados o particulares pagados.

Cada año, los resultados del SIMCE son publicados al inicio del año escolar (usualmente en abril o mayo) a través de los siguientes medios:

- Informe de resultados para profesores y directivos.
- Informe de resultados para padres y apoderados.
- Informe nacional de resultados.
- Inserto de prensa en un diario de circulación nacional.
- Página Web del SIMCE.

2.2.3. Principales fortalezas y debilidades

El mecanismo con que se transfieren los recursos públicos y las obligaciones de rendición de cuentas definen, en gran parte, los incentivos con los cuales los actores toman sus decisiones en el sistema escolar chileno. En este sentido, el sistema actual de financiamiento fue creado expresamente para estimular la competencia y, a través de ella, mejorar la cobertura y la calidad del sistema educativo. Conceptualmente este sistema tiene importantes fortalezas, pero en la práctica ha demostrado tener problemas de diseño y de operación, partiendo por los débiles y poco integrados mecanismos de rendición de cuentas antes señalados. Así, se identifican las siguientes fortalezas y debilidades del sistema actual de financiamiento y rendición de cuentas³⁵:

³⁵ Para mayores detalles ver: "Educación y Competitividad en Chile" C. Bellei y P. González .Documento de Trabajo FLACSO (2003); "El sistema de vouchers en la educación: una revisión de la teoría y la evidencia empírica para Chile", C. Aedo, C. Sapelli, Estudios Públicos, 82 (otoño 2001); y "Fortalezas y Debilidades del Esquema de Financiamiento de la Educación en Chile: Análisis y Propuestas para Mejorarlo" F. Gallego y C. Sapelli, Instituto de Economía, PUC, 2007.

Fortalezas

- *Mayores posibilidades de elección.* La expansión de los establecimientos particulares subvencionados permite aumentar las posibilidades de la oferta educativa existente, ya que se incentiva una diferenciación de escuelas de acuerdo a la preferencia de las familias.
- *Expansión de la cobertura educacional.* El mecanismo actual de financiamiento ha incentivado un aumento significativo en el número de establecimientos escolares y la captación de alumnos, impactando fuertemente la tasa de matrícula en el sistema y, por ende, en la tasas de cobertura educacional. Esto es especialmente destacable si se considera que los alumnos que estaban fuera del sistema eran precisamente aquellos más vulnerables.
- *Potencial mejoramiento de la calidad.* Dada la facultad de elección de las familias, los colegios tienen incentivos a competir ofreciendo atributos atractivos, uno de los cuales debiese ser la calidad educativa.
- *Incentivo para un mayor involucramiento por parte de las familias.* Con el objeto de seleccionar adecuadamente el establecimiento educacional para sus hijos, los padres tienen incentivos a conocer y estar informados sobre aspectos relevantes del proceso escolar, así como de los resultados educativos del establecimiento.
- *Distribución objetiva de recursos.* La subvención por alumno distribuye recursos entre los establecimientos en función de un parámetro objetivo y transparente.

Debilidades

- *No hay vínculo directo entre la recepción de recursos públicos y la calidad educativa.* El sistema de subvenciones está diseñado para pagar por un servicio entregado (cobertura/asistencia), sin considerar que dicho servicio puede variar significativamente en términos de calidad y resultados. En la práctica, si bien el sistema ha sido efectivo en lograr aumentos de cobertura importantes, éste no ha mostrado la misma eficacia en términos de resultados educativos. En esta misma línea, el sistema no cuenta con información que identifique el costo de proveer distintas calidades del servicio.
- *El subsidio que se entrega por alumnos es parejo e igual para todos.* El sistema de subvenciones paga subsidios diferenciados según nivel y modalidad de enseñanza, corregido por condiciones de ruralidad o lejanía. Sin embargo, éste no distingue según el nivel socioeconómico de los alumnos que atiende, lo que perjudica a los estudiantes más pobres, ya que existe evidencia robusta respecto que estos alumnos son más costosos de educar³⁶. Más aún, el sistema de financiamiento compartido exacerba esta situación.
- *Los requisitos para constituirse en sostenedor y abrir nuevos colegios están poco vinculados a la calidad del servicio.* Los requisitos establecidos en la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) no están relacionados con la calidad del servicio educativo que se entrega, sino que son más bien formales.
- *No existe un sistema integral de rendición de cuentas.* Si bien existen algunas instancias de rendición de cuentas, no existe un sistema propiamente tal, que vincule la entrega de recursos con resultados. Tampoco existe la obligación para los sostenedores de informar sobre el uso de los recursos públicos recibidos. Esto atenta contra la responsabilización por los resultados educativos y de gestión, ya que no existen consecuencias directas asociadas.

³⁶ Para mayor detalle ver: "Desafíos del sistema educativo: la subvención preferencial" C. Sapelli, Instituto de Economía, PUC. Junio 2006.

- *Existen asimetrías de información.* La información disponible en el sistema difiere entre los que ofrecen el servicio y entre quienes lo demandan. Esto facilita la entrada y permanencia de sostenedores que ofrecen una calidad educativa deficiente, ya que las familias en muchos casos son incapaces de identificar la verdadera calidad educativa de cada sostenedor, decidiendo en cambio, en base a variables más fácilmente observables, como cercanía al hogar y dependencia religiosa, entre otras. Esta situación atenta contra la competencia, uno de los principios fundamentales del sistema.

3. Principales Transformaciones en Marcha

3.1 Antecedentes

Las reformas de los años ochenta estuvieron centradas en la organización del sistema educativo, promoviendo su descentralización, la participación de privados y la competencia. Desde la década de los noventa las políticas educativas se han orientado principalmente al mejoramiento de la equidad y la calidad de la educación, lo que se ha traducido en un importante aumento de los recursos públicos destinados al sector. Éstos se han invertido en programas de apoyo focalizados en las escuelas más pobres (tales como el P-900, MECE básica, rural y media, Proyecto Montegrande, y Liceo para Todos, entre otros); el desarrollo de diversas políticas tendientes al fortalecimiento de la profesión docente (incentivos monetarios vinculados al desempeño docente (SNED); programas de formación inicial, pasantías y formación continua; e incentivos individuales como la asignación de excelencia pedagógica y la red maestro de maestros); y el fortalecimiento del sistema de subvenciones (aumento del valor de la subvención por alumno, perfeccionamientos según tipo de establecimiento y nivel de enseñanza; e implementación del sistema de financiamiento compartido y el Fondo de Becas).

Como consecuencia de lo ocurrido en los últimos años, ha habido una importante expansión de oportunidades educativas para los niños, niñas y jóvenes. Así por ejemplo, en materia de educación preescolar, hoy es cubierto uno de cada tres niños de entre 0 y 5 años, mientras que en 1990 lo era sólo uno de cada cinco. En educación media, en 1990 estaban cubiertos sólo cinco de cada diez niños en edad de asistir a este nivel, mientras que en la actualidad lo están cerca de 7 de cada diez. Y en educación superior, la matrícula ha aumentado en más de 2,6 veces desde 1990 para llegar a 650 mil jóvenes en 2006, lo que significa que cerca del 38% de los jóvenes de entre 18 y 24 años cursan estudios en una institución de educación superior. Más aún, hoy siete de cada diez jóvenes son la primera generación de su familia en llegar a la educación superior.

Lo anterior se ha traducido en que en diez años (período intercensal 1992-2002) los jóvenes de 20 a 29 aumentaron en un año su escolaridad promedio, pasando de 10,4 a 11,4 años. En el mismo período, el sistema escolar aumentó en 660 mil los alumnos atendidos.

A estos importantes resultados de cobertura, se deben agregar otros referidos a mejoras de las condiciones en que operan los establecimientos educativos. Por ejemplo, se ha reducido la brecha digital, pues hoy el 94% de la matrícula cuenta con laboratorios informáticos en sus establecimientos, lo que es muy relevante si se considera que el 80% de los alumnos de familias más pobres accede a internet sólo en sus colegios; se ha aumentado la entrega gratuita de textos escolares a todos los estudiantes de la educación subvencionada (hoy se entregan cerca de 14 millones de textos anuales, lo que significa cubrir el 100% de la matrícula del sistema subvencionado, en comparación con el 85% que se cubría en el año 90³⁷); y se ha desarrollado un programa de alimentación escolar que en 2007 entrega más de 2,2 millones de raciones diarias (lo que equivale a un 50% más de lo que se entregaba en 2004). Asimismo, para inversión en infraestructura, en 2007 se destinarán alrededor de \$213 mil millones³⁸, cinco veces más de lo que se destinaba en 1995.

Distintos diagnósticos coinciden en que todo lo anterior es destacable y necesario, pero no suficiente para la entrega de una educación equitativa y de calidad³⁹. Ese es el desafío que persiste. La sólida base construida en años recientes permite que el sistema esté en condiciones de comenzar una nueva etapa de transformaciones que le haga frente. Esta nueva generación de reformas implicará mayor inversión en educación, pero creando las condiciones para una mayor efectividad de la misma, a través de mayor rendición de cuentas, más fiscalización y mejores incentivos. Así, se pretende avanzar hacia un sistema educativo de aseguramiento de la calidad para todos, sostenido en tres pilares: i) una institucionalidad que incentive las mejores prácticas educativas y el uso eficiente de los recursos; ii) un régimen de financiamiento que priorice a los alumnos más vulnerables; y iii) un mecanismo de rendición de cuentas transparente e integrado, orientado hacia resultados.

Estos pilares, a su vez, se guían por cinco principios orientadores⁴⁰:

- *Calidad*. Velar por que los recursos invertidos en el sistema educativo se transformen efectivamente en una educación de calidad para todos los alumnos.
- *Equidad*. Invertir más recursos en los alumnos más vulnerables, de tal forma de compensar desventajas sociales y territoriales de origen.
- *Transparencia*. Establecer condiciones de rendición de cuentas respecto de la recepción y uso de los recursos públicos invertidos en educación.
- *Eficiencia*. Generar los incentivos necesarios para resguardar el uso eficiente de los recursos públicos invertidos en educación, orientándolos hacia resultados.
- *Diversidad*. Resguardar la educación entregada por sostenedores privados subvencionados y la entregada por sostenedores municipales.

³⁷ Más detalles en www.textos Escolares.cl.

³⁸ Incluye Aporte Suplementario, FNDR, Subvención de Mantenimiento.

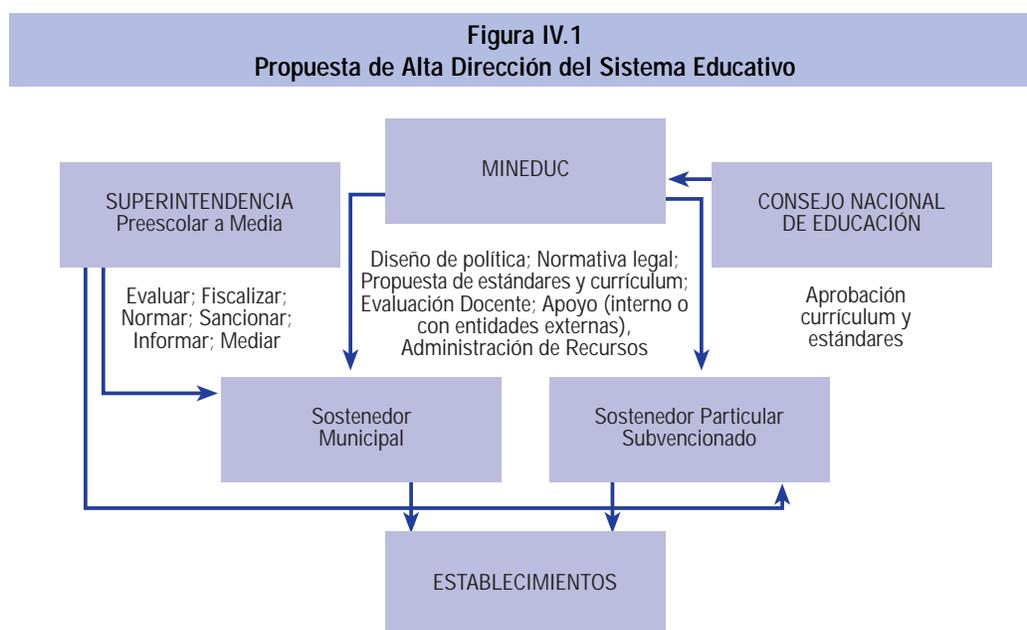
³⁹ Al respecto ver "Revisión de políticas nacionales de educación: Chile" OCDE, 2004.

⁴⁰ Basado en "El Sistema de Financiamiento de la Educación en Chile: Calidad y Equidad". Documento de Trabajo Departamento de Estudios y Desarrollo, División de Planificación y Presupuesto y Subsecretaría de Educación, Ministerio de Educación de Chile, 2007.

3.2 Reformas en materia de institucionalidad

Las reformas en materia de institucionalidad construyen una nueva arquitectura del sistema (Figura IV.1), estableciendo tres órganos en la alta dirección del sector educativo: la Superintendencia de Educación, el Ministerio de Educación y el Consejo Nacional de Educación, cada uno con roles específicos funcionales al sistema. Así, el Ministerio es el responsable de diseñar la política educacional, proponer los estándares de desempeño y el currículum, y brindar apoyo pedagógico a las escuelas; el Consejo es responsable de aprobar los estándares y el currículum; y la Superintendencia es responsable de fiscalizar el grado de cumplimiento de dichos estándares, así como de los requisitos de operación de los establecimientos, dictaminando sanciones si lo amerita.

Esta arquitectura implicará no sólo la creación de la Superintendencia, sino también el rediseño del Consejo y, necesariamente, la modernización, readecuación y fortalecimiento del Ministerio.



Fuente: Elaboración propia en base a proyecto de ley que crea la Superintendencia de Educación y a proyecto de Ley General de Educación.

3.2.1. Superintendencia de Educación

Con fecha 4 de junio de 2007 se ingresó al Congreso Nacional el proyecto de ley que crea la Superintendencia de Educación (Mensaje N° 216-355). Este proyecto define el objeto, funciones y atribuciones de esta nueva institución.

En particular, la Superintendencia tendrá por objeto la evaluación y fiscalización de los sostenedores y los establecimientos educacionales reconocidos oficialmente por el Estado en los niveles parvulario, básico y medio, a fin de que cumplan con los estándares establecidos para el sistema educativo. Además, proporcionará información en el ámbito de su competencia, a los miembros de la comunidad educativa y otros usuarios e interesados, y atenderá los reclamos y denuncias de éstos, estableciendo las sanciones que en cada caso corresponda. Para el cumplimiento de su objetivo, la Superintendencia tendrá atribuciones evaluadoras, fiscalizadoras, normativas, sancionadoras, informativas, de atención de usuarios y de mediación, según se detalla a continuación:

- *Atribuciones evaluadoras.* Le corresponderá diseñar y aplicar instrumentos de evaluación del desempeño educativo de los sostenedores y sus establecimientos; diseñar y aplicar un sistema de medición de la calidad de los aprendizajes de acuerdo a los estándares y marco curricular elaborado por el Ministerio y aprobado por el Consejo, informando públicamente sobre sus resultados; validar procedimientos de la evaluación docente que realicen los establecimientos particulares subvencionados y acreditar selectivamente los procedimientos de la evaluación docente del sector municipal. Asimismo, fiscalizar y evaluar el grado de cumplimiento de los estándares establecidos para el sistema educativo.
- *Atribuciones fiscalizadoras.* Le corresponderá fiscalizar el uso de los recursos públicos traspasados a los sostenedores educacionales y exigir rendición de cuentas de los mismos; fiscalizar el cumplimiento de los requisitos exigidos para mantener el reconocimiento oficial del Estado como establecimiento educacional y remitir los antecedentes al Ministerio para la revocación del reconocimiento oficial, cuando corresponda. Podrá, además, requerir al Ministerio que disponga el nombramiento de un administrador provisional de la gestión de los establecimientos educacionales subvencionados o que reciban aportes del Estado que obtengan resultados educativos reiteradamente deficientes de sus alumnos.
- *Atribuciones normativas.* Le corresponderá aplicar e interpretar administrativamente las disposiciones legales, reglamentarias y las demás normas que rigen la prestación del servicio educativo, cuyo cumplimiento le corresponde vigilar, e impartir instrucciones de carácter general al sector sujeto a su fiscalización.
- *Atribuciones sancionadoras.* Podrá aplicar, previo procedimiento, determinadas sanciones según sea la gravedad y naturaleza de las infracciones, y que podrán ir desde la amonestación hasta la inhabilitación temporal o perpetua de la calidad de sostenedor o para ejercer cualquier actividad relacionada con la administración de los establecimientos educacionales, y remitir antecedentes al Ministerio de Educación para la revocación del reconocimiento oficial del establecimiento.
- *Atribuciones informativas.* Le corresponderá elaborar índices, estadísticas y estudios relativos al sistema educativo y efectuar publicaciones en el ámbito de su competencia. Además, estará facultada para poner a disposición del público la información que recopile con motivo del ejercicio de sus funciones respecto de establecimientos educacionales, sostenedores, docentes y estudiantes, y crear y administrar los registros que sean necesarios para ejercer sus funciones.
- *Atribuciones de atención de usuarios y de mediación.* Le corresponderá resolver consultas, investigar denuncias y resolver reclamos que los distintos miembros de la comunidad escolar presenten, pudiendo desarrollar instancias de mediación.

3.2.2. Ley General de Educación

El actual marco regulatorio e institucional de la educación fue concebido cuando la principal preocupación y objetivo era el de la extensión de la cobertura educacional, por lo que no preveía las exigencias de la nueva fase. En efecto, hasta la fecha el foco ha estado puesto en la extensión de la garantía de acceso, a través de reformas constitucionales y legales que han establecido la obligatoriedad y la gratuidad de la educación, en educación básica, media y segundo nivel de transición de educación parvularia.

En este contexto, con fecha 11 de abril de 2007 se ingresó al Congreso Nacional el proyecto de Ley General de la Educación (Mensaje N° 55-355) que deroga la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), dictada en 1990, y sustituye sus disposiciones en materia de educación regular. Este proyecto establece un marco general y ordenador de la educación, especialmente en lo que se refiere a la enseñanza parvularia, básica y media, para contribuir al mejoramiento de la calidad del servicio que prestan los establecimientos reconocidos oficialmente. Contiene el marco general de los principios, fines, deberes del Estado, derechos y obligaciones de los actores del proceso educativo y las disposiciones generales sobre los tipos, niveles y modalidades del sistema educativo, así como las normas que fijan el ordenamiento de un currículo nacional. Así, entre sus principales elementos se destacan:

- *Requisitos de operación de los sostenedores.* El proyecto propone un aumento a las exigencias para ser sostenedor, entre las cuales destaca la exigencia de personalidad jurídica, no tener fines de lucro y limitarse a un giro u objeto social exclusivamente educacional; el cumplimiento de los estándares nacionales de desempeño y resultados educativos; el cumplimiento de exigencias de solvencia; y la obligación de rendición de cuentas.
- *Selección de alumnos.* El proyecto prohíbe la selección de alumnos entre 1° y 8° básico, así como la expulsión (o no renovación de matrícula) de alumnos de educación básica y media de cualquier establecimiento (subvencionado o particular pagado) por repitencia o bajo rendimiento escolar.
- *Nuevos deberes del Estado.* El proyecto incorpora dentro de los deberes del Estado el promover la educación parvularia, velar por la calidad de la educación, mantener y proveer información sobre la calidad y equidad del sistema y las instituciones educativas, y velar por la igualdad de oportunidades y la inclusión educativa.
- *Participación Escolar.* El proyecto promueve la participación escolar, a través de la formación de Centros de Alumnos, Centros de Padres y Apoderados y Consejos de Profesores.
- *Objetivos Terminales.* El proyecto crea norma sobre los objetivos terminales de aprendizaje para la educación parvularia. Además se reformulan los objetivos terminales de aprendizaje de la educación básica y media y se establecen objetivos de aprendizaje más completos, que abordan las dimensiones personales, sociales y cognitivas del aprendizaje, así como la formación valórica.
- *Registros de Información.* El proyecto crea un Registro Público, tanto de Sostenedores como de Establecimientos Educativos con Reconocimiento Oficial del Estado, el que deberá incluir constancia de personalidad jurídica, historial de infracciones, aportes estatales que se perciban, sanciones aplicadas y resultados de evaluaciones de desempeño.

3.2.3. Consejo Nacional de Educación

El proyecto de Ley General de Educación incorpora la figura del Consejo Nacional de Educación. Dicho Consejo reemplazaría al actual Consejo Superior de Educación, siendo el primero de más amplia representatividad y con nuevas funciones. En particular, se mantiene el carácter de organismo público autónomo, con patrimonio propio, y se extiende su competencia a todos los niveles del sistema educativo, esto es, a la educación parvularia, básica, media y superior.

En materia de educación regular parvularia, básica y media y en las modalidades de educación de adultos y especial o diferencial, le corresponderá⁴¹:

⁴¹ También le corresponderá una serie de funciones en materia de educación superior que no se detallan en el presente documento.

- Informar favorablemente, o con observaciones, el marco curricular para cada uno de los niveles de la enseñanza regular.
- Aprobar los planes y programas para la enseñanza básica y media y de educación de adultos elaborados por el Ministerio de Educación.
- Servir de única instancia en los procesos de reclamación de las decisiones del Ministerio de Educación respecto de objetar los planes y programas que se le presenten para su aprobación.
- Informar favorablemente, o con observaciones, el plan de evaluación de los objetivos fundamentales de aprendizaje determinados en los marcos curriculares de educación básica y media.
- Informar favorablemente, o con observaciones, los estándares de calidad propuestos por el Ministerio de Educación.
- Asesorar al Ministro de Educación en las materias que éste le consulte.

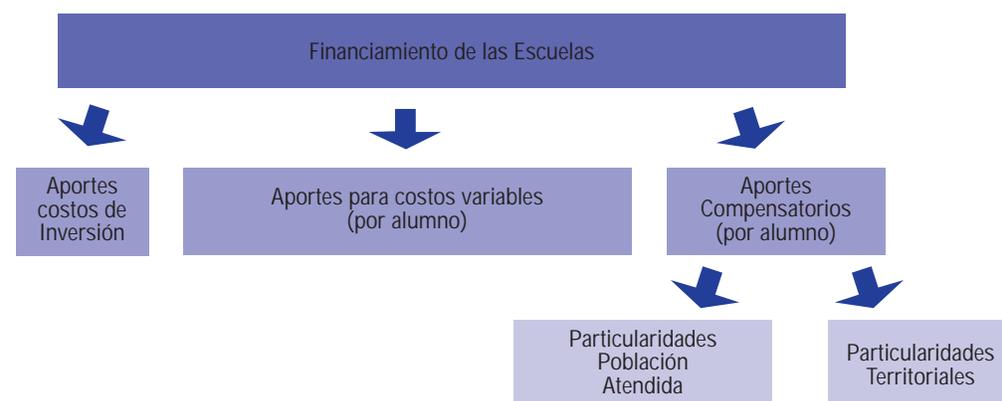
En relación a su composición, el proyecto aumenta sus miembros a 13 y establece una mayor representatividad de la comunidad educativa, cultural y científica - tecnológica. Así, los integrantes, con excepción del representante estudiantil, deberán ser académicos, docentes o profesionales destacados que cuenten con una amplia trayectoria en docencia y gestión educacional y con especialización en educación, ciencia, tecnología, gestión y administración o en humanidades y ciencias sociales.

3.3 Reformas en materia de financiamiento

A partir de 1990 se introdujeron importantes cambios en la subvención por alumno. Así se crearon nuevas asignaciones asociadas a la condición de los establecimientos (rural/urbano; básica/media; científico-humanista/técnico-profesional y educación especial); y se introdujo la modalidad de financiamiento compartido y el Fondo de Becas. Además, el valor real de la subvención por alumno se triplicó en los últimos 15 años.

Hoy se proponen perfeccionamientos sustanciales al sistema, los que están basados en un modelo que considera que se deben transferir recursos para el financiamiento de las escuelas en función de sus costos de inversión, en función de sus costos variables por alumno, y en función de los aportes compensatorios que sean necesarios para atender a alumnos vulnerables o de territorios aislados (Figura IV.2). Este nuevo esquema enfatiza la diversidad del sistema educativo y reconoce que es más costoso educar a la población vulnerable que tiene desventajas de origen.

Figura IV. 2
Modelo Propuesto de Financiamiento de las Escuelas



Fuente: Elaboración propia, basado en “El Sistema de Financiamiento de la Educación en Chile: Calidad y Equidad”. Documento de Trabajo Departamento de Estudios y Desarrollo, División de Planificación y Presupuesto y Subsecretaría de Educación, Ministerio de Educación de Chile, 2007.

Para avanzar hacia este modelo, actualmente se está tramitando el Proyecto de Ley que establece una Subvención Escolar Preferencial para niños y niñas socioeconómicamente vulnerables (Mensaje N° 362 - 353).

Asimismo, se espera que durante octubre entre al Congreso Nacional el Proyecto de Ley que entrega un aumento extraordinario a la subvención general, rural y adultos.

3.3.1. Aumento extraordinario de subvención general, rural y educación de adultos

Como punto de partida para implementar el modelo de financiamiento propuesto, se ha considerado necesario realizar un aumento extraordinario de la subvención general en un 15% real. Esto eleva significativamente el pago variable por alumno, lo que es consistente con las nuevas exigencias en materia de calidad educativa que se exigirá al sistema. Se estima que el aumento de la subvención general implique un costo anual de más de US\$450 millones, beneficiando a todas las niñas y niños, de educación rural y urbana, desde prekindergarten a cuarto medio, del sistema subvencionado.

Asimismo, se aumentará en un 10% real la subvención rural, por encima del reajuste general. Ello beneficiará a los alumnos de los cerca de 4.500 establecimientos rurales, muchos de los cuales prestan servicios educativos en rincones apartados y atienden preferentemente a niños y niñas vulnerables. Se refuerza así el reconocer que estos establecimientos, por las condiciones en que operan, requieren de mayores recursos financieros para entregar un servicio de calidad.

Adicionalmente, se aumentará la subvención para educación de adultos, en sus distintos niveles y modalidades de estudio. Esto es particularmente relevante ya que, a pesar de los grandes y reconocidos avances en cobertura educacional, todavía existe un grupo importante de la población que no ha completado sus estudios básicos y/o secundarios. En efecto, existen cerca de 3 millones de personas de entre 15 y 40 años de edad en esta situación. Para atender a este segmento particularmente vulnerable de la población, durante 2005 se acordó un nuevo currículum para la nivelación de estudios que, entre otros aspectos, implica un mayor número de horas de clase y modificaciones importantes en la educación técnico-profesional. El aumento de la subvención para educación de adultos aquí planteado permitirá poner en práctica el nuevo currículum.

3.3.2. Subvención escolar preferencial

El año 2005 se ingresó al Congreso Nacional el proyecto de ley que establece una subvención escolar preferencial (SEP) (Mensaje N° 362-353), que tiene como objeto mejorar la equidad y la calidad del sistema educativo. Lo primero, a través de la entrega de una subvención adicional por alumno vulnerable y una subvención por concentración de alumnos vulnerables por alumno, y lo segundo, mediante la suscripción de convenios de excelencia educativa entre el Ministerio de Educación y los sostenedores, el establecimiento de exigencias de rendición de cuentas para estos últimos y la instauración de incentivos para los mismos asociados a desempeño.

La SEP se entregará a los alumnos prioritarios que estén cursando 1er ó 2do nivel de transición de la educación parvularia o educación general básica de todo establecimiento escolar que voluntariamente ingrese al sistema (previa suscripción de convenio con el Ministerio de Educación). Para efectos de la SEP, conceptualmente se considerará como alumnos prioritarios a aquellos cuyos hogares estén en una situación socioeconómica que les dificulte enfrentar con éxito el proceso educativo.

La SEP, al igual que la subvención general, tendrá un valor expresado en Unidades de Subvención Escolar (USE). Su máximo mensual será de 1,4 USE para 1er nivel de transición hasta 4° básico, lo que equivale a cerca de \$20 mil y representa un 61% de la subvención general (Cuadro IV.4). Este valor decrece para niveles superiores, llegando a 0,93 USE en 5° y 6° básico; y a 0,47 USE para 7° y 8° básico. El valor decreciente de la SEP se debe a que para compensar las desigualdades de origen de los niños es prioritario hacerlo desde que son pequeños, ya que es en ese lapso cuando el capital cultural de la familia tiene mayor impacto sobre el desempeño educativo del niño. En el entendido que estas desigualdades de origen efectivamente se reducirán con la SEP que se entregará en los niveles entre pre-kinder y 4° básico, el valor requerido de ésta para los cursos superiores debiese ser menor (ya que las desigualdades que persistan debiesen ser menores).

Cuadro IV.4
Valores de la Subvención Educacional Preferencial (SEP)

Nivel de Enseñanza	SEP Mensual por Alumno		Subvención General Mensual por Alumno con JEC**		SEP/Subvención General
	USE	Pesos*	USE	Pesos*	
1er nivel de transición hasta 4º básico	1,4	19.890	2,29689	32.632	61%
5º y 6º básico	0,93	13.212	2,29689	32.632	40%
7º y 8º básico	0,47	6.677	2,29689	32.632	20%

Fuente: Proyecto de Ley que crea Subvención Educacional Preferencial (Mensaje N° 362-353).

* Calculado en base al valor de la USE vigente a contar de diciembre 2006.

** Para efectos de este cuadro resumen, se considera el valor para 4º básico como referencia para todo el tramo de 1er nivel de transición a 4º básico.

Como parte del régimen de la SEP, los establecimientos educacionales adscritos al sistema serán clasificados por el Ministerio de Educación, al menos cada cuatro años y de acuerdo a sus resultados educativos, según las siguientes categorías:

- *Autónomo*: establecimiento que ha mostrado sistemáticamente buenos resultados educativos de acuerdo a los estándares nacionales.
- *Emergente*: establecimiento que no ha mostrado sistemáticamente buenos resultados educativos, pero tampoco deficientes.
- *En Recuperación*: establecimiento que ha obtenido reiteradamente resultados educativos deficientes.

La clasificación del establecimiento incidirá en el grado de autonomía con que podrá utilizar los recursos provenientes de la SEP. Es decir, si bien la clasificación del establecimiento no altera los valores de la SEP señalados en el Cuadro IV.4, sí determina ciertas condiciones en su uso. Así, un establecimiento autónomo enfrenta menos condiciones, debiendo comprometerse a ejecutar los compromisos incluidos en el Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa que haya suscrito con el Ministerio de Educación, el cual incluye el compromiso de destinar los recursos por subvención preferencial y subvención por concentración de alumnos prioritarios a un Plan de Mejoramiento Educativo que debe presentar al Ministerio de Educación.

En el caso de los establecimientos emergentes, la totalidad de los recursos que reciban por concepto de SEP debe destinarse a la ejecución de un Plan de Mejoramiento, sujeto a la aprobación del Ministerio de Educación y con restricciones respecto de su contenido. En concreto, este plan debe incluir una evaluación respecto de los recursos humanos, técnicos y materiales con que cuenta el establecimiento, así como una propuesta de metas y planes para alcanzar mejores resultados educativos en el plazo de ejecución del mismo. Además, con cargo a los recursos de la SEP, los establecimientos emergentes deberán coordinar y articular acciones con las instituciones y redes de servicios sociales competentes para detectar, derivar y tratar problemas psicológicos, sociales y necesidades educativas especiales de los alumnos prioritarios, y establecer actividades docentes complementarias a los procesos de enseñanza y aprendizaje de los alumnos prioritarios para mejorar su rendimiento escolar.

En el caso de los establecimientos en recuperación, la totalidad de los recursos que reciban por concepto de SEP deberán destinarlos a:

- Desarrollar un Plan de Mejoramiento Educativo que será establecido por un equipo tripartito conformado por un representante del Ministerio de Educación, el sostenedor y una entidad externa con capacidad técnica registrada por el Ministerio de Educación.
- Aplicar las medidas de reestructuración contenidas en el plan, las que pueden incluir la reestructuración del equipo de docentes y directivos técnico-pedagógicos y de aula.
- Alcanzar los estándares nacionales correspondientes a la categoría de establecimiento emergente en un plazo máximo de cuatro años.

El sistema SEP considera, además, una Subvención por Concentración de Alumnos Vulnerables, dirigida a quienes asistan a establecimientos que se acojan al sistema, en los niveles incorporados a la subvención preferencial, y cuya matrícula contenga un porcentaje significativo de alumnos vulnerables. Esta subvención se justifica por el llamado "efecto pares" que muestra que los resultados educativos de un alumno no sólo dependen de sus circunstancias individuales, sino que también de su entorno⁴². Así, se reconoce que no sólo es más costoso educar a un alumno que enfrenta desigualdades de origen, sino que es más costoso aún hacerlo en un contexto de alumnos con estas características.

En consideración de este efecto, la Subvención por Concentración de Alumnos Vulnerables considera valores crecientes a medida que aumenta la proporción de alumnos en esta condición, como se detalla en la Cuadro IV.5 a continuación.

Cuadro IV.5
Valores de la Subvención por Concentración de Alumnos Vulnerables, según Tramos de Vulnerabilidad y Nivel Educativo

Porcentaje de alumnos vulnerables respecto de matrícula	Subvención Mensual por Alumno para 1er nivel transición hasta 4° básico		Subvención Mensual por Alumno para 5° y 6° básico		Subvención Mensual por Alumno para 7° y 8° básico	
	USE	Pesos*	USE	Pesos*	USE	Pesos*
	Más de 60%	0,252	3.580	0,168	2.387	0,084	1.193
Entre 45% y 60%	0,224	3.182	0,149	2.117	0,075	1.066
Entre 30% y 45%	0,168	2.387	0,112	1.591	0,056	796
Entre 15% y 30%	0,098	1.392	0,065	923	0,033	469
Menos de 15%	0	0	0	0	0	0

Fuente: Indicación a Proyecto de Ley que crea Subvención Educativa Preferencial (Mensaje N° 362-353).

* calculado en base al valor de la USE vigente a contar de diciembre 2006.

En régimen, es decir, al quinto año de operación del sistema, la SEP tendrá un costo anual de alrededor de \$177 mil millones, de los cuales cerca del 80% corresponderá a la SEP propiamente tal, y el 20% restante corresponderá a la Subvención por Concentración de Alumnos Vulnerables.

⁴² Para mayores antecedentes respecto del efecto pares ver "Hanushek E., Kain J, Markman J., Rivkin S., (2001) Does Peer Ability Affect Student Achievement? NBER, Working Paper N° 8502 y Hoxby (2000) "Peer Effects in the Classroom: Learning from gender and race variation", NBER, Working Paper N° 7867.

3.3.3. Subvención para nivel preKinder

Para aumentar de manera significativa la cobertura en prekinder, en la práctica asegurando el acceso, actualmente se tramita un proyecto de ley que incorpora este nivel al sistema de subvenciones educacionales (Mensaje N° 362-353). Asimismo, para este nivel también se aplicará la SEP, a partir de su primer año de implementación.

De esta manera, se dejará atrás el esquema vigente en el cual se establece cada año en Ley de Presupuestos un número de cupos a subsidiar en el nivel de prekinder, y se pasará a un esquema en el cual dicha subvención será universal. Esto apunta a disminuir las brechas de desigualdad desde una edad temprana, lo que se espera impacte positivamente en el rendimiento posterior de los niños y niñas.

En particular, se establecerá una subvención mensual por alumno igual a 1,754 USE para el nivel prekinder (lo que con los valores de la USE vigentes entre diciembre de 2006 y noviembre de 2007 equivalen a \$24.918). En régimen, se espera que esta subvención tenga un costo anual de \$33.242 millones y beneficie a 200 mil alumnos.

3.3.4. Programa de apoyo extraordinario a la gestión educativa municipal

Como un plan extraordinario, el Proyecto de Ley de Presupuestos 2008 contempla un programa de apoyo a la gestión educativa municipal, cuyo fin será asistir a los sostenedores municipales para que realicen proyectos de mejoras a su gestión en los ámbitos administrativo, financiero y pedagógico. Así, los municipios podrán destinar estos recursos para: diagnosticar las falencias en su gestión educativa; desarrollar e implementar planes de apoyo pedagógico; pagar deudas previsionales y con proveedores; pagar indemnizaciones; diseñar y poner en marcha sistemas de gestión y contabilidad; e invertir en infraestructura, entre otros fines.

Este programa tendrá un costo de \$53 mil millones. Cada municipio podrá optar a un monto de recursos que será determinado en función de características tales como la cantidad de alumnos que atiende y la vulnerabilidad de los mismos. Para acceder a los recursos, cada municipio deberá suscribir un convenio de gestión.

3.4 Reformas en materia de rendición de cuentas

En materia de rendición de cuentas se avanzará en la construcción de un sistema propiamente tal, que sea integrado, transparente y eficiente. Por ello, la rendición de cuentas aparece como un elemento transversal a las reformas en materia de institucionalidad y en materia de financiamiento. Así, se espera que la Superintendencia de Educación sea un agente clave en lograr mayor responsabilización de los actores educativos por los resultados que obtengan, para lo cual la rendición de cuentas juega un rol fundamental.

En efecto, la creación de la Superintendencia, organismo público autónomo, separa claramente las funciones de evaluación y fiscalización de aquellas de diseño de políticas y apoyo a los establecimientos, y responsabiliza a entidades diferentes por cada una de ellas. Así, la Superintendencia tendrá como principal tarea fiscalizar el cumplimiento de estándares educativos y de gestión. Asimismo, tendrá atribuciones para fiscalizar el uso de los recursos públicos destinados a fines educativos, exigirá rendición de cuentas y verificará que los establecimientos educacionales cumplan con los requisitos para operar como tales. Podrá, además, sancionar debidamente a los infractores, incluyendo la intervención transitoria y, eventualmente, la instrucción de revocación del reconocimiento oficial para casos de grave incumplimiento.

En este mismo sentido, el régimen de SEP también incentiva la responsabilización de los sostenedores por el mejoramiento de la calidad de la educación. En concreto, establece que los sostenedores deberán suscribir un Convenio Voluntario de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa con el Ministerio de Educación, el que deberá comprometer, entre otros elementos:

- Presentar anualmente al Ministerio de Educación y a la comunidad escolar un informe relativo al uso de los recursos percibidos por concepto de subvención preferencial y de los demás aportes públicos contemplados en la ley.
- Acreditar el funcionamiento efectivo del Consejo Escolar, del Consejo de Profesores y del Centro General de Padres y Apoderados de los respectivos establecimientos.
- Presentar al Ministerio de Educación y cumplir un Plan de Mejoramiento Educativo elaborado con la comunidad de los respectivos establecimientos, que contemple acciones en las áreas de gestión del currículum, liderazgo escolar, convivencia escolar o gestión de recursos en la escuela.
- Concordar con el Ministerio de Educación y cumplir las metas de efectividad de rendimiento académico de los alumnos de los respectivos establecimientos, en especial de aquellos considerados como prioritarios por su mayor vulnerabilidad.
- Informar a los padres y apoderados del alumnado de los respectivos establecimientos sobre la existencia de este convenio, con especial énfasis en las metas fijadas en materia de rendimiento académico.

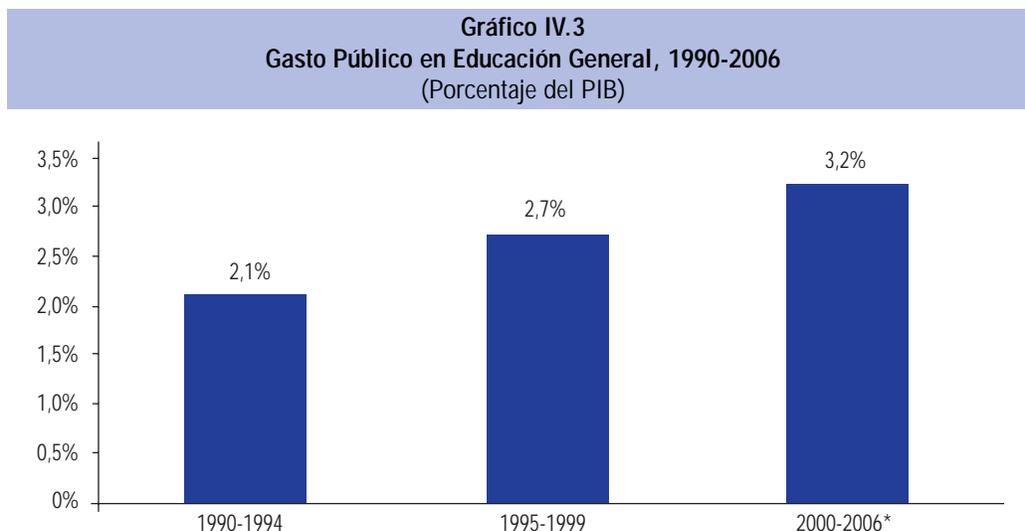
Asimismo, también se avanza en materia de rendición de cuentas a través del proyecto de ley que contempla un aumento extraordinario de la subvención general, rural y educación de adultos. En efecto, en dicho proyecto se establece que los sostenedores deberán mantener a disposición del Ministerio de Educación, por un período mínimo de cinco años, un estado anual de resultados que dé cuenta de todos los ingresos y gastos del período. Sin perjuicio de lo anterior, cuando uno o más de los establecimientos educacionales administrados por un sostenedor haya obtenido resultados inferiores a los estándares de desempeño educativo fijados por el Ministerio de Educación, el sostenedor tendrá la obligación de entregar un estado de resultados al Ministerio.

Ciertamente, todas estas exigencias de rendición de cuentas deberán tender a aunarse una vez que la Superintendencia de Educación esté funcionando en régimen.

4. Las Transformaciones en Marcha y el Gasto Público en Educación

4.1 Gasto público en educación general

Desde 1990 a esta parte el gasto público en educación general (parvularia a 4° medio) ha aumentado de manera importante⁴³. En efecto, el gasto público en educación general pasó de representar alrededor de un 2,1% del PIB en el periodo 1990-1994 a alrededor de un 3,2% del PIB en el periodo 2000-2006 (Gráfico IV.3)⁴⁴. Cuando las reformas en materia de financiamiento se encuentren en régimen, el gasto público en educación general podría llegar a 3,7% del PIB⁴⁵.



Fuente: Elaboración propia en base a Indicadores de la Educación 2005 Ministerio de Educación y datos del Departamento de Estudios Ministerio de Educación.

* Estimación Preliminar.

Este aumento del gasto público en educación general no se ha debido a un mero aumento del gasto público, sino que al énfasis prioritario que se le ha dado a la educación. Esto queda demostrado en que el gasto en educación general ha aumentado significativamente su participación dentro del gasto público. Así, pasó de representar alrededor de un 9,5% del gasto público en el periodo 1990-1994 a alrededor de un 14,5% del mismo en el periodo 2000-2006 (Gráfico IV.4). Cuando las reformas en materia de financiamiento se encuentren en régimen, el gasto público en educación general podría llegar a representar 18% del gasto público⁴⁶.

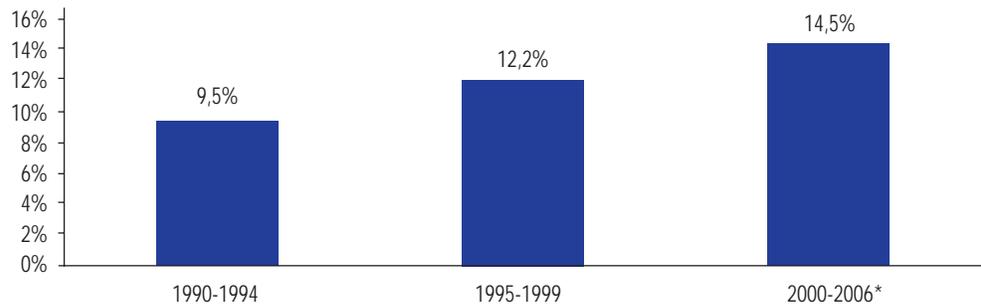
⁴³ El gasto público en educación general bordea el 85% del gasto público en educación, relación que se ha mantenido estable en el periodo 1990-2006.

⁴⁴ El gasto público en educación general se descompone en: i) los recursos transferidos por el Ministerio de Educación, que representan alrededor del 92% del total (de los cuales aproximadamente el 75% corresponde a subvenciones, el 15% a programas de la Subsecretaría de Educación para fines educativos específicos, el 7% a programas de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, y el resto a otros programas); ii) los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional que los Gobiernos Regionales destinan a inversión en infraestructura educacional, que representan alrededor del 2% del total; y iii) los aportes que realizan los propios sostenedores municipales, que representan en promedio cerca del 5% del total.

⁴⁵ Este cálculo es referencial y considera el gasto de continuidad en educación general más el costo total en régimen de las reformas descritas en este documento (lo que en el caso de la SEP implica que ésta se aplica desde pre-kinder a 8° básico), como porcentaje de un PIB proyectado.

⁴⁶ Este cálculo es referencial y considera el gasto de continuidad en educación general más el costo total en régimen de las reformas descritas en este documento (lo que en el caso de la SEP implica que ésta se aplica desde pre-kinder a 8° básico), como porcentaje de un gasto público proyectado.

Gráfico IV.4
Gasto Público en Educación General, 1990 - 2006
 (Porcentaje del gasto público total)



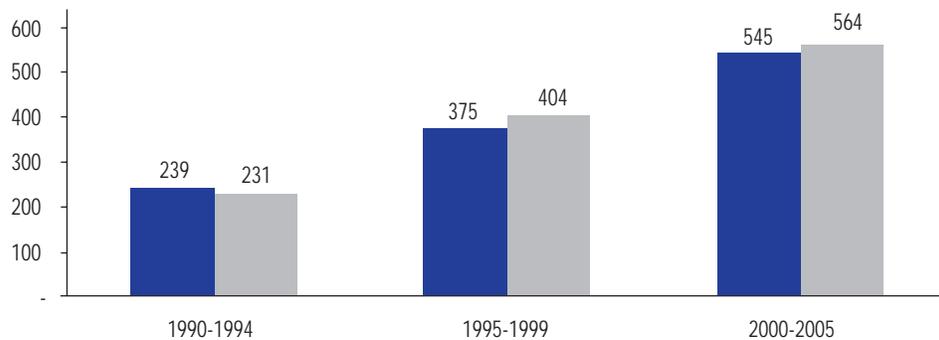
Fuente: Elaboración propia en base a Indicadores de la Educación 2005 Ministerio de Educación y datos del Departamento de Estudios Ministerio de Educación.

*: Estimación Preliminar.

4.2 Gasto público por alumno

El aumento del gasto público en educación general ha ido más allá del estrictamente requerido para hacerse cargo de la mayor cobertura del sistema. Esto se demuestra en el aumento sostenido del gasto por alumno, tanto en educación básica como en media. De esta manera, mientras en el período 1990-1994 el gasto público anual por alumno de educación básica era de alrededor de \$239.000 y por alumno de educación media era de \$231.000; en el periodo 2000-2006 estas cifras fueron en torno a 2,3 veces mayores, llegando a \$545.000 y a \$564.000, respectivamente⁴⁷ (Gráfico IV.5).

Gráfico IV.5
Gasto Público Anual en Educación por Alumno, 1990-2005
 (Miles de pesos de 2007)



Fuente: Indicadores de la Educación 2005, Ministerio de Educación.

⁴⁷ Cifras en pesos de 2007.

Cuando las reformas en materia de financiamiento se encuentren en régimen, el gasto público anual por alumno de educación básica podría llegar a \$919 mil y por alumno de educación media podría llegar a \$974 mil⁴⁸. Es importante notar que esto no sólo representa un aumento sustantivo, sino que además muestra que habrá un crecimiento relativo mayor en el gasto público por alumno de educación básica, lo que es consistente con el objetivo de compensar las inequidades de origen desde comienzos de la edad escolar. Contextualizando, estas cifras implicarían que Chile llegaría a efectuar un gasto público anual por alumno de educación básica y media similar al que hoy realizan países como Polonia.⁴⁹

4.3 Composición del gasto público

Como se describió en la Sección 3.3 (Figura IV.2), el modelo de financiamiento que guía las transformaciones en marcha en materia de asignación de recursos considera que las escuelas se deben financiar en función de sus costos de inversión, en función de sus costos variables por alumno, y en función de los aportes compensatorios que sean necesarios para atender a alumnos vulnerables o de territorios aislados.

Haciendo el ejercicio de aplicar este modelo al gasto público en educación general para el año 2006⁵⁰ (Cuadro IV.6), se observa que el ítem más importante corresponde a los aportes para costos variables por alumno⁵¹ que representa el 85% del total. Le siguen los aportes compensatorios que se destinan a cubrir gastos relacionados con las particularidades geográficas en las cuales se encuentran los establecimientos, que representan el 12% del total⁵²; y los aportes para costos de inversión (aporte de capital), que representan el 3% del total. Cabe notar que prácticamente no existen recursos en función de los aportes compensatorios destinados a atender a alumnos vulnerables⁵³.

Las transformaciones en marcha en materia de financiamiento introducirán modificaciones a esta estructura. Así, cuando éstas se encuentren en régimen aumentará el peso relativo de los aportes compensatorios, en especial aquellos para atender a alumnos vulnerables, principalmente por efecto de la SEP (Cuadro IV.6)⁵⁴.

⁴⁸ Este cálculo es referencial y considera el gasto de continuidad en educación general más el costo total en régimen de las reformas descritas en este documento (lo que en el caso de la SEP implica que ésta se aplica desde prekindergarten a 8° básico), como porcentaje de una matrícula proyectada.

⁴⁹ Considerando información comparable contenida en "Education at a Glance", OECD, 2006.

⁵⁰ Este gasto excluye los ítems asociados a los programas de la Subsecretaría de Educación, JUNJI, JUNAEB, Educación Superior, CONICYT, DIBAM y Cultura.

⁵¹ Los costos variables están compuestos por la subvención de escolaridad, aportes a docentes y subvención de mantención; y, para el año 2006, representaron un 88%, 11% y 2%, respectivamente.

⁵² Dentro de este componente se destaca la asignación por zona, que representa cerca del 70% del aporte compensatorio por condiciones geográficas. Le sigue en importancia la subvención de ruralidad, que representa alrededor de un 14%, y la subvención de internado, que representa cerca de un 12%. El resto corresponde a la subvención piso rural.

⁵³ La información disponible no permite construir un escenario comparativo para el período 1990-2006. Con todo, se puede señalar que en el año 1990 prácticamente no existían aportes para costos de inversión ni aportes compensatorios para atender a alumnos vulnerables o de territorios aislados. Por tanto, la aplicación de este modelo resultaría en que casi la totalidad de los recursos correspondería a aporte para costos variables por alumno.

⁵⁴ Este cálculo es referencial y considera el gasto de continuidad en educación general más el costo total en régimen de las reformas descritas en este documento (lo que en el caso de la SEP implica que ésta se aplica desde prekindergarten a 8° básico).

Cuadro IV.6
Composición del Gasto Público en Educación General*,
2006 y Año con Transformaciones en Régimen

Tipos de costos	2006	Con Transformaciones en Régimen **
Aportes para costos de inversión	3,0%	3%
Aportes para costos variables por alumno	85,3%	78%
Aportes Compensatorios:	11,7%	19%
- Por Alumnos Vulnerables	0,4%	8%
- Por Particularidades Territoriales	11,3%	10%
Total	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a ejecución presupuestaria e Informes Financieros, Dirección de Presupuestos.

* Este gasto excluye los ítems asociados a los programas de la Subsecretaría de Educación, JUNJI, JUNAEB, Educación Superior, CONICYT, DIBAM y Cultura.

** Este cálculo es referencial y considera el gasto de continuidad en educación general más el costo total en régimen de las reformas en marcha en materia de financiamiento (lo que en el caso de la SEP implica que ésta se aplica desde prekindergarten a 8° básico).

4.4 Focalización del gasto público

La estructura de financiamiento actual prácticamente no discrimina según nivel socioeconómico de los alumnos, ya que casi no existen aportes compensatorios por alumnos vulnerables (Cuadro IV.6) y, por tanto, el gasto público por alumno es relativamente parejo⁵⁵. Esta situación cambiará radicalmente cuando las transformaciones en marcha se encuentren en régimen, en especial la SEP.

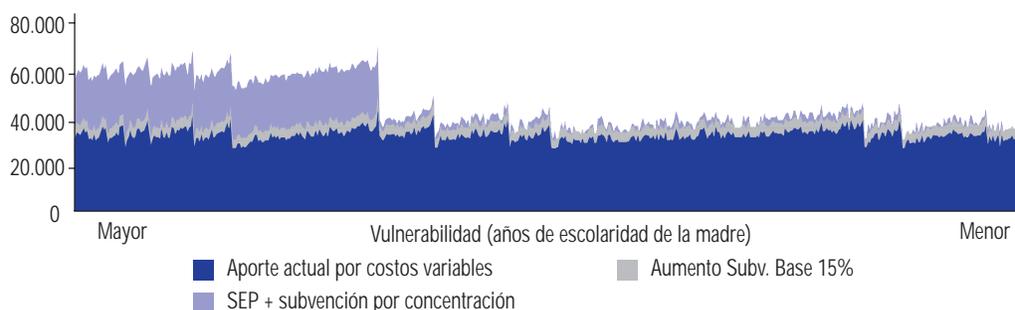
Para ejemplificar el cambio esperado, se simula la distribución de recursos según el nivel de vulnerabilidad para una muestra representativa de alumnos de 4° básico en escuelas urbanas sin financiamiento compartido, antes y después de la implementación de la SEP y del aumento de 15% en la subvención general (Gráfico IV.6)⁵⁶. Se aprecia que en el escenario actual, la distribución de la subvención es relativamente pareja, produciéndose algunas variaciones menores que no están relacionadas con la vulnerabilidad de los alumnos⁵⁷. La situación esperada futura es sustancialmente diferente, ya que aunque se contempla un aumento parejo de la subvención base, se incluye también la entrega de recursos por concepto de SEP. Esto último hace que el 30% de los alumnos más vulnerables reciba en promedio un 50% más de recursos por subvención que el resto.

⁵⁵ El mecanismo de financiamiento compartido y el Fondo de Becas complementario contienen algunos elementos orientados a mejorar la progresividad del sistema de financiamiento.

⁵⁶ La simulación se hizo en base a información de los cuestionarios de padres SIMCE de 4° básico e información de subvenciones para ese mismo año. Se ordenaron los niños en relación a su grado de vulnerabilidad, medido a través de la escolaridad de la madre, y se consideró vulnerable al tercio con menor escolaridad de la madre. Con esta información se asignaron los valores de subvención correspondientes, según el establecimiento al cual asistían los niños.

⁵⁷ Estas diferencias son producto de los distintos aportes que reciben las escuelas y, por tanto los niños, y que no tienen relación directa con su nivel de vulnerabilidad. Entre estos aportes se cuentan, por ejemplo, los recursos del SNED y la bonificación por desempeño difícil.

Gráfico IV.6
Distribución de Recursos por Subvención según Vulnerabilidad de los Alumnos de 4° Básico de Escuelas Urbanas sin Financiamiento Compartido, con y sin Transformaciones
(Pesos mensuales)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de subvención Ministerio de Educación 2006 y cuestionario de padres SIMCE 2006, basado en "El Sistema de Financiamiento de la Educación en Chile: Calidad y Equidad". Documento de Trabajo Departamento de Estudios y Desarrollo, División de Planificación y Presupuesto y Subsecretaría de Educación, Ministerio de Educación de Chile, 2007.

Consecuentemente, hoy un alumno de 4° básico de una escuela urbana sin financiamiento compartido recibe una subvención mensual cercana a los \$36.600 sin distinguir si éste es o no vulnerable (Cuadro IV.7)⁵⁸. Una vez que se aplique el aumento de 15% de la subvención base este monto subirá a cerca de \$42.000 pero, además, el alumno vulnerable recibirá un aporte compensatorio por concepto de SEP cercano a \$23.500 mensual. Con ello, en régimen los alumnos de una escuela básica urbana recibirían al menos un 15% más de subvención respecto de 2006, pero los alumnos vulnerables recibirían hasta un 77% más.

Cuadro IV.7
Subvención Mensual por Alumno de 4° Básico de Escuela Urbana sin Financiamiento Compartido, con y sin Transformaciones

Tipo Subvención	Alumnos No Vulnerables		Alumnos Vulnerables	
	Con Transformaciones		Con Transformaciones	
	Año 2006	en Régimen *	Año 2006	en Régimen *
Aportes para costos variables por alumno	36.607	41.552	36.680	41.552
Aportes Compensatorios:	0	1.883	0	23.470
- Por Alumnos Vulnerables	0	1.883	0	23.470
- Por Particularidades Territoriales	0	0	0	0
Total	36.607	43.435	36.680	65.022

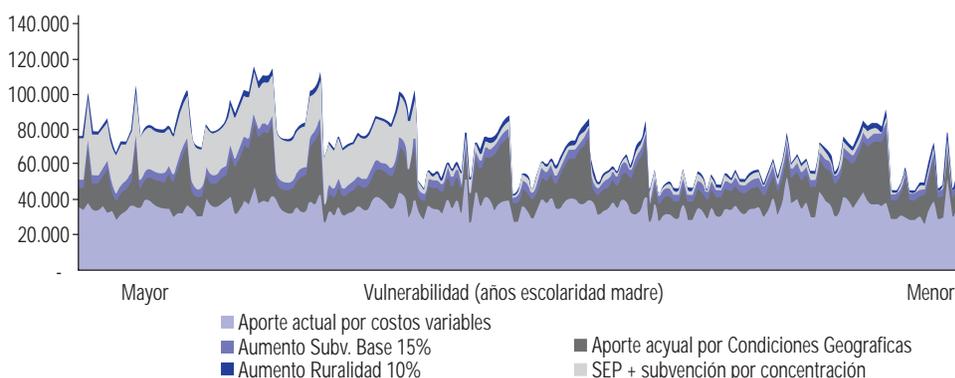
Fuente: Elaboración propia en base a datos de subvenciones Ministerio de Educación.

* Incluye el aumento de 15% de la subvención general y la implementación de la SEP y la subvención por concentración.

⁵⁸ Simulación análoga a la realizada en el Gráfico IV.6.

El cambio esperado también será significativo para los alumnos que asisten a otros tipos de establecimientos. En efecto, se observa que la distribución de recursos según el nivel de vulnerabilidad de una muestra representativa de alumnos de 4° básico de escuelas rurales sin financiamiento compartido, cambia de manera importante antes y después de la implementación de las reformas en materia de financiamiento (Gráfico IV.7). Así, se aprecia que en el escenario actual la distribución de la subvención por aportes variables es relativamente pareja, produciéndose algunas variaciones menores que no están relacionadas con el nivel de vulnerabilidad de los alumnos⁵⁹. En cuanto a la distribución actual de los aportes por compensación de condiciones geográficas, se observa que éstos no son parejos, aunque no necesariamente muestran progresividad⁶⁰. En contraste, en la situación después de las reformas se espera que el 30% de los alumnos más vulnerables de la escuela reciba en promedio un 58% más de recursos por subvención que el resto de los alumnos.

Gráfico IV.7
Distribución de Recursos por Subvención según Vulnerabilidad de los Alumnos de 4° Básico de Escuelas Rurales sin Financiamiento Compartido, con y sin Transformaciones
(Pesos mensuales)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de subvención Ministerio de Educación 2006 y cuestionario de padres SIMCE 2006, basado en “El Sistema de Financiamiento de la Educación en Chile: Calidad y Equidad”. Documento de Trabajo Departamento de Estudios y Desarrollo, División de Planificación y Presupuesto y Subsecretaría de Educación, Ministerio de Educación de Chile, 2007.

De esta manera, hoy los aportes por costos variables en una escuela básica rural son relativamente parejos según nivel de vulnerabilidad, en torno a los \$33.000 mensuales (Cuadro IV.8). Los aportes compensatorios por condiciones geográficas son en promedio cercanos a los \$9.000 mensuales para los alumnos no vulnerables y cercanos a los \$13.000 para los vulnerables. Ello implica que en promedio los alumnos vulnerables de 4° básico de una escuela rural reciban hoy una subvención total un 14% superior que la de los alumnos no vulnerables. Una vez que se apliquen las reformas en marcha este porcentaje crecería a 58%, aumentando notablemente la progresividad del sistema. Ello, por cuanto las reformas implicarían que todos los alumnos de una escuela básica rural reciban al menos un 17% más de subvención respecto de 2006, pero los alumnos vulnerables de dichas escuelas recibirían hasta un 62% más.

⁵⁹ Al igual que lo observado en el Gráfico IV.6, estas diferencias son producto de los distintos aportes que reciben las escuelas y, por tanto los niños, y que no tienen relación directa con su nivel de vulnerabilidad. Entre estos aportes se cuentan, por ejemplo, los recursos del SNED y la bonificación por desempeño difícil.

⁶⁰ Los aportes compensatorios por condiciones geográficas difieren entre escuelas, y por tanto entre niños. Si bien no están necesariamente asociados por diseño a la vulnerabilidad de los alumnos, en la práctica se observan diferencias.

Cuadro IV.8
Subvención Mensual por Alumno de 4° Básico de Escuela Rural sin Financiamiento Compartido, con y sin Transformaciones

Tipo Subvención	Alumnos No Vulnerables		Alumnos Vulnerables	
	Con Transformaciones		Con Transformaciones	
	Año 2006	en Régimen *	Año 2006	en Régimen *
Aportes para costos variables por alumno	32.337	36.630	34.253	38.704
Aportes Compensatorios:	8.925	11.701	12.945	37.709
- Por Alumnos Vulnerables	0	1.883	0	23.470
- Por Particularidades Territoriales	8.925	9.818	12.945	14.240
Total	41.262	48.331	47.198	76.414

Fuente: Elaboración propia en base a datos de subvenciones Ministerio de Educación.

*: Incluye el aumento de 15% de la subvención general, el aumento de 10% de subvención por ruralidad y la implementación de la SEP y la subvención por concentración.

5. Principales Desafíos en el Actual Escenario de Transformaciones

Lograr un salto significativo en la calidad de la enseñanza del sistema educativo chileno es trascendental, por su potencial impacto en términos de equidad y de desarrollo. Hoy se vive un momento crucial para lograrlo, puesto que existe una serie de profundas transformaciones en marcha que abarcan los ámbitos del marco regulatorio y los sistemas de financiamiento y de rendición de cuentas. En conjunto, estas reformas apuntan a rediseñar la arquitectura del sistema educativo, con el fin de generar mayor responsabilización de los actores del sistema y, en definitiva, orientarlo a conseguir mejores resultados educativos.

Esta no es una tarea sencilla ni alcanzable en un plazo corto. No sólo se deben afinar los diseños de los cambios institucionales propuestos en un sistema único en su clase⁶¹, sino que luego deben implementarse en un contexto donde existen muchos actores involucrados. En este marco, se considera que para avanzar con éxito, al menos, se debe hacer frente a los siguientes siete desafíos:

- *Modernizar, readecuar y fortalecer el Ministerio de Educación para su rol en el nuevo esquema institucional.* En la actualidad el Ministerio de Educación tiene atribuciones en diversos ámbitos, que abarcan el diseño de políticas, la evaluación de resultados, la inspección, la fiscalización, y el establecimiento de sanciones en contra de sostenedores, entre otras. La creación de una institución como la Superintendencia de Educación implicará que el Ministerio le traspase parte de sus actuales funciones, para especializarse y fortalecerse en las que retenga. En este sentido, al Ministerio principalmente le corresponderá formular políticas destinadas a fomentar la calidad y equidad de la educación, establecer los estándares de aprendizaje de los alumnos y de desempeño para docentes, sostenedores y establecimientos, y prestar apoyo pedagógico a las escuelas. Este nuevo rol requiere de una readecuación del Ministerio, tanto en su forma de operar, como en su estructura misma, en los niveles nacional, regional y provincial. Esto debiera traducirse en una nueva estructura orgánica que le permita orientar todos los esfuerzos hacia los nuevos roles de los cuales será responsable.

⁶¹ Como detalla el Banco Mundial en su estudio "El Diseño Institucional de un Sistema Efectivo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación en Chile", de marzo de 2007.

- *Monitorear y evaluar el impacto del aumento de recursos en el sector, para que se traduzca efectivamente en una educación equitativa y de calidad.* El aumento de inversión en educación que implicarán las reformas en marcha es histórico. En efecto, el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2008 contempla un aumento de 15,3% en los recursos destinados al Ministerio de Educación, cerca del doble del crecimiento que experimentará el resto de los ministerios en conjunto. Esto significa que más de un tercio del incremento del presupuesto público en 2008 será destinado a educación, aún considerando que la SEP no estará todavía en régimen. Este notable esfuerzo a nivel país no puede ser desperdiciado, por lo que se requiere un control férreo y una evaluación sistemática sobre el uso de estos recursos. El desafío es mayor si se considera que aún no estará implementado en su totalidad el nuevo sistema de rendición de cuentas.
- *Lograr que la rendición de cuentas efectivamente se asocie a resultados educativos.* El sistema integral de rendición de cuentas que se desea implantar representa un cambio radical al sistema educacional chileno. Este sistema debe basarse en incentivos lo suficientemente poderosos para que los distintos actores educativos modifiquen sus conductas. Estos incentivos deben asociarse al logro de estándares de desempeño y no a aspectos más bien administrativos. En este sentido, el gran riesgo es que el sistema de rendición de cuentas tienda a quedarse en lo formal y se burocratice, en vez de orientarse a mejorar la calidad. En particular, debe evitarse que la Superintendencia de Educación termine siendo un ente aislado meramente controlador de normas. Por el contrario, debe procurarse que forme parte de un sistema orientado a mejorar la calidad, en el cual cumpla su rol fiscalizador y a la vez el Ministerio de Educación cumpla su rol de apoyo a los establecimientos.
- *Identificar adecuadamente a los alumnos vulnerables para que opere el sistema de aportes compensatorios.* El gran cambio que se está promoviendo al sistema de financiamiento consiste en reconocer que es más costoso educar a los niños, niñas y jóvenes que tienen desigualdades de origen. Para ello, el desafío elemental es poder identificar a estos alumnos y, consistentemente, focalizar en ellos los recursos adicionales que se invertirán en el sistema. Para ello, parte fundamental del esfuerzo asociado a la identificación de los alumnos vulnerables debe ser el constante perfeccionamiento de los instrumentos de focalización. Esta tarea requiere la coordinación entre distintos organismos públicos así como la evaluación permanente de la efectividad de los instrumentos utilizados.
- *Mejorar la información para la toma de decisiones educativas de las familias.* La información es clave a la hora de tomar buenas decisiones educativas. Una de las áreas en las cuales existen importantes debilidades es en la información entregada a las familias respecto de la calidad de los establecimientos. Por lo general, hoy esta información es dispersa y difícil de interpretar, lo que dificulta la toma de decisiones. En este sentido, las reformas que se efectuarán al sistema continúan confiando en la elección de las familias como un elemento fundamental para incentivar la calidad educativa. Por lo tanto, debe existir una preocupación primordial por mejorar la calidad, oportunidad y pertinencia de la información que se les entregue. Sería contraproducente que el sistema de rendición de cuentas termine generando más información pero que ésta sea confusa para las familias y finalmente no sea un aporte para la toma de decisiones.

- *Desarrollar modelos que permitan determinar el costo de brindar una educación de calidad en una escuela eficiente.* El actual diseño de la subvención educacional no está asociado directamente a los costos de educar a los distintos tipos de alumnos ni de hacerlo bajo distintas circunstancias. En este sentido, la implementación de la SEP será un gran avance en reconocer que existen diferencias que efectivamente inciden en las funciones de costo para proveer educación de calidad. El desafío a este respecto es poder identificar diferenciales de costo que correspondan a razones objetivas no controlables por los establecimientos (como lo son por ejemplo las desigualdades de origen de los niños más vulnerables), y no a problemas de eficiencia que sí son controlables (como lo es por ejemplo operar con una dotación docente mayor a la requerida).
- *Generar mecanismos que incentiven la mejora continua en la calidad de los docentes.* Las principales transformaciones en marcha, como se ha descrito, se centran en los ámbitos del marco regulatorio y los sistemas de financiamiento y de rendición de cuentas. Sin embargo, estos elementos no agotan los cambios que requiere el sistema educativo chileno para lograr resultados más equitativos y de mayor calidad. Un elemento adicional y fundamental que debe ser abordado se refiere al rol de los docentes. Es indudable que éstos representan un actor clave para el logro de resultados. En este sentido, se debe avanzar en mejorar su formación inicial, su formación continua y el desarrollo de una carrera profesional íntimamente ligada al logro de estándares de desempeño.

V. AVANCE DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN Y CONTROL DE GESTIÓN LIGADO AL PRESUPUESTO

Desde principios de los 90, como parte de un conjunto más amplio de iniciativas de mejoramiento de la gestión pública, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda ha desarrollado e introducido en el proceso presupuestario diferentes instrumentos de control de gestión con el objeto de hacer más transparente y mejorar el análisis, la evaluación y formulación del presupuesto público, orientándolo cada vez más según el desempeño de sus diferentes acciones, programas o proyectos.

En particular, a partir del año 2000, considerando los avances y experiencia de años anteriores, la Dirección de Presupuestos inició la implementación de un sistema de evaluación y control de gestión. Este tiene por objeto contribuir al mejoramiento de la eficiencia en la asignación y en el uso de los recursos públicos a los diferentes programas, proyectos e instituciones, propiciando además una mejor gestión de éstas. Lo anterior ha permitido disponer de un modelo de evaluación y seguimiento del desempeño de la gestión presupuestaria, incorporando los conceptos de presupuesto por resultados en las diferentes fases del proceso presupuestario (evaluación, formulación, discusión/aprobación, y ejecución), retroalimentando el ciclo de toma de decisiones. Toda la información generada a través de este sistema de control de gestión es pública y enviada al Congreso, propiciando la transparencia en el uso de los recursos públicos y la rendición de cuentas.

El sistema de evaluación y control de gestión mencionado comprende los siguientes instrumentos: indicadores de desempeño; evaluaciones de programas e institucionales; formato estándar de presentación de programas a financiamiento en el presupuesto; mecanismos de incentivo remuneracional institucional, vinculando el pago por desempeño a los funcionarios, entre los que se incluyen los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) y la Ley Médica⁶²; y Balance de Gestión Integral (BGI).

Cabe destacar que los instrumentos desarrollados, además de estar todos ellos integrados al proceso presupuestario, generan una sinergia derivada de su diseño conceptual y de los procedimientos que ordenan su implementación. Una característica de la conformación de este sistema es su desarrollo gradual.

A continuación se describen brevemente los avances en la aplicación de cada uno de estos instrumentos⁶³ señalando la evaluación del proceso 2006, su aplicación para el año 2007 y los compromisos para el año 2008.

⁶² Ley Médica 19.664 del año 2000, Art. 37. que establece normas especiales para funcionarios de los Servicios de Salud.

⁶³ Para mayores detalles de estos instrumentos véase Capítulo V, Estado de la Hacienda Pública, 2007.

1. Definiciones Estratégicas e Indicadores de Desempeño

Las Definiciones Estratégicas permiten establecer el propósito o razón de ser de la Institución y por lo tanto facilitan la orientación de acciones y recursos hacia el logro de los resultados esperados. Las definiciones estratégicas por tanto incorporan la misión, objetivos estratégicos, productos estratégicos (bienes y servicios que proveen la institución), y sus clientes/usuarios/beneficiarios.

Los indicadores de desempeño son una herramienta que entrega información cuantitativa respecto al logro o resultado en la entrega de los productos estratégicos (bienes o servicios) generados por la Institución, asimismo permiten realizar un seguimiento del cumplimiento parcial de los aspectos más relevantes incorporados en la formulación presupuestaria.

Las definiciones estratégicas y los indicadores de desempeño son presentadas por los servicios públicos a partir del proyecto de Ley de Presupuestos del año 2001. Ambos instrumentos tienen su origen en el proyecto piloto del año 1993 que trabajó con 5 Servicios⁶⁴. Esto con el objetivo de incorporar información de desempeño que permite hacer un seguimiento y monitoreo a los aspectos más relevantes del presupuesto de cada servicio.

1.1 Evaluación de cumplimiento de indicadores de desempeño año 2006

En el proceso de elaboración del presupuesto del año 2006, un total de 136 instituciones públicas comprometieron metas cuantitativas a través de indicadores de desempeño, presentando cada una de ellas un promedio de 11,4 indicadores. La evaluación del cumplimiento de dichas metas efectuado en el primer semestre del año 2007 corresponde al último proceso de evaluación realizado.

Como muestra el cuadro V.1, se evaluó el cumplimiento del total de 1.552 indicadores comprometidos, cumpliéndose un 88% de las metas de manera satisfactoria⁶⁵; mientras que sólo un 8% presenta un cumplimiento inferior al 80%. El total de indicadores no cumplidos fue de 179 de los cuales 48 no se cumplieron por causa externa no atribuible a la gestión de la institución. Las principales razones fueron cambios drásticos no esperados en la demanda de algunos servicios, problemas de gestión de otras instituciones que afectó el cumplimiento de las metas (situación prevista en los supuestos establecidos para la meta), y eventos que no fueron posibles de prever como incendio y cambios en las disposiciones presidenciales. Por otra parte, las principales causas de no cumplimiento por razones atribuibles a la gestión de la institución fueron la formulación errónea de metas y la no realización de las acciones necesarias para el cumplimiento de los compromisos.

⁶⁴ Los 5 Servicios Públicos fueron la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), el Servicio de Tesorería, el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), el Instituto de Normalización Provisional (INP) y el Servicio de Impuestos Internos (SII). Los procesos de planificación estratégica fueron desarrollados por cada institución contando con el apoyo de empresas consultoras, generando un conjunto de indicadores de desempeño asociados a las principales acciones desarrolladas por cada Servicio.

⁶⁵ Se entiende por cumplida una meta cuando presentan un cumplimiento mayor al 95%.

Cuadro V.1
Indicadores de Desempeño. Cumplimiento año 2006 por Ministerio.

Ministerio	Total	Numero de Instituciones	Indicadores	% Promedio de Cumplimiento por Servicio	% Promedio de Cumplimiento atribuible a la gestión del Servicio
	Indicadores Comprometidos		Cumplidos/ Indicadores Comprometidos		
Ministerio de Agricultura	83	6	92%	90%	95%
Ministerio de Bienes Nacionales	8	1	100%	100%	100%
Ministerio de Defensa Nacional	19	2	89%	83%	100%
Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción	138	12	87%	86%	88%
Ministerio de Educación	135	7	87%	90%	94%
Ministerio de Hacienda	101	12	82%	86%	86%
Ministerio de Justicia	83	7	93%	93%	95%
Ministerio de Minería	66	5	94%	95%	97%
Ministerio de Obras Publicas	136	13	96%	98%	98%
Ministerio de Planificación y Cooperación	76	6	87%	89%	94%
Ministerio de Relaciones Exteriores	41	5	83%	86%	96%
Ministerio de Salud	124	7	86%	87%	90%
Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones	35	3	94%	97%	99%
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	120	15	80%	79%	84%
Ministerio del Interior	198	18	90%	90%	90%
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	105	10	93%	93%	93%
Ministerio Secretaría General de Gobierno	46	3	83%	86%	95%
Ministerio Secretaría General de la Presidencia	31	3	90%	82%	84%
Ministerio Presidencia de la Republica	7	1	71%	57%	70%
Total	1552	136	88,4%	88,6%	91,4%

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Como se aprecia en el cuadro V.2, del total de indicadores comprometidos, un 88% de ellos se cumplió satisfactoriamente en el rango de 95% a 100%; y un 8% presentó un cumplimiento inferior a 80%. Los Ministerios como Defensa y Bienes Nacionales, además de la Presidencia de la República son los que tienen el menor número de indicadores, debido especialmente al bajo número de instituciones que comprometen indicadores dentro de esos Ministerios. Lo mismo ocurre con el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, pero adicionalmente la naturaleza de sus funciones hace difícil la elaboración y definición de metas. Por otra parte los Ministerios que presentan un número mayor de indicadores son los de Interior (13%), Economía, Educación y Obras Públicas (9% cada uno), y Salud (8%), debido a que sus funciones corresponden principalmente a la provisión de bienes y servicios específicos y programables, lo que facilita la elaboración de indicadores y hace posible la definición de metas.

La evaluación de cumplimiento de las metas se basó en antecedentes presentados en los BGI (ver punto 5.5) de los Servicios Públicos e información complementaria solicitada. Los BGI fueron enviados al Congreso en el mes de mayo 2007, y la información de cumplimiento de las metas 2006 de los indicadores informada en la Evaluación de la Gestión Financiera. Los incumplimientos de las metas comprometidas tienen su explicación en dificultades de gestión interna o sobrestimaciones de metas, en algunos casos, debido a insuficiente información de años previos.

**Cuadro V.2.
Indicadores de Desempeño. Cumplimiento año 2006 por Tramos por Ministerio.**

Ministerio	95% - 100%	90% - 94%	80% - 89%	< 80%	Total Indicadores Comprometidos	Distribución Porcentual
Ministerio de Agricultura	92%	1%	5%	2%	83	5%
Ministerio de Bienes Nacionales	100%	-	-	-	8	0%
Ministerio de Defensa Nacional	89%	-	-	11%	19	1%
Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción	87%	5%	2%	6%	138	9%
Ministerio de Educación	87%	-	3%	10%	135	9%
Ministerio de Hacienda	82%	2%	2%	14%	101	7%
Ministerio de Justicia	93%	-	1%	6%	83	5%
Ministerio de Minería	94%	3%	3%	-	66	4%
Ministerio de Obras Publicas	96%	1%	1%	3%	136	9%
Ministerio de Planificación y Cooperación	87%	-	5%	8%	76	5%
Ministerio de Relaciones Exteriores	83%	-	2%	15%	41	3%
Ministerio de Salud	86%	-	5%	9%	124	8%
Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones	94%	-	-	6%	35	2%
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	80%	1%	3%	15%	120	8%
Ministerio del Interior	90%	2%	1%	9%	198	13%
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	93%	-	1%	6%	105	7%
Ministerio Secretaría General de Gobierno	83%	-	-	17%	46	3%
Ministerio Secretaría General de la Presidencia	90%	3%	3%	3%	31	2%
Ministerio Presidencia de la Republica	71%	-	14%	14%	7	0%
Total N°	1.373	18	36	125	1.552	100%
Distribución Porcentual	88,4%	1,2%	2,3%	8,1%	100%	

Fuente: Dirección de Presupuestos.

1.2 Definiciones estratégicas e indicadores de desempeño comprometidos año 2008

Para el año 2008, el número de Servicios que presentan definiciones estratégicas es de 146.

El presupuesto correspondiente al año 2008 incorpora 1.443 indicadores para 143 Servicios Públicos⁶⁶ (10,1 indicadores promedio por servicio). Un 64% de los indicadores presentados corresponden al ámbito de la eficacia (cuadro V.3).

El número de indicadores formulados junto con las mejoras de calidad alcanzadas, en particular respecto de la pertinencia de los mismos, representa un claro avance para su uso en la toma de decisiones. En el proceso de formulación presupuestaria para el año 2008 un 21% de los indicadores miden resultados intermedios o finales y un 68% miden resultados en el ámbito del producto y sus atributos, como se observa en el cuadro V.4. Esto significa un avance respecto de la formulación del presupuesto del año 2007, donde el 11% eran indicadores de proceso y 20% de resultados.

⁶⁶ Se exceptúan algunos servicios en los que, debido a su misión, resulta más difícil evaluar su desempeño a través de indicadores, como por ejemplo el Consejo de Rectores, la Contraloría General de la República y el Congreso Nacional.

Cuadro V.3
Indicadores de Desempeño Año 2008 por Dimensión por Ministerio.

Ministerio	Eficacia	Eficiencia	Economía	Calidad	Total	Distribución Porcentual
Ministerio de Agricultura	57	6	8	8	79	5%
Ministerio de Bienes Nacionales	6	3	3	1	13	1%
Ministerio de Defensa Nacional	21	2	7	17	47	3%
Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción	73	14	14	36	137	9%
Ministerio de Educación	71	12	3	15	101	7%
Ministerio de Hacienda	52	15	4	23	94	7%
Ministerio de Justicia	45	3	1	19	68	5%
Ministerio de Minería	32	5	11	10	58	4%
Ministerio de Obras Publicas	62	14	3	24	103	7%
Ministerio de Planificación	44	7	3	6	60	4%
Ministerio de Relaciones Exteriores	32	2	2	6	42	3%
Ministerio de Salud	55	9	12	24	100	7%
Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones	26	1	1	13	41	3%
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	122	2	16	1	141	10%
Ministerio del Interior	122	5	37	28	192	13%
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	48	5	10	37	100	7%
Ministerio Secretaria General de Gobierno	23	0	2	0	25	2%
Ministerio Secretaria General de la Presidencia	27	6	1	2	36	3%
Ministerio Presidencia de la Republica	3	2	1	0	3	0%
Total	921	113	139	270	1.443	100%
Distribución Porcentual	64%	8%	9%	19%	100%	

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Cuadro V.4
Indicadores de Desempeño Año 2008 por Ámbito de Control por Ministerio.

Ministerio	Proceso	Producto	Resultado			Total
			Intermedio	Final	Total	
Ministerio de Agricultura	9	56	13	1	14	79
Ministerio de Bienes Nacionales	6	7	0	0	0	13
Ministerio de Defensa Nacional	0	35	3	9	12	47
Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción	9	98	26	4	30	137
Ministerio de Educación	3	69	22	7	29	101
Ministerio de Hacienda	3	68	15	8	23	94
Ministerio de Justicia	5	44	8	11	19	68
Ministerio de Minería	9	46	1	2	3	58
Ministerio de Obras Publicas	4	77	18	4	22	103
Ministerio de Planificación	4	43	8	5	13	60
Ministerio de Relaciones Exteriores	4	26	5	7	12	42
Ministerio de Salud	11	62	20	7	27	100
Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones	2	17	16	6	22	41
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	17	80	43	1	44	141
Ministerio del Interior	63	124	5	0	5	192
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	3	77	14	6	20	100
Ministerio Secretaria General de Gobierno	8	14	3	0	3	25
Ministerio Secretaria General de la Presidencia	2	28	3	3	6	36
Ministerio Presidencia de la Republica	3	3	0	0	0	6
Total	165	974	223	81	292	1443
Distribución Porcentual	11%	68%	15%	6%	21%	100%

Fuente: Dirección de Presupuestos.

2. Evaluación de Programas e Instituciones

Con el objeto de disponer de información que apoye la gestión, el análisis y toma de decisiones de asignación de recursos públicos, a partir del año 1997 el gobierno ha desarrollado diferentes líneas de evaluación ex-post. Inicialmente se incorporó la evaluación de programas públicos a través de la línea denominada Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG), con posterioridad, en el año 2001 se incorporó la línea de Evaluación de Impacto de programas (EI) y, en el año 2002, la evaluación institucional denominada Evaluación Comprehensiva del Gasto (ECG). Estas líneas tienen su origen en protocolos suscritos con el Congreso con el objeto de mejorar la asignación y uso de los recursos públicos, los que a partir del año 2003 se apoyan a través de normas⁶⁷ que establecen la obligatoriedad legal de efectuar evaluaciones de programas públicos.

La línea EPG se basa en la metodología de marco lógico utilizada por organismos multilaterales de desarrollo, como el Banco Mundial y el BID. Dicha metodología permite evaluar la consistencia de los objetivos y diseño del programa, aspectos de su organización y gestión y sus resultados a nivel de producto (cobertura, focalización, entre otros), utilizando para ello información existente que maneja el programa o institución evaluada⁶⁸. Estas evaluaciones tienen una duración aproximada de cinco meses, iniciándose en el mes de enero y finalizando oportunamente para incluir sus resultados en la toma de decisiones en relación a la formulación del presupuesto de los programas evaluados. Las evaluaciones EPG son realizadas por paneles de expertos seleccionados a través de concurso público.

Considerando que, en general, la metodología de marco lógico utilizada en la línea EPG se aplica haciendo uso de la información disponible por el programa y en un período de tiempo relativamente corto, algunos juicios evaluativos sobre resultados finales de los programas muchas veces son no conclusivos. Dado lo anterior, a partir del año 2001 se incorporó la línea de Evaluaciones de Impacto de programas públicos, la que evalúa los mismos conceptos que la línea EPG y además permite evaluar resultados intermedios y finales en los beneficiarios, utilizando instrumentos de recolección de información (encuestas, focus groups y entrevistas, entre otros), grupos de control y técnicas econométricas. Tienen una duración aproximada de diez a doce meses y son realizadas por universidades o empresas consultoras seleccionadas a través de licitación pública.

Por otra parte, la línea de Evaluación Comprehensiva del Gasto evalúa una o más instituciones, abarcando aspectos de su diseño institucional (estructura institucional y la distribución de funciones entre las distintas unidades de trabajo), consistencia de sus definiciones estratégicas, aspectos de gestión organizacional y resultados. Tienen una duración aproximada de ocho a diez meses y son realizadas por universidades o empresas consultoras seleccionadas a través de licitación pública.

⁶⁷ Artículo 52 del D.L. N° 1.263 de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado.

⁶⁸ En algunos casos en que se ha considerado necesario y compatible con los plazos, se han efectuado estudios complementarios principalmente orientados a recoger nueva información o sistematizar la existente.

Toda la información generada por las tres líneas de evaluación es de carácter público, lo que se concreta a través del envío formal de los informes finales de cada evaluación al Congreso Nacional y a las instituciones públicas con responsabilidades sobre la toma de decisiones que afectan al programa respectivo. A partir del año 2003 los resultados de las evaluaciones también son presentados ante la Comisión Especial Mixta de Presupuestos del Congreso. Además, informes de síntesis de las evaluaciones forman parte de la información que acompaña al Proyecto de Ley de Presupuestos de cada año. Los informes finales, de síntesis y la respuesta institucional de las autoridades responsables de los programas/instituciones evaluadas están disponibles en el sitio web de la Dirección de Presupuestos, en el que se han realizado perfeccionamientos para permitir un acceso más expedito a esta información.

A lo largo de los diez años de existencia, incluyendo el ciclo 2007, el Programa de Evaluación ha evaluado un total de 233 programas públicos y 21 instituciones (ver Cuadro V.5). Actualmente se encuentran en proceso la evaluación de impacto de 15 programas (5 correspondientes al proceso 2006 y 10 correspondientes al proceso 2007), y la evaluación comprehensiva del gasto de cuatro instituciones correspondientes al año 2007.

Cuadro V.5										
Evaluaciones 1997 - 2007										
(Número de Programas/Instituciones Evaluadas)										
	1997-99	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006		Total
Evaluación Programas Gubernamentales (EPG)	80	20	18	14	13	13	14	13	14 (*)	199
Evaluaciones de Impacto (EI)										
- N° de Programas			5	4	4	14	6	1 (5)	(10)	49
Evaluaciones Comprehensivas del Gasto (ECG)										
- N° de instituciones				8	2	4	5	2	(4)	25
Total	80	20	23	26	19	31	25	21	28	273

Notas:

() Evaluaciones en proceso.

(*)El programa presupuestario "Supervisión e Inspección de Establecimientos Educacionales" corresponde a dos programas distintos, uno de supervisión técnico pedagógica y otro de inspección del cumplimiento de la normativa vigente, lo que hizo necesario evaluarlos en forma separada, aumentando de 13 a 14 las evaluaciones realizadas en 2007 en esta línea.

Las evaluaciones realizadas culminan con un conjunto de recomendaciones que abordan los problemas detectados y que requieren ser mejorados, e identifican los principales elementos técnicos a considerar en los cambios sugeridos. Considerando estas recomendaciones es posible clasificar a los programas en 5 categorías. Así, entre los años 2000-2007, de un total de 152 programas evaluados, incluyendo 34 a través de la línea de impacto, un 26% ha debido realizar un rediseño sustantivo del programa, un 37% ha debido realizar modificaciones en el diseño y/o procesos de gestión interna del programa, y un 23% ha debido realizar ajustes menores con el objeto de perfeccionar sus sistemas de información, monitoreo u otros procesos administrativos. Por otra parte, en un 6% de los casos se ha recomendado una reubicación institucional, mientras que un 8% ha debido finalizar o ser reemplazado íntegramente en consideración a sus resultados y/o a que sus objetivos ya no responden adecuadamente a las nuevas necesidades y/o han debido ser absorbidos por la función institucional (ver Cuadro V.6).

Cuadro V.6
Recomendaciones- Implicancias Programas Evaluados
Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG)-Impacto (EI). Años 2000 a 2007

Categorías de Efectos	Porcentaje de Programas
1.- Ajustes Menores Programas que requieren de pequeños ajustes, tales como perfeccionar sus sistemas de información, monitoreo y seguimiento; precisar algunos aspectos de diseño y/o ajustar procesos administrativos o de gestión interna.	23%
2.- Modificaciones en el Diseño y/o Procesos de Gestión Interna del Programa Programas que requieren incorporar cambios en el diseño de alguno de sus componentes y/o actividades, o en sus procesos de gestión interna (ej.: revisar criterios de focalización, implementar sistemas de información que permitan un mejor seguimiento y monitoreo de sus resultados, perfeccionar la coordinación interna y/o externa y fortalecer las capacidades institucionales).	37%
3.- Rediseño Sustantivo del Programa Programas que requieren reformulaciones o reestructuraciones profundas en su diseño y/o en su estructura organizacional y/o en sus procesos de gestión interna; o completar aspectos sustantivos del diseño necesarios para lograr los objetivos.	26%
4.- Reubicación Institucional Programas que en atención a sus objetivos requieren cambio de dependencia institucional hacia el Ministerio o Servicio responsable de la ejecución de la política pública a la que corresponde el programa.	6%
5.- Finalización o Reemplazo Íntegro del Programa Programas que requieren modificaciones tan sustantivas que equivalen a su reemplazo íntegro; o que finalizan su período de ejecución comprometido y en consideración a sus resultados y/o vigencia del problema que dio origen al programa, no se justifica extenderlo por otro período; o que en atención a sus resultados no mantienen sus asignaciones presupuestarias.	8%
Total Programas (152)	100%

Fuente: Dirección de Presupuestos.

En el caso de la Evaluación Comprehensiva del Gasto, entre los años 2002-2006, de un total de 21 instituciones, un 24% ha tenido como efecto ajustes menores, principalmente en definiciones estratégicas y sistemas de información y seguimiento, un 67% de ellas ha debido introducir modificaciones en el diseño o gestión interna, mientras que un 9% ha debido realizar un rediseño sustantivo de parte importante de su estructura organizacional o en su gestión institucional (ver Cuadro V.7).

Cuadro V.7
Recomendaciones - Implicancias Instituciones Evaluadas
Evaluación Comprehensiva del Gasto (ECG). Años 2002 a 2006

Categorías de Efectos	Porcentaje de Programas
1.- Ajustes Menores Considera instituciones que requieren de ajustes de grado menor, tales como el perfeccionamiento de sus definiciones estratégicas, de sus sistemas de información, monitoreo y seguimiento y de la medición de sus resultados.	24%
2.- Modificaciones en el Diseño o Gestión Interna Considera instituciones que requieren incorporar modificaciones, ya sea en el diseño de parte de su estructura organizacional, algunas de sus definiciones estratégicas y/o en su gestión interna (revisión de procesos claves tales como asignación y transferencia de recursos, incentivos y relación con agentes ejecutores, rendición de cuentas y diseño e implementación de sistemas de información que permitan el seguimiento y monitoreo de sus resultados).	67%
3.- Rediseño Sustantivo en el Diseño o Gestión Institucional Considera instituciones que requieren reformulaciones o reestructuraciones profundas, ya sea en el diseño de parte importante de su estructura organizacional, de sus definiciones estratégicas y en su gestión interna.	9%
Total Instituciones (21)	100%

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Por otra parte, a partir del año 2000, las recomendaciones señaladas en las evaluaciones han sido analizadas por los profesionales de las instituciones responsables de los programas evaluados en forma conjunta con profesionales de la Dirección de Presupuestos. Este proceso ha finalizado con la definición de compromisos institucionales entre la Dirección de Presupuestos y la institución responsable del programa evaluado, los que permiten abordar las recomendaciones que derivan de las evaluaciones, señalando la forma particular en que se dará respuesta a los problemas o insuficiencias detectadas y los plazos para ello. El mismo procedimiento también se ha aplicado en el caso de las evaluaciones comprehensivas del gasto realizada a instituciones públicas.

El trabajo de revisión del cumplimiento de los compromisos institucionales constituye la base de un proceso de seguimiento riguroso, pertinente y regular, que ha permitido monitorear la incorporación de las medidas acordadas. De este modo, a partir del año 2001 ha sido posible que la información resultante del seguimiento se incorpore en los procesos de trabajo del ciclo presupuestario.

Los resultados del seguimiento de compromisos de programas e instituciones evaluadas muestran que sobre un universo de 137 programas y 21 instituciones⁶⁹, de un total de 3.005 compromisos establecidos con plazos anteriores y hasta el 30 de junio de 2007, se han cumplido completamente el 80% de ellos, en forma parcial un 13%, mientras que un 7% no se han cumplido en el período establecido. Por otro lado, es posible apreciar que el 98% de los compromisos de las 17 evaluaciones realizadas el año 2000 han sido cumplidos, existiendo 15 programas que han cumplido con la totalidad de los compromisos establecidos y, por tanto, han egresado del seguimiento. En el período 1999 y 2006 existen 59 programas y 3 instituciones que han egresado del seguimiento, habiendo cumplido con los compromisos adquiridos (Ver Cuadro V.8).

⁶⁹ El número de programas e instituciones que están bajo seguimiento de compromisos no coincide estrictamente con el número de programas e instituciones evaluadas (Cuadro V.6 y V.7), debido a que en algunos casos éstos están incorporados al Servicio responsable, y en otros casos el Servicio asume compromisos transversales que no son atribuibles al programa evaluado. Adicionalmente, el cuadro V.6 considera los programas evaluados el año 2007 en la línea EPG, los que están en proceso de formulación de compromisos.

Cuadro V.8
Porcentaje de Cumplimiento de Compromisos de las Evaluaciones de Programas e Instituciones al 30 junio 2007, según año de evaluación (1999-2006)

Año de Evaluación	Calificación			N° Programas	N° Instituciones	N° de Egresados de Seguimiento	
	Cumplido	Parcialmente Cumplido	No Cumplido			Programas	Instituciones
1999	100%	0%	0%	12	-	12	-
2000	98%	1%	1%	17	-	15	-
2001	90%	7%	3%	16	-	10	-
2002	96%	4%	0%	18	6	12	3
2003	92%	6%	2%	14	2	5	0
2004	80%	13%	7%	22	4	4	0
2005	56%	27%	17%	24	6	1	0
2006	48%	34%	18%	14	2	0	-
Total	80%	13%	7%	137	20	59	3

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Respecto del cumplimiento de compromisos por parte de los ministerios, es el Ministerio de Educación el que cuenta con un mayor número de programas evaluados (26), habiendo cumplido el 76% de los compromisos adquiridos. Le siguen el Ministerio de Planificación, con 14 programas y 1 institución evaluada y un 88% de los compromisos cumplidos; el Ministerio de Economía, con 13 programas evaluados y un 84% de cumplimiento; y el Ministerio del Interior con igual número de programas evaluados y un 78% de cumplimiento. En contraste, el Ministerio de Agricultura posee 8 programas y 12 instituciones evaluadas, habiendo cumplido el 65% de sus compromisos (Ver Cuadro V.9).

Cuadro V.9
Cumplimiento de Compromisos Programas /Instituciones Evaluadas
Resumen de Compromisos por Ministerio. Años 1999 al 2006

Porcentaje de Cumplimiento de Compromisos Ministerio	Calificación			N° Total de Compromisos al 30/06/2007*	N°	
	Cumplido	Parcialmente Cumplido	No Cumplido		Programas	Instituciones
Ministerio de Agricultura	65%	21%	14%	445	8	12
Ministerio de Defensa	88%	11%	1%	105	1	4
Ministerio de Economía	84%	12%	4%	247	13	0
Ministerio de Educación	76%	16%	8%	504	26	0
Ministerio de Relaciones Exteriores	95%	3%	2%	97	6	0
Ministerio de Hacienda	90%	8%	2%	64	3	1
Ministerio del Interior	78%	14%	8%	202	13	0
Ministerio de Justicia	92%	6%	2%	136	7	0
Ministerio de Planificación	88%	6%	6%	314	14	1
Ministerio de Minería	72%	21%	7%	43	3	0
Ministerio de Obras Públicas	86%	13%	1%	84	6	1
Ministerio de Salud	73%	19%	8%	118	10	0
Ministerio Secretaría General de Gobierno	80%	12%	8%	196	2	0
Ministerio de Secretaría General de la Presidencia	75%	15%	10%	92	6	0
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	90%	9%	1%	154	6	1
Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones	91%	8%	1%	84	4	0
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	88%	8%	4%	105	8	0
Ministerio de Bienes Nacionales	100%	0%	0%	15	1	0
Total General	80%	13%	7%	3.005	137	20

Nota:

(*) Considera la totalidad de los compromisos establecidos con plazos de cumplimiento anteriores y hasta la fecha indicada.

Fuente: Dirección de Presupuestos.

2.1 Procesos de evaluación 2006-2007

A continuación se presentan los resultados de los últimos procesos de evaluación. En el caso de las evaluaciones institucionales y de impacto de programas, actualmente se encuentran finalizadas las evaluaciones comprehensivas del gasto y la evaluación de impacto del Programa ChileBarrio, ambas correspondientes al proceso 2006, y por finalizar la Evaluación de Impacto de Becas de Postgrado, cuyo plazo de término se estima para el mes de octubre del presente año. Actualmente, están en desarrollo las correspondientes al año 2007⁷⁰. Por su parte, el proceso de evaluación 2007 a través de la línea EPG se encuentra finalizado.

2.1.1. Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG)

En el primer semestre de 2007 se realizaron 14 evaluaciones de programas públicos a través de la línea de EPG. El cuadro siguiente resume los resultados de las evaluaciones de acuerdo a la implicancia y magnitud de las modificaciones que deben realizarse.

⁷⁰Las evaluaciones de impacto de programas e institucionales, debido a su mayor complejidad, toman más tiempo, por lo que sus resultados estarán disponibles en el año 2008.

Cuadro V.10
Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG). Proceso 2007
Recomendaciones-Implicancias

Categorías de Efectos	Nombre del Programa
1.- Ajustes Menores	
Programas que requieren de pequeños ajustes, tales como perfeccionar sus sistemas de información, monitoreo y seguimiento; precisar algunos aspectos de diseño y/o ajustar procesos administrativos o de gestión interna.	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de Desarrollo Ganadero-SAG - Programa Pavimentos Participativos-MINVU
2.- Modificaciones en el Diseño y/o Procesos de Gestión Interna del Programa	
Programas que requieren incorporar cambios en el diseño de alguno de sus componentes y/o actividades, o en sus procesos de gestión interna (ej.: revisar criterios de focalización, implementar sistemas de información que permitan un mejor seguimiento y monitoreo de sus resultados, perfeccionar la coordinación interna y/o externa y fortalecer las capacidades institucionales).	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema Nacional de Inversiones-Subsecretaría de Planificación - Programa de Agua Potable Rural-DGOP - Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva-Carabineros
3.- Rediseño Sustantivo del Programa	
Programas que requieren reformulaciones o reestructuraciones profundas en su diseño y/o en su estructura organizacional y/o en sus procesos de gestión interna; o completar aspectos sustantivos del diseño necesarios para lograr los objetivos.	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de Participación Ciudadana-SEGEOB - Administración Sistema de Concesiones de Obras Públicas-DGOP - Programa de Participación y Práctica Deportiva-IND - Programa de Alto Rendimiento-IND - Programa de Administración Directa-SENAME - Programa de Inspección de Establecimientos Educativos Subvencionados-Subsecretaría de Educación - Programa de Supervisión de Establecimientos Educativos Subvencionados-Subsecretaría de Educación
4.- Reubicación Institucional	
Programas que en atención a sus objetivos requieren cambio de dependencia institucional hacia el Ministerio o Servicio responsable de la ejecución de la política pública a la que corresponde el programa.	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de Reforma y Modernización del Estado.PRYME-SEGPRES
5.- Finalización o Reemplazo Integro del Programa	
Programas que requieren modificaciones tan sustantivas que equivalen a su reemplazo íntegro; o que finalizan su período de ejecución comprometido y en consideración a sus resultados y/o vigencia del problema que dio origen al programa, no se justifica extenderlo por otro período; o que en atención a sus resultados no mantienen sus asignaciones presupuestarias.	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de Capacitación a Microempresas y Trabajadores Independientes-SENCE

Fuente: Dirección de Presupuestos.

2.1.2. Evaluación de Impacto

En 2006 se realizaron dos evaluaciones de impacto de programas públicos, correspondientes a: (i) ChileBarrio de la Subsecretaría de Vivienda, y (ii) Becas de Postgrado, de Subsecretaría de Educación, CONICYT, Subsecretaría de MIDEPLAN y AGCI⁷¹. La evaluación de ChileBarrio se encuentra finalizada y el informe final fue enviado al Congreso en el presente año⁷², y la evaluación de Becas de Postgrado su término se estima para el mes de octubre del presente año.

⁷¹ La evaluación de impacto de las Becas de Postgrado incluyó las siguientes becas: Becas Nacionales de Post-grado de CONICYT; Programa de Becas Art. 27, Ley 19.595 (funcionarios públicos) de MIDEPLAN; Programa de Becas DFL N° 22 (Ed) de 1981 de MIDEPLAN; Becas de Post-grado (Proyectos MECE SUP); Becas de Post-grado de Larga Duración y Diplomados de AGCI.

⁷² La evaluación fue enviada al Congreso en el mes de febrero. Esta evaluación fue realizada por Asesorías para el Desarrollo S.A., seleccionada a través de licitación pública.

Los resultados de la evaluación del programa Chile Barrio muestran un impacto positivo en los ingresos de los beneficiarios y en aspectos referidos al mejoramiento de la vivienda y del barrio. No obstante, los efectos son menores a los esperados en las dimensiones de habilitación social y laboral y el programa se superpone con otros instrumentos de política habitacional, hallazgos que permitieron orientar un rediseño sustantivo del mismo.

Durante el año 2007 se inició la Evaluación de Impacto del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) del Ministerio de Hacienda y sus resultados estarán disponibles en diciembre de 2007⁷³. La evaluación del Programa de Educación y Capacitación Permanente-Chile Califica de los Ministerios de Educación y del Trabajo⁷⁴ y de la evaluación de Microemprendimiento MYPE de los Ministerios de Economía, de Agricultura y de Planificación⁷⁵ serán desarrolladas durante este año⁷⁶. La realización de estas evaluaciones es externalizada a Universidades y Consultoras, seleccionadas a través de un proceso de licitación pública.

Durante el año 2006 se realizaron dos evaluaciones Comprehensivas del Gasto: i) Dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas, y ii) Servicio Nacional de Aduanas del Ministerio de Hacienda⁷⁷. Los informes finales de estas evaluaciones fueron enviados al Congreso en el mes de diciembre de 2006 y en el mes de enero de este año, respectivamente.

En el caso de la Dirección de Arquitectura, la evaluación muestra la necesidad de un rediseño sustantivo en el diseño y gestión institucional, tales como la reformulación de las definiciones estratégicas en el marco de la propuesta de rediseño del MOP, el mejoramiento en la focalización de las instituciones beneficiarias, y la revisión de la estructura y capacidades institucionales.

⁷³ La evaluación de Impacto del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) está siendo realizada por el Banco Mundial.

⁷⁴ La evaluación de impacto del Programa de Educación Permanente Chile Califica incluye los siguientes programas: Programa Especial de Educación Básica y Media, y Proyectos de Articulación de Formación Técnica, ambos de la Subsecretaría de Educación; y Programa de Educación y Capacitación Permanente de SENCE.

⁷⁵ La evaluación de impacto de Microemprendimiento MYPE incluye los siguientes programas: Programa de Fomento a la Microempresa de SERCOTEC; Programa Chile Emprende de la Subsecretaría de Economía; Programa de Apoyo de Actividades Económicas y Programa de apoyo al Microemprendimiento Chile Solidario, ambos de FOSIS; Servicios Desarrollo de Capacidades Productivas y Empresariales e Incentivos Mejoramiento y Desarrollo de Inversiones, ambos de INDAP.

⁷⁶ Actualmente las Bases Administrativas se encuentran en Contraloría.

⁷⁷ La evaluación de la Dirección de Arquitectura fue realizada por Soluciones Integrales S.A. y la evaluación del Servicio Nacional de Aduanas fue realizada por el Departamento de Estudios Sociológicos de la Universidad Católica de Chile (DESUC), ambas instituciones seleccionadas a través de licitación pública.

2.1.3. Evaluación Comprehensiva del Gasto

La evaluación del Servicio Nacional de Aduanas muestra la necesidad de realizar modificaciones en el diseño o gestión interna, tales como la formalización de la estructura organizacional de las Aduanas regionales y del área de informática, y el desarrollo de un sistema que vincule las metas y actividades operativas de cada Aduana con la asignación de recursos.

Durante el año 2007 se están desarrollando dos Evaluaciones Comprehensivas del Gasto: (i) Instituto de Normalización Previsional (INP) del Ministerio del Trabajo; y (ii) Programa de Educación Preescolar de la Subsecretaría de Educación, Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) y Fundación INTEGRA⁷⁸. Los resultados finales de ambas evaluaciones estarán disponibles en diciembre de 2007.

2.1.4. Compromisos institucionales y seguimiento

Como ya se ha señalado, una vez finalizadas las evaluaciones se efectúan compromisos entre las instituciones responsables de los programas evaluados o las instituciones evaluadas y la Dirección de Presupuestos. Estos tienen por objeto acordar y comprometer aspectos específicos en relación a la incorporación de los cambios necesarios para mejorar el desempeño de los programas o instituciones. El seguimiento del cumplimiento de estos compromisos se efectúa semestralmente a través de procedimientos establecidos. Los resultados son informados y analizados en la Dirección de Presupuestos, informados al Comité Interministerial del Programa de Evaluación⁷⁹, y notificados a cada institución⁸⁰. En el caso de programas e instituciones evaluados durante el año 2006, el porcentaje promedio de compromisos con fecha de vencimiento al 30 de Junio de 2007 que se encontraban cumplidos alcanzó un 48%, mientras que un 34% presentó cumplimiento parcial. Se debe tener presente que sólo un 39% del total de los compromisos establecidos tenía vencimiento a la fecha en cuestión.

⁷⁸ La evaluación Comprehensiva del Gasto del Instituto de Normalización Previsional ha sido encargada a Santiago Consultores Asociados, y la evaluación de la Subsecretaría de Educación (Programa Educación Preescolar), Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) y Fundación INTEGRA ha sido encargada a la Consultora Soluciones Integrales S.A.. Ambas instituciones fueron seleccionadas a través de licitación pública.

⁷⁹ El Comité Interministerial está conformado por un representante del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) y del Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos, siendo presidido por esta última cartera. Este comité tiene la función de asegurar que el desarrollo de las evaluaciones sea consistente con las políticas gubernamentales, que las conclusiones que surjan de este proceso sean conocidas por las instituciones que lo conforman, que se disponga de los apoyos técnicos y coordinaciones necesarias para el buen desarrollo del mismo, incluidas la selección de programas y la selección de consultores.

⁸⁰ El seguimiento al 30 de junio de cada año se realiza durante el proceso de formulación del presupuesto, y el seguimiento al 31 de diciembre de cada año se efectúa en base a información recogida en el Balance de Gestión Integral.

Cuadro V.11
Cumplimiento Compromisos Evaluación de Programas e Instituciones
Programas Evaluados Protocolo 2006

Servicio	Nombre del Programa	% Cumplimiento Compromisos			N° Total de Compromisos al 30/06/2007
		Cumplido	Parcialmente Cump.	No Cumplido	
Servicio de Gobierno Interior	Programa de Coordinación, Orden Público y Gestión Territorial	42%	33%	25%	12
Gobierno Regional I Región	Corporación de Desarrollo de Arica y Parinacota	50%	40%	10%	10
Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON)	Programa de Internacionalización de la PYME	78%	11%	11%	9
Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)	Programa Todo Chile Seguro Agrícola	34%	58%	8%	12
Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI)	Convenios con Municipalidades y otras Instituciones (Educación Pre-escolar)	33%	56%	11%	9
Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT)	Programas Regionales de Investigación Científica y Tecnológica	24%	35%	41%	17
Comisión Nacional de Riego	Bonificación por Inversiones de Riego y Drenaje. Ley N° 18.450	75%	25%	0%	20
Subsecretaría de Minería	Programa de Capacitación y Transferencia Tecnológica Pequeña Minería Artesanal	59%	33%	8%	12
Subsecretaría de Vivienda	Programa de Capacitación y Transferencia Tecnológica Pequeña Minería Artesanal	14%	43%	43%	7
Subsecretaría de Vivienda	Fondo Solidario de Vivienda	43%	36%	21%	14
Subsecretaría de Vivienda	Programa Chile Barrio	50%	33%	17%	6
Consejo Nacional de Televisión	Fondo de Apoyo a Programas Culturales	75%	0%	25%	8
Subsecretaría de Planificación	Iniciativa Científica Millenium	50%	30%	20%	10
Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA)	Fondo Nacional del Adulto Mayor	44%	32%	24%	25
Evaluaciones Institucionales					
Servicio Nacional de Aduanas		0%	100%	0%	1
Dirección de Arquitectura		62%	38%	0%	8
Promedio de Cumplimiento Compromisos		48%	34%	18%	180

Fuente: Dirección de Presupuestos.

3. Presentación de Programas a Financiamiento en Formato Estándar.

La incorporación de un formato estándar de presentación de programas al presupuesto a partir de la formulación de presupuestos 2001, ha permitido disponer de información de mejor calidad y en un orden más apropiado para su revisión y análisis. Esto ha contribuido a mejorar los procesos de toma de decisiones presupuestarias, permitiendo que los recursos incrementales se asignasen considerando las mejores nuevas iniciativas y las ampliaciones de los mejores programas existentes.

En la formulación del presupuesto 2008, y tal como se ha comprometido en el Protocolo de Acuerdo 2007, se establece el uso obligatorio del Formato Estándar de Presentación en los casos de nuevos programas, y en ampliaciones y/o reformulaciones de los programas existentes. Adicionalmente se solicitó el uso del Formato en los casos de programas que recibieron financiamiento en el año 2007 y que realizaron en esa oportunidad una presentación incompleta. En este proceso se han presentado 654 programas, de los cuales aproximadamente el 75% ha sido financiado. De los programas que recibieron financiamiento el 23% corresponde al Ministerio de Educación, 16% al Ministerio de Salud y 13% al Ministerio de Planificación. Estos han sido analizadas y priorizadas considerando su relación con los compromisos ministeriales establecidos para el período 2006-2010.

4. Mecanismo de Incentivo Institucional

4.1 Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG)

4.1.1. Cumplimiento de los PMG en el año 2006

Los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en los servicios públicos tienen su origen en la Ley N°19.553 de 1998, asociando el cumplimiento de objetivos de gestión a un incentivo de carácter monetario para los funcionarios. En este sentido el PMG es parte de la política de recursos humanos, específicamente de la política de remuneraciones, siendo parte de los mecanismos de incentivo de remuneraciones de tipo institucional aplicados en la administración pública de nuestro país, que vinculan aumentos de remuneraciones de carácter variable al desempeño de los funcionarios. Las mejoras en el desempeño se espera permitan que los funcionarios públicos obtengan mejoramientos asociados al acceso a más y mejor capacitación, mejoramiento de sus ambientes laborales, entre otros. Asimismo, el PMG es parte del sistema de control de gestión del gobierno central y, por tanto, contribuye, a través de la implementación de sistemas de gestión, al mejoramiento de la gestión pública, desde el mejoramiento de las áreas de soporte institucional hacia el mejoramiento de los procesos de provisión de bienes y servicios a la ciudadanía, con énfasis en el mejoramiento de la calidad del gasto público, todo dentro del contexto de la política de modernización del Estado.

Figura 1.
Programa de Mejoramiento de Gestión



⁸¹ Ley N° 19.553 de febrero de 1998 y Decreto N°475 de mayo de 1998, modificada por las leyes 19.618, 19.882 y 20.212. El incentivo monetario establece que el cumplimiento de los objetivos de gestión comprometidos en un PMG anual dará derecho a los funcionarios del servicio respectivo a un incremento de un 7,6% de sus remuneraciones durante el año siguiente, siempre que la institución haya alcanzado un grado de cumplimiento igual o superior al 90% de los objetivos anuales comprometidos, y de un 3,8% si dicho cumplimiento fuere igual o superior a 75% e inferior a 90%.

El PMG consiste en 5 áreas y 11 sistemas de gestión comunes para todas las instituciones públicas, cuya acreditación se realiza por organismos especializados al interior del ejecutivo. Estas áreas se consideran estratégicas para lograr el mejoramiento de gestión de los servicios públicos (Cuadro V.12). Las 5 áreas y 11 sistemas forman parte de un Programa Marco. Cada uno de los sistemas incluye entre 4 y 6 etapas de desarrollo o estados de avance posible, donde cada etapa es definida especificando sus contenidos y exigencias, de modo tal que con el cumplimiento de la etapa final, el sistema se encuentre plenamente implementado, según sus características y requisitos básicos. Esta definición de etapas considera un ordenamiento lógico del desarrollo de cada sistema, partiendo por una etapa de diagnóstico del grado de desarrollo inicial del sistema, siguiendo por una etapa de diseño considerando el diagnóstico, continuando con una o más etapas de implementación, para terminar con la etapa de evaluación de la implementación, para hacer los ajustes al sistemas que sean necesarios. Esto en la lógica del mejoramiento continuo. Se definen Requisitos Técnicos y Medios de Verificación para cada uno de los objetivos de gestión y etapas de desarrollo establecidas para cada sistema. Las instituciones comprometen el desarrollo de una determinada etapa para cada uno de los 11 sistemas de gestión actualmente definidos en el Programa Marco. Para ello establecen prioridades y ponderaciones para cada uno de los sistemas⁸².

Cuadro V.12
Áreas Estratégicas y Sistemas de Gestión. PMG

Áreas	Sistemas
1. Recursos Humanos	1. Capacitación 2. Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo 3. Evaluación de Desempeño
2. Calidad de Atención a Usuarios	4. Sistema Integral de Atención de Usuarios 5. Gobierno Electrónico
3. Planificación / Control / Gestión Territorial	6. Planificación / Control de Gestión 7. Auditoría Interna 8. Gestión Territorial
4. Administración Financiera	9. Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público 10. Administración Financiero-Contable
5. Enfoque de Género	11. Enfoque de Género

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Los PMG cubren a un total de 178 y más de 68 mil funcionarios. La evaluación de los PMG 2006 arrojó como resultado que el 78% de las instituciones obtuvo un logro entre el 90% y el 100% de sus objetivos comprometidos, recibiendo más de 62 mil funcionarios una asignación equivalente al 5% de sus remuneraciones.

⁸² Prioridad Alta: en su conjunto deben sumar una ponderación de 60%. Prioridad Mediana: en su conjunto deben sumar una ponderación de 30%. Prioridad Menor: en su conjunto deben sumar una ponderación de 10%.

Cuadro V.13
Programas de Mejoramiento de la Gestión 2006.

Porcentaje de asignación por Desempeño Institucional	Porcentaje de cumplimiento	Instituciones que cumplen		Dotación del Personal	
		N°	Porcentaje de Participación	N°	Porcentaje de Participación
5%	90% - 100%	138	78%	62.308	91%
2,5%	75% - 89%	32	18%	4.986	7%
0%	< 75%	8	4%	1.116	2%
Total		178	100%	68.410	100%

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Por otra parte, como se observa en el Cuadro VI.14, del total de instituciones, un 43% cumplió el 100% de los compromisos y un 5% cumplió en un rango menor al 75%.

Cuadro V.14
Programas de Mejoramiento de la Gestión 2006. Tramos de Cumplimiento

Tramos de Cumplimiento	Instituciones	
	Número	Porcentaje de Participación
100%	77	43%
99% - 95%	19	11%
94% - 90%	42	23%
89% - 85%	13	7%
84% - 80%	11	6%
79% - 75%	8	5%
< 75%	8	5%
Total	178	100%

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Por su parte, en el Cuadro V.15 un 40% de las instituciones no cumple un sistema de gestión, lo que en algunos casos puede significar recibir de igual forma el incentivo de remuneraciones si el cumplimiento global fue al menos de 90%. Solo un 2% de las instituciones (3) no cumplió 4 sistemas de gestión significando que se encuentra en un serio problema de gestión.

Cuadro V.15
Programas de Mejoramiento de la Gestión 2006.
Número de instituciones que no Valida 1, 2, 3 o más Sistemas

Sistemas	Instituciones que cumplen sistemas			
	N°		Porcentaje de participación	
	2006	2005	2006	2005
Cumplen todos los sistemas	77	108	43%	61%
No cumplen 1 sistema	71	51	40%	29%
No cumplen 2 sistemas	21	15	12%	8%
No cumplen 3 sistemas	6	4	3%	2%
No cumplen 4 sistemas	3	0	2%	0%
Total	178	178	100%	100%

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Respecto del cumplimiento según sistema de gestión, en el Cuadro V.16 es posible apreciar que los sistemas en los que un mayor porcentaje de servicios ha cumplido los compromisos son los de Evaluación de Desempeño y Gestión Territorial, ambos con un 100% de cumplimiento. Asimismo, se lograron porcentajes altos de cumplimiento en los sistemas de Capacitación y de Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes Laborales (99%). En contraste, en los sistemas de Compras y Contrataciones del Sector Público y de Planificación y Control de Gestión, las metas comprometidas se cumplieron en el 85% y 69% de los servicios, respectivamente, siendo los sistemas con menor porcentaje de cumplimiento. En el primer caso, estos resultados se explican principalmente debido a que las instituciones no informaron las mejoras de sus proyectos de abastecimiento medidos a través de indicadores y/o a una deficiente gestión de contratos e incumplimiento de su plan de compras y programa de seguimiento. En el segundo caso, se debe a que las instituciones no cumplieron las metas de los indicadores de desempeño comprometidos en la Ley de Presupuestos 2006, y/o presentan problemas de implementación de su sistema de información de gestión (SIG), al no disponer de adecuados sistemas de registro y sistematización de la información.

Cuadro V.16
Número de Servicios que Comprometieron y Cumplieron los Sistemas año 2006
 (178 servicios)

Sistemas	Porcentaje de Servicios que Comprometieron		N° Servicios Excluidos	Porcentaje de Servicios que Cumplieron los Compromisos del Sistema	N° de Servicios que No Cumplen los compromisos del Sistema
	Sistema				
Capacitación	100%		0	99%	3
Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo	100%		0	99%	2
Evaluación de Desempeño	100%		0	100%	0
Sistema Integral de Atención a Cliente(a)s, Usuario(a)s y Beneficiario(a)s	86%		25	95%	9
Gobierno Electrónico	100%		1	93%	14
Planificación / Control de Gestión	100%		0	69%	56
Auditoría Interna	58%		76	87%	14
Gestión Territorial	92%		16	100%	1
Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público	71%		52	85%	19
Administración Financiero-Contable	65%		63	87%	15
Enfoque de Género	94%		12	94%	10
Porcentaje Promedio	88%			92%	

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Adicionalmente a los 178 Servicios regidos bajo la Ley 19.553, existen 8 Servicios que teniendo mecanismos de incentivo de remuneraciones de tipo institucional regulado por una normativa distinta, se adscriben al PMG como forma de operación de este mecanismo. Estas instituciones son el Servicio Nacional de Aduanas (cumplimiento 2006 de 100%), Comisión Chilena de Energía Nuclear (cumplimiento 2006 de 100%), Superintendencia de Servicios Sanitarios (cumplimiento 2006 de 100%), CENABAST (cumplimiento 2006 de 100%), Fondo Nacional de Salud (cumplimiento 2006 de 100%), Instituto de Salud Pública (cumplimiento 2006 de 85%), Subsecretaría de Salud Pública (cumplimiento 2006 de 100%), y Subsecretaría de Redes (cumplimiento 2006 de 93%).

4.1.2. Incorporación de la certificación externa de sistemas de gestión

Con el objeto de profundizar los avances logrados en el nivel de desarrollo de los PMG, en que 20 servicios⁸³ habían alcanzado las etapas superiores definidas, en el año 2004 se estimó deseable la aplicación de un estándar externo que continuara promoviendo la excelencia y que a su vez hiciera reconocibles los logros por parte del conjunto de la sociedad. Con este fin, en la formulación de los PMG correspondiente al año 2005 se incorporaron los primeros elementos para transitar hacia un mecanismo de certificación externa de sistemas de gestión para los servicios públicos a través de las Normas ISO⁸⁴.

La Certificación según Norma ISO 9001-2000 es un proceso en el que organismos certificadores acreditados realizan una evaluación de los procesos que una organización desea certificar. Establece en sus cláusulas los requisitos mínimos que deben ser cumplidos para disponer de Sistemas de Gestión de Calidad en las organizaciones, enfatizando el mejoramiento continuo del funcionamiento de éstos. Las cláusulas de la Norma son aplicables a 9 de los 11 sistemas que comprende el Programa Marco de los PMG, lo que hace posible a través de su aplicación, hacer más exigente y externalizar la certificación de estos sistemas. El Programa Marco Básico incluye 11 sistemas que se consideran esenciales para un desarrollo eficaz y transparente de la gestión de los servicios, respondiendo a las definiciones de política en el ámbito de la modernización de la gestión del sector público (Cuadro V.17). Su evaluación o certificación técnica es interna al sector público, apoyado por una red de expertos conformados por instituciones públicas con expertise en el desarrollo de estos sistemas⁸⁵.

El Programa Marco Avanzado consiste en la aplicación del mecanismo de certificación externa bajo las exigencias de la Norma Internacional ISO 9001:2000 de los sistemas del Programa Marco Básico del PMG para los servicios públicos. El Programa Marco Avanzado incorpora los objetivos del Programa Marco Básico y las exigencias de la Norma ISO 9001:2000, en orden a certificar cada uno de los sistemas del PMG. Su aplicación se hace gradualmente, incorporando dos sistemas posibles de certificar cada año y existiendo 4 nuevas etapas (preparación para la certificación, certificación y dos etapas de mantención de la certificación)⁸⁶.

⁸³ Considerando los servicios adscritos al PMG, el número de instituciones que el año 2004 habían alcanzado las etapas definidas alcanza a 22.

⁸⁴ Respondiendo además al compromiso establecido en el Protocolo que acompañó el despacho del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2004, suscrito por el Gobierno y la Comisión Mixta de Presupuestos del Congreso Nacional.

⁸⁵ Las instituciones públicas mencionadas son la Dirección Nacional del Servicio Civil (Capacitación y Evaluación del Desempeño), la Superintendencia de Seguridad Social (Higiene-Seguridad y Mejoramientos de Ambientes de Trabajo), SEGEGOB (Sistema de Atención de Usuario(a)s), SEGPRES (Gobierno Electrónico), DIPRES (Planificación/Control de Gestión y Adm. Financiero-Contable), CAIGG (Auditoría Interna), Contraloría (Adm. Financiero-Contable), Dirección de Compras y Contratación Pública (Compras), SUBDERE (Gestión Territorial) y SERNAM (Enfoque de Género).

⁸⁶ Respecto del primer aspecto de la gradualidad, los servicios ingresan al Programa Marco Avanzado incorporando dos sistemas en el primer año y al menos dos sistemas en los años siguientes, hasta incorporar todos los sistemas del Programa Marco Avanzado, con la excepción de los sistemas de Enfoque de Género y Gestión Territorial. El momento y la forma específica de certificación de estos últimos dos sistemas se decidirá más adelante, en atención a sus particularidades.

Cuadro V.17
Áreas de Mejoramiento, Sistemas, Etapas de Desarrollo.
Programa Marco Básico y Avanzado

Áreas de Mejoramiento	Sistemas	Objetivos de Gestión	
		Etapas de Desarrollo o Estados de Avance- PMBásico	Etapas de Desarrollo o Estados de Avance - PMAvanzado
		Recursos Humanos	Capacitación	4	8
	Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo	4	8
	Evaluación de Desempeño	4	8
Calidad de Atención a Usuarios	Sistema Integral de Atención a Cliente(a)s, Usuario(a)s y Beneficiario(a)s	6	10
	Gobierno Electrónico	6	*
Planificación / Control / Gestión Territorial	Planificación / Control de Gestión	6	10
	Auditoría Interna	4	8
	Gestión Territorial	4	*
Administración Financiera	Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público	6	10
	Administración Financiero-Contable	7	*
Enfoque de Género	Enfoque de Género	4	*

Nota: * estos sistemas ingresarán al programa marco avanzado posteriormente.

Fuente: Dirección de Presupuestos.

4.1.3 Resultados esperados año 2007

Los compromisos establecidos en los PMG 2007 actualmente en ejecución constituyen resultados esperados para este año, para cada sistema, en cada servicio público. El cuadro siguiente muestra el avance promedio esperado en el desarrollo de los sistemas de gestión según el Programa Marco Básico.

Cuadro V.18
Servicios con Objetivos de Gestión Comprometidos por Sistema y
Etapa Promedio Comprometida
Programa Marco Básico 2007

Sistemas	Etapa Final	Etapa Promedio Comprometida	Porcentaje de Avance Comprometido	N° Servicios que Comprometen Sistema
Capacitación	4	4	100%	178
Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo	4	4	100%	178
Evaluación de Desempeño	4	4	100%	178
Sistema Integral de Atención a Cliente(a)s, Usuario(a)s y Beneficiario(a)s	6	6	100%	153
Gobierno Electrónico	6	4,5	76%	177
Planificación / Control de Gestión	6	6	100%	178
Auditoría Interna	4	4	100%	102
Gestión Territorial	4	4	100%	162
Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público	6	6	100%	126
Administración Financiero-Contable	7	7	100%	115
Enfoque de Género	4	4	100%	161

Nota: Corresponde a la Formulación PMG 2007 actualmente vigente.

Fuente: Dirección de Presupuestos.

De lo anterior se desprende que para el conjunto de servicios se podrá alcanzar a diciembre de 2007 un promedio de 97,8% de avance respecto de las metas de desarrollo del Programa Marco Básico allí establecidas, lo que demuestra que la mayoría de las instituciones estará alcanzando las etapas superiores definidas y, por tanto, un número mayor estará en condiciones de transitar hacia el Programa Marco Avanzado. Por otra parte, en el caso de los servicios públicos que ya se han incorporado a este último Programa, alcanzarán a diciembre de 2007 un promedio de 73,9% respecto de las metas de desarrollo del Programa Marco Avanzado. Se mantendrán en las etapas finales definidas en el marco básico los sistemas de Gobierno Electrónico, Gestión Territorial, Enfoque de Género y Administración Financiero Contable, todos sistemas que al año 2007 aún no ingresan al modelo de certificación ISO.

Cuadro V.19
Servicios con Objetivos de Gestión Comprometidos por Sistema y
Etapas Promedio Comprometida
Programa Marco Avanzado 2007

Sistemas	Etapa Final	Etapa Promedio Comprometida	Porcentaje de Avance Comprometido
Capacitación	8	4,6	58%
Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo	8	4,2	53%
Evaluación de Desempeño	8	4,4	55%
Sistema Integral de Atención a Cliente(a)s, Usuario(a)s y Beneficiario(a)s	10	6,2	62%
Gobierno Electrónico	6	4,5	76%
Planificación / Control de Gestión	10	6,9	69%
Auditoría Interna	8	4,9	62%
Gestión Territorial	4	4,0	100%
Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público	8	6,3	78%
Administración Financiero-Contable	7	7,0	100%
Enfoque de Género	4	4,0	100%

Nota: Corresponde a la Formulación PMG 2007 actualmente vigente.
Fuente: Dirección de Presupuestos.

En el año 2007, un total de 5 servicios públicos ingresaron al Programa Marco Avanzado, con lo que se espera que a fines de año se encuentren preparados para ingresar a la etapa de certificación de dos de sus sistemas. Para ingresar al Programa Marco Avanzado se ha establecido como requisito que los servicios hayan cumplido las etapas finales en el Programa Marco Básico del PMG 2006. De acuerdo al cumplimiento de estos requisitos, un total de 73 servicios se encuentran actualmente en el proceso de preparación de la certificación de dos o más sistemas en el año 2007. De estos 5 Servicios ingresaron por primera vez al Programa Marco Avanzado el 2007, 48 lo hicieron el 2006 y 20 ya lo habían hecho el 2005⁸⁷. Estos últimos servicios realizarán durante el año 2007 las actividades para el primer año de la mantención de la certificación del sistema Planificación y Control de Gestión y el sistema elegido por cada uno de ellos (Cuadro V.20).

⁸⁷ Si se consideran los servicios adscritos al PMG, existen 4 servicios adicionales que actualmente comprometen el marco avanzado, 2 lo hacen desde el año 2005 (FONASA y Superintendencia de Servicios Sanitarios) y 2 desde el 2006 (Comisión Chilena de Energía Nuclear e Instituto de Salud Pública).

Cuadro V.20
Servicios en el Programa Marco Avanzado año 2007, según etapa de desarrollo

Sistemas	Preparación	Certificación	Mantenición	Total
Planificación	5	48	20	73
Capacitación	26	28	8	62
Higiene y Seguridad	22	7	2	31
Evaluación del Desempeño	24	15	4	43
Auditoría Interna	24	26	6	56
Sistema Integral de Atención de Usuarios	17	13	-	30
Compras y Contrataciones	31	-	-	31

Nota: Corresponde a la Formulación PMG 2007 actualmente vigente.

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Durante el presente año, el Banco Mundial se encuentra realizando una Evaluación de Impacto del PMG, cuyos resultados se conocerán en diciembre de este año y serán utilizados para analizar posibles cambios a la implementación del programa en las instituciones públicas, todo esto en la línea del mejoramiento continuo en los procesos y con el objetivo de lograr herramientas de gestión institucional útiles para la toma de decisiones.

4.2 Otros mecanismos de incentivo institucional

4.2.1. Ley Médica, (Ley 19.664) Art 37, que establece normas especiales para funcionarios de los Servicios de Salud

El beneficio de la Ley Médica 19.664 del año 2000⁸⁸ corresponde sólo para el estamento médico y señala que estos funcionarios tendrán derecho a percibir una bonificación por desempeño colectivo institucional, la que tendrá por objeto reconocer el cumplimiento de las metas establecidas en el programa de trabajo elaborado por cada establecimiento y que haya sido acordado con la Dirección del respectivo Servicio de Salud.

El proceso comienza con la formulación de metas a nivel nacional a través de un decreto conjunto del Ministerio de Salud y el Ministerio de Hacienda, el cual debe ser firmado a más tardar en septiembre de cada año, estableciendo las áreas prioritarias y los indicadores de desempeño, con sus respectivas metas y prioridades, las que serán implementadas durante el año siguiente. Este decreto especifica también el algoritmo de cálculo de la bonificación a repartir según la disponibilidad presupuestaria que determine el Ministerio de Hacienda. Sobre la base de dicho decreto, a más tardar en noviembre de cada año los directores de Servicios de Salud establecen convenios con los establecimientos⁸⁹ de su dependencia en los que se fijan los compromisos. Dichos convenios sirven de base para concordar los compromisos de cada Servicio de Salud con el Ministerio de Salud a más tardar en diciembre de cada año.

La evaluación del cumplimiento de los compromisos se realiza en base a la información enviada por los Servicios de Salud, a más tardar el primer semestre del año calendario siguiente a la ejecución de los mismos. En marzo de cada año, el Ministerio de Hacienda define las disponibilidades presupuestarias y en el semestre siguiente se efectúa el pago en una sola cuota.

⁸⁸ La bonificación por desempeño colectivo se pagó por primera vez el año 2002 en base al cumplimiento de los objetivos de gestión establecidos entre julio y diciembre del año 2001.

⁸⁹ Se entiende por establecimiento de salud las siguientes dependencias de los Servicios de Salud: Dirección del Servicio, Hospitales, Institutos, Centros de Diagnóstico Terapéutico, Centros de Referencia de Salud, Dirección de Atención Primaria, Consultorios y Postas Rurales.

El año 2006, en total 245 establecimientos de salud comprometieron 1.546 indicadores, sobre la base de 13 indicadores comprometidos a nivel nacional, cuyos valores efectivos se calculan como el agregado de los servicios de salud. Se cumplieron 9 de los 13 indicadores. Los indicadores no cumplidos fueron:

- Tasa de variación del porcentaje de partos vía cesárea en Hospitales Tipo 1, 2 y 3. Las principales causas del incumplimiento son que en el caso de los usuarios que hacen uso de pensionado pueden elegir partos vía cesárea, aspecto no controlado por los hospitales, y en el caso de beneficiarios y pensionados, en algunos establecimientos reciben derivaciones de casos de alta complejidad que en general requieren cesáreas. Los datos efectivos y meta del indicador "tasa de variación del porcentaje de partos vía cesárea en Hospitales Tipo 1, 2 y 3" no se presentan en el cuadro V.21 debido a que se establecieron metas diferenciadas en tres tramos dependiendo del grado de avance en los distintos establecimientos. Para aquellos establecimientos cuyo porcentaje de partos vía cesárea durante el 2005 fue menor o igual a 25%, la meta fue 0% de reducción de los mismos. Si el porcentaje de partos vía cesárea durante el 2005 fue mayor a 25% y menor a 30%, la meta fue de reducirlo en un 5%. Y si el porcentaje de partos vía cesárea fue mayor a 30%, la meta fue reducirlo en un 10%.
- Porcentaje de Altas Odontológicas Totales en adolescentes de 12 años en nivel primario. Las principales causas del incumplimiento fueron déficit de profesionales odontólogos en los establecimientos de salud, difícil acceso a los centros de atención, y baja valoración por parte de la población de la salud bucal (abandono de tratamiento).
- Porcentaje de profesionales funcionarios que asistieron al menos a una actividad de formación o capacitación, pertinente al fortalecimiento del Régimen de Garantías en Salud o Guías Clínicas respectivas. Las principales causas del incumplimiento fueron exceso de demanda en la atención de salud, por lo que los profesionales tuvieron alta carga de trabajo no pudiendo responder adecuadamente a dicha demanda.
- Porcentaje de solicitudes de interconsulta de sospecha de enfermedad AUGE e informes de proceso de diagnóstico de enfermedades AUGE ingresadas al Sistema de Información para la Gestión de las Garantías Explícitas en Salud (SIGGES) en un plazo de 48 horas desde la fecha de emisión. La principal causa de incumplimiento fueron problemas asociados a SIGGES, tales como: caídas asociadas servidor e inestabilidad de la aplicación.

Cuadro V.21
Cumplimiento de Metas de Ley Médica 2006

Indicador	Meta 2006	Efectivo 2006	Cumple Si/No
Área Atención Médica a Usuarios			
1 Porcentaje de pacientes hipertensos compensados bajo control en el grupo de 20 - 64 años en el nivel primario	47%	53%	Si
2 Porcentaje de pacientes diabéticos compensados bajo control en el grupo de 20 - 64 años en el nivel primario	44%	51%	Si
3 Porcentaje de consultas médicas de especialidades realizadas con relación al total de consultas médicas de especialidades programadas	95%	94%	Si
4 Tiempo promedio de espera entre la indicación quirúrgica y la realización de la intervención para prestaciones del Programa de Oportunidad de la Atención (POA) que se deben resolver en 90 días	40 días	42 días	Si
5 Tasa de cesáreas con herida operatoria infectada	1,30%	1,00%	Si
6 Tasa de variación del porcentaje de partos vía cesárea en Hospitales Tipo 1, 2 y 3	—	—	No
7 Tasa de infecciones de herida operatoria en intervenciones de colecistectomías por laparotomía	1,30%	0,50%	Si
Área Atención Odontológica a Usuarios			
8 Tasa de variación anual de altas odontológicas por especialidad realizadas en pacientes beneficiarios en atención de segundo y tercer nivel	3%	12%	Si
9 Porcentaje de Altas Odontológicas Totales en adolescentes de 12 años en nivel primario	60%	55%	No
Área Apoyo Clínico			
10 Porcentaje de camas en trabajo de hospitales tipo 1 y 2 con sistema de dispensación de medicamentos por dosis unitaria con relación al total de camas en trabajo de hospitales tipo 1 y 2 con estadía promedio mayor o igual a 3 días	28%	33%	Si
Área Coordinación de Red Asistencial			
11 Porcentaje de casos de Garantías Explícitas en Salud con indicación de tratamiento, en los que se cumplen las garantías de oportunidad de inicio de tratamiento.	100%	97%	Si
12 Porcentaje de profesionales funcionarios que asistieron al menos a una actividad de formación o capacitación, pertinente al fortalecimiento del Régimen de Garantías en Salud o Guías Clínicas respectivas	75%	66%	No
13 Porcentaje de solicitudes de interconsulta de sospecha e informes de proceso de diagnóstico ingresadas al Sistema de Información (SIGGES) en un plazo de 48 horas desde la fecha de emisión	90%	62%	No

Fuente: Dirección de Presupuestos.

4.2.2. Resultados Esperados 2007

El año 2007 un total 244 establecimientos de salud comprometieron 1.432 indicadores. A nivel nacional se comprometieron 12 indicadores, respecto de los cuales tres fueron modificados, los referidos a pacientes hipertensos y diabéticos y porcentaje de partos. Los 9 restantes corresponden a los mismos del año 2006 con metas similares o más exigentes. En relación al año 2006 se eliminó el indicador de tasa de variación de partos vía cesárea con herida operatoria infectada, ya que ha mostrado un comportamiento estable y controlado en los establecimientos de salud. Las áreas prioritarias, indicadores de desempeño y sus metas a nivel agregado se muestran en Cuadro V.22.

Cuadro V.22
Indicadores y Metas de Ley Médica, 2007

Indicadores Ley Médica 2007	Meta 2007
Área Atención Médica a Usuarios	
1 Porcentaje de pacientes hipertensos compensados bajo control en el grupo de 15 - 64 años en el nivel primario	51%
2 Porcentaje de pacientes diabéticos compensados bajo control en el grupo de 15 - 64 años en el nivel primario	30%
3 Porcentaje de consultas médicas de especialidades realizadas con relación al total de consultas médicas de especialidades programadas	95%
4 Tiempo promedio de espera entre la indicación quirúrgica y la realización de la intervención para prestaciones del Programa de Oportunidad de la Atención (POA) que se deben resolver en 90 días	38 días
5 Porcentaje de partos vía cesárea en Hospitales Tipo 1, 2 y 3	-
6 Tasa de infecciones de herida operatoria en intervenciones de colecistectomías por laparoscopia	1%
Área Atención Odontológica a Usuarios	
7 Tasa de variación anual de altas odontológicas por especialidad realizadas en pacientes beneficiarios en atención de segundo y tercer nivel	3%
8 Porcentaje de Altas Odontológicas Totales en adolescentes de 12 años en nivel primario	60%
Área de Apoyo Clínico	
9 Porcentaje de camas en trabajo de hospitales tipo 1 y 2 con sistema de dispensación de medicamentos por dosis unitaria con relación al total de camas en trabajo de hospitales tipo 1 y 2 con estadía promedio mayor o igual a 3 días	28%
Área Coordinación de Red Asistencial	
10 Porcentaje de casos de Garantías Explícitas en Salud con indicación de tratamiento, en los que se cumplen las garantías de oportunidad de inicio de tratamiento.	100%
11 Porcentaje de profesionales funcionarios que asistieron al menos a una actividad de formación o capacitación, pertinente al fortalecimiento del Régimen de Garantías en Salud o Guías Clínicas respectivas	75%
12 Porcentaje de solicitudes de interconsulta de sospecha e informes de proceso de diagnóstico ingresadas al Sistema de Información (SIGGES) en un plazo de 48 horas desde la fecha de emisión	95%

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Para el proceso de evaluación de estos compromisos se ha introducido un cambio significativo de mayor exigencia en el algoritmo de cálculo del cumplimiento de los indicadores. Para el 2006 se consideró que un indicador estaba cumplido si la meta se cumplía en 95% o más, se consideraba cumplido en un 50% si la meta se cumplía en un porcentaje menor a 95% y mayor o igual a 75% y se consideraba no cumplido si la meta lograba un porcentaje menor que 75%. Para el año 2007, se logró igualar la evaluación del cumplimiento de los indicadores de la Ley Médica al proceso de evaluación de indicadores del resto de las instituciones que comprometen indicadores en el presupuesto. Se estableció que el indicador se considerará cumplido si la meta logra un porcentaje de cumplimiento mayor o igual a 95%. Se considerará un indicador no cumplido cuando la meta no logre al menos el porcentaje de cumplimiento de 95%.

5. Balances de Gestión Integral (BGI)

Desde fines de los 90's la Ley de Presupuestos ha establecido que los Servicios Públicos del Gobierno Central tienen la obligación de proporcionar información acerca de sus objetivos, metas de gestión y resultados. Con este fin, el decreto del Ministerio de Hacienda N° 47 (1999) y sus modificaciones creó los Balances de Gestión Integral (BGI), a través de los cuales se informa de dichos resultados como cuenta pública al Congreso Nacional. Los BGI se elaboran desde el año 1998. No obstante, en el año 2000, sobre la base de la experiencia de los primeros años, se introdujeron importantes modificaciones en aspectos técnicos y de procedimientos de trabajo. Con posterioridad, y dada la regularidad de estos reportes, se ha efectuado un mejoramiento continuo de ellos.

El BGI considera los siguientes cuatro aspectos: carta de la autoridad del Servicio, Identificación de la Institución, Resultados de la Gestión y Desafíos. La *Carta de la autoridad del Servicio* presenta los resultados más relevantes de la gestión institucional alcanzados en el año anterior (logros), los aspectos pendientes (no logros) y los desafíos para el año en curso. La *Identificación de la Institución* presenta información sobre aspectos tales como estructura organizacional, definiciones estratégicas y recursos humanos y financieros. Los *Resultados de la Gestión* incluye informe de desempeño, de gestión financiera y de recursos humanos, entre otros aspectos. El informe de desempeño incorpora información del cumplimiento de las metas de los indicadores que han sido presentados en el presupuesto, información del avance en el cumplimiento de los compromisos adquiridos producto de la evaluación de programas e instituciones públicas, nivel de cumplimiento de los objetivos de gestión del Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG), cumplimiento de los compromisos de la Programación Gubernamental establecidos con el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, entre otros resultados. Los *Desafíos* señalan los aspectos más relevantes de las líneas de acción sobre las cuales se desarrollará la gestión del Servicio durante el año en curso.

Los BGI de 114 instituciones públicas correspondientes al 2006 fueron enviados al Congreso en la fecha establecida, y se encuentran disponibles para consulta en el sitio Web de la Dirección de Presupuestos. Estos Balances han sido utilizados en la evaluación de la ejecución presupuestaria⁹⁰ realizada por la Dirección de Presupuestos durante el primer semestre de 2007.

6. Fortalecimiento del Sistema de Evaluación y Control de Gestión

Con el objeto de seguir avanzando en la consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión, es importante no solo mejorar los instrumentos y metodologías de trabajo sino también generar y fortalecer las capacidades institucionales, para ampliar la cobertura de las acciones de evaluación y control de gestión y hacer un mejor uso de la información de desempeño en la toma de decisiones.

En efecto, durante la administración de la Presidenta Michelle Bachelet se evaluará el 50% de los programas públicos que están comprendidos en la Ley de Presupuestos. Esto implicará que 155 programas serán evaluados.

⁹⁰ Evaluación efectuada en la DIPRES como una de las etapas del ciclo presupuestario.

Para cumplir con estos desafíos se está trabajando en la implementación de un conjunto de medidas para fortalecer la Dirección de Presupuestos, en particular de la División de Control de Gestión, directamente responsable de estas tareas.

Se creará en la División de Control de Gestión, un Departamento de Asistencia Técnica. Esta nueva unidad se encargará, entre otras materias, de entregar asistencia técnica a los Servicios Públicos que presentan nuevos programas o ampliaciones de programas existentes, y que reciben financiamiento a través de la Ley de Presupuestos. Esto con el objetivo de mejorar el diseño de estos programas, de modo de asegurar que se logren los objetivos deseados, y de contar con la información mínima requerida para hacer seguimiento de la implementación de estos programas, permitiendo elaborar líneas base que faciliten la futura evaluación de impacto de los mismos. Asimismo, estará a cargo de la creación e implementación de base de datos de programas aprobados. De esta forma, se podrá paulatinamente hacer cargo de la evaluación ex ante de diseño de los nuevos programas o ampliaciones de programas existentes, previo a su presentación para financiamiento.

Adicionalmente, se incorporará una nueva función al Departamento de Evaluación de la División de Control de Gestión, que consiste en la revisión y aprobación de todos los términos de referencia de las evaluaciones de impacto que encargan directamente los distintos Ministerios y Servicios públicos, esto con el objetivo de mejorar la calidad de este tipo de evaluaciones, y asegurar su uso en la toma de decisiones.

Por otra parte, se fortalecerá el Departamento de Gestión para cumplir con la tarea del diseño e implementación de mecanismos de incentivo remuneracional al desempeño institucional en instituciones públicas que no disponían de este tipo de incentivo, entre los que se cuentan los 15 Servicios incluidos en la Ley 20.212 publicada en el Diario Oficial el 29 de agosto de 2007, el Poder Judicial y el Ministerio Público; cuyos proyectos de Ley están siendo tramitados.

Por último la Ley de Presupuestos 2008 incluye la creación del Fondo de Modernización de la Gestión Pública. Este Fondo, a través de concursos dirimidos por un comité de expertos, financiará dos tipos de iniciativas:

- Proyectos de investigación del mundo académico, empresas consultoras y centros de estudios que generen propuestas concretas para mejorar la gestión de Servicios Públicos específicos y calidad del servicio que se entrega. De acogerse las propuestas, estas serían implementadas en la Ley de Presupuestos del año 2009 y años posteriores.
- Propuestas de mejoramiento de gestión que surjan de las propias instituciones públicas, orientadas a mejorar la eficiencia en la prestación de servicios y provisión de bienes públicos a clientes/beneficiarios/usuarios. La evaluación de estas propuestas tendrá una ponderación adicional en el caso en que éstas surjan como una solución a un problema detectado por los instrumentos de control de gestión del Servicio.

Ambas líneas priorizarán iniciativas que mejoren la eficiencia en los ámbitos de interacción entre el Estado y el sector productivo. Este fondo será administrado por el nuevo Departamento de Asistencia Técnica.

VI. PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO

Anualmente se ha venido entregando información sobre el avance del Proyecto del Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE) en los respectivos informes de Finanzas Públicas y de Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público y Actualización de Proyecciones.

A continuación se presenta un breve resumen de los hechos relevantes acaecidos en la primera etapa del Proyecto que finaliza durante el presente año.

Adicionalmente, se presentan los objetivos planteados para una segunda etapa que comprende el período 2008-2012.

1. Resultados 2001-2007

A partir de 2001, el Ministerio de Hacienda en conjunto con la Contraloría General de la República ha desarrollado, con apoyo del Banco Mundial, el Proyecto de Administración del Gasto Público, que incluye el desarrollo e implementación de los sistemas denominados Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado, a cargo de la Dirección de Presupuestos, y el Sistema de Información de Personal de la Administración Pública (SIAPER) a cargo de la Contraloría General de la República.

1.1 Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE)

El SIGFE ha sido concebido como un sistema de información de carácter dinámico, orientado a constituirse en una herramienta de apoyo efectivo para mejorar y dar mayor transparencia a la gestión financiera en el sector público, en los niveles institucional, sectorial y global. Con este fin, el Proyecto SIGFE ha contemplado el diseño, desarrollo e implementación de un sistema integrado de información de la gestión financiera del Gobierno Central para la consecución de los siguientes objetivos:

- Mejorar la oportunidad y calidad de la información, tanto para la formulación como ejecución presupuestaria, contabilidad, tesorería, administración de caja y el control de los resultados presupuestarios.
- Apoyar la actualización de la normativa y procedimientos que guían, regulan y controlan el presupuesto y la contabilidad.
- Facilitar el control de los compromisos presupuestarios futuros, tanto en el plano de los pasivos, autorizaciones de leyes, licitaciones y acuerdos contractuales.
- Mejorar el manejo de las carteras de deudores y acreedores de los servicios.

El desarrollo del sistema se ha proyectado en una plataforma Internet de última tecnología, uniforme para todas las instituciones del Gobierno Central y con acceso universal de usuarios.

1.1.1. Componentes del SIGFE

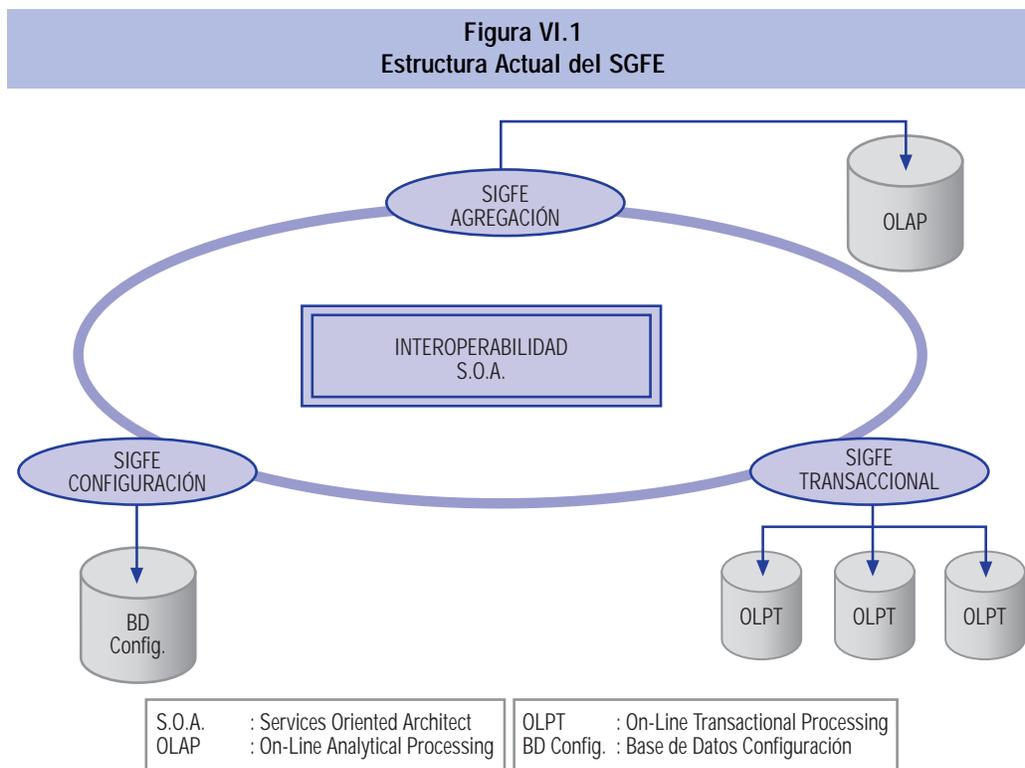
SIGFE se enmarca en una visión corporativa, compuesto por tres subsistemas o módulos que cumplen un rol específico: **SIGFE Transaccional**, aplicación en la cual se realiza el registro de las transacciones financieras de los servicios e instituciones públicas; **SIGFE Agregación**, orientado a la extracción, agregación y consolidación de datos y entrega de reportabilidad atingente; y finalmente, **SIGFE Configuración**, motor del sistema y que comprende los elementos de configuración definidos por las autoridades competentes, complementados con los específicos de cada ministerio e institución para su gestión.

1.1.2. Cobertura del SIGFE

La cobertura de SIGFE, en esta primera etapa, ha estado focalizada en las instituciones incluidas en la Ley de Presupuestos del Sector Público (Gobierno Central), con 159 instituciones usando el aplicativo del SIGFE Transaccional y 31 instituciones con homologación de su información financiera hacia el componente Agregación.

1.1.3. Estructura de Funcionamiento del SIGFE

Los tres componentes de SIGFE interoperan según se muestra en la gráfica siguiente. En Anexo VI.1, se describen con mayor detalle los componentes del sistema.



Fuente: Dirección de Presupuestos.

1.1.4. Resultados obtenidos a la fecha

Los principales logros e impactos generados por el diseño y desarrollo de la herramienta, destinada a soportar el sistema de información para la gestión financiera del Estado (SIGFE), se resumen en los siguientes puntos:

- La disponibilidad de una aplicación informática corporativa que permiten cubrir los componentes previstos en la Ley de Administración Financiera del Estado, tanto en el orden presupuestario, de compromisos, contabilidad y tesorería.
- La generación de condiciones que permiten un mayor grado de descentralización y desconcentración en el manejo de los recursos financieros del Estado y posibiliten operar bajo un marco normativo común que establezcan los Organismos Rectores.
- El registro de los eventos económicos potenciales y reales, sustentado en los lineamientos y adecuación de las cuentas fiscales a las normas y convenciones internacionales de registro e información financiera impulsadas por el Fondo Monetario Internacional.
- El reconocimiento de los compromisos futuros en distintas etapas de gestación, tanto de aquel correspondiente al ejercicio presupuestario vigente como de años venideros.
- La posibilidad de que cada ente público o sector representa un área de negocio de la Administración Financiera del Estado, con características individuales e independientes, disponiendo de un mecanismo de configuración funcional altamente parametrizable, dinámico y flexible, sin perjuicio de reconocer la existencia de niveles superiores de agregación tanto en el plano intermedio como global.
- La posibilidad de generar información estructurada y semiestructurada, como también de carácter personalizado si las circunstancias lo ameritan.

El proceso de implantación iniciado gradualmente en el año 2003, en cinco entidades del Gobierno Central, se finiquitó en el año 2005 con la instalación de la aplicación SIGFE Transaccional en el 84% de las entidades públicas y autorizando al 16% restante, por sus especiales características, a continuar empleando sus sistemas en operación.

No obstante lo anterior, el 100% integran sus datos financieros en el SIGFE Agregación que permite disponer de información del Gobierno Central, desde un plano operativo hasta un nivel global, con un desfase de cuatro días desde la fecha del cierre mensual, previsto hasta el día 8 de cada mes por instrucciones de los Organismos Rectores. Considerando la situación actual con SIGFE, es factible disminuir este plazo progresivamente.

La información de carácter presupuestario es factible de visualizar en el SIGFE bajo estructura plana o matricial, tanto desde la perspectiva organizacional, localización geográfica, conceptos de carácter presupuestario, como reagrupación por programas presupuestarios, etapas de iniciativas de inversión y códigos de identificación de proyectos y programas, con opciones comparativas en términos de Ley de Presupuestos, Actividades Presupuestarias, Compromisos, Devengos y/o Efectivo.

En el orden contable el SIGFE provee Balances de Comprobación y Saldos, e igualmente Estados de Situación Financiera en términos de Balance General, Estado de Rendimiento Económico como Estado de Fuente y Uso de Fondos.

1.1.5. Aspectos normativos

La implantación del SIGFE ha permitido a los Organismos Rectores impulsar diversas modificaciones en el plano normativo y de procedimientos en el contexto previsto en la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado que dispone que el presupuesto, la contabilidad y la administración de fondos estarán regidos por normas comunes que aseguren la coordinación y la unidad de la gestión financiera del Estado.

Desde el inicio de la implantación del SIGFE se dictaron diversas normas en el plano presupuestario y contable, a fin de potenciar la operatoria del sistema y constituir la base de carácter obligatorio de las configuraciones funcionales. Entre éstas se deben destacar:

- El Decreto de Hacienda N° 854 de 2004, que aprueba las normas de clasificación por objeto o naturaleza de los conceptos presupuestarios, clasificación por monedas y clasificación por iniciativas de inversión.
- El Decreto de Hacienda N° 1.403 de 2005, incorpora modificaciones al cuerpo legal anterior, agregando la clasificación por grado de afectación presupuestaria en las transacciones de gastos.
- La circular de la Contraloría General de la República N° 60.820 de 2005 y sus instrucciones complementarias, que establece el marco normativo contable actualizado, conjuntamente con la estructura del plan de cuentas, de aplicación obligatoria a contar del ejercicio fiscal 2006.

A lo anterior se agregan, mediante instrucciones de configuración anual, el catálogo de localización geográfica, con la división política administrativa del país, destinado a la asociación con las iniciativas de inversión y a la ubicación de las unidades operativas de desconcentración institucional, como también se prevé la existencia de etapas de inversión.

1.1.6. Infraestructura tecnológica

El sistema denominado SIGFE Transaccional es una solución basada en un sistema centralizado al cual los usuarios se conectan a través de un navegador web, utilizando Internet o la Intranet del Estado, como vía de comunicaciones. Está basado en un modelo lógico de tres capas: web, negocio y datos.

El módulo transaccional se estructura de forma que la capa portal y negocio están juntas y datos y servicios en forma separada. La capa portal está formada por una granja de servidores, los cuales se comunican a la capa de datos, solo a través de las componentes de negocio, llamando a procedimientos almacenados. La capa de datos está formada por una serie de servidores que tienen cuatro instancias del motor de datos en cada equipo, en total 28 motores de BD. Por cada institución existe un portal de entrada y una base de datos. En la actualidad existen alrededor de 194 portales, los cuales operan a través de un solo aplicativo. Las bases de datos institucionales son multianuales y en total ocupan alrededor de 100 Gigabytes.

El actual modelo de arquitectura física permite identificar claramente cada capa y los componentes de tecnología utilizados (hardware y software), los cuales están diseñados, configurados y dedicados solo a esas funciones. A través de este modelo se puede segmentar nitidamente los servicios, la administración e incluso el conocimiento de las áreas de soporte. Además, permite tener equipamiento diferenciado de acuerdo a las características de sus componentes. (Ver Anexo VI.3).

1.2 Sistema de Información y Control de Personal de la Administración Pública (SIAPER)

En el contexto del Convenio de Préstamo antes señalado y en el marco del Proyecto Administración del Gasto Público está en desarrollo, bajo la responsabilidad de la Contraloría General de la República, el proyecto denominado **Sistema de Información de Personal de la Administración Pública (SIAPER)**. El objetivo de este proyecto es construir un sistema que contenga, en una base de datos relacionada, centralizada y actualizada, la información de los funcionarios de la Administración del Estado, permitiendo generar los actos administrativos en materia de personal, directamente desde las unidades de recursos humanos de los servicios públicos y municipalidades, que conforman la administración del Estado, así como proveer información de gestión.

Durante 2006, la empresa adjudicada para el desarrollo de este sistema, conforme a lo programado continuó con las actividades para terminar esta etapa hacia fines del año, sin embargo, no se dio término a ésta como estaba previsto. Para superar estas dificultades, la Contraloría General de la República y la empresa consultora concordaron en un detallado documento que establece los criterios de término del SIAPER y en base a éste se espera durante el segundo semestre del presente año concretar la recepción del sistema, el término de la capacitación y la marcha blanca con algunos servicios.

Por otra parte, durante este mismo período se está desarrollando una consultoría para determinar las especificaciones y descripciones técnicas de la infraestructura de recursos tecnológicos que permitan implementar e integrar el sistema SIAPER a la plataforma correspondiente al Plan de Tecnología de Información (PMTI) de la Contraloría General de la República.

El Sistema SIAPER consta de los siguientes módulos:

- SIAPER-Consulta: Actualmente en Testing en Ambiente CGR
- SIAPER-Gestión: Actualmente se realiza la capacitación a usuarios finales y el módulo se encuentra en la Etapa de Prueba Final.
- SIAPER-Informes: Entregado para Testing en Ambiente CGR
- SIAPER-Administración: Actualmente en Etapa de Prueba

Durante el año 2008 se iniciará el proceso de Implantación de SIAPER en los servicios públicos y municipalidades.

1.3 Ejecución presupuestaria del proyecto

1.3.1. Financiamiento

A continuación se muestra la ejecución presupuestaria del proyecto desde el inicio y hasta el término del préstamo 7141 CH, que financió la primera etapa de SIGFE. Se presenta el período 2001-2003 como el primer año de ejecución, atendido el hecho que durante los años 2001 y 2002 con un anticipo del aludido préstamo se financiaron las actividades de diseño y formulación del proyecto con el objeto de ser sometido al Banco Mundial para acordar el contrato de préstamo que financió el desarrollo e implantación de SIGFE y el sistema SIAPER.

En este convenio se estimó un período de cuatro años para la ejecución del proyecto, comenzando en julio de 2002 y hasta junio de 2006, y la vigencia del convenio de préstamo se estableció hasta diciembre de 2006.

Como se muestra en el Cuadro VI.1, el Proyecto tuvo un retraso de aproximadamente un año hasta su total y plena ejecución, la que se materializó en junio de 2007 conforme a la solicitud de prórroga cursada y aprobada hacia fines de 2006.

El financiamiento total al término del convenio implicó un mayor desembolso de aproximadamente US\$2,0 millones, que se financiaron con aporte local, siendo así éste finalmente un 24% mayor a lo estimado en el convenio. Esta cifra implica solo un 7% de mayor desembolso del proyecto y una ejecución del 100% del préstamo convenido con el BM (US\$23.230 Miles).

Cuadro VI. 1
Financiamiento y Ejecución
(Miles de dólares)

Presupuesto PAD						
Fuente	2001-2003	2004	2005	2006	2007 (1)	Total
BM	6.213	8.380	7.325	1.313	0	23.230
A.Local	2.507	3.219	2.978	1.566	0	10.270
Total	8.720	11.599	10.302	2.879	0	33.500

Ejecución PAD						
Fuente	2001-2003	2004	2005	2006	2007	Total
BM	4.550	4.963	5.603	5.196	2.918	23.230
A.Local	2.443	2.413	3.137	2.554	2.207	12.754
Total	6.993	7.376	8.740	7.750	5.125	35.984

Fuente: Dirección de Presupuestos.

PAD = Project Appraisal Document.

Nota: (1) Se incluyen comisión y ajustes de cierre en el último año respectivo.

1.3.2. Gastos por componente y categorías

En los Cuadros VI.2 y VI.3 siguientes se presentan los gastos agrupados en componentes, entendidos éstos como las actividades de los productos relevantes: SIGFE, Apoyo al Sistema de Control de Gestión, SIAPER y los Gastos de Administración del Proyecto. En el Cuadro VI.3 en formato equivalente al documento PAD (Project Appraisal Document), se incluye el anexo del convenio de préstamo que describe el detalle del proyecto acordado.

Del siguiente cuadro se puede destacar que para el componente SIGFE se destinaron US\$31.334 Miles, esto es 26% más que lo presupuestado en el PAD, lo que se explica fundamentalmente por un mayor gasto en la implantación del sistema en los servicios públicos, ello debido a mayor equipamiento, capacitación y asistencia técnica que lo inicialmente proyectado.

En Apoyo al Control de Gestión se gastaron US\$474 Miles, esto es un 25% de lo estimado, por cuanto en esta etapa los esfuerzos se concentraron en los sistemas de información de apoyo.

En SIAPER el gasto fue de US\$1.795 Miles, esto es un 74% de lo presupuestado en el PAD, ello debido que estando ya desarrollado el sistema, aún resta equipar el site central del mismo, que se efectuará una vez terminadas las pruebas del sistema y el piloto en cinco instituciones que la Contraloría realizará en el segundo semestre del presente año. El financiamiento para ello se contempló en el convenio de préstamo que financiará la etapa SIGFE II.

Cuadro VI. 2
Ejecución Préstamo 7141-CH por Componentes
(Miles de dólares)

Componente	Estimado en PAD			REAL			% Ejecución		
	BM	Local	Total	BM	Local	Total	BM	Local	Total
1. Desarrollo e Implantación de SIGFE	19.420	5.490	24.910	21.221	10.113	31.334	109	184	126
2. Apoyo al Sistema de Control de Gestión	1.550	360	1.910	0	474	474	0	132	25
3. Sistema de Información para la Administración de Recursos Humanos (SIAPER)	1.930	490	2.420	1.439	355	1.795	75	73	74
4. Administración del proyecto	100	3.930	4.030	476	1.659	2.135	476	42	53
Total Componentes	23.000	10.270	33.270	23.136	12.601	35.737	101	123	107
Front end Fee y ajuste por Rendición Reembolso (1)	230		230	94	153	247			
Total Financiamiento	23.230	10.270	33.500	23.230	12.754	35.984	100	124	107

Nota: (1) Comisión y Ajuste de cierre.

Fuente: Dirección de Presupuestos.

En el análisis del gasto por categorías del Cuadro VI.3 aparece relevante el gasto en contratación de profesionales que fue un 109% superior a lo presupuestado en el PAD, en tanto que el de empresas consultoras sólo fue de un 36% de lo presupuestado. Ello porque SIGFE ha sido desarrollado en esta primera etapa bajo la modalidad "in house", que implica contar con un equipo de profesionales para desarrollar el modelo de negocios, diseño y construcción e implantación y asistencia técnica del proyecto. En el caso de SIAPER la modalidad adoptada fue la de externalizar el desarrollo en una empresa y sólo se contrató un consultor individual para la contraparte.

Cuadro VI. 3
Gastos del Proyecto por Componentes y Categorías
(Miles de dólares)

Totales por Componentes	2001-2003	2004	2005	2006	2007 (I sem.)	Total Periodo	PAD	% Ejecución
SIGFE	5.994	6.852	8.163	6.581	3.744	31.334	24.910	126
Profesional a honorarios	4.090	3.735	4.162	3.773	1.736	17.496		
Empresa Consultora	0	0	368	983	794	2.146		
Bienes y servicios	1.904	3.117	3.632	1.825	1.214	11.692		
Apoyo a Control de Gestión	0	91	151	158	74	474	1.910	25
Profesional a honorarios	0	91	151	158	74	474		
Empresa Consultora	0	0	0	0	0	0		
Bienes y servicios	0	0	0	0	0	0		
SIAPER	57	129	108	750	750	1.795	2.420	74
Profesional a honorarios	57	32	33	35	9	167		
Empresa Consultora	0	98	75	0	641	813		
Bienes y servicios	0	0	0	715	100	815		
Administración (UCP)	942	303	318	261	310	2.135	4.030	53
Profesional a honorarios	296	87	108	97	101	690		
Empresa Consultora	0	28	33	0	0	61		
Bienes y servicios	646	188	177	164	209	1.384		
Total Componentes	6.993	7.376	8.740	7.750	4.878	35.737	33.270	107
Totales por Categoría de Gastos								
Profesional a honorarios	4.443	3.946	4.455	4.063	1.920	18.827	9.000	209
Empresa Consultora	0	126	476	983	1.435	3.020	8.350	36
Bienes y servicios	2.550	3.304	3.809	2.704	1.523	13.890	15.920	87
Total Categorías	6.993	7.376	8.740	7.750	4.878	35.737	33.270	107

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Consistentemente con lo anterior, se presenta un detalle de los profesionales permanentes del proyecto para el período 2003-2007.

Cuadro VI. 4
Dotación Año 2003-2007

	II Sem. 2003	II Sem. 2004	II Sem. 2005	II Sem. 2006	I Sem. 2007	Agosto 2007
SIGFE	104	132	137	103	94	96
Desarrollo Software	27	37	45	44	44	47
Profesionales Financieros	0	8	7	6	8	8
Profesionales Informáticos	0	29	38	38	36	39
Implantación y Soporte	77	95	92	59	50	49
Profesionales Financieros	0	60	46	26	17	18
Asistentes y Digitadores	0	12	23	13	0	0
Profesionales Informáticos	0	23	23	20	33	31
SIAPER	1	1	1	1	0	0
Profesionales	1	1	1	1	0	0
Administración del Proyecto	9	9	11	9	9	9
Profesionales	2	2	2	2	2	2
Administrativos	7	7	9	7	7	7
Totales	114	142	149	113	103	105

Fuente: Dirección de Presupuestos.

2. Desafíos Futuros

De acuerdo a lo explicado anteriormente, la primera etapa del desarrollo, implementación y operación del SIGFE ha terminado el 30 de junio de 2007 con el cierre del proyecto "Administración del Gasto Público", financiado parcialmente con el préstamo BIRF 7141-CH. A partir de allí se ha hecho ineludible la necesidad de efectuar una actualización tecnológica del proyecto en consideración de que actualmente el ciclo de vida propio de estos proyectos no supera los cuatro años.

Para el año 2008 y siguientes, hasta 2012, se ha elaborado la segunda etapa de SIGFE, que se ejecutará también en la modalidad de proyecto con financiamiento parcial del Banco Mundial. Este proyecto, denominado SIGFE II, permitirá enfrentar los desafíos de actualización tecnológica, de completitud, de mejoramiento de los procesos, de integración con el entorno, de facilidades de uso y de mejoramiento de calidad, entre otros, que se plantean al término de la primera etapa de SIGFE. Se adoptaron entonces orientaciones estratégicas informáticas tales como: el uso de la especificación J2EE (Java Enterprise Edition) en los nuevos desarrollos de software; la aplicación del modelo de referencia ITIL (Information Technology Infrastructure Library) en la gestión de los sistemas en producción y el servicio a usuarios; el empleo del modelo de referencia CMMI (Capability Maturity Model Integration), para orientar la gestión de cada una de las iniciativas que componen el proyecto SIGFE, desde el punto de vista de su desarrollo, crecimiento y renovación; y la opción por el modelo de la Arquitectura Orientada a Servicios (SOA, Services Oriented Architect), para favorecer el desarrollo de sistemas de información y su integración con el entorno.

La estructura de operación del nuevo proyecto constará de cuatro Componentes:

- Actualización del Sistema de Información Financiera e Integración de todo el Gobierno Central.
- Mejoras en el Proceso Presupuestario y Fortalecimiento del Sistema de Control de Gestión.
- Fortalecimiento de la Administración Financiera Municipal.
- Administración y Monitoreo del Proyecto.

Componente 1: Actualización del Sistema de Información Financiera e Integración de todo el Gobierno Central.

El objetivo de este componente es continuar apoyando la integración del SIGFE en todo el Gobierno Central a través de:

- Mejorar y optimizar su funcionalidad, automatización, interoperabilidad y reportabilidad.
- Actualizar el diseño informático y tecnológico del SIGFE.
- Implementar estándares de información establecidos por los Organismos Rectores en todas las entidades que cuentan con sistemas homologados.
- Fortalecer la gestión financiera contable del Tesoro Público.

El incremento de cobertura funcional del SIGFE sobre el presupuesto público, que se logrará mediante este componente, producirá mejoras en la calidad de la información agregada del Gobierno Central, generando una disminución gradual en la periodicidad de ésta, la que actualmente es de ciclo mensual. Estos elementos permitirán incrementar la confiabilidad, relevancia, oportunidad y calidad de la información financiera-contable correspondiente a todo el Gobierno Central.

Especial mención cabe hacer al Tesoro Público, partida presupuestaria a través de la cual se manejan las rentas generales de la Nación, que es administrada por la Tesorería General de la República (TGR), en conjunto con la DIPRES. En la Cuenta Única Fiscal (CUF), que se mantiene en el BancoEstado se maneja parte importante de los fondos del Tesoro Público (Cuenta Única Principal) y de más de 600 agencias (Cuentas Subsidiarias), las cuales administran cerca de 7.000 cuentas. Los procesos de los movimientos presupuestarios y contables son operados por los sistemas informáticos de la TGR.

En la actualidad la TGR inició un proceso de actualización tecnológica, tanto a nivel de su plataforma de hardware como de software, con el fin de mejorar su rendimiento, lo que se enfocó inicialmente en los sistemas de cobranzas y recaudación de la TGR, dejando para una segunda etapa la actualización de los sistemas financieros del Tesoro Público.

El proyecto apoyará la continuidad y profundización de este proceso con el fin de:

- Mejorar y actualizar las normas contables y presupuestarias, así como los procesos y sistemas, para generar información oportuna y confiable sobre los ingresos y egresos del Tesoro Público.
- Mejorar el registro contable y presupuestario de los activos y pasivos financieros, así como su información.
- Implementar un sistema de información actualizado mediante el cual se eliminen los puntos vulnerables en cuanto a seguridad informática.
- Incrementar el nivel de interoperabilidad entre los sistemas verticales de la TGR y el SIGFE Transaccional del Tesoro Público.
- Disminuir los retrasos, que actualmente son cercanos a los 20 días, que presenta la emisión de reportes mensuales de recaudación.

Componente 2: Mejoras en el Proceso Presupuestario y Fortalecimiento del Sistema de Control de Gestión

La gestión de las finanzas públicas en Chile presenta un elevado nivel de integración en todas las etapas del ciclo presupuestario. Esto genera que la información producida en cada una de ellas tenga impacto sobre el resto, retroalimentándose de esta forma todo el ciclo. Para continuar con este exitoso proceso de gestión del gasto público, en especial, luego de grandes avances en el funcionamiento de los instrumentos de monitoreo y evaluación presupuestaria y de control de gestión, resulta necesario consolidar y mejorar la interacción entre la formulación y ejecución presupuestaria con la información generada por el Sistema de Control de Gestión (SCG).

En este marco, el objetivo central de este componente es fortalecer y realizar mejoras en el funcionamiento de todo el ciclo presupuestario mediante: i) el desarrollo de un modelo conceptual de integración del ciclo presupuestario, incrementando principalmente la vinculación entre las categorías presupuestarias y las categorías del SCG, y ii) diseño, desarrollo e implantación de un sistema de información del SCG. A su vez, las mejoras en el ciclo presupuestario implicarán ciertos ajustes al proceso de formulación y ejecución presupuestaria, los cuales deberán reflejarse en el desarrollo de una nueva versión del Sistema de Administración Presupuestaria (SIAP), utilizado por la DIPRES para la formulación y administración agregada de la ejecución del presupuesto.

Esta posibilidad de mejoramiento del proceso presupuestario contribuirá con el fortalecimiento de la interrelación entre la formulación, ejecución y monitoreo y evaluación presupuestaria, contribuyendo al logro y sostenimiento de los tres objetivos básicos de la gestión del gasto público: solvencia fiscal, asignación eficiente de los recursos y eficacia operativa en las entidades.

Componente 3: Fortalecimiento de la Administración Financiera Municipal

Este componente se focalizará en:

- Mejorar la disponibilidad de información financiera contable municipal, transferencias del Gobierno Central y ejecución presupuestaria de todas las municipalidades del país.
- Fortalecer la capacidad de los municipios de gestionar sus recursos.
- Mejorar la eficiencia en la asignación de recursos a los municipios, como, por ejemplo, el Fondo Común Municipal.

Para esto se dotará de sistemas informáticos transaccionales a los municipios que hoy no poseen los recursos para financiar su adquisición y se les proveerá de asistencia técnica y equipamiento. Paralelamente, se trabajará en un sistema de Agregación de información Municipal.

Este componente será implementado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior (SUBDERE), con la colaboración de la CGR y la DIPRES.

Componente 4: Administración Monitoreo y Evaluación del Proyecto

Como consecuencia de todas las actividades a desarrollar a lo largo del proyecto, las cuales constituyen un importante desafío de coordinación en su implementación, será necesario fortalecer y apoyar a las actividades de la Unidad Ejecutora del Proyecto, constituida en la DIPRES. Este componente ejecutará los gastos operativos y de seguimiento del proyecto.

El Banco Mundial en agosto del presente año ha aprobado la operación de crédito para el Proyecto SIGFE II y los recursos necesarios para iniciar esta segunda etapa se contemplan en el presupuesto de la Dirección de Presupuestos, Programa "Modernización Administración Financiera del Estado-Proyecto SIGFE".

Cuadro VI.5
Proyecto SIGFE-Etapa II
(Miles de dólares)

Financiamiento	Componente	2008	2009	2010	2011	2012	Total
BM	1	7.139	3.385	2.339	2.293	1.931	17.086
	2	435	460	676	657	605	2.834
	3	60	939	1.719	969	789	4.478
	4	72	72	72	72	72	360
Total BM		7.706	4.856	4.807	3.991	3.397	24.758
Local	1	7.335	2.256	1.560	1.528	1.287	13.967
	2	290	307	450	438	404	1.889
	3	40	626	1.146	646	526	2.985
	4	604	604	604	604	604	3.018
Total Local		8.269	3.793	3.760	3.216	2.821	21.859
Total		15.975	8.649	8.566	7.208	6.218	46.616

Fuente: Dirección de Presupuestos.

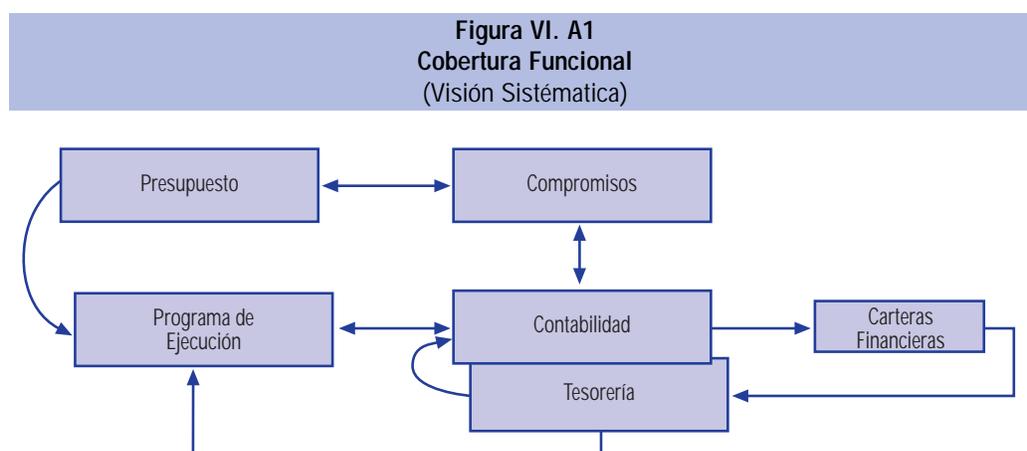
Anexo VI.1

Componentes del SIGFE

1. SIGFE Transaccional

El modelo de las finanzas públicas en Chile, centralizado en la formulación del presupuesto público y descentralizado en su ejecución, se expresa también de igual forma en los sistemas de información que soportan dichos procesos. Las agencias públicas desarrollan su gestión, ejecutando sus actividades y programas, apoyándose en sistemas de información transaccionales para la ejecución del presupuesto y el registro contable. Así, el Proyecto SIGFE ha buscado resolver en primer término la calidad de la información financiera en la base institucional y ha dispuesto para estos efectos de un sistema transaccional, el cual ha sido implantado en la mayor parte de las agencias que conforman el Gobierno Central.

Desde la perspectiva financiera, el SIGFE ha sido proyectado como un sistema de información destinado a viabilizar las herramientas previstas en el D.L. N° 1.263, de 1975, cuyo “núcleo” lo conforman los componentes de: presupuesto, compromisos contractuales, contabilidad, tesorería y carteras financieras⁹¹, como se muestra en la figura siguiente.



Fuente: Dirección de Presupuestos.

El modelo está concebido de manera que una vez aprobada la disponibilidad de recursos en la ley de presupuestos respectiva, el sistema incorpora un módulo de asignación de recursos por actividad, el cual a su vez es factible de distribuir en el tiempo, vía una programación de ejecución, todo ello sustentado en el principio de equilibrio presupuestario.

En la ejecución de los gastos presupuestarios, al momento de asumirse un compromiso que impacta el ejercicio fiscal en curso, sea éste de carácter implícito o explícito⁹², el sistema valida la existencia de disponibilidades en el presupuesto vigente, sin perjuicio que las normas legales establezcan autorización para exceder los montos estimados.

⁹¹ Incluyen los aspectos financieros de los bienes tangibles incorporados en los activos.

⁹² Un compromiso es explícito si está formalmente declarado (licitación, contrato, etc.). En aquellos casos en que no existe un respaldo formal se denomina un compromiso implícito.

Al momento de reconocer los hechos económicos, en términos de obligaciones con terceros, verifica la existencia de un compromiso previo y, al mismo tiempo, comprueba la existencia de disponibilidades en la programación de ejecución del respectivo período, registrando adicionalmente en las carteras financieras las obligaciones con terceros. En aquellos casos en que no existe un compromiso declarado, al momento de devengar un hecho económico, se autogenera un compromiso implícito.

El proceso se finiquita con el pago de las obligaciones asumidas, verificando la existencia en las cuentas por pagar de las carteras respectivas.

En materia de ejecución de los ingresos presupuestarios, la lógica del modelo es similar a la descrita en los párrafos precedentes, incluyendo la opción de asumir compromisos de ingresos, a excepción de la validación con las disponibilidades presupuestarias, no limitando el proceso de registro de los movimientos transaccionales, en caso de excederlos.

En la contabilidad, el registro de los hechos económicos de carácter financiero se complementa con movimientos económicos no transaccionales, como igualmente con todos aquellos aspectos de orden técnico, propios de esta herramienta, y en los compromisos con las obligaciones a futuro que exceden el ejercicio fiscal.

Este sistema incorpora dos características relevantes en su configuración, permite establecer múltiples catálogos para facilitar múltiples vistas sobre la información y establece como principal norma de funcionamiento que los servicios sólo pueden comprometer y pagar los recursos asignados en su respectivo presupuesto vigente.

2. SIGFE Agregación

El Proyecto SIGFE incorpora a partir del año 2006 funcionalidades de agregación y consolidación, en términos que permita obtener y dejar a disposición tanto de las entidades rectoras, como de los niveles sectoriales, la información financiera destinada a apoyar las decisiones estratégicas, políticas y de eficiencia en el uso de los recursos públicos. Con esto, la autoridad financiera dispondrá de información oportuna y de calidad para obtener los Estados de Resultados, los Balances de Apertura y Cierre, los Estados de Operaciones y los Estados de Movimientos de Fondos del Gobierno Central.

La primera instancia (**Extrae**) consiste en la obtención de los datos a partir de los sistemas de información presupuestario-contables de las instituciones. Esta información es almacenada en un repositorio único centralizado. La segunda instancia (**Data Warehouse**) corresponde a la agrupación de información por tipo: presupuesto, actividad, compromiso y contabilidad y a la ejecución de los procesos de agregación y consolidación. En tanto, la tercera instancia (**Portal**) corresponde a la habilitación de la herramienta informática que permite la construcción de reportes para los niveles institucional, sectorial y global.

En la actualidad SIGFE contempla las funcionalidades básicas que permiten el registro de la información necesaria para iniciar el proceso de agregación de datos, lo cual se produce en el nivel operativo y se genera a partir del acopio de datos en una base específica.

El módulo SIGFE Agregación se encuentra actualmente en producción, disponibilizando un Portal SIGFE, a través del cual se puede acceder a reportes globales y específicos con variadas vistas, tanto de la ejecución presupuestaria como contable del Gobierno Central. A modo de plan piloto, se ha desarrollado la reportabilidad de la información financiera-contable para los Sectores de Salud, Vivienda y SUBDERE -Gobiernos Regionales- y Organismos Rectores y se encuentra en desarrollo una reportabilidad especial para las Inversiones.

3. SIGFE Configuración

Dado que el SIGFE Agregación requería disponer de estructuras homogéneas de la información descritas en los catálogos, fue necesario el desarrollo de un sistema que permitiera la creación y mantención de las configuraciones para cada institución, a partir de una Configuración Global. La agregación requiere la aplicación de un proceso de configuración de cada base de datos transaccional, en función de las necesidades de información de la institución, del nivel sectorial al cual pertenece y de determinados niveles mínimos necesarios de poblamiento de catálogos básicos y de agrupación de la información. Tales catálogos están definidos por la autoridad, su aplicación y alcance es obligatorio, su máximo nivel de apertura global define los límites de detalle para la extracción de la data para agregación y, a la vez, establece el nivel a partir del cual la institución y el sector (Ministerio), pueden desarrollar sus propias aperturas. Este proceso de configuración es anual y fija las condiciones de operación del SIGFE Transaccional y las del proceso de agregación de la información. Para estos efectos, desde fines de 2005 a la fecha, se ha desarrollado una aplicación básica denominada SIGFE Configuración, la que ha permitido realizar el proceso de configuración de las bases de datos institucionales para los ejercicios 2006 y 2007, de manera semiautomatizada, controlada y consistente con las configuraciones de SIGFE a nivel central y sectorial.

Anexo VI. 2

Logros del Proceso de Implementación

Como una manera de comprometer formalmente a los servicios e instituciones a participar en el proceso de incorporación al SIGFE, se diseñó y celebró un Protocolo que fue suscrito por el Director de Presupuestos, el Contralor General de la República y la jefatura superior del respectivo servicio o institución. Dicho documento comprendió las etapas destinadas a generar y cumplir las condiciones necesarias de preparación, implementación y puesta en marcha del Sistema SIGFE Transaccional. Las fases y actividades relevantes comprendidas fueron:

1. Agenda de Implantación en el Ámbito Proceso y Área Financiera, comprendida por las actividades de elaboración de informes de diagnóstico y de modificación de los procesos financieros; difusión a los estamentos ejecutivos del servicio; parametrización y poblamiento de base de datos; pruebas y evaluación de funcionamiento del SIGFE; realización de paralelo y paso a producción.
2. Agenda de Implantación en el Ámbito Área de Tecnología de Información, comprendida por las actividades de revisión de instalaciones, red, conexión internet/intranet del Estado, hardware, software, etc.; revisión del sistema de información disponible y sistemas verticales y exógenos; propuesta de modificaciones a la infraestructura TI Unidad de Administración y Finanzas; propuesta de operación informática del SIGFE; implementación de modificaciones propuestas; implantación informática; parametrización del software; pruebas de funcionamiento del software y marcha blanca; carga de datos de parametrización y puesta en producción.

A partir de la experiencia positiva de construcción de un prototipo entre los años 2001-2002, el año 2002 se adoptó la estrategia de realizar el desarrollo y construcción del sistema en forma directa (“in-house”) y en mayo de este mismo año se puso en producción la primera versión del software, posteriormente se fueron incorporando nuevas funcionalidades, a través de sucesivas versiones que se liberaban a medida que avanzaba el proceso de implantación. En este proceso colaboraron voluntariamente cinco instituciones del sector público, que se incorporaron en calidad de plan piloto⁹³, con la finalidad de validar las funcionalidades y colaborar en el proceso de optimización del modelo base del sistema de información financiera en construcción.

En mayo de 2002 se firmaron nuevos protocolos con 15 instituciones y en junio comenzó la primera capacitación masiva sobre SIGFE.

El año 2003 se inició con cinco instituciones en plena producción con SIGFE⁹⁴ y se firmaron nuevos protocolos con 80 instituciones en un acto masivo de difusión del proyecto. Un hecho relevante de esta experiencia lo constituyó la definición de priorizar la implantación en el sector salud. Así, en el mes de junio de 2004 se acordó con el Ministerio de Salud la implantación de SIGFE en la totalidad de los servicios de salud y hospitales públicos bajo su dependencia, con la meta que dicho proceso se completara a más tardar en el mes de marzo de 2005. Esta meta se cumplió plenamente gracias a un importante esfuerzo conjunto del Ministerio de Salud y el Proyecto SIGFE.

⁹³ En julio de 2001, el Contralor General de la República, la Subsecretaría de Hacienda y el Director de Presupuestos, firmaron los respectivos protocolos con los Subsecretarios de Salud, Telecomunicaciones y Vivienda -este último conjuntamente con la Directora del SERVIU de la Región Metropolitana- con el Subcontralor General de la República y el Subdirector de Presupuestos.

⁹⁴ La Superintendencia de Quiebras, la Subsecretaría de Justicia, el Centro de Referencia de Salud Cordillera, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena y el Fondo Social.

El proceso de implantación de SIGFE Transaccional se completó en el mes de enero de 2006. Hoy, de los 190 servicios e instituciones que conforman el Gobierno Central, 159 está usando SIGFE Transaccional. Las 31 instituciones restantes son por la complejidad de sus operaciones financieras no pueden ser cubiertas por el sistema SIGFE en su actual versión y están operando con sus sistemas propios, acogidas a la opción de homologación de información.

Las entidades incluidas en la cobertura SIGFE corresponden a todos los servicios e instituciones que se definen como Capítulos en la Ley de Presupuestos del Sector Público del año respectivo (190). Al respecto es importante considerar que la implantación de SIGFE en el sector salud implicó cubrir los 192 hospitales públicos dependientes del Ministerio de Salud.

Durante el proceso de implantación antes señalado y hasta julio de 2007 se destacan los siguientes hechos relevantes:

- La totalidad de los Servicios de Salud y Hospitales Públicos están operando con SIGFE.
- Se ha completado la implantación en el conjunto de los Servicios de Vivienda y Urbanización (SERVIU) y de los Gobiernos Regionales (GORE).
- El 84% de las instituciones del Gobierno Central operan con SIGFE Transaccional y el 16% restante está en la Plataforma SIGFE, mediante procesos de homologación.
- El 100% de las instituciones que conforman el Gobierno Central está entregando información para agregación y consolidación en oportunidad y calidad.
- Se han desarrollado programas de capacitación involucrando a 11.462 funcionarios del sector público, a través de 666 cursos impartidos, que han incorporado temas conceptuales y operativos sobre la administración, afectación y ejecución del presupuesto, contabilidad y tesorería, y operación del sistema.
- Se ha dotado a 344 entidades del Gobierno Central con equipamiento adicional para permitir operar en SIGFE por un total de 3.881 PC, 806 impresoras y 273 switch, estos últimos para resolver algunos problemas de comunicación de las redes internas de las entidades.
- Están registrados 8.420 usuarios para acceder y operar en SIGFE a lo largo del país.
- Estos usuarios acceden desde un total de 1.296 unidades operativas, definidas por las instituciones. Gran parte de estas unidades operativas corresponden a la distribución geográfica o territorial, según la división política administrativa del país, de los organismos nacionales contemplados en la Ley de Presupuestos.
- Se registra un promedio mensual aproximado de 800.000 transacciones correspondientes al uso intensivo de SIGFE, en las funcionalidades de compromisos, requerimientos, contabilidad y tesorería.
- En cuanto a la integración de SIGFE con los otros sistemas en operación en el sector público, está disponible para los usuarios del Sector Salud la funcionalidad de interfaces mediante la cual puedan efectuar en forma automática desde su sistema vertical SIRH (Sistema de Información de Recursos Humanos), los registros en la contabilidad de SIGFE. En forma gradual un conjunto de otras instituciones han puesto en operación la funcionalidad de interfaces verticales, comenzando por aquellos sistemas de mayor impacto para el servicio y otras han efectuado mantenciones en sus sistemas verticales para este mismo fin.
- Está en producción la funcionalidad que permite la integración de SIGFE con ChileCompra y la integración de SIGFE con el sistema del Banco Integrado de Proyectos (BIP) de MIDEPLAN.
- Se inicia el proceso de desarrollo de un nuevo sistema transaccional -SIGFE II-, considerando que el actual aplicativo SIGFE Transaccional presentará los problemas propios de obsolescencia tecnológica, no soporta readecuaciones que impliquen escalabilidad en su arquitectura y, que con los incrementos de usuarios y nivel de transacciones que se proyecta, sólo permitirá su uso con ciertas restricciones hasta el año 2008.

Anexo VI. 3 Infraestructura Tecnológica

El sistema denominado SIGFE Transaccional es una solución basada en un sistema centralizado al cual los usuarios se conectan a través de un navegador web, utilizando Internet o la Intranet del Estado, como vía de comunicaciones. Está basado en un modelo lógico de tres capas: web, negocio y datos.

Desde el punto de vista de los componentes de software, este módulo se basa en tecnología Microsoft. Su plataforma de sistema operativo es Windows 2003 SP2 (Enterprise y Estándar Edition). En la capa de portal, el Web server utilizado es Internet Information Server 6.0 (IIS), en la capa de negocio, el sistema utiliza COM+, desarrollado con Visual Basic 6.0 y en la capa de datos, SQL 2000 SP4, con procedimientos almacenados.

El módulo transaccional se estructura en tres capas, en donde la capa portal y negocio están juntas y datos y servicios en forma separada. La capa portal está formada por una granja de servidores, los cuales se comunican a la capa de datos, sólo a través de las componentes de negocio, llamando a procedimientos almacenados. La capa de datos está formada por una serie de servidores que tienen cuatro instancias del motor de datos en cada equipo, en total 28 motores de BD. Por cada institución existe un portal de entrada y una base de datos. En la actualidad existen alrededor de 194 portales, los cuales operan a través de un solo aplicativo. Las bases de datos institucionales son multianuales y en total ocupan alrededor de 100 Gigabytes.

En cuanto a la seguridad del módulo, los permisos entre las diferentes aplicaciones y capas se realizan a través de autenticación integrada de Active Directory, cada máquina tiene un hardening aplicado según los servicios que contiene. Ningún servidor está expuesto a Internet, la única forma de llegar es a través de una Vlan falsa front Balanceador y post Balanceador. Cada máquina participante de la granja tiene Server Sensors, que permiten controlar patrones extraños de tráfico que pudieran llegar a los servidores, y en caso de pasar packages encriptados que se logren analizar. El perímetro exterior está protegido por un IPS in line, antes y después de los firewall redundantes, los cuales tienen tres zonas diferentes para cada capa.

La arquitectura física actual de producción, establece una segmentación de servicios por zonas de seguridad. En cada zona existe una serie de servidores con características físicas y funcionales similares. Los servidores almacenan su información crítica en forma centralizada a través de una red SAN en una EVA8000. Además cuenta con un sistema de respaldo a cinta, con procedimientos de clon y envío fuera del lugar donde se encuentra el Data Center. La carga es distribuida en los servidores por mediciones de capacidad de procesamiento.

Todos los servidores entregan una alta capacidad de continuidad operacional, debido a que la mayoría de sus componentes son redundantes (doble CPU, discos en RAID 1, doble fuente de poder, etc.). En el caso de los servidores conectados al SAN, estos cuentan, además, con doble canal de fibra que viajan por Fabric diferentes. El SAN es redundante en todos sus componentes.

El actual modelo de arquitectura física permite identificar claramente cada capa y los componentes de tecnología utilizados (hardware y software), los cuales están diseñados, configurados y dedicados sólo a esas funciones. A través de este modelo se puede segmentar nítidamente los servicios, la administración e incluso el conocimiento de las áreas de soporte. Además, permite tener equipamiento diferenciado de acuerdo a las características de sus componentes.

VII. ACTIVOS, PASIVOS Y GASTO TRIBUTARIO

El presupuesto del sector público refleja los flujos de recursos desde y hacia las instituciones del Gobierno Central. Esta información es fundamental para analizar la evolución de las finanzas públicas durante el ejercicio anual, pero requiere de información complementaria para un mejor diagnóstico sobre la situación financiera del sector público y sus perspectivas futuras. En efecto, también es pertinente conocer la magnitud, estructura y cambios en el balance de activos y pasivos del Sector Público, así como los antecedentes que permiten explicar la evolución de flujos o stocks financieros claves.

El Informe de la Gestión Financiera del Sector Público, que anualmente publica la Contraloría General de la República, proporciona un conjunto completo de estados financieros consistentes con los principios de la contabilidad gubernamental elaborados por la propia Contraloría. Aún así, es útil entregar información más detallada sobre algunos componentes específicos de las finanzas públicas, como la deuda, lo que implica un nivel de detalle mayor al publicado por la Contraloría. Del mismo modo, los códigos internacionales sobre buenas prácticas en transparencia fiscal exigen la difusión de información sobre agregados que reflejan decisiones de política que no se incluyen en los estados financieros tradicionales, como lo son los gastos tributarios.

Tomando en consideración estos requerimientos, y en tanto no se complete un sistema de estadísticas fiscales que incluya todos los balances y estados de flujos propuestos en el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP 2001) del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Ministerio de Hacienda ha resuelto incluir en este Informe de Finanzas Públicas un conjunto de antecedentes complementarios al presupuesto, que busca elevar la transparencia y facilitar el análisis sobre la situación financiera del Gobierno Central.

De esta manera, los antecedentes contenidos en este capítulo incluyen información sobre activos financieros, deuda del Gobierno Central y gastos tributarios.

Cabe señalar que hasta el año anterior, en este capítulo también se incluían antecedentes relativos a los pasivos contingentes. A partir de este año, dicha información se presentará en un informe independiente, que se dará a conocer durante el mes de noviembre. Ello, 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, cuyo inciso respectivo dispone que:

“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 garantía estatal de pensión mínima a que se refiere el decreto ley N° 3.500, de 1980 y las garantías otorgadas por concesiones en infraestructura, en conformidad a lo dispuesto en la Ley de Concesiones de Obras Públicas, entre otras.”

Así, en el Informe de Pasivos Contingentes de 2007 se presentarán los pasivos contingentes generados por la garantía estatal de pensión mínima, el sistema de concesiones de obras públicas, las garantías o aval del Estado a las empresas públicas, la garantía al Sistema de Financiamiento para Estudios Superiores, la garantía estatal a los depósitos, el Fondo de Contingencia Contra el Desempleo, el Déficit Patrimonial del Banco Central, las demandas contra el Fisco, el Fondo de Garantía para los Pequeños Empresarios (FOGAPE), el Fondo de Estabilización del Precio del Petróleo (FEPP) y el Fondo de Estabilización del Precio de los Combustibles (FEPCO).

1. Activos Financieros

El Cuadro VII.1 muestra la evolución de los fondos especiales que pertenecen institucionalmente al Gobierno Central.

Cuadro VII.1
Fondos Especiales
(Millones de dólares y millones de pesos)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007e		
A. EN MONEDA EXTRANJERA																				
Millones de dólares																				
Fondo de Compensación del Cobre																				
Aportes	1.015	753	135	10	53	664	324	118	4	63	0	250	139	0	1.304	1.735	5.718	0	0	
Retiros	461	663	0	39	101	0	7	0	273	516	405	302	483	202	1.171	976	4.121	2.564	0	
Saldo al 31 de diciembre	555	644	779	750	701	1.366	1.683	1.800	1.531	1.078	673	621	277	75	208	967	2.564	0	0	
Fondo de Reserva de Pensiones (1)																				
Aportes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	605	744	0	0
Retiros	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saldo al 31 de diciembre	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	605	1.349	0	0
Fondo de Estabilidad Económico y Social (1)																				
Aportes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9.660	0
Retiros	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	60	0
Saldo al 31 de diciembre	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9.600	0
Fondo de Estabilización de Precios del Petróleo																				
Aportes	0	214	22	30	28	10	2	1	110	61	283	20	30	6	1	0	0	0	1	0
Retiros	0	75	10	0	8	16	48	43	7	180	362	8	19	33	6	0	0	0	1	0
Saldo al 31 de diciembre	0	139	150	180	200	193	148	106	208	90	10	22	32	6	0	0	0	0	0	0
Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles Derivados del Petróleo																				
Aportes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	62	0
Retiros	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	17	21
Saldo al 31 de diciembre	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	15	57
Fondo de Infraestructura																				
Aportes	0	0	0	0	0	0	0	0	146	11	31	182	0	0	0	0	0	0	0	0
Intereses Capitalizados	0	0	0	0	0	0	0	0	2	8	11	11	6	4	0	0	0	0	0	0
Retiros	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Conversión de Monedas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-42	-370	0	0	0	0	0	0
Saldo al 31 de diciembre	0	0	0	0	0	0	0	0	148	166	208	402	366	0	0	0	0	0	0	0
B. EN MONEDA NACIONAL																				
Millones de pesos																				
Fondo de Infraestructura																				
Aportes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	86.622	25.692	28.531	29.890	32.097	32.097	0	0
Intereses Capitalizados	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4.967	1.247	3.247	4.056	0	0	0	0
Retiros	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	48.687	90.656	91.147	119.676	116.378	116.378	0	0
Conversión de Monedas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	28.407	221.788	0	0	0	0	0	0
Saldo al 31 de diciembre	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	71.309	229.381	170.011	84.281	0	0	-84.281	0

e: Estimado.

Nota (1): En la estimación del cierre del año 2007, el saldo mostrado en estos fondos no considera la valorización de mercado, sino los aportes y/o retiros que han tenido.

Fuente: Dirección de Presupuestos

2. Deuda

El Cuadro VII.2 muestra la evolución de la deuda bruta, activos financieros y deuda neta del Gobierno Central Consolidado hasta marzo del año 2007, en millones de pesos y dólares. El cuadro VII.3 muestra la misma evolución como porcentaje del PIB de cada año. Estas cifras incorporaron la deuda interna y externa de Tesorería y CORFO, y son el resultado de un proceso de compatibilización entre la información de la Dirección de Presupuestos y el Servicio de Tesorerías. La deuda en moneda nacional corresponde a la deuda interna del Gobierno Central con el Banco Central de Chile y la deuda interna contraída por CORFO. La deuda en moneda extranjera corresponde al stock de deuda menos el saldo neto entre pagos anticipados y descuentos anticipados.

La deuda externa, por su parte, incluye obligaciones de Tesorería y CORFO con no residentes, en moneda extranjera y nacional. Cabe señalar que estas cifras no son las mismas que publica el Banco Central, ya que este último excluye la deuda externa pagadera en moneda nacional y no considera la reajustabilidad de las canastas de monedas en los préstamos de organismos multilaterales.

Cuadro VII.2
Activos y Pasivos del Gobierno Central
(Millones de pesos y dólares de fin de año)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Mar-2007p	
1. Pasivos en pesos	MMil. \$	490.654	513.034	589.886	591.174	597.264	565.616	556.169	544.887	514.414	478.525	458.243	616.811	995.525	1.364.448	1.317.575	1.359.299	
1.1 Pagares Fiscales con Banco Central		359.186	412.567	478.031	497.314	504.813	500.713	492.078	470.676	438.960	412.473	335.065	284.973	235.659	185.704	127.283	128.041	
1.2 Otros (a)		131.469	100.467	111.855	93.860	92.452	64.903	64.092	74.211	75.454	101.080	102.614	123.178	331.838	759.866	1.178.745	1.231.258	
2. Activos en pesos	MMil. \$	1.197.805	1.668.617	1.850.863	2.192.366	2.436.639	2.563.601	2.667.318	2.729.586	3.159.348	3.199.550	3.282.336	3.035.877	3.319.806	3.871.122	3.989.793	4.334.168	
2.1 Activos en pesos sin empresas (b)		997.318	1.454.943	1.678.663	2.017.051	2.209.644	2.301.769	2.408.884	2.390.920	2.676.034	2.936.941	3.029.240	2.880.979	3.149.281	3.683.346	3.884.458	4.248.034	
2.1.1 Depósitos en Banco Central		92.220	86.850	114.653	119.694	110.712	111.935	113.989	114.471	76.017	199.275	278.392	129.422	3.032	2.542	175	818	
2.1.2 Papeles del Banco Central		0	0	0	0	0	0	0	0	0	79.928	205.584	79.480	71.530	204.533	90.669	98.316	
2.2 Deuda financiera de empresas púb. y con el Fisco		200.486	213.674	172.199	175.316	226.995	261.832	258.434	338.666	390.101	222.407	170.310	213.228	154.898	170.526	187.777	105.335	86.135
3. Pasivo Neto en pesos: (1) - (2)	MMil. \$	-707.150	-1.155.583	-1.260.977	-1.601.192	-1.839.374	-1.997.985	-2.111.149	-2.184.699	-2.551.720	-2.645.795	-2.824.093	-2.419.066	-2.324.282	-2.506.674	-2.672.219	-2.974.869	
4. Pasivos en dólares	MMil. US\$	11.861	12.044	11.706	12.035	10.968	9.786	9.181	8.501	8.702	9.200	9.585	10.066	9.348	6.720	5.201	5.198	
4.1 Pagares Fiscales con Banco Central (c)		6.169	6.339	6.475	6.659	6.978	6.664	6.040	5.907	6.213	6.192	5.848	5.364	4.399	2.487	1.030	1.040	
4.2 Deuda Externa		5.692	5.705	5.231	5.375	3.990	3.123	2.527	2.461	2.795	2.580	3.737	4.702	4.949	4.233	4.171	4.158	
5. Activos en dólares (d)	MMil. US\$	2.046	2.516	2.542	3.276	3.647	3.986	4.733	4.109	2.680	1.197	467	304	891	1.917	10.377	12.869	
5.1 Depósitos en el Banco Central		1.606	2.472	2.542	3.276	3.647	3.978	4.733	4.083	2.632	1.197	460	145	282	193	1.916	315	
5.2 Papeles del Banco Central		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	401	63	0	
6. Pasivo Neto en dólares: (4) - (5)	MMil. US\$	9.816	9.528	9.164	8.758	7.321	5.800	4.448	4.392	6.022	8.002	9.118	9.763	8.457	4.803	-5.176	-7.671	
7. Pasivo Financiero Bruto Total: (1) + (4)	MMil. \$	4.937.066	5.117.626	5.635.739	5.454.233	5.062.569	4.724.475	4.593.961	4.572.509	5.106.574	5.549.436	6.515.329	7.286.297	6.650.792	6.228.846	4.819.883	4.097.148	
8. Activos Financieros Totales: (2) + (5)	MMil. \$	1.964.619	2.630.460	2.946.697	3.516.334	3.921.317	4.257.622	4.748.957	4.676.388	4.480.523	3.985.164	3.615.048	3.217.918	3.818.614	4.856.773	9.535.497	11.275.136	
9. Pasivo Financiero Neto Total: (7) - (8)	MMil. \$	2.972.446	2.487.166	2.689.042	1.937.898	1.141.252	466.853	-154.996	-103.879	626.051	2.530.166	3.671.249	3.432.874	2.410.231	-36.890	-5.438.349	-7.112.321	

(a) Incluye deuda de CORFO y BTU.

(b) Excluye activos por cobrar de crédito fiscal del sistema antiguo.

(c) La cifra de Deuda Interna del Gobierno Central difiere de la presentada por el Banco Central de Chile, dado que en el presente informe se considera para los Pagares Fiscales sólo las capitalizaciones de los intereses devengados capitalizables en los cierres trimestrales.

(d) Incluye Fondo de Estabilización Económica y Social, Fondo de Reserva de Pensiones, Fondo de Estabilización del Petróleo, Fondo de Infraestructura e Inversiones en moneda extranjera del Gobierno Central.

p: cifras preliminares.

Fuente: Banco Central, Contraloría, Dirección de Presupuestos y Servicio de Tesorerías.

Cuadro VII.3
Pasivos y Activos del Gobierno Central
(Porcentaje del PIB)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Mar-2007p
1. Pasivos en pesos	3,9%	3,2%	3,1%	2,6%	2,1%	1,8%	1,6%	1,5%	1,4%	1,3%	1,1%	1,0%	1,2%	1,7%	2,0%	1,7%	1,6%
1.1. Pagars Fsciales con Banco Central	2,8%	2,6%	2,5%	2,1%	1,8%	1,6%	1,4%	1,3%	1,2%	1,0%	0,9%	0,7%	0,6%	0,4%	0,3%	0,2%	0,2%
1.2. Otros (a)	1,0%	0,6%	0,6%	0,4%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,6%	1,3%	1,8%	1,5%	1,5%
2. Activos en pesos	9,4%	10,3%	9,6%	9,5%	8,6%	8,2%	7,7%	7,5%	8,3%	7,8%	7,3%	7,1%	5,9%	5,7%	5,8%	5,2%	5,2%
2.1. Activos en pesos sin empresas (b)	7,8%	9,0%	8,7%	8,7%	7,8%	7,4%	6,9%	6,5%	7,2%	7,2%	7,0%	6,6%	5,6%	5,4%	5,5%	5,0%	5,1%
2.1.1. Depsitos en Banco Central	0,7%	0,5%	0,6%	0,5%	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,2%	0,5%	0,6%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
2.1.2. Papeles del Banco Central	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,4%	0,2%	0,1%	0,3%	0,1%	0,1%
2.2. Deuda financiera de empresas publicas con el Fisco	1,6%	1,3%	0,9%	0,8%	0,8%	0,8%	0,7%	0,9%	1,1%	0,5%	0,4%	0,5%	0,3%	0,3%	0,3%	0,1%	0,1%
3. Pasivo Neto en pesos: (1) - (2)	-5,6%	-7,2%	-6,5%	-6,9%	-6,5%	-6,4%	-6,1%	-6,0%	-6,9%	-6,5%	-6,2%	-6,1%	-4,7%	-4,0%	-3,8%	-3,5%	-3,6%
4. Pasivos en dolares	35,0%	28,6%	26,2%	21,0%	15,8%	13,3%	11,6%	11,0%	12,4%	12,4%	13,9%	14,7%	11,8%	9,0%	5,2%	3,6%	3,4%
4.1. Pagars Fsciales con Banco Central (c)	18,2%	15,0%	14,5%	11,6%	10,0%	9,1%	8,4%	7,8%	8,4%	8,8%	9,3%	9,0%	6,3%	4,2%	1,9%	0,7%	0,7%
4.2. Deuda Externa	16,8%	13,5%	11,7%	9,4%	5,7%	4,2%	3,2%	3,2%	4,0%	3,6%	4,5%	5,7%	5,5%	4,7%	3,3%	2,9%	2,7%
5. Activos en dolares (d)	6,0%	6,0%	5,7%	5,7%	5,2%	5,4%	6,0%	5,3%	3,8%	2,7%	1,8%	0,7%	0,4%	0,9%	1,5%	7,2%	8,4%
5.1. Depsitos en el Banco Central	4,7%	5,9%	5,7%	5,7%	5,2%	5,4%	6,0%	5,3%	3,7%	2,7%	1,8%	0,7%	0,2%	0,3%	0,1%	1,3%	0,2%
5.2. Papeles del Banco Central	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%	0,0%	0,0%	0,0%
6. Pasivo Neto en dolares: (4) - (5)	28,9%	22,6%	20,5%	15,3%	10,5%	7,9%	5,6%	5,7%	8,6%	9,7%	12,1%	14,0%	11,4%	8,1%	3,7%	-3,6%	-5,0%
7. Pasivo Financiero Bruto Total: (1) + (4)	38,8%	31,7%	29,2%	23,5%	17,9%	15,1%	13,2%	12,5%	13,8%	13,7%	15,0%	15,7%	13,0%	10,7%	7,2%	5,3%	5,0%
8. Activos Financieros Totales: (2) + (5)	15,4%	16,3%	15,3%	15,2%	13,9%	13,6%	13,7%	12,8%	12,1%	10,5%	9,2%	7,8%	6,3%	6,5%	7,3%	12,3%	13,6%
9. Pasivo Financiero Neto Total: (7) - (8)	23,4%	15,4%	13,9%	8,4%	4,0%	1,5%	-0,4%	-0,3%	1,7%	3,2%	5,8%	7,9%	6,7%	4,1%	-0,1%	-7,0%	-8,6%

(a) Incluye deuda de CORFO y BTU.

(b) Excluye activos por cobrar de crédito fiscal del sistema antiguo.

(c) La cifra de Deuda Interna del Gobierno Central difiere de la presentada por el Banco Central de Chile, dado que en el presente informe se considera para los Pagars Fsciales sólo las capitalizaciones de los intereses devengados capitalizables en los cierres trimestrales.

(d) Incluye Fondo de Estabilización Económica y Social, Fondo de Reserva de Pensiones, Fondo de Estabilización del Petróleo, Fondo de Infraestructura e Inversiones en moneda extranjera del gobierno central.

p: cifras preliminares.

Fuente: Banco Central, Contraloría, Dirección de Presupuestos y Servicio de Tesorerías.

3. Gasto Tributario

Se designa como gasto tributario al monto de ingresos que el Estado deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria y que tiene por objeto beneficiar, promover o fomentar a determinadas actividades, sectores, ramas, regiones o grupos de contribuyentes. Por lo general se traduce en el otorgamiento de exenciones o deducciones tributarias, alícuotas diferenciales, diferimientos y amortizaciones aceleradas, entre otros mecanismos.

Los gastos tributarios deben ser conocidos para tener una noción integral de las finanzas públicas. Así, tanto el Fondo Monetario Internacional (FMI) como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) consideran, como un requisito básico de transparencia fiscal, la inclusión de una declaración de las principales partidas de gasto tributario en la documentación presupuestaria. Estas instituciones recomiendan incluir dentro de este concepto todas las exenciones de la base tributaria, las deducciones del ingreso bruto, los créditos tributarios que se deducen de las obligaciones tributarias, las reducciones de la tasa impositiva y los diferimientos del pago de impuestos.

En Chile, por su parte, el artículo 19, numeral 22, de la Constitución Política de la República requiere que se consigne anualmente en la Ley de Presupuestos los beneficios fiscales que afectan a los tributos del Estado.

Cumpliendo con este mandato, el Servicio de Impuestos Internos realizó una estimación de los gastos tributarios del Impuesto a la Renta y del IVA para el año 2006 y una proyección de los mismos para los años 2007 y 2008, cuyos resultados se muestran en esta sección.

Las mediciones de cada ítem de gasto tributario se realizan aisladamente, es decir, suponiendo que las restantes franquicias permanecen inalteradas. Sin embargo, las líneas de gastos tributarios totales incorporan los efectos conjuntos o de derogación simultánea. Además, se aplica un supuesto de cambio de comportamiento por parte de los contribuyentes: la derogación de una franquicia produce un menor ingreso disponible para los contribuyentes, con lo cual disminuye también su consumo afectable con Impuesto al Valor Agregado (IVA) (se supone que el desembolso bruto total de los agentes permanece constante). Es decir, la medición de cada ítem se muestra atenuada por la recaudación de IVA que se dejaría de recaudar al derogar cada franquicia.

Las principales fuentes de información para llevar a cabo las estimaciones son las siguientes: declaraciones de renta de los años tributarios 2006 y 2007, declaraciones juradas de los años tributarios 2006 y 2007, declaraciones de IVA anualizadas a 2006, informes de ingresos fiscales de Tesorería, informes financieros de proyectos de ley de la Dirección de Presupuestos y Cuentas Nacionales del Banco Central.

En cuanto a las metodologías específicas de estimación, en el caso del Impuesto a la Renta se emplean básicamente dos métodos de medición. El primero está basado en simulaciones. Las simulaciones suponen rehacer la declaración de impuesto de cada uno de los contribuyentes, agregando a su base imponible la renta exenta o la deducción, o revirtiendo el efecto de los diferimientos. El segundo método corresponde a las estimaciones basadas en datos agregados de las declaraciones o estadísticas de ingresos. En este caso, el dato básico se obtiene directamente de las declaraciones agregadas o de los ingresos tributarios, y luego se aplican los ajustes para reflejar la situación con la franquicia derogada.

En el caso del IVA, para estimar la mayor parte de las exenciones se usó un modelo de IVA no deducible basado en la Matriz Insumo-Producto (MIP) del Banco Central del año 1996. Este modelo opera sobre las ventas y compras intersectoriales asociadas a los 75 productos que componen la MIP. El gasto tributario de cada exención se estima recalculando el IVA no deducible del modelo y luego extendiendo el resultado al universo de recaudación del impuesto.

Para construir la proyección de gasto tributario del año 2007 se emplea la información anual de las declaraciones 2007 y la información mensual acumulada al mes de julio del mismo año. Para la proyección de gasto tributario del año 2008, se emplean las estimaciones obtenidas para el año 2007 en aquellas franquicias que mantienen su vigencia, aplicándose un incremento equivalente al que se proyecta para el PIB anual respectivo. Por su parte, en aquellas franquicias que comienzan a regir en 2008, se emplean los informes financieros de las leyes respectivas. El Cuadro VII.4 muestra el resultado de la proyección para 2008, distinguiendo el gasto tributario proyectado por tipo de impuesto y tipo de franquicia.

Cuadro VII.4
Gasto Tributario 2008
(Millones de pesos y Porcentaje del PIB)

	Millones de \$	% del PIB
Impuesto a la Renta	3.594.627	3,85
Regímenes Especiales	46.646	0,05
Exenciones	223.624	0,24
Deducciones	214.206	0,23
Créditos al Impuesto	175.519	0,19
Diferimientos del Impuesto	2.925.911	3,13
Tasas reducidas	8.722	0,01
IVA	707.265	0,76
Exenciones y Hechos no gravados	313.989	0,34
Créditos	391.152	0,42
Diferimientos del Impuesto	2.124	0,00
Total	4.301.892	4,60

Fuente: Subdirección de Estudios, Servicio de Impuestos Internos (Septiembre 2007).

El Cuadro VII.5 muestra la proyección distinguiendo los gastos tributarios por el sector u objetivo que éstos busquen beneficiar.

Cuadro VII.5
Gasto Tributario 2008
(Ordenado por Sector u Objetivo Beneficiado)

Sector / Objetivo	Millones de \$	% PIB	% TOTAL
Ahorro-Inversión	3.014.155	3,23	70,07
Inmobiliario	577.072	0,62	13,41
Educación	219.573	0,24	5,10
Salud	243.365	0,26	5,66
Regional	90.941	0,10	2,11
Fomento a la MYPE	69.500	0,07	1,62
Transporte	43.541	0,05	1,01
Seguros	16.425	0,02	0,38
Exportadores	2.536	0,00	0,06
Resto de sectores	120.387	0,13	2,80
Efectos conjuntos no asignados	-95.602	-0,10	-2,22
Total	4.301.892	4,60	100

Fuente: Subdirección de Estudios, Servicio de Impuestos Internos (Septiembre 2007).

El Cuadro VII.6 muestra el gasto tributario para el período 2006-2008 agregado por tipo de impuesto⁹⁵.

Cuadro VII.6
Gasto Tributario 2006-2008
(Millones de dólares y porcentaje del PIB)

	2006		2007		2008	
	Mill. US\$ ¹	% del PIB	Mill. US\$ ¹	% del PIB	Mill. US\$ ¹	% del PIB
(I) Impuesto a la Renta	4.773	3,27	6.753	4,21	6.779	3,85
A) Empresas	1.394	0,96	1.437	0,90	1.581	0,90
B) Personas	3.379	2,32	5.316	3,31	5.198	2,95
(II) IVA	1.128	0,77	1.214	0,76	1.334	0,76
Total	5.901	4,05	7.967	4,97	8.112	4,60

Fuente: Subdirección de Estudios, Servicio de Impuestos Internos (Septiembre 2007).

¹Considera tipo de cambio de US\$530,28, correspondiente al promedio observado para 2006.

Finalmente, el Cuadro VII.7 muestra las diez partidas más relevantes de gastos tributarios (ordenadas de acuerdo a su impacto financiero), y presenta la proyección de los recursos asociados a cada una de ellas en 2008, tanto en millones de dólares (a tipo de cambio promedio observado para 2006) como porcentaje del PIB.

⁹⁵ Cabe señalar que las estimaciones para los años 2005 y 2006 difieren de las presentadas el año anterior debido principalmente a la disponibilidad de nueva información.

Cuadro VII.7
Gasto Tributario 2008
Partidas más relevantes¹

Partida de Gasto	Categoría a la que pertenece	Sector	Millones de dólares ²	% del PIB
(1) Rentas empresariales retenidas	IR, personas, diferimientos	Ahorro-Inversión	2.861	1,62
(2) Tratamiento de las rentas del Sistema de Fondos de Pensiones	IR, personas, diferimientos	Ahorro-Inversión	1.016	0,58
(3) Crédito especial para la construcción de viviendas	IVA, créditos	Inmobiliario	531	0,30
(4) Retiros reinvertidos antes de 20 días	IR, empresas, diferimientos	Ahorro-Inversión	505	0,29
(5) Otras diferencias temporarias (contabilidad financiera versus tributaria)	IR, empresas, diferimientos	Ahorro-Inversión	395	0,22
(6) Depreciación acelerada	IR, empresas, diferimientos	Ahorro-Inversión	288	0,16
(7) Exención de IVA a las prestaciones de salud	IVA, exenciones	Salud	257	0,15
(8) Rentas de arrendamiento de viviendas acogidas al DFL 2	IR, personas, exenciones	Inmobiliario	217	0,12
(9) Exención de IVA a establecimientos de educación	IVA, exenciones	Educación	211	0,12
(10) Cuotas de leasing	IR, empresas, diferimientos	Ahorro-Inversión	188	0,11

Fuente: Subdirección de Estudios, Servicio de Impuestos Internos (septiembre 2007).

¹ Excluye partidas de gasto tributario negativo y partidas correspondientes a efectos conjuntos.

² Considera tipo de cambio de US\$530,28, correspondiente al promedio observado para 2006.

ANEXO I: COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS AÑO 2007

1. Ley de Presupuestos N° 20.141

a. Inciso 1° artículo 15 Ley de Presupuestos

“La Dirección de Presupuestos proporcionará a las Comisiones de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados y a la Comisión Especial de Presupuestos los informes y documentos que se señalan, en la forma y oportunidades que a continuación se indican:

1. Informe de ejecución presupuestaria mensual de ingresos y gastos del Gobierno Central, a nivel de subtítulos, dentro de los treinta días siguientes al término del respectivo mes.
2. Nómina mensual de los decretos que dispongan transferencias con cargo a la asignación Provisión para Financiamientos Comprometidos, de la Partida Tesoro Público, totalmente tramitados en el periodo, dentro de los quince días siguientes al término del mes respectivo.
3. Informe de ejecución presupuestaria trimestral de ingresos y gastos del Gobierno Central, a nivel de subtítulos, dentro de los treinta días siguientes al término del respectivo trimestre, incluyendo en anexos un desglose de los ingresos tributarios del periodo, otras fuentes de financiamiento y comportamiento de la deuda bruta del Gobierno Central.
4. Informe de la ejecución trimestral del presupuesto de ingresos y de gastos de las partidas de esta ley, al nivel de capítulos y programas aprobados respecto de cada una de ellas, estructurada en presupuesto inicial; presupuesto vigente y monto ejecutado a la fecha respectiva, dentro de los treinta días siguientes al término del respectivo trimestre.
5. Este informe incluirá la ejecución trimestral del presupuesto de gastos de todas las glosas de esta ley, al nivel de capítulos y programas aprobados respecto de cada una de ellas, estructurada en presupuesto inicial; presupuesto vigente y monto ejecutado a la fecha respectiva, dentro de los treinta días siguientes al término del respectivo trimestre. El informe presentará además un consolidado por partida tanto de los ingresos como de los gastos netos de transferencias y de las glosas.
6. Informe financiero trimestral de las empresas del Estado y de aquellas en que el Estado, sus instituciones o empresas tengan aporte de capital igual o superior al 50%, que comprenderá un balance consolidado por empresa y estado de resultados a nivel consolidado y por empresa. Dicho informe será elaborado por el Comité Sistema de Empresas de la Corporación de Fomento de la Producción o quien lo suceda o reemplace, y será remitido dentro de los quince días siguientes a la fecha de vencimiento del respectivo plazo de presentación fijado por la Superintendencia de Valores y Seguros.
7. Informe semestral de la deuda pública bruta y neta del Gobierno Central y de la deuda bruta y neta del Banco Central, con sus notas explicativas y antecedentes complementarios, dentro de los noventa días y ciento veinte días siguientes al término del correspondiente semestre, respectivamente.

8. Copia de los balances anuales y estados financieros semestrales de las empresas del Estado, Televisión Nacional de Chile, el BancoEstado, la Corporación del Cobre de Chile, de todas aquellas en que el Estado, sus instituciones o empresas tengan aporte de capital igual o superior al 50%, realizados y auditados de acuerdo a las normas establecidas para las sociedades anónimas abiertas, y de las entidades a que se refiere la Ley N° 19.701. Dichas copias serán remitidas dentro de los quince días siguientes a la fecha de vencimiento del respectivo plazo de presentación fijado por la Superintendencia de Valores y Seguros.
9. Copia de los contratos de préstamo que se suscriban con organismos multilaterales en uso de la autorización otorgada en el artículo 3° de esta ley, dentro de los quince días siguientes al de su total tramitación.
10. Informe del funcionamiento del registro Central de Colaboradores del Estado, especialmente en cuanto al funcionamiento de su página Web y la obtención de la información a través de los reportes.
11. Informe de las operaciones de cobertura de riesgo de activos y pasivos autorizados en el artículo 5° de la Ley N° 19.908
12. Informe trimestral del manejo de activos del Tesoro Público y su rentabilidad, así como de la cartera de los administradores de los respectivos fondos”.

La Dirección de Presupuestos remitió la información que se señala, en las fechas que se indican, a través de los siguientes documentos:

a) Punto 1

Plazo:

2 de marzo de 2007

30 de marzo de 2007

30 de abril de 2007

30 de mayo de 2007

3 de julio de 2007

30 de julio de 2007

30 de agosto de 2007

Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ords. N° 230 de 28 de febrero, 323 de 29 de marzo, 390 de 30 de abril, 462 de 30 de mayo, 621 de 29 de junio, 701 de 30 de julio y 797 de 30 de agosto de 2007.

Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Ords. N° 231 de 28 de febrero, 324 de 29 de marzo, 391 de 30 de abril, 463 de 30 de mayo, 622 de 29 de junio, 702 de 30 de julio y 798 de 30 de agosto de 2007.

Al Sr. Presidente de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos: Ords. N°232 de 28 de febrero, 325 de 29 de marzo, 392 de 30 de abril, 464 de 30 de mayo, 623 de 29 de junio, 703 de 30 de julio y 799 de 30 de agosto de 2007.

b) Punto 2

Plazos:

15 de febrero de 2007

15 de marzo de 2007

16 de abril de 2007

15 de mayo de 2007

15 de junio de 2007

16 de julio de 2007

16 de agosto de 2007

Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ords. N° 190 de 15 de febrero, 262 de 15 de marzo, 360 de 13 de abril, 420 de 14 de mayo, 486 de 13 de junio, 648 de 6 de julio y 754 de 13 de agosto de 2007.

Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Ords. N° 191 de 15 de febrero, 263 de 15 de marzo, 361 de 13 de abril, 421 de 14 de mayo, 487 de 13 de junio, 649 de 6 de julio y 755 de 13 de agosto de 2007.

Al Sr. Presidente de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos: Ords. N° 192 de 15 de febrero, 264 de 15 de marzo, 362 de 13 de abril, 422 de 14 de mayo, 488 de 13 de junio, 650 de 6 de julio y 756 de 13 de agosto de 2007.

c) Punto 3

Plazos:

30 de abril de 2007

30 de julio de 2007

Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ords. N° 390 de 30 de abril y 701 de 30 de julio de 2007.

Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Ords. N° 391 de 30 de abril y 702 de 30 de julio de 2007.

Al Sr. Presidente de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos: Ords. N° 392 de 30 de abril y 703 de 30 de julio de 2007.

d) Punto 4

Plazos:

30 de abril de 2007

30 de julio de 2007

Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ords. N° 390 de 30 de abril y 701 de 30 de julio de 2007.

Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Ords. N° 391 de 30 de abril y 702 de 30 de julio de 2007.

Al Sr. Presidente de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos: Ords. N° 392 de 30 de abril y 703 de 30 de julio de 2007.

e) Punto 5

Plazo:

15 de mayo de 2007

29 de agosto de 2007

Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ords. N° 429 de 15 de mayo y 788 de 29 de agosto de 2007.

Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Ords. N° 430 de 15 de mayo y 789 de 29 de agosto de 2007.

Al Sr. Presidente de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos: Ords. N° 431 de 15 de mayo y 790 de 29 de agosto de 2007.

f) Punto 6

Plazo:

28 de Septiembre de 2007

g) Punto 7

Plazo:

29 de agosto de 2007

Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ord. N° 788 de 29 de agosto de 2007.

Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Ord. N° 789 de 29 de agosto de 2007.

Al Sr. Presidente de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos: Ord. N° 790 de 29 de agosto de 2007.

h) Punto 8

Durante el año 2007 se han enviado cuatro copias de contratos de préstamo suscritos con organismos multilaterales, a través de los siguientes documentos:

Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ords. N° 130 de 31 de enero y 456 de 29 de mayo de 2007.

Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Ords. N° 131 de 31 de enero y 457 de 29 de mayo de 2007.

Al Sr. Presidente de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos: Ords. N° 132 de 31 de enero y 458 de 29 de mayo de 2007.

i) Punto 9

Se enviará informe en el mes de octubre.

j) Punto 10

El Informe sobre Operaciones de Cobertura Financiera al 31 de diciembre de 2006 se comunicó a través del siguiente documento:

Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ord. N° 306 de 26 de marzo de 2007.

Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Ord. N° 307 de 26 de marzo de 2007.

Al Sr. Presidente de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos: Ord. N° 308 de 26 de marzo de 2007.

k) Punto 11

Durante el año 2007 se han remitido los informes a través de los siguientes documentos:

Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ords. N° 624 de 29 de junio y 785 de 24 de agosto de 2007.

Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Ords. N° 625 de 29 de junio y 786 de 24 de agosto de 2007.

Al Sr. Presidente de la Comisión Especial Mixta de Presupuesto: Ords. N° 625-A de 29 de junio y 787 de 24 de agosto de 2007.

2. Decreto Ley N° 1.263, de 1975 - Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado

La Ley N° 19.896 agregó al Artículo 52 del D.L. N° 1.263, los siguientes incisos:

“Conforme a lo dispuesto en el inciso precedente, anualmente se efectuará la evaluación de los programas sociales, de fomento productivo y de desarrollo institucional incluidos en los presupuestos de los servicios públicos que se determinen mediante uno o más decretos del Ministerio de Hacienda, con sujeción a los procedimientos, entidades participantes, marcos de referencia y mecanismos que se establezcan en él o los respectivos decretos. Asimismo, los órganos y servicios públicos regidos por el Título II de la Ley N° 18.575, deberán confeccionar y difundir anualmente un informe que incluya una cuenta de gestión operativa y económica del año precedente, con el cumplimiento de objetivos, tareas y metas, de acuerdo a las instrucciones que imparta el Ministerio de Hacienda.

Los informes que se emitan por aplicación de los dos incisos anteriores, deberán remitirse a ambas ramas del Congreso Nacional en la oportunidad que se fije en los decretos e instrucciones respectivas”.

La Dirección de Presupuestos remitió la información que se señala, en las fechas que se indican, a través de los siguientes documentos:

a) Información: Informe final Evaluación de Programas Gubernamentales (14)

Al Sr. Presidente de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos: Ord. N° 740 de 9 de Agosto de 2007.

El listado de programas objeto de evaluación en el año 2007, se definió en Noviembre de 2006, en el marco del Protocolo de Acuerdo de la Ley de Presupuestos 2007.

b) Información: Informe Final de Evaluación Comprehensiva del Gasto del Servicio Nacional de Aduanas (provenientes del año 2006)

Al Sr. Presidente de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos: Ord. N°109 de 26 de enero de 2007.

c) Información: Informe Final de Evaluación Comprehensiva del Gasto de la Dirección de Arquitectura (provenientes del año 2006)

Al Sr. Presidente de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos: Ord. N° 955 de 11 de diciembre de 2006.

d) Información: Informe Final de Evaluación de Impacto del Programa Chile Barrio (provenientes del año 2006)

Al Sr. Presidente de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos: Ord. N° 239 de 1 de marzo de 2007.

e) Información: Balance de Gestión Integral, correspondiente al año 2006, de los servicios Públicos

Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ord. N° 471 de 31 de mayo de 2007.

Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Ord. N° 472 de 31 de mayo de 2007.

Al Sr. Presidente de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos : Ord. N° 473 de 31 de mayo de 2007.

3. Ley de Presupuestos N° 20.083

a. Artículo 16 Ley de Presupuestos año 2006

“La Dirección de Presupuestos proporcionará a las Comisiones de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados los informes y documentos que se señalan, en la forma y oportunidades que a continuación se indican:

1. Informe de ejecución presupuestaria mensual de ingresos y gastos del Gobierno Central, a nivel de subtítulos, dentro de los treinta días siguientes al término del respectivo mes.
2. Nómina mensual de los decretos que dispongan transferencias con cargo a la asignación Provisión para Financiamientos Comprometidos de la Partida Tesoro Público, totalmente tramitados en el periodo, dentro de los quince días siguientes al término del mes respectivo.
3. Informe de ejecución presupuestaria trimestral de ingresos y gastos del Gobierno Central, a nivel de subtítulos, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al término del respectivo trimestre, incluyendo en anexos un desglose de los ingresos tributarios del período, otras fuentes de financiamiento y comportamiento de la deuda bruta del Gobierno Central.
4. Informe de la ejecución trimestral del presupuesto de ingresos y de gastos de las partidas de esta ley, al nivel de capítulos y programas aprobados respecto de cada uno de ellas, estructurada en presupuesto inicial; presupuesto vigente y monto ejecutado a la fecha respectiva, dentro de los treinta días siguientes al término del respectivo trimestre.
5. Informe financiero trimestral de las empresas del Estado y de aquellas en que el Estado, sus instituciones o empresas tengan aporte de capital igual o superior al cincuenta por ciento, que comprenderá un balance consolidado por empresa y estado de resultados a nivel consolidado y por empresa. Dicho informe será elaborado por el Comité Sistema de Empresas de la Corporación de Fomento de la Producción y será remitido dentro de los quince días siguientes a la fecha de vencimiento del respectivo plazo de presentación fijado por la Superintendencia de Valores y Seguros.
6. Informe semestral de la deuda pública bruta y neta del Gobierno Central y de la deuda bruta y neta del Banco Central, con sus notas explicativas y antecedentes complementarios dentro de los noventa días y ciento veinte días siguientes al término del correspondiente semestre, respectivamente.
7. Copia de los balances anuales y estados financieros semestrales de las empresas del Estado, Televisión Nacional de Chile, el BancoEstado de Chile, la Corporación del Cobre de Chile, de todas aquellas en que el Estado, sus instituciones o empresas tengan aporte de capital igual o superior al cincuenta por ciento, realizados y auditados de acuerdo a las normas establecidas para las sociedades anónimas abiertas, y de las entidades a que se refiere la ley N° 19.701. Dichas copias serán remitidas dentro de los quince días siguientes a la fecha de vencimiento del respectivo plazo de presentación fijado por la Superintendencia de Valores y Seguros.
8. Copia de los contratos de préstamo que se suscriban con organismos multilaterales en uso de la autorización otorgada en el artículo 3° de esta ley, dentro de los quince días siguientes al de su total tramitación.

La Dirección de Presupuestos remitió en el año 2007 la información que se señala, correspondiente a la Ley de Presupuestos del año 2006, en las fechas que se indican, a través de los siguientes documentos:

a) Información: Ejecución presupuestaria del Sector Público al cuarto trimestre del año 2006

Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ord N° 117 de 30 de enero de 2007.

Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Ord. N° 118 de 30 de enero de 2007.

Al Sr. Presidente de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos: Ord N° 119 de 30 de enero de 2007.

b) Información: Estadísticas de la Deuda Pública correspondiente al segundo semestre del año 2005

El día 4 de abril se publicó en la página web de Dirección de Presupuestos el Informe Estadísticas de la Deuda Pública al 31 de diciembre de 2006.

Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ord N° 788 de 28 de agosto de 2007.

Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Ord. N° 789 de 28 de agosto de 2007.

Al Sr. Presidente de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos: Ord N° 790 de 28 de agosto de 2007.

c) Información: Resultados de las Empresas del Estado del año 2005, elaborado por el Comité Sistema de Empresas de la Corporación de Fomento de la Producción

Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ord. N° 265 de 15 de marzo de 2007.

Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Ord. N° 266 de 15 de marzo de 2007.

Al Sr. Presidente de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos: Ord N° 267 de 15 de marzo de 2007.

d) Información: Copia de los balances del año 2005 de las Empresas del Estado

Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ord. N° 265 de 15 de marzo de 2007.

Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Ord. N° 266 de 15 de marzo de 2007.

Al Sr. Presidente de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos: Ord N° 267 de 15 de marzo de 2007.

ANEXO II. ACTA DEL COMITÉ CONSULTIVO DEL PRECIO DE REFERENCIA DEL COBRE

Acta

Resultados del Comité Consultivo del Precio de Referencia del Cobre

1. Como parte del proceso de elaboración de la Ley de Presupuestos del Sector Público del año 2008, el día 13 de julio de 2007 se reunió en las dependencias del Ministerio de Hacienda, el Comité Consultivo del Precio de Referencia del Cobre.
2. El Comité estuvo integrado por los siguientes once expertos en la materia:
 - a. Sr. Jorge Bande
 - b. Sr. Javier Cox
 - c. Sr. Alfonso González
 - d. Sr. Juan Carlos Guajardo
 - e. Sr. Gustavo Lagos
 - f. Sr. Álvaro Merino
 - g. Sr. Gonzalo Sánchez
 - h. Sr. Enrique Silva
 - i. Sr. Leonardo Suárez
 - j. Sr. Joaquín Vial
 - k. Sra. Ana Zúñiga
3. Los profesionales participantes en el Comité fueron consultados a título personal y sus estimaciones, por tanto, no comprometen a las instituciones en las que se desempeñan.
4. La reunión del día 13 de julio de 2007 comenzó con una presentación del Sr. Alberto Arenas de Mesa, Director de Presupuestos, quien agradeció a los expertos su participación y explicó la metodología y los objetivos de la consulta, enfatizando la importancia de este ejercicio para la transparencia de la política fiscal. A continuación, la Directora de Estudios de COCHILCO, Sra. Ana Zúñiga, realizó una presentación técnica como antecedente para la estimación del precio de referencia del cobre. Finalmente, los miembros del Comité debatieron sobre las condiciones proyectadas para el mercado mundial del cobre durante el período de estimación, comprometiéndose a enviar sus estimaciones del precio del cobre BML promedio para el período 2008-2017, antes del día 3 de agosto de 2007.
5. Habiéndose recibido las estimaciones de todos los miembros del comité en el plazo señalado, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda procedió a aplicar la metodología para determinar el precio de referencia del cobre a ser utilizado en la elaboración de la Ley de Presupuestos del Sector Público del año 2008. Esta metodología, idéntica a la utilizada en años anteriores, se sintetiza de la siguiente manera:

- a. Cada integrante del Comité envió su estimación sobre el precio promedio de la libra de cobre para el período 2008-2017, expresado en centavos de dólar del año 2008.
 - b. Las estimaciones de cada experto se promediaron entre sí, excluyendo las dos observaciones extremas -la más alta y la más baja- con el fin de obtener un indicador robusto.
 - c. El promedio así obtenido se aproximó al entero -en centavos de dólar- más cercano.
6. Las estimaciones de cada miembro del Comité sobre el precio promedio de la libra de cobre para el período 2008-2017 se presentan a continuación, en orden ascendente:⁹⁶

Cuadro A.II.1
Estimación Precio Promedio del Cobre

Estimación	Precio Promedio del Cobre período 2008-2017 (US¢/Lb) (Moneda de 2008)
1.	124,0
2.	126,0
3.	127,8
4.	133,3
5.	134,4
6.	135,0
7.	138,5
8.	143,6
9.	143,8
10.	155,0
11.	163,5

7. Siguiendo la metodología señalada, se procedió a promediar entre sí las estimaciones de cada experto, excluyendo las dos observaciones extremas, que correspondieron a 124,0 US¢/Lb y a 163,5US¢/Lb. Así se obtuvo un promedio aritmético aproximado al entero más cercano igual a 137US¢/Lb. De esta manera, el Precio de Referencia del Cobre para la estimación del Balance Estructural del Sector Público en el año 2008, quedó fijado en 137 US¢/Lb (moneda de 2008).

⁹⁶El orden de los datos presentados no corresponde al orden del listado de expertos presentado en el punto 2.

ANEXO III: ACTA DEL COMITÉ CONSULTIVO DEL PIB TENDENCIAL

Acta

Resultados del Comité Consultivo del PIB Tendencial

- I. Por sexto año consecutivo se realizó el proceso de consulta a un grupo de expertos para la estimación del PIB tendencial, variable clave para el cálculo del Balance Estructural del Gobierno Central.
- II. Este año, se realizó la reunión del Comité el día 13 de julio. En ella se presentó la metodología de cálculo del PIB tendencial y las variables relevantes en la estimación del mismo, sobre las cuales se solicita las proyecciones de los expertos. En segundo lugar, se presentó una actualización del cálculo del PIB tendencial, producto de la revisión a la base de datos. Esta revisión se explica por:
 - a. La publicación de la nueva serie de Cuentas Nacionales, en base a la compilación de referencia del año 2003. Producto de lo anterior, se revisó las tasas de crecimiento de las principales variables (PIB, FBKF y PTF) desde el año 2003 en adelante.
 - b. La publicación de la serie empalmada de empleo y fuerza de trabajo desde el año 1998, por parte del INE.
 - c. La publicación de cifras de Cuentas Nacionales para el año 2006 por parte del Banco Central, de la publicación de las cifras de empleo y de educación por parte del INE y de las horas trabajadas por parte de la Universidad de Chile.

En esta oportunidad, se discutió la posibilidad de evaluar el uso de otros indicadores para calcular el coeficiente de intensidad de uso que corrige la serie de stock de capital. Se acordó que el ministerio deberá presentar una propuesta de trabajo al comité con el fin de estudiar el uso de variables alternativas para el cálculo del coeficiente antes mencionado.

- III. Por último, se analizaron las perspectivas para algunas variables macroeconómicas solicitadas. A los expertos convocados se les envió un documento metodológico con un análisis de las ventajas que conlleva el uso de la regla fiscal y la metodología utilizada para el cálculo del PIB tendencial⁹⁷. Asimismo, se hizo llegar una base de datos anual desde 1960 a 2006 con las variables efectivas necesarias para el cálculo del PIB tendencial. (Anexo N°1).

⁹⁷ Para más detalle de la metodología utilizada, ver el Anexo N°1 del Acta Resultados del Comité Consultivo año 2003.

IV. En la consulta de este año, referente al PIB tendencial para el año 2008, participaron los siguientes expertos:

1. Alejandro Alarcón
2. Patricio Arrau
3. Claudio Bravo
4. Juan Eduardo Coeymans
5. Rosanna Costa
6. José De Gregorio
7. Jorge Desormeaux
8. Ricardo Ffrench Davis
9. Oscar Landerretche
10. Guillermo LeFort
11. Manuel Marfán
12. Patricio Rojas
13. Leonardo Suárez
14. Rodrigo Vergara
15. Joaquín Vial

V. Cabe señalar que las opiniones vertidas no representan necesariamente a las instituciones a las que los expertos pertenecen. Asimismo, se hace presente que al solicitar valores para las variables requeridas, el Ministerio de Hacienda entiende que los expertos no necesariamente concuerdan con cada una de las opciones adoptadas en la metodología utilizada.

VI. Cabe recordar que la metodología que utiliza el Ministerio de Hacienda para el cálculo del PIB tendencial tiene como referencia la utilizada por el FMI en la estimación del balance estructural en los países desarrollados, que considera la estimación de una función de producción Cobb-Douglas. En el caso de Chile los parámetros de dicha función fueron rescatados de la información de Cuentas Nacionales e INE.

VII. Una vez calculados los parámetros de la función, el PIB tendencial se obtiene de reemplazar en la función el valor de tendencia o de "uso normal" de los factores productivos. Para obtener estos valores se requiere proyectar las variables relevantes que sirven como insumos de esta función: la Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF), la Fuerza de Trabajo (FT) y la Productividad Total de los Factores (PTF). Dado que estas proyecciones involucran un mayor grado de discrecionalidad, la consulta a los expertos se focalizó en la estimación para el período 2007-2012 de las variables anteriores, para luego proceder a filtrarlas y obtener los valores de tendencia de las mismas.

VIII. Cabe recordar algunos aspectos técnicos de la consulta:

- a. Para el cálculo de la PTF, se realiza una corrección por intensidad uso del stock de capital, a través de un índice que relaciona las tasas de desempleo efectiva y natural. Cabe resaltar que en Chile no existe un indicador directo de utilización de capital, por lo que como una primera aproximación parece adecuado usar la tasa de desempleo.
 - b. Uso del stock de capital sin filtrar para el cálculo del PIB tendencial.
 - c. Utilización de una tasa de depreciación variable en el tiempo determinada por una tendencia.
 - d. Utilización de horas trabajadas en vez de número de personas trabajando.
- IX. Con respecto a la consulta, al igual que en años anteriores se solicitó a los expertos entregar las proyecciones de los insumos utilizados en el cálculo del PIB tendencial, es decir, la formación bruta de capital fijo, la fuerza de trabajo y la productividad total de los factores.
- X. Finalmente, es importante agradecer la cooperación, alto interés y compromiso que por sexto año consecutivo han mostrado los expertos miembros del Comité para participar en esta convocatoria, que es de suma importancia para el Gobierno y el país.

Resultados

- XI. La consulta formulada a los 15 expertos se refirió a las estimaciones para el período 2007-2012 de los valores efectivos de la formación bruta de capital fijo, la fuerza de trabajo y la PTF. Una vez entregadas las estimaciones por parte de los expertos, se procedió a calcular la media recortada de cada variable para cada año, eliminando año a año el valor mínimo y el máximo. A continuación se construyeron las series de stock de capital y de las horas trabajadas ajustadas por educación. Luego se procedió a filtrar esta última y la serie de PTF usando el filtro de Hodrick-Prescott. Finalmente, los valores obtenidos para los años 2007 a 2012 de estas variables filtradas y del stock de capital fueron usados para calcular el nivel del PIB tendencial en ese período, y la brecha del año 2007. Cabe señalar que el factor de suavización utilizado para la aplicación del filtro de Hodrick-Prescott fue de 100, valor que corresponde al estándar de este parámetro para series de frecuencia anual.
- XII. El resultado de la consulta se muestra en los siguientes cuadros, donde se resumen los escenarios de proyecciones de las tasas de crecimiento para cada una de las variables solicitadas⁹⁸:

⁹⁸ El orden de los escenarios no corresponde al orden de los expertos nombrados en la primera página.

Cuadro A.III.1
Productividad de los Factores (PTF)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1	0,75%	1,42%	1,15%	1,32%	0,80%	0,67%
2	0,04%	0,53%	0,47%	1,10%	0,86%	-0,19%
3	1,61%	1,55%	1,43%	1,60%	1,64%	1,63%
4	0,40%	0,70%	0,80%	0,90%	0,80%	0,80%
5	0,40%	0,20%	0,70%	0,50%	0,40%	0,30%
6	-0,10%	1,13%	1,54%	1,60%	1,65%	1,36%
7	1,90%	1,50%	1,70%	1,50%	1,30%	1,00%
8	0,27%	1,48%	1,29%	1,01%	1,00%	1,00%
9	0,81%	0,90%	1,02%	1,03%	1,12%	1,14%
10	0,54%	0,60%	0,43%	0,55%	0,46%	0,65%
11	0,60%	1,50%	1,20%	1,20%	1,20%	1,20%
12	0,10%	0,64%	1,33%	1,37%	0,98%	1,05%
13	0,80%	1,50%	1,40%	1,40%	1,40%	1,40%
14	0,10%	1,10%	0,80%	0,60%	0,60%	0,70%
15	0,90%	1,00%	1,10%	1,20%	1,30%	1,30%
Media recortada*	0,56%	1,08%	1,09%	1,14%	1,04%	0,97%

*Excluye las dos observaciones extremas.

Cuadro A.III.2
Formación Bruta de Capital Fijo

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1	4,69%	2,17%	4,69%	8,81%	7,23%	4,51%
2	13,00%	6,00%	3,50%	6,50%	4,50%	4,00%
3	8,90%	6,40%	5,90%	5,80%	5,80%	5,90%
4	8,10%	7,00%	6,50%	6,00%	5,50%	6,00%
5	10,00%	10,00%	10,00%	10,00%	10,00%	10,00%
6	8,80%	5,60%	5,60%	5,60%	5,60%	5,60%
7	10,00%	9,00%	9,00%	9,00%	7,00%	7,00%
8	9,80%	5,50%	4,20%	5,00%	5,00%	5,00%
9	9,40%	7,20%	6,80%	6,00%	5,60%	5,30%
10	9,10%	7,50%	5,60%	5,70%	5,50%	5,60%
11	8,70%	7,60%	5,60%	5,60%	5,60%	5,60%
12	9,95%	5,91%	5,90%	9,54%	10,52%	7,00%
13	11,00%	6,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%
14	9,40%	7,50%	5,50%	5,30%	5,50%	5,30%
15	11,00%	10,00%	9,00%	8,00%	7,00%	6,00%
Media recortada*	9,55%	7,02%	6,10%	6,68%	6,18%	5,68%

*Excluye las dos observaciones extremas.

**Cuadro A.III.3
Fuerza de Trabajo**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1	1,41%	1,41%	1,60%	1,68%	1,72%	1,76%
2	1,50%	1,30%	1,30%	1,30%	1,30%	1,30%
3	1,56%	2,33%	1,51%	1,49%	1,95%	1,15%
4	1,20%	1,40%	1,60%	1,70%	1,80%	1,80%
5	1,30%	1,20%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%
6	1,82%	1,81%	1,80%	1,80%	1,79%	1,78%
7	1,40%	1,80%	2,20%	2,10%	2,00%	2,00%
8	1,59%	1,49%	1,41%	1,36%	1,40%	1,40%
9	1,90%	1,90%	1,80%	1,70%	1,70%	1,60%
10	1,60%	1,94%	1,90%	1,82%	1,75%	1,75%
11	1,27%	1,32%	1,30%	1,23%	1,17%	1,12%
12	1,38%	2,57%	2,60%	1,81%	1,40%	1,50%
13	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%
14	1,60%	1,50%	1,50%	1,40%	1,40%	1,40%
15	2,12%	2,12%	2,12%	2,12%	2,12%	2,12%
Media recortada*	1,53%	1,68%	1,67%	1,63%	1,63%	1,57%

*Excluye las dos observaciones extremas.

XIII. A continuación se presenta la evolución en niveles de las variables relevantes para el cálculo del PIB tendencial:

**Cuadro A.III.4
Escenario para el Cálculo del PIB Tendencial, agosto 2007**

	Productividad total de los factores 1960=100	Formación Bruta Capital Fijo Mill. de \$ 03	Fuerza de Trabajo miles de pp.
1990	94,9	4.402.859	4.824
1991	102,9	4.395.041	4.919
1992	105,6	5.450.968	5.061
1993	105,5	6.429.744	5.342
1994	108,5	6.827.492	5.463
1995	114,8	8.431.935	5.497
1996	116,1	9.183.958	5.532
1997	118,7	10.152.625	5.625
1998	115,0	10.342.974	5.763
1999	116,6	8.456.724	5.915
2000	116,1	9.205.577	5.994
2001	116,8	9.603.767	6.066
2002	116,2	9.752.028	6.176
2003	114,7	10.307.001	6.399
2004	117,9	11.331.442	6.608
2005	118,9	13.812.477	6.798
2006	117,6	14.369.501	6.803
2007	118,2	15.741.800	6.907
2008	119,5	16.846.325	7.022
2009	120,8	17.873.783	7.140
2010	122,2	19.067.954	7.256
2011	123,5	20.246.241	7.374
2012	124,7	21.395.835	7.490

Gráfico A.III.1
Productividad Total de los Factores (PTF)
 1960=100

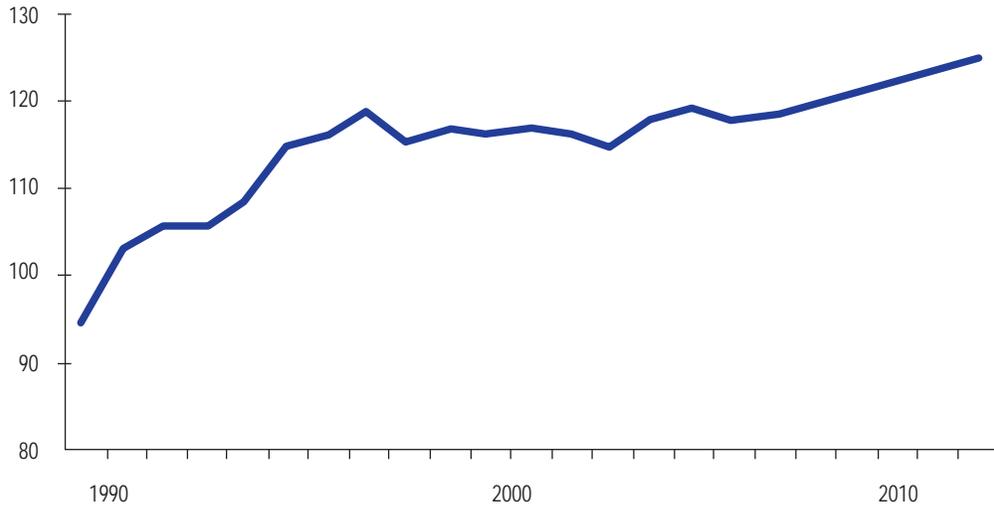
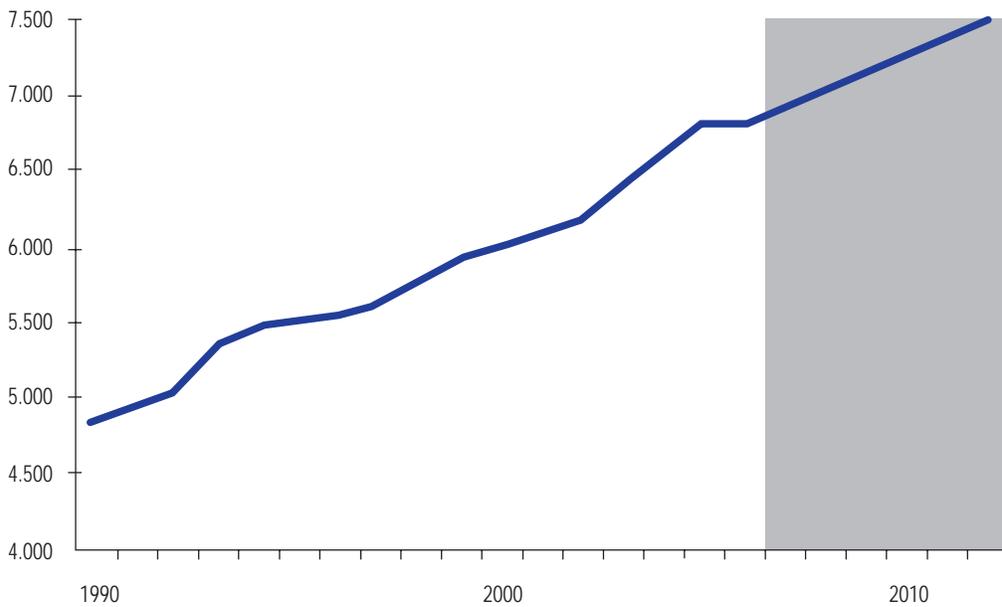


Gráfico A.III.2
Formación Bruta de Capital Fijo
 (Porcentaje PIB Tendencial)

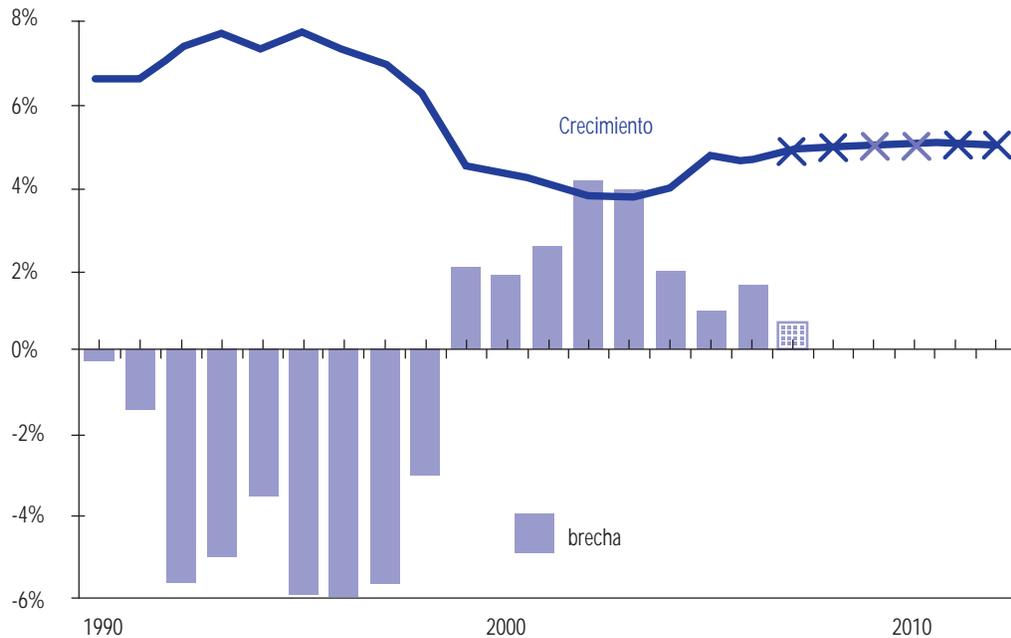


XIV. El resultado de la consulta arrojó un crecimiento para el PIB tendencial de 5,0% para los años 2008 en adelante. Para la brecha el cálculo arrojó un 0.7% en 2007 (ver cuadro y gráfico siguiente).

Cuadro A.III.5
Escenario para el cálculo del PIB Tendencial, agosto 2007

	Brecha PIB Tendencial/ PIB efectivo %	PIB Tendencial var. % a.
1990	-0,2	6,6
1991	-1,4	6,6
1992	-5,6	7,3
1993	-5,0	7,7
1994	-3,5	7,4
1995	-5,9	7,7
1996	-6,0	7,3
1997	-5,6	6,9
1998	-3,0	6,1
1999	2,0	4,4
2000	1,8	4,3
2001	2,5	4,0
2002	4,1	3,8
2003	3,9	3,7
2004	1,9	4,0
2005	1,0	4,7
2006	1,6	4,6
2007	0,7	4,9
2008		5,0
2009		5,0
2010		5,0
2011		5,0
2012		5,0

Gráfico A.III.3
PIB Tendencial
(Porcentaje)



Referencias

1. Aguilar, Ximena y María Paz Collinao. "Cálculo del Stock de Capital para Chile 1985-2000". Documento de trabajo N°133, Banco Central de Chile, 2001.
2. Baxter, M. y Robert King. "Measuring Business Cycles Aproximate Band-Pass Filters for Economic Time Series". Working Paper NBER N° 5022, febrero 1995.
3. Blanchard, O.J. y D. Quah. "The Dynamic Effects of Aggregate Demand and Aggregate Supply Disturbances". American Economic Review 79(4), 1989, pp: 655-73.
4. Coeymans, Juan Eduardo. "Crecimiento a Mediano y Largo Plazo en la Economía Chilena". MIDEPLAN, 2000.
5. Daban Sánchez, María T., Enrica Detragiache, Gabriel Di Bella, Gian M. Milesi-Ferretti, Steven A. Symansky. "Rules-Based Fiscal Policy in France, Germany, Italy and Spain". IMF Occasional Paper N° 225, 2003.
6. De Masi, P. R. "IMF Estimates of Potential Output". IMF Working Paper N° 97/177, Diciembre 1997.
7. Dipres. "Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2004". Octubre 2003.
8. European Commission. "Technical Note: The Commission Service's Method for Calculating the Cyclical Adjustment of Government Budget Balances". Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Economy N° 60, 1995.
9. Ffrench-Davis, Ricardo. "Entre el Neoliberalismo y el Crecimiento con Equidad: Tres décadas de Política Económica en Chile". J.C. Sáez Editor, tercera edición, Santiago, capítulo 1 y anexo, 2003.
10. Hagemann, R. "The Structural Budget Balance: The IMF's Methology". IMF Working Paper No. 99/95, Julio 1999.
11. Kell, M. "An Assessment of Fiscal Rules in the United Kingdom". IMF Working Paper 01/91, julio.
12. Kopits, G. y S. Symansky. "Fiscal Policy Rules". IMF Ocasional Paper N° 162, 2001.
13. Marcel, Mario, Marcelo Tokman, Rodrigo Valdés y Paula Benavides. "Balance Estructural del Gobierno Central. Metodología y Estimaciones para Chile: 1987-2000". Dirección de Presupuestos, septiembre de 2001.
14. Marfán, M. y P. Artiagoitía. "Estimación del PGB Potencial: Chile 1960-1988". "Colección Estudios CIEPLAN" N° 27, diciembre 1989.
15. Ministerio de Hacienda. "Superávit Estructural y Cálculo del PIB Potencial". Documento de Trabajo interno elaborado en ocasión de la consulta sobre el PIB potencial al Comité de Expertos, julio de 2002.

16. Ministerio de Hacienda. "Resultados del Comité Consultivo del PIB Potencial". Septiembre de 2002.
17. Ministerio de Hacienda. "Aspectos Metodológicos en la Estimación del PIB Potencial en el Marco del Cálculo del Balance Estructural". Junio de 2003.
18. Ministerio de Hacienda. "Fiscal Policy in Chile. The Structural Balance Rule". Mimeo preparado para la reunión de Ministros de Hacienda de APEC, Julio 2004.
19. Nehru, Vikram y Ashok Dhareshwar. "A New Database on Physical Capital Stock: Sources, methodology and Results". Revista de Análisis Económico, Vol 8, N°1, pp: 37-59, junio 1993.
20. Perry, G. "Can Fiscal Rules Help Reduce Macroeconomic Volatility in LAC?". Trabajo preparado para la conferencia conjunta del FMI y Banco Mundial Sobre Reglas Fiscales e Instituciones, llevado a cabo en Oaxaca, México en febrero de 2002.
21. Restrepo, Jorge y Claudio Soto. "Regularidades Empíricas de la Economía Chilena: 1986-2005". Revista Economía Chilena, volumen 9, N°2, 2006.
22. Rojas, P., E. López y S. Jiménez. "Determinantes del Crecimiento y Estimación del Producto Potencial en Chile: El Rol del Comercio Internacional". En F. Morandé y R. Vergara, eds., Análisis Empírico del Crecimiento Chileno, Santiago: CEP-ILADE, 1997.
23. Roldós, Jorge. "El Crecimiento del Producto Potencial en Mercados Emergentes: El Caso de Chile". En F. Morandé y R. Vergara, eds., Análisis Empírico del Crecimiento Chileno. Santiago: CEP-ILADES, 1997.
24. Stanger, Michael. "Empalme del PIB y de los Componentes del Gasto: Series Anuales y Trimestrales 1986-2002, Base 2003". Serie de Estudios Económicos Estadísticos, N° 55, marzo 2007.
25. Solow, R. M. "Technical Change and the Aggregate Function of Production". The review of Economics and Statistics, 39(3):312-320, 1957.
26. Tapia, Heriberto. "Balance Estructural del Gobierno Central de Chile". Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 25, CEPAL, agosto 2003.

Anexo N°1

Construcción de los datos

A continuación se detallan las fuentes de datos para las series a utilizar en la estimación del PIB tendencial del año 2008.

1. **PIB en pesos de 2003:** Se usó la serie empalmada para el período 1986-2002, base 2003, (Stanger 2007). Esta serie se empalmó utilizando la variación anual de las series de PIB de las MIP77 y MIP86. Se ocupó como fuente la base de datos de “Indicadores Económicos y Sociales de Chile 1960-2000” del Banco Central.
2. **FBCF en pesos de 2003:** Se usó la serie empalmada para el período 1986-2002, base 2003, (Stanger 2007). Esta serie se empalmó utilizando la variación anual de las series de FBCF de las MIP77 y MIP86. Se ocupó como fuente la base de datos de “Indicadores Económicos y Sociales de Chile 1960-2000” del Banco Central.
3. **Punto inicial del stock de capital:** Para calcular el valor en pesos 2003, se mantuvo la relación inversión a stock de capital, estimada por el Ministerio de Hacienda en base a la metodología propuesta por Vikram Nehru y Ashok Dhareshwar (1993) en base 1996.
4. **Empleo y Tasa de desempleo:** Para el período comprendido entre 1960-1985, inclusive, se utilizó como fuente a Coeymans (2000). Desde 1986-2006 se usó como fuente el promedio trimestral del INE.
5. **Fuerza de trabajo:** Para el período comprendido entre 1960-1985, inclusive, se calculó como “residuo” de la tasa de desempleo y empleo indicada en el punto anterior. Desde 1986-2006 se usó como fuente el promedio trimestral del INE.
6. **Tasa natural de desempleo:** Para el período 2007-2012 se utiliza el promedio observado de la tasa de desempleo medida por el INE entre los años 1991-2006 (ver nota al pie N°10).
7. **Horas trabajadas:** Para el período 2007-2012 se consideró la jornada laboral semanal de 45 horas, a ésta se sumó un ajuste que corresponde a la diferencia histórica observada entre 1987 y 2004 entre la jornada laboral semanal legal de 48 horas y las horas trabajadas semanales reportadas por la encuesta de la Universidad de Chile (cabe recordar que en 1987 comenzó a regir legalmente la jornada laboral semanal de 48 horas).
8. **Años de escolaridad:** Para el período 2007-2012 se utilizó el crecimiento promedio del indicador que se observó entre los años 1990-2006.

Cuadro A.III.6
Series para el Cálculo del PIB Tendencial

Año	Stock de Capital Mill. \$ 03	Horas trabajadas totales normales, corregidas por educación	Productividad total de los factores 1960=100
1960	25.419.670	32.120.250	100,0
1961	26.392.326	33.402.302	101,8
1962	27.580.218	34.701.168	102,2
1963	29.019.909	35.607.408	104,2
1964	30.258.233	37.133.721	101,6
1965	31.304.873	38.927.492	97,7
1966	32.376.803	40.975.677	103,7
1967	33.465.057	39.420.469	105,9
1968	34.739.471	42.466.761	103,9
1969	36.112.029	44.559.331	103,8
1970	37.617.622	43.716.015	105,1
1971	39.017.611	47.311.771	105,9
1972	39.836.679	49.212.980	100,8
1973	40.471.816	50.393.141	95,0
1974	41.409.900	51.449.000	98,4
1975	41.721.394	54.340.662	88,1
1976	41.687.615	52.428.630	86,0
1977	41.832.316	52.909.089	92,0
1978	42.238.235	56.158.571	97,1
1979	42.966.276	58.780.521	102,1
1980	44.189.233	60.828.812	104,6
1981	45.928.981	63.911.597	104,8
1982	46.371.058	64.347.212	100,5
1983	46.552.807	68.267.700	96,0
1984	47.066.876	72.265.316	94,0
1985	47.843.585	74.949.177	90,5
1986	48.608.008	77.193.523	90,4
1987	49.819.325	80.052.570	92,1
1988	51.353.603	84.245.654	93,6
1989	53.778.362	89.855.050	96,0
1990	56.174.668	94.434.438	94,9
1991	58.423.342	100.988.135	102,9
1992	61.589.605	110.655.598	105,6
1993	65.555.564	118.809.157	105,5
1994	69.701.802	121.615.827	108,5
1995	75.220.359	121.841.691	114,8
1996	81.192.786	124.921.322	116,1
1997	87.806.038	125.404.237	118,7
1998	94.242.569	133.507.289	115,0
1999	98.421.935	133.095.111	116,6
2000	103.072.159	138.612.870	116,1
2001	107.812.862	140.533.159	116,8
2002	112.381.420	142.221.411	116,2
2003	117.184.470	150.270.332	114,7
2004	122.671.586	154.399.061	117,9
2005	130.256.014	157.283.986	118,9
2006	137.895.532	159.414.819	117,6

Fuente: Ministerio de Hacienda en base a información del Banco Central e INE.

Cuadro A.III.7
Series para el Cálculo de la Productividad Total de los Factores

Año	PIB Mill \$03	Capital corregido por intensidad de uso Mill. \$ 03	Horas trabajadas totales, corregidas por educación	Productividad Total de los factores Ln	Productividad Total de los factores 1960=100
1960	9.688.926	25.284.629	31.949.613	-1,08	100,0
1961	10.152.296	26.006.731	32.914.291	-1,06	101,8
1962	10.633.376	27.207.230	34.231.877	-1,06	102,2
1963	11.306.060	28.751.077	35.277.552	-1,04	104,2
1964	11.557.631	30.140.992	36.989.840	-1,07	101,6
1965	11.651.050	31.385.286	39.027.485	-1,10	97,7
1966	12.950.278	32.563.415	41.211.851	-1,04	103,7
1967	13.370.718	34.159.767	40.238.810	-1,02	105,9
1968	13.849.416	35.386.270	43.257.432	-1,04	103,9
1969	14.364.726	36.551.315	45.101.375	-1,04	103,8
1970	14.660.106	38.009.519	44.171.444	-1,03	105,1
1971	15.972.953	40.203.241	48.749.437	-1,02	105,9
1972	15.779.175	41.346.308	51.077.928	-1,07	100,8
1973	14.901.061	41.267.585	51.383.986	-1,13	95,0
1974	15.046.265	40.273.904	50.037.602	-1,10	98,4
1975	13.103.768	38.207.622	49.764.096	-1,21	88,1
1976	13.564.756	41.280.418	51.916.517	-1,23	86,0
1977	14.902.097	42.231.273	53.413.686	-1,16	92,0
1978	16.126.651	42.224.615	56.140.462	-1,11	97,1
1979	17.462.179	42.831.809	58.596.561	-1,06	102,1
1980	18.849.544	44.990.939	61.932.404	-1,04	104,6
1981	20.020.553	47.402.142	65.961.546	-1,03	104,8
1982	17.300.145	42.778.022	59.361.304	-1,08	100,5
1983	16.815.388	42.311.031	62.047.317	-1,12	96,0
1984	17.805.046	44.664.811	68.577.244	-1,14	94,0
1985	18.155.525	46.799.962	73.314.293	-1,18	90,5
1986	19.171.550	49.146.765	78.049.114	-1,18	90,4
1987	20.412.276	51.052.194	82.033.616	-1,16	92,1
1988	21.911.017	53.321.902	87.474.650	-1,15	93,6
1989	24.228.285	56.980.783	95.205.783	-1,12	96,0
1990	25.142.427	59.613.034	100.214.628	-1,13	94,9
1991	27.136.661	58.459.949	101.051.413	-1,05	102,9
1992	30.438.172	62.626.819	112.519.119	-1,03	105,6
1993	32.559.288	66.742.593	120.960.460	-1,03	105,5
1994	34.416.719	70.003.242	122.141.782	-1,00	108,5
1995	38.028.587	75.961.155	123.041.630	-0,94	114,8
1996	40.831.593	82.862.105	127.489.698	-0,93	116,1
1997	43.526.542	89.810.408	128.266.870	-0,91	118,7
1998	44.944.336	96.091.552	136.126.623	-0,94	115,0
1999	44.616.344	96.354.564	130.299.424	-0,93	116,6
2000	46.605.195	101.437.621	136.414.721	-0,93	116,1
2001	48.165.621	105.884.560	138.019.634	-0,93	116,8
2002	49.209.326	110.436.622	139.760.221	-0,93	116,2
2003	51.156.416	115.493.105	148.101.427	-0,94	114,7
2004	54.217.376	120.273.937	151.381.290	-0,92	117,9
2005	57.315.532	128.800.545	155.526.509	-0,91	118,9
2006	59.588.817	138.509.540	160.124.645	-0,92	117,6

Fuente: Ministerio de Hacienda en base a información del Banco Central e INE.

Cuadro A.III.8
Series para el Cálculo de la Productividad Total de los Factores
(Continuación)

Año	Formación Bruta Capital Fijo Mill. \$ 03	Depreciación %	Índice de Intensidad de Uso (Solow)	Empleo Miles de pp.	Fuerza de Trabajo Miles de pp.
1960	1.788.201	3,7	0,995	2.380	2.548
1961	1.811.189	3,3	0,985	2.400	2.594
1962	2.033.428	3,2	0,986	2.446	2.641
1963	2.333.615	3,2	0,991	2.500	2.687
1964	2.200.635	3,3	0,996	2.556	2.733
1965	2.067.666	3,4	1,003	2.617	2.780
1966	2.134.167	3,4	1,006	2.669	2.826
1967	2.179.790	3,4	1,021	2.753	2.872
1968	2.385.977	3,3	1,019	2.784	2.911
1969	2.506.357	3,3	1,012	2.797	2.943
1970	2.668.122	3,2	1,010	2.842	2.996
1971	2.606.253	3,2	1,030	2.934	3.033
1972	2.082.600	3,2	1,038	2.988	3.066
1973	1.957.135	3,3	1,020	2.971	3.103
1974	2.331.208	3,4	0,973	2.861	3.133
1975	1.800.362	3,6	0,916	2.734	3.179
1976	1.533.623	3,8	0,990	2.782	3.232
1977	1.770.534	3,9	1,010	2.887	3.291
1978	2.078.182	4,0	1,000	2.995	3.446
1979	2.428.355	4,0	0,997	3.082	3.556
1980	2.928.727	4,0	1,018	3.226	3.645
1981	3.433.994	3,8	1,032	3.337	3.720
1982	2.116.736	3,6	0,923	3.039	3.790
1983	1.790.804	3,5	0,909	3.121	3.950
1984	2.103.715	3,4	0,949	3.336	4.044
1985	2.321.696	3,3	0,978	3.524	4.145
1986	2.377.833	3,4	1,011	3.752	4.270
1987	2.894.119	3,5	1,025	3.896	4.374
1988	3.303.715	3,6	1,038	4.123	4.569
1989	4.294.766	3,6	1,060	4.352	4.726
1990	4.402.859	3,7	1,061	4.450	4.824
1991	4.395.041	3,8	1,001	4.518	4.919
1992	5.450.968	3,9	1,017	4.724	5.061
1993	6.429.744	4,0	1,018	4.992	5.342
1994	6.827.492	4,1	1,004	5.036	5.463
1995	8.431.935	4,2	1,010	5.095	5.497
1996	9.183.958	4,3	1,021	5.182	5.532
1997	10.152.625	4,4	1,023	5.281	5.625
1998	10.342.974	4,4	1,020	5.394	5.763
1999	8.456.724	4,5	0,979	5.315	5.915
2000	9.205.577	4,6	0,984	5.414	5.994
2001	9.603.767	4,7	0,982	5.468	6.066
2002	9.752.028	4,8	0,983	5.571	6.176
2003	10.307.001	4,9	0,986	5.789	6.399
2004	11.331.442	5,0	0,980	5.946	6.608
2005	13.812.477	5,1	0,989	6.170	6.798
2006	14.369.501	5,2	1,004	6.272	6.803

Fuente: Ministerio de Hacienda en base a información del Banco Central e INE.

Cuadro A.III.9
Series para el Cálculo de la Productividad Total de los Factores
(Continuación)

Año	Horas trabajadas	Educación Años escolaridad	Tasa de	Tasa Natural de
	promedio Total anual		desempleo %	desempleo %
1960	2.625	5,114	6,6	6,1
1961	2.605	5,263	7,5	6,1
1962	2.586	5,412	7,4	6,1
1963	2.538	5,562	7,0	6,1
1964	2.534	5,711	6,5	6,1
1965	2.545	5,860	5,9	6,1
1966	2.570	6,009	5,6	6,1
1967	2.374	6,158	4,2	6,1
1968	2.464	6,307	4,4	6,1
1969	2.497	6,456	5,0	6,1
1970	2.353	6,605	5,1	6,1
1971	2.460	6,754	3,3	6,1
1972	2.477	6,904	2,5	6,1
1973	2.453	7,053	4,3	6,1
1974	2.428	7,202	8,7	6,1
1975	2.477	7,351	14,0	6,1
1976	2.488	7,500	13,9	13,1
1977	2.458	7,525	12,3	13,1
1978	2.483	7,550	13,1	13,1
1979	2.510	7,575	13,4	13,1
1980	2.526	7,600	11,5	13,1
1981	2.574	7,680	10,3	13,1
1982	2.517	7,760	19,8	13,1
1983	2.470	8,050	21,0	13,1
1984	2.504	8,210	17,5	13,1
1985	2.506	8,300	15,0	13,1
1986	2.543	8,180	12,1	13,1
1987	2.565	8,210	10,9	13,1
1988	2.571	8,250	9,7	13,1
1989	2.586	8,460	7,9	13,1
1990	2.625	8,580	7,8	13,1
1991	2.586	8,650	8,2	8,2
1992	2.578	9,240	6,7	8,2
1993	2.583	9,380	6,6	8,2
1994	2.561	9,470	7,8	8,2
1995	2.523	9,570	7,3	8,2
1996	2.521	9,760	6,3	8,2
1997	2.514	9,660	6,1	8,2
1998	2.542	9,930	6,4	8,2
1999	2.444	10,030	10,1	8,2
2000	2.478	10,169	9,7	8,2
2001	2.465	10,241	9,9	8,2
2002	2.445	10,260	9,8	8,2
2003	2.448	10,450	9,5	8,2
2004	2.420	10,518	10,0	8,2
2005	2.369	10,638	9,2	8,2
2006	2.363	10,803	7,8	8,2

Fuente: Ministerio de Hacienda en base a información del Banco Central e INE.



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTOS