



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

Informe de Finanzas Públicas

Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2006

Presentado por Mario Marcel Cullell
Director de Presupuestos
a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos
del Congreso Nacional
Septiembre 2005



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

Informe de Finanzas Públicas

Proyecto de Ley de Presupuestos
del Sector Público para el año 2006

Presentado por Mario Marcel Cullell
Director de Presupuestos
a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos
del Congreso Nacional
Septiembre 2005

Publicación de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda
Registro de Propiedad Intelectual N° 149.951
I.S.B.N: 956-8123-09-1
Todos los derechos reservados
Septiembre 2005

Diseño, composición y diagramación:
Editora e Imprenta Maval Ltda.

La versión electrónica de este documento se encuentra disponible en la página Web de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda: www.dipres.cl

INFORME DE FINANZAS PÚBLICAS

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

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

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

El presente documento se entrega a conocimiento del H. Congreso Nacional en cumplimiento de la obligación legal recién citada. Para este efecto, este Informe incluye antecedentes sobre la política fiscal y su expresión en el Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para 2006. El Informe incluye también una síntesis del programa financiero de mediano plazo, con proyecciones de ingresos y gastos para el período 2007-2009, 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.

Asimismo, el Informe detalla los últimos avances en el desarrollo del sistema de gestión financiera pública, incluyendo los relacionados con la migración hacia el nuevo sistema de estadísticas fiscales, el desarrollo del sistema de control de gestión ligado al presupuesto y la implantación del Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE).

Finalmente, el Informe sintetiza los resultados de dos estudios desarrollados en la Dirección de Presupuestos sobre materias de gran relevancia para la efectividad macroeconómica y la eficiencia microeconómica de la gestión financiera pública. El primero corresponde a un balance de los cinco años de aplicación de la regla de superávit estructural y el segundo se refiere a las fuentes y usos de recursos para la educación en Chile.

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

En la elaboración de este Informe han colaborado decenas de profesionales de la Dirección de Presupuestos, bajo la coordinación del jefe del Departamento de Estudios de la Dirección, Jaime Crispi. La edición fue dirigida por Juan Andrés Roeschmann y Andrés Cooper y el trabajo de publicación lo coordinó Pamela Albornoz.

El capítulo I recibió el aporte de antecedentes de prácticamente toda la Dirección de Presupuestos, pero en especial de los profesionales del sector Coordinación, encabezado por Verónica Lara, y de la Subdirección de Presupuestos, con la coordinación de Hugo Zuñiga. El capítulo II recibió los aportes de la División de Finanzas, dirigida por Claudio Juárez, la que también es responsable de la elaboración del capítulo VIII, que integra, además, aportes de profesionales del Servicio de Impuestos Internos. El capítulo IV fue realizado por Alejandra Vega y Victoria Narváez, del Departamento de Estudios, bajo la dirección de Jaime Crispi; en tanto que el capítulo V fue realizado por Carla Tokman, del mismo Departamento. El capítulo III fue preparado por Héctor Hernández, jefe del Departamento de Estadísticas. El capítulo VI fue elaborado por la División de Control de

Gestión, bajo la dirección de Marcela Guzmán. El capítulo VII fue preparado por el equipo del proyecto SIGFE bajo la dirección de Sergio Granados. Finalmente, el anexo I fue elaborado por Hugo Zúñiga y Patricia Pino.

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

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

ÍNDICE

I. LA POLÍTICA FISCAL Y EL PROYECTO DE PRESUPUESTOS PARA 2006	7
1. La situación fiscal en 2005	7
2. El Proyecto de Ley de Presupuestos para 2006	17
3. Eficiencia y transparencia en la asignación de recursos públicos	28
Anexo: Ajuste cíclico a ingresos tributarios de la minería privada	44
II. PROYECCIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO 2007-2009	50
1. Marco general	50
2. Metodología y aplicación al período 2007-2009	51
3. Balance de resultados 2007-2009	56
Anexo: Compromiso del sistema de concesiones	59
III. MIGRACIÓN DE LAS CUENTAS FISCALES HACIA EL MANUAL DE ESTADÍSTICAS DE FINANZAS PÚBLICAS 2001	63
1. Antecedentes	63
2. Aplicación del MEFP 2001	63
3. Tareas pendientes	71
Anexo: Programa Gestión de Edificación Pública	76
IV. LA REGLA DE SUPERÁVIT ESTRUCTURAL: CINCO AÑOS DE APLICACIÓN	80
1. Antecedentes	80
2. La regla de superávit estructural: resultados fiscales, 2001-2005	84
3. La regla de superávit estructural: su impacto más allá de lo fiscal, 2001-2005	88
4. Reflexiones finales	100
V. ¿CÓMO SE FINANCIA LA EDUCACIÓN EN CHILE ?	101
1. Introducción	101
2. ¿Cuáles son las necesidades de financiamiento del sistema educativo chileno?	101
3. Estructura del Financiamiento del Sistema Educativo Chileno	105
4. Reflexiones finales	119
Anexo: Gasto total en educación. Fuentes y usos 2003	121
VI. AVANCE DEL SISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN LIGADO AL PRESUPUESTO	123
1. Indicadores de desempeño	124
2. Evaluación de programas e institucional	129
3. Presentación de programas a financiamiento. Formato estándar/recursos para innovación	143
4. Programas de Mejoramiento de la Gestión	143
5. Balances de Gestión Integral (BGI)	150
6. Conclusión	151

VII. AVANCE DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA LA GESTION FINANCIERA DEL ESTADO (SIGFE)	152
1. Antecedentes	152
2. Descripción de SIGFE	155
3. Perspectivas futuras	162
VIII. ACTIVOS, PASIVOS Y GASTOS TRIBUTARIOS	164
1. Activos financieros	164
2. Deuda	166
3. Pasivos contingentes	166
4. Gasto tributario	186
ANEXO I: COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS AÑO 2005	189
1. Ley de Presupuestos N° 19.986	189
2. Decreto Ley N° 1.263, de 1975- Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado	192
3. Ley de Presupuestos N° 19.915	193
ANEXO II: ACTA DEL COMITÉ CONSULTIVO DEL PRECIO DE REFERENCIA DEL COBRE	196
ANEXO III: ACTA DEL COMITÉ CONSULTIVO DEL PIB TENDENCIAL	198

I. LA POLITICA FISCAL Y EL PROYECTO DE PRESUPUESTOS PARA 2006

1. La situación fiscal en 2005

a. Contexto macroeconómico

Durante 2005 la economía chilena se ha desenvuelto en un entorno externo favorable, el que ha evolucionado de manera bastante similar a lo proyectado en noviembre de 2004, al aprobarse la Ley de Presupuestos vigente.

Si bien la economía mundial ha desacelerado su crecimiento en 2005 en relación a lo registrado el año anterior, dicho crecimiento se ha mantenido robusto, con un sesgo favorable para las economías emergentes. Es así como se estima que en 2005 el PIB mundial crecerá en 4,3%, inferior al 5,1% de 2004, pero significativamente superior al 3,5% anual del período 1996-2003.

Los motores del crecimiento de la economía mundial han continuado siendo Estados Unidos y China. Japón y la Unión Europea, en cambio, han evolucionado a un ritmo extremadamente lento. Esta composición del crecimiento económico ha sido particularmente favorable a las materias primas, fuertemente requeridas por los sectores más dinámicos de las economías de China e India, lo que ha elevado los precios de productos como el cobre y el petróleo a niveles cercanos a sus máximos históricos.

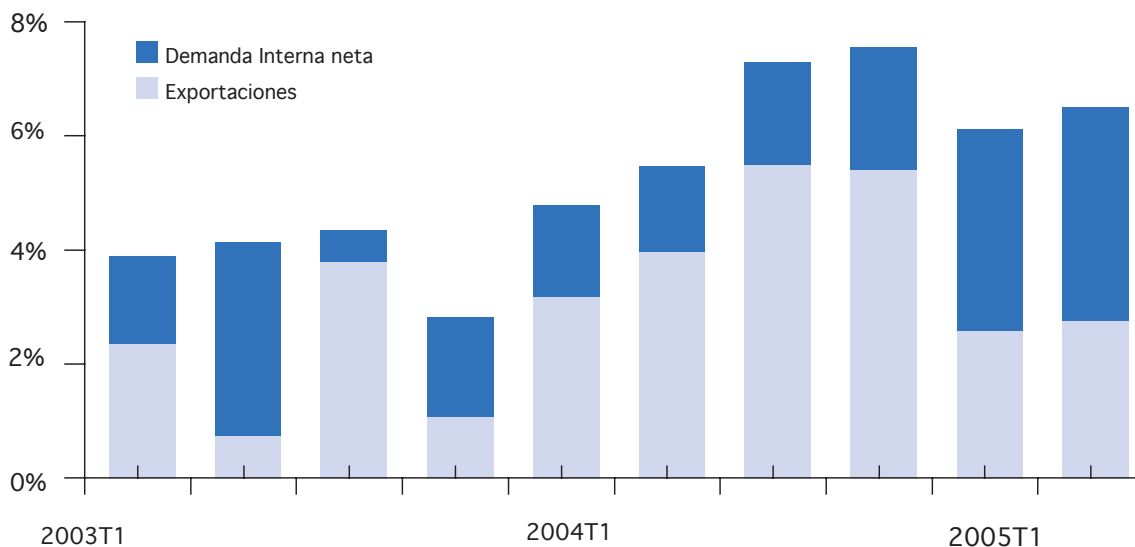
Los elevados precios de las materias primas, por su parte, han producido importantes excedentes financieros en los países exportadores de las mismas. La mayor liquidez generada por estos excedentes ha contribuido a moderar el incremento de las tasas de interés internacionales y a impulsar los flujos de capitales hacia las economías emergentes. La combinación de altos precios de las materias primas y liquidez internacional ha sido especialmente favorable para los países de América Latina, que en 2004 y 2005 experimentaron una importante recuperación.

Este escenario internacional ha impactado positivamente a Chile a través de una mejora adicional de los términos de intercambio respecto de 2004, pese al aumento en el precio del petróleo que nuestro país importa. Asimismo, las exportaciones han continuado su trayectoria ascendente, impulsadas por el dinamismo del comercio internacional y el mayor acceso obtenido por Chile a grandes mercados a través de los tratados de libre comercio suscritos con la Unión Europea y Estados Unidos. De esta manera, tanto el precio del cobre como el crecimiento de las exportaciones distintas del cobre han superado largamente lo proyectado al momento de elaborarse el Presupuesto para 2005 (Cuadro I.1.1).

No obstante, a diferencia de lo ocurrido en 2004, en esta oportunidad el impulso a la economía chilena no ha provenido sólo del sector externo, sino que también ha incidido el dinamismo mostrado por la demanda interna. Es así como se proyecta para 2005 un crecimiento de la demanda interna cercano al 10% real, cifra significativamente superior al 6,6% real previamente estimado. Esta expansión de la demanda interna ha dominado sobre las exportaciones como el principal motor del crecimiento en la primera mitad del año (gráfico I.1.1).

El crecimiento de la demanda interna en 2005 ha estado fuertemente liderado por la inversión. Es así como en el primer semestre la formación bruta de capital fijo (FBCF) creció en un 26% real respecto de igual período de 2004. Se estima que esta dinámica elevará la tasa de FBCF a un récord histórico de 28% del PIB para el conjunto del año.

Gráfico I.1.1
Contribución al Crecimiento 2003-2005



T1: Primer Trimestre.

Fuente: Exposición de la Hacienda Pública, 2005.

El importante crecimiento de la inversión, unido a la sostenida expansión de la oferta de trabajo que se ha venido registrando desde 2004, ha acelerado la expansión de la capacidad productiva, lo que, unido a la apreciación cambiaria que se ha experimentado durante 2005, explica el que la demanda interna no haya generado presiones inflacionarias, al punto que la tasa subyacente de inflación se ha mantenido durante 21 meses por debajo del piso de la banda meta de la política monetaria, rozándolo recién en agosto pasado. De este modo, el aumento en la inflación promedio para 2005 en relación a lo estimado al elaborarse el presupuesto vigente se explica exclusivamente por presiones de costos generadas por la escalada en los precios internacionales del petróleo y sus derivados.

El conjunto de factores anteriores determinan que para 2005 se estime un crecimiento del PIB (6,2%) significativamente superior al proyectado al elaborarse el Presupuesto (5,2%), sin que se aprecie en el resto de los indicadores macroeconómicos elementos que pudieran apartar a la economía chilena de una trayectoria de crecimiento robusto y equilibrado, con excepción de aquellos que puedan originarse en cambios del escenario externo.

b. Finanzas públicas en 2005

i. Ingresos fiscales

La favorable evolución de la economía chilena en 2004 y 2005 ha determinado que los ingresos fiscales superen ampliamente las proyecciones que se tenían en septiembre de 2004, cuando se preparó el Presupuesto para 2005. Es así como en la actualidad se proyecta que los ingresos del Gobierno Central Consolidado llegarán a \$ 14.832.795 millones en 2005, lo que representa un crecimiento de 12,2% real respecto del año anterior (cuadro I.1.2).

La cifra anterior supera en \$ 1.721.621 millones, equivalentes a un 13%¹, a los ingresos del Gobierno Central Consolidado que se estimaron al elaborarse el Presupuesto para 2005².

Como puede apreciarse en el cuadro I.1.2, estos mayores ingresos se explican tanto por incrementos en la recaudación tributaria como por mayores ingresos provenientes del cobre, una vez que la mayor tributación de la minería privada se traslada a estos últimos³. Esta situación contrasta con la observada en 2004, cuando casi la totalidad de los mayores ingresos del gobierno central se originaron en el mayor precio del cobre, siendo indicativa de la mayor incidencia que ha tenido la demanda interna en el crecimiento económico de 2005.

Cuadro I.1.1
Supuestos Macroeconómicos 2004-2005

	Ley de Presupuestos 2005		2004	2005
	2004	2005	Efectivo	Proyectado
PIB				
Tasa Variación Real	5,1%	5,2%	6,1%	6,2%
DEMANDA INTERNA				
Tasa Variación Real	5,5%	6,6%	7,9%	9,9%
IPC				
Variación Promedio a Promedio	1,1%	2,5%	1,0%	3,0%
TIPO DE CAMBIO \$/US\$				
Valor Nominal	616,8	625,0	609,5	563,6
PRECIO COBRE US¢/lb				
BML	125,0	110,0	130,4	159,6

Fuente: Dirección de Presupuestos.

¹ El incremento proporcional en los ingresos del Gobierno Central Consolidado proyectados para 2005 respecto de los inicialmente presupuestados (13%) es superior al aumento porcentual respecto de 2004 (12,2%) porque los ingresos que efectivamente se recaudaron en 2004 excedieron el nivel que se había estimado al elaborarse el Presupuesto para 2005 (septiembre de 2004).

² Las actuales proyecciones de ingresos del Gobierno Central Consolidado exceden en \$ 897.198 millones las presentadas en el informe "Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2004 y Actualización de Proyecciones para 2005", presentado a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos en junio pasado, lo que refleja la incorporación de nueva información macroeconómica y del comportamiento de los ingresos fiscales efectivos en el primer semestre del año.

³ Cabe hacer presente que el incremento en los ingresos provenientes de CODELCO en relación al Presupuesto 2005 que se consigna en el cuadro I.2.1 es inferior al que correspondería por la sola aplicación de diferencias de precios debido a que esta última incluía ingresos provenientes de la venta de la participación de la empresa estatal en Electroandina, operación que fue pospuesta debido a la situación del mercado del gas para generación eléctrica durante 2005.

En contraste, la suma de los demás ingresos del Gobierno Central Consolidado no ha experimentado variaciones significativas, aunque sí lo ha hecho su composición. Es así como, por ejemplo, los ingresos por \$ 54.452 millones recaudados por las multas derivadas del llamado “caso Chispas” compensaron una menor transferencia de excedentes de ENAP.

Como resulta evidente de los cambios en el cuadro macroeconómico para 2005, los mayores ingresos fiscales responden principalmente a factores cíclicos en el comportamiento de la actividad económica y a un precio del cobre que han actuado con mayor amplitud respecto de lo proyectado en la pasada formulación presupuestaria.

Cuadro I.1.2
Ingresos Gobierno Central Consolidado 2005
Moneda Nacional + Moneda Extranjera
(Millones de pesos de 2005)

	Ley Presupuestos 2005 (1)	Proyección Junio (2)	Proyección Septiembre (3)	Diferencia (3) - (1)
TOTAL INGRESOS	13.111.175	13.935.597	14.832.795	1.721.621
<u>DE TRANSACCIONES QUE AFECTAN EL PATRIMONIO NETO</u>	13.067.572	13.891.995	14.804.260	1.736.689
Ingresos tributarios netos	9.890.294	10.341.967	10.722.389	832.095
<i>Ingresos tributarios no cobre</i>	9.346.269	9.671.158	9.958.705	612.436
<i>Tributación minería privada</i>	544.025	670.809	763.684	219.659
Cobre bruto	1.286.313	1.662.279	2.194.489	908.177
Imposiciones previsionales	867.658	892.658	907.360	39.702
Donaciones (Transferencias)	71.084	72.562	71.353	268
Rentas de la propiedad	261.596	238.917	197.429	(64.168)
Ingresos de operación	375.375	375.215	375.870	495
Otros ingresos	315.252	308.396	335.371	20.120
<u>DE TRANSACCIONES EN ACTIVOS NO FINANCIEROS</u>	43.603	43.603	28.535	(15.068)
Venta de activos físicos	43.603	43.603	28.535	(15.068)

Fuente: Dirección de Presupuestos.

La metodología que se ha venido aplicando para el cálculo del balance estructural contempla los mecanismos para aislar estos componentes cíclicos. No obstante, la evidencia sobre el comportamiento de la tributación de la minería privada, unido a la próxima entrada en vigencia del impuesto específico a la minería establecido en la Ley N° 20.026 han hecho aconsejable revisar dicha metodología de modo de incorporar la totalidad del efecto cíclico del mayor precio del cobre en la estimación del balance estructural, evitando que ésta se vea sesgada por factores cíclicos insuficientemente filtrados.

En efecto, la tributación a la renta de las 10 mayores compañías mineras privadas aumentó en un 393% en 2004 respecto del año anterior y, de acuerdo a las estimaciones disponibles, ésta crecerá en alrededor de un 109% adicional en 2005. Este aumento es en buena medida producto de que las principales inversiones realizadas por la minería privada en la década pasada están ya culminando su fase de depreciación acelerada, produciéndose después de largos años utilidades tributables por parte de estas compañías. Esta circunstancia, sin embargo, se ha combinado con los significativos incrementos en el precio del cobre de los últimos dos años, por lo que no sería correcto atribuir todo el incremento en el pago de impuestos de estas compañías a un fenómeno estructural. Una situación similar se producirá a contar del próximo año con la recaudación del

impuesto específico a la minería establecido por la Ley N° 20.026, el que comenzará a aplicarse con precios del cobre por sobre su nivel de largo plazo.

Para capturar el efecto del precio del cobre sobre la tributación de las compañías mineras privadas se ha separado estos ingresos de los ingresos tributarios netos, aplicando sólo al resto de los ingresos tributarios (ingresos tributarios no cobre) el ajuste tradicional por la brecha del PIB efectivo y PIB tendencial, en tanto que se ha diseñado una forma de ajuste cíclico a la recaudación proveniente de las mineras privadas. Este ajuste se basa en la diferencia del precio del cobre efectivo y de largo plazo, y recoge en su especificación la forma rezagada en que el mayor precio efectivo afecta la recaudación a través del sistema de impuesto a la renta que se aplica al impuesto de primera categoría y adicional. El ajuste cíclico a la recaudación de la minería privada, por tanto, recoge el efecto del mayor precio del cobre sobre los PPM pagados durante el año, el resultado de la Operación Renta y la fijación de la tasa de PPM del año siguiente.

La aplicación de esta metodología arroja como resultado un ajuste cíclico de los ingresos tributarios de la minería privada de 639,6 millones de dólares en 2005. La incorporación de este ajuste eleva la estimación del efecto cíclico total del precio del cobre sobre los ingresos fiscales y reduce los ingresos tributarios que se ajustan de acuerdo a la brecha cíclica del PIB, incrementándose en consecuencia la estimación del total de componentes cíclicos del balance fiscal. Un mayor detalle de la metodología ajustada y su impacto sobre la estimación de los componentes cíclicos y estructurales del balance del Gobierno Central Consolidado puede encontrarse en el anexo I.

De esta manera, de acuerdo a la metodología corregida, el total de los componentes cíclicos del balance del Gobierno Central Consolidado en 2005 se eleva al equivalente a 2,3% del PIB. Aún así, los ingresos estructurales alcanzan a un 21% del PIB, con un crecimiento de 6,8% real respecto del año anterior y una diferencia de alrededor de 719 millones de dólares respecto a los ingresos estructurales estimados al elaborarse el Presupuesto para 2005.

El origen de los mayores ingresos estructurales estimados de este modo para 2005 puede atribuirse fundamentalmente a la evolución de algunas variables macroeconómicas que no guardan una relación mecánica y directa con el ciclo económico. En particular, el crecimiento de la demanda interna por sobre el crecimiento del PIB, la mayor tasa de inflación respecto a lo presupuestado, los cambios en precios relativos y la composición del crecimiento económico más favorable a los sectores no transables han determinado mayores niveles de recaudación tributaria que los que explica directamente el crecimiento del PIB, lo que, sumado a la mayor efectividad de la fiscalización tributaria, determina mayores ingresos estructurales reflejados en la recaudación de impuestos y de cotizaciones previsionales.

ii. Gasto público y balance proyectado

Al aprobarse el Presupuesto para 2005 se contempló un gasto del gobierno central de \$12.471.981 millones, incluyendo sus componentes presupuestario y extrapresupuestario. Los mayores ingresos estructurales que se han generado en el transcurso de 2005 respecto de lo originalmente presupuestado para el año, sin embargo, han generado un espacio para incrementos de gastos por sobre la cifra indicada. Estos mayores recursos han permitido afrontar contingencias, financiar la generación de empleos con apoyo fiscal y entregar beneficios adicionales a la población sin necesidad de reasignaciones de fondos.

El mayor gasto que se proyecta hoy para el Gobierno Central Consolidado respecto de lo presupuestado (al tipo de cambio actual) alcanza a 696 millones de dólares. Esa diferencia se reduce a 589 millones de dólares (\$ 332.144 millones) si se compara con el gasto inicialmente proyectado al tipo de cambio vigente al momento de elaboración de la Ley de Presupuestos. El cuadro I.1.3 resume la distribución que se ha hecho de estos recursos adicionales. De éstos, la mayor parte se ha destinado a gastos de capital o gastos corrientes de carácter temporal, evitando con ello presiones adicionales de gasto para los próximos años. Entre éstos destacan los beneficios compensatorios por el alza del precio de los combustibles y las tarifas eléctricas a familias de escasos recursos y sectores medios y los aguinaldos extraordinarios de Fiestas

Patrias y Navidad a los pensionados; los bonos de reparación a víctimas de prisión política y tortura; los subsidios complementarios a deudores SERVIU, y el pago de convenios complementarios de obras públicas concesionadas. Probablemente transitorios son también los mayores gastos con una dimensión cíclica, como el financiamiento del Fondo de Contingencia contra el Desempleo, cuya operación en años anteriores había sido financiada con reasignaciones, y los mayores gastos en subsidios de salud, asociados al incremento en el empleo asalariado y las remuneraciones reales.

El saldo restante de los mayores gastos financiados con el incremento de ingresos estructurales en 2005 corresponde a compromisos de carácter más permanente, como las pensiones de reparación a víctimas de violaciones a los derechos humanos, el mayor reajuste de diciembre de 2004 y un mayor gasto por concepto de Ley Reservada del Cobre correspondiente al incremento del piso de gasto asignado por ley a las tres ramas de las Fuerzas Armadas.

Cuadro I.1.3
Distribución de Mayor Disponibilidad de Recursos
Gobierno Central Consolidado
(Millones de pesos de 2005)

TOTAL		332.144
Mayores Gastos Permanentes		62.446
Mayor Reajuste Diciembre 2004	15.000	
Piso Ley Reservada del Cobre	18.406	
Pensiones Reparación Leyes N° 19.992 y N° 19.980	29.040	
Transitorios o Cíclicos		232.841
Bono \$ 16.000 Ley N° 20.012	36.737	
Fondo de Contingencia contra el Desempleo	38.800	
Convenios Complementarios Concesiones	57.101	
Subsidios Salud	30.239	
Bonos Reparación Leyes N° 19.992 y N° 19.980	9.777	
Subsidio al Consumo Eléctrico	11.600	
Condonación deudas hipotecarias de vivienda	24.793	
Aguinaldos Adicionales Pensionados	23.794	
Resto ¹⁾		36.857

¹⁾ Incluye menor gasto por diferencias cambiarias e intereses de la deuda y mayor gasto por tasa de ejecución del gasto presupuestado.

Fuente: Dirección de Presupuestos.

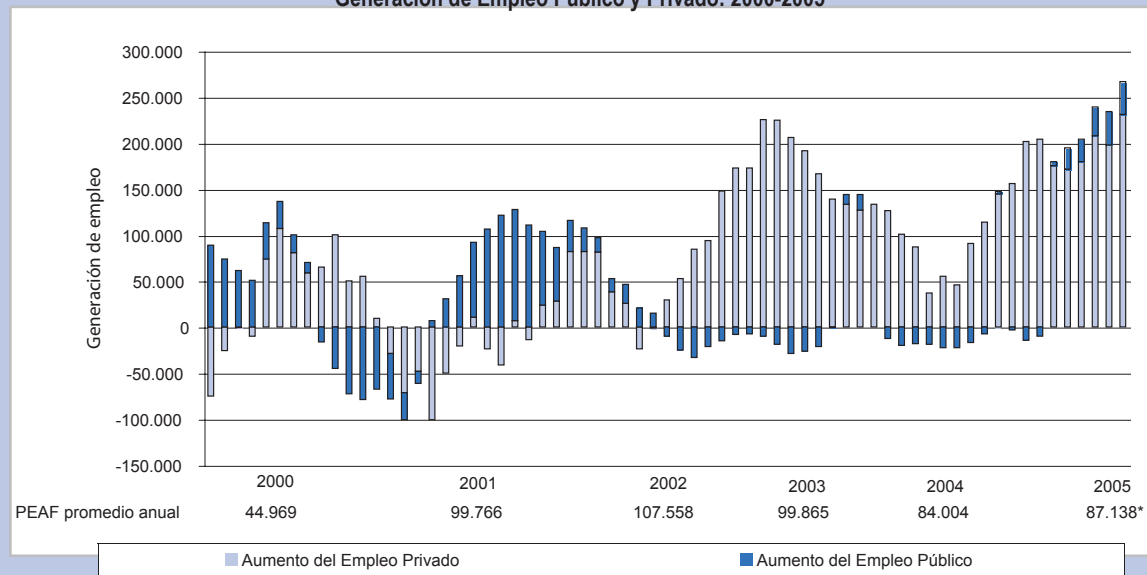
El criterio con que se han aplicado las disponibilidades adicionales de recursos en 2005 ha llevado a fortalecer la contribución del sector público a la inversión y generación de empleos. Es así como se proyecta que en 2005 los gastos de capital del Gobierno Central Consolidado se incrementarán en 13,7% real respecto del nivel que éstos alcanzaran en 2004, mientras que los gastos corrientes lo harán en sólo 5,2%, alrededor de un punto porcentual por debajo del crecimiento del PIB. Aún así, el dinamismo de la inversión y el empleo a nivel global en 2005 se explicará mucho más por el comportamiento del sector privado que el del sector público, habiendo cumplido éste último un papel mucho más importante durante la fase restrictiva del ciclo económico (recuadro I.1.1).

Recuadro I.1.1 Contribución del Sector Público a la Inversión y la Generación de Empleos 2000 – 2005

Durante la administración del Presidente Ricardo Lagos se ha realizado un importante esfuerzo por apoyar la inversión y la creación de empleo. No obstante lo anterior se ha podido observar que en ambos ámbitos el motor principal de crecimiento ha sido el sector privado de la economía.

El siguiente cuadro muestra la generación de empleo de la economía para el período 2000-2005, diferenciando entre el empleo de origen privado y aquellos provenientes de los Programas de Empleo con Apoyo Fiscal (PEAF).

Generación de Empleo Público y Privado: 2000-2005



*:a julio de 2005

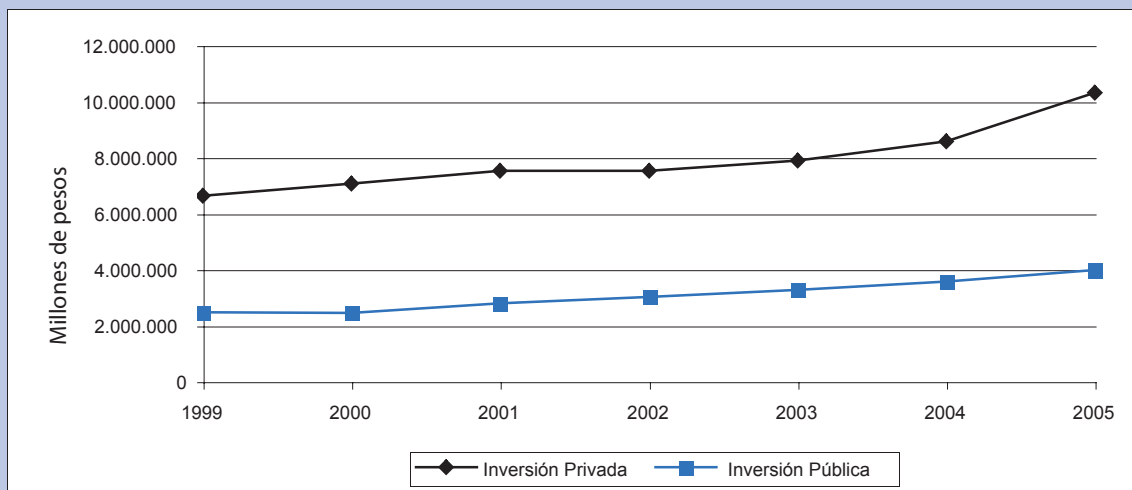
Puede observarse que los Programas de Empleo con Apoyo Fiscal (PEAF) han sido principalmente focalizados en los años de mayor dificultad para crecimiento del empleo (inicio del período observado) y en los meses de invierno, cuando se produce el mayor aumento en la tasa de desempleo.

Desde 2003, cuando la tasa de desempleo comienza a ceder a la baja, la generación de empleo es impulsada por el sector privado, presentando el empleo con apoyo fiscal reducciones respecto a igual mes del año anterior (esto es lo que explica los valores negativos para la generación de empleo público en el gráfico). Lo anterior fue la respuesta ante las mejoras experimentadas por las tasas de desempleo observadas.

Por su parte, el gráfico siguiente muestra que si bien la inversión pública y la inversión privada vía concesiones han significado en promedio alrededor de un cuarto de la inversión total para el período 1999-2005, se puede ver claramente que el crecimiento de la inversión en Chile está liderado por la inversión del sector privado.

Durante el período de análisis, la inversión total aumentó en un 57%, cuyo aumento es explicado en un 71% por el crecimiento en la inversión privada, que creció en un 56% durante el período. Por su parte, la inversión pública y la inversión privada en concesiones crecieron en un 61%.

Inversión Total Pública y Privada: 1999-2005 (millones de pesos de 2005)



Nota: La inversión pública incluye inversión directa del Estado más transferencias de capital, así como también las inversiones realizadas por las empresas públicas y a través de concesiones.

Fuente: Dirección Presupuestos.

El gasto del gobierno central que actualmente se proyecta para 2005 respeta plenamente las regulaciones que sobre los niveles agregados de gasto impone la Ley de Administración Financiera del Estado y el Artículo 4° de la Ley de Presupuestos vigente. Dichas disposiciones establecen que el total de gastos del Gobierno Central Presupuestario que efectivamente se ejecuten durante el año no pueden superar los totales establecidos en la misma Ley de Presupuestos para gastos corrientes y de capital, salvo en las siguientes situaciones: cuando se trate de gastos que la Ley de Administración Financiera del Estado define como excedibles; cuando se financien con la aplicación de saldos iniciales de caja, donaciones o ingresos propios de los servicios públicos; cuando se trate de gastos de capital hasta por un 10% de los montos aprobados en la Ley de Presupuestos, y cuando una ley específica así lo autorice.

El gasto proyectado para el Gobierno Central Presupuestario representa un 102,3% del gasto aprobado en la Ley de Presupuestos. El exceso de 2,3% se ampara íntegramente en las excepciones indicadas, particularmente por el margen de 10% de incremento de los gastos de capital y por la inclusión de autorizaciones explícitas para exceder el límite de gastos para financiar el bono compensatorio por el alza de los combustibles para familias de menores recursos (Artículo 4° de la Ley N° 20.012) y los aguinaldos extraordinarios de Fiestas Patrias y Navidad para los pensionados (Artículo 30 de la Ley N° 19.985).

Cabe hacer presente que estas proyecciones para el Gobierno Central Consolidado no consideran gastos por concepto de la operación del mecanismo transitorio de estabilización de los precios de combustibles recientemente aprobado por el Congreso Nacional, por tratarse de un gasto contingente a la evolución del precio del petróleo en los mercados internacionales, que no se ha producido aún y sólo se gatillaría con precios del petróleo sistemáticamente superiores a los supuestos en el escenario macroeconómico con que actualmente trabaja el Ministerio de Hacienda para 2005. De acuerdo a lo establecido en el Informe Financiero del proyecto presentado por el Ejecutivo, en caso de gatillarse la operación de este mecanismo, éste involucraría aportes por las importaciones privadas, financiados parcialmente por la rentabilidad financiera de los mayores saldos acumulados en el Fondo de Compensación del Precio del Cobre (FCC), y menores traspasos futuros de excedentes e impuestos de ENAP.

Cuadro I.1.4
Balance del Gobierno Central Consolidado 2005

	Proyección 2005 Millones \$	% PIB
TOTAL INGRESOS	14.832.795	23,3
TOTAL GASTOS	12.704.203	20,0
PRESTAMO NETO/ENDEUDAMIENTO NETO	2.128.593	3,4

Fuente: Dirección de Presupuestos.

En base a las proyecciones actualizadas de ingresos y gastos para 2005, la gestión financiera del Gobierno Central Consolidado en el presente año arroja un superávit de \$2.128.593 millones, equivalente a un 3,4% del PIB estimado para el año. Dado que el espacio para gastos adicionales se ha determinado a partir de mayores ingresos estructurales, el superávit efectivo proyectado resulta plenamente consistente con la meta de generar un superávit estructural equivalente a 1% del PIB.

El grueso del superávit proyectado para 2005 ya se habría generado en el transcurso del primer semestre, cuando el balance del Gobierno Central Consolidado arrojó un superávit equivalente a 2,9% del PIB anual⁴, esperándose para lo que resta del año una situación más equilibrada. Esto último se explica por la materialización en el segundo semestre de devoluciones pendientes de impuestos solicitadas en la Operación Renta 2005, por una cierta moderación en el crecimiento de algunas variables macroeconómicas como las importaciones, por la aplicación de créditos tributarios acumulados durante el período de expansión más acelerada de la demanda interna, en especial la inversión, y por la tradicional concentración de gastos en la segunda mitad del año.

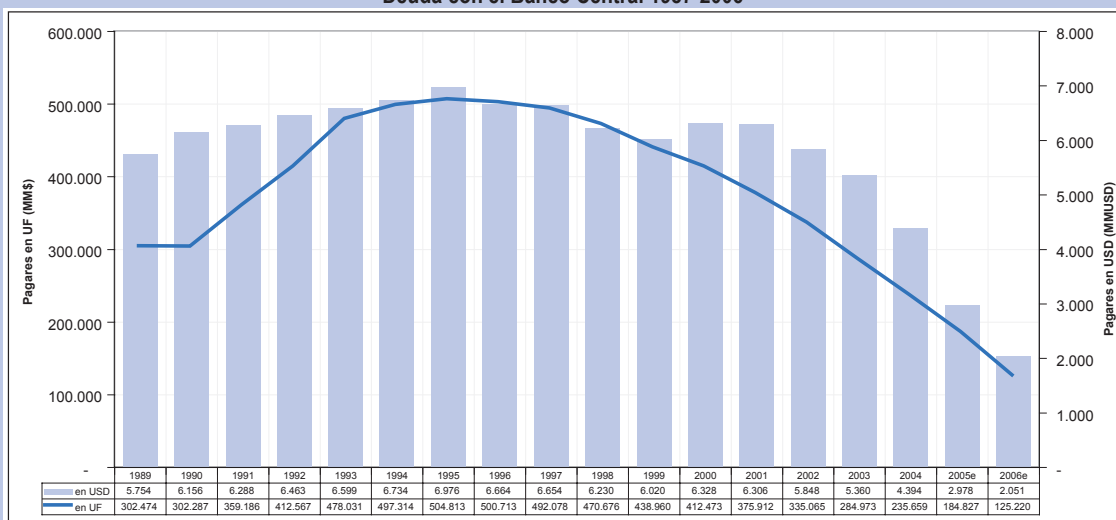
El superávit del gobierno central proyectado para 2005 se traducirá en una reducción en el peso relativo de la deuda pública y en una acumulación de recursos en el FCC. Es así como se proyecta que en el transcurso de 2005 la deuda del gobierno central se habrá reducido desde 11% del PIB a alrededor de 8,4% del PIB, cifra que representa un mínimo histórico, en tanto que el saldo del FCC se habrá incrementado hasta \$1.055 millones de dólares.

⁴ Véase "Informe de Ejecución Presupuestaria Sector Público 2005, Segundo Trimestre y Primer Semestre", Dirección de Presupuestos.

Recuadro I.1.2 Evolución de la Deuda con el Banco Central

En los últimos 15 años el gobierno central ha servido la deuda mantenida con el Banco Central, tanto en unidades de fomento como en dólares americanos, con distintos énfasis dadas las diferentes coyunturas históricas y económicas que le ha tocado vivir a la nación.

Deuda con el Banco Central 1987-2006



Fuente: Dirección de Presupuestos.

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 observó un aumento de cerca de 1.200 millones de dólares 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 1.567 millones de dólares, cuyo efecto neto en la deuda fue una reducción del stock en 956 millones de dólares.

Finalmente a partir del año 2000 y hasta el 2006 (proyecciones), se ha intensificado el programa de prepago de cuotas, estimando un total de amortizaciones por 4.654 millones de dólares, reduciendo la deuda en 3.984 millones de dólares, cerrando el período con un saldo cercano a los 2.000 millones de dólares, menos de la tercera parte de los niveles alcanzados en 1990-2000.

El superávit fiscal de 2005 tendrá un efecto beneficioso que se extenderá más allá de los indicadores financieros del país. La menor deuda pública reducirá los pagos futuros de intereses (cuadro I.1.5), liberando recursos que podrán ser asignados a financiar programas prioritarios para la población, en tanto que la recuperación del FCC 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. Los intereses ganados por los mayores saldos que se produzcan en el FCC serán asimismo destinados a financiar el mecanismo transitorio de estabilización de los precios de combustibles ya comentado.

Cuadro I.1.5
Flujos de Ingreso y Gasto por Concepto de Intereses del Gobierno Central 2000-2006
(Cifras en millones de pesos de 2006)

	2002	2003	2004	2005e	2006e
1. Ingresos Financieros	65.540	59.442	64.592	84.922	83.241
Tesoro Público y Otras Instituciones	33.562	33.035	35.669	55.986	50.103
CORFO	31.979	26.407	28.923	28.936	33.139
2. Gastos Intereses de Deuda	-241.728	-289.454	-270.270	-252.012	-234.145
3. Flujo de Ingresos y Gastos por Intereses Neto	-176.188	-230.012	-205.678	-167.091	-150.904

e: estimado

Fuente: Dirección de Presupuestos.

El superávit fiscal que se obtendrá en 2005 como producto de la regla de política en vigencia también tendrá un efecto positivo sobre la inversión y la competitividad de la economía chilena. En efecto, al ahorrar buena parte de los ingresos en divisas generados por el mayor precio del cobre e invertir estos recursos en el mercado de capitales de largo plazo, el gobierno está contribuyendo 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 de sectores medios que han tomado deudas hipotecarias para financiar la adquisición de su vivienda.

2. El Proyecto de Ley de Presupuestos para 2006

a. Escenario macroeconómico e ingresos fiscales

i. Escenario macroeconómico

El escenario macroeconómico que se proyecta para 2006 y que ha servido de base para la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos contempla una continuación de la expansión económica que ha venido consolidándose en Chile desde fines de 2003.

Dicho escenario supone un dinamismo similar al de 2005 en el crecimiento de la economía mundial aunque con una tendencia a la moderación del precio del cobre como producto de una mayor oferta del metal, con el consiguiente retroceso de los términos de intercambio de Chile respecto de lo observado durante el presente año.

El escenario que se proyecta para la economía internacional en 2006, sin embargo, no está exento de riesgos. Particularmente preocupante resulta la posibilidad de perturbaciones adicionales en el mercado del petróleo con eventuales efectos sobre los mercados financieros y las tasas de interés internacionales. La existencia de estos riesgos advierte nuevamente sobre la necesidad de actuar con prudencia en la formulación de proyecciones y la generación de compromisos fiscales así como sobre la importancia de continuar ahorrando las holguras transitorias que se generan en la actual fase del ciclo de la actividad económica y del precio del cobre.

En lo que concierne a la demanda interna, se espera que en 2006 el consumo privado mantenga su dinamismo, sostenido por la expansión del empleo y los salarios. Para la inversión se proyecta un crecimiento similar al del PIB, manteniéndose la alta relación FBCF/PIB alcanzada en 2005. Con ello, la demanda interna desaceleraría su crecimiento hacia un ritmo levemente superior al 6%, compatible con la permanencia de la inflación dentro del rango meta de la política monetaria. En este escenario, la economía chilena crecería en torno al 5,5% en 2006, reduciéndose marginalmente la brecha respecto de la trayectoria del PIB tendencial (Cuadro I.2.1).

Cuadro I.2.1
Supuestos Macroeconómicos 2006

PIB		
	Tasa Variación Real	5,5%
DEMANDA INTERNA		
	Tasa Variación Real	6,1%
IPC		
	Variación Promedio a Promedio	3,0%
TIPO DE CAMBIO \$/US\$		
	Valor Nominal	540
PRECIO COBRE US¢/lb		
	BML	125

Fuente: Dirección de Presupuestos.

ii. Ingresos fiscales

Sobre la base de los supuestos macroeconómicos anteriores se ha estimado que el gobierno central obtendría ingresos por \$ 15.435.098 millones en 2006. De esta cifra, \$ 15.148.952 millones se encuentran comprendidos en el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2006, en tanto que los \$ 286.146 millones restantes corresponden a ingresos del Gobierno Central Extrapresupuestario, asociados principalmente a la Ley Reservada del Cobre.

El nivel de ingresos del gobierno central estimados para 2006 representa un crecimiento de 1% real respecto de los ingresos que actualmente se proyectan para 2005.

El bajo crecimiento esperado de los ingresos fiscales en 2006 responde principalmente al retroceso proyectado en el precio del cobre en los mercados internacionales, combinado con una moderación en el ritmo de expansión de la demanda interna y de las importaciones.

En lo que concierne a los ingresos tributarios, el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2006 contempla un crecimiento de 6,8% real, neto de la tributación de la minería privada. Si bien esta cifra representa una desaceleración respecto del crecimiento observado durante 2005, ésta se encuentra en línea con los supuestos de crecimiento de la demanda interna (6,1%) y de las importaciones (5,9%).

Al igual que en años anteriores, un hito fundamental en el desempeño de los ingresos tributarios de 2006 corresponderá a la Operación Renta, determinado por el comportamiento de las bases imponibles del impuesto a la renta durante 2005. El aumento de 22,5% en las utilidades de las sociedades anónimas registrado en la primera mitad del año respecto del primer semestre de 2004 constituye un buen indicio a este respecto, pero debe ser ponderado por la desgravación de las ganancias de capital y la evolución menos predecible del Fondo de Utilidades Tributables (FUT) y los gastos tributarios, que para 2005 han sido estimados en el equivalente de 3,1% del PIB (Véase capítulo VIII de este Informe).

Cabe hacer presente que la proyección de ingresos tributarios del gobierno central para 2006 incluye el efecto de la eventual entrada en vigencia de nuevos tratados de libre comercio con India, Singapur, Nueva Zelanda y China, con un costo en 2006, medido como la recaudación de impuestos perdida por el Fisco, de \$ 34.899 millones. Esto explica que para 2006 se proyecte una recaudación de impuestos al comercio exterior prácticamente constante en comparación con 2005, pese a que para el mismo período se espera un crecimiento de las importaciones, expresadas en dólares, de casi 10%.

Para la recaudación de imposiciones previsionales, determinada por la evolución del empleo asalariado y las remuneraciones, se proyecta una evolución similar a la de los ingresos tributarios, con un crecimiento real de 5,9%.

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 \$ 1.566.432, con una reducción real de 30,7%, originada en el menor precio del cobre (US\$ 1,25/lb). Esta proyección supone que los costos unitarios de CODELCO, sin descontar los ingresos por subproductos del cobre, se mantendrán constantes en pesos, lo cual requerirá detener la trayectoria ascendente que éstos han seguido en los últimos años. Los impuestos pagados por la minería privada, por su parte, se incrementarán en 11,7% en 2006 como producto del efecto diferido a través de la Operación Renta y las remesas de excedentes del alto precio del cobre en 2005 y de la entrada en vigencia del impuesto específico a la minería, de tal manera que al sumar estos ingresos a los provenientes de CODELCO, el total de ingresos del gobierno central provenientes del cobre decrecerán en una proporción menor, de 19,8% real.

Para el resto de los ingresos del gobierno central, correspondientes a donaciones, rentas de la propiedad, ingresos de operación y otros ingresos, se proyecta un crecimiento relativamente modesto, de 1,1% real, el que en su mayor parte está explicado por un significativo crecimiento de las rentas de la propiedad, derivadas de la inversión de activos financieros en el mercado de capitales y mayores excedentes de empresas públicas, compensado por una reducción importante de los otros ingresos, derivado de una alta base de comparación en 2005, que incluye la ya citada multa por el “caso Chispas”.

No obstante el bajo crecimiento proyectado para los ingresos del Gobierno Central Consolidado, los ingresos estructurales experimentarán un crecimiento estimado de 5,5% en 2006, algo inferior al 7% registrado en 2005.

El crecimiento de los ingresos estructurales en 2006 refleja el aumento de la estimación del crecimiento del PIB tendencial y del precio del cobre de largo plazo que resultó de las consultas a los respectivos comités de expertos independientes. En efecto, la consulta al comité de expertos sobre PIB tendencial elevó la estimación de esta variable en 2006 a 5%, cifra que se compara positivamente con la estimación de 4,2% para 2005 y 4,4% para 2006 en la consulta realizada el año anterior. El mayor crecimiento estimado del PIB tendencial para 2006 resulta del aumento en la estimación del stock de capital –producto del aumento de la inversión—y de la productividad total de factores (anexo II).

Cuadro I.2.2
Proyección de Ingresos Gobierno Central Consolidado 2006

	Millones \$ de 2006	Porcentaje de PIB	% Variación 2006/2005
TOTAL INGRESOS	15.435.098	22,9	1,0
<u>DE TRANSACCIONES QUE AFECTAN EL PATRIMONIO NETO</u>	15.412.675	22,8	1,1
Ingresos tributarios netos	11.835.980	17,5	7,2
<i>Ingresos tributarios no cobre</i>	10.957.423	16,2	6,8
<i>Tributación minería privada</i>	878.557	1,3	11,7
Cobre bruto	1.566.432	2,3	(30,7)
Imposiciones previsionales	989.366	1,5	5,9
Donaciones (Transferencias)	79.435	0,1	8,1
Rentas de la propiedad	259.651	0,4	27,7
Ingresos de operación	374.672	0,6	(3,2)
Otros ingresos	307.139	0,5	(11,1)
<u>DE TRANSACCIONES EN ACTIVOS NO FINANCIEROS</u>	22.423	0,0	(23,7)
Venta de activos físicos	22.423	0,0	(23,7)

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Por su parte, el precio del cobre de largo plazo obtenido de la consulta al comité de expertos respectivo se ubicó en US\$ 0,99/lb, cifra significativamente superior a los US\$ 0,93/lb estimado tras la consulta a dicho comité el año anterior, reflejando la respuesta gradual que están teniendo las inversiones en explotaciones de cobre respecto de lo que se proyecta como un incremento sostenido de la demanda por el metal de parte de China e India (anexo III).

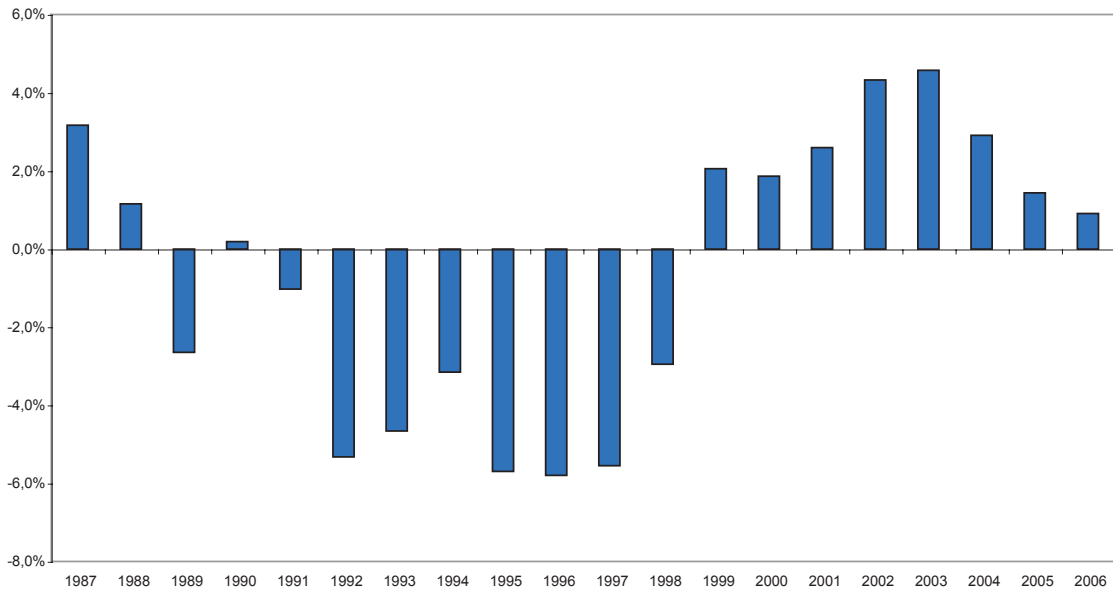
Cuadro I.2.3
Parámetros Balance Estructural

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PIB Tendencial (tasa de variación %)	4,3	4,1	3,9	4,0	4,2	4,9	5,0
Precio de largo plazo del cobre (US\$/lb)	92,4	90,3	91,2	88,0	88,0	93,0	99,0

Fuente: Dirección de Presupuestos.

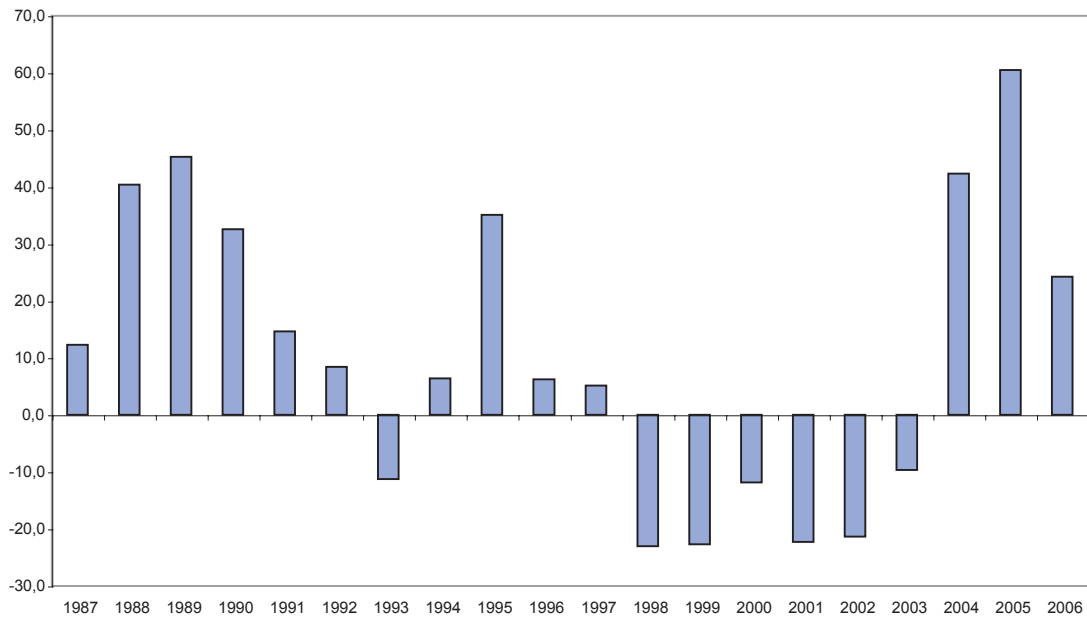
De esta manera, la estimación de los ingresos estructurales del gobierno central en 2006 considera una brecha negativa entre PIB efectivo y tendencial de 0,9% y una brecha positiva de US\$ 0,26/lb entre el precio del cobre efectivo y de largo plazo. Todo ello se traduce en un efecto cíclico de los ingresos equivalente a 1,4% del PIB.

Gráfico I.2.1
Brecha PIB tendencial / PIB Efectivo
1987-2006



Fuente: Dirección de Presupuestos.

Gráfico I.2.2
Brecha de Precio del Cobre 1987 - 2006
(Centavos de dólar por libra)

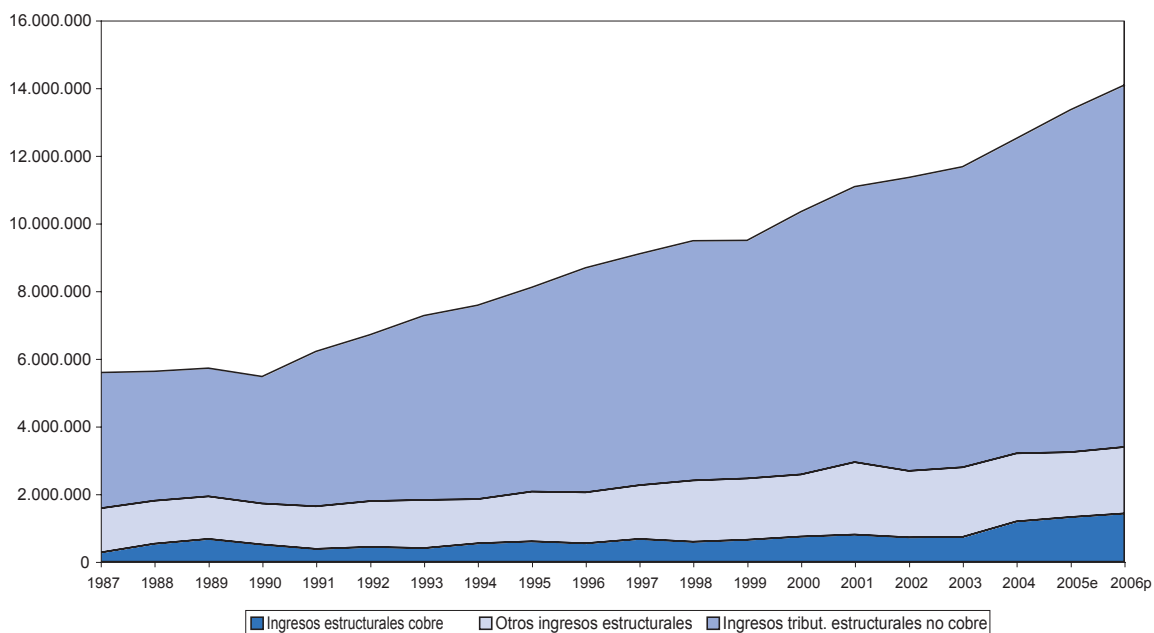


Fuente: Dirección de Presupuestos.

El gráfico I.2.3 permite evaluar el comportamiento proyectado de los ingresos estructurales en 2006 con lo ocurrido en años anteriores. Como puede apreciarse, los ingresos estructurales totales han venido creciendo sostenidamente desde 1991, con desaceleraciones importantes sólo en 1999 y 2003, y un ritmo especialmente sostenido de expansión desde 2004. La evolución de este agregado, sin embargo, oculta cambios significativos en su composición. En efecto, puede apreciarse que los ingresos estructurales por concepto de tributación no cobre y cotizaciones previsionales han sido el componente más significativo y con un patrón de crecimiento más sistemático desde 1990, expandiéndose a una tasa anual promedio de 6,8% entre dicho año y 2005. Los ingresos estructurales provenientes del cobre, por su parte, 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 las compañías mineras privadas y el aumento en el precio del cobre de largo plazo.

El resto de los ingresos estructurales ha tenido una trayectoria más errática, pero con una tendencia descendente desde 1999. Esta trayectoria puede asociarse principalmente al efecto de la privatización de empresas públicas, las concesiones de empresas sanitarias y las concesiones de grandes proyectos de infraestructura desde la segunda mitad de los noventa, los que, luego de generar algunos ingresos extraordinarios no cíclicos, redujeron los ingresos estructurales del gobierno central por concepto de excedentes de empresas y peajes.

Gráfico I.2.3
Ingresos Estructurales 1987-2006p y su composición
(Millones de pesos 2005)



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

b. Gasto público, balances y financiamiento

i. Gasto público

El Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para 2006 ha sido elaborado bajo los mismos principios que se han venido aplicando desde 2001, expresados en la meta de política fiscal de generar un superávit estructural equivalente a 1% del PIB. El gasto del Gobierno Central en 2006 debe ser, en consecuencia, el necesario para alcanzar esta meta.

De acuerdo a este marco y dada la estimación de ingresos estructurales, se ha contemplado para 2006 un gasto del Gobierno Central Consolidado de \$ 13.866.971 millones, el que se compone de \$ 13.360.431 millones incluidos en el Proyecto de Presupuestos y \$ 506.539 millones para el Gobierno Central Extrapresupuestario (cuadro I.2.4).

El nivel de gasto del Gobierno Central Consolidado contemplado para 2006 involucra, de este modo, un crecimiento de 6% real respecto de 2005.

Los gastos del Gobierno Central Extrapresupuestario se han proyectado en un nivel de \$ 506.539 millones para 2006, con una variación de -2,9% real. Esta reducción es producto del efecto de la reducción del stock de bonos de reconocimiento sobre los intereses devengados por los mismos y de una estabilización de los gastos por concepto de la Ley Reservada del Cobre (LRC) que se han adecuados a los principios de la regla de política fiscal en vigencia. Esto último se ha expresado en que los gastos anuales con cargo a la LRC en exceso al piso de recursos que la misma ley fija para las tres ramas de las Fuerzas Armadas se han adecuados a un límite consistente con el precio del cobre de largo plazo, respetando las disposiciones de la ley N° 13.196, que segregan estos recursos del presupuesto público. Los excedentes sobre este marco se destinarán a prepagar deuda con cargo a la propia LRC o a ahorrar para suplir menores disponibilidades de la misma Ley cuando el precio efectivo descienda por debajo de su nivel de largo plazo. Esta forma de administrar los recursos de la LRC es consistente con el reforzamiento de la perspectiva integrada y de largo plazo en la formulación de los planes de la defensa nacional que introdujo la creación de una cuarta cuenta en la LRC y con el reciente desarrollo de metodologías para la evaluación de proyectos de adquisiciones y para el registro contable de dichas operaciones, todo ello impulsado por el Ministerio de Defensa.

Para el Gobierno Central Presupuestario se ha establecido un límite de gastos de \$ 13.360.431 millones, contenido en el Proyecto de Ley de Presupuestos sometido a la consideración del Congreso Nacional.

En la asignación de estos recursos se ha tomado en cuenta la particular característica del Presupuesto para el año 2006, cual es la de ser el último formulado por la Administración del Presidente Lagos y el primer presupuesto de la administración que asumirá el gobierno en marzo de 2006.

La primera característica se expresa en la responsabilidad por que las asignaciones de recursos especificadas en el Presupuesto para 2006 se concentren en el cumplimiento de obligaciones legales y contractuales vigentes y en compromisos y metas establecidas por el actual gobierno, evitando nuevas iniciativas que correspondan más bien al ámbito de decisión de las autoridades que asumirán la conducción del gobierno en marzo de 2006.

Por su parte, el hecho de que este Presupuesto sea el primero de la nueva administración adquiere especial relevancia con la reducción del período presidencial a cuatro años en las reformas constitucionales recientemente aprobadas. En este contexto, los casi diez meses de 2006 que estarán cubiertos por este Presupuesto representan la quinta parte del mandato del próximo gobierno. Esto releva la importancia de que

dicho presupuesto contenga una situación fiscal sana y espacios de flexibilidad para que la nueva administración pueda incorporar sus prioridades desde el inicio de su mandato.

Con el objeto de permitir este espacio de flexibilidad, el Proyecto de Ley de Presupuestos contempla un margen de flexibilidad de \$ 159.102 millones, equivalente a casi 300 millones de dólares. Este margen de flexibilidad está compuesto de una Provisión para Distribución Suplementaria por \$ 125.000 millones en el Tesoro Público (232 millones de dólares), una autorización para reasignar recursos entre partidas por \$ 27.000 millones (50 millones de dólares) y un saldo de recursos de \$ 7.102 millones en el Fondo Nacional de Innovación para asignar una vez que se haya constituido el Consejo Nacional de Innovación. Tratándose de una situación de excepción que involucra ceder facultades de las actuales autoridades y parlamentarios a las próximas autoridades del Ejecutivo, y buscando asegurar que este margen de flexibilidad no debilite la disciplina fiscal, se han establecido plazos para el ejercicio de estas facultades y procedimientos para que se informe al Congreso Nacional sobre su aplicación que están contenidas en el Proyecto de Ley de Presupuestos presentado.

Cabe hacer presente que el mecanismo de flexibilidad presupuestaria propuesto constituye una absoluta innovación en la estructura del presupuesto público en el contexto de un cambio de gobierno y contrasta con los severos desequilibrios con que el régimen militar entregó las finanzas públicas al gobierno democrático que asumió en marzo de 1990⁵. Esta iniciativa constituye así un aporte del actual gobierno a la profundización de la democracia en Chile y una expresión de la responsabilidad con que éste ha gestionado las finanzas públicas.

De esta manera, como puede apreciarse en el cuadro I.2.4, de aprobarse la propuesta del gobierno, el gasto del gobierno central presupuestario en 2006 estará compuesto de \$ 10.958.065 millones de gasto corriente, \$ 2.277.367 millones de gasto de capital, y \$ 125.000 millones de la citada Provisión para Distribución Suplementaria. El mismo cuadro indica que del crecimiento de 6% real en el gasto del Gobierno Central Consolidado en 2006, alrededor de cinco puntos porcentuales corresponderán al cumplimiento de obligaciones legales y metas de la administración del Presidente Lagos, y cerca de un punto porcentual a la puesta en marcha de iniciativas del próximo gobierno.

Cuadro I.2.4
Nivel y Composición del Gasto 2006

	Millones de pesos de 2006	Variación 2006/2005 %
Gobierno Central Extrapresupuestario	506.539	(2,9)
Gobierno Central Presupuestario	13.360.431	6,3
- Gasto Corriente	10.958.065	
- Gasto de Capital	2.277.367	
- Provisión para Distribución Suplementaria	125.000	
TOTAL GASTOS	13.866.971	6,0

Fuente: Dirección de Presupuestos.

⁵ Exposición del Estado de la Hacienda Pública, 1990, páginas 30 y 35.

ii. Balances

A partir del nivel de ingresos y gastos proyectados puede estimarse para 2006 un balance del gobierno central consolidado de \$ 1.568.127 millones, lo que representa un superávit equivalente a 2,3% del PIB anual. Dado que los límites del gasto público se han fijado con el objeto de cumplir con las metas de la política fiscal vigente, el superávit efectivo proyectado resulta consistente con la generación de un superávit estructural de 1% del PIB, siendo superior a éste por la existencia de un componente cíclico del presupuesto equivalente a 1,4% del PIB, cuyo origen ya fuera analizado en la sección 2.a.ii anterior.

Al unirse los balances efectivo y estructural proyectados para 2006 con los obtenidos desde 2001, puede evaluarse la operación de la política fiscal basada en el concepto de superávit estructural durante todo el período en que ésta ha estado en aplicación. Como puede observarse en el cuadro I.2.5, de cumplirse los supuestos y proposiciones contenidas en el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2006, entre 2001 y 2006 el balance estructural habrá promediado un 0,9% del PIB, en tanto que el balance efectivo promedio se situará en 0,94% del PIB⁶.

Cuadro I.2.5
Balance del Gobierno Central 1997-2006
(porcentaje del PIB)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005e	2006p
Balance devengado	2,1	0,4	-2,1	-0,6	-0,5	-1,2	-0,4	2,2	3,4	2,3
Efecto cíclico en los ingresos	1,2	-0,2	-1,3	-0,8	-1,4	-1,8	-1,2	1,2	2,3	1,4
Ef. cíclico de IT Netos e Imposic. Prev.	1,0	0,5	-0,4	-0,3	-0,5	-0,8	-0,8	-0,5	-0,3	-0,2
Ef. cíclico del cobre	0,2	-0,7	-0,9	-0,4	-1,0	-1,0	-0,4	1,7	2,6	1,5
Balance Estructural	0,8	0,6	-0,8	0,1	0,9	0,5	0,7	1,0	1,0	1,0

e: Estimado

p: Presupuesto

Fuente: Dirección de Presupuestos.

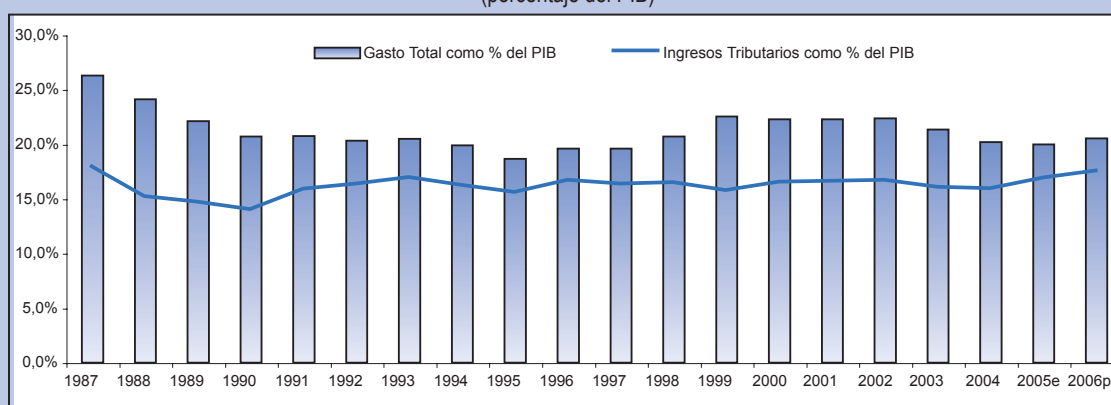
La primera de estas cifras indica que el gobierno del Presidente Lagos cumplió plenamente con su meta de política en todos los presupuestos que le tocó formular. La extraordinaria similitud entre el balance estructural promedio y el balance efectivo promedio, por su parte, evidencia que durante el período en que la regla ha estado en aplicación se ha cumplido a cabalidad con los supuestos de su metodología. De este modo, en la medida que entre 2001 y 2006 se entere un ciclo completo de actividad y precios del cobre, los años en que el balance efectivo estuvo por debajo del 1% del PIB y los años en que éste estuvo por encima de dicha cifra se habrán compensado plenamente. Mas aún, el análisis de las cifras año a año para este período indica que la evolución del balance efectivo fue casi simétrica respecto del punto medio de 1% del PIB, con una diferencia de -2,1 puntos porcentuales en el año más negativo y una diferencia positiva de +2,4 puntos porcentuales en el más positivo. El recuadro I.2.1 complementa este balance con una análisis del comportamiento de los ingresos tributarios y el gasto público durante el período de vigencia de la regla de superávit estructural.

⁶ Para un balance más completo de la resta de superávit estructural, véase capítulo IV.

Recuadro I.2.1 Ingresos Tributarios y Gasto Público 1987-2006

En términos del producto interno bruto, los ingresos tributarios han mantenido una relativa estabilidad en el período 1987-2006. En efecto, como muestra el siguiente gráfico, las mayores fluctuaciones de la carga tributaria en el período ocurrieron a fines de los años ochenta. Esto resultó inicialmente de las rebajas de impuestos que realizó el régimen militar en anticipo del plebiscito de 1988, con lo que la recaudación como porcentaje del PIB disminuyó desde 17,9% en 1987 a 14,0% en 1990 y de la recuperación posterior tras la reforma tributaria consensuada entre gobierno y oposición en 1990. Tras esto, a partir de 1991 la carga tributaria fluctuó muy poco, con un techo de 16,9% en 1993 y un piso de 15,6% en 1995. Los primeros tres años de la nueva década, por otra parte, han visto un leve pero persistente descenso de la carga tributaria desde 16,5% del PIB en 2000 a un nivel de 15,9% en 2004. En 2005 y 2006, la carga tributaria se eleva a un 16,9% y 17,5% respectivamente por el fuerte incremento de los ingresos tributarios respecto al crecimiento del PIB, recuperación que se explica en parte por la diferencia entre la variación del inflador de los ingresos tributarios (IPC) y el PIB.

Gasto Total e Ingresos Tributarios
(porcentaje del PIB)



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

El gasto público, por su parte, se ha mantenido relativamente estable a partir del año 1990 en torno al 20,7% del PIB. Entre 1991 y 1995 se observa un aumento del gasto respecto a los tres años anteriores para luego descender al 19,7% en 1997. En el período de más bajo crecimiento económico entre 1999-2002, se mantuvo por sobre el 22,3% y para los años 2005 y 2006 se estiman cifras cercanas a la de 2004, esto es 20,2% del PIB.

iii. Financiamiento, activos y pasivos

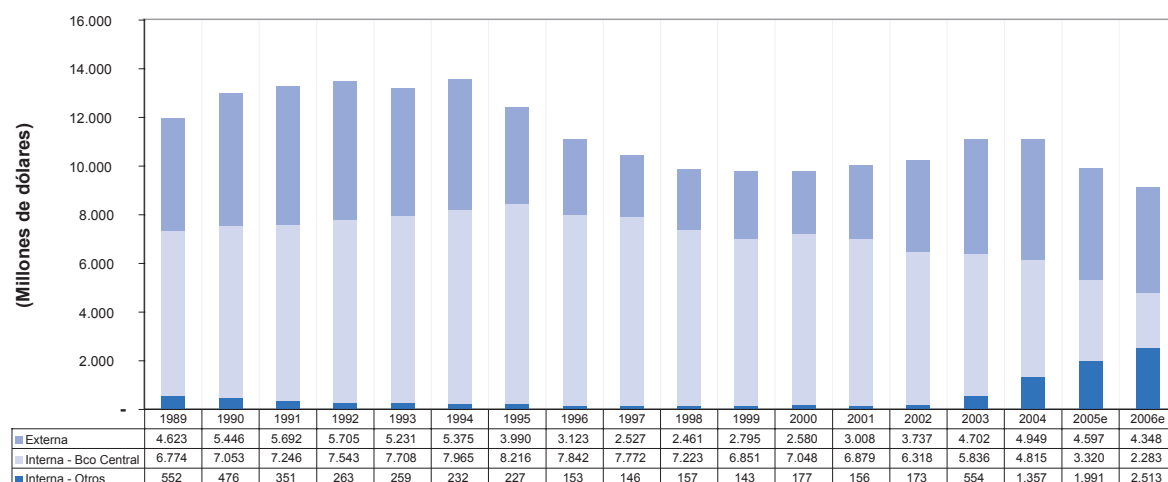
La contrapartida del superávit fiscal proyectado para 2006 es una reducción en los pasivos financieros netos del Gobierno Central Consolidado. Esto se expresa primordialmente en una reducción de la deuda bruta y una recuperación del Fondo de Compensación del Cobre.

Durante 2006 la deuda bruta continuará reduciéndose como producto de amortizaciones programadas, prepagos y menores emisiones de nueva deuda. Como resultado de lo anterior, y considerando los supuestos del escenario macroeconómico base del Proyecto de Presupuestos para 2006, puede estimarse que la deuda del Gobierno Central Presupuestario se reducirá a un nuevo mínimo histórico, inferior al 8% del PIB.

No obstante lo anterior, el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2006 contempla una autorización para nueva emisión de deuda equivalente a 800 millones de dólares, inferior a los 1.500 millones de dólares y 1.200 millones de dólares autorizados por el Congreso Nacional en las Leyes de Presupuestos de 2004 y 2005, respectivamente. Las nuevas emisiones de deuda de largo plazo dentro del límite propuesto en 2006 se orientarán a financiar en parte las amortizaciones programadas de deuda antigua, que en total suman 300 millones de dólares, a permitir la suscripción de convenios con organismos internacionales para financiar proyectos específicos y a proveer un margen de seguridad para la gestión financiera durante el año, en caso de cambios bruscos del escenario externo.

Asimismo, para facilitar una eficiente gestión de activos y pasivos financieros, el Proyecto de Ley de Presupuestos 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.

Gráfico I.2.4
Deuda Bruta del Gobierno Central 1990-2006

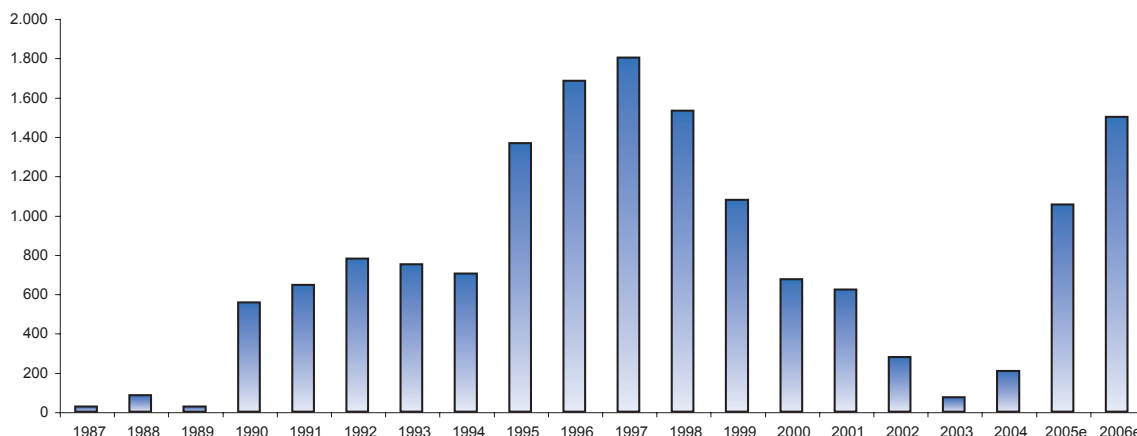


Fuente: Dirección de Presupuestos.

En la medida que se cumplan las proyecciones de precio del cobre para 2006, durante el próximo año también corresponderá acumular recursos en el Fondo de Compensación del Precio del Cobre (FCC). Es así como se proyecta que hacia fines de 2006, el saldo de dicho fondo, neto de prepagos de deuda, se habrá incrementado hasta alrededor de 1.500 millones de dólares, cifra similar a la que alcanzaba el FCC antes de la crisis asiática.

La recuperación del FCC dejará así al sector público adecuadamente preparado para enfrentar una futura reversión del actual precio del cobre, una vez que se vayan disipando las favorables condiciones de demanda y oferta en el mercado del metal. Este margen de protección, sin embargo, se verá complementado por la acumulación de otros activos financieros y la reducción de deuda pública como resultado de la aplicación de la política de superávit estructural. De esta manera, el legado del actual gobierno a la futura administración no se limitará al espacio de flexibilidad de gasto contemplada en el Proyecto de Presupuesto, sino también en un amplio margen de protección de las finanzas públicas frente a las amenazas que puedan provenir del sector externo.

Gráfico I.2.5
Fondo de Compensación del Cobre 1987-2006e
Saldo al 31 de diciembre de cada año
(Millones de dólares)



e: Estimado.
Fuente: Dirección de Presupuestos.

3. Eficiencia y transparencia en la asignación de recursos públicos

a. Las prioridades del presupuesto

Un determinante fundamental de la eficiencia en la asignación de los recursos públicos está dado por la capacidad del presupuesto para reflejar las prioridades expresadas por el gobierno y sus compromisos con la ciudadanía. En el caso particular el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2006 estas prioridades están esencialmente ligadas al cumplimiento de metas que el gobierno del Presidente Lagos comprometió alcanzar en el ejercicio de su mandato.

i. Igualdad de oportunidades

Una parte importante de estos compromisos y metas se ubican en el plano de la igualdad de oportunidades en la educación, la capacitación y el empleo. Es así como en materia educacional se disponen los recursos para completar un incremento de 120.339 cupos respecto de los existentes en el año 2000 en educación prebásica, favoreciendo a alumnos provenientes de hogares de escasos recursos. Asimismo, con los recursos dispuestos en el presupuesto del Ministerio de Educación se financia la participación de 1.826.000 alumnos en el régimen de Jornada Escolar Completa, lo que corresponde a dos tercios de los alumnos elegibles, y se acelera el ritmo de inversiones en infraestructura escolar con el objeto que el tercio restante pueda hacerlo dentro del plazo fijado por la ley.

En materia de educación superior, el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2006 compromete los recursos necesarios para cumplir el objetivo de que ningún joven talentoso quede excluido de acceder a una universidad, instituto profesional o centro de formación técnica por falta de financiamiento. Con este propósito se incrementa el aporte estatal para ayudas estudiantiles en 24%, lo que incluye alcanzar una cobertura de casi 50.000 beneficiarios de becas de arancel, una cifra similar para becas de mantención, y la cobertura necesaria de

crédito universitario para asegurar que todos los alumnos que ingresen a universidades del Consejo de Rectores provenientes del 60% más pobre de la población con más de 475 puntos en la PSU puedan financiar el 100% de su arancel con crédito o becas. Asimismo, se contemplan los recursos para poner en marcha el nuevo sistema de crédito con garantía estatal, que se espera beneficie a diez mil alumnos de universidades privadas acreditadas.

Cuadro I.3.1
Metas de Gobierno y Presupuesto 2006
Igualdad de Oportunidades

Área	Compromiso	Proyecto de Presupuestos 2006
Educación Prebásica	Aumento 120.000 cupos adicionales educación prebásica 1999-2006.	Aumento 120.339 cupos al año 2006.
Sistema Escolar	100% alumnos elegibles en JEC en 2007. Establecimientos municipales y particular subvencionados vulnerables.	- 66% de alumnos elegibles en JEC a 2006 - Inversión en Infraestructura escolar aumenta en 27,8% real.
Educación Superior	Ningún alumno talentoso de escasos recursos debe quedar fuera de la Educación Superior por falta de financiamiento.	En 2006 aumenta en 26,1% el gasto en ayuda estudiantil, 48.237 becas de arancel, 50.355 becas de manutención.
Capacitación	1.000.000 de trabajadores capacitados en el año con apoyo de franquicia tributaria, becas y FONCAP.	1.200.000 personas capacitadas en 2006 con apoyo de franquicia tributaria, becas y FONCAP.
Empleo	Aumento en 700.000 el número de ocupados 2000-2006.	El número de ocupados, promedio 2000 y promedio 2006, aumentará entre 650.000 y 710.000 personas. De ellos, el 10% corresponderá a empleos con apoyo fiscal.

El Proyecto de Presupuestos para 2006 destinado a la capacitación contempla recursos por \$ 24.589 millones, distribuidos en programas de becas SENCE, planes de aprendizaje, capacitación de jóvenes y del Fondo Nacional de Capacitación. En conjunto con la operación de la franquicia tributaria para capacitación, se espera que estos fondos permitan que 1.200.000 trabajadores se capaciten en 2006, superando ampliamente la meta de llegar a un millón de trabajadores capacitados al año. A ello se suman los recursos del programa Chile Califica, para financiar la nivelación de estudios de 60.000 adultos y el desarrollo de planes de articulación de educación técnica, contribuyendo de este modo a desarrollar un sistema de educación, formación y calificación capaz de extenderse más allá de los ciclos regulares de enseñanza.

Los esfuerzos por elevar el nivel educacional y la calificación de los trabajadores deben tener como contraparte la generación de empleos capaces de aprovechar sus capacidades. Pese al impacto de un contexto externo adverso durante buena parte del mandato del actual gobierno, se espera que entre 2000 y 2006 el total de ocupados se haya incrementado en alrededor de 700.000 personas. A ello continuará contribuyendo el presupuesto mediante el financiamiento de inversiones, programas y proyectos que, sin considerar un esfuerzo suplementario especial a través del Programa de Contingencia contra el Desempleo, financie la generación de 90.000 ocupaciones en 2006.

ii. Protección social

El gobierno del Presidente Lagos ha asignado una alta prioridad al fortalecimiento y desarrollo del sistema de protección social en Chile. Con tal objeto éste ha impulsado importantes reformas, entre las que destacan el establecimiento de un sistema de seguro de cesantía (Ley N° 19.728), la Reforma de la Salud a través del Plan Auge (Ley N° 19.966) y la creación del sistema Chile Solidario (Ley N° 19.949). El Proyecto de Ley de Presupuestos para 2006 da cuenta de estas innovaciones y asigna los recursos necesarios para alcanzar las principales metas que el gobierno se ha propuesto lograr en este campo.

La Reforma de la Salud se refleja en el Proyecto de Presupuestos para 2006 a través de la incorporación de 15 nuevas patologías al Plan Auge, para acumular 40 patologías bajo el régimen de garantías explícitas establecido en la ley. Para este efecto se contempla un total de \$ 65.591 millones, los que incluyen los recursos necesarios para cumplir adecuadamente con las garantías establecidas para las 25 patologías ya incorporadas en 2004 y 2005 y financiar las 15 patologías que corresponde incorporar en 2006. Adicionalmente, la propuesta del gobierno contempla \$ 22.248 millones para avanzar en la cobertura de las 16 patologías que restará incorporar al Plan Auge en 2007.

De acuerdo a lo comprometido por el gobierno, la aplicación del Plan Auge está acompañada por: (a) un ambicioso programa cuatrianual de inversiones, que en 2006 compromete recursos por \$ 51.766 millones, los que incluyen terminar la construcción de 30 consultorios en todo el país; (b) un fortalecimiento de la atención primaria de salud, cuyos recursos se propone incrementar en 15,8% real, para alcanzar a casi un 31% del gasto público en atención hospitalaria y (c) continuar apoyando al nivel secundario y terciario en la atención de patologías no incluidas en el Plan Auge, con un incremento de \$ 12.555 millones en el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2006.

De esta manera, los recursos asignados al Ministerio de Salud experimentan el mayor incremento de todo el Proyecto de Presupuestos, con un crecimiento de \$ 187.293 millones, equivalente a una expansión de 11,2% real respecto del presupuesto del año anterior.

El compromiso con la protección social ha adquirido especial significación con el desarrollo, desde 2003, del sistema de protección social Chile Solidario. Este sistema se propuso llegar a las 225.000 familias más pobres del país con una propuesta de atención personalizada del estado, apoyo económico, acceso preferente a programas de promoción y compromiso de las propias familias con la superación de su condición. En 2006 este sistema cumplirá la meta fijada, contando para ello con un presupuesto de \$ 69.996 millones y recursos por \$ 45.371 millones para intensificar los programas de promoción social y laboral dirigidos preferentemente a este sector y ejecutados en convenio con instituciones públicas especializadas.

De manera similar, durante 2006 el programa Chile Barrio cumplirá con su meta de llegar, en un plazo de seis años a 105.888 familias, pertenecientes a 972 campamentos catastrados en 1996 con soluciones habitacionales, de saneamiento y promoción social. Para este efecto, el Proyecto de Ley de Presupuestos 2006 asigna \$ 44.686 millones, permitiendo el egreso de las últimas 10.232 familias beneficiadas por el programa.

En la agenda de protección social ha adquirido especial relevancia el fortalecimiento de la seguridad ciudadana. El Proyecto de Presupuestos para 2006 reconoce esta preocupación mediante recursos asignados para cumplir con las metas fijadas en diversos programas e instituciones comprometidas en la materia. Es así como el Plan Comuna Segura, que se propusiera incorporar a todas las comunas de menores recursos y más de 70.000 habitantes, abarcará en 2006 a 82 comunas, con una población de diez millones setecientos mil habitantes, lo que incluye a 60 comunas del plan original más 22 comunas de menos de 70.000 habitantes pero con altos indicadores de victimización.

Cuadro I.3.2
Metas de Gobierno y Presupuesto 2006
Protección Social

Área	Compromiso	Proyecto de Presupuestos 2006
Salud	56 patologías en 2007 con garantías explícitas de acceso, oportunidad y protección financiera.	40 patologías en 2006, avance de acuerdo a ley AUGE. \$22.248 millones para cerrar brechas en 16 patologías con garantía AUGE que se agregarán en 2007.
Salud Primaria	30% gasto en salud primaria como % del gasto de operación hospitales.	30.9% en 2006 gasto en salud primaria como % del gasto de operación hospitales.
Chile Solidario	A 2006, 225.000 familias en situación de indigencia incorporadas al Sistema.	Sistema operando en todo el país. En 2006 se financiará la cobertura en régimen de las 225.000 familias.
Chile Barrio	A 2006, 105.888 familias pertenecientes a 972 campamentos (catastrados en 1996) con acceso a solución habitacional permanente y a programas sociales.	En 2006 se alcanzará el egreso de las 105.888 familias catastradas en 1996.
Seguridad Ciudadana	A 2006, 100% de las comunas con más de 70.000 habitantes en Plan Comuna Segura.	100% de comunas pobres con más de 70.000 habitantes. Actualmente el programa tiene 82 comunas beneficiando a un total de 10.700.000 habitantes.
Carabineros	Aumento de carabineros en funciones policiales, 2004-2006 en 4.000.	En 2006 se incrementa la dotación de carabineros en 990 personas. Con ello, carabineros destinados a funciones policiales aumentan en 4.381 en el período 2004-2006.

Por su parte, el Plan Cuadrante de Carabineros se extenderá a 7 nuevas ciudades, que contarán con dotaciones policiales, vehículos y equipamiento para desarrollar con eficiencia su labor policial. Con esta iniciativa, sumada al reforzamiento de las dotaciones policiales para cumplir con las exigencias de la Reforma Procesal Penal, Carabineros completará una expansión de dotación, de forma tal que entre 2004 y 2006 se destinarán 4.381 carabineros en funciones policiales, posibilitada por la extensión de la carrera policial establecida en la Ley N° 19.941 y por el sistemático traslado de carabineros que cumplían funciones administrativas. Un proceso similar ha experimentado la Policía de Investigaciones, que contará en 2006 con 170 nuevos detectives y 196 funcionarios para potenciar el Laboratorio de Criminalística, potenciando su labor investigativa en apoyo de los tribunales de justicia.

iii. Calidad de vida

Un determinante fundamental de la calidad de vida de los chilenos es contar con una vivienda digna. Con tal objeto, el gobierno del Presidente Lagos se propuso proporcionar 676.262 soluciones habitacionales en el período 2000-2006. De éstas, al menos 113.912 soluciones debían corresponder a soluciones sin deuda, orientadas a las familias más pobres. El Proyecto de Ley de Presupuestos para 2006 permite alcanzar plenamente esta meta, asignando los recursos necesarios para respaldar un programa habitacional de 105.000 soluciones en 2006, lo cual eleva el programa 2000-2006 a 685.534 soluciones totales y 113.912 soluciones sin deuda, superando las metas fijadas para el período.

De manera consistente con la mayor focalización en las familias de escasos recursos que contempla la actual política habitacional, en 2005 se llevó a cabo un extenso programa de reestructuración de la cartera hipotecaria SERVIU. Al 2 de septiembre ya se habían acogido a este proceso 166.000 deudores, de los cuales 127.675 saldaron totalmente su deuda en virtud de condonaciones o pagando su saldo remanente. Se espera que al término de este proceso cerca de 80.000 deudores se hayan acogido a convenios, haciéndose beneficiarios de subsidios complementarios para aliviar su carga de deuda. Dichos subsidios complementarios se reflejan en el Proyecto de Presupuestos para 2006, con un costo total de \$ 42.890 millones.

El programa habitacional de 2006 se complementa con el desarrollo de iniciativas de reparación y mejoramiento de viviendas sociales y su entorno, que comienza a consolidarse como una línea prioritaria de la política habitacional. Es así como se propone asignar \$ 14.245 millones para intervenir un total de 22.162 viviendas.

El Proyecto de Presupuestos para 2006 complementa los esfuerzos por mejorar la calidad de vida en las ciudades con el financiamiento de las obras necesarias para reestructurar sus sistemas de transporte. Tal es el caso de las obras viales necesarias para la aplicación del Plan Transantiago en la Región Metropolitana y del Plan Biovías en Concepción, así como las inversiones para terminar la construcción del Metro Regional de Valparaíso. Estas inversiones se complementan con planes de transporte en otras ciudades importantes del país, 14 grandes obras viales comprometidas para el bicentenario, un nuevo concurso de pavimentos participativos, y la formulación de la totalidad de los Planes Reguladores Regionales y de los principales Planes Reguladores Intercomunales y Comunales.

Cuadro I.3.3
Metas de Gobierno y Presupuesto 2006
Calidad de Vida

Área	Compromiso	Proyecto de Presupuestos 2006
Vivienda	676.262 soluciones con financiamiento estatal acumuladas 2000-2006 y 100.000 viviendas sin deudas para igual período.	A 2006 685.534 soluciones con financiamiento estatal y 113.912 viviendas sin deuda.
Planes Reguladores (IPT)	Entre 2000-2006 se financiará la realización de 199 Instrumentos de Planificación Territorial (IPT) o Planes Reguladores.	59 IPT completando la meta de 199 planes reguladores a lo largo del país: 13 regionales, 17 intercomunales y 169 comunales.
Tribunales de Familia	A partir de octubre de 2005, creación de los Tribunales de Familia y del sistema de mediación como anexo a los mismos.	\$ 28.840 millones para la operación en régimen de los Tribunales de Familia.
Cultura	Duplicación gasto fiscal en fondos culturales entre 2000 y 2006.	En 2006 se considera \$ 37.327 millones para iniciativas culturales. Los fondos culturales aumentan desde \$ 5.210 millones en 2000 a \$ 11.025 millones en 2006.
Pueblos Originarios	Entre 2000 y 2006, 150.000 hectáreas de tierras adquiridas y traspasadas a comunidades indígenas	El Fondo de Tierras y Aguas Indígenas considerará \$ 17.800 millones en 2006, Entre 2000-2006, 219.606 hectáreas traspasadas a comunidades.

El gobierno también se ha propuesto fortalecer la calidad de vida en las familias chilenas a través de un conjunto de reformas legales que requieren de recursos para su plena efectividad. Es así como en 2004 el Congreso Nacional aprobó la nueva Ley de Matrimonio Civil (Ley N° 19.947), que fue acompañada por la creación del sistema de Tribunales de Familia, orientado a ayudar a resolver conflictos que afligen a miles de hogares chilenos, a través de la mediación y el resguardo de los derechos de sus integrantes. El Proyecto de Ley de Presupuestos asigna \$ 28.840 millones a este objeto y crea un programa presupuestario especial para apoyar la aplicación de la recientemente aprobada Ley sobre Violencia Intrafamiliar.

En el ámbito de la cultura, el Proyecto de Presupuestos para 2006 asigna un total de \$ 37.327 millones, incluidos en los presupuestos del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes y la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos. Estos recursos permitirán cumplir con la meta de duplicar los fondos culturales entre 2000 y 2006, incluyendo el pleno funcionamiento de los recientemente creados fondos de Fomento de la Música Nacional y de Fomento Audiovisual. Asimismo, se financia la operación de la nueva Biblioteca Metropolitana de Santiago y la red de bibliotecas públicas en todo el país, recientemente reforzadas con la incorporación de equipos informáticos de uso público. A estos recursos se suma el desarrollo del programa de recuperación

urbana de Valparaíso, financiado con aportes externos e incluido en el presupuesto del Ministerio del Interior.

El Proyecto de Presupuestos también propone avanzar en la integración y desarrollo de los pueblos originarios de Chile. Con tal objeto se asignan \$ 10.955 millones para iniciar la segunda etapa del programa Orígenes, que promueve el desarrollo con identidad de comunidades indígenas en todo el país, se aumentan el programa de becas indígenas para alcanzar a un total de 36.160 beneficiarios, y se incrementan los recursos asignados al Fondo de Tierras y Aguas Indígenas hasta \$ 17.789 millones, lo que permitirá que en el período 2000-2006 se haya traspasado un total de 219.606 hectáreas a estas comunidades.

iv. Competitividad

La agenda del gobierno en apoyo del crecimiento ha involucrado una extensa cartera de iniciativas, expresadas en reformas legales, políticas y programas, parte importante de los cuales tienen expresión presupuestaria.

De estas iniciativas, la que adquiere mayor relevancia en el Proyecto de Presupuestos para 2006 es la creación del Fondo Nacional de Innovación para la Competitividad, originado en el establecimiento de un impuesto específico a la minería (Ley N° 20.026, de 2005). Dicho Fondo se crea con una asignación inicial de recursos de \$ 43.432 millones, lo que significa aumentar en 35% el gasto público en innovación y acumular desde 2000 un crecimiento de 85,1% real en la inversión pública en ciencia y tecnología. Este Fondo tiene el propósito de desarrollar programas públicos que promuevan la innovación e incrementen la competitividad del país, mediante la aplicación de recursos a la ciencia y tecnología y el apoyo a la innovación. En esta perspectiva, la propuesta del Proyecto de Presupuestos para 2006 establece líneas específicas de financiamiento para la formación de recursos humanos calificados, innovación en pequeñas empresas, apoyo a la investigación de excelencia, fortalecimiento de la investigación básica y el desarrollo de proyectos regionales en innovación y emprendimiento. Estos últimos se aplicarán a través de convenios entre CORFO, CONICYT y los gobiernos regionales, cumpliendo de esta manera el compromiso del gobierno con el Congreso Nacional en el sentido de asegurar una adecuada distribución territorial del esfuerzo en innovación financiado con los recursos del impuesto específico a la minería.

La plena operación del Fondo Nacional de Innovación para la Competitividad se encuentra asociada a la constitución de un Consejo Nacional de Innovación, que asuma la responsabilidad de asignar los recursos de dicho Fondo y asesorar al Ministerio de Hacienda en la asignación de los demás recursos destinados a la ciencia y la tecnología, todo ello sobre la base de una estrategia nacional de innovación. La constitución, estructura y funciones de dicho Consejo, sin embargo, se encuentra contenida en propuestas que el Ejecutivo ha presentado al Congreso Nacional y que aún no cuentan con aprobación legislativa. Tomando en cuenta esta situación, el Presupuesto del Fondo propone reservar un 20% de sus recursos, equivalente a \$ 7.102. millones, para ser asignado por el referido Consejo. No obstante si éste no se hubiera constituido antes del 30 de abril de 2006, estos recursos serán asignados por los Ministros de Educación, Economía y Hacienda, de modo que no queden sin posibilidad de aplicarse.

Cuadro I.3.4
Metas de Gobierno y Presupuesto 2006
Competitividad

Área	Compromiso	Proyecto de Presupuestos 2006
Fondo de Innovación	A partir de los recursos que entrega el nuevo impuesto a la minería, se crea en 2006 el Fondo Nacional de Innovación para la Competitividad.	En 2006 se consideran recursos por \$ 43.432 millones para la creación del Fondo Nacional de Innovación para la Competitividad, lo que significa aumentar en 35% el gasto público en innovación.
Desarrollo Tecnológico	Duplicar inversión en ciencia y tecnología respecto de presupuesto 2000.	En 2006 se considera \$ 267.378 millones para financiamiento de ciencia y tecnología, un incremento de 85,1% real respecto al año 2000.
Agricultura	US\$ 25 millones Incremento de gasto público en beneficio de la agricultura respecto de presupuesto 2005.	En 2006 se considera un incremento de US\$ 25 millones a este sector respecto a Ley de Presupuestos 2005, para riego y fomento agrícola, pecuario y forestal.

Otra iniciativa importante en materia de competitividad lo constituye la creación de un programa presupuestario para Chile Emprende. Este programa coordina la actuación de las instituciones estatales encargadas del fomento productivo entre ellas y con los gobiernos locales y sector productivo de pequeña escala (MyPE). Asimismo, tiene la misión de transferir las decisiones de fomento productivo a las regiones, avanzando de esta forma en la descentralización del país y posibilitando la realización de acciones pertinentes para cada territorio.

En materia netamente sectorial, hay que destacar el cumplimiento del compromiso de incrementar en 25 millones de dólares los recursos orientados a elevar la competitividad del sector agropecuario y silvícola respecto a lo consignado originalmente en la Ley de Presupuestos para 2005. Este compromiso se cumple plenamente en el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2006, con recursos para una mayor inversión en obras medianas y pequeñas de riego, el fortalecimiento del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), a través del Programa Controles Fronterizos (85% de crecimiento), de Inspecciones Silvoagropecuarias (37% de crecimiento) y el Programa de Desarrollo Ganadero (12,1% de crecimiento), así como también el desarrollo de programas tendientes a promover la inserción de los pequeños productores agropecuarios en el desarrollo del proceso agroexportador (49% de crecimiento). En este último ámbito destaca el Plan de Desarrollo Ganadero, la creación de Centros de Gestión, Trazabilidad, Buenas Prácticas Agrícolas y Transferencia Técnica Forestal.

v. Reforma del Estado

Durante el gobierno del Presidente Lagos se ha aplicado un conjunto de iniciativas que conforman una reforma de gran envergadura en la estructura y funcionamiento del aparato del estado. Estas reformas, de carácter sectorial y transversal, se encuentran también reflejadas en el Proyecto de Presupuestos para 2006.

En materia sectorial destacan la Reforma Procesal Penal y la Reforma de la Salud. El Proyecto de Presupuestos para 2006 contempla recursos por \$ 196.744 millones para la operación en régimen de la Reforma Procesal Penal en todo el país, incluyendo la infraestructura y los gastos de operación necesarios en el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Defensoría Penal Pública. A ello se suman recursos adicionales para los organismos colaboradores en la administración de la justicia para asegurar el adecuado funcionamiento del sistema. La Reforma de la Salud, por su parte, se expresa en la creación de los presupuestos correspondientes a las instituciones creadas por la Ley N° 19.937 sobre autoridad sanitaria, incluyendo las subsecretarías de Salud Pública y Redes Asistenciales y la Superintendencia de Salud, así como en el progresivo paso de hospitales públicos al régimen de Hospitales Autogestionados en Red.

En lo que se refiere a reformas de carácter transversal destacan los avances que contiene el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2006 en materia de descentralización. Esto no es un componente más de la Reforma del Estado, sino un elemento fundamental en la búsqueda de mayor eficiencia y transparencia en la asignación de recursos públicos. En efecto, la descentralización, en la medida que genera la posibilidad de adecuar la oferta de bienes y servicios públicos a la ciudadanía a las preferencias y prioridades de las comunidades locales y regionales, puede ser considerada una herramienta para elevar la eficiencia del sector público como un todo.

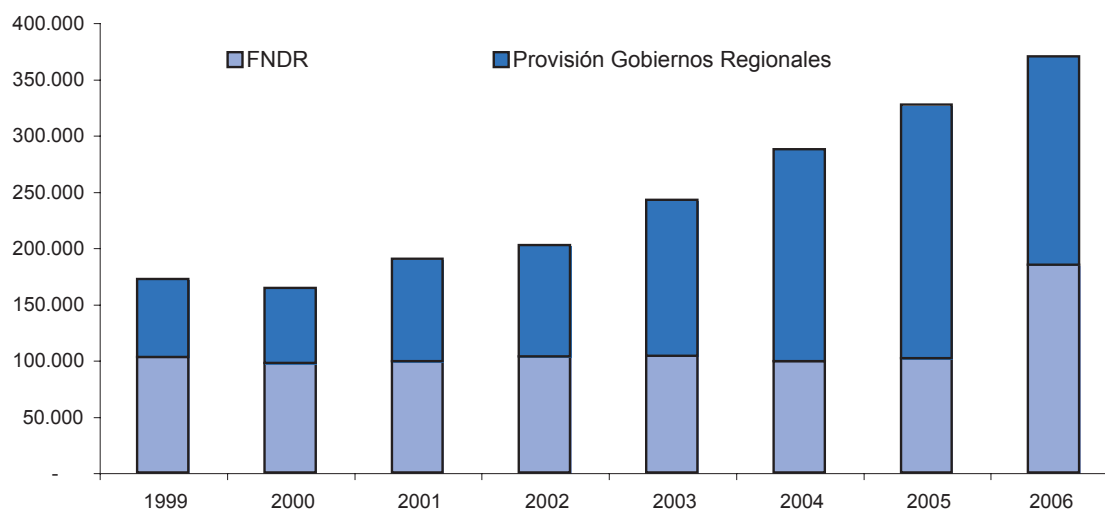
Cuadro I.3.5
Metas de Gobierno y Presupuesto 2006
Reforma del Estado

Área	Compromiso	Proyecto de Presupuestos 2006
Justicia	100% de las regiones incorporadas a la Reforma Procesal Penal.	En 2006 se consultan \$ 196.744 millones para la plena operación de la Reforma Procesal Penal en todo el país.
Descentralización	A 2006, 50% la inversión de decisión regional como % de la inversión total del gobierno central.	En 2006 la inversión de decisión regional representará el 55,6% de la inversión pública total del gobierno central. El FNDR tradicional se incrementará en un 82,1% real respecto a 2005.
Personal Sector Público	Nuevo Trato Laboral con el personal del sector público, haciendo del mérito el determinante fundamental del ingreso y la promoción en el sector público.	En 2006 se efectuarán 1.495 nuevos concursos: 50 cargos para primer nivel, 345 cargos para segundo nivel y 1.100 cargos para tercer nivel. 1200 concursos internos para cargos de carrera.

El Proyecto de Ley de Presupuestos para 2006 contiene un significativo avance en la descentralización hacia el ámbito regional, pues no sólo eleva la participación de la Inversión de Decisión Regional (IDR) en la inversión pública total hasta 55,6%, superando la meta que se impuso el gobierno del Presidente Lagos, sino que aumenta la participación del FNDR dentro de la IDR desde 38,9% en el período 2000-2005 a 42,4% en 2006. Este incremento, que es producto de un crecimiento de 82,1% en el FNDR, fue posibilitado por la entrada en vigencia de la Ley N° 20.035, que modificó la Ley de Gobiernos Regionales, permitiendo la revisión de la fórmula de asignación de recursos del FNDR entre regiones, la absorción por este fondo de anteriores provisiones sectoriales, y traspasó formalmente al ámbito regional responsabilidades que antes eran compartidas con el nivel central, como la pavimentación urbana. Este conjunto de reformas y su expresión presupuestaria en 2006 permitirán que las regiones cuenten con mayor autonomía para resolver la prioridad que asignarán a diversas áreas de inversión, quedando también como responsables ante la comunidad regional por los estándares que se alcancen en cada una de esas áreas.

El Proyecto de Ley de Presupuestos para 2006 refleja, asimismo, la aplicación de la Ley N° 20.033, de Rentas Municipales II, con un aporte fiscal de \$ 6.922 millones al Fondo Común Municipal. Este aporte será complementado con el reforzamiento de programas de transporte escolar rural y renovación de equipos computacionales en las escuelas subvencionadas, así como con el envío al Congreso Nacional de los proyectos sobre Subvención Preferencial y Perfeccionamiento del Fondo Común Municipal, todas ellas iniciativas acordadas durante el trabajo previo de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos.

Gráfico I.3.1
Inversión Gobiernos Regionales Ley de Presupuestos: 1999-2006
 Composición entre FNDR¹ y Otras Provisiones.



¹Incluye provisión 10%
 Fuente: Dirección de Presupuestos.

Un paso particularmente importante en la modernización de la gestión pública será la plena aplicación en 2006 de las nuevas normas sobre personal del sector público contenidas en la Ley N° 19.882 sobre Nuevo Trato Laboral y Alta Dirección Pública. En virtud de esta legislación al año 2005 se han incorporado 53 servicios al régimen de Alta Dirección Pública de un total de 99 servicios públicos elegibles, el resto de los cuales deberá ingresar entre 2006 y 2010, con un mínimo de 10 servicios por año. Asimismo, se aplicará generalizadamente el régimen de concursos internos para proveer los cargos vacantes de las plantas de directivos, profesionales, fiscalizadores y técnicos.

Como producto de la plena aplicación de estas disposiciones, se estima que en 2006, en el conjunto del sector público deberán realizarse 1.495 concursos abiertos para jefes de servicios públicos y directivos del segundo y tercer nivel de responsabilidad, así como 1.200 concursos internos para proveer cargos de carrera. La eventual aprobación del Proyecto de Ley sobre Condiciones de Retiro en el sector público puede incluso ampliar este proceso de renovación, al generar los incentivos económicos para que 2.500 funcionarios públicos que han cumplido la edad para jubilar sólo en la administración central lo hagan en condiciones dignas, generando oportunidades de ascenso para un número de funcionarios más jóvenes que al menos debería duplicar el número de retiros. Por su parte, las rentas variables expresadas en la forma de bonificaciones y asignaciones por concepto de desempeño y estímulo llegarán a un 7,2% del gasto en remuneraciones de los servicios públicos que integran la administración civil del Estado.

Con el propósito de hacer más expedito el funcionamiento de estos sistemas y asegurar que su operación consagre un servicio público que prioriza el mérito como determinante de la carrera funcionaria y las retribuciones, el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2006 contiene asignaciones presupuestarias, provisiones de recursos y normas operativas especialmente diseñadas para tal efecto.

vi. Composición del gasto público

Como producto de las prioridades que han guiado la preparación del Proyecto de Ley de Presupuestos para 2006, los sectores sociales continuarán recibiendo la mayor proporción de los recursos públicos. Es así como puede estimarse que si el próximo gobierno destina la totalidad de los recursos de la Provisión para Distribución Suplementaria a fines sociales, el gasto social se elevará hasta casi 17.500 millones de dólares, equivalente a 67,4% del gasto público total, con un crecimiento de 7,4% respecto al año anterior. Liderarán este crecimiento los sectores de salud y educación con expansiones al menos superiores al 7% real.

La expansión del gasto social en 2006 se verá acompañada por crecimientos importantes del gasto del gobierno central en Orden Público y Seguridad, impulsados por las reformas a la administración de la justicia, y en Asuntos Económicos, explicados por el aumento de la inversión pública y la creación del Fondo Nacional de Innovación para la Competitividad.

La contrapartida de estos incrementos es la disminución de 4,3% en el gasto del gobierno central en servicios públicos generales, explicado por los menores gastos en intereses de la deuda pública, y una limitada expansión de 0,6% del gasto en Defensa. Esta última cifra se explica por la concentración de las asignaciones del presupuesto en la mantención de capacidad operacional de las Fuerzas Armadas y la operación de la Ley Reservada del Cobre en base a programas de largo plazo, consistentes con las disponibilidades de largo plazo de esta fuente de financiamiento.

Cuadro I.3.6
Clasificación Funcional de las Erogaciones
Gobierno Central Total

Función	Millones de \$ de 2006	Variación % 2005-2006	% Erogaciones Totales
Servicios Públicos Generales	802.282	-4,3	5,8
Defensa	912.764	0,6	6,6
Orden Público y Seguridad	1.002.135	4,3	7,2
Asuntos Económicos	1.814.667	7,3	13,1
Total Social (1)	9.368.003	7,4	67,4
TOTAL EROGACIONES	13.899.851	6,0	100,0

(1) Incluye Provisión para Distribución Suplementaria del Tesoro Público, por \$125.000 millones.

Fuente: Dirección de Presupuestos.

b. Eficiencia, transparencia y austeridad fiscal

El Proyecto de Ley de Presupuestos para 2006 completa el proceso de regularización y racionalización de gastos de operación del sector público desarrollado durante el gobierno del Presidente Lagos. Dicho proceso se ha traducido en el traspaso a la dotación de los servicios públicos de personal a honorarios que realizaba funciones permanentes e inherentes a dichos servicios, así como en la identificación, reubicación y racionalización de gastos de operación de instituciones públicas previamente imputados a inversiones y transferencias.

La regularización de gastos de operación imputados a inversiones requirió un trabajo especialmente prolijo en relación al Ministerio de Obras Públicas, lo que se tradujo en cambios significativos en la estructura presupuestaria de la Partida correspondiente.

La racionalización de los gastos por concepto de transferencias, por su parte, se inició en 2005 con la obligación para todos los servicios de desagregar dichas transferencias según objeto del gasto, lo que fue seguido en los años siguientes con la apertura de programas al interior de los capítulos presupuestarios. La Ley de Presupuestos para 2005 marcó un hito decisivo en este proceso, con la aplicación del nuevo clasificador presupuestario, que no contempla la inclusión de gastos operacionales en los subtítulos de transferencias (salvo que una glosa específicamente lo autorice), norma que fue reforzada con una prohibición expresa a este respecto en el artículo 7° de dicha Ley. El Proyecto de Presupuestos para 2006 culmina este esfuerzo con el registro en los subtítulos correspondientes de los gastos en personal y bienes y servicios que debieron ser reubicados en cumplimiento de la normativa vigente en 2005 y con la apertura de 18 nuevos programas presupuestarios (cuadro I.3.7).

Cuadro I.3.7
Programas Presupuestarios Nuevos en Presupuesto Año 2006
(Miles de pesos)

CONGRESO NACIONAL	
Proyecto Fortalecimiento Institucional, Biblioteca del Congreso	1.249.794
PODER JUDICIAL	
Proyecto Fortalecimiento Institucional, Corporación Administrativa	1.063.782
MINISTERIO DEL INTERIOR	
Recuperación y Desarrollo Urbano de Valparaíso, SUBDERE	4.856.795
Fortalecimiento de la Gestión Subnacional, SUBDERE (reemplaza a Profin)	1.726.616
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES	
Proyecto de Exportaciones, DIRECON*	10.427.003
MINISTERIO DE ECONOMÍA	
Programa de Fondo de Innovación para la Competitividad, Subsecretaría de Economía	43.431.579
Programa de Nacional de Eficiencia Energética, Subsecretaría de Economía	566.505
Chile Emprende, SERCOTEC	3.697.700
MINISTERIO DE HACIENDA	
Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, Subsecretaría de Hacienda	486.140
Apoyo a Cuerpos de Bomberos, Superintendencia de Valores y Seguros	11.855.552
MINISTERIO DE EDUCACIÓN	
Becas y asistencialidad estudiantil, JUNAEB	25.376.297
Gastos de operación de Educación Superior, Subsecretaría de Educación	2.407.623
MINISTERIO DE JUSTICIA	
Programa de Rehabilitación y Reinserción Social, Gendarmería de Chile	1.243.234
MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS	
Agua Potable Rural, DGOP	12.943.609
MINISTERIO DEL TRABAJO	
Ley de Accidentes de Trabajo, INP	39.822.382
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN	
Prevención y atención de la violencia intrafamiliar, SERNAM	1.865.762
SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO	
Fondo Nacional para el Fomento del Deporte, Instituto Nacional del Deporte	12.825.433
SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA	
Protección de Recursos Naturales y control de la contaminación, CONAMA	1.688.414
TOTAL	177.534.220

Nota: * incluye MUS\$ 13.152

Cabe destacar que la apertura de programas presupuestarios representa un aporte a la transparencia presupuestaria y a la gestión de las instituciones públicas que trasciende su efecto sobre la racionalización de gastos de operación. En efecto, un programa presupuestario pretende reflejar en la estructura del Presupuesto un conjunto de transacciones orientadas a un objetivo específico común, separables del resto de las operaciones que realiza una institución pública. En tales circunstancias, un programa presupuestario permite cuantificar de manera más transparente los costos incurridos en el desarrollo de un programa operativo, facilitando la evaluación de su eficiencia, la asignación de recursos, su vinculación a indicadores de actividad, eficiencia e impacto, y su estabilidad durante los plazos que sean necesarios para el logro de sus objetivos. Asimismo, a medida que en una institución se identifican programas presupuestarios se van aislando sus gastos operacionales puros, permitiendo un mayor control sobre los mismos.

El Proyecto de Ley de Presupuestos para 2006 contempla un total de 90 programas presupuestarios, que incluyen los 18 individualizados en el cuadro I.3.7, cifra que se compara con 48 programas presupuestarios en la Ley de Presupuestos de 2000⁷.

Un subconjunto de los programas presupuestarios contenidos en el Proyecto de Presupuesto para 2006 tiene la característica adicional de operar a través de transferencias hacia otros servicios públicos, respaldados mediante convenios exigidos al efecto. El cuadro I.3.8 contiene la nómina de programas con esta característica. Estos programas operan como verdaderos centros de costos asociados a áreas prioritarias de política pública, resolviendo problemas históricos de coordinación entre servicios. Mediante la creación de estos programas el Ministerio de Hacienda delega sus responsabilidades de asignación de recursos en entidades con un superior conocimiento de los objetivos, procesos y ventajas comparativas de los diversos servicios públicos capaces de cooperar al logro de una meta de política pública y les entrega las herramientas financieras y administrativas para ejercer una efectiva función de coordinación. El recuadro I.3.1 contiene una descripción de cómo opera uno de estos centros de costos presupuestarios.

Cuadro I.3.8
Programas Presupuestarios que Operan como Centros de Costos, 2006

MINISTERIO DE ECONOMIA	
Programa Desarrollo e Innovación Tecnológica	8.835.852
Fortalecimiento Estrategia Digital de Chile	4.576.931
Programa Fondo Nacional de Innovación para la Competividad	43.431.579
Chile Emprende	3.697.700
MINISTERIO DE AGRICULTURA	
Investigación e Innovación Tecnológica Silvoagropecuaria	14.650.953
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN	
Programa de Desarrollo Indígena Mideplan - BID	10.954.554
Sistema Chile Solidario	69.996.379
Programa Cuidado Infantil	1.824.647
Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar	1.865.762
MINISTERIO DE EDUCACIÓN	
Chile Califica	25.094.236
MINISTERIO DEL TRABAJO	
Proempleo	13.450.043
TOTAL	198.378.636

⁷ Excluidos los programas 01.

Recuadro I.3.1
Apoyo de Programas Presupuestarios a la Coordinación de Políticas Públicas:
El Caso de Chile Solidario

En los últimos años se han creado una serie de nuevos programas presupuestarios destinados a dar unidad en el presupuesto a programas existentes o incorporar nuevos recursos destinados a grupos definidos de la población. Un ejemplo fue la creación del programa presupuestario Sistema Chile Solidario en la partida Ministerio de Planificación.

La instalación del Sistema de Protección Social Chile Solidario, destinado a otorgar apoyo a las familias más pobres de nuestro país, se ha materializado a través de la coordinación de diversos programas destinados a estas familias. Así, en la Ley de Presupuestos de 2002 se agruparon en un programa presupuestario los recursos destinados a este sistema. Esto permite visualizar mejor los recursos destinados al programa, mejorar la focalización del gasto en la población definida, y dar coherencia sistémica a iniciativas ejecutadas por distintas instituciones.

En términos de gestión, la implementación de programas presupuestarios ayuda a mejorar la administración y seguimiento del uso de los recursos por parte de la institución coordinadora, MIDEPLAN en el caso de Chile Solidario. Lo anterior se ve materializado especialmente a través del condicionamiento de la transferencia de los recursos desde el programa a los organismos e instituciones que desarrollaran las líneas de acción del mismo vía convenios, en el caso de Chile Solidario entre MIDEPLAN y los organismos ejecutores.

Los convenios buscan establecer con precisión las acciones a desarrollar con los recursos transferidos así como sus procedimientos y modalidades. Así, la institución coordinadora (MIDEPLAN) busca asegurar que los recursos sean utilizados para atender al grupo objetivo y que sus modalidades se ajusten a las del programa, sin ser MIDEPLAN el ejecutor directo del gasto. En algunos casos los convenios establecen coberturas mínimas a ser alcanzadas, recursos máximos en gastos administrativos, descripción de líneas de acción que desarrollará el programa para distintos beneficiarios, e indicadores de gestión del mismo a ser monitoreados a través del año, entre otros.

Programa Presupuestario Sistema Chile Solidario: Transferencia Corrientes

Institución	Denominación	Miles de pesos
Fondo de Solidaridad e Inversión Social		20.247.247
Subsecretaría del Trabajo	Proempleo	3.646.718
Fondo Nacional de Salud	Programa de Salud Chile Solidario	2.825.192
Ministerio de Educación	Subvención Educacioneal Pro-Retención, Ley N°19.873	3.503.125
	INTEGRA	1.620.160
Subsecretaría de Educación	Programa de Educación Prebásica	979.836
	Programa de Educación Media	729.950
FONADIS	Programa de Ayudas Técnicas	1.642.660
	Programa de Alimentación y Útiles Escolares	2.265.530
JUNAEB	Habilidades para la Vida y Escuelas Saludables	337.347
	Programa de Salud Oral	228.687
INDAP	Bono de Producción Agrícola y Familiar	772.716
	Proyecto Banco Mundial	2.844.191
	Encuesta CASEN	309.000
Otras Entidades Públicas	Sistema Nacional CAS	107.120
	Programa de Habilitabilidad Chile Solidario	11.267.303
	Programa de Identificación Chile Solidario	190.999
	Bonos Art. 2° Transitorio, Ley N°19,949	14.438.499

La ejecución del programa presupuestario Chile Solidario en el Proyecto de Ley de Presupuestos 2006 contempla más de quince convenios con organismos del gobierno central y otras entidades públicas. El cuadro muestra las transferencias corrientes desde Chile Solidario, y las instituciones con las que deberá suscribir convenios. Así, alrededor del 97% de los recursos de Chile Solidario serán transferidos en base a la suscripción de convenio con otras entidades ejecutoras,

Para dimensionar la importancia de este instrumento de gestión presupuestaria consideremos, por ejemplo la transferencia que se realiza a la Subsecretaría del Trabajo para el desarrollo del Programa Proempleo. Esta transferencia, que asciende a \$3.647 millones, se realiza en base a un convenio entre MIDEPLAN y la Subsecretaría del Trabajo que comprende el desarrollo de cuatro líneas a ser ejecutadas por la Subsecretaría del Trabajo para beneficiarios de Chile Solidario. El convenio define que estos recursos se destinen a Bonificación a la Contratación de Mano de Obra, Apoyo al Empleo, Microemprendimiento Indígena y Desarrollo de Competencias Laborales de Mujeres en beneficiarios de Chile Solidario. Así, Mideplan asegura que 10 mil beneficiarios de sus sistema participen en programas de empleo, ejecutados por la institución especializada en el área pero adaptados a los requerimientos específicos de la población objetivo definida por MIDEPLAN.

Los esfuerzos desplegados en los últimos años por fortalecer la transparencia de la gestión financiera y la función gerencial del presupuesto hacen que las cifras del Proyecto de Presupuestos para 2006 tengan una mayor significación, pues reflejan de modo más fidedigno la estructura del gasto público. En este contexto debe interpretarse la evolución de los gastos en personal y las dotaciones contenidas en dicho Presupuesto.

Al respecto, la suma de dotación máxima contemplada en el Proyecto de Presupuestos para 2006 experimenta un crecimiento de 2,8% derivado del proceso gradual de regularización de honorarios y del aumento del personal requerido especialmente la reforma al sistema judicial, policías y servicios de salud en el marco de la ley de autoridad sanitaria. Adicionalmente, dado los incentivos establecidos en la ley N° 19.882, durante el segundo semestre de 2004 y primer semestre de 2005 se han retirado de la administración pública 537 funcionarios los que se han reemplazado sólo en un 50%. Así, el efecto neto de este conjunto de cambios sobre el total de dotaciones máximas de personal es de un aumento de 4.186 personas.

Cuadro I.3.9
Dotación Máxima de Personal del Sector Público
Años 2004-2006

	2004	2005	2006
Dotaciones Ley de Presupuestos	143.094	148.439	152.625
Incremento respecto año anterior	2.733	5.345	4.186
Variación % respecto año anterior	2,0%	3,7%	2,8%

Nota: Este cuadro se refiere a dotaciones máximas establecidas en las glosas de las leyes de presupuestos y Proyecto de Presupuestos 2005, las que pueden diferir de las dotaciones efectivas que se informan en Estadísticas de las Finanzas Públicas.

Fuente: Dirección de Presupuestos.

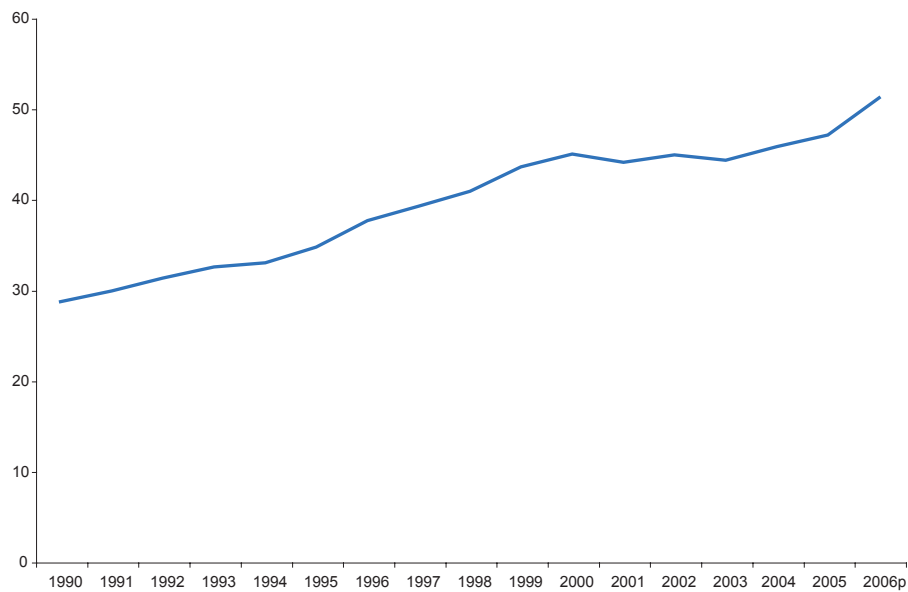
Como producto del moderado crecimiento del empleo público, en 2006 se registrará un nuevo incremento en el índice de movilización de recursos por funcionario. Este indicador de productividad del sector público, medido como el gasto total real (sin servicio de deuda y sin gasto en personal) por funcionario, experimentará un crecimiento estimado de 78% respecto de 1990.

Un aspecto particularmente sensible en la discusión de pasados presupuestos ha sido la situación de los gastos reservados. El gobierno del Presidente Lagos ha tenido una especial preocupación por reducir y regular este tipo de gastos, lo que se expresó en una sistemática reducción de su monto en cada uno de los

presupuestos elaborados durante su mandato, así como en la aprobación en 2003 de la Ley N° 19.863, que por primera vez en 70 años estableció un marco legal para la operación de los gastos reservados en el sector público.

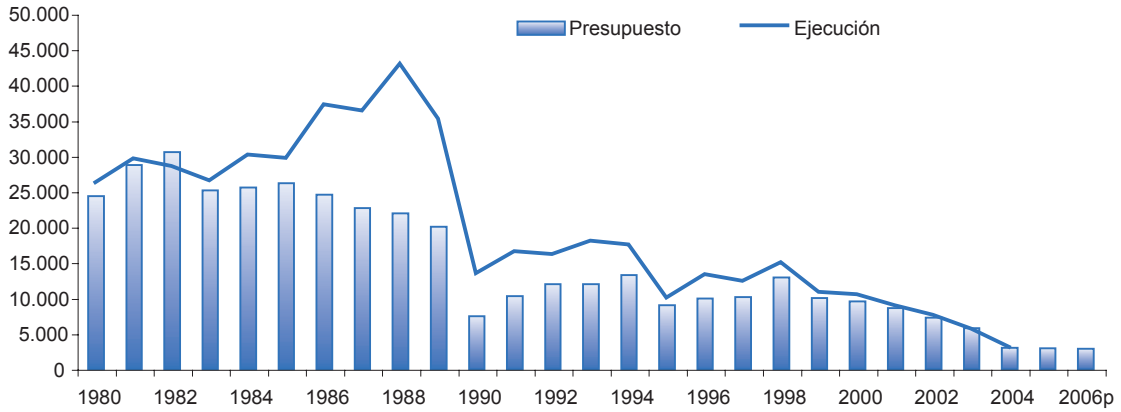
El Proyecto de Ley de Presupuestos para 2006 completa este proceso, contemplando gastos reservados en la administración civil del Estado por sólo un 0,02% del gasto público, distribuidos en la Presidencia de la República y los Ministerios del Interior y Relaciones Exteriores, de acuerdo a lo dispuesto en la citada Ley N° 19.863. Este nivel de gastos reservados en el sector civil representa menos de la tercera parte del nivel que éstos alcanzaban en 1999 y la novena parte respecto de la situación imperante en 1980-89. En cuanto a los gastos reservados del sector de la Defensa, éstos se mantienen en \$ 4.150 millones, correspondiente al piso que se encuentra fijado desde 1989 en la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas.

Gráfico I.3.2
Índice de Movilización de Recursos por Funcionario en el Gobierno Central 1990-2006
(Millones de pesos de 2006)



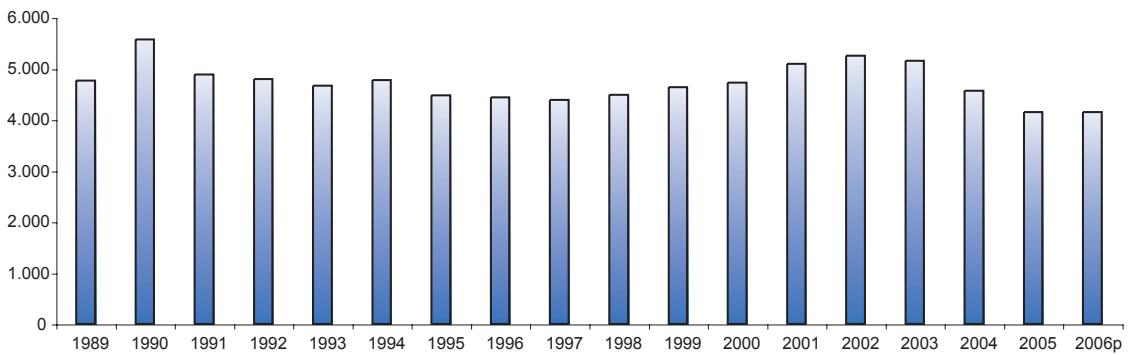
p: Presupuesto
Fuente: Dirección de Presupuestos.

Gráfico I.3.3
Gastos Reservados de la Administración Civil del Gobierno Central
Presupuesto, 1980-2006p y Ejecución, 1980-2004
(Millones de pesos de 2006)



p: Presupuesto
Fuente: Dirección de Presupuestos.

Gráfico I.3.3
Gastos Reservados Ley de Presupuestos 1990-2006
Ministerio de Defensa
(Millones de pesos de 2006)



p: Presupuesto
Fuente: Dirección de Presupuestos.

Anexo: Ajuste cíclico a ingresos tributarios de la minería privada

En su metodología tradicional, el cálculo del balance estructural involucra un ajuste cíclico de los ingresos tributarios, determinado por la brecha entre el PIB efectivo y el tendencial y la elasticidad de la recaudación tributaria respecto del PIB, y un ajuste de los ingresos que genera CODELCO para el gobierno central a través de impuestos, traspaso de utilidades al fisco y traspasos a las FF.AA, que resulta de ajustar las ventas de cobre de esta empresa por la diferencia entre el precio efectivo del cobre durante el año y el precio de largo plazo del mismo. Este ajuste cíclico, como se resume en el capítulo IV de este documento y se detalla con mayor profundidad en el documento que explica la derivación de esta metodología⁷, permitió capturar razonablemente bien el efecto sobre los ingresos fiscales de las variaciones cíclicas en la actividad económica y el precio del cobre durante el período 1987-1999, y continuó haciéndolo en los primeros años de esta década.

A partir de 2004, sin embargo, ha comenzado a operar un significativo nuevo fenómeno en lo que se refiere a la vinculación entre el ciclo económico y los ingresos fiscales. Dado que la mayor parte de las grandes inversiones realizadas por la minería privada en la década pasada ya han culminado su fase de depreciación acelerada, las utilidades contables de estas empresas han comenzado también a reflejarse en utilidades tributarias importantes, con lo que los ingresos tributarios del gobierno central provenientes de esta fuente han crecido fuertemente en los últimos años. Así, como muestra el gráfico I.A.1, la tributación a la renta de las 10 mayores empresas mineras privadas aumentó desde \$ 73.282 millones en 2003 a \$ 365.226 millones en 2004 (un 393% de crecimiento real) y, de acuerdo a las estimaciones disponibles, en 2005 volverá a crecer en alrededor de un 109% adicional. Igualmente, a partir de 2006 comienza a operar el nuevo impuesto específico a la minería, la recaudación del cual incrementará adicionalmente la tributación proveniente de esta fuente.

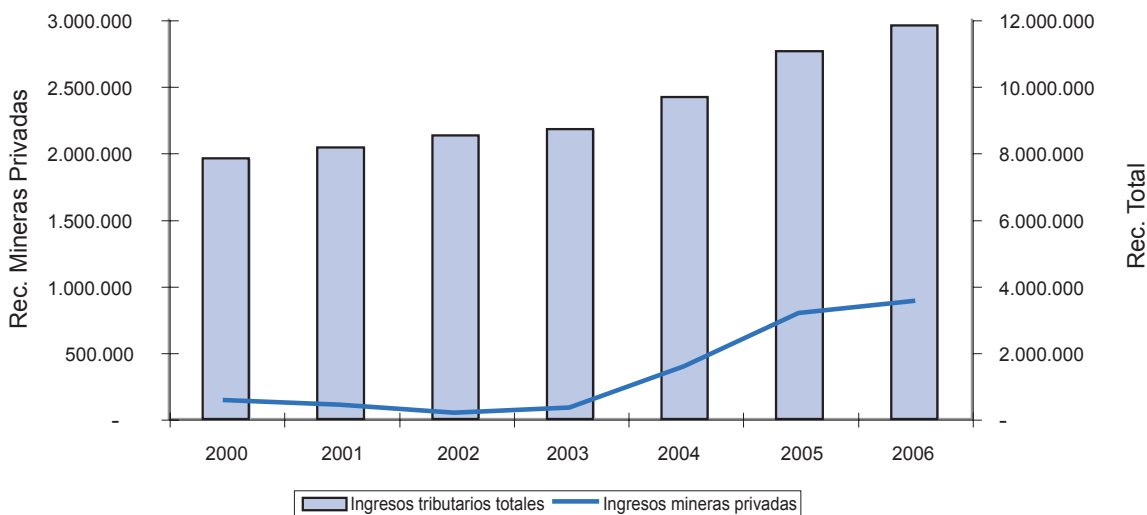
No todo el crecimiento reciente y proyectado para 2006 en la tributación de estas empresas, sin embargo, corresponde a la entrada en régimen de la tributación a la renta de estas empresas por el virtual término de la depreciación acelerada de sus principales proyectos o por el nuevo impuesto específico. Dado el impacto que tiene el precio del cobre en las ventas y utilidades de estas empresas, una parte importante de los mayores ingresos que recibirá el fisco por este concepto en 2005 y 2006 refleja los extraordinarios precios del cobre del período. Por ello, sólo una parte de estos mayores ingresos es estructural, correspondiendo el resto (la parte que se explica por la diferencia entre el precio del cobre efectivo y el precio del cobre de largo plazo) al efecto del ciclo del precio del cobre en las ventas, utilidades e impuestos de estas empresas.

En la metodología tradicional de cálculo del balance estructural, todos los ingresos tributarios netos en moneda nacional (más las cotizaciones previsionales para salud) eran ajustados por la brecha entre el PIB efectivo y el PIB tendencial⁸, para obtener los ingresos tributarios estructurales (cíclicamente ajustados). Mientras el grueso del comportamiento cíclico de estos ingresos estaba determinado por la brecha del PIB, este ajuste capturaba adecuadamente el efecto del ciclo económico sobre los ingresos tributarios. Sin embargo, el que la tributación de las mineras privadas --cuyo comportamiento cíclico depende de la relación entre el precio del cobre de largo plazo y el precio efectivo más que de la brecha del PIB-- haya pasado a constituir un componente significativo dentro de los ingresos tributarios (gráfico I.A.1) define la necesidad de ajustar estos ingresos de manera separada para capturar el efecto del ciclo del precio del cobre sobre los mismos. En consecuencia, a partir de este presupuesto el Ministerio de Hacienda ha refinado la estimación del efecto del ciclo económico sobre los ingresos tributarios, de manera de dar cuenta separadamente de este efecto en el cálculo del balance estructural.

⁸ Ver Marcel, Mario, Marcelo Tokman, Rodrigo Valdés y Paula Benavides, Balance Estructural del Gobierno Central. Metodología y estimaciones para Chile: 1987-2000, *Estudios de Finanzas Públicas*, Dirección de Presupuestos, Septiembre de 2001.

⁹ Ver capítulo IV 1.a de este documento.

Gráfico I.A.1
Ingresos tributarios netos e ingresos tributarios mineras privadas, 2000-2006
(Millones de pesos)



Fuente: Dirección de Presupuestos.

Para esto se ha diseñado un ajuste cíclico especial para la recaudación de impuesto a la renta de las mineras privadas y un ajuste cíclico que captura el efecto del mismo en la recaudación del impuesto específico a la minería a partir de 2006, que se basan, al igual que el ajuste cíclico a los ingresos provenientes de CODELCO, en la diferencia entre el precio del cobre efectivo y el precio del cobre de largo plazo definido por el Comité de Expertos que proyecta la segunda variable (ver anexo 2 de este documento).

En lo que se refiere a la tributación a la renta de las empresas mineras privadas, el ajuste recoge la forma rezagada en que impacta sobre la recaudación fiscal la brecha entre el precio efectivo y de largo plazo, dada por el sistema de pagos del impuesto de primera categoría. Así, el ajuste cíclico de la tributación a la renta de la minería privada para cada año recoge el efecto de la brecha de precios sobre los Pagos Provisionales Mensuales (PPM) de las empresas en el año, el que genera la brecha de precios del año anterior sobre las utilidades que declaran anualmente las empresas, y el que se deriva de los PPM pagados en el año anterior sobre el resultado de la Operación Renta. El ajuste cíclico para los ingresos provenientes del nuevo impuesto específico a la minería, por su parte, recoge directamente el efecto de la tasa de este impuesto sobre las ventas de las empresas, con un ajuste por el periodo de transición entre 2006 y 2007 en que el 50% del pago por este impuesto constituye crédito para el impuesto a la renta. El resto de este anexo presenta la derivación de estas metodologías y los resultados de utilizarlas para el periodo 2005-2006.

Metodología de ajuste cíclico del impuesto a la renta de la gran minería privada

La recaudación anual de los ingresos tributarios provenientes de las empresas mineras privadas depende de manera simplificada de tres componentes: i) los pagos provisionales mensuales efectuados en el año tributario respectivo (PPM_t); ii) el resultado (positivo o negativo) de la operación renta del año (OR_t) y; iii) los pagos del impuesto adicional que hacen las mineras de capitales extranjeros por las utilidades remesadas fuera del país (IA_t). Así, la recaudación tributaria anual proveniente de la minería privada es:

$$(1) \quad R_t = PPM_t + OR_t + IA_t$$

Los pagos provisionales mensuales en el año t (PPM_t) son un anticipo por el impuesto a la renta que les corresponderá pagar a las empresas en base a sus utilidades al momento de efectuar la declaración anual de impuesto en el año t+1, y son función de las ventas del año t y de la tasa que se les aplica a las mismas para definir el tamaño de estos anticipos.

$$(2) \quad PPM_t = P_t Q_t T_{ppm_t}$$

Donde P_t es el precio promedio del cobre en el período t, Q_t es la cantidad de cobre vendida por las empresas y T_{ppm_t} es la tasa a la que se pagan los PPM en el período t.

Esta tasa, a su vez, se ajusta en mayo de cada año para alcanzar el nivel que se hubiera requerido en el año anterior para igualar los PPM que pagaron las empresas con el resultado de la declaración anual. Esto es, se ajustan al nivel que hubiera permitido que las empresas adelantaran perfectamente en sus PPM el resultado de la declaración anual, resultando en que no hubieran tenido ni impuestos a pagar ni devoluciones que recibir en la Operación Renta. Esta tasa se aplica, entonces, a los PPM desde mayo hasta abril del año siguiente.

La tasa media a la que se pagan los PPM en el año t, por tanto, es un promedio ponderado de la tasa a la que se pagan los PPM entre enero y abril (una tercera parte del año) y que corresponde a T₍₋₁₎, definida en mayo del año anterior, y la tasa que resulta de este ajuste tras la Operación Renta (T₍₁₎), y que se aplica a las ventas de estas empresas desde mayo a diciembre (dos terceras partes del año). Así, los pagos provisionales mensuales del año t están representados por la ecuación:

$$(3) \quad PPM_t = P_t Q_t T_{ppm_t} = P_t Q_t \left[\frac{1}{3} T_{(-1)} + \frac{2}{3} T_{(1)} \right]$$

donde,

P_t es el precio efectivo del cobre en t;

Q_t es la cantidad de cobre vendida en t;

T₍₁₎ es la tasa que habría anticipado en los PPM pagados en t-1 la declaración anual de t

T₍₋₁₎ es la tasa que habría anticipado en los PPM pagados en t-2 la declaración anual de t-1

Por otra parte, OR_t es el saldo a pagar o recibir por las empresas en la Operación Renta del año t, y que resulta de la diferencia entre la recaudación del impuesto de primera categoría en el año t y los pagos provisionales mensuales del año anterior (PPM_{t-1}). Así,

$$(4) \quad OR_t = (P_{t-1} Q_{t-1} - C_{t-1}) 17\% - PPM_{t-1}$$

donde C_{t-1} son los costos unitarios en t-1 imputables tributariamente en la declaración anual en t

Reemplazando ambas expresiones en (1) se obtiene:

$$(5) \quad R_t = P_t Q_t \left[\frac{1}{3} T_{(-1)} + \frac{2}{3} T_{(1)} \right] + (P_{t-1} Q_{t-1} - C_{t-1}) 17\% - PPM_{t-1}$$

En forma análoga,

$$(6) \quad PPM_{t-1} = P_{t-1} Q_{t-1} \left[\frac{1}{3} T_{(-2)} + \frac{2}{3} T_{(-1)} \right]$$

donde $T_{(-2)}$ es la tasa que habría anticipado en los PPM pagados en t-3 los impuestos a pagar resultantes de la declaración anual de t-2

Lo anterior se puede volver a simplificar considerando que:

$$Tppm_t = \left[\frac{1}{3} T_{(-1)} + \frac{2}{3} T_{(1)} \right]$$

$$Tppm_{t-1} = \left[\frac{1}{3} T_{(-2)} + \frac{2}{3} T_{(-1)} \right]$$

Y reemplazando nuevamente en (1) se obtiene que la recaudación fiscal por la tributación minera privada en t se puede describir a partir de la siguiente ecuación:

$$(7) \quad R_t = Tppm_t P_t Q_t + (P_{t-1} Q_{t-1} - C_{t-1}) 17\% + IA_t - Tppm_{t-1} P_{t-1} Q_{t-1}$$

Derivando esta ecuación parcialmente por el precio del cobre (P_t), por tanto, obtenemos (8) ecuación que muestra el efecto sobre la recaudación de cambios en el precio del cobre, todo lo demás constante.

$$(8) \quad dR_t / dP_t = Tppm_t dP_t Q_t + 17\% dP_{t-1} Q_{t-1} - Tppm_{t-1} dP_{t-1} Q_{t-1}$$

Nótese que este resultado lleva implícito los supuestos de que ni los costos unitarios del período anterior (C_{t-1}) ni el nivel de remesas de utilidades de las empresas que definen su impuesto adicional son función directa del precio del cobre, de manera tal que $\partial C_{t-1} / \partial P_{t-1} = 0$ y $\partial IA_t / \partial P_t = 0$

Si definimos el efecto cíclico sobre tributación a la renta de la minería privada como el efecto que tiene en la misma la diferencia entre el precio del cobre de largo plazo respecto del precio del cobre efectivo de manera tal que $dP_t = P_t^{ef} - P_t^{lp}$, podemos estimar este efecto como:

$$(9) \quad Ef.cíclico = Tppm_t Q_t (P_t^{ef} - P_t^{lp}) + 17\% Q_{t-1} (P_{t-1}^{ef} - P_{t-1}^{lp}) - Tppm_{t-1} Q_{t-1} (P_{t-1}^{ef} - P_{t-1}^{lp})$$

(1) (2) (3)

En esta ecuación el efecto cíclico del precio del cobre sobre la tributación a la renta de las empresas mineras privadas en un año se compone, por tanto, de los tres efectos parciales ya descritos: el efecto (1), que refleja el impacto de la brecha de precio sobre las ventas de las empresas y, por tanto, sobre los PPM que les corresponde pagar en el año t; el efecto (2), que recoge el impacto de la brecha de precios del año anterior sobre las utilidades de ese año y que se reflejan en el resultado de la Operación Renta del año y; el efecto (3) que resulta del impacto de la brecha de precios del año anterior sobre las ventas y los PPM pagados durante ese año, y que opera con signo negativo en la Operación Renta del año.

- (1) = Efecto cíclico en t vía PPM_t
- (2) = Efecto cíclico en t vía OR_t
- (3) = Efecto cíclico en t vía PPM_{t-1}

Ajuste cíclico a la recaudación del nuevo impuesto específico a la minería

Para el año 2006, como decíamos, se requiere incorporar también al cálculo del balance estructural el efecto del ciclo del precio del cobre sobre la recaudación del impuesto específico a la minería recientemente legislado, la recaudación del cual se proyecta que llegue en 2006 a \$ 52.879 millones. Dado que este impuesto opera sobre la base de una tasa de 4% aplicada a los resultados operacionales, si suponemos que los costos operacionales no dependen del precio del cobre (supuesto equivalente al que se realizó para derivar el componente cíclico del precio del cobre en lo que se refiere a la tributación de impuesto a la renta), el componente cíclico del precio del cobre en su recaudación se puede calcular directamente a partir del efecto que tiene en las ventas de cobre la brecha de precios.

$$(10) \quad \underline{Ef. Cic. Imp. Esp.} = 4\%Q_t(P^{ef}_t - P^{lp}_t)$$

Sin embargo, dado que en el período de transición establecido para este impuesto durante sus dos primeros años de aplicación (2006 y 2007) un 50% de los pagos del mismo pueden ser imputados por las empresas como crédito contra el impuesto a la renta del año, tanto la recaudación como el efecto cíclico de este impuesto en los dos primeros años se reduce aproximadamente a un 50% de lo que ocurriría si este impuesto estuviera en régimen. Así, para 2006 el componente cíclico del impuesto específico a la minería se calcula como¹⁰

$$(11) \quad \underline{Ef. Cic. Imp. Esp. en transición} = \frac{4\%Q_t(P^{ef}_t - P^{lp}_t)}{2}$$

Resultados globales: ajuste cíclico a la recaudación tributaria

El cuadro I.A.3 resume el efecto sobre el componente cíclico de los ingresos tributarios totales que resulta de estimar separadamente, de acuerdo a las metodologías desarrolladas en este anexo, i) el ajuste cíclico a la recaudación del impuesto a la renta proveniente de las diez más grandes empresas mineras privadas, ii) el ajuste cíclico de la recaudación del impuesto específico a la minería de estas mismas diez empresas, y iii) el ajuste cíclico del resto de los ingresos tributarios en moneda nacional de acuerdo a la metodología clásica.

Como se aprecia en el cuadro I.A.1., el componente cíclico positivo del alto precio del cobre entre 2004 y 2005 sobre la tributación de las empresas mineras privadas más que compensa el ajuste cíclico negativo que aún persiste en el resto de los ingresos tributarios por efecto de la brecha de -1,41% entre el PIB efectivo y el PIB tendencial en 2005, y el efecto cíclico total sobre los ingresos tributarios alcanza a \$ 207.531 millones (moneda de 2006). En 2006 se suma al primer efecto el que proviene del efecto del alto precio del cobre proyectado en la recaudación del impuesto específico a la minería (\$ 22.025 millones) para determinar un ajuste cíclico total de los ingresos tributarios de \$ 294.593 millones. Así, los ingresos tributarios cíclicamente ajustados alcanzan a \$ 10.836.529 millones en 2005 (en moneda de 2006) y a \$ 11.541.387 millones en 2006, lo que representa un crecimiento real de 7,5% entre ambos años.

¹⁰ En este caso también existe un rezago entre el momento en que se paga el impuesto específico y el momento en que se imputan estos créditos. Sin embargo, dado el peso relativamente menor que tiene este impuesto dentro de los ingresos tributarios totales (0,4% en 2006) se ha optado por simplificar la estimación de su efecto cíclico, incorporando ambos efectos en el mismo año.

Cuadro I.A.1
Ingresos tributarios, efectos cíclicos e ingresos estructurales
2005-2006
(Millones de pesos de 2006)

	2005	2006
Ingresos totales	15.277.779	15.435.098
Ingresos tributarios totales cíclicos	207.531	294.593
Ingresos tributarios no cobre cíclicos (1)	-163.928	-110.586
Ingresos tributarios cobre cíclicos	371.459	405.179
Renta minería privada cíclica	371.459	383.153
Impuesto específico minería cíclica	0	22.025
Excedentes e impuestos CODELCO cíclicos	1.321.184	631.910
Ingresos cíclicos	1.157.256	926.503
Ingresos tributarios totales estructurales	10.836.529	11.541.387
Ingresos tributarios no cobre estructurales (1)	10.421.393	11.068.009
Ingresos tributarios cobre estructurales	415.136	473.378
Renta minería privada estructurales	415.136	442.525
Impuesto específico minería estructurales	0	30.854
Excedentes e impuestos CODELCO estructurales	939.140	934.522
Otros ingresos estructurales	1.974.079	2.032.686
Ingresos totales estructurales	13.749.748	14.508.595

(1) incluye imposiciones previsionales de salud.

Fuente: Dirección de Presupuestos.

II. PROYECCIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO 2007-2009

1. Marco general

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

Este ejercicio, que, de acuerdo a las normas de la Ley de Administración Financiera vigentes desde 1975, forma parte integral del sistema presupuestario¹¹, sólo comenzó a desarrollarse sistemáticamente desde fines de la década de los noventa, haciéndose público a partir de 2000¹². 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 Informe de Finanzas Públicas, estableció que éste debía incluir una síntesis del programa financiero de mediano plazo¹³.

En el cumplimiento de esta normativa en esta oportunidad se presentan los resultados de una proyección para el período 2007-2009, que toma como base las cifras del Proyecto de Ley de Presupuestos para 2006.

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

La política fiscal contra la cual se contrastan estas proyecciones es la de superávit estructural. Esto no significa suponer que el próximo gobierno necesariamente aplicará tal política. Las actuales autoridades han señalado en repetidas oportunidades su respeto por el derecho de quienes le sucedan a definir las orientaciones de la política fiscal, criterio que ha quedado plasmado en la justificación y propuestas del Proyecto de Ley sobre Responsabilidad Fiscal recientemente sometido a la consideración del Congreso Nacional.

Lo que este ejercicio persigue al tomar como referencia la actual regla de política es más bien permitir que se evalúe si el actual gobierno legará al que lo suceda un marco de compromisos fiscales consistente con la regla de política fiscal que él mismo ha aplicado y qué restricciones, holguras o desafíos le significaría a un nuevo gobierno así hacerlo.

¹¹ D.L. N° 1.263, artículos 5° y 10°.

¹² Dirección de Presupuestos (2000), *Aspectos Macroeconómicos del Proyecto de Ley de Presupuestos para 2001*.

¹³ Ley N° 19.896, Artículo 6°.

2. Metodología y aplicación al período 2007-2009

a. Principios metodológicos

No obstante que la PFGC motive la definición de medidas específicas en materia de gastos e ingresos, su lógica es fundamentalmente macroeconómica y no dice relación con la asignación de recursos a actividades específicas. El 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 que imponga la política fiscal macroeconómica.

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

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

Dado que a contar de 2004 comenzó a aplicarse el nuevo marco metodológico para las estadísticas de las finanzas públicas sobre base devengada, la proyección financiera 2007-2009 se presenta en el formato de las nuevas cuentas fiscales. Esto implica también efectuar la proyección al nivel del gobierno central consolidado, incorporando transacciones extrapresupuestarias.

b. Escenario macroeconómico

La proyección financiera del gobierno central que aquí se presenta considera un escenario base cuyo punto de partida lo constituye el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2006. A partir de allí se proyectan los ingresos del gobierno central sobre la base de los supuestos macroeconómicos que se incluyen en el cuadro II.2.1.

Dichos supuestos consideran un ritmo de crecimiento de 6,2% en 2005, 5,5% en 2006 y una gradual convergencia hacia la tasa de crecimiento del PIB tendencial entre 2007 y 2009. Del mismo modo, se supone que el precio del cobre se ajusta progresivamente hasta igualar el precio del cobre de largo plazo de US\$ 0,99/lb en 2009. De lo anterior se deduce que el escenario para 2007-2009 mantiene a lo largo del período los parámetros estructurales determinados para 2006 a partir de las consultas a los respectivos comités de expertos. La consistencia de este escenario requiere de una evolución de la demanda interna cuyo crecimiento converja rápidamente al del PIB y resulta consistente con una tasa anual de inflación de 3%, en el centro de la actual banda meta de la política monetaria. Esto implica suponer que se mantienen las actuales orientaciones de la política monetaria y que ésta es eficaz en alcanzar sus metas, completando la transición hacia una tasa de interés neutra desde el punto de vista macroeconómico.

En otras palabras, el escenario base supone, con una gradual estabilización de los mercados internacionales de productos primarios, 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.

Cuadro II.2.1
Supuestos Macroeconómicos

	2006	2007	2008	2009
PIB				
Tasa Variación Real	5,5%	5,5%	5,2%	5,1%
Crecimiento PIB Tendencial	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%
DEMANDA INTERNA				
Tasa Variación Real	6,1%	5,7%	5,2%	5,1%
TASA DE IVA	19,0%	18,0%	18,0%	18,0%
IMPORTACIONES CIF ADUANAS				
Tasa de Variación de Valor	9,5%	7,4%	9,1%	8,5%
IPC				
Variación Promedio a Promedio	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%
TIPO DE CAMBIO \$/US\$ (1)				
Valor Nominal	540,0	540,0	540,0	540,0
PRECIO COBRE US\$/lb				
BML	125	111	103	99
De Largo Plazo	99	99	99	99

(1) A contar de 2006, expresado en pesos de 2006.

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Cabe destacar que este escenario sin shocks externos ni internos no pretende ser una predicción sobre la trayectoria de la economía en los próximos años, sino sólo un test sobre las implicancias para las finanzas públicas de que la economía se sitúe sobre su senda de mediano plazo. No obstante, este escenario no puede ser tampoco indiferente respecto de la política fiscal. Para que la normalización del precio del cobre sea compatible con la trayectoria supuesta en precios relativos y en la demanda interna es necesario que la política fiscal continúe jugando un papel contracíclico. Por esta razón, el ejercicio también puede considerarse como uno de consistencia macroeconómica de la política fiscal.

c. Proyección de ingresos

El cuadro II.2.2 presenta la proyección de ingresos del Gobierno Central Consolidado para el período 2007-2009. 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, al igual que la de gastos, se efectúa en términos de la ejecución estimada para cada período. Esto significa que tanto para 2006 como para los años siguientes se ha supuesto la vigencia de los tratados de libre comercio actualmente en negociación con India, Singapur, Nueva Zelanda y China de acuerdo al calendario descrito en el capítulo anterior.

Como puede apreciarse, el escenario descrito involucra una caída de los ingresos del Gobierno Central de \$ 15.435.098 millones en 2006 a \$ 14.572.705 millones en 2007. Esta caída de -5,6% real, equivalente a casi 1.600 millones de dólares, se recupera gradualmente a partir de 2008 pero sin llegar a superar el nivel absoluto de 2006 aún en 2009.

La caída de los ingresos que se observa en 2007 es producto del efecto simultáneo de la plena aplicación del TLC con China, la reducción de la tasa del IVA de 19% a 18%, la caída en el precio del cobre de US\$ 1,25/lb a

US\$ 1,11/lb y el menor ritmo de crecimiento de la demanda interna y las importaciones. De estos efectos, los últimos son esencialmente cíclicos, pero los dos primeros son de carácter estructural, lo que explica una caída de 2,1% en los ingresos estructurales entre 2006 y 2007. Posteriormente, los ingresos estructurales recuperan su crecimiento, haciéndolo en 4,8% en 2008 y 2,9% en 2009.

Cuadro II.2.2
Ingresos Gobierno Central Consolidado
Moneda Nacional + Moneda Extranjera
(Millones de Pesos de 2006)

	2006 Proyección	2007 Proyección	2008 Proyección	2009 Proyección
TOTAL INGRESOS PRESUPUESTARIOS	15.148.952	14.315.017	14.760.288	15.076.169
Ingresos tributarios netos	11.835.980	11.705.989	12.184.387	12.787.641
<i>Ingresos tributarios cobre</i>	878.557	501.372	354.642	349.255
<i>Ingresos tributarios no cobre</i>	10.957.422	11.204.617	11.829.745	12.438.386
Cobre bruto	1.280.286	551.988	466.020	95.472
Imposiciones previsionales	989.366	1.030.388	1.073.101	1.116.143
Donaciones (Transferencias)	79.435	57.006	46.075	46.316
Rentas de la propiedad	259.651	255.983	266.154	276.053
Ingresos de operación	374.672	390.198	397.320	406.361
Otros ingresos	307.139	279.737	281.128	299.515
Venta de Activos Físicos	22.423	43.727	46.102	48.667
TOTAL INGRESOS EXTRAPRESUPUESTARIOS	286.146	257.688	281.826	253.044
TOTAL INGRESOS GOBIERNO CENTRAL	15.435.098	14.572.705	15.042.114	15.329.213
INGRESOS ESTRUCTURALES	14.508.595	14.201.695	14.887.864	15.317.755

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Dado que el principal determinante de la caída de ingresos en 2007 es la reducción de la tasa de IVA a 18%, esta proyección involucra una caída de la carga tributaria desde 17,5% del PIB en 2006 a 16,2% en 2009.

La gravedad del impacto de la caída de ingresos en 2007 y su lenta recuperación posterior depende, sin embargo, de su relación con los compromisos de gastos vigentes y las limitaciones que imponga a las decisiones del próximo gobierno en la materia, cuestiones que se analizan en las dos secciones siguientes.

d. Proyección de gastos

De acuerdo a las definiciones metodológicas de la PFGC, la proyección de gastos del Gobierno Central Consolidado para el período 2007-2009 corresponde a una estimación que combina el cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales vigentes, continuidad operacional en los organismos públicos y un escenario estático de políticas con efecto sobre el gasto.

La aplicación de tales criterios se expresa en las siguientes definiciones operacionales para la elaboración de las proyecciones de gastos:

- 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 del stock de deuda y de las tasas de interés, tomando en cuenta para este efecto las condiciones financieras de la deuda vigente. La evolución de la deuda pública es, a su vez, función del balance fiscal del período anterior.
- Los gastos operacionales del sector público no suponen medidas especiales de racionalización. No obstante, en la proyección de los gastos en personal se supone el reemplazo de sólo el 50% del personal que se retire en virtud de los incentivos establecidos en la Ley sobre Nuevo Trato Laboral en el sector público, aplicándose las normas propuestas en el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2006. Asimismo, la proyección de los gastos en personal supone la mantención del nivel real de remuneraciones alcanzado en 2006. En cuanto a los gastos en bienes y servicios de consumo, al igual que para la inversión y las transferencias de capital, se supone una evolución de costos similar a la del deflactor implícito del PIB.
- La aplicación de políticas vigentes se efectúa sobre la base de un criterio estático, es decir, sólo se considera avance en metas programáticas que estén respaldadas por la legislación o compromisos contractuales. Tal es el caso, por ejemplo, del Plan Auge, cuyos gastos se proyectan de acuerdo al Informe Financiero del proyecto que incrementó la tasa del IVA de 18% a 19%. 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, los arrastres de proyectos y un crecimiento anual de la inversión directa en obras públicas del 5% real, cifra necesaria para compensar la depreciación de la infraestructura existente. Por esta razón, la inversión en infraestructura 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 y las obligaciones legales actualmente vigentes. Esto implica mantener los gastos de las tres cuentas de las Fuerzas Armadas en el piso de gastos que establece la Ley y de desembolsar recursos de la cuarta cuenta para el financiamiento de proyectos interinstitucionales de acuerdo a disponibilidades determinadas en base al precio del cobre de largo plazo.
- Se supone que de 2007 en adelante se encuentran en vigencia los proyectos del ley con consecuencias financieras hasta ahora presentados por el Ejecutivo al Congreso Nacional y cuyo costo fiscal para 2006 está respaldado por la Provisión para Financiamientos Comprometidos del Tesoro Público. Entre las principales iniciativas contempladas a este respecto están el proyecto de responsabilidad penal juvenil, el que crea la subvención educacional preferencial, el que crea el escalafón de oficiales policiales profesionales, el que crea los tribunales tributarios, el proyecto sobre transparencia fiscal y el proyecto sobre condiciones de retiro de los funcionarios públicos.
- Se mantiene a lo largo de la proyección una reserva para contingencias que se incrementa gradualmente desde 1,3% del gasto total en 2007 a 1,7% en 2009. Esta trayectoria ascendente tiene como propósito reflejar el grado creciente de incertidumbre que rodea las implicancias financieras de

obligaciones legales y contractuales, así como el riesgo creciente de contingencias que demanden recursos públicos. Esta provisión puede considerarse como equivalente a un ítem de contingencias en un proyecto de inversión.

- En relación a la Provisión para Distribución Suplementaria (PDS) de \$ 125.000 millones contenida en el Proyecto de Ley de Presupuestos, se supone que ésta se gasta íntegramente en 2006, pero no se modela su impacto en los años siguientes. Esto plantea dos alternativas posibles, o bien la PDS se destina a gastos por una sola vez, o bien ésta genera obligaciones más permanentes que deben ser absorbidas dentro de los espacios que permita la política fiscal que se aplique en 2007-2009. Esto quiere decir que la aplicación de la PDS por parte del próximo gobierno en 2006 debe ir acompañada de una cierta definición sobre la política fiscal que éste seguirá en los años siguientes.

El cuadro II.2.3 muestra el resultado de la proyección de gastos efectuada sobre la base de los criterios anteriores.

Cuadro II.2.3
Nivel y Composición del Gasto del Gobierno Central Consolidado
Moneda Nacional + Moneda Extranjera
(Millones de pesos de 2006)

	2006 Presupuesto	2007 Proyección	2008 Proyección	2009 Proyección
TOTAL GASTOS PRESUPUESTARIOS	13.360.431	13.094.362	13.194.126	13.255.663
Personal	2.574.836	2.612.342	2.616.777	2.622.768
Bienes y servicios de consumo y producción	1.101.165	1.173.255	1.183.074	1.187.883
Intereses de la Deuda	234.145	241.250	227.717	200.481
Subsidios y donaciones (Transferencias)	3.959.659	3.652.045	3.730.608	3.769.067
Prestaciones previsionales (excluye Bono Reconocimiento)	3.212.897	3.248.220	3.281.410	3.321.149
Otros	362	527	527	527
Inversión	1.388.716	1.428.727	1.461.678	1.482.792
Transferencias de capital	888.651	737.996	692.335	670.997
TOTAL GASTOS EXTRAPRESUPUESTARIOS	506.539	431.410	397.177	384.542
TOTAL GASTOS GOBIERNO CENTRAL	13.866.971	13.525.772	13.591.303	13.640.205

Fuente: Dirección de Presupuestos

Este cuadro indica que los compromisos de gasto que se derivan de las actuales obligaciones, políticas y requerimientos de operación de los servicios públicos serán más bajas en 2007-2009 que en 2006. Esta trayectoria se expresa en una caída de 2,5% real en 2007 y de crecimientos anuales de apenas 0,5% y 0,4% real en 2008 y 2009, respectivamente.

Como puede apreciarse en el cuadro II.2.3 la caída en el nivel de compromisos de gastos en 2007 es esencialmente producto de menores transferencias de capital y gastos extrapresupuestarios, los que se pueden vincular al término de las transferencias requeridas por el Metro de Santiago para el financiamiento de sus nuevas líneas, la menor presión de las obligaciones del sistema de concesiones de infraestructura, la

disminución del stock de bonos de reconocimiento y sus intereses devengados, y la normalización de los flujos de gasto con cargo a la Ley Reservada del Cobre.

Entre los principales factores que explican la ausencia de presiones adicionales de gastos en 2008-2009 se cuentan la culminación de la extensión de la jornada escolar y la aplicación del Plan Auge, así como la tendencia decreciente del stock de bonos de reconocimiento que devenga intereses. Esta moderación de compromisos de gastos también refleja fenómenos demográficos, como la reducción de la población infantil y juvenil, que impacta sobre el gasto en subvenciones educacionales, en asignaciones familiares y SUF, y la reducción del número de pensionados del antiguo régimen previsional derivado de la maduración de la reforma de 1980.

3. Balance de resultados y escenarios alternativos

a. Balances fiscales 2006-2009 y análisis de consistencia

Para poder efectuar un balance de la proyección financiera 2007-2009, el cuadro II.3.1 presenta los resultados a nivel del balance del estado de operaciones de gobierno correspondientes al Gobierno Central Consolidado.

Las cifras del cuadro II.3.1 indican que la combinación de una baja significativa en los ingresos tributarios en 2007 no es suficiente para eliminar el balance positivo en las cuentas fiscales debido al descenso paralelo en las obligaciones de gastos causado por los factores analizados más arriba, produciéndose como resultado un superávit de 1,5% del PIB. En los años posteriores se combina una recuperación del crecimiento de los ingresos del gobierno central y un virtual estancamiento de los compromisos de gastos, generando superávits crecientes de 1,9% del PIB en 2008 y 2,1% del PIB en 2009.

Cuadro II.3.1
Balances Gobierno Central Total Consolidado Base Devengada
(Miles de millones de pesos de 2006)

	2006 Presupuesto	2007 Proyección	2008 Proyección	2009 Proyección
(1) Total Ingresos	15.435	14.573	15.042	15.329
(2) Total Gastos	13.867	13.526	13.591	13.640
(3) Superávit (Déficit)	1.568	1.047	1.451	1.689
(4) Gasto Compatible con Meta de Política Fiscal	13.867	13.525	14.176	14.569
(5) Diferencia Gasto Proyectado vs. Meta (6) - (2) + (4)	0	-1	584	929
(6) Balance Efectivo Compatible con Meta de Política Fiscal (1)-(4)	1.568	1.048	866	760
Balance Efectivo Compatible con Meta de Política Fiscal (% de PIB)	2,3	1,5	1,2	1,0

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Los resultados anteriores indican que el gobierno del Presidente Lagos ha actuado con suficiente responsabilidad en el manejo de las finanzas públicas y en la programación de sus iniciativas como para legar una situación fiscal sana, sin compromisos de gastos que sean incompatibles con los ingresos previsibles en base a la legislación vigente.

Resta, sin embargo, constatar si los compromisos que deja el gobierno actual son compatibles con la política fiscal que éste ha sostenido. Con este propósito en el cuadro II.3.1 se compara el total de gastos proyectados para 2007-2009 con el gasto compatible con la generación de un superávit estructural de 1% del PIB en cada

uno de esos años. Este último se estima aplicando dicha meta sobre los ingresos estructurales estimados a partir de la proyección de ingresos del cuadro II.2.2 y las proyecciones de PIB tendencial y precio del cobre de largo plazo para 2007-2009 contenidas en el cuadro II.2.1.

Al contrastar las proyecciones de gastos basadas en los compromisos y obligaciones existentes con los límites de gasto que impondría el cumplimiento de la actual regla de política fiscal puede constatar que estos resultan plenamente compatibles en 2007, aunque sin dejar holguras de recursos para financiar nuevas medidas e iniciativas. Tales holguras sólo comienzan a apreciarse en 2008 y 2009, con niveles superiores a los 1.000 millones de dólares. En particular, en 2008 la brecha entre el gasto compatible con el superávit de 1% del PIB y el gasto comprometido llega al equivalente a 0,8% del PIB en tanto que en 2009 ésta se eleva a 1,2% del PIB.

Como es previsible, al considerar los efectos de mantener el gasto dentro de los límites de la actual regla de política fiscal y observarse una convergencia del crecimiento del PIB y el precio del cobre hacia sus valores de largo plazo, el balance del gobierno central converge hacia un superávit efectivo de 1% del PIB.

La comparación de estos resultados con la proyección financiera contenida en el Informe de Finanzas Públicas de 2004, que abarcó el período 2006-2008, permite constatar un escenario similar, con una brecha entre el límite de gasto compatible con la actual regla de política muy pequeña en 2006 y 2007 y una holgura significativa en 2008¹⁴. Esto indica que en el año transcurrido desde entonces y en la formulación del Proyecto de Ley de Presupuestos para 2006 el gobierno del Presidente Lagos ha mantenido esencialmente sus metas y sólo ha asumido nuevos compromisos en función de las disponibilidades de ingresos estructurales que se han ido produciendo, considerando además la perdurabilidad de estas en el tiempo. La aplicación de mayores ingresos estructurales en 2005 preferentemente a gastos por una sola vez o cíclicos, comentada en la sección I.b. anterior es un buen ejemplo de esta orientación.

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

b. Escenario alternativo

El escenario base y las proyecciones de los cuadros anteriores, si bien constituye un escenario de continuidad macroeconómica, también responde a una hipótesis de pasividad extrema en las políticas públicas, situación difícil de imaginar en el contexto de cambio de gobierno. Particularmente difícil resulta concebir que un gobierno de cuatro años, que se iniciará en marzo 2006, postergue decisiones que comprometen gastos hasta el segundo año de su administración. La asignación de recursos de la Provisión para Distribución Suplementaria en 2006 proveerá una oportunidad para definir estas materias debido a los arrastres de gastos que dicha asignación pueda generar para los años siguientes.

En sesión de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos sostenida en agosto pasado los candidatos a la presidencia de la república efectuaron planteamientos sobre el presupuesto que se centraron precisamente en la forma de compatibilizar sus propuestas programáticas con la disponibilidad previsible de recursos fiscales. Dos elementos se repitieron en las presentaciones de al menos dos de los candidatos como fuentes de mayor espacio fiscal en los próximos años: la suspensión o compensación de la rebaja del IVA de 19% a 18% y una aceleración del ritmo de crecimiento del PIB tendencial. Sobre la base de estos antecedentes se ha elaborado un escenario alternativo para la proyección financiera 2007-2009, cuyos supuestos y resultados principales se encuentran contenidos en el cuadro II.3.2. Dicho escenario supone para el PIB tendencial una aceleración desde el actual ritmo de crecimiento de 5% en 2006 a 5,9% en 2009. Consistentemente con lo anterior y

¹⁴ Véase capítulo II, Páginas 28-35 del Informe de Finanzas Públicas del Proyecto de Ley de Presupuestos para el año 2005.

siempre en un escenario exento de shocks internos o externos, el PIB efectivo y la demanda interna aceleran su crecimiento sin afectar la brecha respecto del PIB tendencial y, por tanto, sin presionar a la inflación.

Cuadro II.3.2
Escenario Alternativo 2006-2009
(En porcentajes y millones de pesos 2006)

	2006 Presupuesto	2007 Proyección	2008 Proyección	2009 Proyección
Supuestos				
Var. PIB Efectivo	5,5%	5,7%	5,8%	5,9%
Var. PIB Tendencial	5,0%	5,3%	5,6%	5,8%
Var. Demanda Interna	6,1%	5,9%	5,7%	5,8%
Tasa de IVA	19,0%	19,0%	19,0%	19,0%
Total Ingresos Gobierno Central	15.435	14.924	15.498	15.904
Ingresos Estructurales	14.509	14.615	15.433	16.000
Total Gastos Gobierno Central	13.867	13.532	13.600	13.652
Superávit / Déficit	1.568	1.393	1.898	2.251
Gasto Compatible con Balance Estructural = 1% PIB	13.867	13.937	14.715	15.240
Diferencia Gasto Proyectado vs. Meta	0	405	1.115	1.588

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Como puede apreciarse, al eliminar la rebaja del IVA en 2007 o reemplazarla por medidas fiscales compensatorias, este escenario alternativo cambia significativamente el panorama fiscal para 2007. Es así como el saldo positivo que resulta de comparar los ingresos proyectados del gobierno central con los compromisos vigentes se eleva a \$1.393 miles de millones y aparece una significativa holgura, equivalente a 750 millones de dólares en relación al gasto que sería compatible con la actual política fiscal. Esta holgura equivale a 1,5 veces el espacio de flexibilidad propuesta para 2006, lo que permitiría no sólo absorber eventuales arrastres de las iniciativas financiadas con provisión para distribución suplementaria, sino incluso financiar eventuales aumentos que pudiera generar su aplicación en un año completo, cosa que no alcanzará a ocurrir en 2006.

El saldo positivo respecto de los gastos comprometidos y la holgura respecto del gasto compatible con la actual regla de política que el escenario alternativo genera para 2007 sigue incrementándose en 2008 y 2009 como producto de una mejor base de ingresos y el crecimiento más rápido del PIB tendencial. Es así como en 2008 se observa una holgura de 2.064 millones de dólares en 2008 y en 2009 de 2.941 millones de dólares.

Lo anterior indica que los dos elementos mencionados por los candidatos presidenciales en sus planteamientos a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos serían capaces de generar significativas holguras financieras a partir de 2007 para financiar nuevas iniciativas públicas. No obstante, los dos elementos mencionados son de naturaleza bastante diferente, pues mientras la suspensión o compensación de la rebaja de IVA dependería de una reforma legal, la aceleración en el ritmo de crecimiento del PIB tendencial requiere de una batería de políticas, aplicadas sistemática y consistentemente a elevar la inversión, la disponibilidad de fuerza de trabajo más calificada y/o el aumento de la productividad.

Aún así, no es evidente que las disponibilidades de recursos que surgen de este escenario alternativo sean suficientes para financiar los planes de un futuro gobierno. Por ello cada candidato presidencial mencionó algunas medidas complementarias respecto de las cuales se registraron menos coincidencias. Entre ellas se cuenta introducir otras modificaciones tributarias, modificar la meta de política fiscal, efectuar reasignaciones de recursos públicos y racionalizar franquicias tributarias.

En estas circunstancias, puede afirmarse que sin perjuicio de la solvencia que mantengan las cuentas fiscales y la posibilidad de generar algunas holguras adicionales, seguirá teniendo relevancia la búsqueda de nuevos espacios para incrementar la eficiencia en el uso de los recursos públicos y para generar ingresos fiscales que sean compatibles con un escenario de crecimiento sostenido como el considerado en este ejercicio. No obstante, como enfatizara en el Informe de Finanzas Públicas de 2004, estos esfuerzos requieren cada vez más de reformas legales para las cuales resulta fundamental el apoyo del Congreso Nacional. Actuar oportunamente en este ámbito no sólo generaría nuevos espacios para decisiones de política pública con incidencia fiscal en los próximos años, sino que representarían un importante seguro contra contingencias que alteren el escenario en base al cual se elaboraron estas proyecciones.

Anexo : Compromiso 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 agosto de 2005. 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 (31,25 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 48 obras o contratos que suman una inversión superior a los 7.000 millones de dólares. Actualmente se encuentran en proceso de licitación: Ruta 5 Tramo La Serena – Caldera (111 millones de dólares), Estaciones de Transbordo para Transantiago (34 millones de dólares) y el Corredor para Transporte Público Santa Rosa sector Alameda – Américo Vespucio (71 millones de dólares).

Cuadro II.A.1
Programa de Concesiones 1993 - 2005
Estado del Sistema a agosto - 2005

Concesión	Tipo	Dimensión	Inv. Mill. US\$	Dur. Años	Controlador	Fecha Adjudic.	Estado Actual	Inicio Op. (Est.)
A. RUTA 5								
Tramo: Talca-Chillán	Ampl. Carretera	192 km	172	19	ECOVÍAS	Jan-96	Operación	1999
Tramo: Santiago-Los Vilos	Ampl. Carretera	218 km	252	23	BANCOMEX	Oct-96	Operación	Jun-01
Tramo: La Serena-Los Vilos	Ampl. Carretera	229 km	246	25	SACYR	Feb-97	Operación	Dec-00
Tramo: Chillán-Colipulli	Ampl. Carretera	160 km	232	23	VINCI	Jun-97	Operación	Aug-01
Tramo: Temuco-Río Bueno	Ampl. Carretera	172 km	212	25	ECOVÍAS (1)	Aug-97	Operación	Oct-01
Tramo: Río Bueno-Puerto Montt	Ampl. Carretera	130 km	237	25	SACYR	Nov-97	Operación	Jan-02
Tramo: Colipulli-Temuco	Ampl. Carretera	144 km	257	25	FAVIAS (2)	Jun-98	Operación	Feb-02
Tramo: Santiago-Talca	Ampl. Carretera	275 km	702	25	CINTRA & otros (3)	Aug-98	Operación	2002
SUBTOTAL			2.310					
B. OTROS PROYECTOS INTERURBANOS								
Tuñel El Melón	Nuevo Túnel	2.5km & 4km	31	23	INFRAEST. 2000	Apr-93	Operación	Sep-95
Camino de La Madera	Ampl. Carretera	108 km	29	25	FIDE's	Apr-94	Operación	Nov-96
Acceso Norte a Concepción	Nueva Carretera	103 km	215	28	BANCOMEX	Jan-95	Operación	Mar-98
Ruta 78: Santiago - San Antonio	Ampl. Carretera	103 km	183	23	INFRAEST. 2000	Jun-95	Operación	Jan-98
Camino Nogales - Puchuncavi	Ampl. Carretera	27 km	12	23	CONST. DELTA	Jul-95	Operación	Mar-97
Ruta 57: Santiago - Colina - Los Andes	Ampl. Carretera	90 km	137	28	INFRAEST. 2000	Dec-96	Operación	Jun-00
Ruta 68 - Troncal Sur	Carretera (N & A)	230 km	385	16(5)	SACYR & otros	Aug-98	Operación	Apr-02
Red Vial del Litoral Central	Carretera (N & A)	70 km	116	30	SACYR & otros	Oct-00	Operación	2003
Variante Melipilla	Nueva Carretera	8 km	28	30	BESALCO	Aug-01	Operación	2003
Ruta Interportuaria: Talcahuano - Penco	Nueva Carretera	11 km	21	30	BESALCO & otros	Jan-02	Operación	2005
Ruta 60 CH	Ampl. Carretera	110 km	310	32	OHL	Oct-02	Construcción	2006
Puente Bicentenario Chiloé	Nuevo Puente	2,6 km & 14 km	442	37	HOCHTIEF & otros	Mar-05	Ingeniería	2013
SUBTOTAL			1.909					
C. AEROPUERTOS								
Puerto Montt	Expansión	5.000 & 24.500 m2	5	12	IDC & Const.	Jun-95	Operación	Nov-97
Iquique	Expansión	3.750 & 5.000 m2	5	12	FIDE's & LAN	Aug-95	Operación	Apr-97
La Serena	Expansión	3.000 m2	4	10	IDC & Const.	Aug-97	Operación	Jul-98
Calama	Expansión	2.100 m2	4	10	IDC & Const.	Oct-97	Operación	May-99
AMB Pasajeros y Carga	Expansión	65.000 m2	171	15	S.C.L. (4)	Dec-97	Operación	Sep-01
Concepción	Expansión	7.000 m2	25	17	INGECOL-MJ-SIC	Mar-99	Operación	2000
Cerro Moreno Antofagasta	Expansión	2.350 m2	11	10	CINTRA	Dec-99	Operación	2001
Punta Arenas	Expansión	6.000 m2	10	9	BELFI-LAN	Apr-00	Operación	2001
Copiapó	Nuevo	3000m2 & 2200m	27	20	BELFI	Jul-02	Operación	2005
Arica	Expansión	4.000 m2	11	15	AZVI Chile	Apr-04	Ingeniería	2006
SUBTOTAL			273					
D. AUTOPISTAS URBANAS								
Acceso Vial AMB	Autopista Urbana	2 km	10	12	INGECOL-SICAL	Jan-96	Operación	Dec-97
Sistema Oriente Poniente (Cost. Norte)	Autopista Urbana	38 km	407	30	IMPREGILIO y O.	Apr-00	Operación	Jun-05
Sistema Norte Sur (Autopista Central)	Autopista Urbana	61 km	519	30	DRAGADOS SKANSKA	Jan-01	Operación	Dec-04
Sistema Americo Vespucio Sur	Autopista Urbana	24 km	358	30	SACYR & otros	Aug-01	Construcción	Dec-05
Sistema Americo Vesp. Nor Poniente	Autopista Urbana	29 km	527	30	DRAGADOS & otros	Mar-02	Construcción	Dec-05
Acceso Nor Oriente a Santiago	Autopista Urbana	22 km	172	40	SACYR	Oct-03	Ingeniería	2008
Variante Av. El Salto - Av. Kennedy	Túnel Urbano	4,1 km	78	32	HOCHTIEF	Oct-04	Ingeniería	2007
SUBTOTAL			2.072					
TOTAL CARRETERAS Y AEROPUERTOS			6.565					
E. OTROS								
Embalse Convento Viejo	Embalse Riego	237 Mm3	131	25	BELFI & Otros	Mar-05	Ingeniería	2008
Cárceles Grupo I (Iquique, La Serena, Ranc.)	Cárcel	112 Mm2	75	22	BAS	Mar-02	Construcción	2005
Cárceles Grupo II (Concep., Antof.)	Cárcel	56 Mm2	50	22	BAS	Nov-02	Construcción	2005
Cárceles Grupo III (Vald., Stgo., P.Montt)	Cárcel	65 Mm2	70	22	VINCI	Feb-04	Construcción	2005
Centro Justicia Santiago	Edificio Público	115 Mm2	60	20	OHL	Mar-04	Construcción	2005
Coliseo Parque O'Higgins	Estadio	12 Mpers	8	20	ARENA	Jul-04	Ingeniería	2006
Plaza de la Ciudadanía	Edificio Publico	18 Mm2	16	30	BROTEC & otros	Apr-04	Construcción	2005
Estación Intermodal Quinta Normal	Transantiago	15 Mm2	27	20	ACSA-ALSA	Mar-04	Ingeniería	2006
Estación Intermodal La Cisterna	Transantiago	12 Mm2	27	22	ACSA-ALSA	Mar-04	Ingeniería	2006
Puerto Terrestre de Los Andes	Edificio Aduanas	240 Mm2	12	20	AZVI Chile	Nov-04	Ingeniería	2006
Conexión Vial Av. Suiza - Las Rejas	Transantiago	3,2 km	24	15	BELFI	Mar-05	Ingeniería	2006
SUBTOTAL			500					
TOTAL GENERAL			7.065					

(1) Ferrovial, Delta, Cruz Blanca.

(2) Ferrovial, Agroman.

(3) Ferrovial (Cintra), Santander Inv.

(4) Agunsa yVR, Dragados, Sabco AFI.

Fuente: Ministerio de Hacienda.

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

Cuadro II.A.2
Compromisos del Sistema de Concesiones a agosto 2005
2006 - 2030
Valores Presente en Millones de Dólares, Tasa de Descuento (r=4%).

	Inversión ⁽¹⁾	Subsidios	Convenios Complementarios	Ingresos Mínimos	
				Máximo	Estimado ⁽²⁾
Ruta 5	2.310,4	642,8	46,8	3.014,8	166,0
Otros Proyectos Viales ⁽³⁾	1.909,3	222,8	77,8	1.771,4	-6,3
Autopistas Urbanas	2.072,4	101,9	448,3	804,2	6,9
Embalses ⁽⁴⁾	131,3	172,8	-	-	n.d.
Subtotal MOP	6.423,4	1.140,4	572,9	5.590,5	166,6
Aeropuertos	272,7	43,8	-	107,4	8,6
Cárceles y CJS	255,0	1.050,7	-	-	-
Otros ⁽⁵⁾	114,0	22,2	-	134,5	s/i
Total Sistema de Concesiones	7.065,2	2.257,1	572,9	5.832,4	175,2
Proyectos en Licitación ⁽⁶⁾	215,8	47,5	-	159,5	1,3

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

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

⁽³⁾ Incluye Puente Bicentenario Chiloé.

⁽⁴⁾ Embalse Convento Viejo.

⁽⁵⁾ Coliseo Parque O'Higgins, Plaza Ciudadanía, EIM La Cisterna, EIM Quinta Normal, Puerto Terrestre Los Andes y Conexión Vial Suiza-Las Rejas.

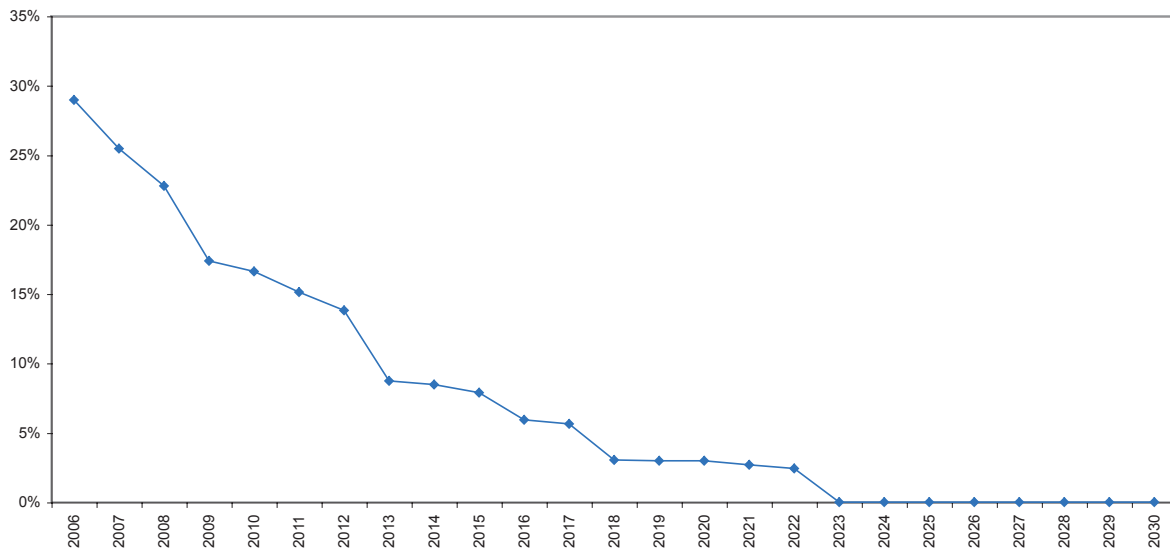
⁽⁶⁾ Ruta 5 Tramo: La Serena Caldera, Estaciones de Transbordo Transantiago y Corredor Santa Rosa.

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 materia de ingresos mínimos garantizados. En primer lugar se muestra el valor total del compromiso, que correspondería al evento improbable en que los ingresos tarifarios de la concesión fueran nulos y, en segundo lugar, el valor estimado de la contingencia para el período considerado, calculado según se describe en el capítulo VIII, sección 3.b, de este informe. A modo de referencia se muestran estos mismos indicadores para el caso de proyectos que a la fecha de este informe se encuentran en proceso de licitación, evaluación o adjudicación. Las cifras se presentan en millones de dólares y están actualizada al año 2005 utilizando una tasa de descuento del 4% anual.

El gráfico II.A.1 muestra la importancia relativa de los compromisos ciertos del sistema de concesiones (subsidios y pagos por convenios complementarios) medida en términos del porcentaje que representan en el presupuesto total de inversión del MOP para el período 2006-2030. Para estos efectos, se asumió que el presupuesto de inversión del MOP propuesto para el año presupuestario 2006 se incrementaba en un 5% anual durante el horizonte considerado. Vemos que los compromisos del sistema de concesiones presentan su mayor relevancia durante los años 2006 y 2007 (del orden del 28% del presupuesto de inversión del MOP) para luego caer de manera acelerada hasta niveles inferiores al 10% a partir del año 2015 y desaparecer en el año 2023. Esta forma de la curva se debe a que los compromisos de pago, particularmente en el caso de los convenios complementarios, se han estructurado a plazos inferiores a los de duración de los respectivos contratos a objeto de reducir los costos financieros de diferimientos mayores y evitar generar pasivos significativos a futuras administraciones.

Gráfico II.A.1
Programa de Concesiones 1993-2005
Compromisos Sistema de Concesiones como porcentaje de la inversión del Ministerio de Obras Públicas(1)
Flujos 2006-2030



(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. MIGRACIÓN DE LAS CUENTAS FISCALES HACIA EL MANUAL DE ESTADÍSTICAS DE FINANZAS PÚBLICAS FMI 2001

1. Antecedentes

La medición de balance fiscal es un tema que siempre ha estado sujeto a convenciones que determinan la cobertura de lo que se mide (tanto en términos institucionales como conceptuales), el momento de registro de los eventos considerados y la forma en que se presenta la información una vez procesada.

Para dar un marco conceptual a esta tarea, los enfoques aplicables a la elaboración de las estadísticas fiscales son básicamente dos: el de necesidades de endeudamiento del sector público (NESP) y el de variación patrimonial neta (VPN). Mientras NESP se preocupa de los efectos que las actividades de gobierno tienen sobre la disponibilidad de recursos monetarios y, por ende, de la posibilidad de financiar dichas actividades en el corto plazo, VPN se orienta a evaluar el impacto de las operaciones gubernamentales sobre el patrimonio fiscal y, en consecuencia, en la posibilidad de sostener una determinada política fiscal (o un patrón de gasto público) en el mediano y largo plazo.

Hasta 2003, en Chile se aplicaba una metodología derivada del enfoque NESP, aunque ya se había avanzado en la determinación de las carencias que presentaba el sistema de cuentas fiscales para realizar una evaluación patrimonial, así como también en la definición de ajustes metodológicos que permitieran aproximarse a una medición basada en VPN.

La publicación del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001 (MEFP 2001) del Fondo Monetario Internacional (FMI) permitió a la Dirección de Presupuestos abordar esta tarea dentro de un contexto de mejoramiento de las estadísticas fiscales a nivel mundial y a orientar los esfuerzos que se desarrollaban en distintas áreas usando el marco metodológico proporcionado por el manual.

Obviamente, una empresa de esta magnitud ha requerido los aportes de otras instituciones, entre los que destacan la Contraloría General de la República en el análisis, definición y aplicación de los criterios en que se sustenta la nueva forma de elaboración de las estadísticas fiscales.

2. Aplicación del MEFP 2001

a. Cobertura institucional

Con el MEFP 2001 la cobertura de los servicios, instituciones y organismos que deben considerarse como parte del gobierno general pasó de estar definida sobre una base funcional a una en que el elemento distintivo es la adscripción institucional. En el caso de las cuentas fiscales chilenas, esta diferenciación metodológica no tuvo efecto práctico para el gobierno central debido a que la cobertura de este nivel de gobierno estuvo y está determinada por la Ley de Presupuestos. Si la institución está incluida en la ley, entonces los datos de su ejecución son parte de los antecedentes que se consolidan para entregar la información relativa al gobierno central. En el caso de los gobiernos locales ocurre algo similar, toda vez que el criterio de inclusión está definido por la existencia de la respectiva municipalidad.

Los problemas de cobertura que se debieron enfrentar estuvieron más bien relacionados con elementos que,

por no estar considerados en la Ley de Presupuestos, quedaban fuera de la cobertura predefinida. En tal sentido, la información incorporada más relevante corresponde a aquella derivada de la aplicación de la Ley N°13.196 (Ley Reservada del Cobre), ya que pudieron incorporarse como información extrapresupuestaria, antecedentes sobre los ingresos obtenidos por las Fuerzas Armadas, del gasto realizado por ellas con cargo a esta ley y de las operaciones de financiamiento asociadas.

En el caso de las municipalidades, a su vez, se procedió a consolidar todas las áreas consideradas en los informes disponibles en Contraloría General de la República, lo que implicó agregar a la información antes disponible sobre Gestión Municipal, aquella sobre las áreas de Salud, Educación y Cementerios, aunque aquella relativa a las corporaciones municipales continúa sin ser incorporada a las cuentas de los gobiernos locales.

b. Elaboración del estado de operaciones

En el Informe de Finanzas Públicas correspondiente a la Ley de Presupuestos de 2004 ya se realizó una primera presentación de un cuadro de flujos (el Estado de Operaciones), basado en la metodología del MEFP 2001. A partir de 2004 la información de ejecución presupuestaria mensual, trimestral y anual se ha ajustado a este formato, incorporando en los informes trimestrales y anuales información de las partidas extrapresupuestarias, lo que ha permitido disponer de información para el Gobierno Central Consolidado.

También en 2004, se realizó la presentación de la serie completa 1987-2003 de los Estados de Operaciones del Gobierno Central (presupuestario, extrapresupuestario y total) y, con la colaboración de la Contraloría, de las municipalidades y al gobierno general, ajustando dicha presentación a los requerimientos del MEFP 2001.

El nuevo formato de presentación de la información de flujos no se adaptó completamente al MEFP 2001, exhibiendo algunos ítemes que no figuran en la recomendación del manual, pero que son relevantes para el análisis de la realidad de las cuentas fiscales chilenas. El más distintivo de estos ítemes es el que figura en los ingresos identificado como Cobre Bruto, en el que se recoge la información correspondiente a los trasposos de CODELCO al fisco por concepto de impuestos, excedentes, repartición de utilidades y otros, aunque ahora, debido al uso del enfoque de VPN, no se descuentan los depósitos al FCC y, simétricamente, tampoco se suman los giros realizados desde éste.

c. Ajustes contables para el estado de operaciones

La elaboración del estado de operaciones del gobierno para el gobierno central constituyó el primer paso dentro del proceso de migración al nuevo manual. La construcción de dicho estado requirió la realización de tres actividades principales: (i) reclasificar registros de flujo entre los determinantes del superávit/déficit en el estado de operaciones de gobierno, transacciones de activos y pasivos financieros y el estado de otros flujos económicos; (ii) integrar a las estadísticas del gobierno central transacciones extrapresupuestarias que corresponden a instituciones de dicho nivel de gobierno y; (iii) red denominar los subtítulos presupuestarios de acuerdo a la nomenclatura del MEFP 2001 y adecuar consecuentemente el clasificador presupuestario.

Los ajustes correspondientes a los primeros dos puntos han sido detalladamente explicados en anteriores publicaciones de la Dirección de Presupuestos¹⁵, cumpliendo su objetivo de ordenar el registro de las operaciones de acuerdo a sus características económicas y de incorporar aquellas operaciones que no figuran en el presupuesto.

¹⁵ Ver la sección II.4 del Informe de Finanzas Públicas del proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público del año 2004, o la sección 4 del capítulo Aspectos Metodológicos de las Estadísticas de las Finanzas Públicas 1995-2004.

d. Aplicación de la clasificación funcional CFG

La implementación del MEFP 2001 ha significado también la adopción de una nueva metodología para la clasificación funcional del gasto del gobierno. Esta nueva metodología forma parte de una familia de clasificaciones conocidas como clasificaciones del gasto por finalidades¹⁶.

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

- Se clasifican funcionalmente las erogaciones y no el gasto: a efectos de incluir la adquisición bruta de activos no financieros (Inversión Real y Transferencias de Capital), elemento de importancia al definir la política del gobierno respecto a la distribución de los recursos fiscales, se utiliza el concepto de erogaciones. Esto no implica un cambio sustantivo respecto a la metodología antigua, ya que, salvo excepciones que se detallan más adelante, el concepto erogaciones es coincidente con la suma de los gastos corrientes y gastos de capital de la antigua clasificación económica.
- Incorpora los gastos extrapresupuestarios: un requisito de consistencia lógica es que la clasificación funcional considere los mismos gastos que la clasificación económica. Es así como se deben considerar los subsidios entregados por el Fondo de Estabilización de Precios del Petróleo (FEPP), los gastos en intereses y bienes y servicios de consumo generados con los recursos de la Ley N°13.196 (Ley Reservada del Cobre), y los intereses devengados por los Bonos de Reconocimiento emitidos y aún no liquidados. El alcance de la antigua metodología se limitaba sólo a los gastos considerados dentro de la Ley de Presupuestos.
- Se excluye totalmente la adquisición de activos financieros: con la aplicación de la nueva metodología de clasificación económica, todas las operaciones de adquisición de activos financieros, sean con fines de política o no, se deben registrar como operaciones de financiamiento que no afectan el patrimonio neto, quedando excluidas del gasto y, por ende, de las erogaciones.
- Se deduce el pago de los Bonos de Reconocimiento: los pagos por concepto de Bonos de Reconocimiento liquidados en cada período, de acuerdo a la nueva clasificación económica, se consideran una disminución del pasivo del gobierno central, quedando excluidos de los gastos e incorporados bajo la línea en la determinación de los Pasivos Netos Incurridos.
- Se ajustan los prepagos de intereses: como la nueva clasificación económica opera sobre la aplicación de la base devengada, los prepagos de intereses fueron asignados al período en que efectivamente debieron devengarse y no al período en que se pagaron. Este ajuste en las cuentas económicas también se refleja en las cuentas funcionales.

¹⁶ Naciones Unidas (2000), "Clasificaciones de Gastos por Finalidades", Nueva York.

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

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

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

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

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

Como es obvio, el cambio metodológico introducido en la clasificación funcional ha implicado modificaciones en la forma en que se distribuye el gasto entre las distintas funciones del gobierno.

El principal cambio atribuible a la nueva serie de distribución funcional es el crecimiento de la importancia de la división Servicios Públicos Generales, asimilable a la Función General Gobierno de la antigua metodología, debido a que ahora se incorporan dentro de ellos el grupos Transacciones de la Deuda Pública. Esto también impacta en disminuir la proporción del gasto asignada a todas las otras divisiones, incluyendo, por cierto, una leve disminución de la participación del Gasto Social, aunque la evolución de este indicador se mantiene con la CFG.

En la división Defensa sucede lo mismo en el Gasto Social: se ha realizado una reclasificación de algunas instituciones, presupuestariamente incluidas en Defensa, y que ahora, debido a la naturaleza de las labores que desempeñan, se han incorporado en Asuntos Económicos, a pesar de que con la implementación de la CFG se incorporan los gastos de la Ley Reservada, lo que inicialmente ha debido traducirse en un incremento del gasto en esta función respecto de la antigua metodología. Las instituciones reclasificadas son: el Instituto Geográfico Militar, la Dirección General del Territorio Marítimo, el Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada y el Servicio Aerofotogramétrico de la FACH.

e. Elaboración e implementación de nuevo clasificador presupuestario

La plena implementación del MEFP 2001 requiere disponer de un catálogo de cuentas que permita construir los conceptos económicos incluidos en el Estado de Operaciones. Con el propósito de satisfacer esta necesidad, se procedió a reestructurar el clasificador presupuestario, lo cual implicó realizar una revisión de los procedimientos y clasificaciones, para posteriormente elaborar las cuentas que fueran necesarias para establecer una correspondencia entre los catálogos de cuentas del clasificador y el del MEFP 2001.

Dentro de las nuevas necesidades que debían ser satisfechas se encontraba la consistencia con el uso de la base devengada, lo que se debía reflejar en la disponibilidad de cuentas que permitieran registrar los eventos que, habiéndose devengado, aún no habían generado una transferencia de efectivo dentro del período de referencia. Para este efecto, se incorporaron los conceptos de “Ingresos por percibir” y “Deuda Flotante”.

Asimismo, se procedió a la racionalización del tratamiento de operaciones específicas como las de leasing, venta a plazo de activos no financieros, expropiaciones realizadas por el MOP y fondos de terceros.

En el caso del leasing, se procedió a otorgar el tratamiento de arriendo a aquellos que tuvieran un carácter operativo; en cambio, el leasing financiero se consideró como una forma alternativa de financiar la adquisición de bienes, tratándose como una compra financiada con crédito del proveedor, lo que implica reconocer el gasto en el período en que el bien pasa al control del gobierno, y el servicio de la deuda (amortización e intereses) en los períodos siguientes. La venta a plazo de activos no financieros tiene un tratamiento similar aunque en este caso el acreedor es el gobierno.

El efecto de las expropiaciones realizadas por el MOP se presentaba en forma neta, dándole un tratamiento como inversión financiera en que los pagos eran registrados con signo positivo y los aportes de los concesionarios con signo negativo; con el nuevo clasificador estas operaciones se registran como transferencias de capital (los aportes de los concesionarios) y como adquisición de activos no financieros (la expropiación propiamente tal).

En cuanto a los fondos de terceros, éstos fueron eliminados del registro presupuestario, trasladando su contabilización a las cuentas extrapresupuestarias.

Respecto a los catálogos, para efectos de uniformar los criterios de clasificación institucional y mejorar el control de las actividades de gasto, se procedió a reclasificar ciertos programas presupuestarios como capítulos y se reconocieron como programas presupuestarios a ciertas actividades de gasto que, por su naturaleza y amplitud, eran necesarias identificar.

Dentro de estas modificaciones destaca la apertura en dos subtítulos de la antigua Inversión Real. En efecto, se crearon los subtítulos Adquisición de Activos no Financieros e iniciativas de inversión. Ambos, permiten registrar la incorporación de activos no financieros al acervo de capital del gobierno, diferenciándose en que el primero está destinado a aquellos activos disponibles en el mercado y que, por lo tanto, son incorporados inmediatamente, y el segundo se destina a aquellos activos cuya incorporación se realiza por etapas en la medida que se vaya construyendo o elaborando. Asimismo, se eliminó toda dimensión territorial de la Adquisición de Activos no Financieros, aunque las Iniciativas de Inversión continúan recogiendo antecedentes sobre esta dimensión.

La racionalización del clasificador presupuestario también implicó un proceso de depuración de las cuentas de inversión y transferencias, para efectos de que las instituciones no incluyeran dentro de éstas algunos gastos de operación. La depuración, sin embargo, excedió a los ajustes realizados en el clasificador, abarcando también una redacción más precisa de las glosas presupuestarias y la inclusión de artículos en la Ley de Presupuestos que fijan límites y restricciones a las reasignaciones que las instituciones pueden realizar entre subtítulos.

Las bases del nuevo clasificador presupuestario, luego de todas estas modificaciones, se pueden resumir en el siguiente cuadro.

Cuadro III.2.1
Bases del Nuevo Clasificador Presupuestario

Concepto Nuevo Clasificador	Definición	Comparación con Clasificador Antigo
Impuestos y Tributos sobre el uso de Bienes y la Realización de Actividades	Comprende los ingresos recaudados exclusivamente por el Estado (Impuestos) y los asociados a la propiedad que ejerce el Estado sobre determinados bienes y a las autorizaciones que otorga para la realización de ciertas actividades (Tributos sobre el uso de Bienes y la Realización de Actividades).	Mismo concepto
Imposiciones Previsionales	Comprende los ingresos constituidos por los aportes establecidos en la legislación previsional vigente, que perciben los organismos públicos del sistema previsional y los fondos de seguridad social.	Mismo concepto
Transferencias Corrientes y Transferencias para Gastos de Capital	Comprende los ingresos que se perciben del sector privado, público y externo, sin efectuar contraprestación de bienes y servicios por parte de las entidades receptoras y sin cargo de devolución. Se destinan a financiar gastos corrientes (Transferencias Corrientes) o de capital (Transferencias para Gastos de Capital).	En el actual clasificador existe sólo un subtítulo para ambas situaciones, denominado Transferencias.
Rentas de la Propiedad	Comprende intereses, dividendos y participación de utilidades, por capitales invertidos, así como arriendos de activos no financieros.	Se crea el correspondiente subtítulo, ya que antes era un ítem de Ingresos de Operación. La clasificación, a nivel de ítem, en general se ajusta al manual del FMI.
Ingresos de Operación	Comprende los ingresos provenientes de la venta de bienes y servicios que son consecuencia de la actividad propia de cada organismo del sector público.	Se dejó en este subtítulo solamente las ventas de bienes y servicios. Las rentas de la propiedad se separan en un nuevo subtítulo.
Otros Ingresos Corrientes	Comprende todos los otros ingresos corrientes que se perciban y que no puedan clasificarse en los ítem anteriores, tales como Recuperaciones y Reembolsos por Licencias Médicas y Multas y Sanciones Pecuniarias.	Se eliminaron de este subtítulo las donaciones y las operaciones de cambio. Se restringió el uso de los Fondos de Terceros.
Venta de Activos no Financieros	Comprende los ingresos provenientes de la venta de activos físicos y de la venta de activos intangibles.	Se creó el subtítulo "Venta de Activos no Financieros", que antes era un ítem de Venta de Activos.

Cuadro III.2.1
Bases del Nuevo Clasificador Presupuestario
(Continuación)

Concepto Nuevo Clasificador	Definición	Comparación con Clasificador Antigo
Venta de Activos Financieros	Comprende la estimación referencial por la venta de acciones, bonos y otros valores.	Anteriormente ítem del subtítulo de inversión financiera, que desaparece.
Recuperación de Préstamos	Comprende las recuperaciones realizadas por otorgamiento de préstamos directos a corto y largo plazo al sector privado, público y externo.	Se crea el correspondiente subtítulo, ya que antes era un ítem de Inversión Financiera. Incluye los Ingresos por Percibir.
Endeudamiento Externo	Corresponde a los recursos originados en la colocación de bonos y otros títulos públicos en el exterior y en la obtención de préstamos de gobiernos extranjeros y organismos internacionales, a corto y largo plazo.	Mismo concepto.
Endeudamiento Interno	Corresponde a la colocación de bonos y otros títulos públicos en el país, obtención de préstamos del sector privado y público y créditos de proveedores, a corto y largo plazo.	Mismo concepto
Gastos en Personal	Comprende todos los gastos por concepto de remuneraciones y de aportes patronales para el pago del personal en actividad.	Mismo concepto
Bienes y Servicios de Consumo	Comprende los gastos por adquisiciones de bienes de consumo y servicios no personales necesarios para el cumplimiento de las funciones y actividades de los organismos del sector público.	Se incorporó a este subtítulo el gasto en Salas Cunas y los bienes y servicios para la producción.
Prestaciones de Seguridad Social	Comprende los gastos por prestaciones previsionales, tales como jubilaciones, pensiones, montepíos, etc.; prestaciones de asistencia social, como asignaciones familiares, pensiones asistenciales, subsidios de cesantía, etc., y prestaciones sociales del empleador, tales como indemnizaciones de cargo fiscal, beneficios médicos, etc.	Mismo concepto
Transferencias Corrientes (Subsidios y Donaciones)	Comprende los gastos correspondientes a donaciones u otras transferencias corrientes, que no representan la contraprestación de bienes y servicios y cuyos importes no son reintegrados por los beneficiarios.	Corresponde a Transferencias Corrientes, excepto la Aplicación de Fondos de Terceros y las Compensaciones por Daños a Terceros e Integros al fisco, que pasan a otros subtítulos de gasto.

Cuadro III.2.1
Bases del Nuevo Clasificador Presupuestario
(Continuación)

Concepto Nuevo Clasificador	Definición	Comparación con Clasificador Antiguo
Otros Gastos Corrientes e Integros al Fisco	Comprende los otros gastos corrientes, que se realicen y que no puedan clasificarse en los ítem anteriores, tales como excedentes de caja, compensaciones por daños a terceros y/o a la propiedad, 2% constitucional, Aplicación Fondos de Terceros, etc.	Se crearon los subtítulos "Otros Gastos Corrientes" e "Integros al Fisco", para incluir transferencias que no son donaciones ni subsidios. Ambos subtítulos estaban incluidos como ítem en "Transferencias Corrientes".
Adquisición de Activos no Financieros e Iniciativas de Inversión	Comprende los gastos para formación de capital y compra de activos físicos existentes (Adquisición de Activos no Financieros) y los gastos que deban incurrirse para la ejecución de estudios, proyectos o programas de inversión relacionados con éstos (Iniciativas de Inversión).	El actual subtítulo Inversión Real se separa en dos, "Adquisición de Activos no Financieros" e "Iniciativas de Inversión". En el primero se eliminó el componente regional. Acorde con lo anterior, desaparece el subtítulo Inversión Sectorial de Asignación Regional, concepto de gasto que se incorpora en el subtítulo "Iniciativas de Inversión".
Adquisición de Activos Financieros	Comprende la estimación referencial por la compra de acciones, bonos y otros valores.	Anteriormente ítem del subtítulo de inversión financiera
Préstamos	Comprende los egresos por otorgamiento de préstamos directos a corto y largo plazo al sector privado, público y externo.	Se crea el correspondiente subtítulo, ya que antes era un ítem de Inversión Financiera.
Transferencias de Capital	Comprende todo desembolso financiero destinado al sector privado, público y externo, que no supone la contraprestación de bienes o servicios y cuyo importe no es reintegrado por los beneficiarios, destinado a gastos de inversión o a la formación de capital.	Se eliminó el ítem Inversión Regional de Asignación Local.
Servicio de la Deuda	Desembolsos financieros, consistentes en amortizaciones intereses y otros gastos originados por endeudamiento interno o externo.	Incluye la Deuda Flotante.

f. Aplicación del criterio devengado al registro de la ejecución presupuestaria

A contar del presente año, ya con el nuevo clasificador presupuestario en operación, se procedió a implementar el registro devengado de las transacciones que los servicios realizan en el marco de la ejecución presupuestaria.

Es así como ya el informe de ejecución correspondiente al primer trimestre de 2005 da cuenta de este cambio, incorporando el efecto, dentro de las partidas de financiamiento, de una cuenta de Ingresos por Percibir en los ingresos por Recuperación de Préstamos y de una cuenta de Deuda Flotante en los gastos por Amortizaciones de la Deuda Interna, lo que permite registrar las operaciones devengadas en el año anterior y percibidas/pagadas en el año en curso.

Sin embargo, la aplicación del criterio devengado dejó fuera a los ingresos tributarios y otros ingresos captados por el Tesoro Público. La justificación de este procedimiento radica en que, para el caso de los ingresos tributarios (y otros del Tesoro Público), la aplicación de un criterio conservador (como lo es el registro en base caja) es altamente recomendable, pues permite dar certidumbre a la disponibilidad de recursos que se destinan a financiar las actividades fiscales.

3. Tareas pendientes

Dentro de la segunda etapa de la implementación del MEFP 2001 definida en los acuerdos con el FMI, se incluye completar el Estado de Operaciones, incorporando el consumo de capital fijo en las cuentas y la elaboración del Estado de Otros Flujos Económicos y de los Balances de Apertura y de Cierre. El compromiso asumido en los acuerdos fue disponer de estados completos a fines del presente año.

Los requerimientos básicos para realizar estas tareas son los mismos y se derivan de la necesidad de disponer de antecedentes que permitan determinar la frontera de activos no financieros relevante en el caso de Chile, la definición de un punto de referencia para valorar los saldos de activos y pasivos y la construcción de los flujos y saldos para distintos períodos a partir del punto de referencia. En este sentido, es fundamental el aporte de la Contraloría General de la República, pues aunque lo que se pretende elaborar es información estadística económica, ello debe hacerse sobre la base del respeto a las normas de contabilidad gubernamental y la introducción de ajustes debe ser aplicada sólo en aquellos casos que se justifique para reflejar en mejor forma la posición patrimonial del gobierno.

A futuro se espera que el SIGFE proporcione toda la información necesaria para elaborar dichos estados (si no los elabora directamente), pero en el intertanto debe trabajarse sobre la base de la información que se pueda rescatar desde otras fuentes secundarias.

En lo que sigue, se indicarán las áreas de trabajo que se están desarrollando, los alcances de las propuestas metodológicas que se plantean para resolver el problemas de falta de información y cómo ayudan a completar los estados que presentan la situación y evolución de las cuentas fiscales.

a. Pasivos

El caso de los pasivos es el más simple de trabajar en la obtención de saldos. Ello se debe a la existencia de registros exhaustivos y confiables de las operaciones que involucran deuda, ya sea a través de préstamos o colocaciones de bonos. En tal sentido, lo más relevante en este caso es la identificación precisa de las fechas en que se devengaron las transacciones y se realizaron los pagos de efectivo, con el propósito de estimar la valoración de mercado de los instrumentos negociables (bonos y pagarés), imputar los intereses asociados a las colocaciones con prima o descuento, e imputar los intereses devengados y no pagados en un determinado período.

Un tema más complejo es la cuantificación de las operaciones que involucran crédito comercial o crédito de proveedores. En efecto, la gran cantidad de operaciones que se puede llegar a registrar, el número de proveedores involucrados y la menor magnitud de las operaciones, hacen difícil realizar una revisión y valoración completa de este tipo de transacciones hacia atrás. Para dar solución a este problema, se considera que la cuenta Acreedores Presupuestarios, incluida en el Balance del Sector Público informado por la Contraloría General de la República en el Informe de Gestión Financiera del Estado, puede proporcionar una estimación precisa del efecto de estas operaciones. Sin embargo, de dicha cuenta deben netearse las operaciones de leasing puesto que, si bien el nuevo clasificador presupuestario las considera como crédito de proveedores, de acuerdo al MEFP 2001 deben registrarse como préstamos. En este punto los aportes de la Contraloría en el análisis de la composición y forma de uso de las cuentas es fundamental para poder obtener cifras que reflejen correctamente las operaciones gubernamentales con este tipo de pasivos.

De esta forma, los saldos de pasivos podrían ser estimados adecuadamente, lo que permitiría completar la presentación de ellos en los balances de apertura y de cierre. Además, se facilitaría el cálculo de los intereses que se deben imputar, ya sea por el diferencial entre el valor facial y de mercado de los instrumentos de deuda

emitidos o por la medición de los intereses devengados y no pagados, lo que mejoraría la precisión de las cifras publicada en el Estado de Operaciones y, por último, se proporcionarían los elementos necesarios para medir las ganancias y pérdidas por tenencia que deben registrarse en el Estado de Otros Flujos Económicos.

b. Activos financieros

La elaboración de saldos para los activos financieros presenta algunas dificultades adicionales a las enfrentadas con los pasivos aunque, obviamente, para aquellos de mayor importancia (FCC, FEPP, Fondo de Infraestructura, acciones) se dispone de la información que permite evaluar su magnitud y evolución a través del tiempo.

Para las acciones (y en general para todas las participaciones de capital) es pertinente recordar que deben utilizarse los precios de mercado si ellos estuvieran disponibles, o como sustituto utilizar la valoración del patrimonio neto de la empresa o corporación (medida como la diferencia entre el valor de los activos y los pasivos) ponderada por la proporción del capital que posee el gobierno.

Un caso un poco más problemático es el de los préstamos, debido a que se trata de una gran cantidad de transacciones, que involucran múltiples pagos, y que se realizan con un gran número de agentes privados. A este respecto corresponde nuevamente revisar los antecedentes disponibles en el Informe de Gestión Financiera del Estado, para efectos de evaluar el uso de la cuenta Préstamos incluida en los Bienes Financieros del rubro Activos en el Balance del Sector Público.

Igualmente, en el caso de las tenencias de efectivo (billetes, monedas y depósitos en MEFP 2001) se debe evaluar la posibilidad de usar el rubro Fondos del mismo balance, teniendo en cuenta los posibles problemas de definición que puedan presentarse en la cobertura de la información de Contraloría, contrastándola con lo que el MEFP 2001 considera como parte de esta categoría de activos financieros. Asimismo, la determinación de una metodología adecuada para estimar el saldo de efectivo disponible (conocido usualmente como Caja) permitirá incorporar una medición más precisa del Uso de Caja en el Estado de Operaciones, toda vez que con el paso del sistema de registro en base caja a devengado, ya no puede utilizarse la diferencia entre entradas y salidas para determinar este ítem.

Por cierto, en la medida que se disponga de evaluaciones precisas de las tenencias de activos financieros por parte del gobierno, la incorporación de los saldos en los balances y la medición de los otros flujos económicos se simplificará y permitirá, en conjunto con el trabajo que se realice para los pasivos, calcular el patrimonio neto financiero y sus variaciones, descomponiendo éstas en aquellas que provienen de actividades operacionales y aquellas que reclasifican como otros flujos económicos.

c. Activos no financieros

Un primer tema necesario de abordar en la determinación de los saldos de balance asociados a los activos no financieros es la frontera económica que les es aplicable, vale decir, debe definirse si el bien que se posee tiene aparejada la capacidad de generar ingresos o actuar como un depósito de valor y, en consecuencia, debe ser incorporado en el registro de los activos no financieros. A este respecto es claro, por ejemplo, que no cualquier terreno que sea propiedad del Estado puede figurar en estos registros, puesto que si es imposible desarrollar alguna actividad productiva en él o se ubica en un lugar tan remoto que no se puede ejercer el derecho de propiedad, entonces no constituye un activo para el gobierno. De igual forma, otros tipos de activos que pueden tener una importancia patrimonial o histórica también deben evaluarse en función de su capacidad para generar ingresos; por ejemplo, los monumentos difícilmente pueden calificarse como activos, a pesar de que tiene una presencia física bastante notoria e importante. Es así como el registro se limita y comienzan a aparecer las dificultades de valoración de los bienes que sí se consideran como activos no financieros.

El MEFP 2001 considera cuatro grupos principales de activos no financieros: los activos fijos, las existencias, los objetos de valor y, los activos no producidos.

Dentro de los activos fijos se encuentran: los edificios y estructuras, que consideran viviendas, edificios no residenciales y otras estructuras; las maquinarias y equipos, donde se incluyen el equipo de transporte y otras maquinarias y equipos; las existencias, donde aparecen las existencias estratégicas y las otras existencias; los objetos de valor; y los activos no producidos, que incluyen las tierras y terrenos, los activos del subsuelo, los otros activos de origen natural y los activos intangibles no producidos.

De las categorías mencionadas en el párrafo anterior, los registros sobre existencias y sobre maquinaria y equipo, dada la naturaleza de las transacciones que se deben realizar para su adquisición y venta, la necesaria existencia de inventarios regulares de estos bienes, y la disponibilidad de precios de mercado que permitan realizar las correspondientes valoraciones, simplifican el proceso de estimación de los saldos, pero ello queda sujeto a la acuciosidad con que las transacciones sean registradas y con que los bienes son regularmente inventariados.

En relación a los objetos de valor, si bien el inventario no deja de ser un elemento crítico, el problema más importante es la asignación de un valor al bien. En el caso de las piedras y metales preciosos, la existencia de mercados facilita la obtención de precios. En cambio con las obras de arte, antigüedades, joyas de considerable valor y colecciones, dado su condición de objetos únicos la valoración es un procedimiento más complicado que requerirá la tasación por parte de expertos.

Respecto de los activos no producidos, el precio puede ser asignado mediante tasación, pero debe tenerse un inventario muy preciso que permita identificar los activos valorables.

En el caso de los activos cultivados y los activos fijos intangibles, sus inventarios son más precisos y, por lo general, o existen mercados desde los cuales se pueden obtener precios, o pueden valorarse de acuerdo a su costo de adquisición o producción.

Los edificios y estructuras son el tipo de activo no financiero más complicado de valorar. En primer lugar, no existen catastros detallados de edificación pública a nivel nacional y las normas contables que rigen su activación y el cálculo de su depreciación, están basadas en el uso del costo histórico. En cuanto a las estructuras (carreteras, puentes, muelles, aeropuertos, etc.) si bien el catastro es más fácil de obtener o elaborar, existen problemas asociados a que no están considerados dentro de la frontera de activos por parte de las normas de contabilidad, lo que limita las fuentes disponibles para obtener su valoración, aunque ella puede ser estimada utilizando indicadores como el valor presente de los beneficios netos, en el caso de que la infraestructura genere beneficios, y el costo de reposición, en caso que no lo haga.

En cuanto a la disponibilidad e información actual, para el caso de los edificios y estructuras, existen inicialmente dos fuentes posibles de información: Contraloría General de la República (Informe de Gestión Financiera del Estado) y Banco Central (Cuentas Nacionales).

Al respecto, una primera evaluación metodológica de las cifras proporcionadas por Contraloría indica que ésta utiliza un esquema en que la activación de los bienes de uso se concreta por medio del cumplimiento de los requisitos legales correspondientes y, obviamente, su valoración se realiza de acuerdo a los antecedentes legales que se dispone. Una vez activado, el bien es depreciado siguiendo las normas contables aplicables tanto en el sector público como en el privado, vale decir, se utiliza como base el costo histórico más las revalorizaciones calculadas de acuerdo a la normativa contable común. Los bienes nacionales de uso público, incluyendo las carreteras y caminos, no están consideradas dentro del acervo de capital del Sector Público.

Las cifras del Banco Central, en cambio, han sido elaboradas utilizando la metodología del inventario permanente: ello implica que los saldos se han construido por medio de la acumulación de los flujos positivos (inversión) y negativos (ventas, depreciación) de los activos públicos, considerando la infraestructura de uso público como parte de los activos del gobierno general. Luego, a esta estimación de saldos se le aplica una tasa de depreciación, lo que permite obtener el consumo de capital fijo. Sin embargo, las estimaciones del Banco Central no distinguen entre los dos niveles de gobierno que en Chile conforman el gobierno general, por lo que habría que realizar una estimación adicional para separar ambos componentes.

Luego, una primera aproximación para obtener cifras utilizables en un balance de gobierno sería emplear las cifras del Banco Central, principalmente porque al basar su elaboración en el SCN 1993, éste es consistente con la metodología del MEFP 2001 y, por lo tanto, su frontera de activos debiera ser la misma. Sin embargo, ello sólo es aplicable directamente al nivel del gobierno general, con lo que la obtención de saldos para el gobierno central y municipalidades quedaría sujeto a la estimación de proporciones de participación entre estos dos niveles de gobierno. A futuro se espera que Contraloría pueda aportar directamente la información, ya que como entidad encargada de la administración del sistema contable público chileno, se encuentra capacitada para asegurar la precisión y continuidad de la información básica necesaria para construir este componente de la estadística.

En todo caso, actualmente se encuentra en desarrollo un programa orientado a mejorar la gestión de la edificación pública, el cual considera dentro de sus componentes la realización de un catastro de inmuebles públicos y su posterior valoración. Con ello se pretende obtener mejores insumos para la determinación del costo de realizar determinados programas y actividades fiscales y a la vez proveer de información actualizada para la elaboración de los balances del gobierno. En el anexo que acompaña a este capítulo se proporcionan antecedentes respecto a los objetivos y a las líneas de trabajo que busca desarrollar el programa.

d. Consumo de capital fijo

Hasta el momento el Estado de Operaciones de Gobierno ha permitido actualizar los procedimientos de presentación de información fiscal, adecuándolos a los estándares del MEFP 2001 y dando inicio a un proceso de mejoramiento de la elaboración de la información básica con que se elaboran los agregados fiscales. Aún así quedan ciertas áreas que requieren trabajo adicional para obtener una mayor precisión metodológica de las cifras o mejorar los procedimientos de registro.

Este último es el caso del consumo de capital fijo, para el cual se están procesando antecedentes que permitan estimar una cifra que represente el efecto de la depreciación sobre la acumulación de capital del gobierno. Sin embargo, dichos antecedentes, relacionados con la correcta valoración de los saldos de activos no financieros, permitirán establecer un punto a partir del cual la medición realizada será más certera, pero hasta que ello ocurra, habrá que proceder a utilizar alguna estimación provisoria que permita completar el estado de operaciones.

A este respecto, se dispone de las mismas dos fuentes secundarias alternativas que en el caso de los activos fijos. Por una parte el Informe de Gestión Financiera del Estado de la Contraloría y por otra parte, las Cuentas Nacionales del Banco Central. El informe de Contraloría presenta cifras respecto a la depreciación acumulada tanto del Sector Público (identificable con el gobierno central) como de las Municipalidades (gobiernos locales), mientras el Banco Central realiza una estimación del consumo de capital fijo para el sector gobierno general.

El problema es que ambas fuentes presentan diferencias sustanciales en cuanto a la magnitud de este concepto de gasto, por cuanto la Contraloría estima cifras que sumadas (Sector Público más Municipalidades) representan aproximadamente un 6% de aquella calculada por el Banco Central. Luego, las mismas apreciaciones vertidas en relación a la valoración de los activos fijos permiten colegir que las cifras del Banco Central debieran ser mas consistentes metodológicamente con el MEFP 2001.

e. Consistencia de cifras de gobierno general: EFP y Cuentas Nacionales

Un tema recurrente en el análisis de las cifras fiscales es la aparente inconsistencia que existe entre el Gasto de Consumo de Gobierno elaborado por el Banco Central (Cuentas Nacionales) y aquellas proporcionadas por la Dirección de Presupuestos a través de las Estadísticas de Finanzas Públicas.

En principio no existen diferencias de cobertura, toda vez que ambos agregados utilizan como marco de referencia las actividades del gobierno general. Sin embargo, a diferencia de las Cuentas Nacionales, las EFP no registran cifras acerca de las Cajas de Compensación de Asignación Familiar (CCAF), universidades públicas e instituciones privadas administradoras de fondos de la Ley de Accidentes del Trabajo. En todos estos casos DIPRES no está facultada para requerir información y, adicionalmente, se considera sólo que las universidades públicas podrían calificar como parte del gobierno.

Por otro lado, Cuentas Nacionales realiza diversos ajustes a los datos de gasto, a objeto de poder distribuir en los conceptos económicos de Personal, Bienes y Servicios de Consumo y Bienes y Servicios de Producción, gastos que EFP clasifica como Transferencias Corrientes. En este punto es especialmente importante el efecto que tiene la distribución de la Subvención Educacional y hace relevante el tema de la inclusión de las corporaciones municipales dentro del marco que deben informar las municipalidades, entendiendo que se trata de entidades que pertenecen a ellas, a pesar de estar regidas por un estatuto diferente.

Otro significativo elemento diferenciador es el Consumo de Capital Fijo, el cual no es considerado en las EFP, mientras Cuentas Nacionales realiza una estimación que abarca el efecto que tiene sobre los distintos bienes de uso de propiedad del gobierno general (edificios, maquinarias, vehículos, etc.) y sobre la infraestructura de uso público. En la medida que las cifras elaboradas por el Banco Central para la estimación del consumo de capital fijo sean utilizadas en el Estado de Operaciones de gobierno informado por la Dirección de Presupuestos, esta diferencia debiera desaparecer.

Por último, mientras no sea posible obtener una coincidencia plena entre las cifras del Banco Central y de la Dirección de Presupuestos, sea por las diferencias de cobertura ya mencionadas o por la imposibilidad de completar información, se pretende elaborar una tabla de transición que permita entender la relación existente entre ambas fuentes y explicar las diferencias que aún se mantengan, tarea en la cual también ha estado colaborando Contraloría General de la República debido a su rol en la generación de información de las distintas entidades públicas.

Anexo: Programa Gestión de Edificación Pública

a. Aplicación del MEFP 2001 en Chile y su relación con el programa

El proceso de adecuación de las estadísticas fiscales a las normas establecidas en el MEFP 2001, iniciado en el año 2002, tiene importantes implicancias sobre la gestión de los bienes inmuebles, debido a los requerimientos que impone la elaboración de la contabilidad en base devengada y la incorporación a las estadísticas públicas del consumo de capital fijo.

Entre los factores que justifican la aplicación del principio de contabilidad sobre base devengada en las estadísticas fiscales y que destacan por su relación con la gestión de los bienes inmuebles, se pueden mencionar los siguientes: i) la posibilidad de registrar imputaciones presupuestarias sobre la base de los avances parciales de obras y desembolso de créditos externos, por lo que la inversión registra sólo el desembolso asociado al avance efectivo de la obra, con una incorporación parcial del activo fijo en el registro de contrapartida; ii) se facilita la medición e incorporación de la depreciación o consumo de capital fijo como parte del gasto público.

Respecto a la necesidad de incorporar el consumo de capital fijo, a partir de estos cambios la adquisición de activos físicos deberá medirse en términos netos de depreciación, produciendo en el balance de compras, ventas y depreciación de activos, la variación neta de activos físicos. Para medir la depreciación se hace necesario determinar el valor de los activos físicos y aplicarles las tasas de depreciación que correspondan.

Tanto la transformación de la contabilidad presupuestaria desde base de caja a base devengada como la incorporación del consumo de capital fijo, permiten asignar un costo por el uso de inmuebles utilizados para funciones de gobierno. Sin embargo, la introducción de estos conceptos no resuelve por sí sola los problemas detectados en el diagnóstico de la edificación pública si no existe un sistema que permita traspasar estos costos a los usuarios de ésta, con un adecuado esquema de incentivos, operando bajo un modelo de gestión de los activos inmobiliarios públicos. El Programa que el gobierno de Chile se encuentra desarrollando con el BID, contempla el análisis y la puesta en práctica de los elementos antes mencionados.

b. Descripción del programa¹⁷

El programa tiene como finalidad incrementar la eficiencia en la gestión de la edificación pública del gobierno central, para lo cual se diseñarán e implementarán los instrumentos dirigidos a establecer incentivos en las entidades del gobierno central para la mejor gestión de los edificios públicos, racionalizando su uso y, además, cumplir con el compromiso adquirido por el gobierno de Chile con el Fondo Monetario Internacional, en cuanto a mudar la contabilidad gubernamental hacia una base devengada, en un único sistema contable y de información. En esos términos se justifica realizar un inventario único, valorado en términos económicos, para el uso de los bienes inmuebles, así como también, determinar la depreciación asociada a dichos activos fijos, de manera de tener un balance fiscal consistente con los criterios de este organismo internacional.

De esta forma se incorporará en la contabilidad de cada entidad del gobierno central el costo por el uso de los bienes a su cargo, ya sea bajo la modalidad de arriendo, comodato, usufructo, destinación o en propiedad.

El diagnóstico elaborado en los estudios previos del Programa, se puede resumir en los siguientes aspectos¹⁸:

¹⁷ Durante los años 2003 y 2004 el BID financió asesorías previas a la ejecución del Programa, mediante un préstamo FAPEP N° 1415/OC-CH (Facilidad para la preparación de proyectos), con la participación del Ministerio de Bienes Nacionales y la Dirección de Presupuestos.

¹⁸ El detalle de este diagnóstico está incluido en el Capítulo VI, Gestión de bienes inmuebles públicos, del Informe de Finanzas Públicas, Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2005.

i) Problemas detectados en la Edificación Pública:

- Ineficiencias por mal uso de espacios.
- Edificios con poca funcionalidad (básicamente por su edad, estado de conservación y falta de inversión).
- Existencia de propiedades sin uso.
- Deficiente sistema de registro y valorización. El costo de uso de los espacios (UF/m²/ funcionario) es desconocido.
- Diseminación de propiedades de un mismo Ministerio o Servicio.

ii) Origen de los problemas:

- Usuarios no perciben el costo de oportunidad de tener estos edificios.
- No existe especialización en el tema inmobiliario, luego no se realiza la función de gestión inmobiliaria, la que de existir debiera considerar una programación de largo plazo bajo una visión centralizada del problema inmobiliario del gobierno.
- No hay incentivos en las instituciones para deshacerse de las propiedades que no usan.
- No existe una reacción inmobiliaria a la evolución de la función pública del Servicio.
- La toma de decisiones considera información parcial (para la inversión, uso y disposición de los inmuebles).
- Inexistencia de una mirada común del problema inmobiliario, tanto desde el punto de vista de las Instituciones y como del fisco como un todo.

A partir de este diagnóstico se estableció la necesidad de introducir al sistema un costo por el uso de los espacios, mediante un sistema de precios, que considere elementos de gestión inmobiliaria con criterios económicos. Las soluciones a los problemas antes mencionados, deberían ser desarrolladas en el marco de este Programa.

Para cumplir con su objetivo el Programa financiará tres componentes:

1. Modelo de gestión económica de la edificación pública.
2. Inventario de la edificación pública.
3. Estudios para el marco normativo e institucional.

El componente 1 tiene por objetivo establecer incentivos para promover una gestión más racional de la edificación pública. Para ello financiará la introducción de un sistema de imputación de costos para el uso de la edificación pública a todas las entidades del gobierno central y la aplicación de un modelo de gestión de la edificación pública en tres entidades piloto. Después de realizado este piloto, se realizará una evaluación de los resultados y se incorporarán gradualmente el resto de las entidades públicas al nuevo sistema de gestión.

El componente 2 tiene por objetivo desarrollar un inventario de la edificación pública que permita proveer información para una gestión eficiente de los edificios por las entidades del gobierno central, la integración de información para los diferentes actores públicos y privados involucrados y el acceso expedito, transparente y confiable a la ciudadanía. El inventario alimentará el sistema auxiliar desarrollado en este mismo componente.

Los objetivos del componente 3 son realizar los estudios y actividades necesarias para el diseño de un marco normativo e institucional, adecuado a las necesidades de una gestión eficiente de la edificación pública, e implementar un plan de concertación y difusión de las iniciativas del Programa con las entidades que conforman

el sector. Este componente financiará la realización de estudios sobre el régimen jurídico de los inmuebles del gobierno central y las alternativas institucionales para la gestión y los instrumentos legales, normativos y de sistemas necesarios para su implementación. Estos estudios permitirán apoyar el proceso de introducción de reformas al marco institucional y normativo del sector.

c. Puesta en marcha del programa

Durante el primer semestre del año 2005 se han realizado principalmente actividades para poner en marcha el Programa. Estas actividades han estado orientadas a la consecución de los siguientes objetivos:

- i) Constitución de la Unidad Coordinadora del Programa (UCP).
- ii) Funcionamiento del Directorio Ejecutivo del Programa (DEP).
- iii) Cumplimiento de las demás condiciones previas establecidas en el Contrato de Préstamo.

Durante este período, la UCP centró sus actividades en el cumplimiento de las condiciones previas faltantes para el primer desembolso de recursos del Banco, en especial la elaboración del Plan Inicial del Programa.

Una vez aprobado el Plan Inicial y declarada la elegibilidad al crédito, se comenzó a trabajar en las licitaciones de las primeras dos consultorías del componente 1 del Programa: i) Formulación de la política de incentivo e impacto fiscal y ii) Determinación de la metodología de imputación de costos y definición de estándares de desempeño. Ambas consultorías fueron licitadas en julio y serán desarrolladas entre los meses de septiembre y diciembre de este año. Los resultados de estas consultorías, constituirán insumos importantes para el resto del componente y deberían, además, orientar las tareas de los otros componentes del Programa.

Respecto del Componente 2 del Programa, durante este período se constituyó un equipo de trabajo compuesto por personeros de la DIPRES (incluido el Proyecto SIGFE), del Ministerio de Bienes Nacionales (MBN) y del Servicio de Impuestos Internos (SII), el que ha analizado la situación actual de los catastros de Inmuebles Públicos que se encuentren vigentes y ha concluido que la información necesaria se encuentra disponible en las bases catastrales de los Bienes Raíces del SII. Sin embargo, dicha información debe ser procesada, pues no existe un criterio único para poder acceder a ella, además que dicha base no acredita dominio, razón por la cual se requiere cruzar la información con los registros que posee el MBN, sobre los bienes inmuebles públicos. También se requiere uniformar criterios sobre la información a clasificar, definir donde se depositará esta información, cuál será la forma de actualización, la necesidad de incorporar información adicional, las posibilidades de validación con los registros en SIGFE, entre otros.

Todas estas acciones permitirán avanzar de manera importante en la construcción de un catastro como el requerido para el Programa, con un costo inferior al estimado inicialmente en el contrato de préstamo.

Por último, en relación con el Componente 3, se ha estimado conveniente no iniciar los estudios y actividades necesarias para el diseño del marco normativo hasta tener las definiciones que se obtendrán de las consultorías citadas anteriormente. Independientemente de esta situación, se ha avanzado en la revisión de temas legales en conjunto con el MBN, lo que ha permitido generar un informe con una recopilación de aquellos casos en que la adquisición, mantenimiento y/o enajenación de inmuebles públicos está sujeta a normas de excepción que dificultan una administración racional del patrimonio del Estado, el cual fue remitido a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos a fines de agosto.

d. Catastro

Con relación al catastro de los bienes fiscales que forma parte del componente 2 del Programa, fue necesario

revisar y analizar los catastros existentes e identificados en los estudios previos, actividad que fue realizada a través de un equipo de trabajo conformado con representantes del MBN y del SII, centrando su atención en los catastros de ambas instituciones, arribando a las siguientes conclusiones:

- El SII tiene registradas las propiedades fiscales en su catastro y, en general, la información es de buena calidad. El SII ha generado los mecanismos de actualización requeridos para su función y el soporte tecnológico ha evolucionado satisfactoriamente en los últimos 20 años.
- La calidad de la información de la propiedad fiscal es similar a la información de la propiedad privada.
- La información del catastro es relevante para las otras instituciones participantes.

A partir de esta actividad se concluye que el registro del SII es la mejor base de información existente y que los esfuerzos de catastro y levantamientos de información de inmuebles fiscales debe realizarse desde esta información. Asimismo, resalta una notable diferencia respecto de información contenida en los estudios previos, en cuanto a que el registro o catastro del SII sólo recogía información de los bienes raíces de privados.

La decisión de continuar analizando la posibilidad de utilizar el catastro del SII como información base para el proyecto, se ha visto ratificada en el análisis que se ha realizado respecto de la propuesta de ejecución de inventario de la Edificación Pública, elaborada en los estudios previos, la cual consistía en la distribución de formularios a las instituciones, metodología que no permitirá lograr el objetivo principal de valorar las propiedades.

Respecto al módulo de activo fijo que se construiría por el Proyecto SIGFE, la UCP ha trabajado conjuntamente con los asesores del Proyecto, en la selección del módulo de activo fijo para este sistema, que cumpla con las funcionalidades exigidas por SIGFE y por el Programa.

La inexistencia de este módulo, afecta directamente la programación del Programa, al menos en lo que respecta a la medición de los indicadores de gestión, y en particular a la implementación del piloto definido para el componente 1, el cual debiera realizarse el año 2006.

IV. LA REGLA DE SUPERÁVIT ESTRUCTURAL: CINCO AÑOS DE APLICACION

1. Antecedentes

Las reglas macrofiscales son una declaración política respecto de cómo se conducirán las finanzas públicas en el tiempo. Una regla macrofiscal adecuadamente diseñada puede ser una pieza fundamental de un marco más amplio que asegure la consistencia macroeconómica, la transparencia en la gestión del Estado, la credibilidad de las políticas económicas y un adecuado horizonte de planificación financiera intertemporal para las políticas públicas en general.

La regla fiscal aplicada en Chile desde 2001 consiste en la meta de generar anualmente un superávit estructural del gobierno central equivalente a un 1% del PIB y su cumplimiento se mide a través del indicador de balance estructural del gobierno central. Esta meta se expresa en la forma de un compromiso político del gobierno, que ha sido apoyado durante el período por crecientes estándares de transparencia en la forma de cálculo del indicador y en la definición de sus parámetros y supuestos claves, así como en la información que se entrega al público al respecto. Así, a pesar de esta regla no está cristalizada en la legislación, se ha generado un amplio consenso en el mundo técnico y político respecto de la necesidad de continuar formulando e implementando la política fiscal hacia adelante sobre la base de una meta de balance estructural. Acogiendo parcialmente este consenso, el gobierno ha propuesto al Parlamento establecer la obligación para futuros gobiernos de calcular e informar este indicador y definir vía decreto las bases de su política fiscal, sin forzar una meta específica para futuras administraciones.

En este capítulo se presenta una evaluación de los resultados de la aplicación de la regla de superávit estructural tras cinco años en que ésta ha guiado la formulación y ejecución presupuestaria. Se analizan para esto los resultados propiamente fiscales que reflejan su operación, algunas de sus consecuencias en términos de la gestión financiera pública y su impacto en algunos de los objetivos centrales de la política fiscal, tales como la estabilidad macroeconómica, la credibilidad de la política económica, la estabilidad del financiamiento de las políticas prioritarias y la sostenibilidad fiscal.

a. El balance estructural: un breve recordatorio metodológico

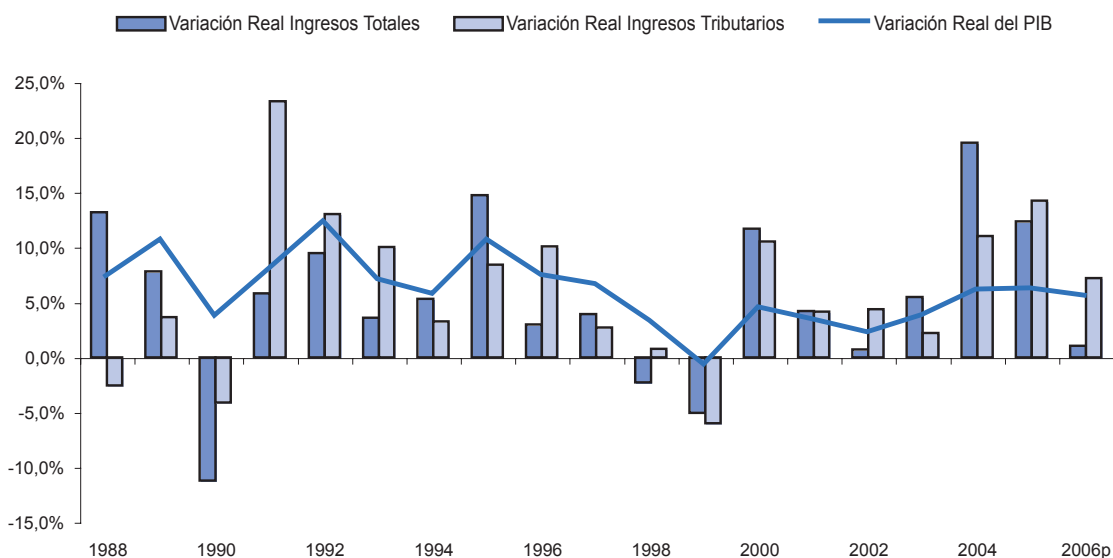
El consenso que ha generado el uso del balance estructural como base de una regla macrofiscal en Chile se apoya en una serie de características fundamentales del mismo. En particular, destaca su capacidad de aislar el efecto del ciclo económico sobre las finanzas públicas. Esto garantiza que una meta de política basada en dicho indicador permitirá sostener el gasto público, actuando contracíclicamente en momentos de desaceleración de la actividad económica. Esto permite proteger los recursos para programas sociales prioritarios y la inversión, precisamente cuando éstos más se requieren desde la perspectiva social y macroeconómica. Su metodología de cálculo, por otra parte, es ampliamente conocida y aplicada para los países avanzados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y del Desarrollo Económico (OCDE).

Como ya se describió en el documento metodológico base para el cálculo de este indicador en Chile¹⁹, los ingresos fiscales provenientes de la recaudación tributaria son los que tienen el mayor peso dentro de los ingresos del gobierno central (73,2% promedio entre 1987 y 2003) seguidos por los ingresos del cobre (7,8%,

¹⁹ Véase Marcel, Mario et. al. (2001), op. cit.

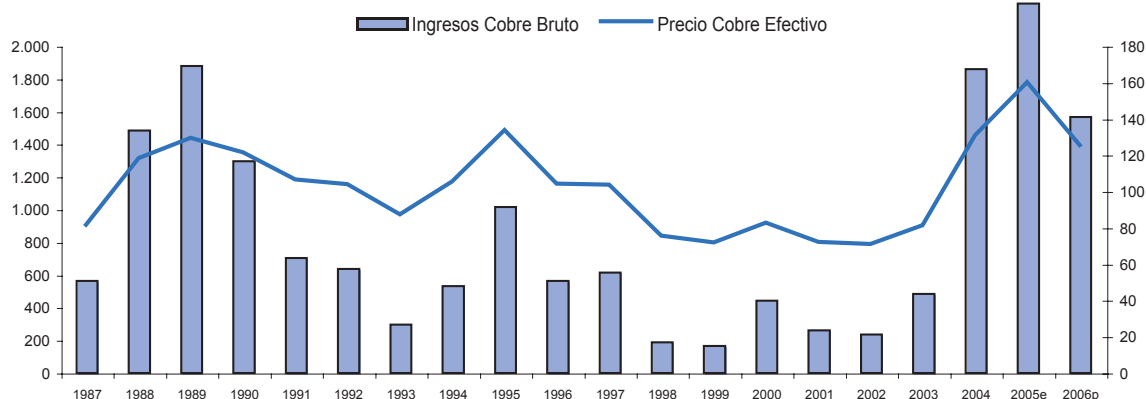
mismo período) y que incluyen el conjunto de recursos que CODELCO transfiere al gobierno central. El gráfico IV.1.1 muestra la fuerte correlación existente entre los ingresos tributarios y la actividad económica, medida a través del PIB²⁰. Los ingresos del cobre, por su parte, dependen directamente del precio de dicho metal, variable que también exhibe un fuerte comportamiento cíclico²¹ (gráfico IV.1.2).

Gráfico IV.1.1
Ingresos Totales, Ingresos Tributarios y PIB: 1988-2006p
 (Variación % real anual)



Fuente: Dirección de Presupuestos.

Gráfico IV.1.2
Ingresos Cobre y Precio del Cobre, 1987-2006p
 (Miles de millones de pesos y US\$/lb)



p: Proyectado.

Fuente: Dirección de Presupuestos.

²⁰ Para un análisis estadístico más completo respecto de esta relación, véase el capítulo VII del Informe de Finanzas Públicas del Proyecto de Presupuestos de 2005, Dirección de Presupuestos, Octubre 2004. www.dipres.cl.

²¹ En efecto, el fuerte incremento del precio del cobre en 2004 ha llevado a que los ingresos provenientes de CODELCO aumenten su participación en los ingresos totales a un 16,4%.

En términos simples, por tanto, el indicador de balance estructural en Chile supone aislar el efecto cíclico de las dos principales variables macroeconómicas que influyen en la determinación de los ingresos del gobierno central: la actividad económica y el precio del cobre. Este indicador, por tanto, debe reflejar el balance presupuestario que hubiese existido en el gobierno central si el PIB estuviese en su nivel de tendencia y el precio del cobre fuese el de mediano plazo, permitiendo distinguir en los resultados fiscales los movimientos que provienen de decisiones de política de las que provienen de movimientos cíclicos en estas variables.

El indicador del balance estructural se estima en su formulación tradicional a través de la siguiente expresión:

$$BE_t = Be_t - T_t + \left[T_t * \left(\frac{Y_t^*}{Ye_t} \right)^\xi \right] - IC_t + ICE_t$$

Donde,

BE_t	= Balance Estructural en el período t.
Be_t	= Balance Efectivo (devengado) en el período t
T_t	= Ingresos Tributarios Netos e Imposiciones Previsionales
T_t^*	= Ingresos Tributarios Netos e Imposiciones Previsionales Estructurales
Ye_t	= Producto Interno Bruto Efectivo
Y_t^*	= Producto Interno Bruto Tendencial
IC_t	= Ingresos del Cobre Netos Efectivos
ICE_t	= Ingresos del Cobre Netos Estructurales
ξ	= Elasticidad PIB de los ingresos tributarios

La utilización de esta formulación para operacionalizar la regla de política en la formulación y ejecución presupuestaria involucra el siguiente procedimiento secuencial:

1. Estimación del nivel de tendencia de los insumos de la función de producción (tras consulta anual de los mismos a Comité de Expertos Externos)²²
2. Estimación del PIB tendencial utilizando resultados de paso anterior y función de producción agregada estimada ($Y = A * K^\alpha * L^\beta$).
3. Estimación del precio del cobre de largo plazo (a partir de consulta anual a Comité de Expertos Externos)²³.
4. Ajuste de ingresos tributarios no cobre²⁴ y previsionales de acuerdo a brecha entre PIB tendencial y PIB efectivo proyectado (utilizando elasticidad recaudación a PIB (ξ) estimada en 1,05), y ajuste de los ingresos tributarios cobre (tributación de la gran minería privada por impuesto a la renta y por impuesto específico) siguiendo la metodología que se detalla en el Anexo al capítulo I de este informe.
5. Ajuste de proyección de ingresos del cobre provenientes de CODELCO, ajustado las ventas físicas de la empresa por la diferencia entre el precio del cobre efectivo proyectado y el precio de largo plazo definido por el Comité de Expertos.
6. Resta de todos los efectos cíclicos estimados en los pasos anteriores de los ingresos totales proyectados, obteniendo así los ingresos estructurales proyectados.
7. Cálculo del nivel de gasto compatible con un balance estructural de 1% del PIB para el año en curso y el próximo, dado el nivel de ingresos estructurales en cada año.

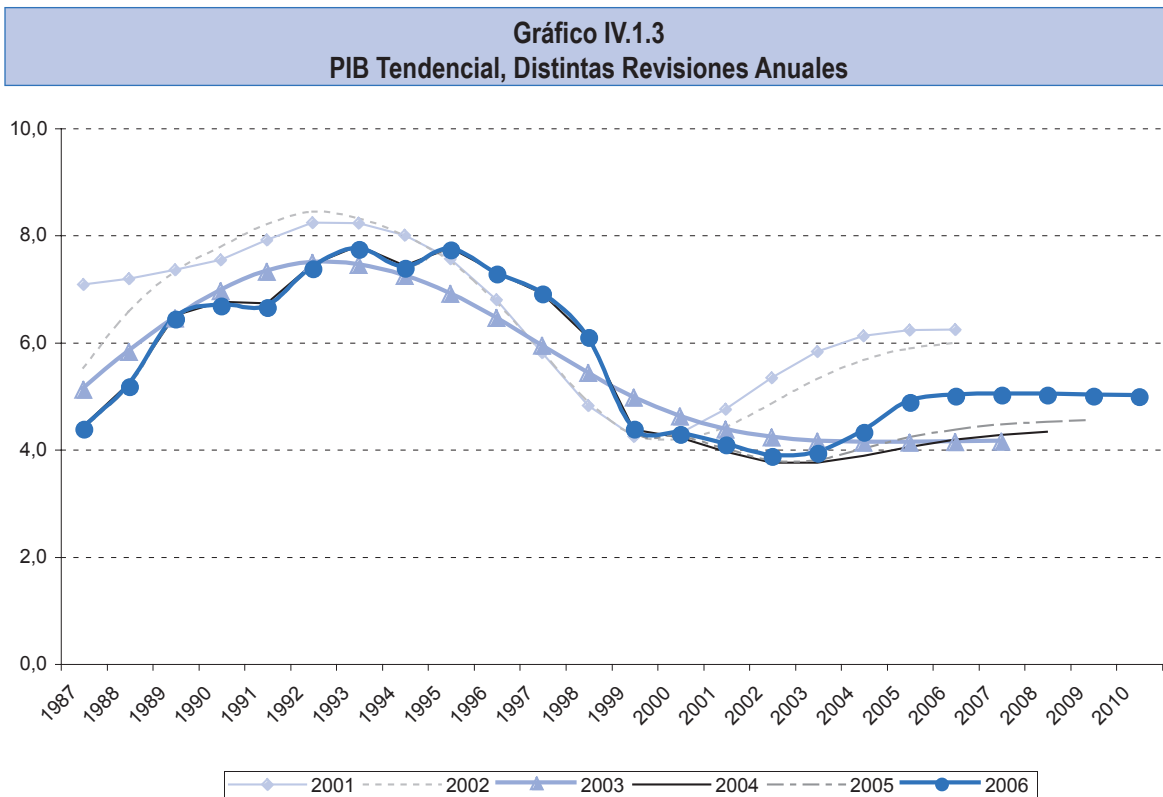
²² Acta del ejercicio 2005 de este Comité en Anexo III.

²³ Acta del ejercicio 2005 de este Comité en Anexo II.

²⁴ La distinción entre ingresos tributarios cobre y no cobre sólo ha comenzado a realizarse a partir de este año, en base al ajuste cíclico a los ingresos tributarios provenientes de las grandes compañías mineras. La justificación del mismo y el desarrollo de su metodología se encuentra en el anexo al Capítulo I de este documento.

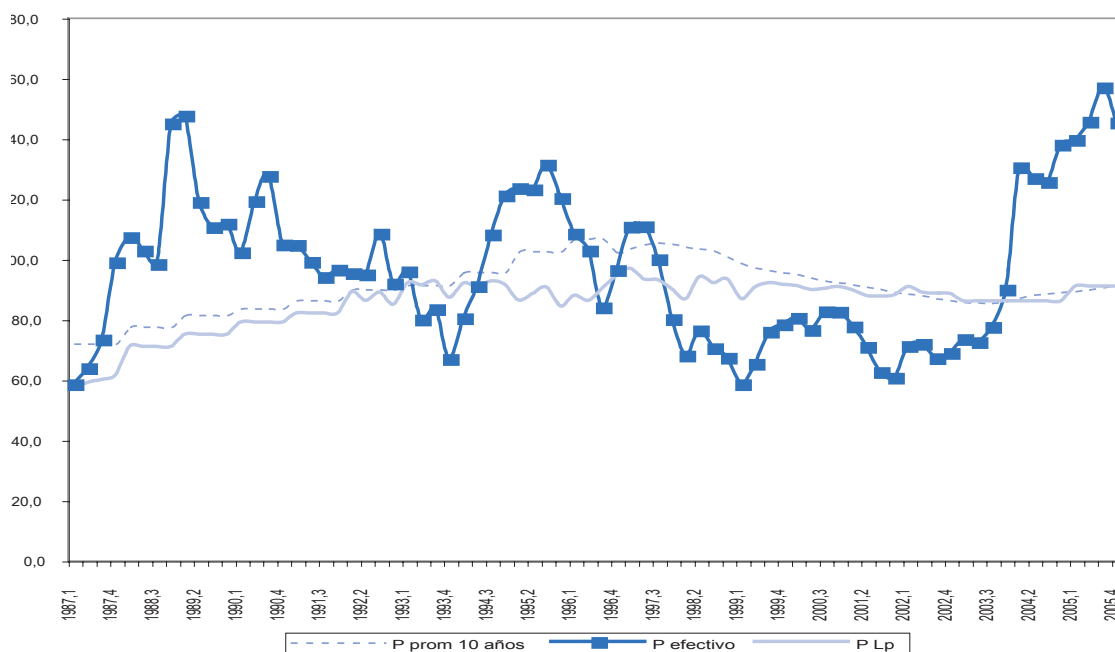
El resultado de este proceso se puede ejemplificar en el proceso que llevó a la formulación del Proyecto de Ley de Presupuestos para 2006 en base a la regla. Las consultas a los Comités de Expertos (anexos II y III) de 2005 arrojaron un precio de largo plazo del cobre de 99 centavos de dólar la libra para 2006 y un crecimiento del PIB tendencial de 5% para el mismo año. Dado el precio del cobre proyectado para el próximo año (125 US¢/lb), el positivo efecto cíclico resultante en los ingresos provenientes de CODELCO y en la tributación de las mineras privadas resultan de la diferencia de 26 US¢/lb que existe entre ambos precios en 2006. La diferencia entre el crecimiento proyectado del PIB tendencial y el crecimiento proyectado del PIB efectivo para 2006 (5,5%), por su parte, aun no alcanza a cerrar la brecha entre estas variables (0,9% en 2006) que se generó tras varios años de crecimiento del PIB efectivo por debajo del PIB tendencial, por lo que los ingresos tributarios no cobre aun presentan un efecto cíclico negativo.

La evolución en el tiempo de estos parámetros estructurales se observa en el gráfico IV.1.3, que muestra las estimaciones del PIB tendencial realizadas en distintos años de la década y el gráfico IV.1.4, que muestra la evolución del precio efectivo del cobre, el del promedio móvil de 10 años de este mismo, y la evolución del precio de mediano plazo (referencia para el FEC) desde 1987.



Fuente: Dirección de Presupuestos.

Gráfico IV.1.4
Precio del Cobre 1986-2005
 (US\$/lb)



Fuente: Dirección de Presupuestos, COCHILCO y Comité de Expertos .

2. La regla de superávit estructural: resultados fiscales, 2001-2005

Para evaluar el funcionamiento de la regla de política fiscal en el período 2001-2005, en esta sección se presentan los resultados de su aplicación durante los últimos cinco años en términos de los balances efectivos y estructurales obtenidos en el período, la evolución de los ingresos estructurales y los determinantes del endeudamiento neto del gobierno.

El cuadro IV.2.1 muestra los resultados reportados por la Dirección de Presupuestos en junio de cada año para el balance efectivo y balance estructural del año anterior²⁵. Como se aprecia en este cuadro, el balance estructural promedio entre la ejecución presupuestaria del 2001 y el que se proyecta para el presupuesto de 2006 es de un 0,9% del PIB. El resultado estructural que más se aleja de la meta en su ejecución es el superávit de 0,8% del PIB que se registró en 2003, año en que, pese a un ajuste del gasto de unos 300 millones de dólares, no se logró compensar plenamente el impacto negativo en los ingresos estructurales que generaron la decisión de CODELCO de postergar la venta de 200.000 toneladas métricas de cobre y la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos en febrero de ese año.

²⁵ Se ha escogido el balance informado en junio de cada año por la Dirección de Presupuestos para el año anterior en base a la información disponible a ese momento, porque esa es la medida más adecuada del grado de cumplimiento de la meta desde una perspectiva de política. Estos valores difieren levemente de los resultados estructurales que muestra el gráfico IV.2.1, porque estos últimos corresponden al balance estructural estimado con la información disponible a la fecha de hoy. Estos recogen, por tanto, información posterior relevante en la estimación del PIB tendencial y corrige las variables relevantes de acuerdo a reestimaciones que ha realizado el Banco Central con posterioridad a la ejecución de esos presupuestos y que no podían, por tanto, haber sido conocidas contemporáneamente por la autoridad fiscal.

El balance promedio para el período de vigencia de la regla, por otra parte, confirma plenamente la estabilidad de largo plazo que el carácter simétrico de la misma impone a la conducción fiscal. Así, desmintiendo rotundamente a quienes hace algunos años se referían a la regla como de “déficit estructural”, los superávits efectivos que su aplicación ha supuesto y supondrá durante el período de alto precio del cobre que comenzó en 2004, más que compensarán los déficits efectivos del período 2001-2003, elevando el promedio de los balances efectivos entre 2001 y 2006p a un 0,9% del PIB. Así, en 2006 se cumplirá un ciclo completo de aplicación de la regla confirmándose su propiedad fundamental de que los balances efectivos tienden a la meta estructural en el mediano plazo.

Cuadro IV.2.1
Balance de Gobierno Central 2001-2006p
(Informado en el Mes de junio de año respectivo siguiente, Porcentaje del PIB)

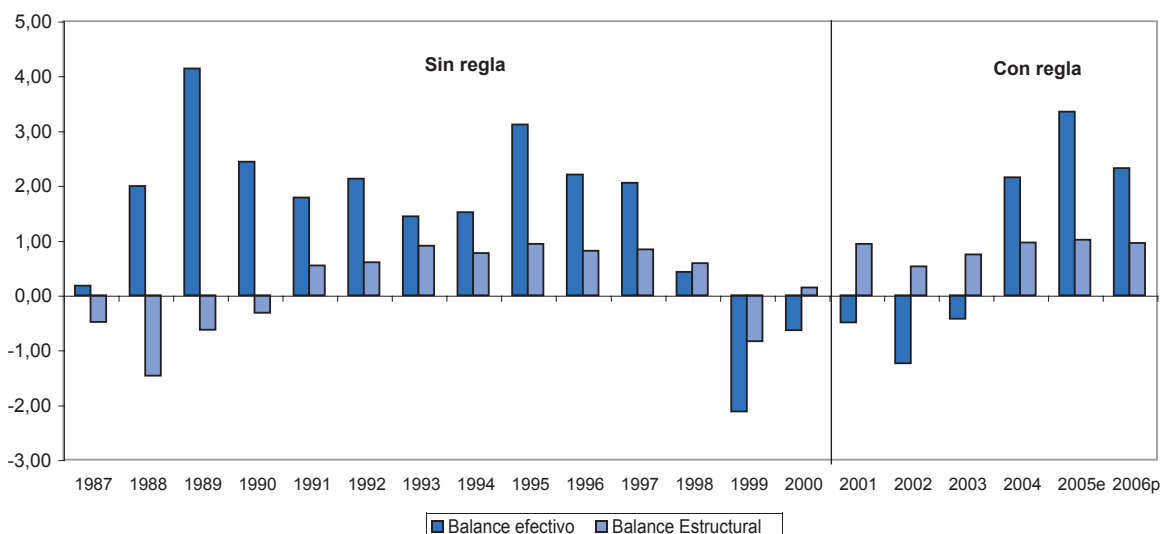
	Balance efectivo(*)	Componente cíclico	Balance Estructural
2001	-0,6	-1,5	0,9
2002	-1,2	-2,0	0,9
2003	-0,6	-1,4	0,8
2004	2,2	1,2	1,0
2005e	3,4	2,3	1,0
2006p	2,3	1,4	1,0
Promedio 2001-2006p	0,9	0,0	0,9

(*) El balance efectivo para los años 2001 y 2002 corresponde al balance ajustado realizado para aproximarse al criterio de devengado, y a partir del año 2003 corresponde al balance devengado calculado según las nuevas cuentas fiscales.

Para evaluar estos resultados en relación a nuestra historia fiscal reciente, el gráfico IV.2.1 muestra la evolución del balance efectivo y el balance estructural en el período 1987-2000, antes de la aplicación de la regla, y el período 2001-2006(p), en que la regla de superávit estructural ha servido de base para la formulación y ejecución de la política fiscal. Como se aprecia en este gráfico, la historia de la política fiscal previa a la regla tiene lecturas muy diferentes dependiendo del indicador que se utilice. Así, si bien a finales de los ochenta se registraron balances efectivos cercanos o superiores a 2%, el período 1987-1990 fue deficitario desde la perspectiva estructural. A partir de 1991, el primer presupuesto elaborado en democracia, comienza un período de superávits estructurales y efectivos que sólo concluyó ocho años después, cuando el impacto de la crisis asiática se traduce en una caída de la economía y de los ingresos fiscales en 1999 de 0,8% y 5,1%, respectivamente, generándose un déficit efectivo de 2,1% del PIB y un déficit estructural de 0,8% del PIB en el mismo año. A pesar de que el Presupuesto de 2000 no había sido formulado en base a la regla de política fiscal, en su ejecución ya se comienza un proceso de consolidación fiscal que permite revertir el signo del balance estructural, y prepara la aplicación plena de la regla en la formulación y ejecución del presupuesto público a partir de 2001.

Así, a pesar de que el balance efectivo promedio entre 1987 y 2000 alcanzó a un 1,5% del PIB, los períodos de déficit estructural al final de ambas décadas --en los ochenta por falta de contraciclicidad de la política fiscal ante los altos precios del cobre y el sobrecalentamiento de la economía, y en 1999 por un exceso de contraciclicidad ante el shock externo negativo--, el balance estructural promedio del período 1987-2000 llegó a apenas un 0,2% del PIB, con un efecto cíclico promedio de 1,3% del PIB. En el período 2001-2006p, en cambio, el balance estructural promedio, como vimos, es de 0,9% del PIB y el promedio del balance efectivo en el mismo período tiende a 0,9% del PIB, a pesar de que éste fluctuó considerablemente, pasando de déficit moderados en la primera parte del período (2001-2003, durante el cual el precio del cobre estuvo muy por debajo de su nivel de largo plazo y el PIB efectivo muy por debajo su nivel tendencial) a fuertes superávits en la segunda parte (2004-2006p, con un precio del cobre muy superior a su nivel de largo plazo), actuando con una contraciclicidad acotada por la misma regla en ambas fases del ciclo.

Gráfico IV.2.1
Balance Gobierno Central 1987 – 2006p
 (Porcentaje del PIB)

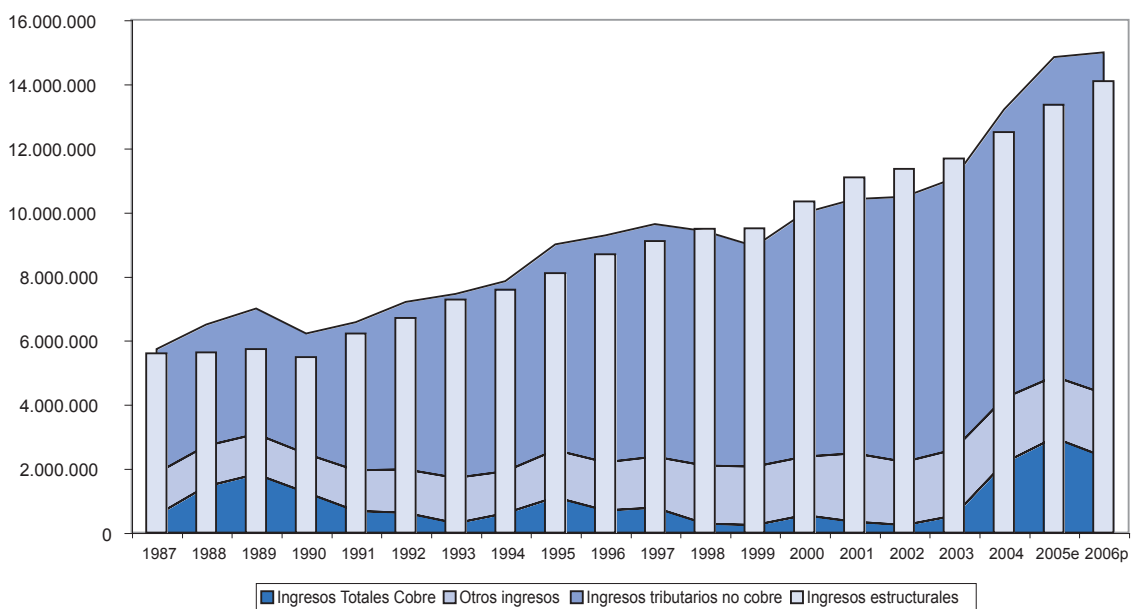


e: Estimado.
 p: Presupuesto.
 Fuente: Dirección de Presupuestos.

El gráfico IV.2.2 muestra la evolución de los ingresos totales del gobierno central para el período 2000-2006(p) descompuestos en ingresos del cobre, ingresos tributarios y el resto de los ingresos, y de los ingresos estructurales. Como se aprecia en este cuadro, la alta volatilidad del precio del cobre en particular ha generado muy fuertes variaciones cíclicas en los ingresos provenientes de CODELCO, los que han transmitido también una fuerte volatilidad cíclica a los ingresos totales. Dentro de los ingresos efectivos, sin embargo, se distinguen los que tienen un origen en el ciclo económico y los de carácter estructural. Al aislar el efecto del ciclo del precio del cobre y de la actividad económica sobre los ingresos, la aplicación de los mecanismos de ajuste cíclico ya descritos, como también muestra el gráfico IV.2.2., elimina gran parte de la volatilidad en los ingresos, lo que se refleja en la mucho mayor estabilidad que muestran los ingresos estructurales a lo largo del mismo período.

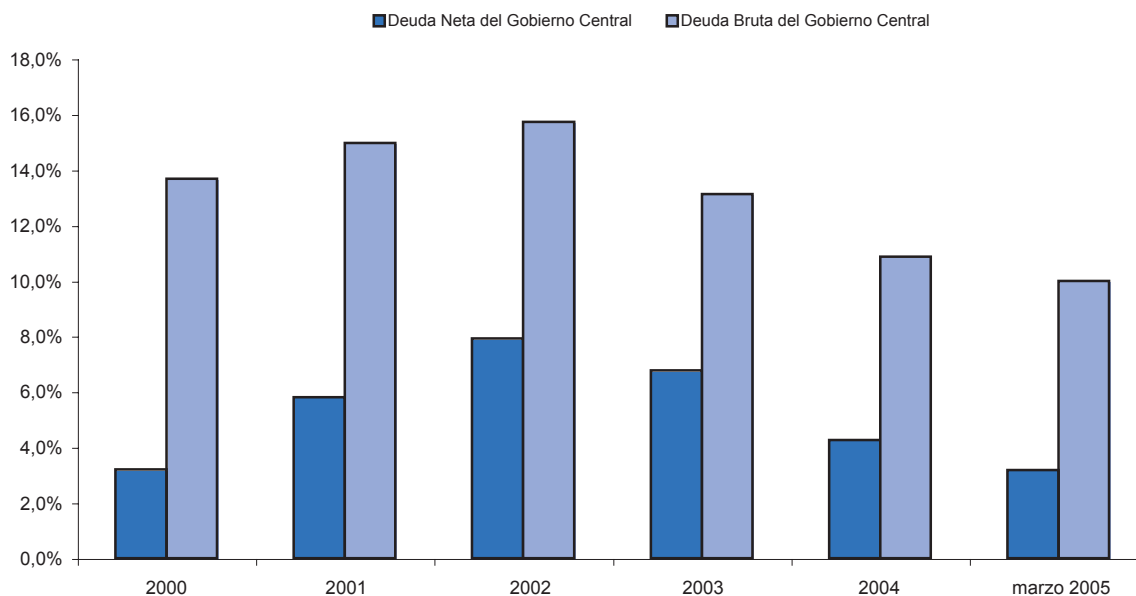
La contrapartida bajo la línea del balance del gobierno central es el financiamiento del mismo, y una condición fundamental para desarrollar una política fiscal contracíclica es tener acceso a los recursos requeridos para financiar los períodos temporales de déficit que ésta puede involucrar e invertir adecuadamente los recursos generados por los períodos de superávit. El gráfico IV.2.3 muestra la evolución de la deuda bruta y la deuda neta del gobierno central entre 2000 y marzo de 2005 y permite apreciar esta combinación de fuentes y usos de los balances efectivos durante el período. Como se aprecia en este gráfico, a pesar de que los déficit efectivos generados entre 2000 y 2002 produjeron incrementos tanto en la deuda bruta como en la deuda neta, el efecto acumulativo durante todo el período fue una clara reducción de la deuda bruta del gobierno central y la estabilización del nivel de pasivos netos como porcentaje del PIB. Así, la primera llegó a niveles de 10% del PIB en marzo de 2005, menores a los que existían en 2000, mientras la deuda neta a la misma fecha llegaba a un 3,2% del PIB, porcentaje similar al de 2000 (gráfico IV.2.3).

Gráfico IV.2.2
Ingresos Efectivos y Estructurales Gobierno Central, 2001-2006p
(Millones de pesos de 2005)



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

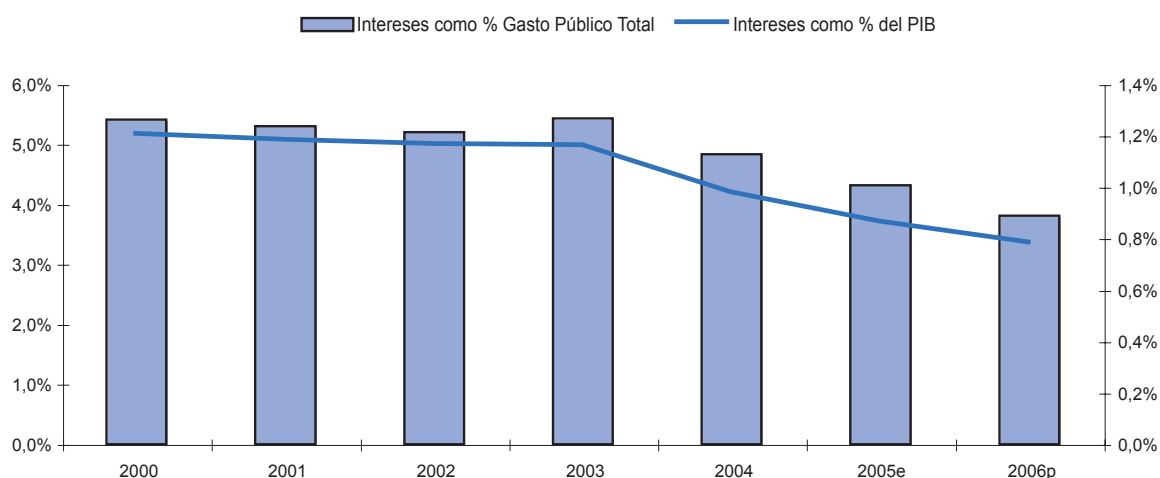
Gráfico IV.2.3
Deuda Bruta y Neta del Gobierno Central, 2000-2005
(Como porcentaje del PIB)



Fuente: Dirección de Presupuestos.

Esta reducción en el nivel de endeudamiento posibilitada por los superávits del período 2004-2005, sumada a un esfuerzo activo por aprovechar el favorable acceso al mercado financiero logrado por el país en estos años para prepagar deuda emitida en el pasado a tasas más altas, ha traído consigo también una fuerte reducción en los gastos en intereses del gobierno central. Así, el gráfico IV.2.4 muestra como el gasto en intereses se mantuvo estable como porcentaje del PIB y como porcentaje del gasto total entre 2000 y 2003 a pesar del aumento en la deuda bruta y neta del período y se reduce fuertemente a partir de 2004, año en que llega a 1% del PIB, estimándose el gasto en intereses del gobierno central en el equivalente a un 0,8% del PIB en 2006.

Gráfico IV.2.4
Gasto en Intereses Gobierno Central 2000-2006p
 (Como porcentaje del gasto público total y como porcentaje del PIB)



Fuente: Dirección de Presupuestos.

3. La regla de superávit estructural: su impacto más allá de lo fiscal, 2001-2005

Los resultados esperados de una regla fiscal, sin embargo, debieran manifestarse en dimensiones que van mucho más allá de su efecto directo en las finanzas públicas. En esta sección se explora, por tanto, el impacto que ha tenido la operación de este instrumento entre 2001 y 2005 en la estabilidad macroeconómica del país, la confianza externa en la política económica chilena y la estabilidad del financiamiento de las políticas públicas, y se comparan los resultados obtenidos de los que hubieran surgido de la aplicación de reglas fiscales alternativas.

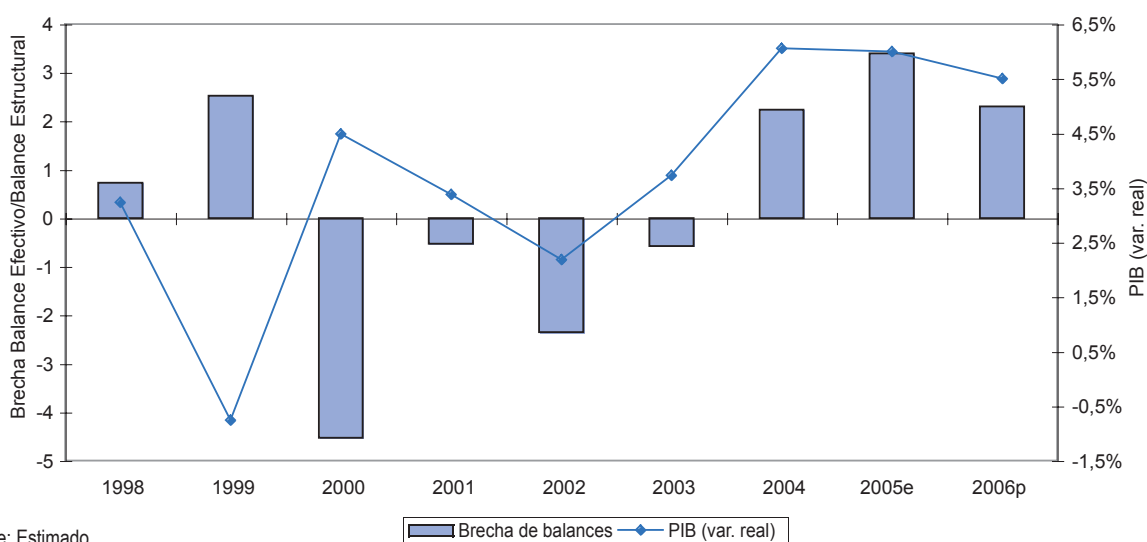
a. Adecuación cíclica de la política fiscal: regla y estabilidad macroeconómica

Aunque el efecto macroeconómico de la política fiscal es un tema controversial, existe un consenso muy mayoritario respecto del hecho de que la política fiscal puede jugar un papel significativo (tanto positivo como negativo) en lo que se refiere a la estabilidad macroeconómica. En efecto, a través del efecto directo del gasto público en la demanda agregada y del efecto del ahorro público en los niveles de ahorro y en las tasas de interés de la economía, la política fiscal puede tanto ampliar los movimientos cíclicos de la economía como ayudar a estabilizarlos. La regla fiscal está diseñada de manera de aislar los movimientos cíclicos de los ingresos en la determinación del gasto y permitir al gobierno central disminuir sus niveles de ahorro en períodos en que la actividad económica crece a tasas menores a la de su crecimiento tendencial (y viceversa), por lo que

su aplicación permite por diseño la plena operación de los estabilizadores automáticos del presupuesto.

El efecto de esta propiedad puede observarse directamente en el gráfico IV.3.1 que muestra la razón entre el balance efectivo y el balance estructural entre 1998 y 2006p, y la compara con la evolución de la tasa de crecimiento de la economía en el mismo período. Lo que interesa en este caso es fundamentalmente la evolución interanual de ambos indicadores. Si se permite operar a los estabilizadores automáticos del presupuesto, la razón entre el balance efectivo y el balance estructural aumentará a medida que la actividad económica aumenta su tasa de expansión y disminuirá cuando la actividad económica se desacelere. Como muestra el gráfico IV.3.1 esta propiedad se cumple plenamente en el período en que la regla de política ha estado en operación, disminuyendo la razón entre balance efectivo y balance estructural entre 2000 y 2002, período en que el crecimiento de la actividad económica se desaceleró, y aumentando la misma a partir de 2003, a medida que el crecimiento económico cobraba mayor dinamismo.

Gráfico IV.3.1
Brecha Balance Efectivo/ Balance Estructural y Variación del PIB
1998-200p



e: Estimado.
p: Presupuesto.

Fuentes: Dirección de Presupuestos y Banco Central.

Más allá de la decisión de política económica de permitir que operen los estabilizadores automáticos del presupuesto –implícita en la adopción de nuestra regla fiscal– el impacto de los mismos sobre la demanda agregada depende de la sensibilidad de distintos componentes del presupuesto público al ciclo económico y del tamaño relativo de los mismos. Un estudio reciente de la OCDE²⁶ analiza la sensibilidad de las finanzas públicas al ciclo económico en sus países miembros a través de la semielasticidad del balance efectivo (como porcentaje del PIB) respecto de la brecha del producto (mientras más alto este indicador, mayor la sensibilidad cíclica de la política fiscal). De acuerdo a sus estimaciones, en los países de la OCDE como un todo, el balance efectivo tiene una semielasticidad de 0,44 a la brecha del producto, siendo los países del norte europeo los que presentan la mayor respuesta del presupuesto al ciclo y Corea el país de la OCDE con la respuesta más débil. Más allá del eventual efecto de medidas fiscales discrecionales, la mayor respuesta cíclica del presupuesto en países europeos *vis a vis* Corea se explica por la existencia en los primeros de fuertes estabilizadores que

²⁶ Economics Department, "Measuring cyclically-adjusted budget balances for OECD countries economics", Working Papers, No. 434. July 2005.

operan a través del gasto público (fundamentalmente vía prestaciones que se activan automáticamente en función del desempleo), y de que la más alta carga tributaria y mayor incidencia de los ingresos personales en la tributación total, amplifica el impacto de los estabilizadores que operan a través de los ingresos.

Chile se parece estructuralmente más a Corea que a los países del norte de Europa a este respecto, con un tamaño del Estado que bordea una quinta parte del PIB, y la ausencia de estabilizadores automáticos que operen a través del gasto público²⁷. Los estabilizadores automáticos en Chile, como se analizó en la sección anterior, operan fundamentalmente a través de la sensibilidad de los ingresos tributarios a la actividad económica y de la sensibilidad de los ingresos del cobre a variaciones en su precio. No es extraño, por tanto, que al calcular la semielasticidad para Chile²⁸ en el período 2001-2004, se obtenga un valor para la misma de 0,24, similar al 0,22 de Corea.

Dado el relativamente bajo tamaño del Estado en Chile, tiene más sentido comparar la respuesta al ciclo de nuestro presupuesto con el resto de América Latina. Un estudio de 2003 de ILPES²⁹ analizó la respuesta de la política fiscal ante episodios de desalineación cíclica de la economía (auges y desaceleraciones) en una selección de países de América Latina, comparando la relación entre la brecha entre el PIB efectivo y el tendencial (como medida de esta desalineación), y la variación en el superávit global cíclicamente ajustado (SGCA) (como medida de respuesta de la política fiscal), durante estos episodios. Así, si se permitiera un ajuste pleno de los estabilizadores automáticos ante variaciones en la posición cíclica de la economía, esta relación sería inexistente, ya que todo el efecto cíclico de las cuentas fiscales sería capturado por los ajustes cíclicos que definen la diferencia entre el balance efectivo y el balance estructural.

Como muestra el gráfico IV.3.2, en los episodios evaluados, estos países mostraron combinaciones tanto positivas como negativas entre estas variables, pero los casos en que la política fiscal operó de manera procíclica son muchos más que los casos en que lo hizo contracíclicamente, lo que se refleja en que la recta que ajusta los puntos tiene una clara pendiente negativa. Lo que esto indica es que, ya sea por restricciones en el acceso al mercado de capitales en los períodos de desaceleración que les impidieron a los gobiernos endeudarse, ya sea porque no fueron capaces de ahorrar los ingresos cíclicos asociados a las fases expansivas, o simplemente por la falta de un marco de política fiscal adecuado, en promedio la política fiscal amplificó el efecto del ciclo económico entre 1990 y 2000.

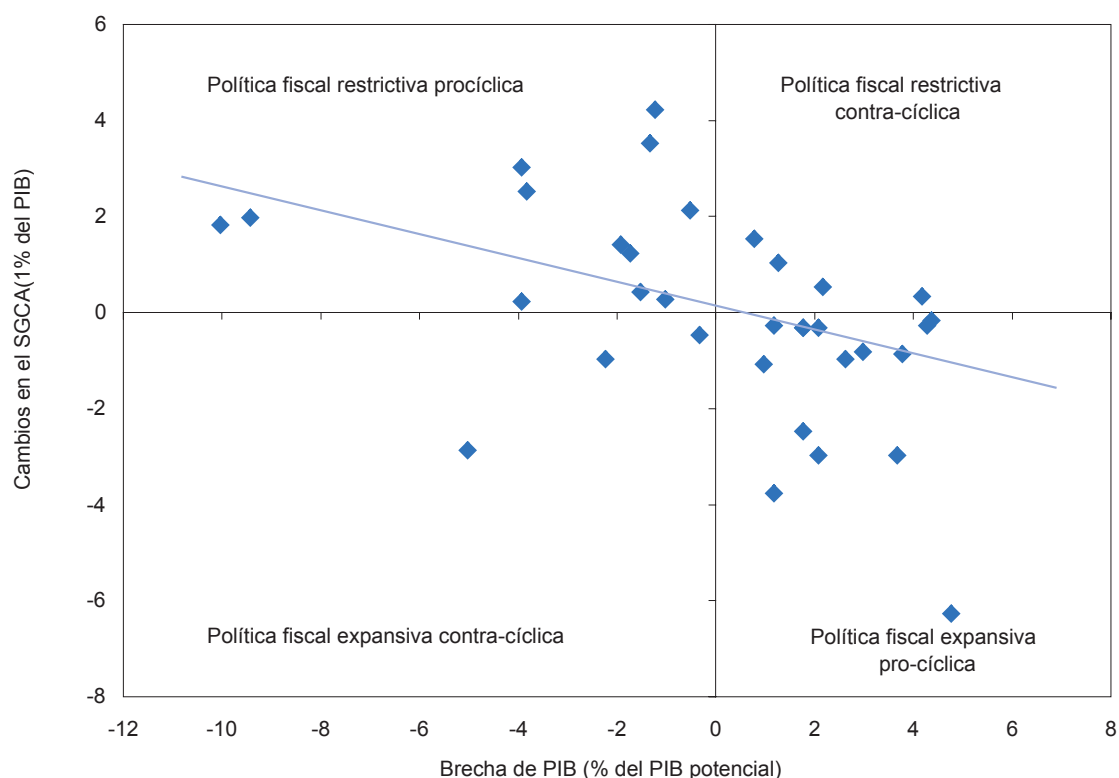
La regla de política fiscal basada en el balance estructural está precisamente diseñada para aislar el efecto de la brecha de PIB en los ingresos del sector público y, a través de éste, en el balance fiscal, con la complejidad adicional de que en el caso de Chile se requiere aislar además el efecto del ciclo de precio del cobre sobre el balance fiscal. Así, un ejercicio equivalente para nuestro país en el período 2002-2004 muestra que, a pesar de que la brecha entre el PIB tendencial y el PIB efectivo promedió casi un 4% en el período, el balance cíclicamente ajustado prácticamente no varió en el mismo período. Ubicada en el gráfico IV.3.2, por tanto, la política fiscal chilena entre 2002 y 2004 estaría representada por un punto a la izquierda del eje vertical y bajo la línea de tendencia, zona en la que se encuentran sólo cuatro de los 34 puntos que se presentan en este gráfico.

²⁷ Lo que podría cambiar de aprobarse la institucionalización del Fondo de Contingencia contra el Desempleo que propone el Proyecto de Ley sobre Responsabilidad Fiscal presentado al Congreso Nacional. La operación de este fondo en base a una autorización para aumentar el gasto ante niveles altos de desempleo como propone este proyecto de ley, incorporaría una mayor sensibilidad cíclica al presupuesto público, en este caso a través del gasto.

²⁸ Para el cálculo de este indicador se usó el valor en módulo de cambio en el balance efectivo dividido por la brecha de PIB tendencial respecto al PIB, entre cada año y se promedió el resultado para el período respectivo.

²⁹ Reglas macrofiscales, sostenibilidad y procedimientos presupuestarios, ILPES, enero 2003.

Gráfico IV.3.2
Episodio de Finanzas Públicas Procíclicas en América Latina, 1990-2000
 (Cambios en el saldo global cíclicamente ajustado y brecha de PIB)



Fuente: ILPES, 2003.

Esta capacidad estabilizadora de la política fiscal chilena en el período, por otra parte, se manifestó en que a pesar de que la economía chilena sufrió entre 2001 y 2002 un shock externo de dimensiones incluso mayores al sufrido en el período 1982-83, entre 2001 y 2002 la economía continuó creciendo a una tasa media de 2,8%, lo que se compara con una caída media del PIB de 8,2% en el período 1982-83 (cuadro IV.3.1). Como también muestra este cuadro, en el episodio reciente la inversión pública continuó creciendo y el desempleo no superó el 10% de la fuerza de trabajo, lo que se compara con una caída real promedio de 13,2% anual en la inversión pública entre 1982 y 1983, y tasas de desempleo que superaron el 20% de la fuerza de trabajo en ese período. Esta capacidad de la economía para continuar creciendo ante circunstancias tan adversas responde fuertemente a la capacidad contracíclica y la credibilidad que le ha dado al marco macroeconómico la regla de superávit estructural.

Cuadro IV.3.1
Resultados Macro: Crisis Externas y Política Fiscal

Variable	1982-1983	2001-2002
ICE(1)	-4,0	-5,1
Crecimiento PIB	-8,2%	2,8%
Desempleo (Promedio)	20,4%	9,0%
Inversión Pública (Crecimiento Real)	-13,2%	7,8%

(1) El Índice de Condiciones Externas se expresa como porcentaje del PIB e incorpora los efectos de la evolución de los términos de intercambio, los volúmenes de exportaciones y el nivel de los flujos de capital.

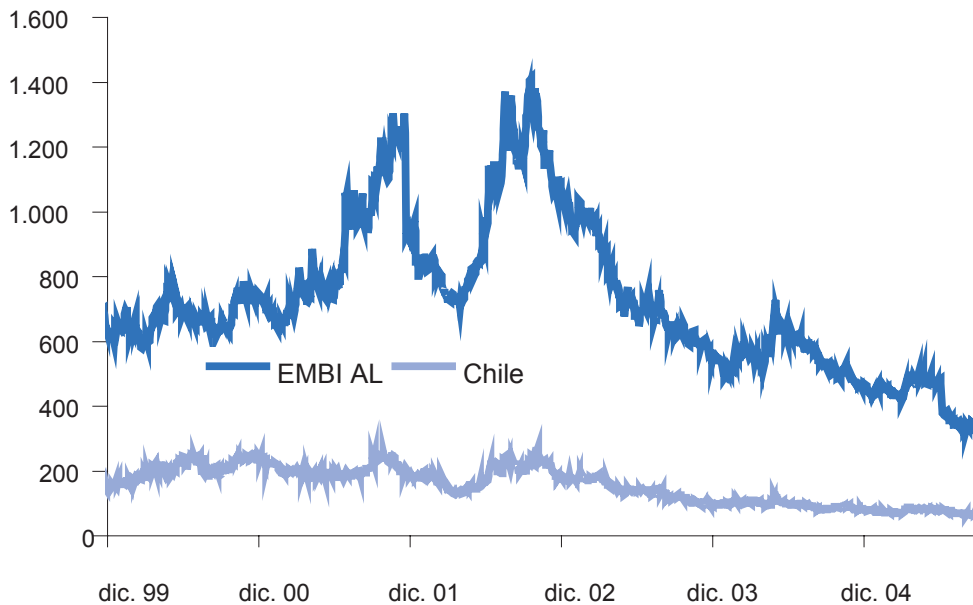
Fuente: Ministerio de Hacienda y Banco Central de Chile.

b. Regla fiscal y credibilidad

La posibilidad de implementar política fiscal contracíclica en los períodos de desaceleración económica no es una opción gratuita para los países. Esta depende críticamente de la credibilidad del marco de política y la confianza que tengan en la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas quienes financian los déficit transitorios asociados a un marco contracíclico. Esta sección discute los beneficios de la regla de política fiscal en esta dimensión.

En 2004, mientras los bonos soberanos de muchos países de América Latina alcanzaban un spread soberano de más de 300 puntos base por sobre la tasa del Tesoro de EE.UU., el spread de la deuda soberana chilena se situaba en 97 puntos base. Esta tendencia ha continuado en el primer semestre de 2005, llegando este indicador de riesgo a 50 puntos base, un récord histórico para el país y la región. Según los analistas externos esto obedece a que en Chile el impacto regional se ha reducido al mínimo. Al respecto, un informe de Standard & Poor's señala que el riesgo de contagio en Chile es nulo debido, entre otras cosas, a la reducida deuda pública y adecuado manejo fiscal. Así, a la estabilidad política del país en la última década se suma la ventaja de ser una economía estable a pesar de los vaivenes de la región, y resistente a las crisis externas (cuadro IV.3.1) El gráfico IV.3.3 muestra la evolución del riesgo soberano chileno comparado con el de la región (EMBI AL) entre diciembre de 1999 (fecha desde la cual se tienen datos comparables) y mediados de 2005.

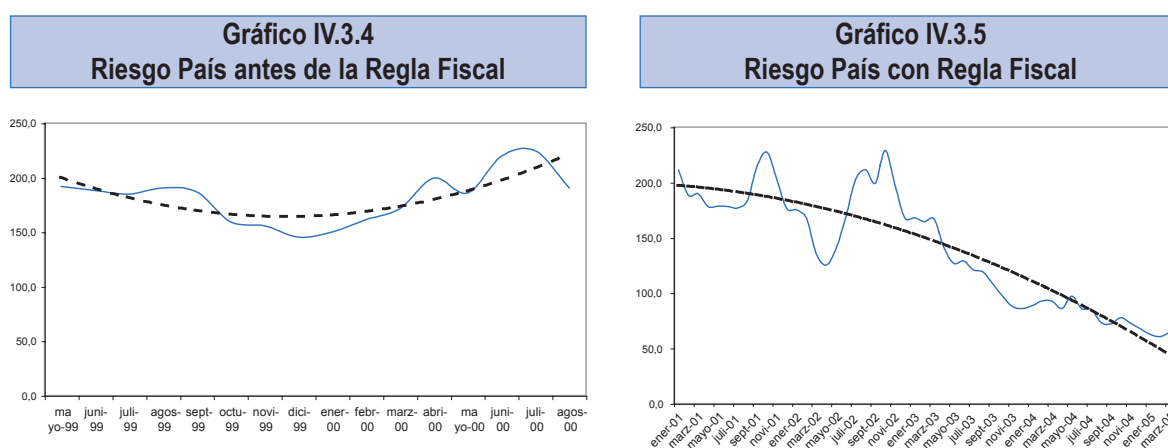
Gráfico IV.3.3
Riesgo País Chile y América Latina



Fuente: J.P. Morgan.

Como se aprecia, el riesgo soberano chileno no sólo se ha mantenido desde el año 2000 muy por debajo del promedio de la región. Más significativamente, se ha mantenido permanentemente en un bajo nivel todo el período, a pesar de los shocks que significó para el spread soberano del resto del continente los atentados del 11 de septiembre de 2001, y la crisis y moratoria argentina (mediados del 2002), eventos tras los cuales el spread soberano de la región como un todo se empujó muy fuertemente, alcanzando 1.350 puntos base tras el primer evento y 1.400 puntos base tras el segundo. Como se aprecia en el gráfico, el riesgo soberano chileno no superó los 240 puntos base en ninguno de estos períodos y retomó la senda descendente rápidamente después de los mismos, confirmando que nuestro país ha logrado aislarse relativamente bien de estos shocks externos, al menos en lo que a las expectativas y credibilidad se refiere.

La regla de superávit estructural estaba en operación en ambos subperíodos y podemos especular, por tanto, que la misma tuvo una influencia en generar la credibilidad en la política fiscal del país que refleja esta evolución del riesgo país, especulación que adquiere más peso al analizar la evolución del riesgo país antes y después de que la regla entró en vigencia (gráficos IV.3.4 y IV.3.5)



Fuente: Elaborado en base a J.P. Morgan.

Al no aislar el potencial impacto de otros factores, sin embargo, esta observación gráfica no es evidencia estadísticamente robusta del impacto en credibilidad de la regla fiscal. Una evaluación más rigurosa de este fenómeno requiere de un análisis más acabado del conjunto de elementos que pueden haber influido en la evolución del riesgo soberano de Chile en el período. Existe, afortunadamente, bastante evidencia empírica internacional respecto de los potenciales determinantes del riesgo país³⁰. Así, tras un análisis de esta literatura se realizó un ejercicio econométrico para el caso de Chile, buscando evidencia estadística específica respecto del potencial impacto de la regla de superávit estructural sobre el riesgo país.

Dado que Chile implementó a partir del año 2001 la regla del superávit estructural, el modelo propuesto incluye una variable *dummy* de tendencia, que segmenta el período en dos a partir de la implementación de la regla. La hipótesis a probar es que la regla fiscal resulta significativa y de signo negativo al utilizarla como variable explicativa del riesgo país, controlando por las otras variables que resultan significativas en su explicación³¹. Los resultados del modelo con mejor ajuste fueron:

³⁰ Ver, por ejemplo, "Capital Flows, Country Risk and Contagion", Norbert Fiess, World Bank Policy Research Working Paper 2943, January 2003; "Estimación de un modelo de riesgo país" Sofía García y José Vicéns Otero, 2000; "Determinants and impact of sovereign credit rating" Richard Cantor and Frank Packer. FRBNY Economic Policy Review, Octubre 1996; "Determinantes del riesgo país en el Perú: una aproximación" Ministerio de Economía y Finanzas, Perú, Informe especial, Boletín de transparencia fiscal N° 17 - diciembre del 2002.

³¹ En base a un análisis de la literatura al respecto, se probaron como variables explicativas el crecimiento del PIB; exportaciones; importaciones; tipo de cambio real; saldo en cuenta corriente; superávit (déficit) global del gobierno central; tasa de desempleo; tasa LIBOR de 90 días; EMBI total; reservas internacionales; inflación de los últimos 12 meses; prima de riesgo de México, prima de riesgo de Argentina, prima de riesgo de Brasil y tres dummies que reflejan períodos de sobreacción del spread frente a expectativas originadas hechos puntuales. Dado que muchas de las variables en niveles eran integradas de orden 1, se usaron las variaciones porcentuales en 12 meses de éstas.

$$\begin{aligned}
RChile_t = & 7,63 - 0,028 * RArgent_t + 0,29 * RBrasil_t + 0,16 * Libor_t - 1,17 * Regla_t + 37,52 * D_2000_t \\
& (3,19) \quad (-3,28) \qquad (9,74) \qquad (5,96) \qquad (-11,28) \qquad (8,18) \\
& - 25,77 * D_2001_t + 25,65 * D_2003_t \\
& (-4,35) \qquad (5,17)
\end{aligned}$$

$RArgent_t$ = Riesgo país de Argentina en el período t

$RBrasil_t$ = Riesgo país de Brasil en el período t

$Libor_t$ = Tasa Libor en el período t

$Regla_t$ = *Dummy* regla, de aplicación lineal (toma valor 0 y 1 ponderado por t)

D_2000_t = *Dummy* 2000:10-2001:01

D_2001_t = *Dummy* 2001:06-2001:07

D_2003_t = *Dummy* 2003:03-2003:05

Test t entre parentesis.

R^2 ajustado = 0,91

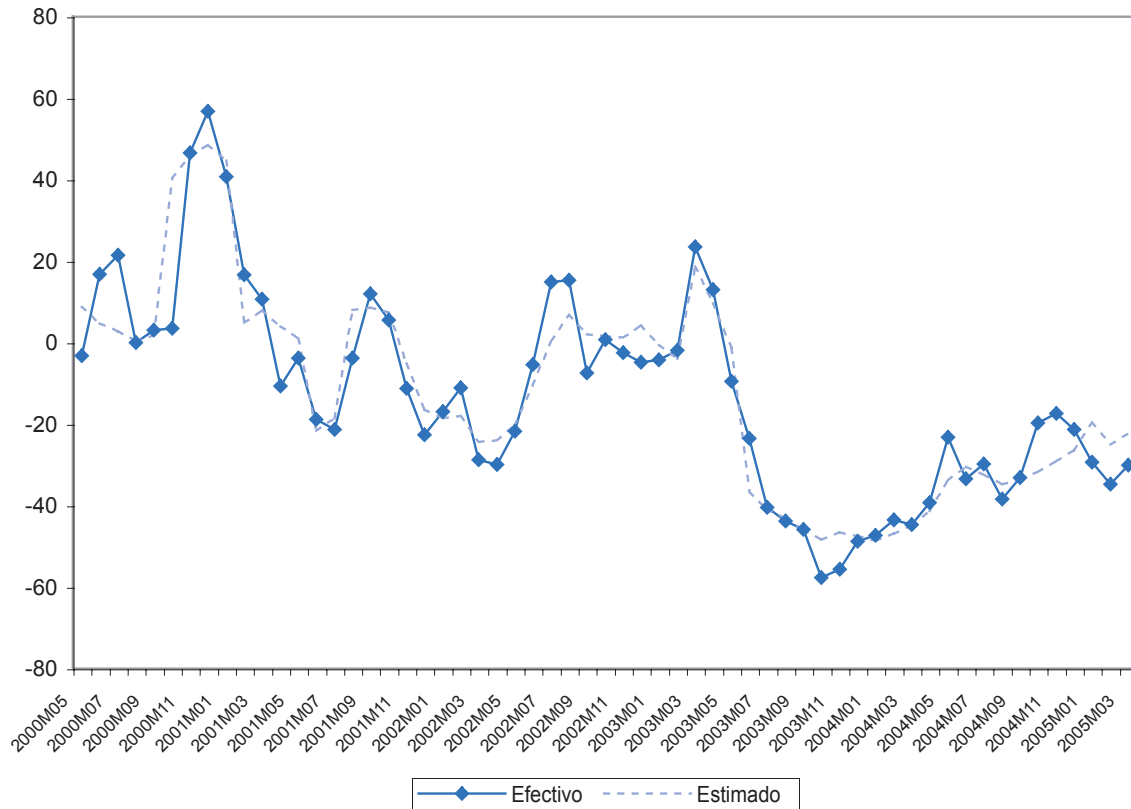
Durbin-Watson = 1,59

Test F = 81,97

Como se puede apreciar en los resultados de la ecuación, la variable *dummy* de la regla resulta significativa y tiene el signo esperado. Es decir, la regla fiscal, medida a través de una variable *dummy* de tendencia a partir de mediados del año 2001, tiene un impacto de signo negativo en la variación a doce meses del riesgo país de Chile. Esta variable, por otra parte, es la que tiene el mayor coeficiente y la mayor significancia estadística (test t) entre las variables del modelo, sin considerar las otras *dummies* y la constante. En ninguna de las especificaciones alternativas, por otra parte, resulta estadísticamente significativa alguna otra variable fiscal, lo que tiende a confirmar que la información fiscal relevante está ya contenida en la *dummy* de la regla.

Más generalmente, estos resultados muestran que las variaciones a doce meses del riesgo soberano chileno se ven afectadas con el mismo signo por el riesgo de Brasil pero se mueven inversamente con el riesgo país de Argentina. El signo de este efecto es difícil de explicar (podría hipotetizarse que los instrumentos chilenos han sido utilizados como refugio en la región ante eventos negativos en Argentina, pero no se tienen pruebas para un efecto de este tipo) pero confirma la alta diferenciación que ha alcanzado Chile respecto del país trasandino en la visión de los inversionistas. En gráfico IV.3.6 muestra el riesgo país chileno y el ajuste del modelo en el período.

Gráfico IV.3.6
Riesgo País de Chile
 Variación porcentual en 12 meses 2000-2005



Fuente: Dirección de Presupuestos.

Para confirmar el resultado de esta estimación del efecto de la regla fiscal en el riesgo país se estimó un modelo que incluye todas las variables del modelo de arriba excepto la *dummy* de tendencia y se utilizó la prueba de Chow para verificar la hipótesis de que el modelo presenta un cambio estructural en el período. Con una alta significancia estadística, este ejercicio confirmó la hipótesis de que la ecuación muestra un quiebre estructural a mitad de 2001. Así, la evidencia estadística confirma a través de ambos métodos que la variación a doce meses del riesgo país en Chile fue significativamente disminuida por la adopción de la regla de superávit estructural.

c. Desempeño comparado de reglas fiscales alternativas: no todo lo que es oro brilla

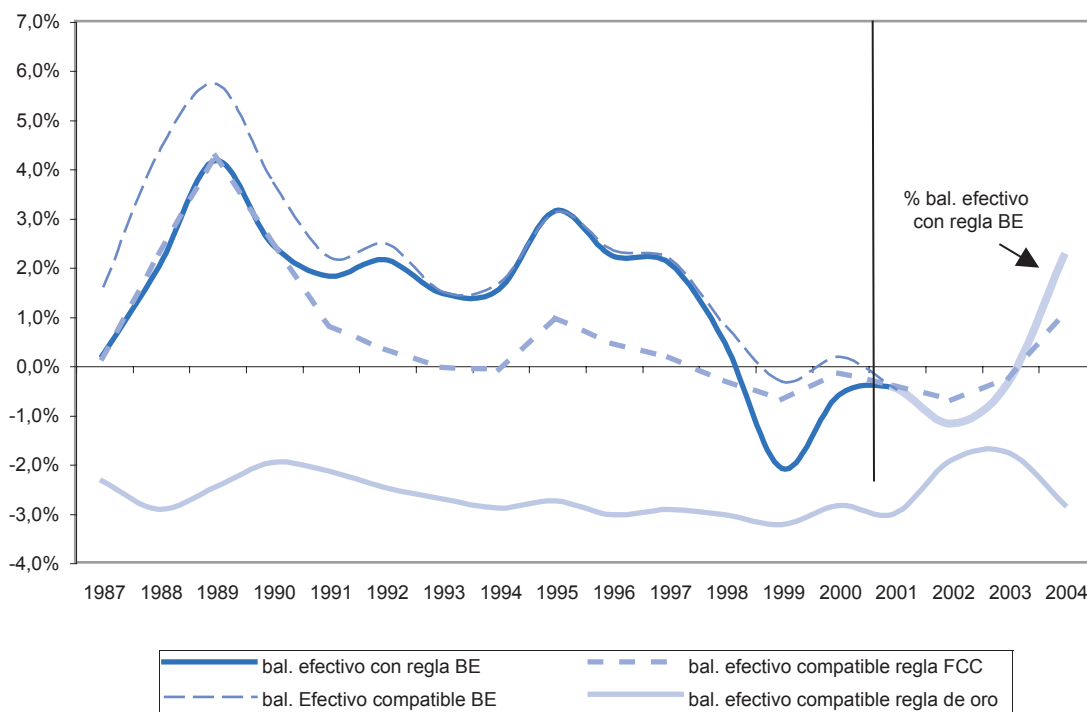
El que la regla de superávit estructural haya generado un impacto significativo en términos de la adecuación cíclica de la política fiscal y de la confianza que genera en nuestro marco más global de políticas, sin embargo, no asegura que ésta haya sido la mejor regla de política fiscal posible. Algunos observadores, en efecto, han sugerido sustituir la regla basada en el balance estructural por una “regla de oro”, como la utilizada por el gobierno británico³², y otros han planteado que la regla de superávit estructural es redundante ante la operación del Fondo de Compensación del Precio del Cobre.

³² Para efectos de simplificar esta simulación, la regla de oro se define para este ejercicio como aquella que obliga a mantener siempre un balance corriente equilibrado, y financiar la inversión con endeudamiento neto.

Para evaluar estas afirmaciones, el gráfico IV.3.7 muestra un ejercicio de ficción fiscal, que consiste en evaluar lo que hubiera ocurrido con el balance del gobierno central en la situación hipotética de que los gobiernos del período hubieran seguido distintas reglas entre 1987 y 2004, todo lo demás constante, y compara estos resultados con los balances históricos del período. Aunque este ejercicio no cuenta la historia completa por ser sólo un análisis de equilibrio parcial, el gráfico muestra que, de haberse aplicado una regla de oro entre 1987 y 2004, el no financiamiento corriente de la inversión pública hubiera generado durante prácticamente todo el período un déficit del gobierno central del orden de 3% del PIB. Como también muestra el gráfico, la política fiscal entre 1987 y 1989 operó “como si” las decisiones de ahorro hubieran estado guiadas exclusivamente por las reglas del FCC, lo que cambió desde 1991 a 1998, período en que el comportamiento del gobierno central se asemejó mucho al que hubiera prescrito la aplicación de la regla de superávit estructural. Desde 2001, por supuesto, el comportamiento del balance refleja nuevamente la prescripción de esta regla, al asumirse la misma explícitamente.

De esta manera, y como también se aprecia en el mismo gráfico, los beneficios de seguir una regla de política fiscal no son independientes de la regla que se adopte. De haber continuado la política fiscal guiándose después de 1989 exclusivamente por las prescripciones del FCC no hubiera sido posible reducir la deuda del gobierno central desde los niveles de en torno al 46% del PIB en que se encontraba a fines de los ochenta a los actuales y, como se aprecia claramente a partir de 2001, el efecto contracíclico de la política fiscal hubiera sido mucho menor al que se obtuvo por la aplicación de la regla de superávit estructural. De haberse aplicado a partir de 1987 una regla de oro, por otra parte, la fuerte acumulación de déficit implícita en la misma hubiera elevado adicionalmente la deuda pública, dificultando el financiamiento de cualquier esfuerzo contracíclico y muy difícilmente hubiera generado la credibilidad de la que hoy goza nuestro marco de política.

Gráfico IV.3.7
Comparación regla Balance Estructural y Otras reglas
Balance Efectivo del Gobierno Central Total
 (% del PIB)



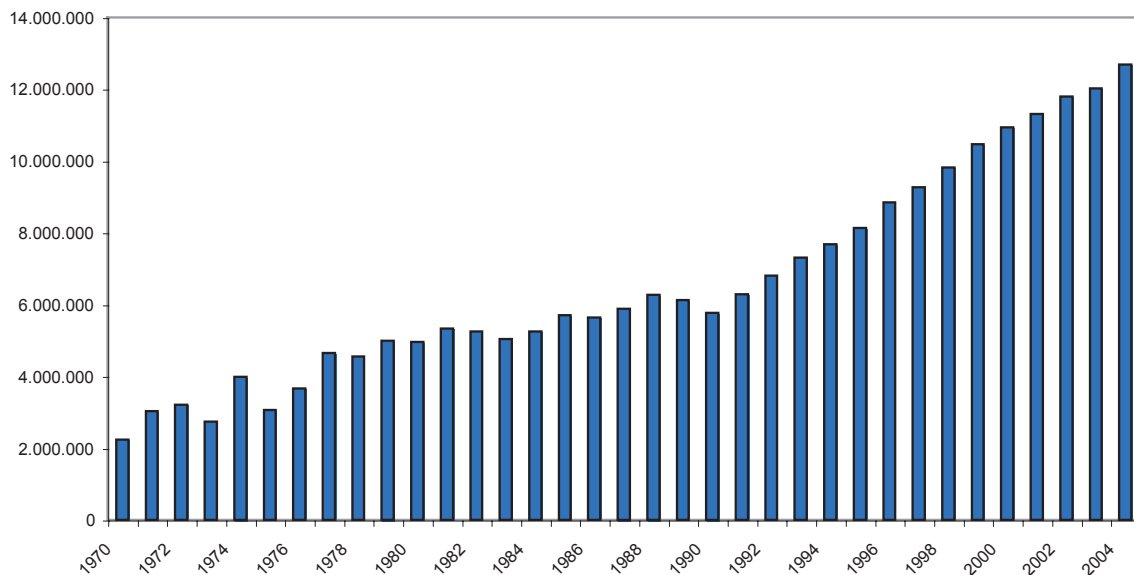
Fuente: Dirección de Presupuestos.

d. Regla fiscal y financiamiento de las políticas públicas

Un tercer tipo de beneficio que puede entregar una regla fiscal adecuadamente diseñada tiene que ver con su impacto en el perfil de financiamiento del gasto público. Así, por ejemplo, una regla por la cual todos los movimientos cíclicos en los ingresos se transmitieran al gasto público (i.e. una regla de balance devengado fijo) sometería el desarrollo de los programas públicos a toda la variabilidad cíclica de la economía, con las consiguientes dificultades para su planificación intertemporal. El gráfico IV.3.8 muestra la evolución del gasto del gobierno central (en moneda de 2004) entre 1970 y 2004, separando el período anterior a 1990 del período entre 1990 y 2004, en que, como vimos en la sección anterior, la política fiscal se comportó “como si” hubiera estado en operación la regla de superávit estructural durante casi todo el período. Como se aprecia en el mismo, el segundo período se caracteriza por un muy estable crecimiento del gasto, lo que contrasta con las fluctuaciones y fuertes caídas absolutas anuales que sufrió en décadas anteriores.

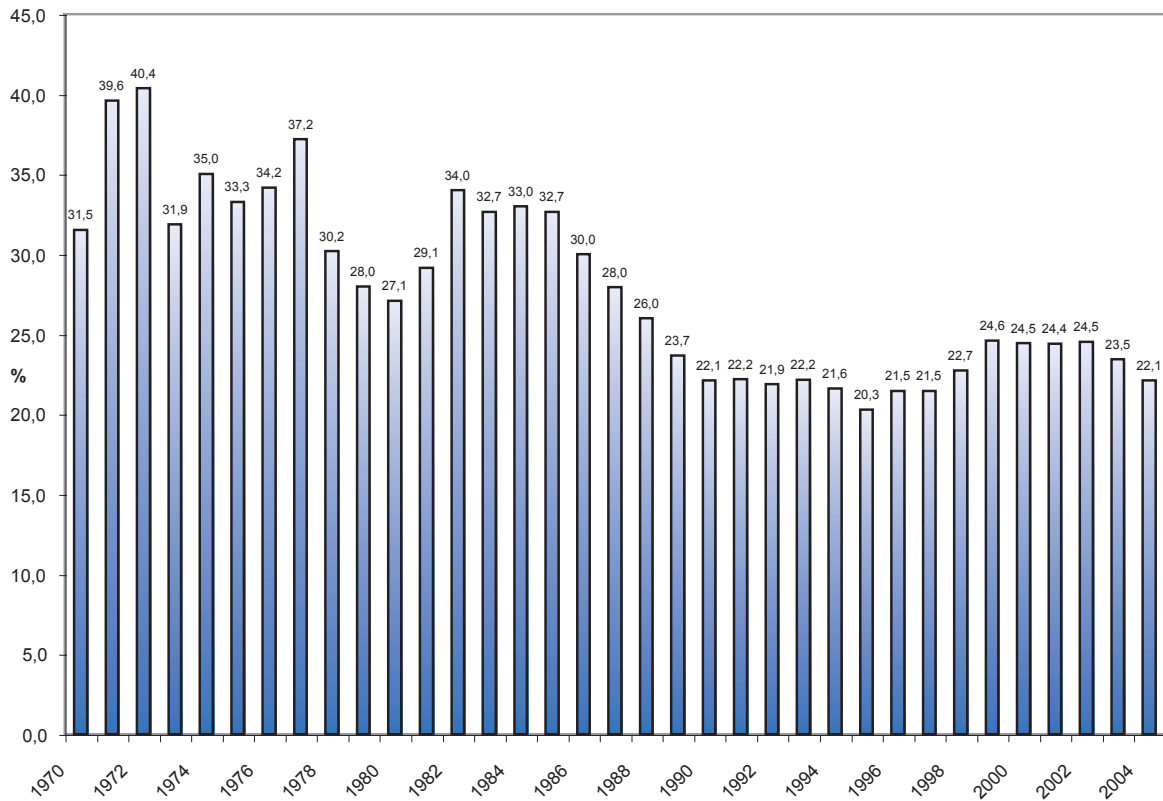
Esta mayor estabilidad del gasto público en el período posterior a 1990 se aprecia más nítidamente aún en el gráfico IV.3.9, que muestra la evolución del gasto del gobierno central en el mismo período como porcentaje del PIB. Así, las fuertes variaciones absolutas del gasto entre 1970 y la década de los ochenta se reflejaron, además, en fuertes variaciones en el tamaño relativo del Estado (medido por la incidencia del mismo en el producto), finalizando la década de los ochenta en un proceso de fuerte reducción del mismo. Dada la fuerte expansión del PIB entre 1990 y 2004, por otra parte, el crecimiento absoluto del gasto público en el período no originó un incremento de su peso en la economía, el que se mantuvo relativamente estable con fluctuaciones más bien pequeñas entre año y año. El efecto de lo anterior en la posibilidad de planificar y desarrollar las políticas públicas y reformas que requieren un financiamiento interanual estable y predecible es evidente.

Gráfico IV.3.8
Gasto Gobierno General 1970-2004
(Millones de pesos de 2004)



Fuentes: Larrain y Selowsky (1970-1985), BID, 1990 (1986) y DIPRES (1987-2004).

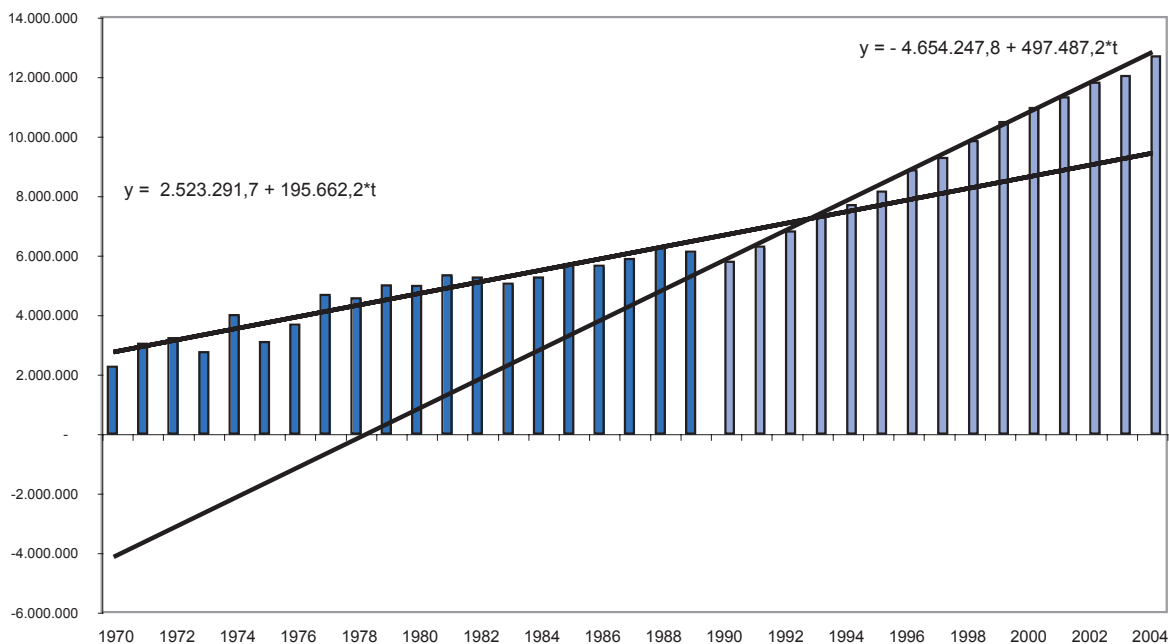
Gráfico IV.3.9
Gasto Gobierno General
(Porcentaje del PIB)



Fuentes: Larrain y Selowsky (1970-1985), BID, 1990 (1986) y DIPRES (1987-2004).

Para evaluar más precisamente la volatilidad del gasto en estos períodos se desarrolló un indicador ad-hoc de volatilidad y se estimó el mismo para los dos subperíodos que muestra el gráfico: 1970-1989 y 1990-2004. Históricamente, el primero comprende los tres años de la Unidad Popular y los 17 años de régimen militar, y el segundo corresponden a los tres períodos de gobierno de la Concertación tras el retorno a la democracia. Para construir este indicador se estimó primero una regresión de tendencia lineal para cada período, obteniéndose la tendencia para cada período que se presenta en el gráfico siguiente. Como se aprecia en éste, el primer período tiene una pendiente menor (menor tasa de crecimiento promedio), lo que se explica fundamentalmente por el sustancial menor crecimiento económico y una alta variabilidad del gasto en torno a la línea de tendencia. El segundo período, en cambio, muestra un mayor crecimiento promedio que, producto del alto crecimiento económico del período, no significó un incremento en el tamaño relativo del Estado (gráfico IV.3.10), y valores efectivos muy cercanos a la tendencia.

Gráfico IV.3.10
Gasto Gobierno General, Datos Efectivos y de Tendencia 1970-2004
(Millones de pesos de 2004)



Fuentes: Elaboración propia, en base a Larraín y Selowsky (1970-1985), BID, 1990 (1986) y Dirección de Presupuestos (1987-2004).

Así, podemos cuantificar la volatilidad del gasto en cada subperíodo evaluando la brecha del mismo respecto de su tendencia. La siguiente tabla muestra esta brecha como porcentaje de la tendencia, para todos los años de cada muestra. Como se aprecia en el mismo, en el período 1970-1989 esta brecha fluctuó entre valores de $-17,5\%$ y $13,8\%$, y el promedio en valor absoluto del mismo llegó a $7,5\%$. La mucho mayor estabilidad del gasto en el segundo período se comprueba en que la brecha respecto de la tendencia durante el mismo tuvo valores extremos muchísimo más bajos, entre -2% y $1,8\%$, y el valor promedio de las brechas en valor absoluto fue de sólo un $0,8\%$.

El gráfico IV.3.10 también sirve para remarcar una importante observación empírica, ya mencionada en la sección anterior: sin haberlo planteado explícitamente, los dos primeros gobiernos de la Concertación administraron la política fiscal “como si” hubieran estado siguiendo una regla de superávit estructural durante casi toda la década de los noventa. Lo anterior es evidente al observar que los resultados estructurales del gobierno central rondaron el 1% del PIB durante todo el período de crecimiento que va desde 1991 a 1998 (ver gráfico IV.2.1), y el quiebre sólo se produjo cuando la crisis asiática alteró esta tendencia de crecimiento. Sin hacer esto explícito, sin embargo, no todos los beneficios potenciales de una buena política fiscal pueden realizarse plenamente. Lo que la regla de superávit estructural ha hecho desde 2001 es consolidar y potenciar los beneficios para el país de una adecuada política fiscal a través de una promesa creíble de comportamiento futuro.

Cuadro IV.3.2
Índice de Volatilidad del Gasto
Desviaciones respecto de la Tendencia
 1970-1989, 1990-2004

Año	Desv. Año	Año	Desv. Año
1970	-17,5%	1990	-0,4%
1971	3,8%	1991	-0,2%
1972	3,1%	1992	0,2%
1973	-17,4%	1993	0,3%
1974	13,7%	1994	-1,3%
1975	-17,0%	1995	-1,8%
1976	-5,8%	1996	0,8%
1977	13,8%	1997	-0,1%
1978	6,3%	1998	0,5%
1979	11,4%	1999	1,9%
1980	6,1%	2000	1,6%
1981	9,4%	2001	0,4%
1982	3,7%	2002	0,3%
1983	-4,2%	2003	-2,0%
1984	-3,8%	2004	-0,6%
1985	0,9%		
1986	-3,7%		
1987	-2,8%		
1988	0,5%		
1989	-4,9%		
Desv. Prom. 1970-1989	7,5%	Desv. Prom. 1990-2004	0,8%

Fuentes: Elaboración propia, en base a Larraín y Selowsky (1970-1985), BID, 1990 (1986) y Dirección de Presupuestos (1987-2004)

4. Reflexiones Finales

Como se comentaba en la sección anterior, la aplicación transparente y rigurosa de la regla de superávit estructural a la formulación y ejecución del presupuesto público ha consolidado en la forma de un compromiso público y creíble los principios de prudencia, coherencia macroeconómica y progresismo, que han caracterizado mayoritariamente a la conducción fiscal desde el retorno a la democracia. Para un país emergente como Chile, con múltiples necesidades insatisfechas, éstos son principios necesariamente complementarios. Sin la prudencia implícita en una meta fiscal que asegure que la deuda pública se mantenga acotada en el mediano plazo, no es posible generar la credibilidad que se requiere para sostener el gasto social en momentos de desaceleración cíclica y aislar al país de crisis mayores. Sin un marco macroeconómicamente coherente (contracíclico), permitimos que la política fiscal amplíe el ciclo económico, sometemos a toda la economía al desperdicio de recursos productivos y a los más pobres al drama del desempleo. Sin una visión progresista podríamos olvidarnos de que la política fiscal está al servicio de los ciudadanos y, particularmente, de los más pobres, quienes más que nadie requieren de un marco de política social sostenible en el tiempo. Como hemos revisado en este capítulo, la regla de superávit estructural ha pasado ampliamente la prueba en todas estas dimensiones en los últimos cinco años.

VI.- ¿CÓMO SE FINANCIA LA EDUCACIÓN EN CHILE ?

1. Introducción

El Presidente Lagos ha destacado reiteradamente la importancia de la educación en su gobierno, enfatizando que ésta es “una tarea primordial de la familia y un deber ineludible del Estado”. Cumplir tal deber significa, entre otras cosas, allegar recursos a este sector que dejarán de ser utilizados en otros fines. Dado los limitados recursos con que cuenta el Estado para lograr los múltiples objetivos derivados de las necesidades de la ciudadanía, es fundamental saber cómo y cuánto se gasta en educación.

Esta pregunta no es una preocupación nueva ni exclusiva de nuestro país. Todas las sociedades enfrentan las mismas preguntas básicas sobre la escala, naturaleza y balance del financiamiento de la educación y todas deben decidir respecto del volumen de recursos que se asignarán a este sector, estudiar cómo se utilizan y efectuar un análisis de costo efectividad de las inversiones en educación para maximizar su impacto. Esto responde a preocupaciones básicas de todo gobierno responsable al analizar y evaluar las políticas públicas, entre ellas las educacionales: la eficiencia en el uso de los recursos y la forma en que éstos y sus beneficios se distribuyen entre la población, lo que se deriva de argumentos estándares de equidad y eficiencia en cualquier función de bienestar social.

Este capítulo busca aportar a futuras discusiones de políticas públicas, revisando la manera en que se financia la educación del país y el uso que se le da a estos recursos. Si bien nuestra preocupación es fundamentalmente que los fondos públicos sean invertidos adecuadamente, es necesario tener en cuenta cómo se utilizan todos los recursos, tanto públicos como privados, para evaluar más precisamente la situación inicial, inferir con mayor información las posibles consecuencias de las futuras políticas y diseñar eficientemente su financiamiento. En efecto, la literatura especializada considera preocupante la falta de información comparable sobre gasto privado en educación, destacando su escaso uso en el análisis de las políticas educativas y el hecho de que rara vez sea considerado en el diseño de las futuras políticas públicas³³.

El punto de partida de este capítulo es la evaluación de qué es lo que se necesita financiar, lo cual requiere partir por un análisis de la naturaleza y alcance de nuestro sistema educativo. Luego se analizan los componentes del gasto en educación de acuerdo a sus fuentes de financiamiento, para posteriormente revisar el destino de estos recursos. En la última sección, se presentan algunas reflexiones que surgen de la construcción de la matriz de fuentes y usos de los recursos en educación.

2. ¿Cuáles son las necesidades de financiamiento del sistema educativo chileno?

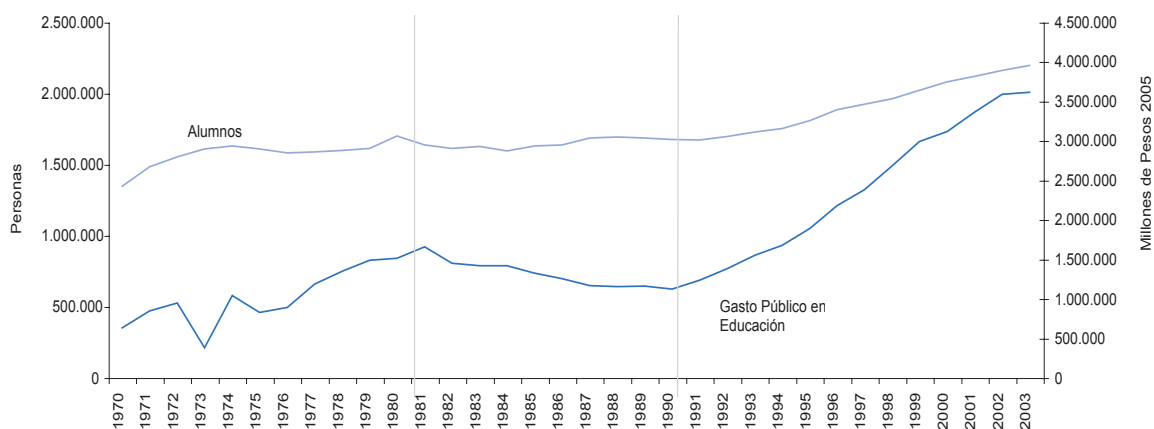
Responder esta pregunta implica necesariamente determinar la magnitud de la demanda por educación del país, lo que a su vez requiere conocer la estructura institucional del sector.

El sistema educativo chileno puede ser caracterizado como un sistema mixto: existen entidades públicas y privadas en todos los niveles y su forma de financiamiento también lo es. Esta estructura institucional surge en

³³ Ver por ejemplo Barro, S. (1998), “Financiamiento de la Educación en América Latina, ¿Cómo pagan los países sus escuelas?” PREAL-UNESCO, Santiago, 1998, y Corvalán, A.M., (1997) “Financiamiento de la educación secundaria, ¿Por qué, en qué y quiénes pueden financiarla?” *Financiación de la Educación*, Revista Iberoamericana de Educación 14 (Mayo-Agosto 1997), OEI.

buena medida de las reformas de comienzos de los ochenta. Los dos ejes principales de estas reformas fueron la consolidación del sistema de subvenciones educacionales, por medio del cual se financia la educación privada y municipal, y la descentralización de la función de gestión del Estado, con el traspaso a los municipios de todos los establecimientos educacionales que dependían del gobierno central. Con esto se estableció un sistema de gestión educacional en el que el Ministerio de Educación (MINEDUC) paga una subvención mensual por alumno que asiste a clases en las escuelas, sean éstas municipales o particulares, a las que los padres eligen enviar a sus hijos.

Gráfico V.2.1
Evolución del Gasto Público y Alumnos 1970-2003
 (Personas y millones de pesos de 2005)



Nota: No incluye alumnos en preescolar. Para datos anteriores a 1987 se utilizó el crecimiento del gasto público en educación dado por los datos publicados por PIIE (1991), "Las Transformaciones Educacionales bajo el Régimen Militar" y MINEDUC (1995), "Compendio de Información Estadística".

Fuentes: Dirección de Presupuestos, Base de Estadísticas e Indicadores sociales de CEPAL y MINEDUC (2004), Compendio "Estadísticas de la Educación 2003".

La reforma produjo beneficios innegables sobre la cobertura educacional y la asistencia de alumnos a la escuela. Marcel (2003) argumenta que la expansión que tuvo la cobertura de la educación secundaria durante la década de los ochenta es producto en gran parte de la creación del régimen de subvenciones, por cuanto permitió "autonomizar la evolución de la matrícula de las disponibilidades presupuestarias, las que el gobierno de la época sólo logró imponer reduciendo el valor real de la subvención y de las remuneraciones de los docentes y mediante despidos de éstos, pero no cerrando las puertas de las escuelas a las generaciones de niños que, producto de la expansión de la educación básica entre fines de los 60 y 70, comenzaron a presionar al nivel secundario"³⁴ (gráfico V.2.1). En efecto, durante los últimos 30 años se ha ampliado considerablemente la cobertura del sistema, presentando niveles cercanos a la universalidad en la educación primaria y secundaria y sobre un 30% en la educación preescolar y terciaria (cuadro V.2.1).

³⁴ Marcel, M. "Gobernabilidad Educativa, Democracia y Cuasi-Mercados: Avances y Desafíos en las Reformas Educacionales en Chile". Presentación en el Seminario Internacional IIEP/UNESCO, Buenos Aires, Argentina, 24-25 de Noviembre, 2003.

Cuadro V.2.1
Evolución de la Cobertura Educacional 1960-2003
 (Porcentajes)

Año	Analfabetismo (mayores de 10 años) ¹	Educación Preescolar	Educación Básica	Educación Media	Educación Superior (20-24 años)	Número de estudiantes (miles)
1960	17,6	2,0	80,0	14,0	4,0	2.257
1970	10,2	4,0	93,0	50,0	9,0	2.254
1980	8,3	12,0	95,0	65,0	11,0	3.162
1990	5,3	21,0	96,7	79,0	15,6	3.358
2000 ²	4,0	32,4	98,7	89,9	31,5	4.474
2003 ²	4,0	35,1	99,4	92,6	37,5	4.512

Fuente: Arellano, José Pablo. (2000): Reforma educacional: prioridad que se consolida, Santiago de Chile, Editorial Los Andes.

1. Para los años 2000 en adelante, mayores de 15 años

2. MINEDUC y MIDEPLAN, CASEN 2000, 2003

El cuadro V.2.2 muestra a su vez la cobertura educacional por estrato socioeconómico, donde se puede apreciar que la alta cobertura exhibida en los niveles de educación básica y media se ha logrado de manera relativamente igualitaria. Sin embargo, este sesgo igualitario ha estado presente en menor medida en el crecimiento de la cobertura preescolar y simplemente ausente en la ampliación de la educación terciaria, donde existen importantes brechas entre los distintos quintiles de ingreso de la población. En efecto, uno de cada tres niños del 20% más pobre accede a la educación preescolar mientras uno de cada dos niños del 20% más rico lo hace. Esta diferencia es aún más dramática en la educación superior, donde la brecha entre el quintil más pobre y el quintil más rico de la población es de 59.2 puntos, siendo la cobertura del 20% más rico cinco veces superior a la del 20% más pobre.

Cuadro V.2.2
Cobertura Educacional por Nivel de Estrato Socioeconómico 2003
 (Porcentajes)

Quintil	Preescolar	Básica	Media	Superior
I	30,3	98,5	87,5	14,5
II	34,0	99,1	91,7	21,2
III	35,0	99,5	94,0	32,8
IV	36,1	99,5	96,9	46,4
V	49,1	99,5	98,7	73,7
TOTAL	35,1	99,4	92,6	37,5

Fuente: MIDEPLAN, CASEN 2003.

La educación en Chile es proveída mayoritariamente por entidades que dependen de fondos públicos y, en menor medida, por aquellas que cobran por sus servicios educacionales. Para los niveles preescolar, básico y medio, la matrícula se distribuye entre establecimientos municipales, particulares subvencionados y particulares pagados. De éstos, sólo los últimos dependen exclusivamente de recursos privados. En educación preescolar existen adicionalmente jardines infantiles administrados por privados, por Integra y por la JUNJI, dos entidades que reciben aportes directos del gobierno central.

De igual manera, la educación superior es impartida por instituciones pertenecientes al Consejo de Rectores que reciben aporte fiscal directo y aquéllas que no cuentan con este subsidio³⁵, es decir, los institutos profesionales, centros de formación técnica y las universidades privadas³⁶.

El cuadro siguiente muestra el número de establecimientos y matrícula por dependencia y nivel para el 2003³⁷.

Cuadro V.2.3 Establecimientos ¹ e Instituciones y sus Matrículas 2003							
Dependencia Administrativa	Número de Establecimientos	Total de Alumnos	Preescolar	Especial	Básica	Media	Adultos
Municipal	6.138	2.115.699	331.487	15.968	1.237.918	446.512	83.814
Particular Subvencionado	4.084	1.480.002	104.155	66.721	904.826	365.809	38.491
Particular Pagado	930	292.277	39.266	310	169.029	78.967	4.705
Corporaciones	71	57.060	130	-	501	55.769	660
Total	11.223	3.945.038	475.038	82.999	2.312.274	947.057	127.670

Instituciones	Número de Instituciones	Total de Alumnos	Pregrado	Postgrado	Postítulo
Universidades	63	403.370	378.836	14.911	9.623
Consejo de Rectores	25	246.750	230.174	9.488	7.088
Privadas	38	156.620	148.662	5.423	2.535
Institutos Profesionales	48	101.674	101.674	-	-
Centros de Formación Técnica	115	62.070	62.070	-	-
Total	226	567.114	542.580	14.911	9.623

(1): no incluye salas cunas o jardines infantiles.

Fuente: MINEDUC (2004). Estadísticas de la Educación 2003.

Este cuadro permite vislumbrar la magnitud de la demanda educacional y, por tanto, las necesidades de financiamiento del sistema. Como se aprecia, el sistema educativo chileno requiere recursos para cubrir las necesidades educativas de casi 4,5 millones de personas en 11.449 establecimientos e instituciones. Para 2003 tales necesidades significaron recursos equivalentes al 7,1% del PIB, provenientes tanto de fuentes públicas como privadas.

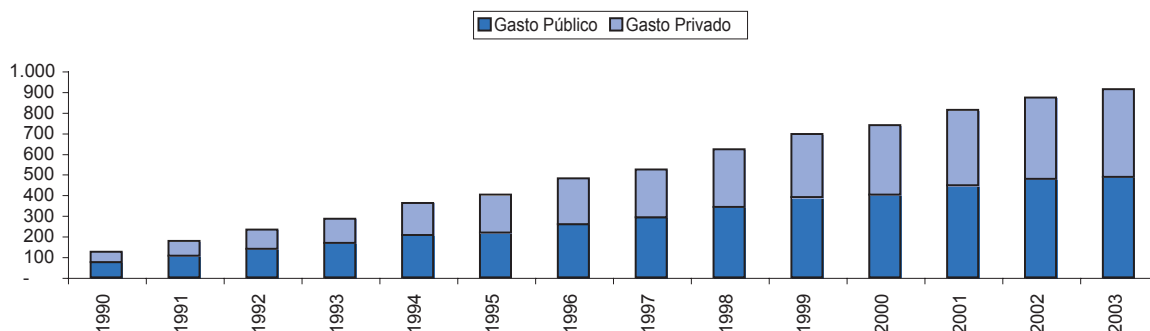
El gráfico V.2.2 muestra el crecimiento que ha tenido el gasto en educación desde el año 1990. Adicionalmente se puede ver que la proporción entre el gasto privado y público se ha mantenido relativamente estable desde 1999, llegando el gasto privado a aportar más de 2/5 partes del gasto total en los últimos cuatro años.

³⁵ El aporte fiscal directo son recursos destinados cada año por el Presupuesto del Ministerio de Educación para financiar a estas universidades. Adicionalmente, el Ministerio aporta anualmente recursos a los fondos de crédito universitario que administran estas universidades. Este crédito es altamente subsidiado pues cuenta con una tasa fija de interés de 2%, una contingencia al ingreso de 5%, y la deuda se condona luego de 12 años tras el egreso del deudor.

³⁶ Adicionalmente al aporte fiscal directo existe el indirecto, que está dirigido a todas las instituciones de educación superior (universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica). Es un aporte concursable cuyo criterio de distribución es la matrícula de los alumnos de primer año con los mejores 27.500 puntajes en la Prueba de Selección Universitaria. Históricamente más de un 80% del AFI ha sido obtenido por instituciones con aporte fiscal directo, situación que también se observó durante el 2003, donde 17,58% del AFI fue destinado a instituciones sin aporte directo.

³⁷ Si bien existe información más actualizada respecto al gasto público en educación, la escasez de información respecto al gasto del sector privado obliga a utilizar principalmente cifras del 2003. Los datos de gasto privado son obtenidos del MINEDUC y Cuentas Nacionales del Banco Central, que al momento de escribir este capítulo sólo disponían de cifras para 2003.

Gráfico V.2.2
Gasto Privado y Público por Alumno en Educación 1990-2003,
(Miles de pesos de cada año)



Fuente: Dirección de Presupuestos, MINEDUC sobre información de producción de educación de Cuentas Nacionales del Banco Central y BADEINSO de CEPAL.

3. Estructura del financiamiento del sistema educativo chileno

Para el año 2003, la operación y regulación del sector educativo significó recursos equivalentes al 7,1% del PIB. El hecho de que el sector privado aportase el 46% de estos recursos mientras el sector público financiase el 54% restante es un reflejo de la naturaleza mixta del sistema educativo del país. A continuación se examinan estas dos fuentes del financiamiento de la educación chilena para luego analizar el uso de los recursos en su conjunto.

a. Fuentes de financiamiento

i. Gasto privado

El gasto privado en educación está compuesto por los desembolsos de las familias y las donaciones de las empresas a establecimientos e instituciones educacionales.

Las cifras oficiales de gasto privado en educación son calculadas por el Banco Central y publicadas por el MINEDUC. Al momento de escribirse este capítulo la cifra de gasto privado para el 2003 no ha sido publicada y tampoco una serie de indicadores que forman parte del documento Indicadores de la Educación, los cuales serían útiles para el análisis que se pretende llevar a cabo aquí. Por tanto, las cifras presentadas son estimaciones en base a algunos datos disponibles entregados por el MINEDUC³⁸, complementadas con información que se puede extraer de la Encuesta CASEN 2003 y el SIMCE 2003.

³⁸ El Departamento de Estudios de la división de planificación del MINEDUC entregó la cifra de gasto de las familias en servicios educacionales. Adicionalmente, la matrícula por establecimiento son datos obtenidos del anuario "Estadísticas de la Educación" publicada por el MINEDUC en diciembre de 2004.

Gasto de las familias

El gasto de las familias en servicios educacionales para el 2003 se estima que fue alrededor de \$1.713.315 millones. El financiamiento privado de educación dispuesto por las familias cubre no sólo aquellos gastos asociados a la asistencia escolar (matrícula y mensualidades o aranceles a los establecimientos educativos), sino también los gastos en libros, transporte, alimentación, contribuciones para actividades extracurriculares junto con el costo de oportunidad de estudiar, es decir, ingresos que deja de percibir la familia y la sociedad mientras el estudiante cursa los estudios en lugar de incorporarse al mercado de trabajo. Para los fines de este trabajo se omitirán estos últimos gastos.

En Chile se aplican una serie de encuestas a los hogares que permiten obtener una imagen de lo que representa el gasto en educación en el ingreso de una familia. Por ejemplo, la encuesta CASEN de 2003 nos indica que un 60,6% de los alumnos en el sistema escolar no aporta recursos privados por concepto de pagos voluntarios o financiamiento compartido. Sin embargo, todas las familias incurren en gastos relacionados a la educación de sus hijos como útiles y transporte, entre otros.

De estas encuestas se desprende que en general el gasto destinado a educación representa un porcentaje relevante del ingreso de las familias. Según la encuesta de presupuesto familiar de 1997, la familia media gastaba 5,9% de sus ingresos en educación. Esto incluía los gastos por matrícula, mensualidades, transporte, útiles, cuotas a los consejos de padres y clases particulares. La encuesta efectuada a los padres de niños que rindieron la Prueba del Sistema de Medición de la Calidad Escolar (SIMCE) 2003 entrega una información más actualizada, en que ese porcentaje alcanza a 11,8%, el cual incluye gastos destinados a pagar la mensualidad del colegio y otros gastos relacionados³⁹. Si bien las encuestas no son comparables ni igualmente rigurosas, muestran la importancia del gasto en educación para las familias, siendo razonable inferir que éste probablemente ha crecido en el tiempo. El cuadro V.3.1 muestra las respuestas a la encuesta de la Prueba SIMCE desagregadas por nivel socioeconómico de los alumnos. Es interesante constatar que mientras existen importantes diferencias entre los gastos relacionados con educación dependiendo del grupo socioeconómico, el porcentaje que representa este gasto del ingreso familiar es relativamente parejo, sin embargo, para el grupo socioeconómico bajo este porcentaje es el mayor.

Cuadro V.3.1
Gasto Promedio Mensual Relacionados con Educación según Grupo Socioeconómico
(Pesos noviembre de 2003)

Grupo socioeconómico	Pago mensualidad (a)	Otros gasto (b)	Total (a+b)	Ingreso promedio mensual del hogar	Porcentaje del ingreso en gasto en educación
Bajo	4.290	13.643	17.933	119.000	15
Medio Bajo	6.238	14.755	20.993	180.000	12
Medio	13.461	18.986	32.447	331.000	10
Medio Alto	49.087	28.835	77.922	738.000	11
Alto	31.742	41.188	172.930	1.526.000	11

Fuente: Departamento de Planificación y Estudios, MINEDUC.

³⁹ Dentro de los otros gastos considerados en el cuestionario están compra de materiales, colación, transporte y cuota de curso.

Gasto de las empresas: donaciones

El otro componente del gasto privado son las donaciones de las empresas a establecimientos e instituciones educacionales. En Chile se ha intentado incentivar la incorporación de recursos privados mediante beneficios tributarios contenidos en las leyes N°18.681, N°18.985 y N°19.247. Estas leyes otorgan un crédito tributario para las donaciones a universidades e institutos profesionales, estatales y privados reconocidos por el Estado, cuyo destino sea equipamiento o proyectos de cultura y las efectuadas a establecimientos educacionales básicos, medios, técnico-profesionales y SENAME, cuyo fin sea financiar infraestructura, equipamiento o capacitación de los docentes. Durante 2003 se estima que se donaron \$ 7.293 millones a establecimientos educacionales y \$ 17.197 millones fueron donados a instituciones de educación superior.

Sin embargo, no es correcto considerar todo el monto donado como gasto privado. En efecto, debido a la ley de donaciones donde éstas tienen un incentivo tributario, parte de éstas corresponden a gasto público en la forma de gasto tributario⁴⁰. El monto calculado por el Servicio de Impuestos Internos por este concepto fue de \$ 4.850 millones en el caso de las donaciones a establecimientos educacionales y \$ 8.072 millones del total donado a instituciones de educación superior. Es decir, prácticamente un 50% de las “donaciones” efectuadas por privados fueron en realidad financiadas con recursos públicos.

ii. Gasto público:

En Chile, el gasto público en educación históricamente ha sido la fuente principal de financiamiento para la mayoría de la población y continúa siendo muy relevante a pesar de los fuertes incentivos para la incorporación del sector privado.

En el esquema actual de financiamiento, los recursos que provienen de fuentes públicas son distribuidos a través de dos canales: Gasto del Gobierno Central (a través del Ministerio de Educación y el Fondo Nacional de Desarrollo Regional) y los Municipios. Para el 2003 los recursos públicos destinados a través de estos canales superaron los \$ 2.012.823 millones. Al sumarle el crédito tributario de las donaciones con fines educacionales, el gasto público total superó los 2.930 millones de dólares

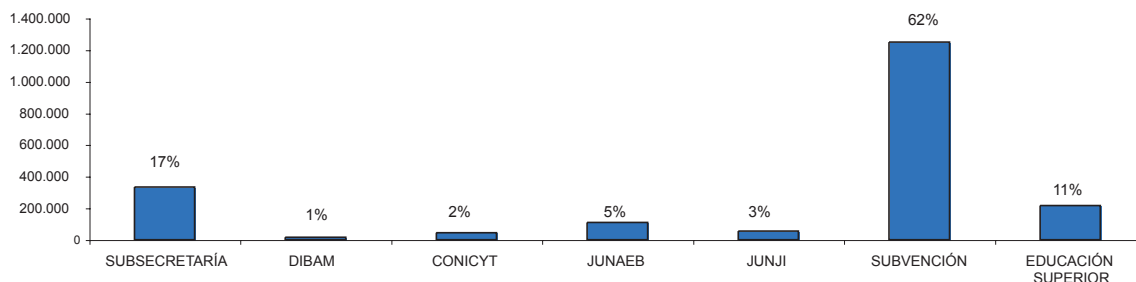
Gasto del gobierno central

El gasto del gobierno central destinado a educación se distribuye principalmente a través del MINEDUC por medio de los distintos servicios o divisiones que dependen de éste, presupuestándose mediante capítulos separados. El gráfico V.3.1 muestra la distribución del gasto total entre los distintos capítulos. Se puede apreciar en el mismo que los capítulos que llevan los gastos más importantes son el de Subvenciones (con un 62% del total), Subsecretaría y Administración General (17%) y Educación Superior (11%).

En general cada capítulo tiene una labor específica relacionada a un nivel educacional o una función particular en el sector, para la cual es necesaria destinar recursos públicos. A continuación se detallarán brevemente que gasto agrupa cada capítulo y el propósito que buscan cumplir los recursos destinados a través de éstos.

⁴⁰ Las leyes N°18.681 y N°19.247 contemplan que el 50% de la donación se considera como crédito tributario con un tope de 14.000 UTM o del 2% de la renta líquida imponible para el caso de establecimientos educacionales (Ley N°19.247). Para las donaciones a Universidades e Institutos Profesionales (Ley N°18.681) el resto de la donación se descuenta como gasto con tope de 2% de la renta líquida imponible o 1,6% del capital propio, otorgando un beneficio tributario adicional.

Gráfico V.3.1
Distribución del Gasto del Gobierno Central por Capítulos de la Ley de Presupuestos del MINEDUC, 2003
 (En millones de pesos y porcentaje)



Fuente: Ejecución Presupuestaria, Dirección de Presupuestos.

La mayor proporción de los recursos aplicados a través del Ministerio de Educación se encuentran presupuestados en el Capítulo de Subvenciones. Este capítulo incluye los recursos necesarios para efectuar los pagos de subvención escolar a los establecimientos municipales y particulares subvencionados, junto con las asignaciones asociadas a los profesores por desempeño difícil y excelencia, entre otras (ver cuadro V.3.2). La Unidad de Subvención Escolar, actualizada anualmente, es la base para calcular el valor de la subvención por alumno que recibe cada establecimiento, y que depende del nivel educacional y de si el establecimiento pertenece al sistema JEC, así como de factores adicionales asociados a ruralidad y desempeño difícil.

Cuadro V.3.2
Transferencias del Capítulo Subvenciones 2003
 (Miles de pesos de 2003)

Transferencias al Sector Privado	1.158.556.285
Subvención de Escolaridad	1.065.393.779
Subvención de Internado	24.844.857
Subvención de Ruralidad	25.950.606
Apoyo a los Grupos Diferenciales	1.017.906
Subv. Ref. Educat., Art.39, D.F.L.(Ed.) N°2, de 1998	901.490
Subv. de Educ. Parvularia, 1° Nivel de Transición	10.197.415
Subv.Inc.1° y 2°, Art. 5° Trans., DFL(Ed) N°2 de 1998	14.644.400
Subv. Inc. 3°, Art. 5° Transit., DFL(Ed) N°2 de 1998	571.050
Subvención Anual de Apoyo al Mantenimiento	15.034.782
Transferencias a Otras Entidades Públicas	87.796.226
Asignación Desempeño Difícil	19.690.697
Bonif. Compens., Art. N°3 Ley N°19.200	7.763.839
Para el cumplim. del Inc. 2° Art. 10, Ley N°19.278	2.978.554
Subv. Adic. Esp. Artic. 41, DFL (Ed.) N° 2, de 1998	45.782.119
Subv. Des. Excel., Art. 40, DFL (Ed.) N° 2, de 1998	9.777.563
Bonif. de Profes. Encarg., Ley N°19.715, Art.13	1.648.546
Asign. de Excelencia Pedagógica, Ley N° 19.715	154.908

Fuente: Ejecución Presupuestaria, Dirección de Presupuestos.

Los recursos del presupuesto del MINEDUC en el capítulo Subsecretaría y Administración General están destinados a una serie de programas y proyectos cuya ejecución es responsabilidad directa de la Subsecretaría. Los programas que recibieron recursos desde este capítulo durante el 2003 fueron: Programa de Extensión de la Jornada Escolar, Programa de Desarrollo Curricular y Evaluación, Supervisión e Inspección de Establecimientos Educacionales Subvencionados, Programa Chile Califica y Programa de Desarrollo y Fomento Cultural. Adicionalmente, para el año 2003 este capítulo asignó los recursos para Integra, Becas Indígenas, Proyectos de Mejoramiento de Enseñanza Básica y Media, Mejoramiento de la Equidad y Calidad de la Educación Superior, entre otros. Existen, por otra parte, recursos adicionales que se destinan al nivel preescolar a través del presupuesto del Ministerio del Interior para los jardines infantiles administrados por Integra. El cuadro V.3.3 muestra los recursos destinados a los programas y proyectos más relevantes que se presupuestan bajo el capítulo de la Subsecretaría y Administración General.

Cuadro V.3.3
Programas del Capítulo Subsecretaría y Administración General
(Miles de pesos de 2003)

Programas Subsecretaría	51.396.286
Textos escolares	10.986.703
Informática educativa	11.986.708
Recursos educativos	989.291
PME (Básica y Media)	1.854.552
Programa Educación Prebásica	1.074.827
Programa Educación Básica	6.008.725
Programa Educación Media	4.885.965
Programa Educación Especial	356.730
Programa Intercultural Bilingüe	383.003
SIMCE y otros evaluación	1.513.399
Perfeccionamiento docentes	2.327.110
Evaluación docentes	420.969
Supervisión establecimientos Subvencionados	300.000
Liceos de Anticipación	1.416.506
Desarrollo Curricular	304.995
Evaluación Desempeño Docente	420.969
Fundación Tiempos Nuevos	1.376.464
Liceos de Anticipación	1.670.071
Educación extraescolar	966.703
Integra	2.152.596
Programa para la Extensión de la Jornada Escolar Completa	93.993.501
Desarrollo y Fomento Cultural	10.488.013
Desarrollo Curricular y Evaluación	18.698.723
Programa Chile Califica	10.072.840
Supervisión e Inspección de los Establecimientos Educacionales Subvencionados	16.986.566

Fuente: Ejecución Presupuestaria, Dirección de Presupuestos.

Los recursos destinados a Educación Superior en su respectivo capítulo incluyen los gastos asociados al aporte fiscal directo a las instituciones del Consejo de Rectores, el aporte a los fondos solidarios de crédito universitario y recursos para becas, entre otros. Adicionalmente, relacionado a este nivel, existen dos capítulos adicionales que destinan recursos públicos al Consejo de Rectores y al Consejo Superior de Educación, aunque estos capítulos representan menos del 1% de los gastos del MINEDUC. El primer consejo agrupa a las

universidades estatales y privadas que reciben aporte fiscal directo, mientras el segundo es el ente regulador de este nivel.

La Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) es la entidad encargada de administrar los recursos estatales destinados a velar por los alumnos en condición biopsicosocial vulnerable para que ingresen y permanezcan en el sistema escolar. Este capítulo se organiza en dos programas, el primero referido a las becas de alimentación y auxilio escolar en general, mientras el segundo se focaliza en los temas de salud escolar. Esta institución lleva a cabo la importante labor de servicios asistenciales a los alumnos más desprotegidos del sistema.

Para los temas relacionados con la enseñanza preescolar existe la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), la que adicionalmente administra los jardines infantiles bajo su responsabilidad. El gobierno central destina, además, otros recursos a este nivel a través del Ministerio del Interior a los jardines de Integra, los que adicionalmente reciben recursos a través de la Subsecretaría de Educación⁴¹.

Por último, a través del presupuesto del MINEDUC se destinan recursos a instituciones como la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) y a la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (DIBAM). La primera se creó para asesorar en materias de ciencia y tecnología: coordina, articula y administra recursos públicos de distintas fuentes destinados a la investigación científica, con un énfasis en la ciencia básica. La DIBAM, en tanto, está encargada de la administración de las redes de bibliotecas, museos y archivos y de su conservación.

La segunda forma de transferir recursos del gobierno central a la educación es el FNDR, utilizado para financiar proyectos de infraestructura en establecimientos del sistema municipal. Este fondo ha sido de especial importancia para poder adecuar estos establecimientos a los requerimientos de la Jornada Escolar Completa (JEC). En 2003 se destinaron \$ 117.535 millones a gasto de infraestructura escolar para ser distribuidos mediante el Aporte de Capital JEC (\$ 67.092), Fondo de Infraestructura Escolar (\$ 41.008) y aportes regionales de inversión (\$ 9.435).

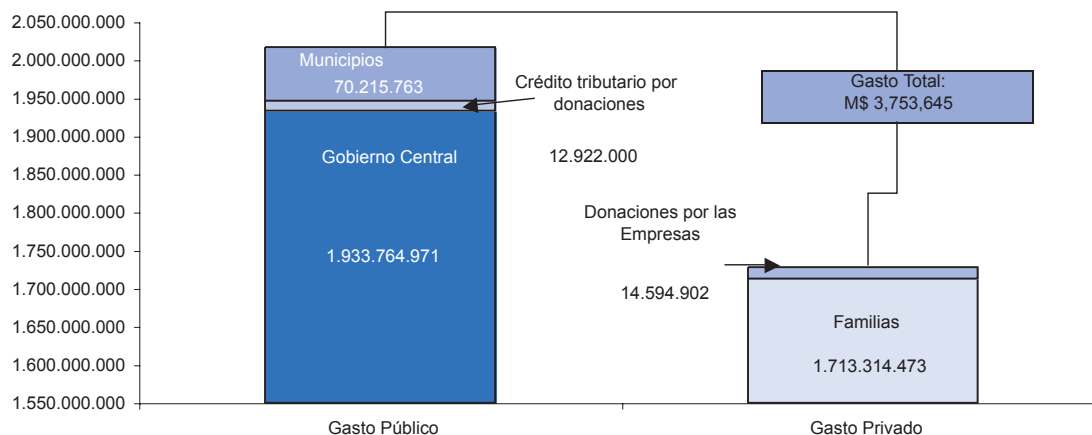
Aportes municipales

Junto con los recursos aportados por el gobierno central, los municipios transfieren parte de sus ingresos a los establecimientos educacionales. Se estima que las transferencias de las municipalidades a sus establecimientos superaron los \$ 70.000 millones en el 2003.

A modo de resumen, el gráfico V.3.2 muestra las fuentes de los recursos destinados a educación durante el 2003.

⁴¹ A partir del año 2004 todos los aportes a la Fundación INTEGRA se incluyen en el capítulo del Ministerio de Educación.

Gráfico V.3.2
Gasto en Educación, 2003
(Miles de pesos del 2003)



Fuentes: Gasto privado estimado en base a datos de gasto privado del MINEDUC y calculados en base a Cuentas Nacionales; estimaciones a partir de CASEN 2003 y SIMCE 2003. Datos de donaciones a partir de información de SII y División de Educación Superior del MINEDUC. Gasto público en base a información de Dirección de Presupuestos.

b. Distribución del gasto en educación

La composición de las fuentes del financiamiento educativo del país nos entrega una primera visión respecto de los requerimientos financieros de nuestro sistema y de la manera en la cual se están satisfaciendo estas necesidades de financiamiento. Sin embargo, para completar la estructura del financiamiento es necesario conocer el destino de estos recursos.

En primera instancia interesa saber cómo se distribuyen estos recursos entre los distintos niveles del sistema educativo. Esta descomposición requiere de supuestos y estimaciones debido a que actualmente no se cuenta con un sistema público de información que contabilice rigurosamente el destino de los recursos públicos, ni existe información detallada de cómo se distribuye el gasto privado dentro del sistema de educación. Por tanto, se utilizó información de la CASEN 2003, SIMCE 2003 y datos sobre la matrícula de cada nivel para distribuir los gastos entre los niveles del sistema. El cuadro V.3.4 muestra el gasto en educación desagregado por nivel educacional. En el anexo se presenta esta información con un mayor nivel de desagregación en las fuentes de financiamiento.

Cuadro V.3.4
Gasto en Educación 2003
(Miles de pesos de 2003)

FUENTES	USOS	TOTAL	Educación Preescolar	Educación Especial	Educación Básica	Educación Media	Educación Adultos	Educación Superior	Regulación Sistema	Soporte Sistema
GASTO TOTAL		3.753.654.371	233.855.596	105.624.086	1.618.381.494	800.877.987	49.400.707	878.440.976	20.624.085	46.449.438
GASTO PRIVADO		1.727.909.375	63.177.094	20.003.719	659.074.875	353.059.011	14.301.447	618.293.228		
FAMILIAS		1.713.314.473	62.496.413	19.884.790	655.761.620	351.701.975	14.301.447	609.168.228		
EMPRESAS		14.594.902	680.681	118.929	3.313.255	1.357.037		9.125.000		
GASTO PÚBLICO		2.025.744.996	170.678.501	85.620.367	959.306.620	447.818.976	35.099.260	260.147.748	20.624.085	46.449.438
MUNICIPALIDADES		70.215.763	5.441.722	610.877	47.156.906	17.006.257				
GOBIERNO CENTRAL		1.942.607.233	164.633.239	84.904.039	909.211.949	429.609.475	35.099.260	252.075.748	20.624.085	46.449.438
Subvención educacional		1.271.270.380	76.459.054	84.547.309	726.307.309	359.325.579	24.631.129			
Programas Subsecretaría		45.230.452	1.074.827	356.730	25.575.491	15.263.072			2.960.332	
Alimentación escolar (PAE)		101.595.577	20.295.366		67.170.164	13.734.756	395.291			
Becas Subsecretaría y JUNAEB		16.019.263			1.155.074	5.651.847		9.212.342		
JUNJI (gastos en jardines y centros)		37.853.075								
Integra (con aporte vía Interior)		26.600.214	26.600.214							
Salud Escolar (JUNAEB)		5.440.423			5.440.423					
Chile Califica		10.072.840					10.072.840			
Otros de la Subsecretaría		20.999.804			1.582.704	2.430.534			16.986.566	
Educación Superior		242.863.406						242.863.406		
Consejo de Superior Educación		677.187							677.187	
Aportes para Inversión		117.535.174	2.350.703		81.980.784	33.203.687				
Gastos de Operación		46.449.438								46.449.438
BENEFICIO TRIBUTARIO		12.922.000	603.540	105.451	2.937.765	1.203.244		8.072.000		

Notas:

(*) No se incluye saldo final de caja y servicio de la deuda.

(**) La distribución de recursos entre niveles y modalidad de enseñanza, en los casos que no está explícito en la ejecución presupuestaria, y en el caso de las donaciones y gasto municipal, se estimó en función del número de alumnos de cada uno de ellos.

(***) Los gastos de la columna "Soporte del Sistema" corresponden a los gastos de funcionamiento (básicamente personal y bienes y servicios de consumo) de la Subsecretaría de Educación, la JUNAEB, la JUNJI e Integra.

(***) Gasto privado estimado en base a datos de gasto privado del MINEDUC calculados en base de Cuentas Nacionales, y estimaciones a partir de CASEN 2003 y SIMCE 2003. Datos de donaciones a partir de información de SII y División de Educación Superior del MINEDUC.

En el cuadro anterior se puede observar una diferencia significativa entre los recursos destinados a cada nivel escolar. El siguiente cuadro resume el anterior como porcentajes del gasto total.

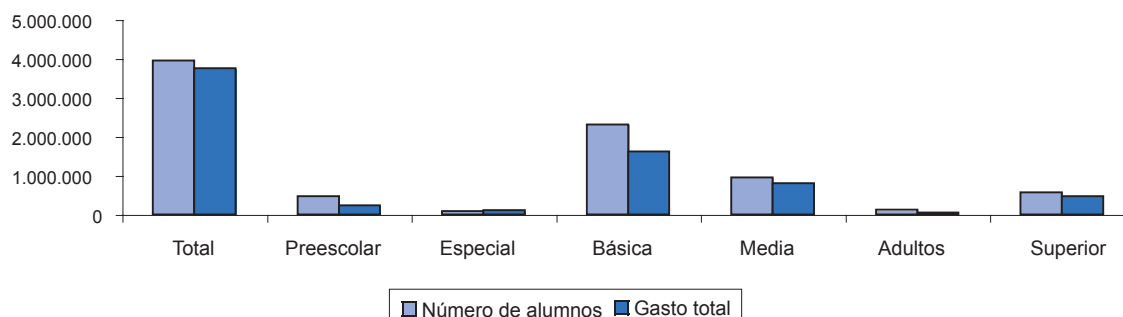
Cuadro V.3.5
Gasto en Educación 2003
(Porcentaje del total)

Fuentes \ Usos	TOTAL	Educación Preescolar	Educación Especial	Educación Básica	Educación Media	Educación Adultos	Educación Superior	Regulación Sistema	Soporte Sistema
GASTO TOTAL	100%	6%	3%	43%	22%	1%	23%	1%	1%
GASTO PRIVADO	46%	27%	19%	41%	44%	29%	72%		
GASTO PÚBLICO	54%	73%	81%	59%	56%	71%	28%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2003, datos de matrícula de MINEDUC (2004) y datos de gasto público de Dirección de Presupuestos.

A primera vista destaca el bajo nivel de gasto destinado al nivel preescolar y a la regulación y soporte del sistema. Estas brechas de recursos destinados a cada nivel educacional pueden ser explicadas parcialmente por la cantidad de alumnos en los distintos cohortes demográficos. El gráfico V.3.3 muestra de manera más clara lo anterior, al comparar el gasto por nivel junto con la matrícula asociada.

Gráfico V.3.3
Gasto en Educación y Matrícula 2003
(Millones de pesos 2003)

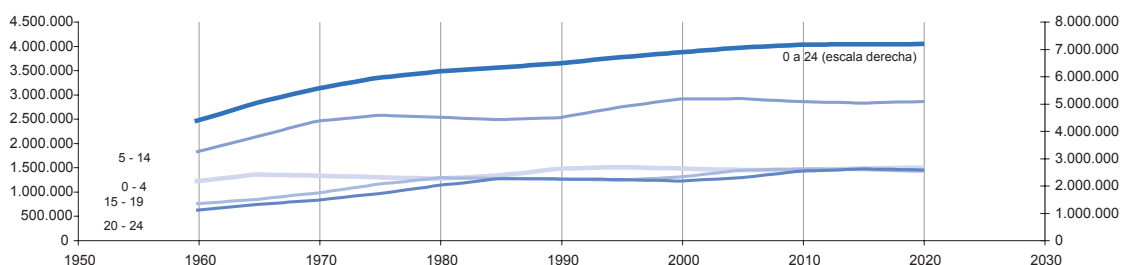


Fuentes: Dirección de Presupuestos y datos de alumnos, MINEDUC (2004).

Si se incluye dentro de este análisis la evolución demográfica que ha tenido la población en edad escolar del país, se puede apreciar que ha existido una evidente presión de gasto en los niveles básica y media relacionado al crecimiento de este segmento poblacional (gráfico V.3.4). Este mismo análisis permite vislumbrar una disminución de esta presión demográfica en los próximos años, al disminuir el crecimiento de este grupo demográfico, liberando recursos actualmente requeridos para cubrir la demanda de matrícula de básica y media⁴².

⁴² Esta "ventana de oportunidad" fue comentada anteriormente en Eyzaguirre, N., et al (2005). "Hacia la Economía del Crecimiento: El camino para Crecer con Equidad en el Largo Plazo." Estudios Públicos, 97 (verano 2005).

Gráfico V.3.4
Evolución de la Población Total en Edad Escolar, por Grupos de Edad, 1960-2020



Fuente: Dirección de Presupuestos, en base a INE, población estimada al 30 de junio 2004. Datos demográficos hasta 1992.

Dada la disparidad entre la cantidad de alumnos en cada nivel sería necesario observar el gasto por alumno para poder apreciar como se distribuye el gasto en términos relativos, lo cual requeriría extender este análisis desde las fuentes a la composición de uso de recursos, trabajo que se encuentra contemplado en la agenda futura de esta investigación. No obstante ello, en las cifras absolutas del gasto por nivel resaltan dos situaciones: el alto gasto privado versus el gasto público destinado a educación superior, y el bajo gasto agregado destinado a educación preescolar, dos niveles que actualmente presentan coberturas cercanas al 35%, destacándose la desigual cobertura del nivel superior. El cuadro V.3.5 resume nuestras estimaciones del gasto por alumno por nivel.

Si bien en los últimos años Chile ha implementado programas para aumentar la cobertura de la educación preescolar, el gasto público en este ciclo (8% del gasto total) es inferior a la tendencia mundial donde se han promovido políticas de intervenciones tempranas en la inversión de capital humano, considerada como una de las políticas para el desarrollo con igualdad más rentables⁴³.

Otra implicancia de ampliar la cobertura preescolar es el hecho de permitir a la madres incorporarse al mercado laboral y así generar un segundo ingreso para el hogar. Este ingreso adicional puede resultar fundamental para las familias de menores recursos, y por tanto la educación preescolar resulta ser un poderoso mecanismo para combatir el círculo de la pobreza al, simultáneamente, disminuir las brechas de aprendizaje de los niños y propiciar la participación femenina en el mercado laboral.

En el otro extremo de la formación formal, la educación superior todavía exhibe niveles relativamente bajos de cobertura, situándose para el 2003 en 37,5% con diferencias dramáticas entre los distintos estratos socioeconómicos.

Esta es un área que requiere particular atención a la luz de la alta incidencia que tienen estos estudios sobre los ingresos futuros de la población, y las numerosas investigaciones que demuestra que ésta es una herramienta fundamental para la movilidad social⁴⁴. En efecto, los resultados de la última Encuesta de Empleo de la Universidad

⁴³ Ver por ejemplo Heckman, J. (1999) "Policies that Foster Human Capital". NBER Working Paper N° 7288.

⁴⁴ Existe una reciente línea de investigación que explora las limitaciones de la movilidad intergeneracional de ingresos en Chile, que apunta a que las trabas sociales y democráticas de la sociedad chilena hacen que la educación no sea la única variable relevante para la movilidad social, lo que contribuye a la alta desigualdad exhibida en la sociedad chilena y el bajo movimiento entre clases sociales. No obstante, se ha encontrado que en los últimos años la movilidad ha aumentado siendo consistente con el aumento de cobertura educacional que ha existido en las últimas décadas. Núñez, J. Risco, C. (2004). "Ingreso en un País en Desarrollo: El Caso de Chile." Documento de Trabajo N° 210, Departamento de Economía, Universidad de Chile. Diciembre, 2004.

de Chile muestran que por cada año adicional de estudios superiores se obtiene un retorno de 24%, contra un 5% en el caso de enseñanza básica⁴⁵. Es decir, los beneficios personales que brindan una mayor educación generan a su vez una herramienta para combatir la pobreza y las desigualdades sociales que se originan en la cuna. Por tanto, las políticas públicas en educación superior deben promover, ya sea directa o indirectamente, un aumento de los recursos focalizados destinados a este nivel y minimizar las fallas de mercado que limitan la posibilidad de financiamiento privado para estos estudios, que son altamente rentables desde la perspectiva privada.

Otra observación que surge de la información sobre fuentes y distribución de los recursos, es la reducida magnitud de los gastos destinados a la regulación y soporte del sistema, especialmente al considerar la importancia de las labores efectuadas con estos recursos. Dentro de estos se incluyen los sistemas de medición y evaluación tanto de los alumnos y de los profesores y directores, como también la supervisión del sistema. Estos son elementos fundamentales para el buen funcionamiento de un sistema educativo descentralizado. Más aún, si uno considera los recientes resultados en las pruebas internacionales de rendimiento escolar donde Chile obtiene resultados bajos, incluso al considerar su nivel de desarrollo, bastante inferiores a lo que debiera lograr dado su nivel de gastos, los elementos de evaluación y supervisión del sistema cobran especial importancia al constatar que la simple competencia entre escuelas por alumnos no es un mecanismo suficiente para lograr eficiencia y calidad en la enseñanza.

Cuadro V.3.6
Asignaciones a Docentes Adicionales a Subvención Escolar Base, por Capítulo,
(Miles de pesos 2003)

Subsecretaría y Administración General	3.264.574
Subsecretaría	
Recursos Pedagógicos para Esc. Especiales	356.909
Intercambios Docentes, Cultural y de Asistencia	212.173
Programa de la Extensión de la Jornada Escolar Completa	
Premios Nacionales de Excelencia Docente	232.463
Desarrollo Curricular y Evaluación	
Prog. de Perfec. para Profesionales de la Educ.	2.327.524
Prog. de Interc. de Asist. Chilenos y Franceses	118.033
Supervisión e Inspección a Establecimiento Educativos Subvencionados	
Suma Ad.Red Maest. de Maest. Art.17Ley N°19.715	17.472
Subvenciones a Establecimientos Educativos	87.796.226
Asignación Desempeño Difícil	19.690.697
Bonif. Compens., Art. N°3 Ley N°19.200	7.763.839
Para el cumplim. del Inc. 2° Art. 10, Ley N°19.278	2.978.554
Subv. Adic. Esp. Artic. 41, DFL (Ed.) N° 2, de 1998	45.782.119
Subv. Des. Excel., Art. 40, DFL (Ed.) N° 2, de 1998	9.777.563
Bonif. de Profes. Encarg., Ley N°19.715, Art.13	1.648.546
Asign. de Excelencia Pedagógica, Ley N° 19.715	154.908
Total Adicional a Subvención	91.060.800

Fuente: Ejecución Presupuestaria, Dirección de Presupuestos.

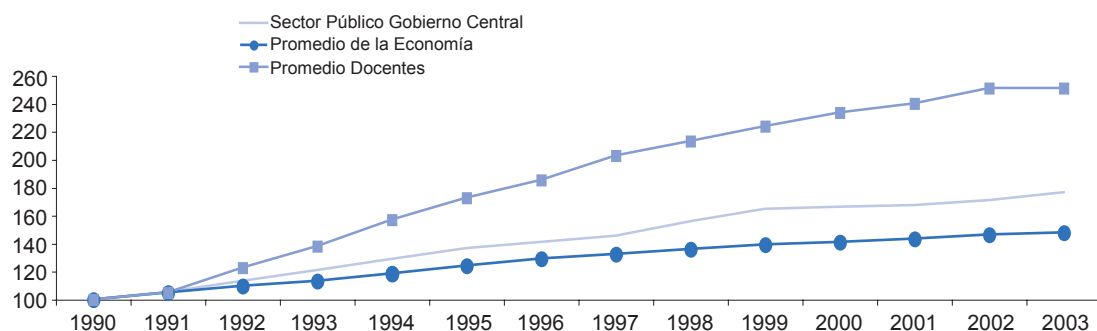
Vinculado a lo anterior están los recursos destinados a los docentes. Una proporción importante de la incidencia de una escuela sobre el aprendizaje de los alumnos está directamente relacionado con las capacidades de su cuerpo docente. La subvención educacional por alumno que reciben los establecimientos se destina en gran parte a los gastos relacionados a su cuerpo docente. Sin embargo, el presupuesto destina recursos adicionales

⁴⁵ Castañeda, L. (2005). "Mayor escolaridad aumenta los ingresos." Diario El Mercurio [Santiago, Chile], 16 de agosto 2005.

que están asociados a bonificaciones por buen desempeño, excelencia pedagógica, como también desempeño laboral en situaciones no favorables, entre otros (cuadro V.3.6).

En general se aprecia un importante gasto por alumno asociado a mejoramiento de las condiciones laborales de los docentes, las que han sido muy significativos a partir de los 90⁴⁶. El gráfico V.3.5 muestra cómo han evolucionado los salarios de los profesores respecto a los del resto de la economía. Se aprecia que mientras el salario de los primeros creció en un 151% durante el período 1990-2003, el salario promedio de la economía aumentó en 48%, es decir 103% menos. Adicionalmente el cuadro V.3.7 muestra que actualmente las remuneraciones anuales de los docentes son superiores al ingreso por habitante del país (entre 1,14 y 1,37 el PIB per cápita), situándolos en una posición favorable, especialmente al inicio de sus carreras, frente al promedio de los países desarrollados.

Gráfico V.3.5
Crecimiento del Salario Docente, Sector Público y Promedio Economía 1990-2003



Fuente: Dirección de Presupuestos.

No obstante la estructura salarial compacta en el tiempo y que premia la experiencia por encima de la excelencia, no genera los incentivos más adecuados para que los alumnos talentosos sigan la carrera docente, a pesar de que el nivel de salario inicial sea superior al de otras profesiones.

Como última observación destacan las diferencias entre el gasto por alumno proveniente de fuentes privadas y públicas en los distintos niveles. Si bien ya se han comentado las brechas que existen en educación superior y en cierta medida preescolar, estas brechas son más relevantes aún al considerar la población que efectivamente accede a estos niveles de enseñanza. Para determinar esto es necesario efectuar una descomposición de los mismos por dependencia. Dado que se cuenta con más información respecto al destino de los gastos en educación superior, se partirá por este nivel.

Para la educación superior, se encuentra disponible información sobre que tipo de institución percibió los recursos públicos destinados a los alumnos mediante becas, aportes indirectos y aportes al fondo solidario de créditos. Adicionalmente es posible efectuar una aproximación a la distribución entre las dependencias del gasto privado utilizando la información proporcionada por el MINEDUC, la matrícula de los distintos tipos de instituciones y los datos sobre el costo de los estudios proporcionado por la CASEN 2003.

⁴⁶ Mizala, A., y P. Romaguera : "Remuneraciones al Pizarrón". En Revista Perspectivas en Política, Economía y Gestión, Vol. 4, N° 1 (2000).

Cuadro V.3.7
Salario Docente en Relación a PIB per cápita 2001

	Primaria			Secundario Inferior		
	Inicial	con 15 años experiencia	Máximo de la Escala	Inicial	con 15 años experiencia	Máximo de la Escala
Chile	1,14	1,33	1,37	1,14	1,33	1,37
Promedio países desarrollo alto	0,92	1,27	1,46	0,96	1,32	1,52
Países Intermedios (Finlandia, Suecia, Corea del Sur)	1,15	1,64	2,25	1,19	1,70	2,31

Fuente: Elaboración propia en base a OCDE (2004), Education at a Glance

Cuadro V.3.8
Gasto en Educación Superior por Dependencia 2003
(Miles de pesos nominales)

Fuentes	Usos	Total	CFT	IP	Universidades	
					UCR	Privadas
GASTO PRIVADO		618.293.228	50.819.517	101.252.618	235.996.595	230.224.498
Gasto Familias		609.168.228	50.819.517	101.002.118	231.290.629	226.055.965
Donaciones (descontando crédito tributario)		9.125.000		250.500	4.705.966	4.168.534
GASTO PÚBLICO		238.383.486	2.418.537	310.052	229.082.418	6.572.479
Becas Subsecretaría y Junaeb		9.212.342			9.212.342	
*Indígenas		1.656.279			1.656.279	
*Alumnos destacados pedagogía		947.651			947.651	
*Pres de la Rep		6.057.154			6.057.154	
*Primera Dama Ed. Media		551.258			551.258	
Aporte Fiscal Directo		107.163.336			107.163.336	
Aporte fiscal Indirecto		17.019.096	18.537	88.459	14.027.117	2.884.983
Becas de Aranceles		21.764.262	2.400.000		19.364.262	
* MINEDUC		11.823.111			11.823.111	
* J.G.Millas		5.322.236			5.322.236	
* Form. Técnica		2.400.000	2.400.000			
* Hijos de Profesores		2.000.000			2.000.000	
* Otras		218.915			218.915	
Fondo Desarrollo Institucional		19.517.474			19.517.474	
Aporte Fondos Solidarios Crédito		49.223.087			49.223.087	
Aporte Especial U. De Chile		6.411.889			6.411.889	
Crédito Tributario de Donaciones		8.072.000		221.593	4.162.911	3.687.496
GASTO TOTAL		856.676.714	53.238.054	101.562.670	465.079.013	236.796.977
GASTO POR ALUMNO (pesos)		1.510.590	523.615	1.636.260	2.020.554	1.592.855
GASTO PRIVADO POR ALUMNO		1.090.245	499.828	1.631.265	1.025.296	1.548.644
GASTO PÚBLICO POR ALUMNO		420.345	23.787	4.995	995.258	44.211

Fuentes: Dirección de Presupuestos en base a ejecución presupuestaria y CASEN 2003, datos de matrícula de MINEDUC (2004).

Como se mencionó anteriormente, en Chile la oferta de educación superior está provista por institutos profesionales, centros de formación técnica, universidades privadas y aquellas pertenecientes al Consejo de Rectores. Estas últimas son las únicas que reciben un monto importante de recursos públicos. El cuadro V.3.8 muestra claramente esta situación donde en promedio un alumno puede pagar 1,5 veces más en una universidad privada que en una institución perteneciente al Consejo de Rectores.

Dada la importancia que tiene el acceso a educación superior en los ingresos futuros de las personas, estas brechas tienen una incidencia sobre la desigualdad social. Sin embargo, un tema de igual relevancia para el país es la necesidad de capital humano con capacidades técnicas derivadas principalmente de la educación terciaria técnica.

La educación técnica en el país es principalmente impartida por los centros de formación técnica e institutos profesionales. Al observar los datos de gasto privado se observa un claro sesgo hacia la educación universitaria, siendo los recursos destinados a los CFTs e IPs sólo el 27%, produciendo relativamente pocos egresados de educación superior de carreras técnicas, carreras que, según la teoría, aportan el capital humano necesario para el fomento del crecimiento económico a través de innovación, adaptación y adopción. Este déficit de profesionales con capacidades técnicas debiera ser considerado dentro de las futuras discusiones de política pública.

Efectuar la descomposición por establecimientos no resulta tan fácil para el gasto público en el sistema escolar, por lo cual no será incluido en esta oportunidad. Sin embargo, utilizando la misma metodología que para la educación superior, se puede desagregar el gasto privado entre los distintos niveles y dependencias del sistema (cuadro V.3.9).

Nuevamente se observan importantes diferencias entre los niveles educativos como fue comentado. Este ejercicio, sin embargo, entrega un valor agregado al análisis al permitir constatar las diferencias del gasto privado de las familias entre las distintas dependencias que no se explican por el número de alumnos de cada una de ellas. En efecto, el gasto total de las familias en los establecimientos municipales representa el 12.2% del total, cuando su matrícula es el 54% del total del sistema. En cambio el gasto asociado a establecimientos particulares subvencionados y particulares pagados es de 41.9% y 51.8%, mientras su matrícula es el 39% y 7% del total, respectivamente.

Cuadro V.3.9
Gasto en Educación Escolar por Dependencia, 2003
(Miles de pesos 2003)

Usos Fuentes	TOTAL			Preescolar			Educación Especial		
	Matrícula y Mensualidad	Otros gastos	Total	Matrícula y Mensualidad	Otros gastos	Total	Matrícula y Mensualidad	Otros gastos	Total
Municipal	2.574.257	67.234.608	69.808.865	-	3.200.426	3.200.426		56.570	56.570
Particular Subvencionado	97.559.046	365.315.571	462.874.617	7.516.234	13.042.011	20.558.245	893.726	8.705.256	9.598.982
Particular Pagado	297.596.423	273.866.340	571.462.763	27.506.194	11.231.549	38.737.743	31.000	10.198.238	10.229.238
Total Gasto Privado	397.729.726	706.416.519	1.104.146.245	35.022.428	27.473.985	62.496.413	924.726	18.960.064	19.884.790

Usos Fuentes	Educación Básica			Educación Media			Educación Adultos		
	Matrícula y Mensualidad	Otros gastos	Total	Matrícula y Mensualidad	Otros gastos	Total	Matrícula y Mensualidad	Otros gastos	Total
Municipal		16.923.675	16.923.675	2.574.257	41.781.817	44.356.074	-	5.272.120	5.272.120
Particular Subvencionado	57.122.706	251.765.777	308.888.483	31.958.775	87.253.863	119.212.638	67.605	4.548.665	4.616.270
Particular Pagado	178.318.230	151.631.232	329.949.462	88.555.163	99.578.100	188.133.263	3.185.836	1.227.222	4.413.058
Total Gasto Privado	235.440.936	420.320.684	655.761.620	123.088.195	228.613.780	351.701.975	3.253.441	11.048.006	14.301.447

Fuentes: Dirección de Presupuestos en base a ejecución presupuestaria y CASEN 2003, datos de matrícula de MINEDUC (2004)

Este ejercicio, por tanto, nos da una primera aproximación a la segmentación que existe en el sistema educativo chileno, el cual para efectuar un mayor análisis debiera ser complementado con una desagregación del gasto público entre las dependencias escolares y estratos de ingreso. Prescindiendo de esto último, la descomposición aquí expuesta muestra que el 7% de los alumnos que asiste a colegios particulares pagados son receptores de recursos en educación equivalentes a casi 2% del PIB, es decir cerca del 25% del gasto total en educación. Tal observación hace reflexionar sobre la calidad de la educación que obtiene el 91% restante de los alumnos, tema que si bien está fuera del horizonte de este capítulo debe ser parte central del análisis de políticas públicas del país.

4. Reflexiones finales

El presente capítulo expuso la estructura del financiamiento educativo del país con el fin de ser utilizado posteriormente en el análisis de las políticas públicas. Se puede argumentar que para tal análisis sólo se requiere conocer la fuente y uso de los recursos públicos, pero excluir los recursos privados dejaría fuera una importante parte del financiamiento del sector educativo. Es más, no se estaría considerando la naturaleza institucional de nuestro sistema que es en su esencia mixto y se basa en ambas fuentes para satisfacer sus necesidades educativas. Así, obviar el financiamiento privado dejaría fuera del análisis información relevante para interpretar los mecanismos existentes y el efecto de los mismos sobre distintas alternativas de política.

Una alta participación de gasto privado, sin embargo, puede tener causas y consecuencias muy distintas, particularmente en el ámbito de la equidad. Por ejemplo, la alta participación privada que se origina, como en el caso de Corea, en los altos gastos asociados a tutores y servicios de reforzamiento derivados de la competitividad que existe en el sistema escolar, tiene menores consecuencias de equidad que si la participación del gasto privado es motivada por la escasa confianza en la provisión de educación financiada por recursos públicos (por ejemplo en Paraguay). Además, si la alta participación del gasto privado se da en los niveles que presentan la mayores rentabilidades privadas, tiene distintas consecuencias que si esta alta participación es pareja en todos los niveles.

Sin perjuicio del análisis complementario que se pueda realizar a partir de la desagregación del financiamiento del gasto en educación, una primera mirada a la matriz de fuentes y usos aquí presentada permite emitir seis observaciones, algunas de las cuales requieren de un mayor estudio y pudieran ser tomadas como base para futuras investigaciones.

Existe un relativo mayor gasto en los niveles de educación básica y media, fenómeno determinado parcialmente por el crecimiento de la población en estas edades escolares. Sin embargo, los datos indican que el crecimiento de este grupo disminuirá en los próximos años, reduciendo la presión sobre recursos públicos que se podrán utilizar en otros años más deficitarios de la educación, como prebásica. Si bien dentro de la estructura del financiamiento existe una porción relevante destinada a niveles preescolares, tal gasto es insuficiente si se considera una cobertura de apenas 35,1% de la población objetivo de este nivel. Aumentar la cobertura en este nivel resulta de gran importancia al considerar que diversos estudios indican que el incorporar tempranamente a los niños al sistema escolar permite enfrentar los problemas de aprendizaje que resultan del entorno del hogar y, por tanto, permite acortar las brechas que existen entre los niños provenientes de distintos niveles socioeconómicos.

Adicionalmente, ampliar la cobertura de la educación preescolar facilita la búsqueda de trabajo de las madres, facilitando su acceso a nuevas fuentes de ingresos para el hogar. Por tanto, la educación preescolar resulta una herramienta poderosa para combatir la pobreza, rompiendo su círculo al disminuir las brechas de aprendizaje y potenciando la participación femenina en el mercado laboral. En estos años se encuentra la mayor rentabilidad social y efecto distributivo, justificando un esfuerzo estatal mayor.

En efecto, el gobierno del Presidente Lagos ha enfatizado la importancia de las políticas dirigidas a este nivel por su potencial igualador. Dentro de las políticas enfocadas a este nivel destacan el compromiso de aumentar los cupos de educación prebásica en 120.000 alumnos, meta que se cumplirá plenamente durante el 2006. Esto permitirá atender a casi el 100% de los niños de 5 a 6 años a través de algún programa formal o alternativo (no-formal), y cerca de un 60 % de los de 4 a 5 años, aproximándonos cada vez más a la universalidad de los niveles de transición. Así, si hace quince años uno de cada cinco niños era atendido en algún programa preescolar, en el año 2005 uno de cada tres niños de 0 a 5 años lo será. Adicionalmente, el SERNAM ha desarrollado durante el 2005 un programa piloto con el objetivo de probar en terreno distintas modalidades de cuidado infantil para facilitar y fomentar la participación femenina en el mercado laboral que permitirán la ampliación de la cobertura. Estas políticas dirigidas a los niños en edad preescolar han tenido un efecto significativo sobre la matrícula de este nivel.

En tercer lugar, claramente existe una fuerte focalización del gasto público en la educación escolar, privilegiando el apoyo a mecanismos de mercado para el financiamiento de la educación superior. La teoría económica apoya tal énfasis, dado que por el retorno privado que exhiben los estudios superiores, el mercado debiera solucionar los problemas de financiamiento de los alumnos mediante crédito. No obstante ello, el Estado no se desentiende completamente de este nivel. Existe un sistema de becas y crédito solidario que permiten hacer llegar recursos públicos a través de subsidios a este nivel. El nuevo Sistema de Crédito con Garantía Estatal que estará funcionando a inicios del año 2006, avanza más claramente en la primera línea, al facilitar la intermediación de recursos privados hacia la educación superior. Esta incorporación de instrumentos públicos que faciliten el financiamiento de la educación superior es fundamental frente a las altas brechas de coberturas exhibidas entre el primer y el quinto quintil en educación superior. Esto cobra mayor relevancia al ver las tasas de retorno de los estudios superiores y las fallas existentes en el mercado de capitales para transferir ingresos futuros vía crédito para financiar estos estudios.

Por otro lado, los recursos en educación superior tienen un importante sesgo universitario, produciendo un déficit de egresados de carreras técnicas y científicas que son de especial importancia para el desarrollo económico del país a través de la innovación, adaptación y adopción de tecnologías.

En cuarto lugar, surge la reflexión de que, dado que el modelo de financiamiento de la educación se basa en esquemas descentralizados de asignación de recursos, la regulación y evaluación del sistema, así como la generación de información para la comunidad que alimente decisiones informadas, son fundamentales para asegurar la calidad de la educación. Los recientes resultados de Chile en las pruebas internacionales junto con los reiterados bajos resultados en el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), inducen a pensar que existen fallas en el mercado que los mecanismos reguladores y supervisores actuales no están solucionando.

En quinto lugar, y relacionado a los bajos resultados de los alumnos, están los recursos a los docentes. La respuesta fácil y recurrente es mejorar los salarios de los profesores. Sin embargo, la evidencia muestra que éstos han tenido un mejoramiento sostenido durante la última década, situándolos sobre el promedio del mercado. Igualmente, existe también evidencia de problemas originados en la compacta escala salarial y los pocos incentivos a la excelencia que ofrece el sistema. Tal estructura no fomenta la incorporación de profesores motivados e innovadores.

Todo este análisis aquí efectuado ha sido realizado simplemente mencionando el tema de la calidad de la educación a partir de los recursos detallados en este capítulo, principal preocupación existente respecto al sistema chileno. Sin embargo, existen claros indicios que tal preocupación es fundada al percatarse de la segmentación de los recursos destinados a educación, aunque es necesario efectuar comparaciones del gasto total por dependencia y estratos de ingreso para tener una mejor apreciación del problema. Tal dimensión deberá ser incluida en estudios posteriores y no debe dejarse fuera de las discusiones de políticas educacionales del país.

Anexo: Gasto total en educación. Fuentes y usos 2003

Gasto Total en Educación Fuentes y Usos 2003 (Miles de pesos)

FUENTES	USOS	TOTAL	Preescolar	Educación Especial	Educación Básica	Educación Media	Educación Adultos	Educación Superior	Regulación Sistema	SopORTE Sistema
GASTO TOTAL		3.731.890.109	233.855.596	105.624.086	1.618.381.494	800.877.987	49.400.707	856.676.714	20.624.085	46.449.438
GASTO PRIVADO		1.727.909.375	63.177.094	20.003.719	659.074.875	353.059.011	14.301.447	618.293.228		
FAMILIAS		1.713.314.473	62.496.413	19.884.790	655.761.620	351.701.975	14.301.447	609.168.228		
Pagos colegios privados		297.596.423	27.506.194	31.000	178.318.230	88.555.163	3.185.836			
Pagos financiamiento compartido		97.559.046	7.516.234	893.726	57.122.706	31.958.775	67.605			
Pagos matrícula subvencionados		2.574.257				2.574.257				
Pagos matrículas Ed. Superior		609.168.228						609.168.228		
Otros gastos		706.416.519	27.473.985	18.960.064	420.320.684	228.613.780	11.048.006			
EMPRESAS		14.594.902	680.681	118.929	3.313.255	1.357.037		9.125.000		
Donaciones Ed. Básica y Media		5.469.902	680.681	118.929	3.313.255	1.357.037				
Donaciones Ed. Superior		9.125.000						9.125.000		
GASTO PÚBLICO		2.003.980.734	170.678.502	85.620.367	959.306.620	447.818.976	35.099.260	238.383.486	20.624.085	46.449.438
MUNICIPALIDADES		70.215.763	5.441.722	610.877	47.156.906	17.006.257				
GOBIERNO CENTRAL		1.933.764.971	165.236.780	85.009.490	912.149.714	430.812.719	35.099.260	238.383.486	20.624.085	46.449.438
Subvención educacional		1.271.270.380	76.459.054	84.547.309	726.307.309	359.325.579	24.631.129			
Subvención escolaridad		1.234.639.154	66.261.639	84.209.277	714.739.263	319.879.977	24.631.129			
Internado y no doc. internados		25.415.907		338.032	10.550.142	14.527.733				
Apoyo grupos diferenciales		1.017.904			1.017.904					
Prekinder		10.197.415	10.197.415							
DL 3166/80		24.917.869			54.010.982	24.917.869				
Programas Subsecretaría		45.230.452	1.074.827	356.730	25.575.491	15.263.072		2.960.332		
Textos escolares		10.986.703			7.179.810	3.806.893				
Informática educativa		11.986.708			8.530.940	3.455.768				
Recursos educativos		989.291			704.078	285.213				
PME (básica y media)		1.854.552			1.112.731	741.821				
Prog. Ed. prebásica		1.074.827	1.074.827							
Prog. Ed. básica		6.008.725			6.008.725					
Prog. Ed. media		4.885.965				4.885.965				
Prog. Ed. Especial		356.730		356.730						
Prog. Intercultural Bilingüe		383.003			383.003					
SIMCE y otros evaluación		1.513.399						1.513.399		
Perfeccionamiento docentes		2.327.110			1.656.204	670.906				
Evaluación docentes		420.969						420.969		
Supervisión establec. Subv.		300.000						300.000		
Liceos de Anticipación		1.416.506				1.416.506				
Desarrollo Curricular		304.995						304.995		
Eval Desempeño Docente		420.969						420.969		
Alimentación escolar (PAE)		101.595.577	20.295.366		67.170.164	13.734.756	395.291			
Ed. Básica		53.947.873			53.947.873					
Ed. Media		7.455.624				7.455.624				
JEC		17.322.850			11.259.852	6.062.998				
Ed. Adultos		395.291					395.291			
JUNJI 01		10.427.427	10.427.427							
JUNJI 02		3.327.862	3.327.862							
Prekinder		2.509.547	2.509.547							
Kinder		4.030.530	4.030.530							
Vacaciones		1.858.939			1.858.939					
Refuerzo educativo		206.985			103.500	103.485				
Actividades extraesc. liceos		112.649				112.649				
Becas Subsecretaría y Junaeb		16.019.263			1.155.074	5.651.847		9.212.342		
Indígenas		4.154.308			1.155.074	1.342.955		1.656.279		
Alumnos destacados pedagogía		947.651						947.651		
Pres de la Rep		10.129.793								
* Ed. Media		4.072.639				4.072.639				
* Ed. Superior		6057154						6057154		
Primera Dama Ed. Media		787511								
* Ed. Media		236253				236253				
* Ed. Superior		551258						551258		
Junji (gastos en jardines y centros)		37.853.075	37.853.075							
Junji 01 (gasto en jardines)		35.016.923	32.495.705	32.495.705						

Gasto Total en Educación
Fuentes y Usos 2003
(Miles de pesos)
(Continuación)

USOS	TOTAL	Preescolar	Educación Especial	Educación Básica	Educación Media	Educación Adultos	Educación Superior	Regulación Sistema	Soporte Sistema
FUENTES									
Junji 02 (gasto en centros)	5.225.726	5.121.212	5.121.211						
Integra (con aporte via Interior)	26.600.214	26.600.214	-	-					
Salud Escolar (Junaeb)	5.440.423	-	-	5.440.423					
Chile califica	10.072.840	-	-	-		10.072.840			
* Prog. Esp. Ed. Bás y Media	6.011.981					6.011.981			
* Mejoramiento Ed. Adultos	624.985					624.985			
* Proy. Articulación Form. Tec.	609.719					609.719			
* Itinerario Form. Tec.	13.933					13.933			
* Sist. Calidad Ed. Tec. Prof	74.222					74.222			
* Sence	2.738.000								
Otros de la Subsecretaría	20.999.804	-	-	1.582.704	2.430.534			16.986.566	
Fundación Tiempos Nuevos	1.376.464			894.702	481.762				
Liceos de Anticipación	1.670.071				1.670.071				
Educación extraescolar	966.703			688.002	278.701				
Supervisión e inspección	16.986.566							16.986.566	
Educación Superior	221.099.144	-	-	-			221.099.144		
Aporte Fiscal Directo	107.163.336						07.163.336		
Aporte fiscal Indirecto	17.019.096						17.019.096		
Becas de Aranceles	21.764.262						21.764.262		
* Mineduc	11.823.111						11.823.111		
* J.G.Millas	5.322.236						5.322.236		
* Form. Técnica	2.400.000						2.400.000		
* Hijos de Profesores	2.000.000						2.000.000		
* Otras	218.915						218.915		
Fondo Desarrollo Institucional	19.517.474						19.517.474		
Aporte Fondos Solidarios Crédito	49.223.087						49.223.087		
Aporte Especial U. De Chile	6.411.889						6.411.889		
Consejo Superior Educación	677.187							677.187	
Aportes para Inversión	117.535.174	2.350.704	-	81.980.784	33.203.687				
Aportes regionales inversión	9.435.221,0								
Aporte capital JEC	67.091.870,0								
FIE	41.008.083,0								
Gastos de Operación	46.449.438								46.449.438
Junaeb 01	10.142.388								10.142.388
Junji 01	2.539.541								2.521.218
Junji 02	104.515								104.515
Integra	1.400.011								1.400.011
Subsecretaría	32.281.306								32.281.306
Beneficio Tributario	12.922.000	603.540	105.451	2.937.765	1.203.244		8.072.000		

Fuente: Ejecución presupuestaria.

Notas:

(*) No se incluye saldo final de caja y servicio de la deuda.

(**) La distribución de recursos entre niveles y modalidad de enseñanza, en los casos que no está explícito en la ejecución presupuestaria, y en el caso de las donaciones y gasto municipal, se estimó en función del número de alumnos de cada uno de ellos.

(**) Los gastos de la columna "Soporte del Sistema" corresponden a los gastos de funcionamiento (básicamente personal y bienes y servicios de consumo) de la Subsecretaría de Educación, la JUNAEB, la JUNJI, e Integra.

(***) Gasto privado estimado en base datos de gasto privado del MINEDUC calculados en base de Cuentas Nacionales, y estimaciones a partir de CASEN 2003 y SIMCE 2003.

Datos de donaciones a partir de información de SII y División de Educación Superior del MINEDUC.

VI. AVANCE DEL SISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN LIGADO AL PRESUPUESTO

Hoy en día tres cuartas partes de las actividades de gobierno en el mundo consisten en la prestación de servicios. La ciudadanía exige que la prestación de estos servicios se desarrolle con efectividad, sin por ello abandonar las demandas por transparencia y seguridad jurídica que históricamente se han planteado a los estados.

La búsqueda de este difícil equilibrio entre efectividad y transparencia ha motivado numerosas iniciativas de reforma para fortalecer la rendición de cuentas de las instituciones públicas ante la ciudadanía y sus representantes. En el campo presupuestario este movimiento de reformas se ha expresado en el auge del concepto de “presupuesto por resultados”, abarcando bajo su alero una amplia variedad de sistemas y técnicas cuyo común denominador es desarrollar un proceso presupuestario más inteligente, distinto del tradicional incrementalismo que lo caracterizó en el pasado.

A lo largo de los últimos diez años varios países avanzados como Inglaterra, Nueva Zelanda, Australia y Canadá, han incorporado instrumentos para mejorar los procesos presupuestarios y orientarlos a resultados. En Chile, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda también ha desarrollado e introducido en el proceso presupuestario diferentes instrumentos con el objeto de mejorar la gestión, la transparencia, el análisis y formulación del presupuesto público, orientándolo cada vez más por los resultados de sus diferentes acciones, programas o proyectos.

La experiencia de Chile en este ámbito está siendo mirada con atención por diferentes organismos internacionales⁴⁷. Asimismo, la experiencia práctica de Chile en la aplicación sistemática, a lo largo de varios años, de los instrumentos evaluativos y de gestión institucional está siendo requerida por diversos países de América Latina a través de asistencia técnica⁴⁸.

La incorporación de instrumentos de evaluación y control de gestión en el presupuesto ha tenido un fuerte impulso durante el gobierno del Presidente Lagos. Este proceso ha permitido disponer de un modelo de evaluación y seguimiento del desempeño de la gestión presupuestaria que le da contenido concreto al concepto de presupuesto por resultados.

La preparación del Proyecto de Ley de Presupuestos para 2006, al igual que en años anteriores constituye un buen ejemplo de la aplicación del sistema de presupuesto por resultados. Las proposiciones del Ejecutivo para la distribución de recursos públicos en 2006 integran el resultado de más de 100 evaluaciones de programas y 14 evaluaciones de instituciones públicas, el seguimiento del desempeño de más de 130 servicios públicos en relación a casi 1.500 indicadores de gestión y la evaluación del cumplimiento de metas de gestión en 179 servicios públicos. Este conjunto de información no sólo ha guiado la asignación de recursos sino que – más importante – ha permitido revisar y adecuar el funcionamiento de programas e instituciones en conjunto con sus autoridades, asegurando para todo el sector público una gestión más eficiente y orientada a la ciudadanía.

⁴⁷ Ver estudios tales como: Chile, Fiscal Transparency, Oxford Analítica, Noviembre 2001; Budgeting in Chile, OECD año 2004; Evaluación del Sistema de Evaluación de Programas, Resumen Ejecutivo, Banco Mundial.; Performance Related Pay for Government Employees, an Overview of OECD countries, 2005.

⁴⁸ Ejemplo de esto son los siguientes: Seminario BID “Evaluation Capacity Strengthening in Region I Countries – Workshop on International Experience with Evaluation System Management”, Octubre 2003; Seminario FMI-Ministerio de Finanzas de Brasil, “Sub-national Financial Management and Performance Budgeting”, Marzo 2004; Seminario Banco Mundial “Taller de Monitoreo y Evaluación del Gasto”, Julio 2004, Perú; Conferencia “Hacia la Institucionalización de Sistemas de Evaluación y Monitoreo para Apoyar el Proceso Presupuestal en América Latina y el Caribe. Banco Mundial Washington, Junio 2005; Programa de Cooperación Técnica Regional. Fortalecimiento de la Capacidad de Formulación y Gestión de Presupuestos por Resultados. Ministerio de Hacienda de Chile- BID, Septiembre 2005, Chile.

Estos avances han beneficiado no sólo a los usuarios de servicios públicos, sino también a sus funcionarios, que han obtenido bonificaciones por desempeño ligadas al logro de metas de gestión colectiva e institucional. La aplicación de las reformas introducidas por la Ley N° 19.982 sobre Nuevo Trato Laboral y Sistema de Alta Dirección Pública potencian estos beneficios al trasladar el principio del mérito y el desempeño a la operación de la carrera funcionaria y a la selección y actuación de altos directivos.

El Sistema de Control de Gestión ligado al presupuesto comprende los siguientes instrumentos: indicadores de desempeño; evaluaciones de programas e institucional (Comprehensiva del Gasto); formato estándar para la presentación a financiamiento de programas públicos; programas de mejoramiento de la gestión (PMG), vinculado a un pago por desempeño a los funcionarios y balances de gestión integral (BGI).

Cabe destacar que los instrumentos desarrollados, además de estar todos ellos integrados al proceso presupuestario generan una sinergia derivada de los elementos conceptuales de sus diseños y de los procedimientos que ordenan su implementación. Al respecto se ha resguardado la consistencia metodológica, y se ha enfatizado su reforzamiento y retroalimentación.

A continuación se describen brevemente los avances en la aplicación de estos instrumentos⁴⁹.

1. Indicadores de desempeño

a. Principales logros del período

La incorporación de indicadores y metas de desempeño al proceso presupuestario se inició en el año 1994, con el objeto de disponer de información del desempeño de las instituciones y enriquecer el análisis en la formulación del presupuesto y su discusión en el Congreso Nacional. Si bien esta línea se discontinuó entre los años presupuestarios 1999-2000⁵⁰, a partir del proceso de formulación del proyecto de presupuestos 2001 los indicadores de desempeño fueron reincorporados, recuperando su objetivo original.

Los indicadores de desempeño son un instrumento que entrega información cuantitativa respecto al logro o resultado en la entrega de los productos (bienes y/o servicios) generados por la institución, pudiendo cubrir aspectos cuantitativos o cualitativos de este logro. Es una expresión que establece una relación entre dos o más variables, la que comparada con períodos anteriores, productos similares o una meta o compromiso, permiten efectuar un seguimiento del desempeño de una institución.

Entre los años 2001-2006 se han definido metas para indicadores de desempeño en forma creciente y sistemática. La formulación de indicadores ha mostrado significativos mejoramientos, avanzando cada año en identificar los productos claves de las instituciones, y comprometer mejores indicadores y metas para ellos. En el período se incrementó el número de indicadores de desempeño e instituciones que los formulan, desde 275 indicadores para un total de 72 servicios públicos en el presupuesto correspondiente al año 2001 a 1.552 indicadores para 136 servicios públicos en el Proyecto de Ley de Presupuestos 2006⁵¹, con un promedio de

⁴⁹ Para mayores detalles de estos instrumentos véase el documento "Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados. La experiencia Chilena, Septiembre 2005".

⁵⁰ En el año 1998 se inició la aplicación de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (ley N°19.553). Dichos programas incorporaron indicadores y metas asociando su cumplimiento a un incentivo monetario a los funcionarios. Los programas, que cubre a la mayoría de las instituciones públicas, fueron reformulados en el año 2000 vinculando el incentivo monetario al cumplimiento de etapas de desarrollo de sistemas de gestión.

⁵¹ El número de indicadores de los últimos 3 años está en el rango que se ha definido para el mediano plazo, con el objeto de disponer de un conjunto de indicadores relevantes y posibles de administrar por quienes usan la información.

11,4 indicadores por institución (ver cuadro VI.1.1). Por otra parte, el total de indicadores se vinculan con el 88% de los productos estratégicos provistos por las instituciones⁵².

Cuadro VI.1.1
Evolución Indicadores de Desempeño 2001-2005

Año	N° Indicadores	N° Instituciones	Promedio por Institución
2001	275	72	3.8
2002	537	109	4.9
2003	1039	111	9.4
2004	1684	132	12.8
2005	1588	133	11.9
2006	1552	136	11.4

Fuente: Dirección de Presupuestos.

El cumplimiento de las metas comprometidas en los indicadores se ha evaluado cada año⁵³, mostrando porcentaje de cumplimiento (rango 100%-95%) entre un 69% y 86% (cuadro VI.1.2). Además, a lo largo del período ha habido un sistemático mejoramiento en la calidad de los indicadores y exigencia de sus metas⁵⁴.

Cuadro VI.1.2
Cumplimiento de Metas Indicadores Años 2001-2004

Rangos de Cumplimiento	2001	2002	2003	2004
95% - 100%	80	69	76	86
90% - 94%	6	9	5	3
89% - 80%	4	8	7	4
< 80%	10	15	12	7
N° Total de Evaluados	163	394	958	1.579
Evaluados / formulados (%)	79	73	92	94

Fuente: Dirección de Presupuestos.

El número creciente de instituciones que ha participado en la elaboración de indicadores ha permitido disponer de un conjunto significativo de metas de desempeño. La información del cumplimiento de dichas metas ha sido utilizada en el proceso presupuestario, en particular en la etapa de Evaluación Interna de la Ejecución Presupuestaria⁵⁵, analizándose dicha información en conjunto con otros antecedentes financieros y de desempeño disponibles.

⁵² Esto significa que existe uno o más indicadores por producto estratégico definido.

⁵³ El porcentaje de indicadores evaluados respecto de los formulados ha sido superior al 70%, elevándose a 94% en la última evaluación correspondiente al proceso 2004. Las metas no evaluadas tiene su explicación en el hecho que algunos algoritmos se han reformulado para hacerlos más pertinentes, no se ha presentado la información o bien ésta no ha tenido la calidad que permita efectuar la evaluación y, en otros casos, el período de medición de indicadores es superior a un año por lo que no correspondía evaluarlos en el año de análisis.

⁵⁴ Eso explica los menores porcentajes de cumplimiento en los años 2002 y 2003, respecto del año 2001.

⁵⁵ Evaluación efectuada en la DIPRES como una de las etapas del ciclo presupuestario.

b. Evaluación de cumplimiento indicadores de desempeño año 2004

En el proceso de elaboración del Presupuesto del año 2004 un total de 132 instituciones públicas comprometieron metas cuantitativas a través de indicadores de desempeño. La evaluación del cumplimiento de dichas metas efectuada en el primer semestre del año 2005 corresponde al último proceso de evaluación realizado.

Como muestra el cuadro VI.1.3, del total de 1.684 indicadores comprometidos se evaluó el cumplimiento de 1.590 indicadores, lo que corresponde a un 94% de los indicadores comprometidos. De los indicadores no evaluados 39 lo serán en el proceso correspondiente al año 2005, debido a que corresponden a indicadores en que el período de medición es superior a un año o cuyos algoritmos de medición se reformularon para hacerlos más pertinentes, reformulaciones que fueron incorporadas en los indicadores de este año. En los restantes 55 indicadores no se presentó información que permitiera su evaluación.

Cuadro VI.1.3
Indicadores de Desempeño. Cumplimiento año 2004

Funciones	Número de Indicadores			Cumplidos	Porcentaje (%)	
	Comprometidos				Evaluados Respecto Total	Cumplidos Respecto Evaluados ¹
	Evaluados	No Evaluados	Total			
Actividades Recreativas, Cultura y Religión	52	2	54	49	96%	94%
Defensa	17	1	18	15	94%	88%
Educación	65	10	75	57	87%	88%
Orden Público y Seguridad	49	6	55	38	89%	78%
Protección del Medio Ambiente	27	0	27	25	100%	93%
Protección Social	296	26	322	250	92%	84%
Salud	150	1	151	122	99%	81%
Económicas	564	21	585	478	96%	86%
Generales	367	21	388	319	95%	88%
Vivienda y Servicios Comunitarios	3	6	9	2	33%	67%
Total	1.590	94	1.684	1.355	94%	86%

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Como se aprecia en el cuadro VI.1.4, del total de indicadores evaluados, un 86% de ellos se cumplieron satisfactoriamente en el rango de 95 a 100% y un 7% presentó un cumplimiento inferior a 80%. De los 1.590 indicadores evaluados un 35% corresponde a funciones económicas, un 23% a funciones generales y un 19% a funciones de protección social.

La evaluación de cumplimiento de las metas se basó en antecedentes presentados en los Balances de Gestión Integral (punto VI.5) de los Servicios Públicos e información complementaria solicitada. 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. Casos de incumplimientos debido a factores externos a la institución o cambios de prioridades programáticas debidamente justificadas no son considerados en el cálculo del porcentaje de cumplimiento⁵⁶.

⁵⁶ Corresponde a 11 indicadores, los que completan los 1.590 indicadores evaluados.

Cuadro VI.1.4
Indicadores de desempeño. Cumplimiento año 2004
 Clasificación funcional

Grado de Cumplimiento ¹	95% - 100%	90% - 94%	80% - 89%	< 80%	Total	Porcentaje
Actividades Recreativas, Cultura y Religión	49	1	2	0	52	3%
Defensa	15	1	1	0	17	1%
Educación	57	5	2	1	65	4%
Orden Público y Seguridad	38	3	2	6	49	3%
Protección del Medio Ambiente	25	0	1	1	27	2%
Protección Social	250	12	13	21	296	19%
Salud	122	5	7	16	150	9%
Económicas	478	17	23	39	557	35%
Generales	319	8	14	22	363	23%
Vivienda y Servicios Comunitarios	2	0	0	1	3	0%
Total	1.355	52	65	107	1.579	
Porcentaje	86%	3%	4%	7%	100%	

Fuente: Dirección de Presupuestos.

La evaluación de cumplimiento de las metas se basó en antecedentes presentados en los Balances de Gestión Integral (ver punto VI.5) de los Servicios Públicos e información complementaria solicitada. 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. Casos de incumplimientos debido a factores externos a la institución o cambios de prioridades programáticas debidamente justificadas no son considerados en el cálculo del porcentaje de cumplimiento⁵⁷.

c. Indicadores de desempeño comprometidos año 2006

El Presupuesto correspondiente al año 2006 incorpora 1.552 indicadores para 136 Servicios Públicos⁵⁸ (11,4 indicadores promedio por servicio). Un 56,2% de los indicadores presentados corresponden al ámbito de la eficacia (cuadro VI.1.5).

El número de indicadores formulados junto con las mejorías de calidad alcanzadas, en particular respecto de pertinencia y niveles de objetivos, es un claro avance para su uso en la toma de decisiones. En el proceso de formulación presupuestaria para el año 2006, un 17,7% de los indicadores miden resultados intermedios o finales y un 63,1% miden resultados en el ámbito del producto y sus atributos, como se observa en el cuadro VI.1.6.

⁵⁷ Corresponde a 11 indicadores, los que completan los 1.590 indicadores evaluados.

⁵⁸ Se exceptúan algunos servicios en los que, debido a que su misión resulta más difícil evaluar su desempeño a través de indicadores de desempeño.

Cuadro VI.1.5
Indicadores de Desempeño Año 2006

Funciones	Eficacia	Eficiencia	Economía	Calidad	Total	Porcentaje (%)
A. Actividades Recreativas, Cultura y Religión	41	11	4	10	66	4,3
B. Defensa	10	5	1	3	19	1,2
C. Educación	57	5	3	14	79	5,1
D. Orden Público y Seguridad	39	5	1	16	61	3,9
E. Protección del Medio Ambiente	21	5	2	2	30	1,9
F. Protección Social	143	17	26	85	271	17,5
G. Salud	74	12	11	27	124	8,0
H. Económicas	245	57	37	127	466	30,0
I. Servicios Públicos Generales	237	46	52	93	428	27,6
J. Vivienda y Servicios Comunitarios	5	2	1	0	8	0,5
TOTAL	872	165	138	377	1552	100
Participación %	56,2	10,6	8,9	24,3	100	

Fuente: Clasificación de acuerdo a la Clasificación Funcional del Gasto, Estadísticas de las Finanzas Públicas, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

El número de indicadores formulados junto con las mejorías de calidad alcanzadas, en particular respecto de pertinencia y niveles de objetivos, es un claro avance para su uso en la toma de decisiones. En el proceso de formulación presupuestaria para el año 2006, un 17,7% de los indicadores miden resultados intermedios o finales y un 63,1% miden resultados en el ámbito del producto y sus atributos, como se observa en el cuadro VI.1.6.

d. Otros efectos o resultados

A los resultados descritos anteriormente se agregan otros resultados o efectos que derivan de la implementación de indicadores de desempeño. En particular destaca el hecho que las definiciones de marco institucional, actores y funciones se han mantenido a lo largo de estos seis años. Esto ha significado una acumulación de experiencia que a su vez ha permitido los siguientes logros: i) crear espacios de trabajo con los profesionales de las instituciones generando competencias y cumpliendo, además, un rol educativo básico en la introducción de una cultura del desempeño y ii) facilitar la integración del concepto de indicadores en otros instrumentos, como el sistema de información para la gestión de las instituciones (SIG), que es parte de los PMG, los marcos lógicos utilizados como parte de las evaluaciones de programas y el formato estándar de presentación de programas en la formulación de presupuestos.

Cuadro VI.1.6
Ámbitos de Control de los Indicadores, Año 2006

Funciones	Proceso	Producto	Resultado		Total	Total
			Intermedio	Final		
A. Actividades Recreativas, Cultura y Religión	9	53	3	1	4	66
B. Defensa	0	13	3	3	6	19
C. Educación	6	44	9	20	29	79
D. Orden Público y Seguridad	6	35	10	10	20	61
E. Protección del Medio Ambiente	5	19	6	0	6	30
F. Protección Social	76	145	43	7	50	271
G. Salud	17	75	22	10	32	124
H. Económicas	63	321	66	16	82	466
I. Servicios Públicos Generales	115	270	35	8	43	428
J. Vivienda y Servicios Comunitarios	1	4	3	0	3	8
TOTAL	298	979	200	75	275	1.552
Participación %	19,2	63,1	12,9	4,8	17,7	100

Fuente: Clasificación de acuerdo a la Clasificación Funcional del Gasto, Estadísticas de las Finanzas Públicas, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

2. Evaluación de programas e institucional

a. Principales logros del período

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 establecido diferentes líneas de evaluación ex-post. Inicialmente se incorporó la evaluación de programas públicos a través de la línea denominada Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG), con posterioridad se incorporó la línea de Evaluación de Impacto (EI) y más tarde la evaluación institucional denominada Evaluación Comprehensiva del Gasto (ECG). Estas líneas han tenido su origen en protocolos suscritos con el Congreso con el objeto de mejorar la asignación y uso de los recursos públicos, los que a partir del año 2003 han sido apoyados a través de nuevas normas incorporadas al sistema.

La línea EPG se ha basado en la metodología de marco lógico utilizada por organismos multilaterales de desarrollo, como el Banco Mundial y el BID. Dicha metodología identifica los objetivos de los programas y luego determina la consistencia de su diseño y resultados con esos objetivos. De este modo permite que, sobre la base de los antecedentes e información existente⁵⁹, se concluyan juicios evaluativos de los principales aspectos del desempeño de los programas en un plazo y costos razonables.

⁵⁹ 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.

Considerando que, en general, la metodología de marco lógico utilizada en la línea EPG es aplicada haciendo uso de la información disponible por el programa y en un período de tiempo relativamente corto, algunos juicios evaluativos sobre resultados finales de los programas muchas veces son no conclusivos. Atendiendo a lo anterior, a partir del año 2001 se incorporó la línea de Evaluaciones de Impacto de programas públicos en las que se utilizan instrumentos y metodologías más completas de recolección y análisis de información.

Por otra parte, la línea de Evaluación Comprehensiva del Gasto iniciada el año 2002 tiene por objeto evaluar el conjunto de políticas, programas y procedimientos que administra una institución, sea ésta un Ministerio o un Servicio Público. Lo anterior implica evaluar la estructura institucional y la distribución de funciones entre las distintas unidades de trabajo, así como también la eficacia, eficiencia y economía en el uso de los recursos institucionales.

El diseño de las tres líneas de evaluación se basa en requisitos o principios comunes, éstos son: ser independientes, confiables, públicas, pertinentes, eficientes y oportunas.

Para responder al carácter de independiente se ha optado por una modalidad de ejecución de las evaluaciones externa al sector público, a través de paneles de expertos, universidades o consultoras, cuya selección se efectúa a través de concursos. Estos garantizan la selección de los mejores profesionales, asegurando no solo la independencia sino también que los resultados de las evaluaciones sean técnicamente confiables.

El carácter público de la información se concreta a través del envío formal de los informes finales de cada evaluación al Congreso Nacional y a las instituciones públicas con responsabilidades sobre la toma de decisiones que afectan al programa respectivo, estando dichos informes siempre disponibles a quien lo solicite. A partir del año 2003 los resultados de las evaluaciones también son presentados en la Comisión Especial Mixta de Presupuestos del Congreso. Además, informes de síntesis de las evaluaciones forman parte de la información que acompaña al Proyecto de Ley de Presupuestos.

La pertinencia de las evaluaciones se aborda en la definición de los ámbitos de evaluación incorporados en los diseños metodológicos y en la exigencia de que, considerando los resultados de dichas evaluaciones, se formulen recomendaciones para mejorar el desempeño.

El requisito de eficiencia dice relación con la necesidad de que las evaluaciones se realicen a costos posibles de solventar, lo que unido a los requisitos anteriores busca que, en plazos y costos razonables, se obtengan juicios evaluativos que respondan a las principales necesidades de información respecto del desempeño de los programas o instituciones.

Finalmente, el requisito de oportunidad se relaciona con la necesidad de que los resultados de las evaluaciones estén disponibles para el proceso de formulación de presupuestos.

A lo largo de los nueve años de existencia, incluyendo el ciclo 2005, el Programa de Evaluación ha cubierto un total de 188 evaluaciones de programas públicos y de 19 instituciones (cuadro VI.2.1). Actualmente se encuentran en proceso 2 evaluaciones de impacto y 1 evaluación comprehensiva del gasto de servicios públicos.

Cuadro VI.2.1
Evaluaciones 1997 – 2005
(Número)

	1997-99	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Total
Evaluación Programas Gubernamentales (EPG)	80	20	18	14	13	13	14	172
Evaluaciones de Impacto (EI)			2	4	4	4	(2)	16
Evaluaciones Comprehensivas del Gasto (ECG)								
- N° de evaluaciones				1	2	2	(1)	6
- N° de instituciones				8	2	4	5	19
Total	80	20	20	19	19	19	17	194

() Evaluaciones en proceso.
Fuente: Dirección de Presupuestos.

El total de recursos anualmente invertidos en los programas evaluados alcanza a alrededor de \$2.025 miles de millones (ver cuadro VI.2.2), lo que representa una cobertura del 61% del total del presupuesto factible de expresar como programa⁶⁰.

Cuadro VI.2.2
Evaluaciones de Programas 1997 – 2005

Funciones	Total Acumulado 1997 – 2005 (millones de \$ 2005)	Porcentaje
Servicios Públicos Generales	36.327	1,8%
Defensa	1.090	0,1%
Orden Público y Seguridad	14.324	0,7%
Asuntos Económicos	492.321	24,3%
Protección del Medio Ambiente	23.304	1,2%
Vivienda y Servicios Comunitarios	65.601	3,2%
Salud	370.908	18,3%
Actividades Recreativas, Cultura y Religión	26.972	1,3%
Educación	304.062	15,0%
Protección Social	690.272	34,1 %
TOTAL	2.025.180	100,0%

Notas: Clasificación de acuerdo a la Clasificación Funcional del Gasto, Estadísticas de las Finanzas Públicas, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

En relación a las evaluaciones institucionales efectuadas a través de la línea de Evaluación Comprehensiva del Gasto, los recursos anuales involucrados en los servicios públicos evaluados en el período 2002- 2005 alcanzan a \$ 370 mil millones (cuadro VI.2.3), lo que representa un 4% del total del Presupuesto⁶¹.

⁶⁰ Total del Presupuesto posible de evaluar a través de las metodologías de evaluación de programas. La estimación del indicador de cobertura efectuada en el año 2005 fue calculada considerando una identificación más completa del presupuesto evaluable correspondiente al Sector salud. Esta precisión metodológica hace que el indicador disminuya respecto de anteriores estimaciones.

⁶¹ Total del presupuesto de instituciones susceptibles de ser evaluadas con esta metodología.

Cuadro VI.2.3
Evaluaciones Comprehensivas 2002 – 2005

Funciones	Total Acumulado 2002 – 2005 (millones de \$ 2005)	Porcentaje
Asuntos Económicos	286.546	77,4%
Protección del Medio Ambiente	23.103	6,2%
Protección Social	60.391	16,3%
TOTAL	370.040	100,0%

Notas: Clasificación de acuerdo a la Clasificación Funcional del Gasto, Estadísticas de las Finanzas Públicas, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

En relación a la calidad y pertinencia de las evaluaciones, cabe destacar que los temas cubiertos por las evaluaciones y las metodologías de las diferentes líneas de evaluación son consideradas apropiadas por los diferentes actores involucrados. En efecto, evaluaciones internas de los procesos de evaluación muestran que las instituciones responsables de programas evaluados y los evaluadores de programas califican positivamente la pertinencia de los temas abordados en los formatos proporcionados⁶². De igual modo, en el caso de las evaluaciones de impacto y comprehensiva del gasto las evaluaciones efectuadas presentan resultados más que satisfactorios, particularmente considerando que son líneas relativamente más nuevas⁶³. Estos aspectos también han sido bien evaluados por expertos externos (recuadro VI.2.1).

Disponer de evaluaciones de mejor calidad técnica en los últimos años ha significado contar con recomendaciones más pertinentes, consistentes con los problemas y resultados obtenidos, identificando con más precisión los principales elementos técnicos a considerar en los cambios sugeridos. Esto ha permitido un mejor uso de la información, tanto en el proceso de asignación de recursos como en los procesos de definición de compromisos institucionales de mejoramiento que derivan de las evaluaciones.

Ilustra lo anterior el hecho que entre los años 2000-2005, de un total de 118 programas evaluados⁶⁴, incluyendo 24 programas evaluados a través de la línea de impacto, un 24% ha debido realizar un rediseño sustantivo del programa, un 38% ha debido realizar modificaciones importantes en el diseño de componentes y/o procesos de gestión interna, un 24% ha debido realizar ajustes menores con el objeto de perfeccionar sus sistemas de información, monitoreo u otros procesos administrativos. Por otra parte, en un 5% se ha recomendado una reubicación institucional, mientras que un 9% ha debido finalizar 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 a la función institucional (cuadro VI.2.4).

⁶² En el período 2000-2005 las instituciones responsables de programas evaluados y los evaluadores de programas califican la pertinencia de los temas abordados en los formatos de evaluación de la línea EPG con notas en el rango de 3,9 a 4,4 en la escala de 1 a 5. (Evaluación interna, DIPRES).

⁶³ Se utilizan las notas promedio de los años 2003-2004 debido al menor número de observaciones. Específicamente, en el caso de las evaluaciones de impacto las contrapartes institucionales y evaluadores califican la pertinencia de los temas abordados en los formatos de evaluación con nota de 4 y 4,4. Por otra parte, en el caso de las evaluaciones comprehensivas del gasto las calificaciones son de 4,2 y 4 respectivamente, en la escala de 1 a 5. (Evaluación interna, DIPRES).

⁶⁴ El número de programas evaluados no coincide con el número de evaluaciones del cuadro VI.2.1, debido a que una evaluación puede incluir más de un programa evaluado.

Cuadro VI.2.4
Recomendaciones- Implicancias Programas Evaluados
Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) –Impacto (EI) . Años 2000 a 2005

Categorías de Efectos	Porcentaje de Programas
<p>1.- Ajustes Menores Considera programas evaluados que principalmente requieren de ajustes menores, tales como el perfeccionamiento de sus sistemas de información, monitoreo y seguimiento; precisión de algunos aspectos de diseño y/o ajustes a procesos administrativos o de gestión interna.</p>	24%
<p>2.- Modificaciones Importantes en el Diseño de Componentes y/o Procesos de Gestión Interna Considera programas evaluados que requieren incorporar modificaciones, ya sea en el diseño de alguno de sus componentes y/o actividades, o en sus procesos de gestión interna. Entre las más importantes se encuentran: la revisión de criterios de focalización u otros instrumentos metodológicos; el diseño e implementación de sistemas de información que permitan un mejor seguimiento y monitoreo de sus resultados, el perfeccionamiento de la coordinación interna y/o externa con actores institucionales involucrados y; el mejoramiento de procesos administrativos en relación al traspaso de recursos financieros.</p>	38%
<p>3.- Rediseño Sustantivo del Programa Considera programas evaluados que principalmente requieren reformulaciones o reestructuraciones profundas tanto en el diseño del programa como en sus procesos de gestión interna, estructura organizacional o completar aspectos sustantivos del diseño necesarios para lograr los objetivos.</p>	24%
<p>4.- Reubicación Institucional Considera programas evaluados que requieren cambio de dependencia institucional en atención a sus objetivos.</p>	5%
<p>5.- Finalización del Programa Considera programas evaluados que en atención a sus resultados no mantienen sus asignaciones presupuestarias; o que finalizan su período de ejecución comprometido, y en consideración a sus resultados y/o permanencia del problema que dio origen al programa no se justifica extenderlo por otro período; o requiere modificaciones tan sustantivas que equivalen al reemplazo íntegro del programa o su absorción a la función institucional.</p>	9%
TOTAL PROGRAMAS (118)	100%

En el caso de la Evaluación Comprehensiva del Gasto, entre los años 2002-2004 , de un total de 14 instituciones, un 72 % de ellas ha debido introducir modificaciones importantes en el diseño o gestión interna, mientras que un 21% ha tenido como efecto ajustes menores, principalmente en definiciones estratégicas y sistemas de información y seguimiento (cuadro VI.2.5).

Por otra parte, a partir del año 2000 las recomendaciones señaladas en las evaluaciones han sido analizadas por los profesionales de los programas evaluados en forma conjunta con profesionales de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Este proceso ha finalizado con compromisos entre cada institución y este Ministerio con relación a la incorporación de modificaciones en los programas, señalando la forma particular en que se dará respuesta a los problemas o insuficiencias detectadas y sus plazos. El mismo procedimiento se ha aplicado en el caso de las evaluaciones institucionales.

Recuadro VI.2.5
Recomendaciones – Implicancias Instituciones Evaluadas
Evaluación Comprehensive del Gasto (ECG) . Años 2002 y 2004

Categorías de Efectos	Porcentaje de Programas
<p>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.</p>	21%
<p>2.- Modificaciones Importantes 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).</p>	72%
<p>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.</p>	7%
TOTAL INSTITUCIONES (14)	100%

Este trabajo constituye la base de un proceso de seguimiento más 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 también 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 91 programas y 8 instituciones, con un total de 1.689 compromisos establecidos con plazos anteriores y hasta el 31 de diciembre de 2004, se han cumplido completamente el 73% de los compromisos establecidos, en forma parcial un 21% de ellos, mientras que un 6% no se han cumplido en el período establecido (cuadro VI.2.6).

El desarrollo de evaluaciones a cargo de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda ha completado ya ocho años de existencia, disponiéndose actualmente de un Programa de Evaluación que ha respondido eficaz, eficiente y oportunamente a las necesidades de información. Los procesos y resultados descritos también han sido bien evaluados por especialistas externos. En efecto, la evaluación efectuada por el Banco Mundial en el año 2004 destaca que el Programa de Evaluación ha conseguido establecer en un período corto de tiempo un sistema sólido y eficaz (recuadro VI.2.1).

Cuadro VI.2.6
Cumplimiento de Compromisos Programas /Instituciones Evaluadas
Resumen de Compromisos por Ministerio. Años 1999 al 2004

Porcentaje de Cumplimiento de Compromisos	Calificación			N° Total de Compromisos al 31/12/2004 (*)	N° Programas	N° Instituciones
	Cumplido	Parcialmente Cumplido	No Cumplido			
Ministerio de Agricultura	79%	20%	1%	173	2	6
Ministerio de Defensa	61%	39%	0%	38	1	1
Ministerio de Economía	80%	16%	4%	90	8	
Ministerio de Educación	65%	26%	9%	280	17	
Ministerio de Relaciones Exteriores	50%	33%	17%	66	4	
Ministerio de Hacienda	96%	4%	0%	25	1	
Ministerio del Interior	73%	20%	7%	117	6	
Ministerio de Justicia	93%	7%	0%	44	3	
Ministerio de Planificación	79%	14%	7%	241	14	
Ministerio de Minería	86%	14%	0%	22	1	
Ministerio de Obras Públicas	95%	5%	0%	38	5	
Ministerio de Salud	74%	23%	3%	74	9	
Ministerio Secretaria General de Gobierno	56%	30%	14%	189	1	
Ministerio de Secretaría General de la Presidencia	80%	18%	2%	50	4	
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	57%	42%	1%	97	4	1
Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones	73%	25%	2%	53	4	
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	96%	3%	1%	77	6	
Ministerio de Bienes Nacionales	100%	0%	0%	15	1	
Total General	73%	21%	6%	1.689	91	8

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

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Recuadro VI.2.1
Evaluación de Programas
Principales Conclusiones de la Evaluación del Programa

Los objetivos y sus indicadores. Como lo muestra la experiencia internacional, el camino hacia el presupuesto por resultado es de aproximaciones sucesivas, hasta el punto que ningún país del mundo ha llegado completamente a este modelo. El Programa de Evaluación de la DIPRES tiene un bien definido conjunto de objetivos y los resultados muestran que las evaluaciones, sus recomendaciones y los compromisos institucionales contribuyen a orientar el presupuesto hacia resultados. Las evaluaciones alimentan sistemáticamente las decisiones presupuestarias mientras que los compromisos propician el mejoramiento de la gestión de los programas. Respecto de esto último, como el cumplimiento de los compromisos es monitoreado y reportado sistemáticamente, se propicia el uso de la evaluación por parte de las instituciones responsables del programa y prolonga el monitoreo con posterioridad al reporte mismo de la evaluación. La evaluación reconoce que la conexión entre los resultados del Programa y el objetivo final de mejorar la calidad del gasto es técnicamente difícil de medir, y lo señala como un desafío de largo plazo.

La eficacia y capacidad de gestión. El programa ha desarrollado procedimientos altamente regulados que garantizan objetividad y fundamento a las evaluaciones. Los procesos centralizados y disciplinados y los términos de referencia de las evaluaciones aseguran estándares de cantidad, calidad, costos y tiempos de cumplimiento de las evaluaciones para su interconexión oportuna en el proceso presupuestario.

La calidad y el valor agregado de las evaluaciones. Las evaluaciones se hacen competentemente y proporcionan valor agregado, tanto por su capacidad de enmarcar los programas dentro de una lógica de objetivos, medios y resultados, cuanto por sus análisis y recomendaciones específicas. No obstante que la calidad de las evaluaciones sufre de las deficiencias de diseño de los programas y de las insuficiencias de información agrega valor, aún en aquellos casos en que la evaluación concluye identificando estas carencias. La DIPRES ha optado deliberadamente por la aplicación flexible de estándares de evaluación y lo ha hecho a conciencia que la evaluación no es un fin en sí mismo sino que está al servicio de la elevación de la calidad del gasto.

La objetividad de las evaluaciones y la transparencia. La comisión de evaluaciones externas a los programas y a las instituciones responsables del mismo garantizan objetividad y transparencia y es el pilar de credibilidad del Programa. Además el carácter público de la información permite el seguimiento por parte de la ciudadanía.

La conexión de la evaluación con los productos estratégicos, las políticas sectoriales y con las prioridades gubernamentales. Se reconoce el reforzamiento de los vínculos del programa de evaluación con otros instrumentos del Sistema de Control de Gestión y se sugiere fortalecer las conexiones de los programas evaluados con las definiciones estratégicas de las instituciones y las políticas y prioridades gubernamentales.

Comparaciones Internacionales. La experiencia de la DIPRES muestra que se ha conseguido establecer, en un período relativamente corto de tiempo cuando se lo compara con países desarrollados de mayor trayectoria histórica en evaluación orientada a elevar la calidad del gasto, un sistema complejo y eficaz. También existen bases para concluir que sus costos son muy bajos frente a sus resultados. Comparaciones preliminares con los costos de sistemas similares en Australia o Canadá indican que el sistema Chileno opera a un costo total sustancialmente más bajo. En cuanto precedente internacional de desarrollo exitoso, sistemático y sostenido, en un escenario de muchos fracasos, experiencias interrumpidas, o de éxitos parciales, la comunidad internacional, y especialmente los países de desarrollo similar, miran con esperanza y esperan aprender de la continuidad y profundización del Programa de Evaluación de la DIPRES.

Fuente: En base a Chile Evaluación del Sistema de Evaluación de Programas. Banco Mundial. Abril 2005.

b. Resultados procesos de evaluación 2004-2005

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 ya se encuentran finalizadas aquellas del proceso 2004, a la vez que se desarrollan las correspondientes al año 2005⁶⁵. Por su parte el proceso de evaluaciones 2005 a través de la línea EPG ya se encuentra finalizado.

i. Evaluación de programas gubernamentales (EPG)⁶⁶

En el primer semestre de 2005 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.

⁶⁵ Las evaluaciones de impacto de programas e institucionales, debido a su mayor complejidad toman más tiempo.

⁶⁶ Véase Evaluación de Programas Gubernamentales, en la sección Control de Gestión, en www.dipres.cl

Cuadro VI.2.7
Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG). Proceso 2005
Recomendaciones-Implicancias

Categorías de Efectos	Nombre del Programa
<p>1.- Ajustes Menores Considera programas evaluados que principalmente requieren de ajustes menores, tales como el perfeccionamiento de sus sistemas de información, monitoreo y seguimiento; precisión de algunos aspectos de diseño y/o ajustes a procesos administrativos o de gestión interna.</p>	Programa BiblioRedes Infraestructura PortuariaPesquera Artesanal Programa Laboral Medio Libre *
<p>2.- Modificaciones Importantes en el Diseño de Componentes y/o Procesos de Gestión Interna Considera programas evaluados que requieren incorporar modificaciones, ya sea en el diseño de alguno de sus componentes y/o actividades, o en sus procesos de gestión interna. Entre las más importantes se encuentran: la revisión de criterios de focalización u otros instrumentos metodológicos; el diseño e implementación de sistemas de información que permitan un mejor seguimiento y monitoreo de sus resultados, el perfeccionamiento de la coordinación interna y/o externa con actores institucionales involucrados y; el mejoramiento de procesos administrativos en relación al traspaso de recursos financieros.</p>	Programa de RiegoINDAP Programa OIR's- SernacFacilita Programa Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas (SNASPE) Fondo de Innovación Tecnológica de la región del Bío-Bío (Innova Bío-Bío) Programa de Electrificación Rural Programa Centros de Educación y Trabajo (CET Semi- Abiertos) *
<p>3.- Rediseño Sustantivo del Programa Considera programas evaluados que principalmente requieren reformulaciones o reestructuraciones profundas tanto en el diseño del programa como en sus procesos de gestión interna, estructura organizacional o completar aspectos sustantivos del diseño necesarios para lograr los objetivos.</p>	Proyecto ISIDORA Programa Patronato Nacional de Reos* Corporación de Promoción Turística (CPT) Programa Sendero de Chile
<p>4.- Reubicación Institucional Considera programas evaluados que requieren cambio de dependencia institucional en atención a sus objetivos.</p>	Subprograma de Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC's)
<p>5.- Finalización del Programa Considera programas evaluados que en atención a sus resultados no mantienen sus asignaciones presupuestarias; o que finalizan su período de ejecución comprometido, y en consideración a sus resultados y/o permanencia del problema que dio origen al programa no se justifica extenderlo por otro período; o requiere modificaciones tan sustantivas que equivalen al reemplazo íntegro del programa o su absorción a la función institucional.</p>	PROFIM II (Extensión) Aplicación Limpieza de Calles

* Nota: Los programas identificados forman parte de los Programas de Rehabilitación y Reinserción Social de Gendarmería.

ii. Evaluaciones de impacto⁶⁷

En 2004 se realizaron cuatro evaluaciones de impacto de programas públicos, correspondientes a: (i) Subvención Anual de Apoyo al Mantenimiento de la Subsecretaría de Educación, (ii) Programas de Empleo con Apoyo Fiscal de la Subsecretaría del Trabajo, SENCE, Subsecretaría de Interior, SUBDERE, CONAF y FOSIS, (iii) Programa de Reforzamiento de la Salud Primaria del MINSAL (PRAPS)⁶⁸, y (iv) Evaluación de Programas Gubernamentales de la DIPRES. Las evaluaciones se encuentran finalizadas y los informes finales de las tres primeras fueron enviados al Congreso este año.

⁶⁷ Véase Evaluaciones de Impacto, en la sección Control de Gestión, en www.dipres.cl.

⁶⁸ Las evaluaciones fueron realizadas por las siguientes instituciones, seleccionadas a través de concursos públicos: (i) Consultora INVERTEC-IGT S.A.; (ii) Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Departamento de Economía; (iii) Banco Mundial; y (iv) Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Departamento de Economía, respectivamente.

La evaluación de la Subvención Anual de Apoyo al Mantenimiento muestra la necesidad de incorporar ajustes menores, tales como el perfeccionamiento de su sistema de información, monitoreo y/o seguimiento.

Por su parte, la evaluación de los Programas de Empleo con Apoyo Fiscal muestra la necesidad de disminuir gradualmente los empleos directos respecto de aquellos indirectos y la implementación de sistemas de información que permitan un mejor seguimiento y monitoreo de los resultados.

La evaluación del Programa Reforzamiento de la Salud Primaria (PRAPS) del MINSAL posee implicancias distintas para los diferentes componentes del programa que fueron evaluados. Así los resultados de los componentes Infecciones Respiratorias Agudas del Niño (IRA) y Enfermedades Respiratorias del Adulto (ERA) muestran la necesidad de incorporar ajustes menores tales como el perfeccionamiento de su sistema de información, monitoreo y/o seguimiento. En el caso de los componentes Odontológico para Mujeres y Hombres de Escasos Recursos, Apoyo Diagnóstico para la Resolución Ambulatoria de los Problemas Respiratorios de los Niños y Adultos, y Servicio de Atención Primaria de Urgencia (SAPU), los resultados de la evaluación muestran la necesidad de incorporar modificaciones en el diseño de componentes y en sus procesos de gestión interna. Entre las más importantes se encuentran: la revisión de criterios de focalización y el diseño e implementación de sistemas de información que permitan un mejor seguimiento y monitoreo de sus resultados. Por último, el componente Incentivos para el Mejoramiento de la Gestión en el Nivel Primario de Salud (Fondo de Incentivo) requiere de un rediseño sustantivo de sus líneas de acción para lograr los objetivos.

A igual que en la línea EPG, los resultados de las evaluaciones de impacto fueron analizadas en la Dirección de Presupuestos. A continuación se presentan los efectos/ implicancias en los programas a partir de las evaluaciones efectuadas .

Por otra parte, la evaluación de impacto del Fondo de Desarrollo e Innovación (FDI), que corresponde al proceso 2003⁶⁹, finalizó en el mes de enero de 2005 y su informe final fue enviado al Congreso en el primer semestre de este año.

Durante el año 2005 se iniciaron las Evaluaciones de Impacto de la Bonificación Forestal D.L. N° 701 de 1974 del Ministerio de Agricultura – CONAF; y de Becas Escolares Educación Básica y Media del Ministerio de Educación⁷⁰. La realización de estas evaluaciones ha sido externalizada a Universidades y Consultoras a través de un proceso de licitación pública.

El foco de la evaluación de la Bonificación Forestal (CONAF) está centrado en evaluar su eficacia y los principales aspectos de eficiencia y uso de recursos. Respecto de la eficacia, la evaluación se centra en el desempeño a nivel de productos, resultados intermedios y finales del programa. Esta evaluación se inició en el mes de marzo y sus resultados estarán disponibles en diciembre de 2005.

En el caso de las Becas Escolares Educación Básica y Media, por tratarse de una evaluación en profundidad, su objetivo no sólo es el de evaluar la eficacia (desempeño a nivel de producto, intermedios y finales que reciben los beneficiarios), eficiencia y economía de los programas de becas, sino que también evaluar aspectos relativos a la gestión de sus procesos internos. La evaluación se inició en el mes de mayo y los resultados finales de este estudio estarán disponibles en marzo de 2006.

⁶⁹ La evaluación del FDI fue contratada por CORFO con anterioridad al inicio del proceso de evaluación a cargo de DIPRES. Por lo anterior, esta Dirección formó parte del equipo de contraparte de dicha evaluación y colaboró con CORFO en las distintas etapas de la evaluación.

⁷⁰ La evaluación de Impacto de Bonificación Forestal D.L. N° 701 de 1974 está siendo realizada por Consultorías Profesionales Agraria Ltda., la evaluación de Becas Escolares Educación Básica y Media por el Departamento de Industrias de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile. Ambas instituciones fueron seleccionadas a través de un concurso público. Los Términos Técnicos de Referencia pueden encontrarse en www.dipres.cl Control de Gestión, Programa de Evaluación, Evaluaciones de Impacto.

Cuadro VI.2.8
Evaluación de Impacto. Proceso 2004
Recomendaciones-Implicancias

Categorías de Efectos	Nombre del Programa
<p><i>1.- Ajustes Menores</i> Considera programas evaluados que principalmente requieren de ajustes menores, tales como el perfeccionamiento de sus sistemas de información, monitoreo y seguimiento; precisión de algunos aspectos de diseño y/o ajustes a procesos administrativos o de gestión interna.</p>	Programa de Subvención Anual de Apoyo al Mantenimiento – MINEDUC Programa de Evaluación de Programas – DIPRES Componentes Infecciones Respiratorias Agudas del Niño (IRA) y Enfermedades Respiratorias del Adulto (ERA) (1)
<p><i>2.- Modificaciones Importantes en el Diseño de Componentes y/o Procesos de Gestión Interna</i> Considera programas evaluados que requieren incorporar modificaciones, ya sea en el diseño de alguno de sus componentes y/o actividades, o en sus procesos de gestión interna. Entre las más importantes se encuentran: la revisión de criterios de focalización u otros instrumentos metodológicos; el diseño e implementación de sistemas de información que permitan un mejor seguimiento y monitoreo de sus resultados, el perfeccionamiento de la coordinación interna y/o externa con actores institucionales involucrados y; el mejoramiento de procesos administrativos en relación al traspaso de recursos financieros.</p>	Programas de Empleo Indirecto con Apoyo Fiscal – SENCE y FOSIS (2) Componentes Odontológico para Mujeres y Hombres de Escasos Recursos, Apoyo Diagnóstico para la Resolución Ambulatoria de los Problemas Respiratorios de los Niños y Adultos, y Servicio de Atención Primaria de Urgencia (SAPU) (1)
<p><i>3.- Rediseño Sustantivo del Programa</i> Considera programas evaluados que principalmente requieren reformulaciones o reestructuraciones profundas tanto en el diseño del programa como en sus procesos de gestión interna, estructura organizacional o completar aspectos sustantivos del diseño necesarios para lograr los objetivos.</p>	Programas de Empleo Directo con Apoyo Fiscal – Subsecretaría del Trabajo, PMU, FOSAC y CONAF (2) Componente Incentivos para el Mejoramiento de la Gestión en el Nivel Primario de Salud (1)
<p><i>4.- Reubicación Institucional</i> Considera programas evaluados que requieren cambio de dependencia institucional en atención a sus objetivos.</p>	
<p><i>5.- Finalización del Programa</i> Considera programas evaluados que en atención a sus resultados no mantienen sus asignaciones presupuestarias; o que finalizan su período de ejecución comprometido, y en consideración a sus resultados y/o permanencia del problema que dio origen al programa no se justifica extenderlo por otro período; o requiere modificaciones tan sustantivas que equivalen al reemplazo íntegro del programa o su absorción a la función institucional.</p>	

(1) Los componentes identificados forman parte de la Evaluación en Profundidad del Programa de Reforzamiento de la Salud Primaria (PRAPS).

(2) Los programas identificados forman parte de la Evaluación de Impacto de los Programas de Empleo con Apoyo Fiscal.

iii. Evaluación comprensiva del gasto

Durante el año 2004 se realizaron dos evaluaciones Comprensivas del Gasto: (i) Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) y (ii) Instituto Geográfico Militar (IGM), Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada (SHOA) y Servicio Aerofotogramétrico de la FACH (SAF)⁷¹. El informe final de ambas evaluaciones fue enviado en el primer semestre de este año al Congreso.

⁷¹ La evaluación del FOSIS fue realizada por la Consultora Soluciones Integrales S.A. y la de los Institutos IGM, SHOA y SAF fue desarrollada por el Departamento de Economía de la Universidad de Santiago de Chile. Ambas instituciones fueron seleccionadas a través de un concurso público.

En el caso del FOSIS la evaluación muestra la necesidad de incorporar ajustes menores tales como el perfeccionamiento de sus definiciones estratégicas, de sus sistemas de información, monitoreo y seguimiento, y la revisión de las funciones de los agentes de desarrollo local y apoyos familiares.

En el caso del IGM, SHOA y SAF la evaluación muestra la necesidad de modificaciones importantes en el diseño y gestión interna tales como la implementación de canales de coordinación entre las tres instituciones evaluadas, el diseño e implementación de sistemas de planificación y control de gestión y de auditoría, y la cuantificación de los costos de provisión de los productos estratégicos considerando las distintas fuentes de recursos que poseen las instituciones evaluadas para su financiamiento.

Al igual que en el caso de programas las evaluaciones institucionales fueron analizadas en la Dirección de Presupuestos. A continuación se muestran los efectos/implicancias en las instituciones a partir de las evaluaciones efectuadas (cuadro VI.2.9).

Cuadro VI.2.9
Evaluación Comprehensiva del Gasto Año 2004
Recomendaciones-Implicancias

Categorías de Efectos	Instituciones
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.	- Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)
2.- Modificaciones Importantes 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).	- Instituto Geográfico Militar (IGM) - Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada (SHOA) - Servicio Aerofotogramétrico de la FACH(SAF)
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.	

Durante el año 2005 se está desarrollando la Evaluación Comprehensiva del Gasto de la Transferencias de la Subsecretaría de Agricultura para Innovación Agrícola⁷². Los resultados finales de este estudio estarán disponibles en diciembre de 2005.

⁷² La evaluación Comprehensiva del Gasto de las Transferencias de la Subsecretaría de Agricultura para Innovación Agrícola ha sido encargada a la Consultora Estudios y Consultorías FOCUS Ltda., consultora seleccionada a través de concurso público, y considera las siguientes Transferencias: Fundación para la Innovación Agraria-FIA; Instituto de Investigaciones Agropecuarias-INIA; Instituto Forestal-INFOR; Centro de Información de Recursos Naturales-CIREN y Fundación Chile.

iv. Compromisos institucionales y seguimiento

Como ya se ha señalado, una vez finalizadas las evaluaciones se efectúan compromisos institucionales entre las instituciones evaluadas y la Dirección de Presupuestos. Estos tienen por objeto acordar y comprometer aspectos específicos en relación a la incorporación de los cambios necesarios para mejorar el desempeño de los programas o instituciones. El seguimiento de estos compromisos se efectúa semestralmente a través de procedimientos establecidos, los resultados son informados y analizados en la DIPRES, informados al Comité Interministerial del Programa de Evaluación y notificados a cada institución. En el mes de mayo pasado finalizó el proceso de revisión de compromisos al 31 de diciembre de 2004⁷³. En el caso de programas evaluados durante el año 2004 en la línea EPG, el porcentaje promedio de compromisos con fecha de vencimiento al 31 de Diciembre 2004 que se encontraban cumplidos alcanzó un 52%, mientras que 44% presentó cumplimiento parcial. Se debe tener presente que solo un 17% del total de los compromisos establecidos tenía vencimiento a esa fecha por este su primer seguimiento.

Cuadro VI.2.10
Cumplimiento Compromisos Evaluación de Programas
Programas Evaluados Protocolo 2004

Servicio	Nombre del Programa	% Cumplimiento Compromisos			N° Total de Compromisos al 31/12/2004
		Cumplido	Parcialmente Cump	No Cumplido	
Secretaría y Adm. Gral. y Servicio Ext.	Comunidad de Chilenos en el Exterior	33%	67%	0%	3
Instituto Antártico Chileno Corporación de Fomento de la Producción	Consejo de Política Antártica				0
	Programa de Inversión en Alta Tecnología	0%	0%	100%	1
	Centro Nacional de la Calidad y la Productividad	20%	80%	0%	5
Subsecretaría de Pesca	Fondo de Investigación Pesquera	50%	50%	0%	2
Dirección del Trabajo	Programa de Conciliación y Mediación	100%	0%	0%	1
Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo	Rehabilitación Espacios Públicos	100%	0%	0%	1
Subsecretaría de Marina	Programa Borde Costero	100%	0%	0%	4
Subsecretaría de Transportes	Comisión Nacional de Seguridad de Tránsito	78%	22%	0%	9
Subsecretaría de Planificación y Cooperación	Programa Orígenes	0%	100%	0%	3
Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas	Programa de Salud Oral	50%	42%	8%	12
Subsecretaría de Educación	MECE-SUP	20%	80%	0%	5
Dirección de Vialidad	Programa de Conservaciones Viales	100%	0%	0%	2
Promedio Cumplimiento Compromisos		52%	44%	4%	48

Fuente: Dirección de Presupuestos.

⁷³ El seguimiento se efectuó en base a información recogida en el Balance de Gestión Integral del año 2004.

En el caso de las evaluaciones de impacto y comprehensivas del gasto correspondientes al proceso 2004, que están finalizadas y que cuentan con compromisos institucionales establecidos, el primer seguimiento corresponde a aquellos compromisos con vencimiento al 31 de junio de 2005, proceso que se encuentra actualmente en curso por parte de DIPRES.

c. Otros efectos o resultados

A los resultados descritos anteriormente se agregan otros resultados o efectos. En particular, respecto del marco legal e institucional en que se han desarrollado las evaluaciones cabe destacar los siguientes logros: i) la continuidad de los Protocolos de Acuerdo con el Congreso y la obligatoriedad legal de efectuar evaluaciones de programas públicos establecida a través de la Ley N°19.896 del año 2003, ii) la continuidad del Comité Interministerial que apoya y se informa de los procesos y resultados de las evaluaciones, iii) el fortalecimiento de la función de evaluación en el Ministerio de Hacienda, a través de la creación formal, en el año 2000, de una unidad técnica responsable de estas materias con dependencia directa del Director de Presupuestos, iv) la consolidación de procedimientos de trabajo y de coordinación con las instituciones involucradas, los que mayoritariamente son bien calificados por éstas⁷⁴ y v) el fortalecimiento de la evaluación de los propios procesos y resultados de las evaluaciones, estableciéndose mecanismos regulares de revisión de los aspectos técnicos y operativos que caracterizan la aplicación de cada una de las líneas de evaluación, y la revisión de los efectos de las evaluaciones en la gestión y procesos de toma de decisiones de asignación de recursos⁷⁵.

Por otra parte, el Programa de Evaluación también ha contribuido a la generación de competencias. En efecto, como parte de sus procesos se ha capacitado a más 270 profesionales de los servicios públicos responsables de las áreas evaluadas, los que con posterioridad han participado en los procesos de evaluación permitiéndole un espacio de reflexión y análisis. De igual modo, se han realizado talleres con todos los evaluadores presentándose los aspectos metodológicos centrales que se utilizan en las evaluaciones. Ambas acciones mayoritariamente han sido positivamente calificadas⁷⁶.

Adicionalmente, la evaluación de programas como proceso de análisis ha mejorado las capacidades de evaluación de la mayoría de los equipos de profesionales a cargo de los programas evaluados⁷⁷. Antecedentes disponibles muestran que el 75% de los encargados de programas y el 73% de los coordinadores ministeriales considera que dichas capacidades han mejorado, en la mayoría o todo el equipo, como resultado de las evaluaciones efectuadas.

Lo recién señalado es una contribución al desarrollo de un capital humano especializado en programas públicos y evaluación, lo que a su vez hace posible continuar realizando y fortaleciendo esta función pública.

⁷⁴ De acuerdo a la evaluación interna a los procesos de evaluación que efectúa cada año la DIPRES, en los procesos 2003-2005 sobre el 85% de instituciones responsables de programas evaluados a través de línea EPG califican como muy bueno o bueno el apoyo operativo y técnico entregado por la DIPRES. De igual modo, sobre el 85% de los consultores que han participado en las EPG señalan tal calificación respecto del apoyo técnico brindado. Finalmente, las evaluaciones efectuadas a los procesos de evaluación correspondientes a la línea de impacto y comprehensiva muestran similares resultados.

⁷⁵ Los mecanismos regulares de evaluación consisten en i) encuestas de opinión aplicadas cada año a los encargados institucionales de los programas evaluados y a los evaluadores, respecto de procesos técnicos y operativos, ii) encuestas de opinión aplicadas bianualmente a directivos responsables de los procesos de toma de decisiones, incluyendo a los responsables de los programas evaluados, respecto de los efectos y usos de las evaluaciones en las instituciones. Además, durante el año 2004 se solicitó al Banco Mundial que efectuará una evaluación de impacto a las líneas de evaluación de programas.

⁷⁶ De acuerdo a la evaluación interna de los procesos de evaluación que efectúa cada año la DIPRES, en los procesos 2001-2005 el porcentaje de instituciones responsables de programas evaluados a través de la línea EPG que califican como muy bueno o bueno el proceso de capacitación en la metodología de evaluación presenta un rango entre 75% a 91%. Respecto de los evaluadores, el porcentaje de éstos que califica como muy bueno o bueno el apoyo técnico entregado presenta un rango entre 70% y 87%, respectivamente.

⁷⁷ Encuesta "Efectos y Usos de las Evaluaciones de Programas en los Servicios Públicos. Dirección de Presupuestos, Julio 2004.

3. Presentación de programas a financiamiento. Formato estándar/recursos para innovación

La incorporación de un formato estándar de presentación de iniciativas 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 de que se dispuso en el período se asignaran considerando las mejores iniciativas nuevas orientadas a la innovación y las ampliaciones de los mejores programas existentes.

Teniendo presente los elementos conceptuales del formato de presentación de iniciativas y los avances en su aplicación en los años de operación, el procedimiento actualmente es parte del proceso presupuestario, con el objeto de contribuir, en conjunto con otros instrumentos, a la contención del gasto inercial y mejoramiento de la calidad del gasto global.

La formulación de presupuestos 2006 utilizó el Formato Estándar de presentación en los casos de programas que en el año 2005 consultan recursos en Transferencias a otras Instituciones Públicas, Programas Presupuestarios creados en el presupuesto 2005, ampliaciones y reformulaciones de programas, y nuevos programas.

4. Programas de mejoramiento de la gestión

a. Principales logros del período

i. Cumplimiento de los PMG y desarrollo de sistemas de gestión

Los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en los servicios públicos tienen su origen en la ley N° 19.553 de 1998⁷⁸, asociando el cumplimiento de objetivos de gestión a un incentivo de carácter monetario para los funcionarios.

A partir del año 2001, los Programas de Mejoramiento de la Gestión se han estructurado en base a un conjunto de áreas comunes para las instituciones del sector público, denominado Programa Marco. Este incluye sistemas de gestión en las áreas de recursos humanos, atención de usuarios, planificación y control de gestión, auditoría interna, desconcentración, administración financiera contable y enfoque de género. El Programa Marco comprende etapas de desarrollo o estados de avance posibles de los sistemas de gestión indicados. Cada etapa es definida especificando claramente sus contenidos y exigencias, de modo tal que con el cumplimiento de la etapa final, el sistema se encuentre implementado según características y requisitos preestablecidos.

Con el proceso 2006⁷⁹ el diseño actual de los PMG se habrá aplicado por sexto año consecutivo. Por su parte, las correspondientes evaluaciones de cumplimiento de sus objetivos de gestión han permitido que los funcionarios reciban un incentivo monetario a la vez que se desarrollan sistemas de gestión en sus instituciones. Además, los logros alcanzados en el desarrollo de los sistemas han dado lugar a una nueva fase a partir del año 2005, definiendo un Programa Marco Avanzado que incluye etapas de preparación y certificación de los sistemas según la norma ISO 9001-2000.

⁷⁸ Ley N° 19553 de febrero de 1998 y Decreto N° 475 de mayo de 1998, modificada por las leyes 19.618 y 19.882. El incentivo monetario establece que el cumplimiento de los objetivos de gestión comprometidos en un PMG anual dará derecho a los funcionarios del servicio respectivo a un incremento de un 5% de sus remuneraciones durante el año siguiente, siempre que la institución haya alcanzado un grado de cumplimiento igual o superior al 90% de los objetivos anuales comprometidos, y de un 2,5% si dicho cumplimiento fuere igual o superior a 75% e inferior a 90%.

⁷⁹ Actualmente en proceso de formulación de compromisos de gestión.

Los PMG cubren a un total de 179 instituciones⁸⁰ y más de 62 mil funcionarios. La evaluación de los PMG 2004 arrojó como resultado que el 74.9% de las instituciones obtuvo un logro entre el 90% y el 100% de sus objetivos comprometidos, recibiendo más de 56 mil funcionarios una asignación equivalente al 5% de sus remuneraciones (cuadro VI.4.1)

Cuadro VI.4.1
Cumplimiento PMG. Años 2001- 2004

Porcentaje de cumplimiento	Año 2001 Instituciones		Año 2002 Instituciones		Año 2003 Instituciones		Año 2004 Instituciones	
	N°	Porcentaje de Participación	N°	Porcentaje de Participación	N°	Porcentaje de Participación	N°	Porcentaje de Participación
90% -100%	116	66.3%	139	79.4%	132	75.0%	134	74.9%
75% - 89%	29	16.6%	28	16.0%	36	20.5%	35	19.6%
< 75%	30	17.1%	8	4.6%	8	4.5%	10	5.5%
Total	175	100%	175	100%	176	100%	179	100%

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Por otra parte, como se observa en el cuadro VI.4.2 del total de instituciones un 48% cumplió el 100 % de los compromisos.

En 2004 con respecto al año 2003 se mantuvo el porcentaje de instituciones que se ubicó en el tramo superior de cumplimiento en un 75%. En término del número de funcionarios, el cambio fue importante, pasando de un 74% de funcionarios en servicios que cumplieron entre 90% y 100% de sus metas en 2003 a un 90% en 2004.

Esto significa que la mayor parte de los servicios con menores cumplimientos en el proceso 2004 corresponden a instituciones de menor tamaño, como gobernaciones, en tanto han mejorado el cumplimiento servicios públicos más grandes respecto a lo ocurrido en el proceso 2003. Esta evolución es producto no sólo de los incentivos sobre las instituciones, sino de un esfuerzo sistemático de asesoría, capacitación y asistencia técnica a los servicios que habían registrado mayores problemas. Particularmente valorable en este sentido fueron los avances logrados por el Ministerio de Educación, la Dirección General de Aeronáutica Civil y algunas direcciones del Ministerio de Obras Públicas.

⁸⁰ Cabe destacar que, a partir del año 2001, instituciones que se rigen por leyes distintas en materia de fijación de objetivos de gestión asociados a incentivos de carácter colectivo se han acogido voluntariamente a este sistema. La formulación 2006 incluye las siguientes 8 instituciones en tal categoría: la Central Nacional de Abastecimiento, el Instituto de Salud Pública, el Fondo Nacional de Salud (FONASA), la Subsecretaría de Salud pública, la Subsecretaría de Redes Asistenciales, la Superintendencia de Servicios Sanitarios, la Comisión Chilena de Energía Nuclear y el Servicio Nacional de Aduanas.

Cuadro VI.4.2
Programas de Mejoramiento de la Gestión 2004.
Tramos de Cumplimiento

Tramos de Cumplimiento	Instituciones	
	Número	Porcentaje de Participación
100%	86	48%
99% - 95%	16	9%
94% - 90%	32	18%
89% - 85%	20	11%
84% - 80%	9	5%
79% - 75%	6	3,5%
74%- 70%	4	2%
< 70%	6	3,5%
Total	179	100%

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Los resultados que se observan en el cuadro VI.4.3 significan que en enero del año 2004 las instituciones se encontraban en un nivel de desarrollo de sus sistemas equivalente a un promedio de 75% del Programa Marco vigente en ese año. Los menores avances corresponden a los sistemas de Gobierno Electrónico y Gestión Territorial Integrada con porcentajes de 38% y 43% respectivamente, debido a que ambos sistemas ingresaron al Programa en ese año, y por tanto las etapas comprometidas por los servicios fueron las iniciales.

Cuadro VI.4.3
Programas de Mejoramiento de la Gestión 2004
Porcentaje de Avance por Sistema

Sistemas	Porcentaje de Avance
Capacitación	95%
Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo	98%
Evaluación de Desempeño	98%
Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias, OIRS	70%
Gobierno Electrónico	38%
Planificación / Control de Gestión	58%
Auditoría Interna	88%
Gestión Territorial Integrada	43%
Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público	85%
Administración Financiero-Contable	80%
Enfoque de Género	75%
Porcentaje Promedio Sistemas 2004	75%
Porcentaje Promedio Sistemas 2003	71%
Porcentaje Promedio Sistemas 2002	62%
Porcentaje Promedio Sistemas 2001	43%

Nota: El porcentaje de avance corresponde al número de etapas cumplidas respecto del número total de etapas por sistema, según Programa Marco Básico.

Fuente: Dirección de Presupuestos.

b. 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 la gran mayoría de los servicios habían alcanzado las etapas superiores definidas, en el año 2004 se estimó deseable la aplicación de un estándar externo que continuará 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 correspondientes 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 ISO⁸¹.

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 la mayoría de sus sistemas.

Actualmente los PMG se formulan según el Programa Marco en que se encuentra el servicio existiendo un Programa Marco Básico, que ha operado desde la formulación del año 2001 y un Programa Marco Avanzado en operación desde el año 2005, el que incluye el proceso de certificación externa.

El Programa Marco Básico incluye aquellos sistemas 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 VI.4.4). Su evaluación o certificación técnica es interna al sector público, apoyado por una red de expertos.

El Programa Marco Avanzado consiste en la aplicación del mecanismo de certificación externa de los sistemas del Programa Marco del PMG para los servicios públicos bajo las exigencias de la Norma Internacional ISO 9001:2000. Entonces, la incorporación gradual al mecanismo de acreditación externa consiste en avanzar desde el Programa Marco Básico, actualmente acreditado por la Red de Expertos, a un Programa Marco Avanzado (cuadro VI.4.4). El Programa Marco Avanzado incorpora los objetivos del Programa Marco Básico y las exigencias de la Norma ISO 9001:2000, en orden a certificar cada uno de los sistemas del PMG. La gradualidad considera dos aspectos centrales para garantizar el éxito del mecanismo. Estos se refieren al número de sistemas posibles de certificar cada año y a las etapas de desarrollo de dicho proceso⁸².

⁸¹ 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.

⁸² 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 Integrada. El momento y la forma específica de certificación de estos últimos dos sistemas se decidirá más adelante, en atención a sus particularidades. En relación al segundo aspecto se define que, para cada uno de los sistemas a certificar existirán nuevas etapas, una correspondiente a la preparación para la certificación y la segunda correspondiente a la certificación del sistema en las exigencias de la Norma ISO 9001:2000. A continuación habrán dos etapas adicionales cuyas exigencias serán la mantención de la certificación de acuerdo a la norma.

Cuadro VI.4.4
Programa de Mejoramiento de la Gestión 2006
Áreas / Sistemas Programa Marco Básico y Avanzado

Áreas	Sistemas	N° Etapas Finales	
		Programa Marco Básico	Programa Marco Avanzado
Recursos Humanos	Capacitación	4	8
	Higiene - Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo	4	8
Calidad de Atención a Usuarios	Evaluación de Desempeño	4	8
	Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS)	6	10
Planificación/ Control / Gestión Territorial Integrada	Gobierno Electrónico	4	-
	Planificación /Control de Gestión	6	10
	Auditoria Interna	4	8
Administración Financiera	Gestión Territorial Integrada	4	-
	Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público	6	-
	Administración Financiero-Contable	6	-
Enfoque de Género	Enfoque de Género	4	-

Fuente: Dirección de Presupuestos.

c. Resultados esperados año 2005

Por otra parte, los compromisos establecidos en los PMG 2005 actualmente en ejecución constituyen resultados esperados para este año, para cada sistema, en cada servicio público. El cuadro siguiente muestra que el avance promedio esperado en el desarrollo de los sistema de gestión según el Programa Marco Básico, para el conjunto de servicios, podrá alcanzar a diciembre de 2005 un 91% respecto de las metas de desarrollo allí establecidas. Esto muestra que la mayoría de las instituciones estarán alcanzando las etapas superiores definidas y, por tanto un número mayor estarán en condiciones de transitar hacia el Programa Marco Avanzado establecido a partir de este año. Por otra parte, en el caso de los servicios públicos que ya se han incorporado a éste último, alcanzarán o se mantendrán en las etapas finales definidas en los casos del sistema de Enfoque de Género, Administración Financiero Contable, Compras y Contrataciones y OIRS, todos sistemas que al año 2005 aún no ingresan al modelo de certificación ISO.

Cuadro VI.4.5
Programa de Mejoramiento de la Gestión 2005
(Porcentaje de Avance Esperado Respecto de la Etapa Final)

Sistemas	Marco Básico			Marco Avanzado		
	% avance	Etapa Final	N° Servicios	% avance	Etapa Final ⁽¹⁾	N° Servicios
Capacitación	99%	4	178	73%	6	20
Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo	99%	4	178	68%	6	20
Evaluación de Desempeño	99%	4	178	70%	6	20
Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias, OIRS	95%	6	153	100%	6	20
Gobierno Electrónico	65%	4	177	80%	6	20
Planificación/Control de Gestión	92%	6	178	88%	8	20
Auditoría Interna	99%	4	102	72%	6	20
Gestión Territorial Integrada	68%	4	162	64%	4	18
Compras y Contrataciones del Sector Público	99%	6	126	100%	6	20
Administración Financiero Contable	99%	6	115	100%	6	20
Enfoque de Género	99%	4	167	100%	4	18
Porcentaje de Avance Promedio		91%		83%		
Total Servicios		178		20		

Nota: (1) Considera la etapa de certificación como meta final. No Incluye servicios adscritos.
Fuente: Dirección de Presupuestos.

En el año 2005, un total de 22 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 (cuadro VI.4.6).

Cuadro VI.4.6
Sistemas en Etapa de Preparación para la Certificación. Año 2005

Sistemas	N° Servicios Ley 19.553	N° Servicios Adscritos	N° Total Servicios
Auditoría	6	1	7
Evaluación Desempeño	4	1	5
Capacitación	8	-	8
Higiene - Seguridad y Mejoramiento Ambientes Trabajo	2	-	2
Planificación y Control de Gestión	20	2	22
Total Servicios	20	2	22

Fuente: Dirección de Presupuestos.

d. Compromisos año 2006

En el año 2006, en el marco de la transición gradual a la certificación externa ISO se agrega el sistema de Oficinas de Información Reclamos y Sugerencias (OIRS). Respecto de la incorporación de las instituciones a esta fase avanzada, un potencial de 62 servicios públicos adicionales podrán hacerlo en el año 2006, totalizando más de 160 sistemas con compromisos equivalentes a la etapa de preparación para la certificación y 44 sistemas con el compromiso de certificarse en ese año.

e. Otros efectos o resultados

A los resultados descritos anteriormente se agregan otros resultados o efectos de la aplicación de los PMG. Destaca el hecho que el desarrollo de los PMG, y en particular la transición a la certificación externa, se efectúa sobre la base de un mecanismo con un adecuado grado de consolidación. En efecto, los años de aplicación del diseño actual de los PMG ha logrado significativos avances en sus aspectos institucionales como los que se señalan a continuación: i) la conformación y creciente consolidación de una red de expertos⁸³, constituyéndose ésta en actor clave en las definiciones técnicas, apoyo y asistencia y evaluación de cumplimiento⁸⁴, ii) el mayor vínculo y apoyo de los Jefes de Servicios y otros niveles directivos en el desarrollo de los PMG en las instituciones⁸⁵, iii) el rol del Comité Interministerial, el que se ha constituido en una instancia eficaz de toma de decisiones técnicas y de procedimientos, brindando apoyo al desarrollo de los PMG, consistentemente con las prioridades de gobierno, y iv) la institucionalización en la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de esta área de trabajo, a través de la creación formal de una unidad técnica responsable de sus actividades.

También muestra consolidación el concepto de Programa Marco. Al respecto, actores institucionales afirman mayoritariamente que los PMG han contribuido al ordenamiento, impulso y mayor información en las áreas de gestión que lo conforman⁸⁶. En esta misma línea la incorporación de nuevos sistemas y etapas en el Programa Marco⁸⁷ muestra que este permite alinear el mecanismo de incentivo a las necesidades de mejoramiento de la gestión pública.

En relación a contribución de los PMG a la práctica de presupuestos por resultados, cabe señalar que la información de cumplimiento de los objetivos de gestión, en conjunto con otra información de desempeño, ha sido utilizada en el proceso presupuestario, en particular a partir del año 2002 los resultados se informan en la etapa de Evaluación de la Ejecución Presupuestaria, en lo correspondiente a resultados de la gestión institucional. Asimismo, los avances en el sistema financiero contable del Programa Marco han permitido mejorar la información en esta área, contribuyendo también a la calidad de la administración financiera. Por su parte los desarrollos del sistema de Planificación y Control de Gestión han permitido disponer de mejores indicadores para su análisis y presentación junto con el Proyecto de Presupuestos, y también para su uso en las evaluaciones que se realizan.

Finalmente, otros importantes cambios impulsados con el fin de incorporar incentivos al desempeño funcionario e institucional se han articulado con el instrumento PMG. Es el caso del mecanismo de incentivo monetario

⁸³ Red conformada por instituciones públicas responsables de los distintos sistemas de gestión que incluye el Programa Marco de los PMG.

⁸⁴ En particular, durante el año 2005 la red de expertos ha estado ejecutando un plan de apoyo y asistencia técnica para el desarrollo de los PMG en los servicios públicos, concentrándose prioritariamente en aquellos que han presentado mayores dificultades en el cumplimiento de sus compromisos. Entre dichas acciones cabe destacar que se intensificó la relación entre la Red de Expertos y los servicios a través de reuniones con directivos y técnicos para analizar aspectos puntuales, y la realización de seguimientos y procesos de pre-validación obligatorios y regulares de los desarrollos de los sistemas durante el año.

⁸⁵ Encuestas aplicadas por la Dirección de Presupuestos muestran que el 100% de los auditores internos, el 86% de los encargados ministeriales de PMG, el 88% de los encargados de PMG en los Servicios y el 76% de los encargados de los sistemas en los servicios declaran contar con el apoyo de la autoridad del servicio en el desarrollo de los sistemas de gestión de los PMG. Por su parte el 82% de los jefes de servicio, el 87% de los auditores internos, el 71% de los encargados ministeriales de PMG, el 61% de los encargados de PMG en los servicios y el 67% de los encargados de los sistemas declaran estar de acuerdo y muy de acuerdo con que la incorporación de los sistemas de gestión del PMG ha contribuido a una mayor vinculación de los directivos con el desarrollo de las sistemas de gestión (Encuesta Evaluación Efectos Programas de Mejoramiento de la Gestión, DIPRES, mayo 2005).

⁸⁶ Según encuesta citada (Evaluación Efectos Programa de Mejoramiento de Gestión, 2005) un 91% de los jefes de servicio, un 83% de los auditores ministeriales, un 81% de los encargados de PMG ministeriales, un 69% de los encargados de PMG en los servicios y un 80% de los encargados de sistemas declaran que los PMG han contribuido al ordenamiento, impulso y mayor disponibilidad de información respecto de las áreas que lo conforman.

⁸⁷ a) La incorporación en el año 2002 del sistema de Enfoque de Género,

b) La inclusión en el año 2003 de nuevas etapas, las que se agregaron a las etapas ya definidas para los sistemas existentes de Simplificación de Trámites; Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias; Planificación y Control de Gestión; y Compras y contrataciones.

c) La sustitución en el año 2004 del sistema existente de Simplificación de Trámites por uno más amplio y que lo comprende, Gobierno Electrónico, y la incorporación del sistema Gestión Territorial Integrada y de nuevas etapas en el sistema Financiero Contable.

colectivo que creó la Ley N°19.882⁸⁸, en el que las metas y sus indicadores deben estar vinculados a las definiciones de misión institucional, objetivos estratégicos y productos relevantes de las instituciones, validadas en el sistema de Planificación y Control de Gestión de los PMG. De igual modo este sistema constituirá una base para los futuros convenios que deberán establecer los Jefes de Servicios en el Sistema de Alta Dirección Pública que estableció la señalada ley. Por otra parte, los resultados de los PMG fueron utilizados como criterios de selección para la entrega del Premio Anual por Excelencia Institucional creado en el mismo cuerpo legal. Finalmente, con el objeto de contribuir a que los PMG se consoliden como instrumento de promoción de la excelencia en el servicio público, a partir del año 2004 se han reducido las restricciones en materias vinculadas con la ejecución presupuestaria⁸⁹, otorgando mayores flexibilidades en aquellos servicios que han cumplido con un conjunto de condiciones relativas al desarrollo de su PMG y de disciplina financiera. De acuerdo a lo anterior, en el año 2005 quince servicios se han beneficiado de la flexibilidad presupuestaria.

5. Balances de Gestión Integral (BGI)

Desde fines de los años 90 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 éste 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.

Un total de 113 instituciones ha cumplido con la obligación de presentar sus BGI y éstos han sido enviados al Congreso en las fechas establecidas. Por otra parte, los mejoramientos de calidad experimentados han permitido una utilización cada vez mayor de la información en procesos tales como la Evaluación Interna de la Ejecución Presupuestaria⁹⁰ y en las evaluaciones de programas e instituciones, donde es utilizada como información base.

⁸⁸ Ley publicada en junio de 2003

⁸⁹ Se refiere a los siguientes procedimientos:

a) Traspaso de recursos presupuestarios de un año fiscal al siguiente. Incorporación del saldo inicial de caja que exceda la estimación del presupuesto aprobado, originado en mayores ingresos o ahorros permanentes.

b) Traspaso de recursos entre proyectos de inversión. Flexibilidad para reasignar recursos de los ítems 61 al 74 del subtitulo 31 "inversión Real", en la medida que mantengan la recomendación técnica-económica favorable (RS) de MIDEPLAN y hasta por el monto autorizado en la ley de presupuestos.

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

6. Conclusión

El avance en el desarrollo y consolidación de cada uno de los instrumentos descritos, tanto de sus aspectos metodológicos como procesos de trabajo, se traduce en un mayor uso de la información de desempeño en el Ministerio de Hacienda y cada una de las instituciones del gobierno central⁹¹. Lo anterior ha fomentado e impulsado mejoramientos de gestión en los programas e instituciones públicas como lo muestra la formulación de compromisos institucionales y su cumplimiento, el sostenido aumento en el número y calidad de los indicadores de desempeño y cumplimiento de sus metas, y los avances en el desarrollo de los sistemas de gestión a través de los PMG, entre otros efectos. A su vez ha permitido, de un modo creciente, que el ciclo del presupuesto disponga de más y mejor información, la que es utilizada en los procesos de análisis y toma de decisiones, contribuyendo además a la transparencia de la gestión presupuestaria. De este modo, se ha avanzado en la instalación de un modelo de presupuesto por resultados cuyos objetivos y elementos que lo componen son cada vez más comprendidos y apoyados por los diferentes actores de los que depende y con lo que se relaciona.

Los logros del sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados implementado han sido reconocidos internacionalmente. En particular la OCDE señala que el Ministerio de Hacienda de Chile tiene un sistema avanzado para obtener información sobre las instituciones públicas y respecto del desempeño de los programas, el que ha sido desarrollado tomado en cuenta las lecciones aprendidas y las demandas. Agrega que éste sistema se compara favorablemente con aquellos de los países de la OCDE, especialmente en términos de la atención y prioridad dada a la información de desempeño en el proceso presupuestario y a la integración inteligente y razonable de ésta en los procesos de toma de decisiones⁹².

⁹¹ Encuestas aplicadas actores institucionales en el año 2004, en particular a encargados de programas evaluados y responsables de las áreas financieras de las instituciones públicas muestran que sobre el 50% de ellos declara hacer uso de la información en los análisis de asignación de recursos institucionales (encuesta "Efectos y Usos de las Evaluaciones de Programas en los Servicios Públicos. Dirección de Presupuestos. Julio de 2004). Antecedentes similares muestra la evaluación efectuada por el Banco Mundial en el mismo año.

⁹² Más antecedentes ver Budgeting in Chile. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2004.

VII.- AVANCE DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA LA GESTIÓN FINANCIERA DEL ESTADO SIGFE

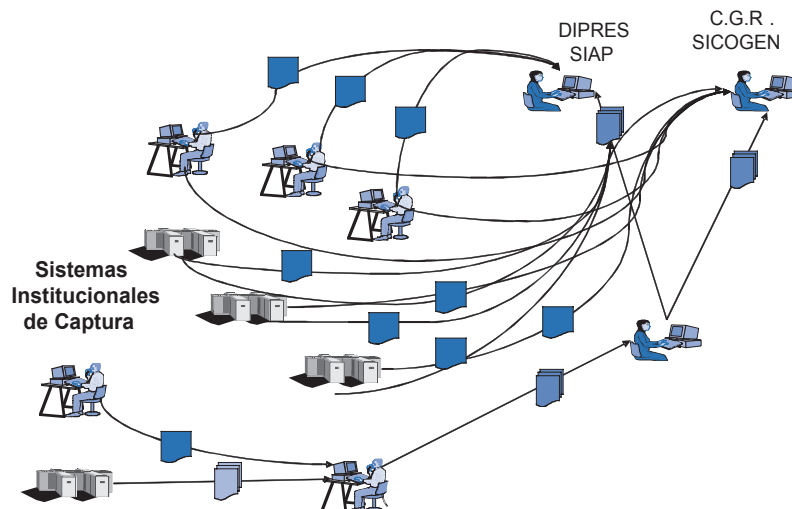
1. Antecedentes

Desde la reforma de la gestión financiera efectuada en la década de los 70, con el D.L.1.263 de 1975, la provisión de sistemas de información financiera en el Sector Público en Chile siguió una lógica de acuerdo a la cual cada institución, con los recursos que disponía en sus respectivos presupuestos, adoptó alguna solución en forma independiente, ya sea mediante desarrollos internos o con terceros, adquiriendo sistemas disponibles en el mercado con adecuaciones a sus características, o manteniendo registros y generación de información en forma manual, según las exigencias introducidas básicamente por la Contraloría General de la República y la Dirección de Presupuestos.

De esta forma los organismos públicos han cumplido mensualmente con el envío a la Contraloría General de la República y a la Dirección de Presupuestos de informes de variaciones de la gestión financiera, sobre la base de los cuales las referidas entidades rectoras efectúan los procesos de agregación y consolidación que permiten emitir los estados financieros del gobierno central.

Esta práctica mantenida durante años, como se muestra en la figura VII.1.1, generó una gran heterogeneidad de sistemas de información financieros que aplicaban las instituciones públicas, los que si bien permitieron la disponibilidad de información en muchas instituciones, al no estar integrados dificultaban la agregación oportuna de la información por parte de los órganos rectores del presupuesto y la contabilidad.

**Figura VII.1.1
Proceso Actual**



Entre los problemas que generaba esta situación se pueden destacar los siguientes:

- La agregación y consolidación de la información en el ámbito global mostraba rezagos de hasta 60 días, mientras que en el ámbito sectorial no existían procedimientos ni tecnología adecuada y sistemática para obtenerla en forma oportuna.
- La estructura de los datos que fluía desde los niveles operacionales (instituciones) a los organismos rectores adolecía de falta de flexibilidad, restringiendo la calidad del análisis y control de la gestión financiera en los niveles sectorial y global.
- Producción de Informes Mensuales separados de operaciones aumentaban riesgo de errores.
- Los sistemas estaban diseñados básicamente para el cumplimiento de la normativa y exigencias contables para la rendición de cuentas, orientados a producir esencialmente los informes mensuales de Variación de la Gestión Financiera y con imposibilidad de disponer de reportes con vistas diferentes al clasificador presupuestario para la ejecución del presupuesto, y al plan de cuentas para la situación patrimonial de las instituciones.
- Existía una parcial cobertura de instituciones con sistemas de información financiera automatizada, con una significativa heterogeneidad en cuanto a la integración de los componentes presupuestarios y contables, solución tecnológica y modelamiento del proceso de gestión financiera.
- No se preveía ninguna conexión o relación con otros sistemas horizontales, como lo son sistemas de inversiones públicas, deuda pública, adquisiciones y de recursos humanos, lo que limitaba una visión integral y estratégica de la gestión institucional.
- No existía un registro sistemático a nivel de preobligación, dificultándose el control de los compromisos de gastos futuros generados de diversas fuentes, como leyes, arrastres de inversiones, contratos con proveedores de bienes y servicios, etc. y no se contaba con información que permitiera evaluar e incorporar en el proceso de asignación de recursos el manejo de activos.

Los escasos avances que se observaban en una aplicación globalizada de las tecnologías de la información y la necesidad de producir readecuaciones en los procesos financieros, para lograr mayor eficiencia y eficacia en el manejo de las finanzas públicas, hicieron indispensable el disponer de un sistema de información integral, que permitiera mejorar la oportunidad y calidad de la información, que contribuyera a una mayor transparencia fiscal, y que se constituyera en un efectivo medio de apoyo al proceso de toma de decisiones.

Es así como desde mediados del año 1999, la Dirección de Presupuestos conjuntamente con la Contraloría General de la República iniciaron los estudios para la formulación de un modelo conceptual del “Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado” (SIGFE), orientado a introducir modernizaciones significativas en el área de los sistemas de información financiera del sector público.

En junio de ese año, a requerimiento del gobierno, visitó Chile una misión de asistencia técnica del Departamento de Finanzas Públicas del FMI, con el objetivo de revisar y proponer recomendaciones para modernizar la gestión presupuestaria. Entre sus principales recomendaciones estaba mejorar el sistema contable y la creación de un sistema de información de gestión financiera. Sobre esta base se estructura en DIPRES un equipo de trabajo con la misión de efectuar las definiciones de reglas de negocio, su alcance y funcionalidades, y se inicia la etapa de desarrollo y construcción de un prototipo.

Se empieza a desarrollar entonces una estrategia orientada a generar un sistema único, integral y uniforme, en que las definiciones estructurales se especificarán desde los niveles superiores, capturando los datos en la operatoria normal de las instituciones y transmitiéndolos para la agregación y consolidación de la información financiera en los diferentes niveles en forma automática a partir de la base institucional.

En el año 2000 como parte del Protocolo de acuerdos complementarios a la Ley de Presupuestos suscritos por

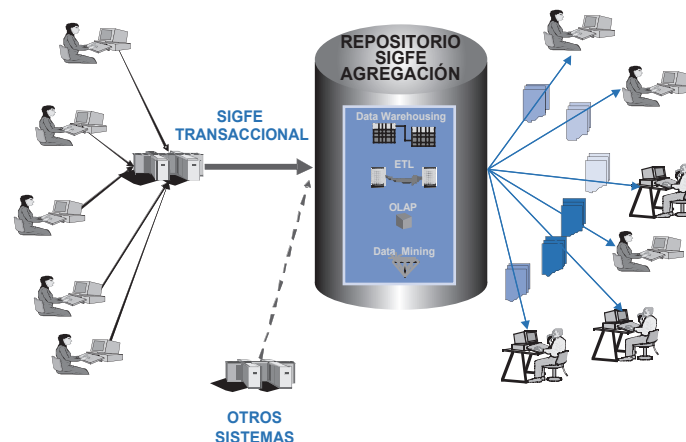
el Ministro de Hacienda y Parlamentarios integrantes de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, con motivo de la aprobación del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2001, el Ejecutivo se comprometió a avanzar en el desarrollo de un sistema en línea de información financiera, a introducir modificaciones a la contabilidad presupuestaria para un adecuado control de compromisos y medición de costo de capital, y a mejorar el rendimiento económico de la gestión de activos financieros del sector público.

Paralelamente a lo anterior, se iniciaron las conversaciones con el Banco Mundial concluyendo en diciembre del 2000 con la obtención de un PPF (Project Preparation Facility), anticipo de préstamo para la preparación del proyecto, el cual fue presentado al Banco Mundial en octubre del año 2001, aprobándose el convenio de crédito con fecha 19 de febrero de 2002.

En este marco, en el año 2003, a través de la Ley N° 19.896, en su artículo 1° (número 2), que introduce modificaciones al D.L. N°1.263, se incorporó al artículo 15° del referido D.L. el siguiente inciso 3°: “En cumplimiento de las obligaciones dispuestas en el inciso anterior, la Dirección de Presupuestos establecerá un sistema de información administrativa y financiera, de general aplicación para los órganos y servicios públicos regidos por el presente decreto ley; ello sin perjuicio de las facultades que tiene en la materia la Contraloría General de la República”.

Esto impulsó el desarrollo de SIGFE y su implantación en las entidades del gobierno central, las que, como se muestra en la figura VII.1.2, acceden a los servicios del sistema vía web, para el registro de todas sus operaciones que están relacionadas con la administración, afectación y ejecución del presupuesto, los hechos económicos que corresponden y sus movimientos de fondos, produciendo información en línea sobre la ejecución presupuestaria y contable del sector público, la que ingresará periódicamente a un repositorio central, al cual tendrán acceso las entidades rectoras como los diferentes usuarios, Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Banco Central, Organismos Internacionales y otros.

Figura VII.1.2
Proceso SIGFE



2. Descripción de SIGFE

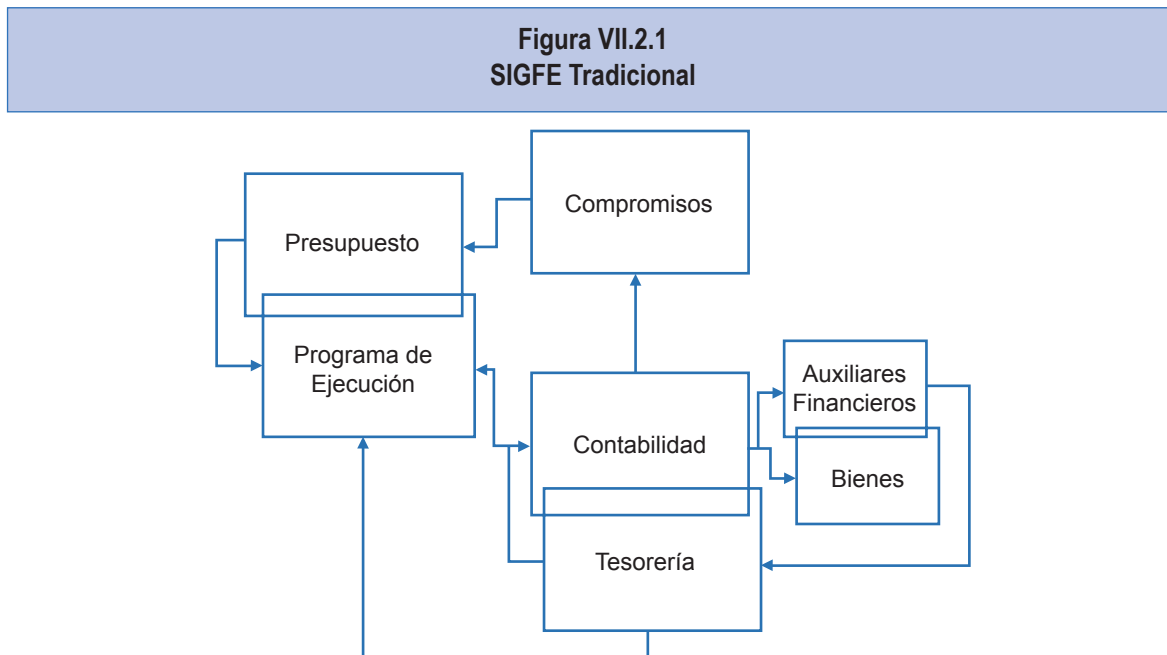
El SIGFE es un sistema de información único, integral y uniforme, de carácter dinámico, orientado a constituirse en una herramienta de apoyo efectivo para mejorar y dar mayor transparencia a la gestión financiera en el sector público, en los niveles institucional, sectorial y estratégico. El sistema cubre, aspectos operativos y gerenciales que favorecen el proceso de descentralización de la gestión de las finanzas públicas.

Los objetivos de SIGFE son superar las deficiencias en cuanto a la oportunidad y calidad de la información contable y presupuestaria, y está compuesto por un sistema transaccional (SIGFE Transaccional) y por un sistema de agregación y consolidación (SIGFE Agregación), estructurado sobre la base de captura de información primaria y agregación de datos.

a. SIGFE Transaccional: relación de los componentes

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 (instituciones incluidas en la Ley de Presupuestos).

Desde la perspectiva financiera, el SIGFE se proyecta como un sistema de información destinado a viabilizar las herramientas previstas en el D.L. N° 1.263, de 1975, cuyo “núcleo central” lo conforman los componentes de: presupuesto, compromisos contractuales, contabilidad, tesorería y carteras financieras⁹³, como se muestra en la figura VII.2.1 a continuación.



⁹³ Incluyen los aspectos financieros de los bienes tangibles incorporados a los activos.

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, la 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 explícito⁹⁴, el sistema valida la existencia de disponibilidades en el presupuesto vigente, sin perjuicio que las normas legales establezcan autorización para exceder los montos estimados.

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.

b. SIGFE Agregación

El Proyecto SIGFE contempla incorporar 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.

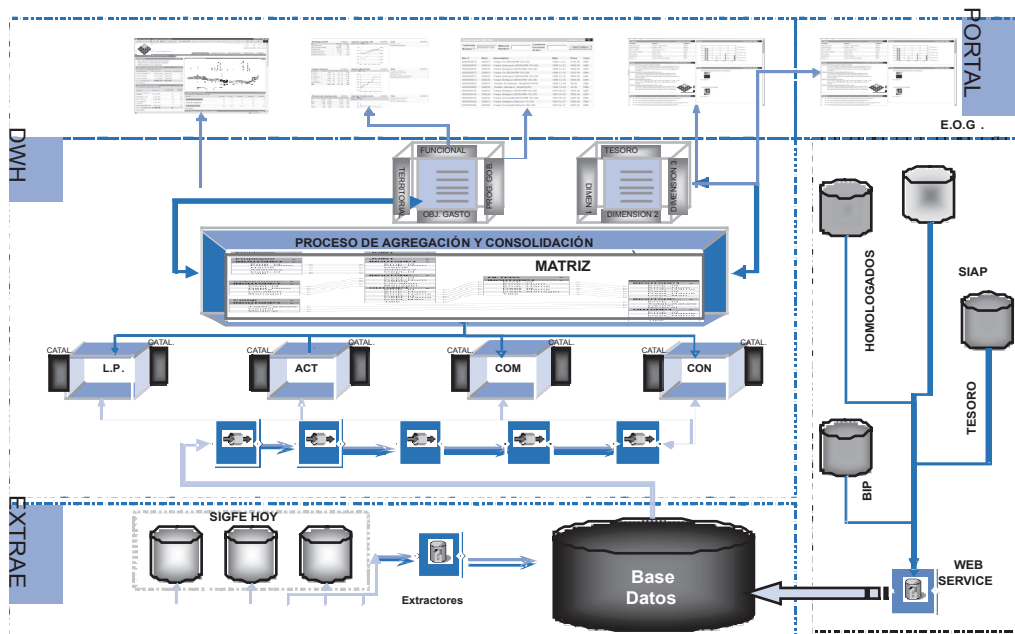
La agregación requiere la aplicación de un proceso de configuración de cada base de datos transaccional, en función de las necesidades de información de la institución, del nivel sectorial al cual pertenece y de determinados niveles mínimos necesarios de poblamiento de catálogos básicos y de agrupación 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 define el nivel a

⁹⁴ 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.

partir del cual la institución y el sector (Ministerio), pueden desarrollar sus propias aperturas. Este proceso de configuración es anual y establece las condiciones de operación del SIGFE transaccional y las del proceso de agregación de la información.

través de una experiencia piloto se ha definido el siguiente modelo de solución, que se presenta en la figura VII.2.2, compuesto de tres instancias:

**Figura VII.2.2
SIGFE Agregación**



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.

La tercera instancia (PORTAL) corresponde a la habilitación de la herramienta informática que permitirá la construcción de reportes para los niveles institucional, sectorial y global, entre los que destacan el balance patrimonial, el estado de operaciones y el estado de flujo de efectivo.

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 de agregación y consolidación de información financiera permitirá obtener los estados agregados de los niveles sectorial y global. Este módulo se encuentra actualmente en desarrollo y su éxito depende de tres factores externos: completar el proceso de implantación del actual SIGFE en las instituciones pendientes

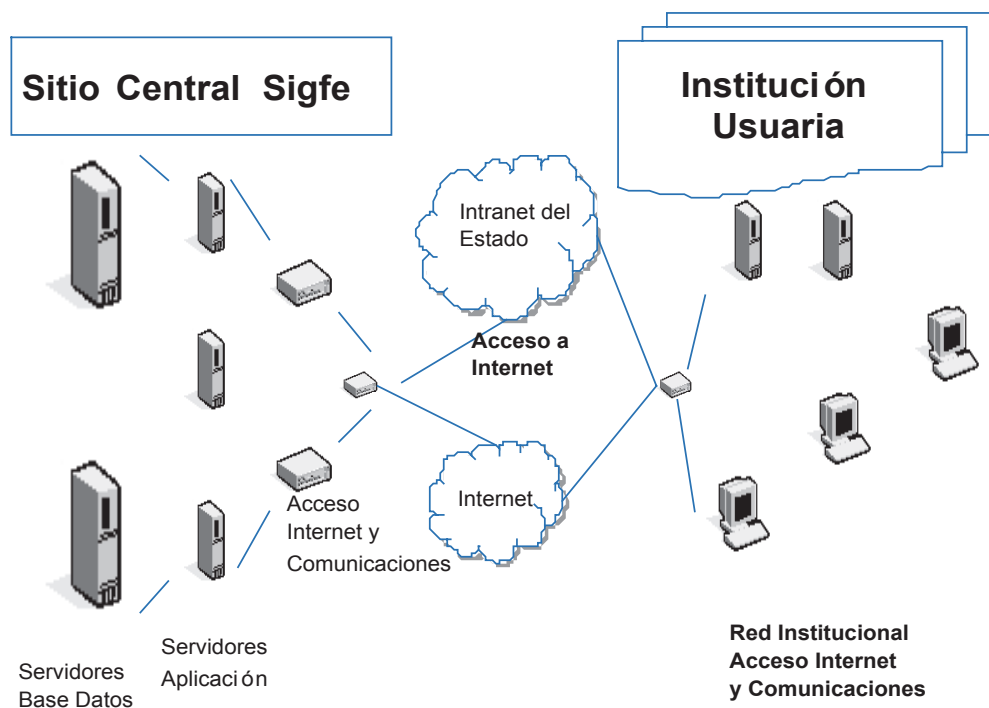
antes del 31 de diciembre del presente año; que las instituciones que no implantarán SIGFE cumplan con la entrega del requerimiento de homologación de información, y que se encuentren resueltos y publicados todos los aspectos normativos y procedimentales indispensables. Desde el punto de vista tecnológico, este módulo se está construyendo con última tecnología, entrará en producción durante el año 2006 y su evolución se visualiza asociada a las demandas de reportabilidad que presenten los niveles sectoriales y principalmente las entidades rectoras.

c. Infraestructura tecnológica

El Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE) es un software que opera a través de Internet. Para trabajar en él, los usuarios utilizan sus computadores personales con conexión a Internet (figura VII.2.3).

La infraestructura que permite sostener el sistema SIGFE que operan los usuarios y que funciona en una modalidad de atención de 7x24, dispone de 3 líneas de acceso a la Intranet de Estado de 100 Mbps cada una, existiendo ambientes para la operación de instituciones y las áreas de capacitación y desarrollo del Proyecto. Para efectos de la operación de usuarios se cuenta con más de 20 servidores entre bases de datos, accesos web y servicios, todo con sistemas de protección avanzados. Además se cuenta con un sistema de almacenamiento del tipo Storage con una capacidad de 1.7 Tb (Terabyte) de información.

Figura VII.2.3
Infraestructura Tecnológica



d. Resultados del proceso de implantación

A partir de la experiencia positiva de construcción del prototipo el año 2002, se adoptó la estrategia de realizar el desarrollo y construcción del sistema en forma directa, incorporando 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 piloto⁹⁵, con la finalidad de validar las funcionalidades y colaborar en el proceso de optimización del modelo base del sistema de información financiera en construcción.

Paralelamente y de acuerdo con las recomendaciones de la misión de asistencia técnica del FMI, durante 2002 se oficializó la primera Circular Conjunta de la Contraloría General de la República y la DIPRES, que estableció en forma diferente a la norma general la utilización de clasificaciones presupuestarias, cuentas contables y otros elementos para las instituciones que se incorporen a la operación de SIGFE, manteniendo la obligatoriedad de proporcionar los informes establecidos para el sector público en los formatos generales.

En mayo del 2002 entró en producción la primera versión del Software, 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 SIGFE⁹⁶, 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.

Paralelamente durante el curso de ese año la DIPRES desarrolló un estudio de revisión y análisis del clasificador presupuestario de ingresos y gastos. Este estudio fue realizado en el marco conceptual del nuevo Manual de las Estadísticas de las Finanzas Públicas difundido por el FMI el año 2001 (Cap. IV), considerando las potencialidades que dispone SIGFE en el manejo de múltiples catálogos. Producto del referido estudio, la DIPRES estableció a través del Decreto (Hacienda) 854 del 29 de septiembre de 2004 un nuevo clasificador presupuestario de ingresos y gastos para el presupuesto del sector público del año 2005. Este proceso de actualización de la normativa financiera es de la mayor relevancia por cuanto a partir del 2006 la Contraloría General de la República modificará el plan de cuentas contable, lo que conjuntamente con el nuevo clasificador presupuestario constituyen pasos que son convergentes con las recomendaciones de los organismos internacionales en relación a la materia.

En el cuadro siguiente se resume el estado de avance de la implantación del sistema al mes de agosto de 2005 y su proyección a enero 2006.

⁹⁵ En julio de 2001, el Contralor General de la República, la Subsecretaría de Hacienda y el Director de Presupuestos, firmaron un protocolo 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.

⁹⁶ 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 .

**Cuadro VII.2.1
Estado de Avance**

	al 31 Agosto 2005	Proyección Enero 2006
Total Entidades	391	391
A.- Con protocolo de implantación	377	391
1.- En Producción	306	352
2.- En paralelo	22	0
3.- En ambiente pruebas y Configuración	23	0
4.- En Revisión de Procesos	2	0
5.- Protocolo de Implantación Firmado	0	0
6.- En proceso de Homologación	24	39
B.- Por firmar protocolo	14	0

Fuente: Dirección de Presupuestos.

El total de entidades (391) corresponde a todos los servicios que se definen como capítulos en la Ley de Presupuestos del Sector Público (209), más 182 hospitales del sistema de salud del gobierno central. El proceso de implantación comienza con la firma de un Protocolo de acuerdo, documento en el que se sientan las bases de la implantación y se especifica el plan de actividades que en algunos casos se inicia con la Revisión de Procesos, cuyo objetivo es hacer un diagnóstico de los procesos financiero-contables y una propuesta de rediseño de los mismos. Luego se trabaja en conjunto con cada servicio en la definición de la configuración de las bases, para luego parametrizarla y poner un sitio web a disposición de los servicios para que inicien el proceso de pruebas. Una vez finalizada esta etapa, se realizan transacciones en paralelo que facilitan el cabal conocimiento del funcionamiento de la plataforma por parte de los usuarios y permite comparar la ejecución presupuestaria de SIGFE con la del sistema vigente. La etapa final de la implantación corresponde a la entrada en producción, momento en que SIGFE pasa a ser el sistema oficial del servicio en el área financiera contable.

Aquellas instituciones cuyas operaciones financieras principales presentan una complejidad que no puede ser cubierta por el sistema SIGFE en su actual versión, tienen la opción de homologar la información para la agregación y consolidación. En tales casos, estas instituciones siguen usando sus sistemas de información financiera y, con una periodicidad previamente establecida, transmitirán información predefinida a la plataforma de SIGFE Agregación a contar de enero de 2006.

Del estado de avance del proceso de implantación es posible destacar los siguientes hechos relevantes:

- En la actualidad, la totalidad de los servicios de salud y hospitales públicos están operando con SIGFE;
- Se está completando la implantación en el conjunto de los servicios de vivienda y urbanización (SERVIU) y de los Gobiernos Regionales (GORE).
- De esta forma, un 90% de las instituciones del gobierno central operarán con SIGFE Transaccional desde enero 2006.
- A enero de 2006, el 100% de las instituciones que conforman el gobierno central estará entregando información para agregación y consolidación en oportunidad y calidad, debido a que a esa misma fecha las instituciones restantes habrán acordado entrar en un proceso de homologación de su información financiera a la plataforma SIGFE Agregación.

- Se ha desarrollado (hasta agosto 2005) un programa de capacitación involucrando a 6.850 funcionarios del sector público, a través de 361 cursos que han incorporado temas conceptuales y operativos sobre la administración, afectación y ejecución del presupuesto, contabilidad y tesorería.
- A la fecha se ha dotado a 336 entidades del gobierno central con equipamiento adicional para permitir operar en SIGFE por un total de 3.444 PC, 706 impresoras y 238 switch, estos últimos para resolver algunos problemas de comunicación de las redes internas de las entidades.
- Actualmente están registrados 4.466 usuarios para acceder y operar en SIGFE a lo largo del país.
- Estos usuarios acceden desde un total de 1.115 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.
- Al mes de agosto se registran en el sistema un total 3.600.000 transacciones correspondientes al ejercicio 2005, que de acuerdo al programa de implantación y a la tasa de crecimiento natural por el uso intensivo de SIGFE, se estima que a fin de año se tendrá un promedio mensual del orden de las 800 mil transacciones.
- En cuanto a la integración de SIGFE con los otros sistemas en operación en el sector público, a la fecha 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. Paralelamente, un conjunto de otras instituciones han efectuado mantenciones en sus sistemas verticales para este mismo fin.
- En lo que resta del presente año estará en operación la integración de SIGFE con el sistema del Banco Integrado de Proyectos (BIP) de MIDEPLAN y con ChileCompra.
- El módulo de agregación del sistema entrará en plena producción a partir del mes de enero del 2006, sin embargo, podrá mostrar sus beneficios en forma de plan piloto para las necesidades de la Contraloría General de la República y de la Dirección de Presupuestos durante el último trimestre de este año, aplicándose en los sectores de Salud, Vivienda y Gobiernos Regionales.

e. Recursos del proyecto

El presupuesto total del proyecto para los años 2001- 2006 es el equivalente a 33,5 millones de dólares⁹⁷ y considera el financiamiento de un préstamo del BM por 23,23 millones de dólares. Este se otorgó primeramente como anticipo por 2 millones de dólares en diciembre de 2000 para formular el proyecto; en el año siguiente el préstamo fue aprobado y efectuado su primer desembolso en agosto de 2002 (cuadro VII.2.2).

⁹⁷ El financiamiento considera recursos para cinco componentes de gastos: a) Desarrollo del Sistema de Información SIGFE; b) Desarrollo del Sistema de Personal SIAPER; c) Presupuesto de Mediano Plazo; d) Implantación de los Sistemas de Información; y, f) Administración del Proyecto.

**Cuadro VII.2.2
Recursos del Proyecto**

Fuentes de Financiamiento	Presupuesto Total Vigente	Ejecutado Al 31/12/2004	Proyectado 2005	Presupuesto 2006
Prestamo BIRF	13.878.085	6.030.882	4.876.098	2.971.105
Aporte Local	6.612.173	3.124.250	2.089.756	1.398.167
Total Miles de \$	20.490.258	9.155.132	6.965.854	4.369.272
SIGFE	17.160.890	8.213.501	5.125.119	3.822.270
SIAPER	2.089.588	120.078	1.595.120	374.390

Fuente: Dirección de Presupuestos.

3. Perspectivas futuras

Tal como se señaló anteriormente respecto de los resultados del proceso de implantación, a fines del presente año la totalidad de las instituciones del gobierno central estarán en condiciones de operar en la plataforma SIGFE a partir de enero del 2006, quedando por resolver solo la modalidad de incorporación a la referida plataforma de las entidades que conforman el Poder Legislativo (Senado, Cámara de Diputados y Biblioteca del Congreso).

La masificación del uso de SIGFE en el gobierno central producirá efectos positivos para la gestión de las instituciones y para la gestión sectorial y global del gobierno. Así por ejemplo, a nivel de cada Servicio se puede desconcentrar su gestión financiera definiendo áreas de responsabilidad, asociando recursos a objetivos de políticas, proyectos internos, u otros lineamientos propios de la gestión institucional, obteniendo información financiera en línea de las diferentes actividades que ha definido para su organización; asimismo, facilita el trabajo de auditoría interna ya sea en el mejoramiento de procesos como en la verificación del cumplimiento de los objetivos institucionales. A nivel sectorial y global, se facilita la implementación de normas y procedimientos comunes que aseguren la coordinación y la unidad de la gestión financiera, se define un estándar en materia de sistemas informáticos, aumenta la cobertura de información financiera para la toma de decisiones, en contenido y extensión, y permite realizar una mejor gestión global de recursos y de control financiero a los organismos rectores en las áreas de su competencia.

La experiencia acumulada en el desarrollo e implantación del sistema SIGFE permite visualizar un conjunto de recomendaciones a considerar en la evolución de éste que darán origen a un nuevo núcleo transaccional. Desde el punto de vista financiero se confirma la necesidad de enfocarse en un núcleo básico de funcionalidades centrales, que deben constituir el kernel⁹⁸ del sistema, estas son: Presupuesto, Compromisos, Contabilidad y sus respectivos auxiliares, que constituyen los módulos centrales de la gestión financiera, comunes a todas las entidades y que representan el mayor interés de las instituciones rectoras.

Sin embargo, es necesario hacerse cargo del problema de integración que se presenta en cada entidad usuaria de SIGFE. Las entidades necesitan integrar SIGFE con sus sistemas de recursos humanos, facturación o verticales propios de su negocio. No tiene sentido imponer duplicación de esfuerzos en términos de digitación o que una entidad pierda una funcionalidad que tenía en su sistema antiguo. Lo anterior también es válido

⁹⁸ Término utilizado en tecnología de información para interpretar los elementos centrales de una arquitectura tecnológica.

respecto de la integración con otros sistemas transversales del sector público: portal de Compras (ChileCompra), Banco Integrado de Proyectos (BIP), Factura Electrónica y otros que aparezcan. En esta problemática SIGFE se ubica al centro y, por tanto, le corresponde ofrecer una solución de interoperabilidad de sistemas que facilite el proceso de integración. Si bien esto se está asumiendo en el SIGFE actual, en el futuro se deberá considerar una mejor solución, con una orientación de servicios que se integren a través de un portal y con el soporte tecnológico que corresponda para una respuesta oportuna, funcionamiento eficiente y administración controlada. Esta misma característica permitirá que SIGFE pueda ser complementado funcionalmente con otros productos de software, desarrollados por otros organismos, públicos y/o privados.

Por otra parte, un nuevo sistema SIGFE transaccional deberá hacerse cargo de los actuales problemas de escalabilidad, administración y facilidad de uso. Desde la etapa de diseño serán considerados los elementos necesarios que permitan superar tales problemas estructurales. La estrategia para llevar adelante esta segunda etapa contempla: especificación y diseño in-house y externalización de la construcción a través de uno o más contratos con empresas privadas expertas. El horizonte de tiempo para disponer de este nuevo producto en operación es el año 2007. Desde el punto de vista tecnológico deberán atenderse dos aspectos centrales: definir una nueva orientación arquitectónica del sistema y seleccionar una tecnología constructiva moderna y robusta, cuidando en ambos casos no vulnerar lo declarado por el gobierno, en términos de neutralidad tecnológica.

VIII. ACTIVOS, PASIVOS Y GASTOS TRIBUTARIOS

El presupuesto del sector público, aún después de ajustar la contabilidad a una base devengada, refleja solamente flujos de recursos desde y hacia las instituciones del gobierno central. Dichos antecedentes son fundamentales para entender la evolución de las finanzas públicas durante el ejercicio anual, pero no agotan el diagnóstico sobre la situación financiera del sector público y sus perspectivas futuras.

En efecto, para el sector público como para otros agentes económicos, es también importante conocer la magnitud, estructura y cambios en su balance de activos y pasivos, así como contar con antecedentes que permiten explicar la evolución de flujos o stocks financieros claves.

El Informe de la Gestión Financiera del Sector Público, que anualmente publica la Contraloría General de la República, proporciona un conjunto completo de estados financieros consistentes con los principios de la contabilidad gubernamental elaborados por la propia Contraloría. Aún así, los analistas y observadores de la economía chilena y las finanzas públicas han manifestado interés por contar con información más detallada sobre algunos componentes específicos de las finanzas públicas, como la deuda pública, 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 los gastos tributarios.

Tomando en consideración estos requerimientos y en tanto no se complete un sistema de estadísticas fiscales que incluya todos los balances y estados de flujos propuestos en el MEFP 2001, el Ministerio de Hacienda ha resuelto incluir en este Informe de Finanzas Públicas un conjunto de antecedentes complementarios al presupuesto que buscan elevar la transparencia y facilitar el análisis sobre la situación financiera del gobierno central.

Los antecedentes contenidos en este capítulo incluyen información en cuatro áreas: activos financieros; deuda del gobierno central; pasivos contingentes y gastos tributarios.

1. Activos financieros

En lo que se refiere a los activos financieros del gobierno central, el cuadro VIII.1.1 muestra la evolución y situación de los tres fondos que pertenecen institucionalmente al gobierno central.

Cuadro VIII.1.1
Estado de Fondos Especiales
(Millones de dólares y pesos de cada año)

A. En moneda extranjera (Millones de dólares)	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (e)
<i>Fondo de Compensación del Precio del Cobre</i>																
Aportes	1.015	752	135	10	53	664	324	118	4	63	-	250	204	-	864	1.824
Retiros	461	663	-	39	101	-	7	-	273	516	405	302	548	202	731	976
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	1.055
<i>Fondo de Estabilización Precios del Petróleo</i>																
Aportes	-	214	22	30	28	10	2	1	110	61	283	20	30	6	1	0
Retiros	-	75	10	0	8	16	48	43	7	180	362	8	19	33	6	0
Saldo al 31 de diciembre	-	139	150	180	200	193	148	106	208	90	10	22	32	6	0	0
<i>Fondo de Infraestructura</i>																
Aportes									146	11	31	182	0	0	0	0
Intereses capitalizados									2	8	11	11	6	4	0	0
Retiros									0	0	0	0	0	0	0	0
Conversión de Monedas									0	0	0	0	0	-42	-370	0
Saldo al 31 de diciembre									148	166	208	402	366	0	0	0
B. En moneda nacional (Millones de pesos)																
<i>Fondo de Infraestructura</i>																
Aportes													86.622	25.692	28.531	31.935
Intereses capitalizados													4.967	1.247	3.248	4.135
Retiros													48.687	90.656	91.147	119.676
Conversión de Monedas													28.407	221.788	-	-
Saldo al 31 de diciembre													71.309	229.381	170.012	86.406

e: Estimado.
Fuente: Dirección de Presupuestos.

2. Deuda

El cuadro VIII.2.1 muestra la evolución hasta marzo de 2005 de la deuda bruta, activos financieros y deuda neta del gobierno central consolidadas en millones de pesos y dólares. El cuadro VIII.2.2 muestra la misma evolución como porcentaje del PIB. Estas cifras incorporaron la deuda interna y externa de Tesorería y CORFO y son el resultado de un proceso de compatibilización entre la información de la Dirección de Presupuestos y Tesorería. La deuda en moneda nacional corresponde a la deuda interna del gobierno central con el Banco Central, más la deuda interna contraída por CORFO. La deuda en moneda extranjera corresponde al stock de deuda menos el saldo neto entre pagos anticipados y descuentos anticipados.

La deuda externa, por su parte, incluye obligaciones de Tesorería y CORFO con no residentes, en moneda extranjera y nacional. Cabe señalar que estas cifras no son las mismas que publica el Banco Central, ya que 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 VIII.2.1
Pasivos y Activos del Gobierno Central
(En millones de pesos y dólares de fin de año)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	mar 05
1. Pasivos en pesos (Millones de pesos)	462.466	490.655	513.034	589.886	591.174	597.265	565.616	556.160	544.887	514.414	513.553	478.526	458.240	616.811	995.525	983.423
1.1 Pagars Fscales con Banco Central	302.287	359.186	412.567	478.031	497.314	504.813	500.713	492.078	470.676	438.960	412.473	375.912	335.065	284.973	235.659	234.560
1.2 Otros (a)	160.178	131.469	100.467	111.855	93.860	92.452	64.903	64.082	74.211	75.454	101.080	102.614	123.175	331.838	759.866	748.863
2. Activos en pesos (Millones de pesos)	1.025.837	1.201.078	1.668.929	1.851.545	2.192.942	2.437.471	2.564.242	2.668.218	2.729.779	3.066.879	3.160.951	3.207.380	3.285.791	3.037.227	3.302.049	3.709.224
2.1 Activos en pesos sin empresas (b)	823.719	1.000.592	1.455.255	1.679.346	2.017.626	2.210.476	2.302.410	2.409.784	2.391.113	2.676.778	2.938.544	3.037.070	3.072.563	2.882.328	3.130.831	3.483.553
2.2 Deuda financiera de empresas pblicas con el fisco	79.907	92.220	86.850	114.653	119.694	110.712	111.935	113.989	114.471	76.017	199.275	278.392	129.422	3.032	2.542	281
2.3 Deuda financiera de empresas pblicas con el fisco	202.119	200.486	213.674	172.199	175.316	226.995	261.832	258.434	338.666	390.101	222.407	170.310	213.228	154.898	171.219	225.671
3. Pasivo Neto en pesos: (1) - (2)	-563.371	-710.423	-1.155.895	-1.261.659	-1.601.768	-1.840.206	-1.998.626	-2.112.058	-2.184.892	-2.552.465	-2.647.398	-2.728.854	-2.827.551	-2.420.415	-2.306.525	-2.725.801
4. Pasivos en dlares (Millones de dlares)	11.602	11.861	12.044	11.706	12.034	10.968	9.787	9.181	8.501	8.702	8.793	9.200	9.585	10.066	9.348	8.816
4.1 Pagars Fscales con Banco Central (c)	6.156	6.169	6.339	6.475	6.659	6.978	6.664	6.654	6.040	5.907	6.213	6.192	5.848	5.364	4.399	3.919
4.2 Deuda Externa	5.446	5.692	5.705	5.231	5.375	3.990	3.123	2.527	2.461	2.795	2.580	3.008	3.737	4.702	4.949	4.897
5. Activos en dlares (d) (Millones de dlares)	1.273	2.037	2.515	2.542	3.276	3.647	3.985	4.733	4.109	2.679	1.910	1.197	462	301	874	825
5.1 Depsitos en el Banco Central	899	1.606	2.472	2.542	3.276	3.647	3.978	4.733	4.083	2.632	1.910	1.197	460	145	282	122
6. Pasivo Neto: (4) - (5) (Millones de dlares)	10.329	9.824	9.529	9.164	8.758	7.321	5.802	4.448	4.392	6.023	6.883	8.003	9.123	9.765	8.474	7.991
7. Pasivo Financiero Bruto Total: (1) + (4) (Millones de pesos)	4.370.721	4.937.066	5.117.626	5.635.739	5.454.233	5.062.569	4.724.475	4.593.961	4.572.509	5.106.574	5.549.436	6.515.329	7.286.297	6.650.792	6.228.846	6.153.625
8. Activos Financieros Totales: (2) + (5) (Millones de pesos)	1.454.591	1.964.619	2.630.460	2.947.380	3.516.909	3.922.150	4.257.622	4.749.857	4.676.388	4.480.523	4.254.625	3.992.995	3.615.048	3.217.918	3.791.477	4.193.004
9. Pasivo Financiero Neto Total: (7) - (8) (Millones de pesos)	2.916.130	2.972.447	2.487.166	2.688.359	1.937.324	1.140.419	466.853	-155.896	-103.879	626.051	1.294.811	2.522.334	3.671.249	3.432.874	2.437.369	1.960.621

Notas:

- (a) Incluye deuda de CORFO.
(b) Excluye activos por cobrar de crédito fiscal del sistema antiguo.
(c) Cifras incluyen capitalización de interés devengada entre el 15 y 31 de diciembre de cada año.
(d) Incluye Fondo de Compensación del Precio del Cobre, Fondo de Estabilización del Petróleo, Fondo de Infraestructura e inversiones en moneda extranjera del gobierno central.
Fuentes: Banco Central, Contraloría, Dirección de Presupuestos y Tesorería General de la República.

Cuadro VIII.2.2
Pasivos y Activos del Gobierno Central
(Porcentaje del PIB)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	mar 05
1. Pasivos en pesos	4,8%	3,9%	3,2%	3,1%	2,6%	2,1%	1,8%	1,6%	1,5%	1,4%	1,3%	1,1%	1,0%	1,2%	1,7%	1,6%
1.1 Pagars Fscles con Banco Central	3,1%	2,8%	2,6%	2,5%	2,1%	1,8%	1,6%	1,4%	1,3%	1,2%	1,0%	0,9%	0,7%	0,6%	0,4%	0,4%
1.2 Otros (a)	1,7%	1,0%	0,6%	0,6%	0,4%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,7%	1,3%	1,2%
2. Activos en pesos	10,7%	9,4%	10,4%	9,6%	9,5%	8,6%	8,2%	7,7%	7,5%	8,3%	7,8%	7,4%	7,1%	6,0%	5,8%	6,0%
2.1 Activos en pesos sin empresas (b)	8,6%	7,9%	9,0%	8,7%	8,7%	7,8%	7,4%	6,9%	6,5%	7,2%	7,2%	7,0%	6,6%	5,7%	5,5%	5,7%
2.1.1 Depsitos en Banco Central	0,8%	0,7%	0,5%	0,6%	0,5%	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,2%	0,5%	0,6%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%
2.1.2 Papeles del Banco Central	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,4%	0,2%	0,1%	0,1%
2.2 Deuda financiera de empresas pblicas con el fisco	2,1%	1,6%	1,3%	0,9%	0,8%	0,8%	0,8%	0,7%	0,9%	1,1%	0,5%	0,4%	0,5%	0,3%	0,3%	0,4%
3. Pasivo Neto en pesos: (1) - (2)	-5,9%	-5,6%	-7,2%	-6,5%	-6,9%	-6,5%	-6,4%	-6,1%	-6,0%	-6,9%	-6,5%	-6,3%	-6,1%	-4,8%	-4,0%	-4,4%
4. Pasivos en dlares	40,6%	35,0%	28,6%	26,2%	21,0%	15,8%	13,3%	11,6%	11,0%	12,4%	12,4%	13,9%	14,7%	11,9%	9,1%	8,4%
4.1 Pagars Fscles con Banco Central (c)	21,6%	18,2%	15,0%	14,5%	11,6%	10,0%	9,1%	8,4%	7,8%	8,4%	8,8%	9,3%	9,0%	6,3%	4,3%	3,7%
4.2 Deuda Externa	19,1%	16,8%	13,5%	11,7%	9,4%	5,7%	4,2%	3,2%	3,2%	4,0%	3,6%	4,5%	5,7%	5,6%	4,8%	4,7%
5. Activos en dlares (d)	4,5%	6,0%	6,0%	5,7%	5,7%	5,2%	5,4%	6,0%	5,3%	3,8%	2,7%	1,8%	0,7%	0,4%	0,9%	0,8%
5.1 Depsitos en el Banco Central	3,1%	4,7%	5,9%	5,7%	5,7%	5,2%	5,4%	6,0%	5,3%	3,7%	2,7%	1,8%	0,7%	0,2%	0,3%	0,1%
6. Pasivo Neto en dlares: (4) - (5)	36,2%	29,0%	22,6%	20,5%	15,3%	10,5%	7,9%	5,6%	5,7%	8,6%	9,7%	12,1%	14,0%	11,5%	8,3%	7,6%
7. Pasivo Financiero Bruto Total: (1) + (4)	45,4%	38,8%	31,7%	29,2%	23,5%	17,9%	15,1%	13,2%	12,5%	13,8%	13,7%	15,0%	15,7%	13,1%	10,9%	10,0%
8. Activos Financieros Totales: (2) + (5)	15,1%	15,4%	16,3%	15,3%	15,2%	13,9%	13,6%	13,7%	12,8%	12,1%	10,5%	9,2%	7,8%	6,3%	6,6%	6,8%
9. Pasivo Financiero Neto Total: (7) - (8)	30,3%	23,4%	15,4%	13,9%	8,4%	4,0%	1,5%	-0,4%	-0,3%	1,7%	3,2%	5,8%	7,9%	6,8%	4,2%	3,2%

Notas:

(a) Incluye deuda de CORFO.

(b) Excluye activos por cobrar de crdito fiscal del sistema antiguo.

(c) Cifras incluyen capitalizacin de inters devengada entre el 15 y 31 de diciembre de cada ao.

(d) Incluye Fondo de Compensacin del Precio del Cobre, Fondo de Estabilizacin del Petrleo, Fondo de Infraestructura e inversiones en moneda extranjera del gobierno central.

Fuentes: Banco Central, Contralora, Direccin de Presupuestos y Tesoreria General de la Repblica.

3. Pasivos contingentes

a. Garantía estatal de pensión mínima

La garantía estatal de pensión mínima nace con la reforma previsional de 1981, legislada a través del DL 3.500. Éste estipula que si la pensión que obtiene un trabajador al momento de jubilar -que depende, entre otros factores, de las contribuciones que haya realizado durante su vida laboral activa y de la rentabilidad que le haya entregado la institución privada (AFP) a la que confió la administración de sus fondos de pensiones- es inferior a la pensión mínima fijada por ley, el Estado debe financiar la diferencia para completar dicha pensión.

En las pensiones mínimas podemos distinguir las de vejez, de invalidez y de sobrevivencia o viudez, según sea si han cumplido la edad de jubilación y han completado 20 años de cotizaciones, han sido declarados inválidos por las comisiones médicas correspondientes o le corresponda al sobreviviente porque el afiliado había cumplido los requisitos para obtener una pensión mínima de invalidez, estaba pensionado al momento de fallecer o se encontraba cotizando en caso de muerte accidental.

A continuación se presenta las proyecciones de gasto por concepto de garantía de pensión mínima, hasta el año 2020, y luego se discute la metodología utilizada para esta proyección.

Cuadro VIII.3.1
Proyección de Gasto Garantía Estatal en Pensión Mínima: 2006-2020
(Millones de pesos de 2006)

Año	Gasto MM\$
2006	54.140
2007	61.499
2008	69.010
2009	77.558
2010	85.819
2011	94.996
2012	104.604
2013	114.064
2014	124.790
2015	135.128
2016	147.067
2017	158.935
2018	171.708
2019	185.080
2020	197.108

Fuente: Dirección de Presupuestos.

i. Metodología de cálculo

La estimación del gasto en garantía estatal de pensión mínima (GEPM) y del número de afiliados que acceden a pensión mínima, se realizó utilizando información correspondiente a una muestra de afiliados que representaban al 74% de los afiliados totales existentes a diciembre de 1994.

Esta muestra, proporcionada por la Superintendencia de AFP, que distinguía entre afiliados y cotizantes, proporcionó datos sobre las siguientes variables: edad, sexo, tramo y valor promedio del saldo acumulado,

tenencia y valor promedio del bono de reconocimiento, y tramo y valor promedio del ingreso imponible (sólo para el caso de los cotizantes).

A partir de esta información, la estimación de las series de número de afiliados que acceden a pensión mínima y de gasto anual por concepto de garantía estatal de pensiones mínimas se operacionalizó en cuatro etapas.

En la primera etapa, se procedió a definir el número anual estimado de cotizantes muestrales que acceden a pensión mínima, lo que implicó estimar el saldo acumulado por cada cotizante al momento que él, o sus sobrevivientes, comenzaran a percibir la pensión, ya sea de vejez, invalidez o sobrevivencia, para posteriormente comparar dicho saldo acumulado con el capital necesario para financiar una pensión mínima. Si el saldo acumulado por el cotizante era menor que los recursos necesarios para financiar una pensión mínima para él o sus beneficiarios sobrevivientes, entonces se consideraba que el cotizante (o sus sobrevivientes) accedían a pensión mínima.

La segunda etapa consistió en determinar, para aquellos cotizantes que accedían a la pensión mínima, el momento en que comenzaban a hacer uso de la GEPM por concepto de vejez, viudez, orfandad o invalidez. Para ello se estimó el número de años de pensión que alcanzaba a financiar el saldo acumulado por el cotizante durante su vida laboral activa. En todos los casos se procedió a desestimar los decimales del cálculo del número de años considerando sólo la parte entera de la cifra obtenida.

En la tercera etapa, las cifras estimadas de número de cotizantes muestrales que perciben pensión mínima y que hacen uso de la GEPM fueron expandidas, mediante la aplicación de las correspondientes proporciones por sexo, edad, tramo de saldo acumulado y tenencia de bono de reconocimiento, al total de afiliados de la muestra. Posteriormente, los afiliados muestrales fueron agrupados por género en cohortes comparables a las que publica la Superintendencia de AFP sobre número de afiliados por sexo y tramo de edad, lo que permitió expandir los resultados al total de los afiliados del sistema (a diciembre de 1994). En el caso de los pensionados de invalidez se optó por utilizar estimaciones respecto al número de nuevos afiliados jóvenes que ingresan al sistema a contar de 1995, a quienes se aplicó las tasas de ocurrencia de pensión mínima y GEPM obtenidas del modelo.

Por último, las cifras obtenidas para los afiliados totales fueron ponderadas por una tasa de 90% a efectos de considerar la situación de aquellos afiliados que acceden a una pensión mínima pero no califican para el beneficio de la garantía estatal por tener menos meses cotizados que los requeridos para configurar el derecho al beneficio.

Finalmente, en la cuarta etapa, una vez determinado el número de personas que hacen uso de la GEPM en cada año, se procedió a realizar la multiplicación por el valor de la pensión mínima correspondiente a dicho año, distinguiendo entre los beneficiarios menores y mayores de 70 años. Para el caso de las pensiones mínimas de invalidez se consideró que todos los pensionados por esta causa lo eran en la modalidad de invalidez total y, por lo tanto, accedían al valor completo de la pensión mínima correspondiente.

b. Pasivos contingentes en concesiones

El principal pasivo contingente del Sistema de Concesiones es el que se genera por la Garantía de Ingreso Mínimo (IMG) que se establece en algunos contratos de concesión de obras públicas ejecutadas a través del DS MOP N°900 de 1996 (o Ley de Concesiones). En ellos, el Ministerio de Obras Públicas garantiza al concesionario un nivel de ingreso mínimo en unidades de fomento por un cierto número de años de operación del proyecto. Si los ingresos anuales del concesionario son inferiores al ingreso mínimo garantizado para dicho año, el MOP debe pagarle la diferencia de ingresos en el año calendario siguiente. Dado que el Estado

mantiene su condición de actor relevante en la construcción de infraestructura pública y sus decisiones de inversión pueden afectar la viabilidad de los proyectos, el objetivo de este tipo de garantías es reducir el riesgo soberano de los proyectos. Esto ha resultado fundamental para la estructuración del financiamiento a bajo costo para la ejecución de las obras, ya que reducen el riesgo de los financistas, pero no así de quien aporta el capital.

La Garantía de Tipo de Cambio (Mecanismo de Cobertura Cambiaria, MCC) consiste en una opción que se ha entregado a algunos concesionarios que obtienen su financiamiento en moneda extranjera. Cuando el tipo de cambio cae bajo cierto valor, el Estado concurre con la diferencia de manera que el concesionario, que recibe ingresos en pesos, pueda cumplir con el servicio de la deuda en moneda extranjera. Por el contrario si el tipo de cambio se aprecia por sobre cierto nivel, el concesionario paga al Estado por las ganancias adicionales obtenidas por este concepto (menor servicio de deuda en pesos). Las garantías de tipo de cambio, debido a la apreciación actual del mismo, constituyen un activo contingente. El valor presente de los pagos futuros al Estado es de \$ 21.073 millones. Cabe notar que esta garantía pasa de activo a pasivo en forma tan volátil como el tipo de cambio.

El cuadro VIII.3.2 muestra el valor presente de todos los flujos esperados que el Estado tendrá que pagar por concepto de garantía de ingresos mínimos y la valorización de las garantías de tipo de cambio. El cuadro VIII.3.3 muestra las expectativas de flujos para cada año de pagos del fisco asociados a los ingresos mínimos garantizados, la coparticipación de ingresos y las Garantías de Tipo de Cambio hasta el año 2025.

Es importante destacar que la concesión “Ruta 5 Tramo Santiago-Los Vilos” contribuye con el 78% de los pasivos contingentes asociados a las garantías de ingreso mínimo, proyecto que se encuentra actualmente en operación y en el cual el Estado ha debido realizar pagos producto de dicha garantía en los últimos años. Además de la recién nombrada, el Estado ha debido concurrir con pagos producto de la activación de la garantía de ingreso mínimo en la concesión “Ruta 5 Tramo Talca-Chillán” y en los Aeropuertos concesionados Carriel Sur de Concepción y Cerro Moreno de Antofagasta.

En cuanto a la garantía de Tipo de Cambio (o Mecanismo de Cobertura Cambiaria), cabe señalar que durante el último año, la moneda nacional se ha apreciado fuertemente respecto del dólar. Por esta razón, la Sociedad Concesionaria Autopista del Maipo (Ruta 5 Tramo Santiago-Talca y Acceso Sur a Santiago) renunció a dicho mecanismo durante el año 2004, toda vez que cuando se acordaron los términos de la garantía, el tipo de cambio era de 24,25 US\$/UF y en la actualidad este llega a los 31,25 US\$/UF, implicando pagos a favor del fisco por un monto de aproximadamente un 20% de la deuda contraída en moneda extranjera. De esta forma, sólo las concesiones de la “Ruta 5 Tramo Los Vilos-La Serena” y “Ruta 5 Tramo Río Bueno-Puerto Montt” continúan con el mecanismo vigente a la fecha de este informe.

Cuadro VIII.3.2
Pasivos y Activos Contingentes Sistema de Concesiones.
Valor Presente de los Flujos del 2005 en adelante
(Millones de pesos de 2005)¹

Nombre del Proyecto	Pasivos Contingentes Netos		Total
	Estimados a Pagar ²		
	Ingresos Mínimos Netos ^{3,4}	Tipo de Cambio ⁵	
Caminos Transversales			
Túnel El Melón	1	0	1
Camino Santiago-Colina-Los Andes	95	0	95
Camino de la Madera	-3.162	0	-3.162
Acceso Norte a Concepción	4	0	4
Camino Nogales Puchuncaví	3	0	3
Autopista Santiago-San Antonio	20	0	20
Acceso Vial Aeropuerto AMB	-6	0	-6
Interconexión Vial Santiago-Valparaíso-Viña del Mar	0	0	0
Red Vial Litoral Central	2.721	0	2.721
Variante Melipilla	-535	0	-535
Ruta Interportuaria Talcahuano-Penco	-4.748	0	-4.748
Puente Bicentenario de Chiloé	2.074	0	2.074
Camino Internacional Ruta 60 Ch	0	0	0
Ruta 5	0	0	0
Ruta 5 Tramo Los Vilos-La Serena	422	-8.629	-8.207
Ruta 5 Tramo Santiago-Los Vilos	85.254	0	85.254
Ruta 5 Tramo Santiago-Talca y Acceso Sur ⁶	1.902	0	1.902
Ruta 5 Tramo Talca-Chillán	5.423	0	5.423
Ruta 5 Tramo Chillán-Collipulli	71	0	71
Ruta 5 Tramo Collipulli-Temuco	19	0	19
Ruta 5 Tramo Temuco-Río Bueno	0	0	0
Ruta 5 Tramo Río Bueno-Puerto Montt	0	-12.444	-12.444
Aeropuertos⁷	0	0	0
Aeropuerto Internacional de Santiago – AMB	14	0	14
Aeropuerto Carriel Sur de Concepción	4.370	0	4.370
Aeropuerto El Tepual – Puerto Montt	48	0	48
Aeropuerto El Loa – Calama	-195	0	-195
Aeropuerto La Florida – La Serena	23	0	23
Aeropuerto Diego Aracena – Iquique	-14	0	-14
Aeropuerto Cerro Moreno – Antofagasta	581	0	581
Aeropuerto Carlos Ibáñez del Campo – Punta Arenas	13	0	13
Aeropuerto Regional de Atacama - Copiapó	0	0	0
Aeropuerto Chacalluta – Arica	-37	0	-37
Concesiones Urbanas	0	0	0
Sistema Norte-Sur	0	0	0
Sistema Oriente-Poniente	1.805	0	1.805
Sistema Américo Vespucio Sur	0	0	0
Sistema Américo Vespucio Norponiente	0	0	0
Acceso Nororiental a Santiago	2.042	0	2.042
Variante El Salto-Kennedy	0	0	0
Conexión Vial Suiza-Las Rejas	0	0	0

Nombre del Proyecto	Pasivos Contingentes Netos		Total
	Estimados a Pagar ²		
	Ingresos Mínimos Netos ^{3,4}	Tipo de Cambio ⁵	
Concesiones Penitenciarias	0	0	0
Grupo 1 de Cárceles (Alto Hospicio, La Serena, Rancagua)	0	0	0
Grupo 2 de Cárceles (Antofagasta, Concepción)	0	0	0
Grupo 3 de Cárceles (Santiago, Valdivia, Puerto Montt)	0	0	0
Concesiones de Infraestructura Pública	0	0	0
Centro de Justicia de Santiago	0	0	0
Plaza de la Ciudadanía	0	0	0
Estadio Techado Parque O'Higgins	0	0	0
Estación de Intercambio Modal La Cisterna ⁸	0	0	0
Estación de Intercambio Modal Quinta Normal	0	0	0
Puerto Terrestre Los Andes	0	0	0
Embalse El Bato Illapel	0	0	0
Embalse Convento Viejo	0	0	0
TOTAL	98.207	-21.073	77.134

1. Se utilizó el Valor de la UF Promedio Esperado Año 2005 de \$ 17.521.50 según estimaciones del Ministerio de Hacienda.

2 Signo Positivo implica un desembolso fiscal y signo negativo un ingreso para el Fisco.

3 Corresponde al valor de los Ingresos Mínimos Garantizados menos el del Mecanismo de Coparticipación de Ingresos.

4 Es el valor esperado de los flujos futuros, estimado con el modelo desarrollado por el Banco Mundial y el Ministerio de Hacienda y que se basa en una Simulación de Montecarlo sobre un modelo estadístico de los ingresos futuros de las Concesiones Viales.

5 La Garantía de Tipo de Cambio se valora como el monto neto entre dos opciones financieras cuyo activo subyacente es la moneda extranjera y su precio de ejercicio son los límites de la banda de la garantía. Las opciones se valoran usando la fórmula de Black & Scholes.

6 La Sociedad Concesionaria Autopista del Maipo S.A. (Santiago-Talca y Acceso Sur a Santiago) renunció al Mecanismo de Cobertura Cambiaria durante el año 2004.

7 En el caso de los aeropuertos, se estimaron los flujos futuros a partir de los actuales, proyectándolos con una tasa de crecimiento constante de un 5% anual, pero con una alta variabilidad (desviación estándar de 5%).

8 Tienen un tipo particular de garantía de ingresos pero no es posible modelarla.

Fuente: Dirección de Presupuestos.

El valor esperado de los pagos por Ingresos Mínimos Garantizados Netos es de \$ 98.207 millones. Este valor resulta inferior en un 22% al del año anterior (\$ 125.963 millones⁹⁹) y para su análisis se deben considerar las siguientes situaciones que inciden en dicha diferencia:

- En la cartera del presente año se agregaron respecto al informe anterior los proyectos que han sido adjudicados en el segundo semestre de 2004 y primer semestre de 2005. En el período señalado, se adjudicaron 4 proyectos: Variante El Salto-Kennedy, Puente Bicentenario de Chiloé, Puerto Terrestre Los Andes y Conexión Vial Suiza-Las Rejas; de los cuales sólo el proyecto Puente Bicentenario de Chiloé posee garantía de ingreso mínimo y mecanismo de coparticipación de ingresos.
- La base de información es móvil. Esto es, el informe anterior basa sus estimaciones en los valores efectivos de ingresos por tráfico del año 2003, mientras que el informe actual considera los valores de flujos de ingresos por tráfico efectivos del año 2004 y las proyecciones desde el año 2005 hacia adelante. En tal sentido, resulta importante señalar que, hubo un aumento de los ingresos de las concesionarias de un 8,9% real entre el año 2003 (UF 8,1 millones) y el año 2004 (UF 8,8 millones).
- Las mejores expectativas de crecimiento¹⁰⁰ del producto interno bruto (entre 6% y 5,5% en el mediano plazo y de 4,9% a un nivel tendencial desde el año 2010 en adelante).

⁹⁹ Cifra del informe anterior, inflactada a pesos de 2005.

¹⁰⁰ Fuente: Estimaciones de la Dirección de Presupuestos.

Cuadro VIII.3.3
Expectativas de Flujos de Cajas de los Ingresos Mínimos Garantizados,
Coparticipación de los Ingresos y de las Garantías de Tipo de Cambio 2005-2025
(Millones de pesos de 2005)

Año	Ingresos Mínimos Garantizados	Coparticipación de Ingresos	Garantías de Tipo de Cambio¹	TOTAL
2005	-4.019	0	2.364	-1.656
2006	-4.854	801	4.374	321
2007	-5.063	765	0	-4.297
2008	-4.666	138	0	-4.528
2009	-5.206	180	0	-5.026
2010	-6.441	266	0	-6.175
2011	-7.026	381	0	-6.645
2012	-7.586	204	0	-7.383
2013	-8.596	267	0	-8.329
2014	-10.475	3.516	0	-6.959
2015	-11.650	4.570	0	-7.080
2016	-12.695	5.875	0	-6.820
2017	-14.335	7.370	0	-6.965
2018	-15.074	9.098	0	-5.976
2019	-17.144	10.965	0	-6.179
2020	-19.667	12.849	0	-6.819
2021	-1.521	14.267	0	12.745
2022	-1.678	16.877	0	15.199
2023	-1.878	19.310	0	17.433
2024	-1.747	22.235	0	20.488
2025	-1.734	25.200	0	23.465

Nota:

1. El valor no es consistente con las cifras en valor presente del cuadro VIII.3.2. Esto se debe a la metodología de evaluación. Mientras en el cuadro VIII.3.2 se valora el activo que significa tener varias opciones financieras sobre la moneda extranjera, en éste se valoran los flujos asociados a los pagos por concepto del MCC, el cual contempla la posibilidad de los concesionarios de renunciar a este mecanismo en forma permanente, comportamiento que se ve reflejado en los flujos esperados.

Fuente: Dirección de Presupuestos.

i. Modelo de estimación de pasivos contingentes asociados a concesiones de infraestructura

El modelo estadístico utilizado se basa en los niveles de ingreso por tráfico y en supuestos de cómo evolucionan en el tiempo estos ingresos por tráfico, es decir, las tasas esperadas de crecimiento y volatilidad de los ingresos por tráfico y las correlaciones entre los ingresos correspondientes a distintas carreteras. Para que los ingresos por tráfico simulados tengan la estructura de correlación deseada entre carreteras, el modelo se asegura de que los shocks aleatorios (el de la ecuación) estén apropiadamente correlacionados usando una técnica conocida como factorización de Cholesky.

Combinando el modelo de ingreso por tráfico con un modelo de las garantías de ingreso mínimo y acuerdos de coparticipación de ingresos, se obtiene las estimaciones de las distribuciones de probabilidad de los pagos hechos y recibidos por el Estado, incluyendo el valor esperado de los pagos. Esto en sí mismo no dice el valor de las garantías y acuerdos de coparticipación de ingresos; todo lo que tenemos es información sobre cuánto el fisco debe esperar pagar en el futuro. Para obtener un valor, se necesita tomar en cuenta la cronología de los pagos y sus características de riesgo.

De esta forma, se puede destacar que la modelación considera básicamente la ejecución de los siguientes pasos:

- La representación de las provisiones contractuales que, para las variables activadoras dadas, como ingresos por tráfico determinan la cantidad de cualquier pago previsto en las distintas garantías que realicen en una fecha dada de acuerdo a los documentos que forman parte del contrato de concesión y sus modificaciones.
- La formulación de modelos estocásticos de los ingresos por tráfico y el tipo de cambio que puede utilizarse para las proyecciones (es decir, modelos con tendencias y uno o más elementos aleatorios).
- La combinación de los dos primeros elementos en una simulación de Montecarlo para obtener estimaciones de las distribuciones de probabilidad de los pagos futuros, a partir de las que pueden derivarse los valores esperados y otras medidas.
- La valoración de los pagos esperados, haciendo los ajustes apropiados para tener en cuenta su cronología y características de riesgo. Para las garantías de ingresos por tráfico, esto exige aplicar otra simulación paralela; para las garantías de tipo de cambio se usa la fórmula de Black-Scholes para valorar opciones.

Cabe señalar que los resultados son aproximados, producto de algunas simplificaciones en la modelación de los contratos y de la aproximación estadística que resulta inherente a la simulación de Montecarlo. Estos elementos contribuyen a una cierta imprecisión de los resultados, siendo la incertidumbre sobre la evolución de las variables estocásticas y sobre los ajustes apropiados para el riesgo, las principales fuentes de esta imprecisión.

En el caso de la garantía de tipo de cambio, se puede notar que dado el hecho que el dólar es un activo negociable, las garantías de tipo de cambio se pueden tasar usando las técnicas de valoración de opciones que son más directas que aquellas discutidas en el contexto de las garantías de ingreso por tráfico. La Garantía de Cobertura Cambiaria se modela como: a) dar al concesionario una opción de compra en dólares con un precio de ejercicio 10% superior al tipo de cambio en el momento del acuerdo (de modo que el inversionista recibe un pago si el valor del dólar medido en UF se aprecia más de un 10%) y b) recibir del concesionario una opción de venta en dólares con un precio de ejercicio 10% inferior al tipo de cambio en el momento del acuerdo (de modo que el gobierno recibe un pago si el valor del dólar en UF se deprecia más de un 10%)

Estas opciones se pueden valorar usando una variante del modelo de Black-Scholes (Hull 2000: 282). Específicamente, el valor en el período t de la garantía de tipo de cambio de una concesión determinada es la suma de los valores de una serie de opciones de compra y de venta emparejadas con diversas fechas de madurez (indexadas por i):

$$FG_t = \sum_{i=1..N} S_{Ti} * (P_{i,t} - C_{i,t})$$

$C_{i,t}$ y $P_{i,t}$ son los valores de Black-Scholes en el período T de las opciones de compra y de venta referentes al pago del servicio de la deuda que se hará en el período i .

Finalmente, cabe señalar que, en el caso de los pasivos contingentes asociados a las concesiones de infraestructura aeroportuaria (Ingresos Mínimos Garantizados y Mecanismo de Coparticipación de Ingresos), se estimaron los flujos futuros a partir de los actuales proyectándolos con una tasa de crecimiento constante de un 5% anual, pero con una alta variabilidad (desviación estándar de 5%) y comparándolos con los

correspondientes IMG o límite de coparticipación de ingresos. Esto es provisorio, debido a que el desarrollo de un modelo estocástico de estimación de flujos para los aeropuertos similar al desarrollado para carreteras es parte de la fase 2 de la asistencia técnica del Banco Mundial.

c. Garantías a empresas públicas y otros

i. Leyes de garantía

Ley N° 18.233 del 23.07.83

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

- Las obligaciones provenientes de préstamos en moneda extranjera hasta por **US\$ 1.300 millones**, más intereses y comisiones, que contraiga el Banco Central de Chile.
- Las obligaciones que se indican:
 - a) A las que contraigan el Banco Central, BECH, los servicios, instituciones y empresas del sector público, CODELCO, y las empresas bancarias y sociedades financieras constituidas en el país, con motivo de la reprogramación de vencimientos que tengan lugar entre el 31/01/83 y el 31/12/84 de créditos externos en moneda extranjera existentes al 31/01/83 otorgados por instituciones financieras del exterior.
 - b) A las contraídas por empresas bancarias y sociedades financieras constituidas en el país, originadas en créditos externos al 31/01/83, por los vencimientos de los años 1983 y 1984, y que no sean reprogramadas.
 - c) A las que asuma el Banco Central con instituciones financieras extranjeras con motivo de diferir la remesa al exterior de moneda extranjera correspondiente a los vencimientos que tengan lugar entre el 31/01/83 y el 31/12/84, otorgadas por dichas instituciones a deudores que paguen a dicho Banco Central su contravalor en moneda corriente.

Monto máximo de garantía estatal para a)+b)+c): US\$ 3.600 millones.

- d) A las provenientes de financiamientos en moneda extranjera de corto plazo, otorgadas por instituciones financieras extranjeras entre el 31/01/83 y el 31/12/84.

Monto máximo de garantía estatal para d): US\$ 2.000 millones.

- Las obligaciones provenientes de créditos en moneda extranjera hasta por un máximo de US\$ 800 millones, más intereses y comisiones, que contraigan con instituciones financieras internacionales o públicas extranjeras, el Banco Central, BECH, los servicios, instituciones y empresas del sector público, incluido CODELCO.

Esta Ley fue modificada por la Ley N°18.382 del 28 de diciembre de 1984, la cual renueva el plazo para otorgar la garantía en un año. Posteriormente, la Ley N° 18.375 del 18 de diciembre de 1984, que autorizó al Presidente de la República para otorgar la garantía del Estado a las obligaciones que indica a entidades señaladas en la Ley 18.233 (indicadas en el punto a) anterior).

Ley N° 18.442 del 02.10.85

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

- Las obligaciones provenientes de préstamos en moneda extranjera hasta por US\$ 785 millones, más intereses y comisiones, que contraiga el Banco Central de Chile.
- Las obligaciones que se indican:
 - a) A las que contraiga el Banco Central, BECH, los servicios, instituciones y empresas del sector público, incluido CODELCO, con motivo de la reprogramación de vencimientos que tengan lugar entre el 31/01/85 y el 31/12/87 de créditos externos en moneda extranjera existentes al 31/01/83 otorgados por instituciones financieras del exterior.
 - b) A las que contraigan las empresas bancarias y sociedades financieras constituidas en el país, con motivo de la reprogramación de vencimientos que tengan lugar entre el 31/01/85 y el 31/12/87 de créditos externos en moneda extranjera existentes al 31/01/83 otorgados por instituciones financieras del exterior.
 - c) A las que asuma el Banco Central con instituciones financieras extranjeras con motivo de diferir la remesa al exterior de moneda extranjera correspondiente a los vencimientos que tengan lugar entre el 31/01/85 y el 31/12/87, de los créditos en moneda extranjera existentes al 31/01/83, otorgados por dichas instituciones a deudores que paguen a dicho Banco Central su contravalor en moneda corriente.
 - d) A las que asuma el Banco Central con instituciones financieras públicas extranjeras o agencias estatales u oficiales extranjeras, con motivo de diferir la remesa al exterior de moneda extranjera correspondiente a los vencimientos que tengan lugar entre el 01/07/85 y el 31/12/86, de los créditos en moneda extranjera existentes al 31/12/84, otorgados por dichas instituciones a deudores que paguen a dicho Banco Central su contravalor en moneda corriente.

Monto máximo de garantía estatal para a)+b)+c)+d): US\$ 6.300 millones.

- e) A las provenientes de financiamientos en moneda extranjera de corto plazo, otorgadas por instituciones financieras extranjeras entre el 01/01/87 y el 31/12/87.

Monto máximo de garantía estatal para e): US\$ 2.500 millones.

Esta Ley, en su artículo 6°, autorizó al Estado y a los servicios que en virtud de la Ley N° 18.233, reprogramaron las obligaciones que indica, para modificar los contratos respectivos en el sentido que señala y dispone que los intereses no podrán exceder los límites establecidos por el Ministerio de Hacienda.

Ley N° 18.468 del 23.11.85

Autoriza al Presidente de la República a otorgar la garantía del Estado a los bonos expresados en unidades de fomento que emita EFE hasta por la cantidad de UF 1.000.000.- Dadas las características de la emisión, esta garantía se encuentra extinguida.

Así, con cargo a esta Ley se otorgó garantía del Estado a la emisión de bonos serie B por un monto de UF 1.000.000.- Esta emisión fue a 8 años y con una tasa de interés de 7,5% anual.

Ley N° 18.482 del 28.12.85

Autoriza al Presidente de la República a otorgar la garantía del Estado a las obligaciones provenientes de créditos en moneda extranjera, hasta por un máximo de US\$ 1.500 millones, o su equivalente en otras monedas, más intereses y comisiones, que las instituciones y empresas del sector público, incluidos CODELCO y las entidades a que se refiere el art 11° de la ley N°18.196, contraigan o que hayan contraído con instituciones financieras internacionales, o instituciones financieras extranjeras o agencias estatales extranjeras.

Cabe señalar que, a través del DS(H) N°1.294 del 21 de septiembre de 1998 se renovó la garantía del Estado otorgada a las operaciones de crédito contratadas por la Empresa Metro S.A., con un grupo de bancos, encabezados por el Banco Nacional de París, hasta por la suma total de US\$ 90 millones, más los reajustes, intereses y comisiones que correspondan. Esta cantidad será destinada a financiar la reestructuración de las deudas de Metro S.A. con el Banco Nacional de París.

Del mismo modo, a través de las Leyes N°19.702 y N°19.744 (Leyes de Presupuestos de 2001 y 2002 respectivamente), se estipuló que “se entenderán renovadas las garantías otorgadas a las deudas actuales de Metro S.A., en el caso en que estas sean objeto de renegociación o reestructuración, con o sin cambio de acreedor, lo que será determinado por Decreto Supremo del Ministerio de Hacienda”. Del mismo modo, la empresa Metro S.A., podrá contratar deuda con garantía estatal por un monto equivalente a aquella parte de los créditos que hubieren sido contraídos con garantía estatal y que se encontrare amortizada al 31 de diciembre del año 2000 (expresados en dólares de los EE.UU. de Norteamérica), para lo cual se entenderá renovada la garantía estatal otorgada.

De esta forma, y sustentados en las citadas leyes, la empresa Metro emitió bonos con garantía estatal durante los años 2001 y 2002 (Series A, B y C por un total de UF 6.300.000 y UF 4.000.000, respectivamente) para financiar la construcción de las nuevas líneas 4 y 4A de Metro, según el siguiente detalle:

- Serie A por UF 4.200.000 ; 25 años; Tasa de interés de 5.6% anual.
- Serie B por UF 2.100.000 ; 25 años; Tasa de interés de 5.6% anual.
- Serie C por UF 4.000.000 ; 25 años; Tasa de interés de 5.5% anual.

El estado de utilización de la garantía en base a esta Ley se observa en el cuadro VIII.3.4:

Cuadro VIII.3.4
Utilización de Garantías Ley 18.482
(Cifras en US\$)

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

Cuadro VIII.3.4 (continuación)
Utilización de Garantías Ley 18.482
(Cifras en US\$)

Identificación Préstamo	Proyecto	Monto del Decreto de autorización en moneda de origen		1986-1990	1991-1992	1993-1995	1996-1999	2000-2002
		Moneda	Monto	US\$	US\$	US\$	US\$	US\$
METRO								
Banco Nacional Paris	Metro Línea 5	US\$	48.556.000			48.556.000		
Banco Nacional Paris	Metro Línea 5	US\$	2.686.830			2.686.830		
Banco Nacional Paris	Metro Línea 5	US\$	8.813.161			8.813.161		
Banco Nacional Paris	Metro Línea 5	US\$	7.816.398			7.816.398		
Banco Nacional Paris	Metro Línea 5	US\$	16.423.293			16.423.293		
Banco Nacional Paris	Metro Línea 5	US\$	4.727.116			4.727.116		
Banco Nacional Paris	Metro Línea 5	US\$	1.282.582			1.282.582		
Banco Nacional Paris	Metro Línea 5	US\$	226.338			226.338		
Banco Nacional Paris	Metro Línea 5	US\$	20.360.567			20.360.567		
Banco Nacional Paris	Metro Línea 5	US\$	1.434.831			1.434.831		
Banco Nacional Paris	Metro Línea 5	US\$	547.801			547.801		
Banco Bilbao Vizcaya	Metro Línea 5	US\$	385.000			385.000		
Banco Bilbao Vizcaya	Metro Línea 5	US\$	2.500.000			2.500.000		
Banco Nacional Paris	Metro Línea 5	US\$	355.428			355.428		
Banco Nacional Paris	Metro Línea 5	US\$	1.421.714			1.421.714		
Banco Bilbao Vizcaya	Metro Línea 5	US\$	803.085			803.085		
Banco Bilbao Vizcaya	Metro Línea 5	US\$	141.721			141.721		
Banco Nacional Paris	Metro Línea 1	US\$	1.392.016			1.392.016		
Banco Nacional Paris	Metro Línea 1	US\$	7.888.093			7.888.093		
Banco Nacional Paris	Metro Línea 5	US\$	4.825.297			4.825.297		
Banco Nacional Paris	Metro Línea 5	US\$	1.248.328				1.248.328	
Banco Nacional Paris	Metro Línea 5	US\$	36.360.801				36.360.801	
Banco Nacional Paris	Metro Línea 5	US\$	9.090.200				9.090.200	
Banco Nacional Paris	Metro Línea 5	US\$	2.612.930				2.612.930	
Banco Nacional Paris	Metro Líneas 1 y 5	US\$	68.000.000				68.000.000	
Banco Nacional Paris	Metro Líneas 1 y 5	US\$	17.000.000				17.000.000	
BNP Paribas	Extensiones de Líneas 2 y 5	US\$	99.825.093					99.825.093
Emisión de Bonos-Series A y B	Nuevas Líneas 4 y 4A	UF	6.300.000					167.095.631
Emisión de Bonos-Serie C	Nuevas Líneas 4 y 4A	UF	4.000.000					98.838.122
Monto garantizado				0	0	132.587.271	134.312.259	365.758.847
Total Monto Garantizado Anual				1.008.952.127	124.331.250	132.587.271	134.312.259	365.758.847
Total Monto Garantizado Acumulado				1.008.952.127	1.133.283.377	1.265.870.648	1.400.182.907	1.765.941.754
Saldo de garantía libre (US\$)								0

Nota: (1) Los montos en US\$ corresponden a los considerados por la Contraloría General de la República, según paridades de la fecha del Decreto de garantía, con tres decimales.

Ley N° 18.871 del 04.12.89 (18.824 del 12.08.89)¹⁰¹

Autoriza al Presidente de la República a otorgar la garantía del Estado hasta por un monto máximo equivalente en moneda nacional a UF 3.250.000, a las siguientes obligaciones de la Empresa de Ferrocarriles del Estado:

- Créditos que le hayan otorgado o le otorguen bancos e instituciones financieras para el pago, reprogramación, o renegociación de obligaciones existentes al 31/10/89, más los intereses.
- Bonos que emita la empresa, expresados en UF, la garantía se extenderá a los intereses.

En enero de 1990, la Empresa ofreció canjear los títulos de los bonos Serie A por títulos de una nueva emisión, denominada Serie C, que cuenta con esta garantía. En esa oportunidad, aproximadamente un 90% de los tenedores de bonos aceptaron la oferta de canje. Para esto, la empresa inscribió los bonos serie C en el Registro de Valores de la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS), cuyo monto máximo de emisión es de UF 833.340; plazo de 8 años y una tasa de interés de 8% anual. Por otro lado, la colocación de esta nueva emisión de bonos y la renegociación de la deuda con el sector financiero, produjo un cambio substancial en la estructura de los pasivos de la empresa. De esta forma, la garantía fue utilizada totalmente para reestructurar la deuda de largo plazo de la empresa y la emisión de bonos serie C.

Ley N° 19.170 del 03.10.92

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

- A los bonos que emita la Empresa de Ferrocarriles del Estado, expresados en UF hasta por un monto máximo equivalente en moneda nacional a UF 3.000.000. Estos recursos se utilizarán exclusivamente en pagar, novar o extinguir en cualquier forma sus obligaciones financieras.
- A los créditos que contraiga o los bonos que emita EFE para financiar los gastos que demande el cumplimiento de su plan de rehabilitación, cualquiera sea la moneda en que éstos se pacten, hasta por un monto máximo equivalente a UF 4.000.000.

El estado de utilización de la garantía en base a esta Ley se observa en el siguiente cuadro:

¹⁰¹ En fecha 9 de agosto de 1989, por Ley N°18.824 del Ministerio de Hacienda se autorizó al Presidente de la República para que otorgue la garantía del Estado hasta por un monto de \$8.000 millones. Este monto luego fue aumentado a \$ 18.300 millones a través de la Ley N°18.854 de fecha 15 de noviembre de 1989. Finalmente, la Ley N°18.871 del 4 de diciembre de este mismo año modificó lo anterior, expresando el monto avalado en unidades de fomento y permitiendo a EFE la emisión de bonos con aval del Estado.

Cuadro VIII.3.5
Utilización de Garantías Ley 19.170
(Cifras en UF)

Identificación Préstamo	Proyecto	Garantía según Ley N° 19.170		Monto del Decreto de autorización en moneda de origen		1992- 1995	1997- 1999	2000-2001
		UF	Moneda	Monto	UF	UF	UF	
EFE		7.000.000						
Emisión de Bonos- Serie D	Pago de obligaciones y Plan de Rehabilitación		UF	700.000		700.000		
Emisión de Bonos- Serie E	Pago de obligaciones y Plan de Rehabilitación		UF	700.000		700.000		
Emisión de Bonos- Serie F	Pago de obligaciones y Plan de Rehabilitación		UF	670.000		670.000		
Emisión de Bonos- Serie G	Pago de obligaciones y Plan de Rehabilitación		UF	1.280.000		1.280.000		
Emisión de Bonos- Serie H	Pago de obligaciones y Plan de Rehabilitación		UF	660.000			660.000	
Emisión de Bonos- Serie I	Plan de Rehabilitación de la Empresa		UF	350.000			350.000	
Emisión de Bonos- Serie J	Plan de Rehabilitación de la Empresa		UF	340.000			340.000	
Emisión de Bonos- Serie K	Plan de Rehabilitación de la Empresa		UF	720.000				720.000
Emisión de Bonos- Serie L	Plan de Rehabilitación de la Empresa		UF	765.000				765.000
Emisión de Bonos- Serie M	Plan de Rehabilitación de la Empresa		UF	815.000				815.000
Monto garantizado						3.350.000	1.350.000	2.300.000
OTROS								7.000.000
TOTAL		7.000.000						
Saldo de garantía libre (UF)								0

Notas:

(1) Los montos en US\$ corresponden a los considerados por la Contraloría General de la República, según paridades de la fecha del Decreto de garantía, con tres decimales.

(2) El detalle de las emisiones de EFE es el siguiente:

Serie D por UF 700.000 ; 20 años; Tasa de interés de 6.75% anual.

Serie E por UF 700.000 ; 15 años; Tasa de interés de 6.75% anual.

Serie F por UF 670.000 ; 25 años; Tasa de interés de 6.0% anual.

Serie G por UF 1.280.000 ; 30 años; Tasa de interés de 6.5% anual.

Serie H por UF 660.000 ; 30 años; Tasa de interés de 6.5% anual.

Serie I por UF 350.000 ; 30 años; Tasa de interés de 6.8% anual.

Serie J por UF 340.000 ; 30 años; Tasa de interés de 6.5% anual.

Serie K por UF 720.000 ; 30 años; Tasa de interés de 6,4% anual.

Serie L por UF 765.000 ; 30 años; Tasa de interés de 5,5% anual.

Serie M por UF 815.000 ; 30 años; Tasa de interés de 6,0% anual.

Ley N° 19.847 del 19.12.2002

Autoriza al Presidente de la República a otorgar la garantía del Estado a los créditos que contraigan o a los bonos que emitan las empresas del sector público, hasta por la cantidad de **US\$1.500 millones** o su equivalente en otras monedas extranjeras o en moneda nacional.

Las garantías que otorgue el Estado en conformidad con esta Ley, se extenderán al capital, reajustes e intereses que devenguen los créditos y los bonos mencionados precedentemente, comisiones, contratos de canje de monedas y demás gastos que irroguen, hasta el pago efectivo de dichas obligaciones.

Cabe señalar en este punto, que por intermedio de la Ley N° 19.993 del 4 de enero de 2005 se estipula que la garantía que otorgue el Estado a las obligaciones de la ENAMI en virtud de la Ley N° 19.847, podrá ser renovada total o parcialmente, para el caso que las deudas sean objeto de renegociación o reestructuración, con o sin cambio de acreedor, así como también, en el caso de las obligaciones garantizadas por dicha ley que sean objeto de pago anticipado o de amortización de capital. Lo anterior se podrá hacer efectivo con obligaciones contraídas por la empresa hasta el 31 de diciembre de 2008.

En relación a esta Ley, cabe señalar que a la fecha de este informe:

- ENAMI prepagó de su deuda garantizada la suma de US\$ 145 millones, de acuerdo a: MMUS\$ 102,4 el 02/05/2005; y MMUS\$ 42,6 el 17/06/2005. Por lo tanto ENAMI mantiene un remanente de garantía estatal de MMUS\$ 75,0.
- La Empresa EFE realizará un prepago de la deuda contraída con los Bancos BNP Paribas y Societe Generale durante el mes de septiembre de 2005, liberando espacio de garantía, la que podrá ser otorgada a una nueva emisión de bonos.

El estado de utilización de la garantía en base a esta Ley se observa en el cuadro VIII.3.6.

Ley N° 19.767 del 03.11.2001

Autoriza al Presidente de la República a otorgar la garantía del Estado a los créditos que contraiga la Universidad de Chile, con el objeto de financiar la construcción del Parque Científico-Tecnológico de dicha Universidad en el sector de Laguna Carén de la Región Metropolitana, hasta por la cantidad de **US\$ 20 millones** o su equivalente en otras monedas extranjeras o en moneda nacional.

Así, con cargo a esta Ley se otorgó garantía del Estado al crédito que tome la Universidad de Chile por un monto máximo de US\$ 20 millones.

Cuadro VIII.3.6
Utilización de Garantías Ley 19.847
(Cifras en US\$)

Identificación Préstamo	Proyecto	Garantía según Ley N° 19.847	Monto del Decreto de autorización en moneda de origen		2003	2004	2005
		MMUS\$	Moneda	Monto	US\$	US\$	US\$
METRO		792					
BNP Paribas	Nuevas Líneas 4 y 4A		US\$	150.000.000	150.000.000		
BNP Paribas	Nuevas Líneas 4 y 4A		US\$	340.000.000	340.000.000		
Emisión de Bonos-Series D y E	Nuevas Líneas 4 y 4A		UF	6.800.000	164.965.071		
Emisión de Bonos-Serie F	Nuevas Líneas 4 y 4A		UF	1.900.000		52.368.623	
Emisión de Bonos	Nuevas Líneas 4 y 4A		UF	2.800.000			84.474.183
Saldo por garantizar					654.965.071	52.368.623	192.123
EFE		194					
Emisión de Bonos-Series N y O	Arrastre Plan 2000-2002 y Plan 2003-2005		UF	1.800.000	40.029.991		
Emisión de Bonos-Series P y Q	Arrastre Plan 2000-2002 y Plan 2003-2005		UF	1.730.000	44.432.792		
Emisión de Bonos- Serie R	Arrastre Plan 2000-2002 y Plan 2003-2005		UF	1.086.000		30.993.347	
Emisión de Bonos	Plan Trienal 2003-2005		UF	2.600.000			78.139.701
Saldo por garantizar					84.462.784	30.993.347	404.168
MERVAL		285					
BNP Paribas y Societe Generale	IV Etapa Interconex. Valpo.-Viña del Mar		US\$		82.441.030		
Emisión de Bonos-Series N y O	IV Etapa Interconex. Valpo.-Viña del Mar		UF	2.060.000	45.812.101		
Emisión de Bonos-Series P y Q	IV Etapa Interconex. Valpo.-Viña del Mar		UF	3.420.000	87.838.237		
Emisión de Bonos- Serie R	IV Etapa Interconex. Valpo.-Viña del Mar		UF	2.414.000		68.893.130	
Saldo por garantizar					216.091.369	68.893.130	15.502
ENAMI		220					
Dresdner KW Bank	Refinanciamiento de Pasivos		US\$	220.000.000	220.000.000		
Saldo por garantizar							0
OTROS		9					
TOTAL					1.500		9.611.792
Saldo de garantía libre (US\$)					9.611.792		

Notas:

(1) Los montos en US\$ corresponden a los considerados por la Contraloría General de la República, según paridades de la fecha del Decreto de garantía, con tres decimales.

(2) El detalle de las emisiones de Metro es el siguiente:

Serie D por UF 4.000.000 ; 25 años; Tasa de interés de 5.5% anual.

Serie E por UF 2.800.000 ; 25 años; Tasa de interés de 5.5% anual.

Serie F por UF 1.900.000 ; 25 años; Tasa de interés de 5.5% anual.

(3) El detalle de las emisiones de EFE es el siguiente:

Serie N por UF 2.000.000 ; 30 años; Tasa de interés de 5.7% anual.

Serie O por UF 1.860.000 ; 30 años; Tasa de interés de 5.7% anual.

Serie P por UF 2.400.000 ; 30 años; Tasa de interés de 5.7% anual.

Serie Q por UF 2.750.000 ; 30 años; Tasa de interés de 5.7% anual.

Serie R por UF 3.500.000 ; 30 años; Tasa de interés de 5.2% anual..

ii. Estado de deuda garantizada

Los cuadros VIII.3.7 y VIII.3.8 siguientes muestran la situación de la deuda garantizada vigente de las Empresas Públicas al 30 de junio de 2005 para las leyes señaladas anteriormente.

Cuadro VIII.3.7
Estado de Deuda Garantizada Vigente
(al 30.06.2005)

Ley N°	Estado para otorgamiento	Monto Autorizado para Garantizar según Ley	Unidad	Deuda Garantizada Vigente al 2005	Monto Garantizado (capital)	Monto Garantizado Vigente (capital+intereses-amortizaciones) en US\$
18.233	agotada (1)	7.700.000.000	US\$	no	7.700.000.000	
18.442	agotada (1)	9.585.000.000	US\$	no	9.585.000.000	
18.468	agotada	1.000.000	UF	no	1.000.000	
18.482	agotada (2)	1.500.000.000	US\$	si	1.500.000.000	399.646.235
18.871	agotada	3.250.000	UF	no	3.250.000	
19.170	agotada	7.000.000	UF	si	7.000.000	186.176.814
19.847	disponible	1.500.000.000	US\$	si	1.490.388.208	1.026.384.753
19.767	agotada	20.000.000	US\$	si	20.000.000	20.000.000
TOTAL						1.632.207.802

Notas:

(1) Estas Leyes estaban destinadas a garantizar principalmente operaciones del Banco Central, Banco del Estado y otras empresas y sociedades financieras con el fin de reprogramar parte de la deuda externa y contraer créditos en moneda extranjera.

(2) Se ha autorizado el otorgamiento de garantía estatal a través de glosas en las Leyes de Presupuestos 2001 y 2002 contra los montos efectivamente amortizados respecto del otorgamiento original que hayan "liberado" garantía.

(3) Se utilizan los valores de la UF y el dólar, al 30 de junio de 2005. Esto es, 1 UF=17.489.25 pesos y 1 US\$=578.92.pesos.

Cuadro VIII.3.8
Estado de Deuda Garantizada Vigente - Detalle por Ley
(al 30.06.2005)

Ley N°	Monto Autorizado para Garantizar según Ley	Unidad	Monto Garantizado (capital)	Empresa/ Institución	Composición de la Deuda	Monto Garantizado Vigente (capital+intereses-amortizaciones)	
						miles de \$	US\$
					Créditos	51.223.924	88.481.869
18.482	1.500.000.000	US\$	1.500.000.000	Metro	Bonos	180.139.275	311.164.366
19.170	7.000.000	UF	7.000.000	EFE	Bonos	107.781.481	186.176.814
					Créditos	121.078.146	209.144.867
			792.000.000	Metro	Bonos	152.156.475	262.828.154
					Créditos	58.750.523	101.482.973
			479.000.000	EFE-Merval	Bonos	218.790.517	377.928.759
19.847	1.500.000.000	US\$	220.000.000	ENAMI	Créditos	43.419.000	75.000.000
19.767	20.000.000	US\$	20.000.000	U. de Chile	Créditos	11.578.400	20.000.000
TOTAL (US\$)	3.231.470.929	TOTAL (US\$)	3.222.470.929		TOTAL	944.917.741	1.632.207.802

Notas:

(1) Se utilizan los valores de la UF y el dólar, al 30 de junio de 2005. Esto es, 1 UF=17.489.25 pesos y 1 US\$= 578.92 pesos.

4. Gasto tributario

Se designa como gasto tributario al monto de ingresos que el Estado deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria y que tiene por objeto beneficiar, promover o fomentar a determinadas actividades, sector, rama, región o grupos de contribuyentes. Por lo general se traduce en el otorgamiento de exenciones o deducciones tributarias, alícuotas diferenciales, diferimientos y amortizaciones aceleradas, entre otros mecanismos.

Los gastos tributarios presentan una serie de inconvenientes desde la perspectiva de la transparencia fiscal. Así, tanto el Fondo Monetario Internacional (FMI) como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) consideran la inclusión de una declaración de las principales partidas de gasto tributario en la documentación presupuestaria, como un requisito básico de transparencia fiscal. Estas instituciones incluyen dentro de este concepto todas las exenciones de la base tributaria, las deducciones del ingreso bruto, los créditos tributarios que se deducen de las obligaciones tributarias, las reducciones de la tasa impositiva y los diferimientos del pago de impuestos.

En Chile, por otra parte, el artículo 19 N° 22, de la Constitución Política de la República requiere que se consigne anualmente en la Ley de Presupuestos los beneficios fiscales que afectan 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 2004 y una proyección de los mismos para los años 2005 y 2006, cuyos resultados se muestran a continuación.

Las mediciones de cada ítem de gasto tributario se realizan aisladamente, es decir, suponiendo que el resto de franquicias permanece inalterado. Sin embargo, las líneas de totales, que son las que se presentan en este informe, incorporan los efectos conjuntos o de derogación simultánea, lo cual significa que el gasto tributario agregado no es igual a la suma de los gastos tributarios individuales. Además, se aplica un supuesto de cambio de comportamiento por parte de los contribuyentes: la derogación de una franquicia produce un menor ingreso disponible para los contribuyentes, con lo cual disminuye también su consumo afectable con IVA (el gasto bruto total permanece constante). En la medición se contabiliza la recaudación de IVA que se deja de recaudar por derogar cada franquicia.

Las principales fuentes de información para llevar a cabo las estimaciones son las siguientes: declaraciones de renta de los años tributarios 2004 y 2005, declaraciones juradas de los años tributarios 2004 y 2005, declaraciones mensuales de IVA a junio 2005, informes de ingresos fiscales de Tesorería, informes financieros de proyectos de ley de la Dirección de Presupuestos, Cuentas Nacionales del Banco Central y estados financieros de las sociedades anónimas abiertas.

En cuanto a las metodologías específicas de estimación, en el caso del impuesto a la renta se emplean básicamente dos métodos de medición. El primero está basado en simulaciones. Las simulaciones suponen rehacer la declaración de impuesto de cada uno de los contribuyentes, agregando a su base imponible la renta exenta o la deducción, o revirtiendo el efecto de los diferimientos. El segundo método importante corresponde a las estimaciones basadas en datos agregados de las declaraciones o estadísticas de ingresos. En este caso, el dato básico se obtiene directamente de las declaraciones agregadas o de los ingresos tributarios, y luego se aplican los ajustes para reflejar 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 GT de cada exención se estima recalculando el IVA no deducible del modelo y luego extendiendo el resultado al universo de recaudación del impuesto.

Para construir la proyección de gasto tributario del año 2005 se emplea la información anual de las declaraciones 2005 y la información mensual acumulada al mes de junio del mismo año. Para la proyección de gasto tributario del año 2006, se emplean las estimaciones obtenidas para el año 2005 en aquellas franquicias que mantienen su vigencia, aplicándose un incremento equivalente al que se proyecta para el PIB anual respectivo y ajustando las cifras por los cambios de tasas impositivas, si así corresponde. Por su parte, en aquellas franquicias que comienzan a regir en 2006, se emplean los informes financieros de las leyes respectivas. El cuadro VIII.4.1 muestra el resultado de la proyección para 2006, distinguiendo el gasto tributario proyectado por tipo de impuesto y tipo de franquicia.

Cuadro VIII.4.1
Gasto tributario 2006

	Millones de \$	% del PIB
Impuesto a la Renta	2.025.907	2,98%
Regímenes Especiales	27.520	0,04%
Exenciones	208.765	0,31%
Deducciones	136.919	0,20%
Créditos al Impuesto	149.625	0,22%
Diferimientos del Impuesto	1.475.256	2,17%
Tasas reducidas	7.594	0,01%
IVA	404.314	0,59%
Exenciones y Hechos no gravados	207.640	0,31%
Créditos	194.592	0,29%
Diferimientos del Impuesto	2.083	0,00%
TOTAL	2.430.221	3,57%

Fuente: Subdirección de Estudios, Servicio de Impuestos Internos (Agosto 2005).

El cuadro VIII.4.2 muestra la proyección distinguiendo los gastos tributarios por el sector u objetivo que éstos busquen beneficiar.

Cuadro VIII.4.2
Gasto Tributario 2006
(Ordenado por sector u objetivo beneficiado)

Sector / Objetivo	Millones de \$	% PIB	% TOTAL
Ahorro-Inversión	1.588.584	2,33%	65,4%
Inmobiliario	341.648	0,50%	14,1%
Educación	193.094	0,28%	7,9%
Salud	191.292	0,28%	7,9%
Regional	57.606	0,08%	2,4%
Fomento a la MYPE	43.072	0,06%	1,8%
Transporte	35.723	0,05%	1,5%
Seguros	13.607	0,02%	0,6%
Exportadores	1.792	0,00%	0,1%
Otros	75.620	0,11%	3,11%
Efectos conjuntos	-111.818	-0,16%	-4,60%
TOTAL	2.430.221	3,57%	100,00%

Fuente: Subdirección de Estudios, Servicio de Impuestos Internos (agosto 2005).

A continuación, en el cuadro VIII.4.3 se muestra el gasto tributario para el período 2004-2006 agregado por tipo de impuesto.

**Cuadro VIII.4.3
Gasto Tributario 2004-2006**

	2004		2005		2006	
	Mill. US\$ ¹	% del PIB	Mill. US\$ ¹	% del PIB	Mill. US\$ ¹	% del PIB
(I) Impuesto a la Renta	2.660	2,83%	3.161	3,07%	3.324	2,98%
A) Empresas	756	0,80%	970	0,94%	1.062	0,95%
B) Personas	1.904	2,02%	2.190	2,13%	2.261	2,03%
(II) IVA	588	0,62%	611	0,59%	663	0,59%
Total	3.248	3,45%	3.772	3,66%	3.987	3,57%

Nota: ¹ Considera tipo de cambio de 609,53 (\$/US\$), correspondiente al promedio observado para 2004.

Fuente: Subdirección de Estudios, Servicio de Impuestos Internos (Agosto 2005).

Finalmente, el cuadro VIII.4.4 muestra las 10 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 2006, tanto en millones de dólares (a tipo de cambio promedio 2004) como en porcentaje del PIB.

**Cuadro VIII.4.4
Gasto Tributario 2006
(Partidas más relevantes)**

Partida de Gasto	Categoría a la que pertenece	Sector	Millones de US\$ ¹	% del PIB
(1) Rentas empresariales retenidas	IR, personas, diferimientos	Ahorro-Inversión	929	0,83%
(2) Tratamiento de las rentas del sistema de fondos de pensiones	IR, personas, diferimientos	Ahorro-Inversión	619	0,55%
(3) Crédito especial para la construcción de viviendas	IVA, créditos	Inmobiliario	319	0,29%
(4) Depreciación acelerada	IR, empresas, diferimientos	Ahorro-Inversión	269	0,24%
(5) Otras diferencias temporarias	IR, empresas, diferimientos	Ahorro-Inversión	239	0,21%
(6) Rentas de arrendamiento de viviendas acogidas al DFL2	IR, personas, exenciones	Inmobiliario	185	0,17%
(7) Exención de IVA a las prestaciones de salud	IVA, exenciones	Salud	185	0,17%
(8) Retiros reinvertidos antes de 20 días	IR, personas, diferimientos	Ahorro-Inversión	164	0,15%
(9) Exención de IVA a establecimientos de educación	IVA, exenciones	Educación	152	0,14%
(10) Cuotas de leasing	IR, empresas, diferimientos	Ahorro-Inversión	149	0,13%

Nota: ¹ Considera tipo de cambio de 609,53 (\$/US\$), correspondiente al promedio observado para 2004.

Fuente: Subdirección de Estudios, Servicio de Impuestos Internos (agosto 2005).

ANEXO I: COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS AÑO 2005

1. Ley de Presupuestos N° 19.986

a. Inciso 1° artículo 14 Ley de Presupuestos

“La Dirección de Presupuestos proporcionará a las Comisiones de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados y a la Comisión Especial Mixta 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 período, dentro de los quince días siguientes al término del mes respectivo.
3. Informe de ejecución presupuestaria trimestral de ingresos y gastos del gobierno central, a nivel de Subtítulos, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al término del respectivo trimestre, incluyendo en anexos un desglose de los ingresos tributarios del período, otras fuentes de financiamiento y comportamiento de la deuda bruta del gobierno central.
4. Informe de la ejecución trimestral del presupuesto de ingresos y de gastos de las partidas de esta ley, al nivel de capítulos y programas aprobados respecto de cada una de ellas, estructurada en presupuesto inicial; presupuesto vigente y monto ejecutado a la fecha respectiva, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al término del respectivo trimestre.
5. Informe financiero trimestral de las empresas del Estado y de aquellas en que el Estado, sus instituciones o empresas tengan aporte de capital igual o superior al cincuenta por ciento, que comprenderá un balance consolidado por empresa y estado de resultados a nivel consolidado y por empresa. Dicho informe será elaborado por el Comité Sistema de Empresas de la Corporación de Fomento de la Producción y será remitido dentro de los quince días siguientes a la fecha de vencimiento del respectivo plazo de presentación fijado por la Superintendencia de Valores y Seguros.
6. Informe semestral de la deuda pública bruta y neta del gobierno central y de la deuda bruta y neta del Banco Central, con sus notas explicativas y antecedentes complementarios, dentro de los noventa días y ciento veinte días siguientes al término del correspondiente semestre, respectivamente.
7. Copia de los balances anuales y estados financieros semestrales de las empresas del Estado, Televisión Nacional de Chile, el Banco del Estado 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 la información que se señala, en las fechas que se indican, a través de los siguientes documentos:

a) Punto 1

Plazos:

2 de marzo de 2005
30 de marzo de 2005
29 de abril de 2005
30 de mayo de 2005
30 de junio de 2005
29 de julio de 2005
30 de agosto de 2005

Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ords. N° 146 de 2 de marzo, 192 de 30 de marzo, 296 de 29 de abril, 355 de 30 de mayo, 426 de 30 de junio, 516 de 29 de julio y 576 de 30 de agosto de 2005.

Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Ords. N°147 de 2 de marzo, 193 de 30 de marzo, 297 de 29 de abril, 356 de 30 de mayo, 427 de 30 de junio, 517 de 29 de julio y 577 de 30 de agosto de 2005.

Al Sr. Presidente de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos: Ords. N°148 de 2 de marzo, 194 de 30 de marzo, 298 de 29 de abril, 357 de 30 de mayo, 428 de 30 de junio, 518 de 29 de julio y 578 de 30 de agosto de 2005.

b) Punto 2

Plazos:

16 de febrero de 2005
15 de marzo de 2005
15 de abril de 2005
16 de mayo de 2005
15 de junio de 2005
15 de julio de 2005
16 de agosto de 2005

Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ords. N° 111 de 10 de febrero, 158 de 15 de marzo, 246 de 14 de abril, 331 de 16 de mayo, 378 de 15 de junio, 472 de 15 de julio y 547 de 16 de agosto de 2005.

Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Ords. N° 112 de 10 de febrero, 159 de 15 de marzo, 247 de 14 de abril, 332 de 16 de mayo, 379 de 15 de junio, 473 de 15 de julio y 548 de 16 de agosto de 2005.

Al Sr. Presidente de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos: Ords. N° 113 de 10 de febrero, 160 de 15 de marzo, 248 de 14 de abril, 333 de 16 de mayo, 380 de 15 de junio, 474 de 15 de julio y 549 de 16 de agosto de 2005.

c) Punto 3

Plazos:

16 de mayo de 2005

16 de agosto de 2005

Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ords. N° 331 de 16 de mayo, 547 de 16 de agosto y 583 de 31 de agosto de 2005.

Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Ords. N° 332 de 16 de mayo, 548 de 16 de agosto y 584 de 31 de agosto de 2005.

Al Sr. Presidente de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos: Ords. N° 333 de 16 de mayo, 549 de 16 de agosto y 585 de 31 de agosto de 2005.

d) Punto 4

Plazos:

16 de mayo de 2005

16 de agosto de 2005

Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ords. N° 331 de 16 de mayo y 547 de 16 de agosto de 2005

Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Ords. N° 332 de 16 de mayo y 548 de 16 de agosto de 2005.

Al Sr. Presidente de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos: Ords. N° 333 de 16 de mayo y 549 de 16 de agosto de 2005.

e) Punto 5

Plazo:

16 de mayo de 2005

29 de agosto de 2005

Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ords. N° 331 de 16 de mayo y 571 de 29 de agosto de 2005.

Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Ords. N° 332 de 16 de mayo y 572 de 29 de agosto de 2005.

Al Sr. Presidente de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos: Ords. N° 333 de 16 de mayo y 573 de 29 de agosto de 2005.

f) Punto 6

Plazo:

28 de Septiembre de 2005

g) Punto 7

Plazo:

29 de agosto de 2005

Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ord. N° 571 de 29 de agosto de 2005.

Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Ord. N°572 de 29 de agosto de 2005.

Al Sr. Presidente de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos: Ord. N° 573 de 29 de agosto de 2005

h) Punto 8

Durante el año 2005 se han cursado 7 decretos de endeudamiento que se informaron a través de los siguientes documentos:

Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ords. N° 158 de 15 de marzo, 378 de 15 de junio, 472 de de 15 de julio y 547 de 16 de agosto de 2005.

Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Ords. N° 159 de 15 de marzo, 379 de 15 de junio, 473 de 15 de julio y 548 de 16 de agosto de 2005.

Al Sr. Presidente de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos: Ords. N° 160 de 15 de marzo, 380 de 15 de junio, 474 de 15 de julio y 549 de 16 de agosto de 2005.

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 el o los respectivos decretos. Asimismo, los órganos y servicios públicos regidos por el Título II de la ley N° 18.575, deberán confeccionar y difundir anualmente un informe que incluya una cuenta de gestión operativa y económica del año precedente, con el cumplimiento de objetivos, tareas y metas, de acuerdo a las instrucciones que imparta el Ministerio de Hacienda.

Los informes que se emitan por aplicación de los dos incisos anteriores, deberán remitirse a ambas ramas del Congreso Nacional en la oportunidad que se fije en los decretos e instrucciones respectivas”.

La Dirección de Presupuestos remitió la información que se señala, en las fechas que se indican, a través de los siguientes documentos:

a) Información: Informe final Evaluación de Programas Gubernamentales (14)

Al Sr. Presidente de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos: Ord. N° 417 de 30 de Junio de 2005.

El listado de programas objeto de evaluación en el año 2005, se definió en Noviembre de 2004, en el marco del Protocolo de Acuerdo de la Ley de Presupuestos 2005.

b) Información: Informe Final de 2 Evaluaciones de Impacto y 1 Evaluación Comprehensive del Gasto (provenientes del año 2004)

Al Sr. Presidente de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos: Ords. N° 26 de 14 de enero, 98 de 4 de febrero y 105 de febrero de 2005.

c) Información: Informe Final de 1 Evaluación de Impacto (proveniente del año 2003)

Al Sr. Presidente de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos: Ord. N° 142 de 1 de marzo de 2005.

d) Información: Balance de Gestión Integral, correspondientes al año 2004, de los Servicios Públicos

Al Sr. Presidente del H. Senado: Ord. N° 269 de 19 de abril de 2005.

Al Sr. Presidente de la H. Cámara de Diputados: Ord. N° 270 de 19 de abril de 2005.

3. Ley de Presupuestos N° 19.915

a. Artículo 14 Ley de Presupuestos año 2004

“La Dirección de Presupuestos proporcionará a las Comisiones de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados los informes y documentos que se señalan, en la forma y oportunidades que a continuación se indican:

1. Informe de ejecución presupuestaria mensual de ingresos y gastos del gobierno central, a nivel de Subtítulos, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al término del respectivo mes.
2. Nómina mensual de los decretos que dispongan transferencias con cargo a la asignación Provisión para Financiamientos Comprometidos de la Partida Tesoro Público, totalmente tramitados en el período, dentro de los quince días siguientes al término del mes respectivo.
3. Informe de ejecución presupuestaria trimestral de ingresos y gastos del gobierno central, a nivel de Subtítulos, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al término del respectivo trimestre, incluyendo en anexos un desglose de los ingresos tributarios del período, otras fuentes de financiamiento y comportamiento de la deuda bruta del gobierno central.

4. Informe de la ejecución trimestral del presupuesto de ingresos y de gastos de las partidas de esta ley, al nivel de capítulos y programas aprobados respecto de cada uno de ellas, estructurada en presupuesto inicial; presupuesto vigente y monto ejecutado a la fecha respectiva, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al término del respectivo trimestre.
5. Informe financiero trimestral de las empresas del Estado y de aquellas en que el Estado, sus instituciones o empresas tengan aporte de capital igual o superior al cincuenta por ciento, que comprenderá un balance consolidado por empresa y estado de resultados a nivel consolidado y por empresa. Dicho informe será elaborado por el Comité Sistema de Empresas de la Corporación de Fomento de la Producción y será remitido dentro de los quince días siguientes a la fecha de vencimiento del respectivo plazo de presentación fijado por la Superintendencia de Valores y Seguros.
6. Informe semestral de la deuda pública bruta y neta del gobierno central y de la deuda bruta y neta del Banco Central, con sus notas explicativas y antecedentes complementarios dentro de los noventa días y ciento veinte días siguientes al término del correspondiente semestre, respectivamente.
7. Copia de los balances anuales y estados financieros semestrales de las empresas del Estado, Televisión Nacional de Chile, el Banco del Estado 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 2005 la información que se señala, correspondiente a la Ley de Presupuestos del año 2004, en las fechas que se indican, a través de los siguientes documentos:

a) Información: Ejecución presupuestaria del Sector Público 4° trimestre del año 2004.

Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ord N° 108 de 10 de febrero de 2005.

Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Ord. N° 109 de 10 de febrero de 2005.

Al Sr. Presidente de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos: Ord N° 110 de 10 de febrero de 2005.

b) Información: Estadísticas de la Deuda Pública correspondiente al Segundo Semestre del año 2004

Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ord N° 201 de 31 de marzo de 2005.

Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Ord. N° 202 de 31 de marzo de 2005.

Al Sr. Presidente de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos: Ord N° 203 de 31 de marzo de 2005.

c) Información: Resultados de las Empresas del Estado del año 2004, elaborado por el Comité Sistema de Empresas de la Corporación de Fomento de la Producción

Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ords. N° 204 de 31 de marzo y 243 de 14 de abril de 2005.

Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Ord. N° 205 de 31 de marzo y 244 de 14 de abril de 2005.

Al Sr. Presidente de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos: Ord N° 206 de 31 de marzo y 245 de 14 de abril de 2005.

d) Información: Copia de los balances del año 2004 de las Empresas del Estado.

Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ords. N° 204 de 31 de marzo y 243 de 14 de abril de 2005.

Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Ord. N° 205 de 31 de marzo y 244 de 14 de abril de 2005.

Al Sr. Presidente de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos: Ord N° 206 de 31 de marzo y 245 de 14 de abril de 2005.

ANEXO II: ACTA DEL COMITÉ CONSULTIVO DEL PRECIO DE REFERENCIA DEL COBRE

Santiago, 25 de julio de 2005

Acta

Resultados del Comité Consultivo del Precio de Referencia del Cobre

1. Entre el 07 de julio y el 21 de julio se llevó a cabo la consulta al Comité Consultivo del Precio de Referencia del Cobre. Dicha consulta da origen al Precio de Referencia que se utilizará para la operación del Fondo de Compensación del Cobre y para estimar el Balance Estructural de Sector Público en el año 2006.

2. Los expertos que participaron en la consulta correspondiente al ejercicio 2005 del Comité Consultivo del Precio de Referencia del Cobre fueron:

Sr. Jorge Bande
Sr. Alfonso González
Sr. Juan Carlos Guajardo
Sr. Gustavo Lagos
Sr. Álvaro Merino
Sr. Gonzalo Sánchez
Sr. Enrique Silva
Sr. Leonardo Suárez

3. Estos profesionales fueron consultados a título personal y sus estimaciones, por tanto, no comprometen a las instituciones en las que se desempeñan.

4. El Comité se reunió el día 07 de julio de 2005 en las dependencias del Ministerio de Hacienda.

5. El Sr. Jaime Crispi, Jefe de Estudios de la Dirección de Presupuestos, abrió la sesión, agradeció a los expertos su participación y explicó los objetivos de la consulta, enfatizando la importancia de este ejercicio para la transparencia de la política fiscal en el país. Los Miembros del Comité coincidieron en la relevancia de este ejercicio de consulta y manifestaron su expectativa de que el mismo continúe más allá del período presidencial que concluye el próximo año.

6. Como antecedente para el ejercicio, el Sr. Juan Carlos Guajardo, Director de Estudios de la Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO), realizó una presentación técnica acerca del mercado mundial del cobre y sus proyecciones de mediano plazo.

7. Los Miembros del Comité debatieron abiertamente las condiciones proyectadas para el mercado del cobre durante el período de estimación y se comprometieron a enviar al Ministerio de Hacienda su proyección del precio del cobre BML promedio para el período 2006-2015 antes del 21 de julio del presente año.

8. Al igual que en años anteriores la metodología utilizada por el Ministerio de Hacienda para determinar el precio del cobre de largo plazo en base a las estimaciones proporcionadas por los integrantes del Comité fue la siguiente:

a) Cada integrante del Comité envió por correo electrónico su proyección para el precio promedio del cobre BML para el período 2006-2015.

b) Las estimaciones de cada profesional se promediaron entre sí, excluyendo las dos observaciones extremas - la más alta y la más baja- para obtener un indicador robusto, representativo del sentir mayoritario del Comité.

c) El promedio así obtenido se aproximó al entero -en centavos- más cercano. El precio resultante constituye el precio de referencia del Fondo de Compensación del Precio del Cobre y el precio de largo plazo para la estimación del Balance Estructural del Sector Público en el año 2006.

9. Las proyecciones de cada profesional respecto del precio promedio del cobre para el período 2006-2015 se presentan a continuación, ordenadas de menor a mayor¹⁰².

Cuadro A.9.1
Proyeccion Precio Promedio del Cobre, 2006-2015

Integrante del Comité Consultivo del Precio de Referencia del Cobre	Proyección Precio Promedio del Cobre período 2006-2015 (US¢/lb) (moneda de 2006)
1	94,5
2	95,0
3	96,5
4	99,0
5	99,0
6	100,0
7	102,0
8	114,4

Fuente: Comité Consultivo del Precio de Referencia del cobre.

10. Siguiendo la metodología señalada, se procedió a promediar entre sí las estimaciones de cada profesional, excluyendo las dos observaciones extremas, que correspondieron a 114,4 US¢/lb y a 94,5 US¢/lb. Así se obtuvo un promedio aritmético igual a 98,6 US¢/lb.

11. De esta manera, el Precio de Referencia del Cobre para el Fondo de Compensación del Precio del Cobre y para la estimación del Balance Estructural del Sector Público en el año 2006, quedó fijado por esta consulta en 99 US¢/lb (moneda de 2006).

¹⁰² El orden de las estimaciones no guarda ninguna correspondencia con el orden del listado de expertos presentado en el punto 1.

ANEXO III: ACTA DEL COMITÉ CONSULTIVO DEL PIB TENDENCIAL

Santiago, 25 de julio de 2005

Acta

Resultados del Comité Consultivo del PIB Tendencial

- I. Por cuarto 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. Cabe resaltar el reconocimiento unánime que hubo por parte de los expertos de la regla de superávit estructural implementada por el actual gobierno, como de la transparencia del proceso de cálculo de los parámetros claves para la estimación del balance estructural.
- II. Este año, dando cumplimiento al compromiso adquirido en 2002, se realizó una reunión del Comité el día 24 de junio. En ella se presentaron y discutieron los cambios en los valores de algunas de las variables producto de la revisión normal de Cuentas Nacionales por parte del Banco Central; de la obtención de información definitiva para 2004 por parte del INE con respecto a las cifras de empleo y de educación, y por parte de la Universidad de Chile de las horas trabajadas. También se ajustó la proyección de las horas trabajadas de acuerdo a la nueva jornada laboral que entró en vigencia a principios de 2005, lo que significó una reducción de las proyecciones con respecto a las utilizadas en 2004. En segundo lugar, se explicó 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. Por último, se analizaron las perspectivas para las variables macroeconómicas solicitadas. A los expertos convocados se les envió un documento metodológico reafirmando las ventajas que conlleva el uso de la regla fiscal, la metodología utilizada para el cálculo del PIB tendencial¹⁰³ y el cálculo actualizado de éste. Asimismo, se hizo llegar una base de datos anual desde 1960 a 2004 con las variables efectivas necesarias para el cálculo del PIB tendencial (Anexo).
- III. En la consulta de este año, referente al PIB tendencial para el año 2006, participaron los siguientes expertos:
 1. Alejandro Alarcón
 2. José Pablo Arellano
 3. Patricio Arrau
 4. Juan Eduardo Coeymans
 5. Rosanna Costa
 6. José De Gregorio
 7. Jorge Desormeaux
 8. Ricardo Ffrench Davis
 9. Guillermo LeFort
 10. Manuel Marfán
 11. Jorge Marshall
 12. Patricio Rojas
 13. Leonardo Suárez
 14. Rodrigo Vergara
 15. Joaquín Vial

¹⁰³ Para más detalle de la metodología utilizada, ver el Anexo N°1 del Acta Resultados del Comité Consultivo año 2003.

- VI. Al igual que el año anterior, se aclaró que la consulta es **a título personal**, por lo que las opiniones vertidas no representan necesariamente a las instituciones a las que estos 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.
- V. 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 y la encuesta Casen.
- VI. Una vez calculados los parámetros de la función, el PIB tendencial se obtiene a partir 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 2005–2010 de las variables anteriores, para luego proceder a filtrarlas y obtener los valores de tendencia de las mismas.
- VII. Cabe recordar algunos aspectos técnicos de la consulta:
- a. Corrección por uso del stock de capital, a través de un índice que utiliza la tasa de desempleo, para el cálculo de la PTF. 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.
 - d. Utilización de horas trabajadas en vez de número de personas trabajando.
- VIII. El Ministerio durante estos cuatro años ha estado receptivo a acoger y estudiar las sugerencias metodológicas provenientes de los participantes del Comité u otras pertinentes tendientes a mejorar el cálculo del PIB tendencial. Al respecto en la reunión del año 2004 se mencionó el problema que generaría la aparente dualidad del mercado laboral chileno en la estimación del PIB tendencial. En respuesta a esta observación, el Ministerio de Hacienda estudió los efectos en el cálculo del PIB tendencial de desagregar en la función de producción el empleo en sus componentes formal e informal. Luego de diversos análisis, los resultados de aplicar esta metodología no variaron significativamente con respecto a los que resultan de utilizar el empleo agregado y se agregaba una mayor discrecionalidad a la estimación, por cuanto se necesitaba proyectar la relación entre empleo formal e informal, por lo que se decidió continuar con la metodología tradicional.
- IX. Con respecto a la consulta, junto a las proyecciones para los insumos necesarios para el cálculo del PIB tendencial —la formación bruta de capital fijo, la fuerza de trabajo y la productividad total de los factores— se explicó que también se recibirían estimaciones de brecha para 2005 de los expertos

sólo como información adicional y, siempre y cuando, estas fueran coherentes con la regla del balance estructural. Esto significa que el promedio de las brechas en el largo plazo debería ser igual a cero, lo que lleva a que en promedio a lo largo del ciclo el superávit efectivo sea igual al superávit estructural del 1%.

- X. Es importante por último agradecer la cooperación, alto interés y compromiso que por cuarto 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 2005–2010 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 promediar para cada año cada variable, eliminando año a año el valor mínimo y el máximo¹⁰⁴. 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 2005 a 2010 de estas variables filtradas y del stock de capital fueron usado para calcular el nivel del PIB tendencial en ese período, y la brecha del año 2005. Cabe señalar dos cuestiones metodológicas:
- a. 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.
 - b. Como una forma de incluir toda la información disponible y tener la mejor y más actualizada proyección para 2005, y así minimizar los cambios que producen las revisiones posteriores de los datos —una vez que se conocen los datos efectivos del año en curso— en la actualización del cálculo del PIB tendencial se utilizaron las proyecciones enviadas por los expertos en la actual consulta. De este modo las actuales proyecciones incluyen los efectos sobre los datos de 2005 de las revisiones realizadas de Cuentas Nacionales para 2001–2003, los datos efectivos de 2004 y la información ya disponible de los primeros cinco meses del año 2005.
- 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 solicitadas¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Tal como se observa en los cuadros de más adelante, se dispuso de 15 observaciones para el año 2005–2006 y 14 observaciones para los años 2007–2010.

¹⁰⁵ El orden de los escenarios no corresponde al orden de los expertos nombrados en la primera página.

Cuadro A.XII.1
Productividad Total de los Factores (PTF)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	0,8%	0,8%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%
2	1,4%	0,7%	0,7%	0,4%	0,4%	0,4%
3	0,3%	0,5%	0,2%	0,0%	-1,1%	-1,6%
4	1,0%	0,8%				
5	0,8%	0,7%	0,5%	0,6%	0,6%	0,8%
6	1,0%	1,5%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%
7	2,0%	1,5%	1,3%	1,2%	1,2%	1,2%
8	1,8%	1,6%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%
9	1,1%	1,7%	1,0%	1,1%	1,3%	1,5%
10	1,0%	1,1%	0,8%	0,8%	1,0%	1,2%
11	2,0%	1,7%	1,3%	1,2%	1,3%	1,5%
12	1,1%	0,8%	0,6%	0,6%	0,7%	0,7%
13	1,1%	1,1%	1,1%	1,1%	1,1%	1,1%
14	0,8%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%
15	0,7%	0,7%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%
Media recortada(1)	1,12%	1,07%	0,82%	0,81%	0,84%	0,91%

Nota: (1) Excluye las dos observaciones extremas.

Fuente: Comité Consultivo del PIB Tendencial.

Cuadro A.XII.2
Formación Bruta de Capital Fijo

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	17,3%	5,8%	5,6%	5,4%	5,2%	5,2%
2	16,1%	8,3%	4,9%	6,4%	6,2%	6,0%
3	19,7%	8,7%	6,8%	6,0%	3,0%	1,0%
4	15,0%	8,0%				
5	15,5%	8,0%	5,8%	5,6%	5,4%	5,2%
6	15,0%	6,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%
7	15,5%	5,5%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%
8	16,1%	7,1%	5,5%	5,3%	5,2%	5,7%
9	15,0%	5,5%	4,5%	4,5%	4,5%	5,5%
10	16,2%	7,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
11	16,1%	7,1%	5,5%	5,3%	5,2%	5,7%
12	16,0%	7,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%
13	19,6%	8,7%	5,9%	-0,9%	0,5%	7,4%
14	15,0%	6,7%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
15	17,0%	12,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%
Media recortada*	16,18%	7,24%	5,59%	5,45%	5,14%	5,64%

Nota: (1) Excluye las dos observaciones extremas.

Fuente: Comité Consultivo del PIB Tendencial.

**Cuadro A.XII.3
Fuerza de Trabajo**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	2,4%	1,8%	1,6%	1,5%	1,5%	1,5%
2	2,4%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%
3	3,0%	2,0%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%
4	2,5%	2,2%				
5	3,0%	2,5%	1,5%	1,4%	1,3%	1,2%
6	2,8%	2,0%	1,6%	1,5%	1,4%	1,4%
7	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%
8	2,6%	2,0%	1,6%	1,6%	1,6%	1,5%
9	2,5%	1,8%	1,5%	1,3%	1,1%	1,1%
10	2,7%	1,9%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%
11	2,6%	2,1%	1,6%	1,6%	1,6%	1,5%
12	2,6%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%
13	2,7%	2,2%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%
14	2,9%	2,4%	2,1%	2,0%	2,0%	2,0%
15	3,5%	3,0%	3,8%	3,6%	3,6%	3,6%
Media recortada*	2,67%	2,07%	1,69%	1,63%	1,62%	1,60%

Nota: (1) Excluye las dos observaciones extremas.
Fuente: Comité Consultivo del PIB Tendencial.

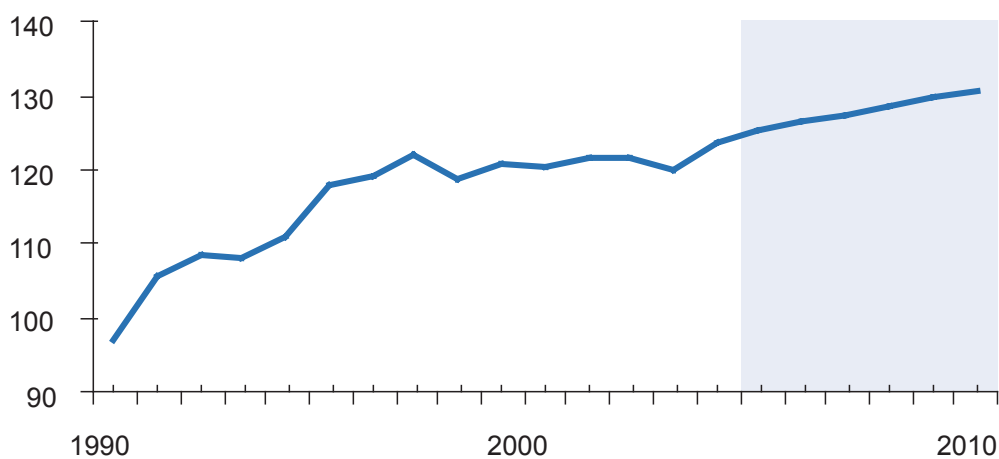
XIII. A continuación se presenta la evolución en niveles de las variables relevantes para el cálculo del PIB tendencial:

Cuadro A.XIII.1
Escenario para el Cálculo del PIB Tendencial, julio 2005

	Productividad total de los factores 1960=100	Formación Bruta Capital Fijo Mill. \$ 96	Fuerza de Trabajo miles de pp.
1990	97,1	3.971.779	4.824
1991	105,5	3.940.520	4.919
1992	108,2	4.884.955	5.061
1993	108,0	5.786.835	5.342
1994	111,1	6.140.724	5.463
1995	117,9	7.556.778	5.497
1996	119,3	8.240.744	5.532
1997	122,1	9.109.927	5.625
1998	118,4	9.280.726	5.739
1999	120,6	7.588.199	5.827
2000	120,4	8.260.143	5.847
2001	121,6	8.617.438	5.861
2002	121,4	8.750.472	5.914
2003	119,9	9.251.095	6.066
2004	123,6	10.427.445	6.199
2005	125,0	12.114.952	6.364
2006	126,3	12.991.659	6.496
2007	127,4	13.717.475	6.606
2008	128,4	14.465.074	6.714
2009	129,5	15.208.071	6.822
2010	130,6	16.065.872	6.932

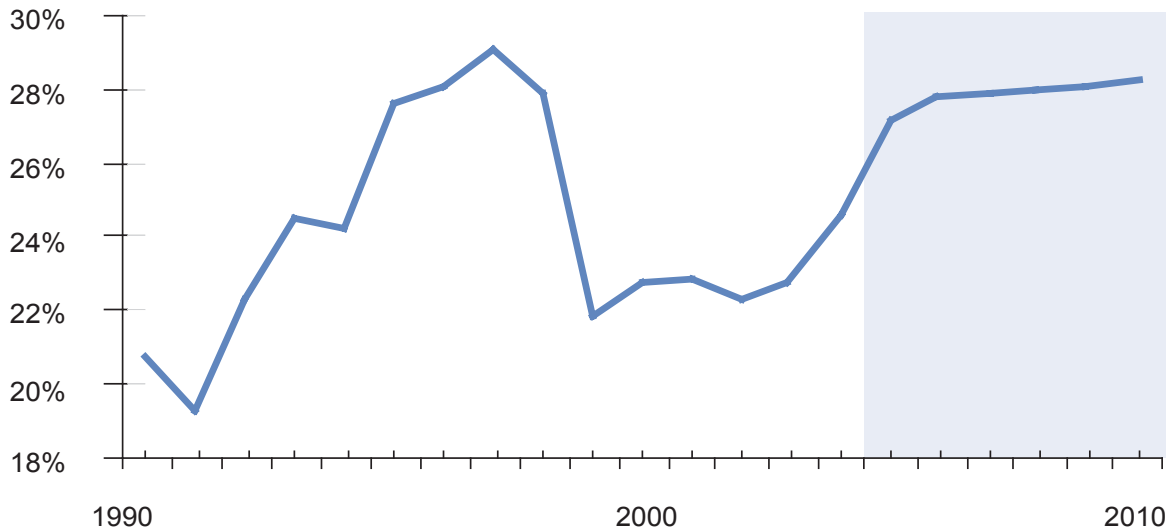
Fuente: Comité Consultivo del PIB Tendencial.

Gráfico A.XIII.1
Productividad Total de los Factores (PTF), 1960=100



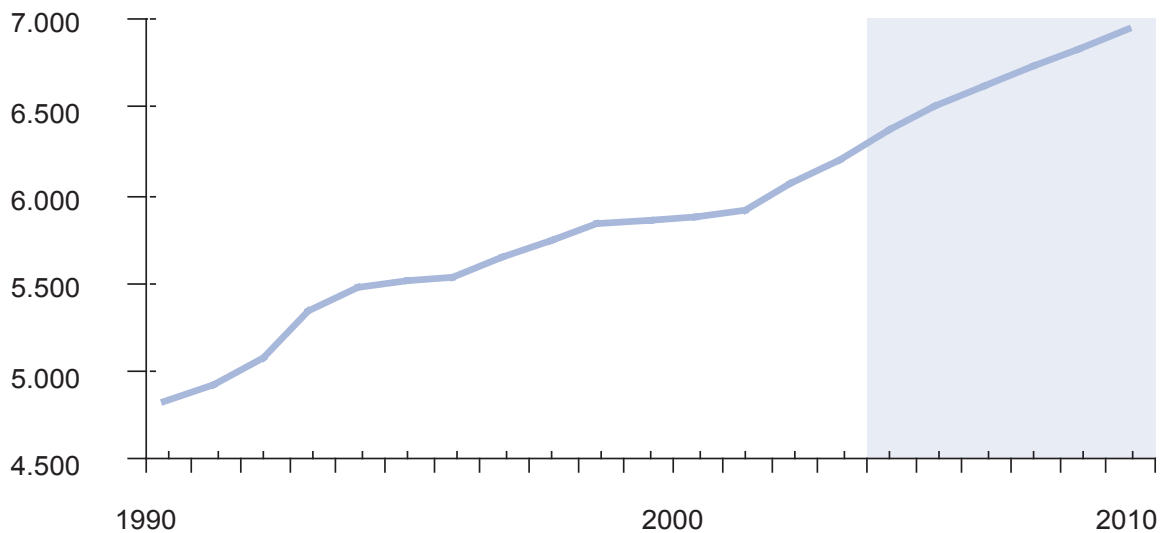
Fuente: Comité Consultivo del PIB Tendencial.

Gráfico A.XIII.2
Formación Bruta de Capital Fijo,
 (% PIB Tendencial)



Fuente: Comité Consultivo del PIB Tendencial.

Gráfico A.XIII.3
Fuerza de Trabajo
 (Miles de Personas)



Fuente: Comité Consultivo del PIB Tendencial.

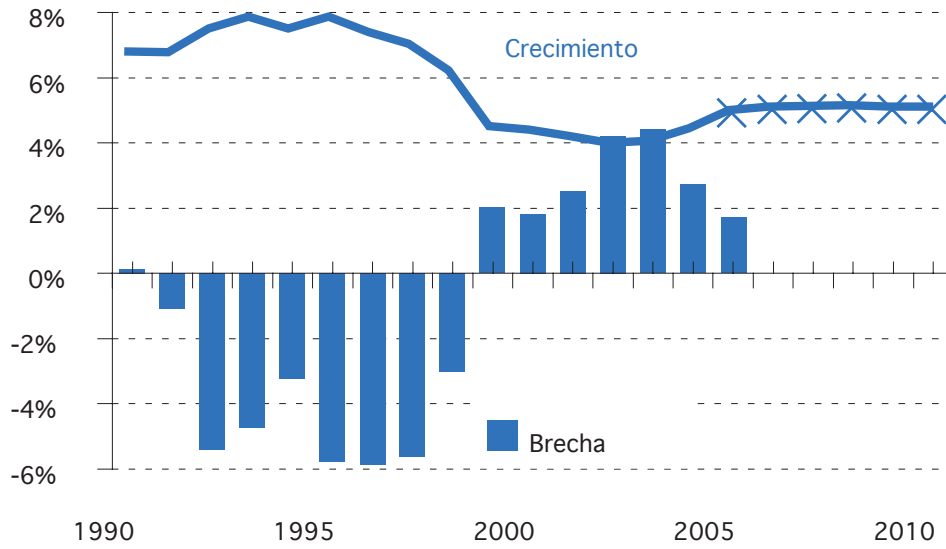
- XIV. El resultado de la consulta arrojó un **crecimiento para el PIB tendencial de los años 2005 y 2006 de 4,9% y 5%**, respectivamente, y para la **brecha de 2005 de 1,7%** (ver tabla y gráficos siguiente).
- XV. Dos expertos entregaron estimaciones de brechas para el año 2005, las cuales fueron de 1,5% y 1,7%.

Cuadro A.XV.1
Escenario para el Cálculo del PIB Tendencial, julio 2005

	Brecha PIB potencial/PIB efectivo %	PIB potencial var. % a.
1990	0,1%	6,7%
1991	-1,1%	6,7%
1992	-5,4%	7,4%
1993	-4,7%	7,7%
1994	-3,2%	7,4%
1995	-5,8%	7,7%
1996	-5,9%	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%	4,1%
2002	4,2%	3,9%
2003	4,4%	3,9%
2004	2,7%	4,3%
2005	1,7%	4,9%
2006		5,0%
2007		5,0%
2008		5,0%
2009		5,0%
2010		5,0%

Fuente: Comité Consultivo del PIB Tendencial.

Gráfico A.XV.1
PIB Tendencial
(Porcentaje)



Fuente: Comité Consultivo del PIB Tendencial.

Referencias

1. Aguilar, Ximena y María Paz Collinao “Cálculo del Stock de Capital para Chile 1985-2000”, Documento de trabajo N°133 del Banco Central de Chile, 2001.
2. Baxter, M. y Robert King “ Measuring Business Cycles Aproximate Band–Pass Filtres 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. De Masi, P. R. 1997. “IMF Estimates of Potential Output” IMF Working Paper No. 97/177, Diciembre.
6. 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 No. 60, 1995.
7. 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 I y Anexo, 2003.
8. Hagemann, R., “The Structural Budget Balance: The IMF’s Methology” IMF Working Paper No. 99/95, Julio 1999.
9. Kell, M., “An Assessment of Fiscal Rules in the United Kingdom”. IMF Wprking Paper 01/91, julio. Kopits, G. y S. Symansky, “Fiscal Policy Rules” IMF Ocasional Paper No. 162, 2001.
10. 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.
11. Marfán, M. y Artiagoitia, P.,. “Estimación del PGB Potencial: Chile 1960-1988” en “Colección Estudios CIEPLAN” No. 27, diciembre 1989.
12. Ministerio de Hacienda, “Metodología del Cálculo del PIB Potencial en el Marco de la Estimación del Balance Estructural para el año 2005”, agosto de 2004.
13. Ministerio de Hacienda, “Resultados del Comité Consultivo del PIB Potencial”, agosto de 2003.
14. Ministerio de Hacienda, “Aspectos Metodológicos en la Estimación del PIB Potencial en el Marco del Cálculo del Balance Estructural”, junio de 2003.
15. Ministerio de Hacienda, “Resultados del Comité Consultivo del PIB Potencial”, septiembre de 2002.
16. 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.

17. 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.
18. 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.
19. 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.
20. 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.
21. Solow, R.M. "Technical Change and the Aggregate Function of Production" *The review of Economics and Statistics*, 39(3):312-320, 1957.
22. Tapia, Heriberto "Balance estructural del Gobierno Central de Chile", *Serie Macroeconomía del Desarrollo* No 25, CEPAL, agosto 2003.

Construcción de los datos

A continuación se detallan las fuentes de datos para las series a utilizar para la estimación del PIB tendencial del año 2005.

1. **PIB en pesos de 1996:** Se empalmó la serie de PIB en pesos de 1996 del período 1996–2004, 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 1996:** Se empalmó la serie de FBCF en pesos de 1996 del período 1996–2004, 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:** Estimaciones del Ministerio de Hacienda en base a la metodología propuesta por Vikram Nehru y Ashok Dhareshwar (1993).
4. **Empleo y tasa de desempleo:** Para el período comprendido entre 1960–1985, inclusive, se utilizó como fuente a Coeymans (2000). Desde 1986–2004 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 1986–2004 se usó como fuente el promedio trimestral del INE.
6. **Tasa natural de desempleo:** Para el período 2005–2010 se utiliza el promedio observado de la tasa de desempleo medida por el INE entre los años 1991–2004.

7. **Horas trabajadas:** Para el período 2005–2010 se consideró la disminución de la jornada laboral. Al respecto se estableció que en 2006 la nueva jornada laboral semanal de 45 horas se estaría cumpliendo en un 100%, a lo cual se le 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 2005–2010 se utilizó el crecimiento promedio del indicador que se observó entre los años 1992–2004.

Cuadro A.XV.2
Series para el Cálculo del PIB Tendencial

	Stock de Capital	Horas trabajadas totales normales, corregidas por educación	Productividad total de los factores 1960 = 100
	Mill. \$96		
1960	22.809.013	32.120.250	100,0
1961	23.572.387	33.402.302	102,0
1962	24.533.758	34.701.168	102,6
1963	25.720.831	35.607.408	104,9
1964	26.724.456	37.133.721	102,4
1965	27.553.720	38.927.492	98,6
1966	28.404.298	40.975.677	104,8
1967	29.268.675	39.420.469	107,4
1968	30.299.645	42.466.761	105,3
1969	31.417.886	44.559.331	105,4
1970	32.654.317	43.716.015	107,0
1971	33.794.099	47.311.771	107,8
1972	34.410.791	49.212.980	102,6
1973	34.861.646	50.393.141	96,8
1974	35.582.663	51.449.000	100,3
1975	35.737.825	54.340.662	89,9
1976	35.581.162	52.428.630	87,9
1977	35.583.389	52.909.089	94,3
1978	35.817.945	56.158.571	99,4
1979	36.339.125	58.780.521	104,6
1980	37.302.541	60.828.812	107,2
1981	38.729.726	63.911.597	107,5
1982	38.999.331	64.347.212	103,2
1983	39.060.367	68.267.700	98,5
1984	39.462.461	72.265.316	96,4
1985	40.079.508	74.949.177	92,8
1986	40.670.503	77.193.523	92,6
1987	41.654.086	80.052.570	94,5
1988	42.915.477	84.245.654	96,0
1989	44.964.511	89.855.050	98,3
1990	46.993.735	94.434.438	97,1
1991	48.854.947	101.408.418	105,5
1992	51.530.042	111.116.114	108,2
1993	54.938.163	119.303.605	108,0
1994	58.495.017	122.121.956	111,1
1995	63.253.101	122.348.760	117,9
1996	68.419.763	125.441.208	119,3
1997	74.156.839	125.926.132	122,1
1998	79.734.528	133.481.413	118,4
1999	83.294.857	131.651.881	120,6
2000	87.303.726	135.780.755	120,4
2001	91.424.698	136.361.918	121,6
2002	95.429.258	136.757.978	121,4
2003	99.693.263	143.038.336	119,9
2004	104.881.777	145.444.706	123,6

Fuentes: Banco Central, Ministerio de Hacienda, INE y Universidad de Chile

Cuadro A.XV.3
Series para el Cálculo de la Productividad Total de los Factores

	PIB Mill. \$96	Capital corregido por intensidad de uso Mill. \$96	Horas trabajadas totales, corregidas por educación	Productividad total de los factores Ln	Productividad total de los factores 1960 = 100
1960	7.389.978	22.687.841	31.949.613	-1,31	100,0
1961	7.743.401	23.227.992	32.914.291	-1,29	102,0
1962	8.110.333	24.201.969	34.231.877	-1,28	102,6
1963	8.623.405	25.482.561	35.277.552	-1,26	104,9
1964	8.815.284	26.620.907	36.989.840	-1,29	102,4
1965	8.886.537	27.624.497	39.027.485	-1,32	98,6
1966	9.877.489	28.568.013	41.211.851	-1,26	104,8
1967	10.198.169	29.876.272	40.238.810	-1,24	107,4
1968	10.563.284	30.863.781	43.257.432	-1,26	105,3
1969	10.956.323	31.800.070	45.101.375	-1,26	105,4
1970	11.181.617	32.994.506	44.171.444	-1,24	107,0
1971	12.182.957	34.821.002	48.749.437	-1,24	107,8
1972	12.035.157	35.714.803	51.077.928	-1,28	102,6
1973	11.365.399	35.547.106	51.383.986	-1,34	96,8
1974	11.476.150	34.606.526	50.037.602	-1,31	100,3
1975	9.994.560	32.727.989	49.764.096	-1,42	89,9
1976	10.346.166	35.233.612	51.916.517	-1,44	87,9
1977	11.366.189	35.922.750	53.413.686	-1,37	94,3
1978	12.300.185	35.806.395	56.140.462	-1,32	99,4
1979	13.318.825	36.225.398	58.596.561	-1,27	104,6
1980	14.377.002	37.979.305	61.932.404	-1,24	107,2
1981	15.270.159	39.971.972	65.961.546	-1,24	107,5
1982	13.195.238	35.977.489	59.361.304	-1,28	103,2
1983	12.825.502	35.501.283	62.047.317	-1,33	98,5
1984	13.580.338	37.448.488	68.577.244	-1,35	96,4
1985	13.847.657	39.205.244	73.314.293	-1,38	92,8
1986	14.622.603	41.121.284	78.049.114	-1,39	92,6
1987	15.584.887	42.684.892	82.033.616	-1,37	94,5
1988	16.720.690	44.560.356	87.474.650	-1,35	96,0
1989	18.493.900	47.642.080	95.205.783	-1,33	98,3
1990	19.172.873	49.870.151	100.214.628	-1,34	97,1
1991	20.700.657	48.682.955	101.051.413	-1,26	105,5
1992	23.241.994	52.180.685	112.519.119	-1,23	108,2
1993	24.868.711	55.701.128	120.960.460	-1,23	108,0
1994	26.289.585	58.504.513	122.141.782	-1,20	111,1
1995	29.084.524	63.611.308	123.041.630	-1,15	117,9
1996	31.237.289	69.537.077	127.489.698	-1,13	119,3
1997	33.300.693	75.535.280	128.266.870	-1,11	122,1
1998	34.376.597	81.026.956	135.645.032	-1,14	118,4
1999	34.115.043	81.503.275	128.820.193	-1,12	120,6
2000	35.646.493	86.042.859	133.819.767	-1,12	120,4
2001	36.850.288	90.138.013	134.442.800	-1,11	121,6
2002	37.655.139	94.276.648	135.106.194	-1,12	121,4
2003	39.060.131	98.973.205	142.005.209	-1,13	119,9
2004	41.427.296	103.767.835	143.899.947	-1,10	123,6

Fuentes: Banco Central, Ministerio de Hacienda, INE, Universidad de Chile y Ministerio de Educación

Cuadro A.XV.3
Series para el Cálculo de la Productividad Total de los Factores
(Continuación)

	Formación bruta de capital fijo Mill. \$96	Depreciación %	Índice de intensidad de uso (Solow)	Empleo miles de pp.	Fuerza de trabajo miles de pp.
1960	1.603.188	4,2%	0,995	2.380	2.548
1961	1.623.798	3,8%	0,985	2.400	2.594
1962	1.823.044	3,7%	0,986	2.446	2.641
1963	2.092.172	3,7%	0,991	2.500	2.687
1964	1.972.951	3,8%	0,996	2.556	2.733
1965	1.853.739	3,8%	1,003	2.617	2.780
1966	1.913.360	3,9%	1,006	2.669	2.826
1967	1.954.262	3,8%	1,021	2.753	2.872
1968	2.139.117	3,8%	1,019	2.784	2.911
1969	2.247.042	3,7%	1,012	2.797	2.943
1970	2.392.071	3,7%	1,010	2.842	2.996
1971	2.336.603	3,7%	1,030	2.934	3.033
1972	1.867.128	3,7%	1,038	2.988	3.066
1973	1.754.644	3,8%	1,020	2.971	3.103
1974	2.090.014	3,9%	0,973	2.861	3.133
1975	1.614.091	4,1%	0,916	2.734	3.179
1976	1.374.949	4,3%	0,990	2.782	3.232
1977	1.587.349	4,5%	1,010	2.887	3.291
1978	1.863.167	4,6%	1,000	2.995	3.446
1979	2.177.110	4,6%	0,997	3.082	3.556
1980	2.625.713	4,6%	1,018	3.226	3.645
1981	3.078.703	4,4%	1,032	3.337	3.720
1982	1.897.732	4,2%	0,923	3.039	3.790
1983	1.605.522	4,0%	0,909	3.121	3.950
1984	1.886.059	3,8%	0,949	3.336	4.044
1985	2.081.487	3,7%	0,978	3.524	4.145
1986	2.131.815	3,8%	1,011	3.752	4.270
1987	2.599.035	4,0%	1,025	3.896	4.374
1988	2.966.665	4,1%	1,038	4.123	4.569
1989	3.855.751	4,2%	1,060	4.352	4.726
1990	3.971.778	4,3%	1,061	4.450	4.824
1991	3.940.520	4,4%	0,996	4.518	4.919
1992	4.884.954	4,5%	1,013	4.724	5.061
1993	5.786.834	4,6%	1,014	4.992	5.342
1994	6.140.724	4,7%	1,000	5.036	5.463
1995	7.556.777	4,8%	1,006	5.095	5.497
1996	8.240.744	4,9%	1,016	5.182	5.532
1997	9.109.927	4,9%	1,019	5.281	5.625
1998	9.280.726	5,0%	1,016	5.375	5.738
1999	7.588.199	5,1%	0,978	5.255	5.827
2000	8.260.143	5,1%	0,986	5.311	5.847
2001	8.617.438	5,2%	0,986	5.326	5.861
2002	8.750.472	5,2%	0,988	5.385	5.914
2003	9.251.095	5,2%	0,993	5.550	6.066
2004	10.427.445	5,3%	0,989	5.653	6.199

Fuentes: Banco Central, Ministerio de Hacienda, INE, Universidad de Chile y Ministerio de Educación

Cuadro A.XV.3
Series para el Cálculo de la Productividad Total de los Factores
(Continuación)

	Horas trabajadas promedio Total anual	Educación años escolaridad	Tasa de desempleo %	Tasa Natural de desem- pleo %
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	5,86	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	7,5	13,9%	13,1%
1977	2.458	7,525	12,3%	13,1%
1978	2.483	7,55	13,1%	13,1%
1979	2.510	7,575	13,4%	13,1%
1980	2.526	7,6	11,5%	13,1%
1981	2.574	7,68	10,3%	13,1%
1982	2.517	7,76	19,8%	13,1%
1983	2.470	8,05	21,0%	13,1%
1984	2.504	8,21	17,5%	13,1%
1985	2.506	8,3	15,0%	13,1%
1986	2.543	8,18	12,1%	13,1%
1987	2.565	8,21	10,9%	13,1%
1988	2.571	8,25	9,7%	13,1%
1989	2.586	8,46	7,9%	13,1%
1990	2.625	8,58	7,8%	13,1%
1991	2.586	8,65	8,2%	7,8%
1992	2.578	9,24	6,7%	7,8%
1993	2.583	9,38	6,6%	7,8%
1994	2.561	9,47	7,8%	7,8%
1995	2.523	9,57	7,3%	7,8%
1996	2.521	9,76	6,3%	7,8%
1997	2.514	9,66	6,1%	7,8%
1998	2.542	9,93	6,3%	7,8%
1999	2.444	10,03	9,8%	7,8%
2000	2.478	10,169	9,2%	7,8%
2001	2.465	10,241	9,1%	7,8%
2002	2.445	10,26	8,9%	7,8%
2003	2.448	10,45	8,5%	7,8%
2004	2.420	10,518	8,8%	7,8%

Fuentes: Banco Central, Ministerio de Hacienda, INE, Universidad de Chile y Ministerio de Educación