



GOBIERNO DE CHILE  
MINISTERIO DE HACIENDA  
DIRECCION DE PRESUPUESTOS

# Informe de Finanzas Públicas

Proyecto de Ley de Presupuestos  
del Sector Público del año 2004

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

Octubre 2003



## INFORME DE FINANZAS PUBLICAS

---

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

Valparaíso, Octubre de 2003

En 2002, con motivo de la discusión del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para 2003 se elaboró por primera vez un Informe de Finanzas Públicas. Dicho Informe constituyó un primer esfuerzo por alimentar la discusión anual del presupuesto con un análisis más profundo del marco macroeconómico en que 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 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 mantiene las orientaciones del primer Informe y se entrega a conocimiento del H. Congreso Nacional en cumplimiento de la obligación legal recién citada.

Para este efecto, este Informe incluye información sobre la política fiscal y su expresión en el Proyecto de Presupuestos del Sector Público para 2004, avances en materia de estadísticas fiscales, estimación del balance estructural y el sistema de control de gestión ligado al presupuesto. Este documento incorpora también una síntesis del programa financiero de mediano plazo, con proyecciones de ingresos y gastos para el período 2005-2007, y antecedentes complementarios sobre activos y pasivos fiscales y gastos tributarios. Asimismo, este documento incorpora la síntesis de estudios sobre reasignaciones presupuestarias y sostenibilidad fiscal.

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

En la elaboración de este informe han colaborado decenas de profesionales de la Dirección de Presupuestos y del Ministerio de Hacienda, bajo la coordinación del jefe del Departamento de Estudios de la Dirección, Jaime Crispi. El esfuerzo, la capacidad analítica y la rigurosidad que todos ellos han aportado en el proceso merece un expreso y cálido reconocimiento.



# INFORME DE FINANZAS PUBLICAS

## INDICE

---

	Página
<b>I. LA POLITICA FISCAL Y EL PRESUPUESTO PARA 2004</b>	7
1. La situación fiscal en 2003	7
2. El Proyecto de Ley de Presupuestos para 2004	10
3. Eficiencia y transparencia en la asignación de recursos públicos	14
<b>II. ADECUACION DE LAS CUENTAS FISCALES DE CHILE A LAS NORMAS SOBRE CONTABILIDAD PRESUPUESTARIA DEL NUEVO MANUAL DE ESTADISTICAS DE FINANZAS PUBLICAS 2001 DEL FMI</b>	23
1. Introducción	23
2. El Nuevo Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001 del FMI	24
3. Aplicación de MEFP 2001 en Chile y Acuerdos con el FMI	32
4. Aplicación de la Contabilidad Presupuestaria sobre Base Devengada en Chile, Primera Etapa	36
<b>III. ACTUALIZACION DE LA METODOLOGIA PARA ESTIMAR EL BALANCE ESTRUCTURAL DEL SECTOR PUBLICO</b>	43
1. Cambios que se derivan de la aplicación del nuevo sistema de estadísticas fiscales sobre base devengada	43
2. Refinamientos metodológicos en la estimación de PIB tendencial	44
3. Proposiciones de los comités del PIB Tendencial y Precio del Cobre para 2004	46
<b>IV. PROYECCION FINANCIERA DEL SECTOR PUBLICO 2005-2007</b>	48
1. Marco General	48
2. Metodología y Aplicación al Período 2005-2007	48
3. Balance de Resultados 2004-2007	53
<b>V. REASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS 2000-2003</b>	56
1. Introducción	56
2. Aspectos Conceptuales y Metodológicos	57
3. Reasignaciones en Chile: Una cuantificación	67
4. Conclusiones	75
<b>VI. SOSTENIBILIDAD FISCAL</b>	76
1. Introducción	76
2. Antecedentes teóricos y metodológicos	76
3. Sostenibilidad en Chile: la historia reciente	78
4. Evaluación dinámica de la política fiscal	81
5. Sostenibilidad bajo una regla de superávit estructural	84
6. Reflexiones finales	91
<b>VII. PRINCIPALES AVANCES EN LOS PROCEDIMIENTOS PARA LA ELABORACION PRESUPUESTARIA Y GESTION INSTITUCIONAL</b>	92
1. Sistema de control de gestión	93
<b>VIII. ACTIVOS, PASIVOS Y GASTOS TRIBUTARIOS</b>	107
1. Activos Financieros	107
2. Deuda	109
3. Pasivos Contingentes	112
4. Gasto Tributario	115
<b>ANEXO: COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS AÑO 2002</b>	119



# I. LA POLITICA FISCAL Y EL PRESUPUESTO PARA 2004

---

## 1. La situación fiscal en 2003

### a. Contexto macroeconómico

De acuerdo a lo previsto al momento de elaborar el presupuesto del sector público para 2003, el entorno macroeconómico en que se desenvuelven las finanzas públicas ha experimentado un progresivo mejoramiento durante el presente año. Dicho mejoramiento se ha expresado en una moderada aceleración del ritmo de crecimiento y de la demanda interna, y una significativa recuperación del precio internacional del cobre.

Durante 2003 la economía internacional ha experimentado un repunte generado fundamentalmente por las políticas expansivas seguidas por Estados Unidos. Esto ha permitido elevar el ritmo de crecimiento de la economía mundial, aún cuando éste todavía se mantiene por debajo de su tendencia de largo plazo. La recuperación externa también ha repercutido sobre el mercado de productos básicos, lo que se ha expresado en una mejora sostenida del precio del cobre.

En Chile, el mejoramiento del entorno externo se vio acompañado desde fines de 2002 por una recuperación del consumo, lo que, junto al mayor dinamismo que posteriormente comenzó a evidenciar la inversión se ha traducido en una clara reactivación de la demanda interna. Este efecto se ha ido reforzando a medida que la mayor demanda interna también se ha expresado en una importante recuperación del empleo, el que, desde el trimestre diciembre 2002-febrero 2003 viene experimentando niveles de incremento de la ocupación superiores a las 100.000 plazas en relación a igual período del año anterior.

Pese a lo anterior, el ritmo de aceleración de la demanda interna ha estado por debajo de lo proyectado al momento de elaborarse el Presupuesto para 2003. Este factor, unido a las perspectivas de menor inflación y tipo de cambio conforman un panorama algo más negativo que el proyectado en esa oportunidad.

En efecto, como puede apreciarse en el cuadro I.1.1, las actuales proyecciones para el crecimiento del PIB y la demanda interna son inferiores a las utilizadas en la preparación del Presupuesto para 2003. Por otra parte, también se proyecta una tasa de inflación y un tipo de cambio inferiores a lo supuesto hace un año atrás. El balance fiscal es particularmente sensible a estos últimos parámetros, pues mientras el presupuesto de gastos se elabora sobre valores nominales, muchos ítems de ingreso se ajustan automáticamente ante variaciones de precios o del tipo de cambio. El cuadro I.1.1 también indica que es en estos dos últimos parámetros y en la demanda interna donde se aprecian mayores diferencias respecto del cuadro macroeconómico que sirvió para actualizar las proyecciones fiscales en el informe presentado al Congreso en julio pasado<sup>1</sup>. Finalmente, la única variable que muestra una mejoría respecto de lo supuesto para el presupuesto de 2003 es el precio del cobre, pero en la contabilidad pública tradicional esta mejoría se ve neutralizada por la operación del Fondo de Compensación del Cobre.

<sup>1</sup> Dirección de Presupuestos (2003), Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2002 y Proyecciones para 2003, cuadro 24.

**Cuadro I.1.1**  
**Supuestos Macroeconómicos 2003**

	Ley de Presupuestos 2003	Informe Senado Mes de Julio	Actual
PIB			
Tasa Variación Real	4,0%	3,5%	3,4%
DEMANDA INTERNA			
Tasa Variación Real	4,5%	4,1%	3,8%
IPC			
Variación Diciembre a Diciembre	3,0%	2,8%	2,6%
Variación Promedio a Promedio	3,4%	3,3%	3,1%
TIPO DE CAMBIO \$/US\$			
Valor Nominal	711,5	710,0	701,3
PRECIO COBRE US\$/lb			
BML	77,0	77,1	78,1

Fuente: Dirección de Presupuestos.

De esta manera, el panorama macroeconómico actualizado para 2003, aunque no se aparta mucho de los supuestos utilizados en la preparación del Presupuesto para 2003, tiene un efecto levemente negativo sobre el balance fiscal proyectado para el conjunto del año.

#### **b. Finanzas Públicas en 2003**

El cuadro I.1.2 compara la actual proyección de ingresos para 2003 con los ingresos estimados en la Ley de Presupuestos del presente año. Como puede apreciarse, el total de ingresos se estima que será inferior en \$301.989 millones a lo presupuestado. Esta diferencia se concentra en los ingresos tributarios y en los ingresos del cobre, donde las diferencias respecto de lo presupuestado ascienden a \$167.888 millones y \$157.768 millones, respectivamente. Estas diferencias son superiores a las estimadas en el Informe de julio pasado, principalmente por los cambios en las estimaciones de inflación y tipo de cambio, pero se compensan parcialmente por una evolución más favorable de los ingresos de operación, donde se incluye ganancias en el mercado de capitales por 18 millones de dólares. Aún así, el grueso de las divergencias entre los ingresos del gobierno central proyectados en el Presupuesto 2003 y los resultantes de las actuales proyecciones siguen correspondiendo a tres factores que no se encuentran relacionados con el ciclo económico, como son, el resultado más negativo de la operación renta por menor recaudación en la tributación sobre ganancias de capital, la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea y los menores ingresos del cobre no originados en variaciones de precios.

**Cuadro I.1.2**  
**Ingresos Gobierno Central 2003**  
**Moneda Nacional + Moneda Extranjera**  
(Millones de pesos 2003)

	Ley Presupuestos Aprobada	Proyección Junio	Proyección Septiembre	Diferencia
	(1)	(2)	(3)	(3) - (1)
INGRESO TOTAL	11.046.632	10.780.845	10.744.643	-301.989
<i>INGRESOS CORRIENTES</i>	<i>10.845.513</i>	<i>10.554.780</i>	<i>10.524.448</i>	<i>-321.065</i>
OPERACION	696.994	659.092	710.953	13.958
IMPOSICIONES PREVISIONALES	718.960	734.660	719.166	206
I.TRIBUTARIOS NETOS 1/	8.336.278	8.210.327	8.168.390	-167.888
INGRESOS COBRE NETOS	447.182	327.803	289.414	-157.768
TRANSFERENCIAS	90.252	90.320	93.510	3.257
OTROS INGRESOS	528.457	505.141	504.559	-23.898
OPERACIONES AÑOS ANTERIORES	27.388	27.438	38.456	11.068
<i>INGRESOS DE CAPITAL</i>	<i>201.119</i>	<i>226.065</i>	<i>220.195</i>	<i>19.076</i>
VENTA DE ACTIVOS	30.337	30.328	27.946	-2.391
RECUPERACION DE PRESTAMOS	170.782	195.737	192.250	21.467

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Teniendo en cuenta la gravitación de factores no cíclicos que impactaron a los ingresos fiscales en 2003, en junio pasado se efectuó una reducción de los límites de gasto de los diversos ministerios y del Tesoro Público equivalente a 300 millones de dólares. Si sobre el presupuesto vigente, que incorpora dicho ajuste, se verifica una ejecución del gasto similar a la registrada bajo similares condiciones en 2002, puede estimarse para 2003 un déficit contable equivalente a 0,8% del PIB, cifra levemente superior al 0,7% del PIB estimado al discutirse el Presupuesto 2003 y en el informe de julio pasado. Esta diferencia se considera suficientemente pequeña como para hacer innecesario un nuevo ajuste del gasto fiscal.

El cuadro I.1.3 presenta las proyecciones actualizadas para el balance contable sobre base de caja para el gobierno central presupuestario y el balance estructural del gobierno central, el que arroja un resultado que, en lo fundamental, sigue siendo consistente con la meta de generar un superávit estructural de 1% del PIB.

**Cuadro I.1.3**  
**Balance del Gobierno Central 2003**

	Millones \$	% PIB
Ingresos Totales	10.744.643	21,7
Ingresos Corrientes	10.524.448	21,2
Ingresos de Capital	220.195	0,4
Gastos Totales	11.158.276	22,5
Gastos Corrientes	9.250.237	18,7
Gastos de Capital	1.908.039	3,9
Superávit (Déficit) Corriente	1.274.211	2,6
Superávit (Déficit) Global	(413.633)	(0,8)
Balance Estructural	394.884	0,8

Fuente: Dirección de Presupuestos.

En síntesis, las finanzas públicas han tenido en 2003, en la línea final del balance, un desempeño bastante similar al proyectado al momento de elaborarse el presupuesto correspondiente, pese a algunas diferencias en el entorno macroeconómico, las que en todo caso han sido bastante menores en comparación a las registradas en años anteriores. Para obtener dicho resultado y alcanzar la meta de política fiscal del año, sin embargo, fue necesario aplicar ajustes en los límites máximos de gasto. Las actuales proyecciones indican que tales ajustes fueron correctos y oportunos.

## 2. El Proyecto de Ley de Presupuestos para 2004

### a. Escenario macroeconómico e ingresos fiscales

El Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para 2004 se ha elaborado sobre la base de un escenario macroeconómico que evidencia la prolongación de la reactivación que viene experimentando el país desde mediados de 2002 (cuadro I.2.1). Dicho escenario se expresa en mayores tasas de crecimiento para la actividad económica (4,4%) y la demanda interna (5,4%), un mejor precio del cobre (83 US¢/Lb), una estabilización del tipo de cambio en niveles similares a los actualmente vigentes (\$660) y una tasa de inflación en el centro del rango fijado por la política monetaria del Banco Central (3%).

El escenario macroeconómico que se ha supuesto en la elaboración del proyecto de presupuestos para 2004 se apoya en la percepción de un ambiente externo más auspicioso que en cualquiera de los últimos años, así como de una economía doméstica que recobra su dinamismo, expresado en el comportamiento del consumo y de la inversión.

**Cuadro I.2.1**  
**Supuestos Macroeconómicos 2004**

PIB	
Tasa Variación Real	4,4%
DEMANDA INTERNA	
Tasa Variación Real	5,4%
IPC	
Variación Diciembre a Diciembre	3,0%
Variación Promedio a Promedio	2,4%
TIPO DE CAMBIO \$/US\$	
Valor Nominal	660,0
PRECIO COBRE US¢/lb	
BML	83,0

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Sobre la base de dicho escenario, se han estimado ingresos tributarios netos de \$9.027.579 millones. Dicha estimación, sin embargo, no considera el efecto de la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, el que se encuentra aún en discusión en el Congreso Nacional. Una vez que dicho tratado sea aprobado y entre en vigencia a contar del 1° de enero de 2004, los ingresos tributarios resultarán inferiores en alrededor de 195 millones de dólares a lo estimado en el Presupuesto, lo que llevará a los ingresos tributarios a un crecimiento de 6,4% real respecto de los ingresos tributarios estimados para 2003 (cuadro I.2.2). Dicha cifra se explica principalmente por la aceleración del crecimiento de la demanda interna y las importaciones, el efecto del aumento en un punto porcentual de la tasa de IVA y el efecto que tendrá la mejora en las utilidades de las sociedades anónimas en 2003 sobre la operación renta 2004.

En el caso de los ingresos provenientes del cobre se proyecta una sustancial mejoría, producto de un mejor precio del metal, menores costos de producción, mayores volúmenes de venta física y la venta de activos prescindibles de CODELCO.

La aceleración del crecimiento de los ingresos tributarios y del cobre se verá amortiguado, sin embargo, por un decrecimiento en los ingresos de operación y otros ingresos, los que reflejan el proceso de privatizaciones y concesiones de empresas sanitarias, el que se estima que quedará prácticamente completo a fines de 2003. De este modo, se proyecta que el total de ingresos del gobierno central, una vez incorporado el efecto del TLC con Estados Unidos, crezca en un 4,4% real respecto a 2003<sup>2</sup>.

**Cuadro I.2.2**  
**Proyección de Ingresos 2004(\*)**

	Millones \$ de 2004	Porcentaje de PIB	Variación 2004/2003	
			Sobre 2003 Ley Presupuestos	Sobre 2003 Proyección Septiembre
<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	11.307.068	21,3	2,0%	4,9%
Ingresos de Operación	699.625	1,3	-1,2%	-3,9%
Imposiciones Previsionales	817.476	1,5	11,0%	11,0%
Ingresos Tributarios Netos	8.899.209	16,8	4,2%	6,4%
Ingresos Cobre Netos	496.723	0,9	10,0%	67,6%
Transferencias	38.932	0,6	-57,9%	-59,4%
Otros Ingresos	326.644	0,1	-38,1%	-36,8%
Operaciones Años Anteriores	28.458	0,0	1,3%	-27,7%
<b>INGRESOS DE CAPITAL</b>	177.480	0,3	-13,8%	-21,3%
Venta de Activos	25.926	0,0	-16,6%	-9,4%
Recuperación de Préstamos	151.554	0,3	-13,4%	-23,0%
<b>TOTAL INGRESOS</b>	11.484.548	21,6	1,7%	4,4%

Fuente: Dirección de Presupuestos.

(\*) Proyección 2004 incorpora efecto de TLC con Estados Unidos sobre ingresos tributarios.

## **b. Gasto público, balances y financiamiento**

Al igual que en los tres presupuestos anteriormente presentados por el actual gobierno, el límite global al gasto del gobierno central en el proyecto de presupuestos para 2004 se ha fijado en base a la meta de generar un superávit estructural equivalente a un 1% del PIB.

Para este efecto se ha considerado la metodología actualizada de estimación del balance estructural que se resume en el capítulo III de este informe y el aporte de los comités de expertos sobre PIB tendencial<sup>3</sup> y precio del cobre de largo plazo, referidos en el mismo capítulo. En particular, esta estimación considera ingresos y gastos proyectados del gobierno central presupuestario y extrapresupuestario, reestimados en función de la brecha entre PIB efectivo y PIB tendencial y entre precio del cobre de corto y largo plazo, determinados en función del aporte de los comités de expertos. Es así como para el PIB tendencial se ha estimado un crecimiento de 3,9% en 2004, lo que involucra una brecha de 4,4% respecto del PIB proyectado para 2004. Para el precio del cobre de largo plazo, por su parte, la consulta al comité de expertos arrojó un valor de 88 US\$/Lb, idéntico al aplicado en 2003.

<sup>2</sup> Cabe hacer notar que el crecimiento que se aprecia en el cuadro I.2.2 en los ingresos por imposiciones previsionales es producto de los cambios que se han aplicado en el presupuesto 2004 a la contabilización de las cotizaciones a FONASA (ver recuadro proyecto de presupuesto 2004 Ministerio de Salud).

<sup>3</sup> Como se señala en la sección III.3, y de acuerdo a lo acordado con el comité de expertos, a partir de este Informe nos referiremos a la variable que se estima a partir de las proyecciones de este comité como PIB de tendencia o tendencial en lugar de PIB potencial.

Sobre la base de esta metodología se determinó un límite máximo para el gasto del gobierno central presupuestario de \$11.916.579 millones (cuadro I.2.3). De esta cifra, el gasto con efecto macroeconómico, que excluye el gasto en bonos de reconocimiento, la compra de títulos y valores y el servicio de la deuda alcanza a los \$11.013.451 millones, cifra que es superior en un 4% real al gasto con efecto macroeconómico proyectado para 2003.

**Cuadro I.2.3**  
**Nivel y Composición del Gasto 2004**

	Millones \$ de 2004	Porcentaje de PIB	Variación 2004/2003 Sobre 2003 Proyectado
GASTOS CORRIENTES	9.872.330	18,6	4,2%
Gastos de Operación	2.970.096	5,6	1,0%
GASTOS DE CAPITAL	2.044.248	3,8	4,6%
Inversión + Transferencias de Capital	1.847.974	3,5	6,2%
TOTAL GASTO	11.916.579	22,4	4,3%
GASTO CON EFECTO MACROECONOMICO	11.013.451	20,7	4,0%

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Como puede apreciarse en el cuadro I.2.4, la combinación del total de ingresos y gastos que pueden proyectarse a partir del Presupuesto para 2004, considerando en esta proyección tanto el efecto del TLC con Estados Unidos y una tasa de ejecución histórica del gasto presupuestado, arroja un déficit equivalente a un 0,6% del PIB. Dada la manera en que fue determinado el límite máximo de gastos en el proyecto de presupuesto, esta cifra es consistente con el logro de un superávit estructural de 1% del PIB para el gobierno central.

Cabe destacar en el cuadro I.2.4 la manera en que se vincula el balance efectivo sobre base de caja en el presupuesto con el balance estructural del gobierno central. A diferencia de ejercicios anteriores, en esta oportunidad el balance estructural se estima directamente a partir de las cuentas del gobierno central sobre base devengada, que corresponde al concepto que será entregado por las estadísticas fiscales a partir de 2004<sup>4</sup>. Esto significa que una vez que se complete la transición hacia el nuevo sistema, el balance estructural se derivará directamente de las estadísticas fiscales, sin necesidad de pasos intermedios, como la estimación del “balance ajustado” que se había venido efectuando hasta ahora<sup>5</sup>.

En particular, el balance del gobierno central sobre base devengada se obtiene efectuando ajustes en ingresos y gastos de manera consistente con el concepto de base devengada y agregando a las cifras presupuestarias las correspondientes a operaciones extrapresupuestarias del gobierno central. Dicho agregado, como se aprecia en el cuadro I.2.4 experimenta una recuperación mucho más significativa en 2004, arrojando un déficit de sólo 0,1% del PIB. Dicha mejora es producto de una pequeña reducción en la brecha entre PIB efectivo y tendencial y, sobre todo, de un significativo mejoramiento del precio del cobre. Esto hace que el componente cíclico del presupuesto se reduzca desde -2% del PIB en 2002 y -1,4% del PIB en 2003 a -1,1% del PIB en 2004.

<sup>4</sup> Véase capítulo II.

<sup>5</sup> Véase capítulo III, sección 1.

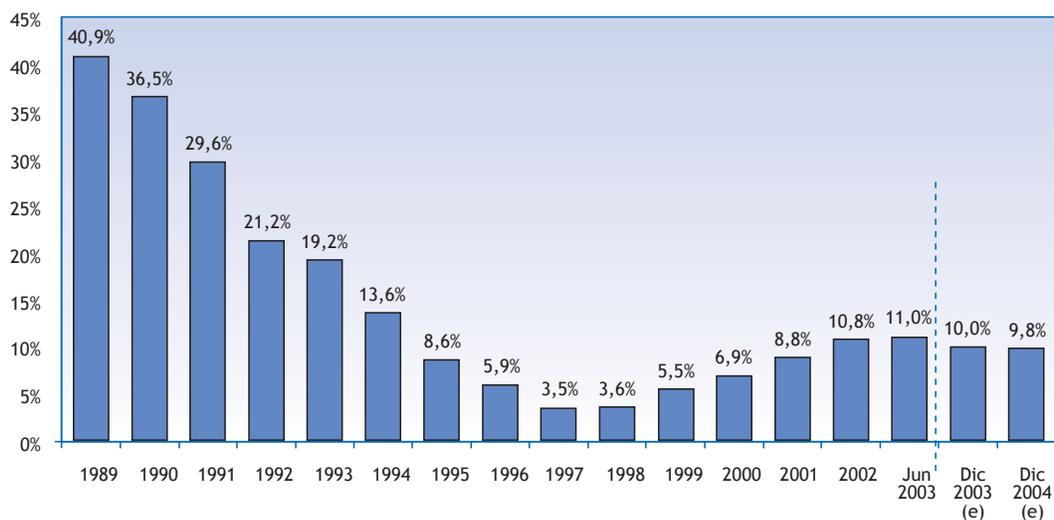
**Cuadro I.2.4**  
**Balance del Gobierno Central 1997-2004**  
(Porcentaje del PIB)

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

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Los requerimientos de financiamiento del gobierno central en 2004 serán cubiertos íntegramente mediante endeudamiento. Para este efecto, en el artículo 3° del Proyecto de Ley de Presupuestos se solicita al Congreso Nacional una autorización global de endeudamiento bruto equivalente a 1.500 millones de dólares. Los recursos obtenidos por esta vía no sólo se destinarán a financiar el déficit fiscal, sino también a cubrir amortizaciones de deuda por más de 800 millones de dólares. De este modo, para 2004, a pesar de un incremento de la deuda neta del gobierno central de 5,5%, se estima que la relación deuda pública neta a PIB caerá de 10% en diciembre 2003 a menos de 10% en diciembre 2004.

**Gráfico I.2.1**  
**Deuda Neta del Gobierno Central**  
(porcentaje del PIB)



e: Estimado.  
Fuente: Dirección de Presupuestos.

### 3. Eficiencia y transparencia en la asignación de recursos públicos

#### a. Prioridades y focalización de recursos públicos

El Proyecto de Ley de Presupuestos para 2004 no sólo mantiene los énfasis puestos por el gobierno del Presidente Lagos en la inversión social, el desarrollo de infraestructura y la racionalización de gastos operacionales, sino que los intensifica.

Los esfuerzos de racionalización permitirán disminuir notablemente la tasa de crecimiento de los gastos de operación en el presupuesto 2004 con respecto a 2003. Así, como puede apreciarse en el cuadro I.3.1, para el año 2004 este componente del gasto crecerá a una tasa de un 1,0% real, lo que se compara con un crecimiento real de 6,7% anual como promedio en la década pasada. Como también muestra el cuadro I.3.1, desde otra perspectiva esta racionalización del gasto se ha extendido también a otros componentes, concentrando los recursos adicionales del presupuesto en el gasto social y en la inversión en infraestructura.

**Cuadro I.3.1**  
**Gasto del Gobierno Central 1991-2004**  
(Tasas de variación promedio anual)

Promedio anual por período en %	1991-2000	2004
<b>Clasificación Funcional</b>		
Defensa	3,6	-0,3
Gasto Salud + Educación	10,1	6,4
<b>Clasificación Económica</b>		
Gasto de Operación	6,7	1,0
Inversión Real y Transferencia de Capital	9,6	6,2
<b>Gasto Total</b>	<b>6,6</b>	<b>4,3</b>

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Como puede apreciarse en el cuadro I.3.2, el moderado crecimiento de los gastos operacionales del sector público propuesto para 2004 está asociado a una contención del crecimiento del empleo público. Es así como la suma de las dotaciones máximas de personal contenidas en glosas del Proyecto de Ley de Presupuestos para 2004 alcanza a 143.081 personas, cifra que representa un 2,5% de la población ocupada en el país, con un crecimiento inferior al 2% respecto de 2003. Esta cifra, se explica íntegramente por cuatro factores: (a) por la regularización de contrataciones a honorarios correspondientes a personas que desempeñan tareas permanentes en los servicios y que pasan a integrarse a las dotaciones como funcionarios públicos (595 personas); (b) por la incorporación a las plantas permanentes de personal de funcionarios que se encontraban en cargos adscritos, fuera de dotación (58 personas); (d) por la aplicación de reformas legales que incrementaron las plantas de personal de Gendarmería y la Dirección del Trabajo (1.519 personas), y (e) por personal asociado a la puesta en marcha de inversiones en los servicios de salud (644 personas).

**Cuadro I.3.2**  
**Dotaciones Máximas de Personal Sector Público**  
**Años 2002-2004**

	2002	2003	2004
a. Dotaciones Ley de Presupuestos	137.145	140.361	143.081
b. Leyes Aprobadas	-1.239	0	0
<b>Dotación Final (a+b)</b>	<b>135.906</b>	<b>140.361</b>	<b>143.081</b>
Variación Neta (b)	-1.239	0	0
Variación Anual (3)	-0,90%	0,00%	0,00%
Incremento respecto al año anterior	2.657	4.455	2.720
Variación respecto al año anterior (5)	1,99%	3,28%	1,94%

Fuente: Ley de Presupuestos 2002, 2003 y Proyecto de Ley de Presupuestos 2004.

Dado que la variación en la suma de dotaciones máximas es inferior al crecimiento del gasto presupuestado excluido el pago de remuneraciones y el servicio de la deuda, en 2004 se registrará, por tanto, un nuevo incremento en el índice de movilización de recursos por funcionario, que relaciona ambos conceptos (cuadro I.3.3).

**Cuadro I.3.3**  
**Gastos de Operación e Índice de Movilización de Recursos por Funcionario**  
**en el Gobierno Central: 1990-2004p**

Año	Gastos de Operación(1) como % del Gasto Total sin Servicio de Deuda		Índice de Movilización de recursos por funcionario(2) Millones de \$ 2004	Dotación efectiva de personal como % de población nacional ocupada (%)	Variación anual de dotación de personal(3) (%)
	Total Gobierno	Excluido Salud			
1990	29,2	24,5	34,5	2,6	-7,5
1991	29,3	24,2	35,9	2,7	3,0
1992	28,4	23,4	39,8	2,6	2,3
1993	28,5	23,2	41,8	2,5	1,1
1994	28,6	23,4	43,2	2,5	1,9
1995	28,7	23,3	44,8	2,6	1,7
1996	28,1	22,7	49,0	2,5	-0,3
1997	28,0	22,6	51,9	2,5	0,8
1998	28,2	22,7	54,0	2,5	1,2
1999	26,8	22,9	56,6	2,6	1,5
2000	27,2	22,9	55,8	2,7	1,3
2001	26,4	22,2	56,6	2,8	1,7
2002	26,3	22,3	57,7	2,8	1,9
2003 e	26,8	22,3	58,2	2,8	0,8
2004 p	25,5	21,4	60,4	2,7	1,4

e: Estimado, p: Proyecto de Presupuestos.

(1) Los gastos de operación consideran gastos consolidado (pesos y dólares) en personal y en bienes servicios de consumo y de producción.

(2) El índice de movilización de recursos por funcionario equivale al gasto total sin servicio deuda y sin gasto en personal por funcionario.

(3) Dotación efectiva neta de regularización de honorarios.

Fuente: Dirección de Presupuestos e INE (población nacional ocupada).

Una primera consecuencia de este esfuerzo por reducir los gastos de operación es un aumento del superávit en cuenta corriente del gobierno central, el que se elevará desde 2,6% del PIB en 2002 y 2003 a 2,9% del PIB en 2004. Esto significa que el gobierno aumentará su ahorro con el objeto de financiar un mayor esfuerzo de inversión.

El Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para 2004 no sólo asigna una alta prioridad al gasto social, sino que realiza un especial esfuerzo por concentrar dichos recursos en dos tareas prioritarias: la lucha contra la extrema pobreza y la reforma de la salud.

Bajo el convencimiento que la población en extrema pobreza necesita ser incorporada a las redes sociales para así lograr su involucramiento en la solución de sus problemas es que el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2004 contempla la asignación de \$43.089 millones en el Sistema Chile Solidario, recursos que serán destinados a la prestación de bienes y servicios a los participantes de este sistema en las diversas áreas de las políticas sociales.

Este esfuerzo contempla apoyo personalizado a la totalidad de las 166.000 familias que estarán incorporadas al sistema en 2004, la entrega a las mismas de un bono familiar solidario y acceso preferente a subsidios sociales dirigidos a la extrema pobreza. Es así como con el apoyo de recursos del Sistema Chile Solidario se podrán otorgar 20.000 pensiones asistenciales a adultos mayores y discapacitados altamente necesitados, lo que representa el esfuerzo más significativo en este sentido en muchos años. El sistema Chile Solidario contará asimismo con recursos para financiar el acceso preferencial de las familias participantes a programas de apoyo e integración social a través de otras instituciones públicas.

En la misma línea de apoyo a las familias de menores recursos destaca la continuación del programa Chile Barrio, cuyo objetivo es proveer una solución permanente a 105.888 familias habitantes de diversos campamentos en todo el país. Para este objeto, en 2004 se ha programado lograr el egreso de 67.000 familias e iniciar la construcción de 19.500 soluciones.

Otro gran esfuerzo que evidencia la prioridad que la presente administración otorga a la solución de los problemas de la población más pobre del país es la continuación del desarrollo de la Reforma a la Salud. Del total del incremento de recursos propuesto para el sector salud en el año 2004 cerca de \$43.000 millones está orientado al Piloto AUGÉ, lo que permitirá otorgar garantías explícitas al tratamiento de 12 nuevas patologías, las que se sumarán a las 5 que ya se encuentran operando en la fase piloto del programa.

Asimismo, el presupuesto contempla un conjunto de acciones complementarias a la reforma de la salud en el nivel primario, secundario y los servicios de urgencia. Es así como el gasto en salud primaria se incrementará en 2004 en casi un 12% real, en tanto que los sistemas de urgencia y de atención de situaciones críticas lo hará en un 6,3% real.

El avance en la implantación del Piloto AUGÉ y la inversión en el desarrollo de mayores capacidades resolutivas en el resto del sistema será posible en 2004 no sólo gracias a un mayor aporte fiscal, sino también a la contención del gasto en subsidios por incapacidad laboral y de medicina curativa de libre elección a través de una racionalización y mayor fiscalización en el uso de beneficios. Es así como el gasto en salud, excluidos dichos subsidios, experimentará en 2004 un crecimiento de 7,8% real (ver recuadro). Esta cifra representa el mayor esfuerzo de inversión en la expansión de prestaciones que se ha realizado desde 1990.

Junto con asignar estos mayores recursos a la salud se avanzará hacia nuevos sistemas de gestión con el fin de obtener una mayor focalización del gasto en prestaciones efectivamente requerida por los usuarios y en el nivel secundario y terciario a través del Programa de Prestaciones Valoradas. De esta forma, los recursos del sector destinados a los Servicios de Salud en su conjunto se canalizarán en un 53% a través de estos programas.

## **Recuadro**

### **Comparando los Presupuestos de Salud para 2003 y 2004**

El proyecto de presupuestos del Ministerio de Salud para el año 2004 contempla una serie de modificaciones respecto del año anterior. Dichas modificaciones son producto de cambio en la gestión y de ajustes contables para generar mayor transparencia que dificultan la comparación entre presupuestos y, por lo tanto, la estimación del crecimiento del gasto y de la actividad del Ministerio proyectada para el próximo año. Este recuadro discute estos cambios y los ajustes necesarios para contar con una medición del esfuerzo presupuestario sobre una base homogénea.

#### **Intermediación de la Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud (CENABAST) en la adquisición de insumos.**

Con el objeto de avanzar hacia un modelo de abastecimiento en red en el Sistema Público, que funcione de manera coordinada y bajo la estructura de "ChileCompra", se ha incorporado en el proyecto de presupuestos para el año 2004 cambios en la operación de la CENABAST, intensificándose su papel de intermediación en la provisión de insumos y demás bienes a los Servicios de Salud, y su rol de asesoría técnica en materia de adquisiciones y manejo de inventarios. En consecuencia, dado que la CENABAST efectuará sus adquisiciones por mandato de los Servicios de Salud, en el proyecto de presupuesto para el año 2004 desaparecen las compras y ventas efectuadas por esta institución, reflejándose en el mismo sólo las comisiones por dichas transacciones. Esto reduce contablemente en ingresos: Ingresos de Operación, Venta de Activos y en gastos: Bienes y Servicios para la Producción y otros ajustes menores, en \$20.209 millones (\$ 2004) en el presupuesto del año 2004.

#### **Venta bonos electrónico FONASA**

FONASA ha incorporado una nueva modalidad de venta de bonos en la Medicina Curativa de Libre Elección, denominada "venta de bono electrónico", permitiendo la agilización de este trámite con los ahorros de tiempo y de gastos administrativos que ello involucra. A través de este mecanismo, los ingresos correspondientes a la proporción del valor de la prestación que financia el usuario son percibidos directamente por el prestador. En el proyecto de presupuestos para el año 2004, esta innovación se traduce en que se deja de registrar la parte del financiamiento que corresponde al usuario como ingreso de FONASA. Esto reduce \$23.408 millones (\$ 2004) de los subtítulos "Otros Ingresos" (donde se refleja la contribución del usuario) y del subtítulo "Prestaciones Previsionales" (donde se imputa el gasto total asociado a la prestación).

#### **Imposiciones Previsionales FONASA**

Las cotizaciones para salud de los usuarios dependientes del sistema público son recaudadas por el Instituto de Normalización Previsional, siendo imputadas tradicionalmente en el presupuesto de esta entidad como Imposiciones Previsionales, y transferidas luego a FONASA a través de una asignación de transferencia consolidable. En el proyecto de presupuesto para el año 2004 y en el contexto de la Ley N° 19.650, se han reflejado dichos ingresos directamente en el subtítulo de "Imposiciones Previsionales" en el presupuesto del FONASA, y se han dejado de imputar en el presupuesto del Instituto de Normalización Previsional. Esta modificación no tendrá impacto en el presupuesto del Ministerio de Salud, pero sí en la estructura de sus ingresos y en el presupuesto del INP el que verá reducidos en \$492.978 millones (\$ 2004) tanto sus ingresos como sus gastos. Así, a nivel de Sector Público esta modificación no genera impacto global.

En consecuencia, para efectos de obtener el crecimiento del gasto para el año 2004 del Ministerio de Salud, de una manera consistente con la base del año 2003, se deben revertir las modificaciones ya señaladas. Una vez efectuados dichos ajustes el crecimiento para el Ministerio de Salud en el año 2004 alcanzaría a 5.9% real.

Dicha cifra, sin embargo, aún no es representativa del costo de las actividades que demandará el Ministerio e Salud por dos razones:

- a) La ley de presupuestos no incorpora en el presupuesto del Minsal el costo de la aplicación de las leyes en trámite legislativo (Autoridad Sanitaria).
- b) El gasto en salud incluye un componente muy importante de subsidios de salud que no representa actividad directa del sistema público. Estos corresponden a Subsidios de Incapacidad Laboral, déficit CCAF y Medicina Curativa de Libre Elección.

Así, si a las cifras corregidas para dar cuenta de los cambios operativos y contables en el Minsal se agrega el costo de la aplicación del proyecto de ley sobre la autoridad sanitaria y se resta el gasto en subsidios se obtiene un crecimiento del gasto sanitario directo proyectado en 7,8 % real.

#### Comparación Presupuesto del Ministerio de Salud Año 2003-2004 (miles de pesos de 2004)

Clasificación Presupuestaria	Año 2003		Año 2004		Variación real 2003-2004 (%)
	Presupuestos 2003 Inicial + Dif. Reajuste + Leyes Especiales	Presupuestos 2003 Inicial + Dif. Reajuste + Leyes Especiales ajustado (*)	Proyecto de Ley de Presupuestos Año 2004	Proyecto de Ley de Presupuestos	
Gastos en Personal	531.422.472	531.444.732	545.264.898	563.889.155	6,1
Bienes y Servicios de Consumo	227.786.608	227.786.608	252.498.788	252.498.788	10,8
Bienes y Servicios para Producción	20.247.045	705.849	903.886	903.886	28,1
Prestaciones Previsionales	344.848.195	321.439.212	338.293.882	338.293.882	5,2
Transferencias Corrientes	245.472.880	245.472.880	271.630.991	271.630.991	10,7
Inversión Real	33.829.554	33.829.554	38.175.769	38.175.769	12,8
Inversión Financiera	18.509.642	18.509.642	16.618.891	16.618.891	-10,2
Transferencias de Capital	2.110.262	2.110.262	2.099.552	2.099.552	-0,5
Servicio de la Deuda Pública	15.128.135	15.128.135	14.062.261	14.062.261	-7,0
Operaciones Años Anteriores	35.994.078	35.994.078	35.091.503	35.091.503	-2,5
Otros Compromisos Pendientes	52.876	52.876	50.627	50.627	-4,3
Saldo Final de Caja	2.786.961	2.096.251	1.945.396	1.945.396	-7,2
Total Gastos	1.478.188.709	1.434.570.079	1.516.636.444	1.535.260.701	7,0
Total Gasto Ajustado (**)	1.115.425.722	1.095.906.786	1.162.335.413	1.180.959.670	7,8

(\*) Considera el ajuste a la CENABAST y Efecto Venta Bono Electrónico.

(\*\*) Gasto Total sin subsidios, servicio de la deuda, saldo final de caja, más efecto ley de autoridad sanitaria.

El énfasis que el Proyecto de Presupuesto para 2004 pone en la lucha por la superación de la extrema pobreza y la reforma de la salud implica una fuerte concentración de los recursos adicionales del presupuesto en estas tareas. Es así como Chile Solidario, el programa Chile Barrio, el aumento de cobertura en preescolar y el gasto en salud experimentan, en su conjunto, una expansión presupuestaria de casi 250 millones de dólares, cifra que representa un 35% del aumento global del gasto público propuesto para 2004.

En materia educacional, el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2004 contiene los recursos para continuar avanzando en la aplicación de la Jornada Escolar Completa, incorporando 60.000 mil nuevos alumnos a esta modalidad, llegando con ello a una cobertura de 1.600.000 jóvenes, lo que representa el 56% de la población estudiantil potencialmente afecta a esta modalidad (gráfico I.3.1). De igual forma se continuará avanzando en la meta propuesta por la actual administración de incrementar en 120 mil el total de cupos financiados para la educación preescolar. Para este efecto se contemplan los recursos para expandir la cobertura de prekinder en 15.000 niños. Con esto, desde 2000 se habrá acumulado un aumento de cobertura de casi 80.000 niños.

**Gráfico I.3.1**  
**Número de alumnos con Jornada Escolar Completa**

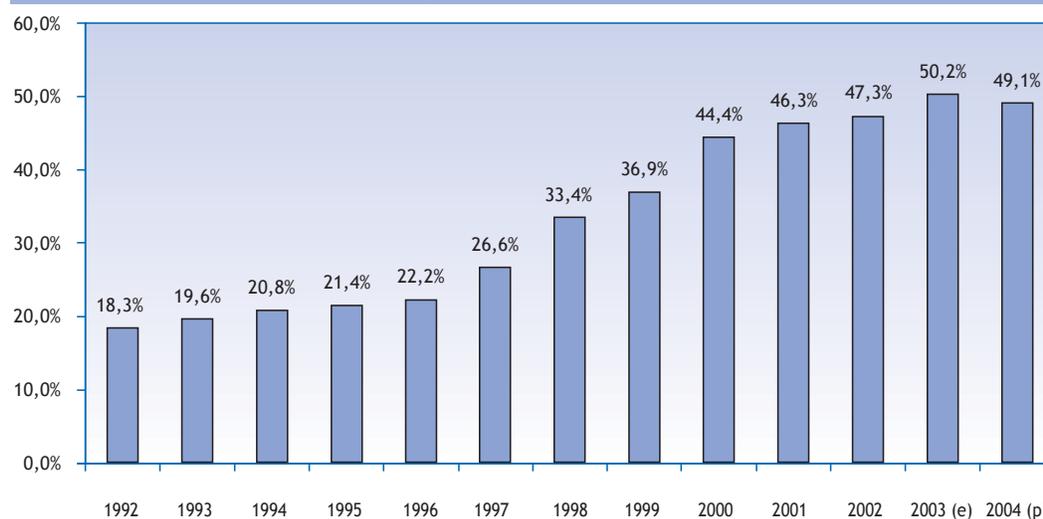


e: estimado.  
 p: Proyecto de Presupuestos.  
 Fuente: Dirección de Presupuestos.

El proyecto de presupuesto para 2004 contempla también un importante esfuerzo en materia de inversión. Es así como la inversión real del conjunto del gobierno central experimenta un crecimiento de 6,2% real respecto de 2003, lo que permitirá crear nuevos empleos y mejorar la infraestructura del país. Con estos recursos se financiará proyectos de obras públicas, inversiones regionales e inversiones en vivienda. Es así como en este último ámbito se contará nuevamente con un programa habitacional de más de 100.000 soluciones, focalizado en los sectores de menores recursos.

Al igual que en 2003 cerca de la mitad de la inversión pública será asignada por los gobiernos regionales (gráfico I.3.2). Complementariamente a estas inversiones, el sector privado invertirá casi \$600.000 millones en proyectos ya concesionados y se efectuarán licitaciones de proyectos que involucrarán otros \$950.000 millones.

**Gráfico I.3.2**  
**Inversión de Decisión Regional**  
**Porcentaje del Total Inversión Pública**



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

Un país que cuenta con una población educada y la infraestructura necesaria para apoyar el desarrollo de las actividades productivas debe contar también con procesos productivos acordes a la competencia que enfrenta en los mercados internacionales. En esta línea se contemplan la asignación de diversos recursos destinados al mejoramiento productivo en distintos sectores económicos. Entre estos programas e iniciativas destacan el Programa de Ciencia para la Economía del Conocimiento, el Programa de Innovación Tecnológica, el Programa Iniciativa Científica Milenio y el Programa Chile Califica.

El Proyecto de Ley de Presupuestos contempla seguir avanzando en el fortalecimiento de la seguridad ciudadana. Para lo anterior se propone continuar con la implementación de la Reforma Procesal Penal, considerando recursos para la puesta en marcha de esta Reforma en cuatro nuevas regiones (V, VI, VIII y X), así como para preparar las condiciones físicas para la aplicación de la reforma en la Región Metropolitana.

Además, el proyecto de presupuestos para 2004, en la idea de fortalecer la labor preventiva de Carabineros de Chile, contempla el financiamiento para la ampliación del Plan Cuadrante a las comunas de Antofagasta y Copiapó, y la incorporación de 12 nuevas comunas al Programa Plan Comuna Segura-Compromiso 100. Con esto, se habrán integrado a este programa 52 de las 66 comunas del país con más de 70 mil habitantes.

Este esfuerzo podrá intensificarse significativamente con la aprobación de las reformas propuestas por el gobierno respecto de la aplicación de la Reforma Procesal Penal en la Región Metropolitana, previsión de las Fuerzas Armadas y la extensión de la carrera de Carabineros. En efecto, si se aprueban las propuestas del gobierno sobre la materia, la dotación de Carabineros se incrementará sólo en el año 2004 en 1.500 efectivos y en 4.000 efectivos en el período 2004-2006. Dicho incremento de dotación podrá destinarse a labores normales de seguridad, apoyar la acción de fiscales y jueces bajo el nuevo sistema de justicia y ampliar el Plan Cuadrante a nuevas ciudades del país.

## **b. Reforma del Estado**

Desde la discusión de la Ley de Presupuestos para 2003 se han producido importantes reformas en materia de gestión pública. Tanto como expresión de procesos que habían venido madurando por largo tiempo, como en respuesta a casos de abusos que conmovieron a la opinión pública, desde noviembre de 2002 se han propuesto, discutido y aprobado numerosas iniciativas para elevar la eficacia y transparencia en la gestión pública. El efecto de estas iniciativas puede ser hoy reconocido en el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2004.

Es así como en enero de 2003 se aprobaron las leyes N° 19.863 y 19.862 sobre remuneraciones de altos directivos públicos y registro de receptores de fondos públicos, respectivamente. Un componente central de estas reformas correspondió a la regulación de los gastos reservados. Es así como, por primera vez en 70 años, se estableció un marco regulatorio consistente y homogéneo para estos gastos, definiéndose su objetivo, instituciones elegibles para administrarlos, prohibiciones y sistema de rendición ante el Contralor General de la República. Complementariamente se elevó la transparencia sobre el monto de los gastos reservados asignados a las instituciones de la defensa y se autorizó la divulgación de información estadística sobre la ley reservada del cobre.

El Proyecto de Ley de Presupuestos para 2004 refleja estas reformas legales. Es así como sólo se contemplan gastos reservados en las instituciones que fueron autorizadas para administrar este tipo de recursos en la Ley N° 19.863. Por su parte, los presupuestos de las instituciones de la defensa identifican en glosas los montos máximos de recursos autorizados por este concepto. Adicionalmente, la metodología utilizada para estimar el balance estructural del sector público ha incorporado las operaciones extrapresupuestarias correspondientes a la transferencia y uso de recursos de la ley reservada del cobre.

A comienzos de este año se suscribieron importantes acuerdos políticos para impulsar la Reforma del Estado. Dichos acuerdos permitieron aprobar en plazo record un conjunto de reformas legales de gran significación para la gestión pública. Entre estas reformas destacan la Ley de Compras Públicas (Ley N° 19.886), la ley sobre Nuevo Trato Laboral y Alta Dirección Pública (Ley N° 19.882), y las leyes sobre financiamiento de campañas electorales y donaciones con fines públicos (Leyes N° 19.884 y 19.885).

La entrada en vigencia de las leyes citadas tiene expresión directa en el Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para 2004. Es así como se ha previsto que la plena aplicación de la ley de compras públicas y la operación del portal ChileCompra genere ahorros cercanos al 5% en las transacciones canalizadas a través de este sistema. Esto representa ahorros cercanos a los \$30.340 millones. Por su parte, la ley de Nuevo Trato Laboral y Alta Dirección Pública se refleja en la incorporación del presupuesto de la Dirección Nacional del Servicio Civil, el incremento de la asignación base de modernización para el personal civil de la administración del Estado y las normas contenidas en el articulado del presente Proyecto de Ley, que asegurarán que los retiros que se produzcan en la administración pública en virtud de los incentivos creados se traduzcan en una racionalización en las dotaciones de personal de los servicios públicos. Finalmente, la ley sobre financiamiento del gasto electoral se expresa en asignaciones presupuestarias para el cumplimiento de las funciones reguladoras que se asignan al Servicio Electoral y para el reembolso de los gastos que se producirán con motivo de la próxima elección municipal.

En septiembre de 2003 entró en vigencia la Ley N° 19.896 que traspasó a legislación permanente un conjunto de normas que venían incorporándose en anteriores leyes de presupuestos. Entre las principales normas que adquirieron carácter permanente se cuentan las limitaciones globales a la ejecución del gasto público, regulaciones sobre la ejecución de inversiones públicas, normas sobre gastos en publicidad y sobre transparencia y control de incompatibilidades en las contrataciones a honorarios. La aprobación de esta ley se ha traducido en una sustancial reducción en la extensión del articulado que contiene las normas complementarias en el presente Proyecto de Ley de Presupuestos.

Sin embargo, la expresión de la modernización del Estado en el proyecto de presupuesto para 2004 no se agota en las reformas legales recién citadas. Es así como el actual proyecto refleja también la creación de nuevas instituciones públicas para atender áreas prioritarias de la acción del Estado, como la propia Dirección Nacional del Servicio Civil, el Servicio Nacional del Adulto Mayor y el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. Asimismo, en las asignaciones de recursos contenidas en este proyecto se ha considerado la información proveniente del sistema de control de gestión ligado al presupuesto, lo que ha llevado a suprimir algunos programas o definir ajustes para continuar la operación de otros<sup>6</sup>. Por su parte, la estructura del presupuesto también ha experimentado cambios orientados a focalizar mejor la acción de ministerios y servicios públicos. En virtud de este principio se ha trasladado algunas transferencias hacia ministerios más afines con el objetivo de las mismas y se han fortalecido como centros de costos la administración de programas que actúan a través de convenios con terceros para la ejecución de algunas de sus tareas.

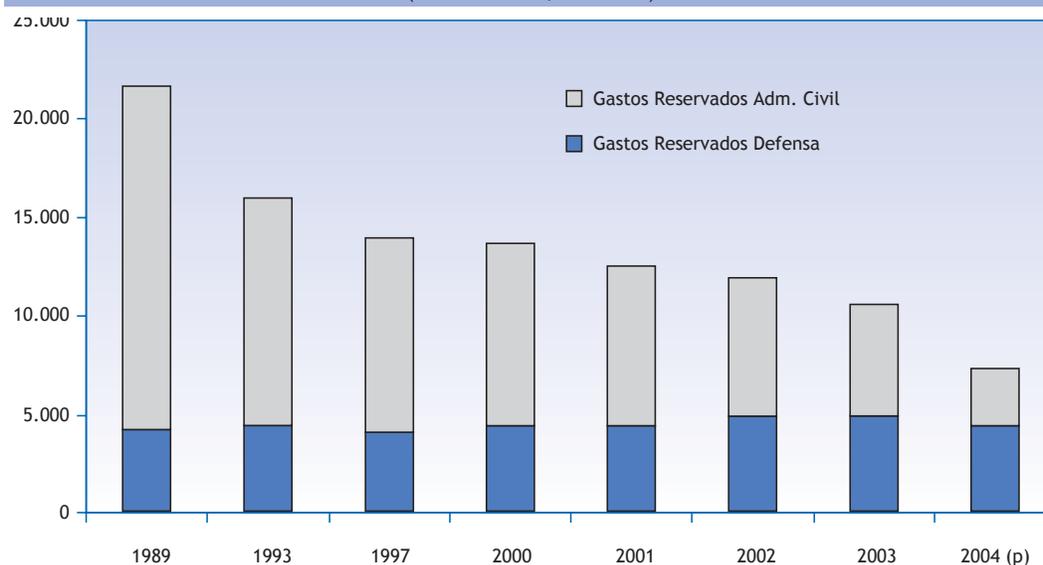
Durante el 2004 alrededor de un 50% de la inversión pública nacional corresponderá a inversión regionalizada. El avance que esto representa en materia de descentralización se hace patente al comparar esta realidad con la que existía en 1992, año en que el destino de tan solo un 18,3% de la inversión nacional era decidido en las regiones (gráfico I.3.2).

### **c. Transparencia y austeridad fiscal**

Como producto de la aprobación por primera vez en 70 años de una normativa comprehensiva que rija los gastos reservados y de la continuación de los esfuerzos del gobierno del Presidente Lagos por elevar la transparencia en la gestión pública, el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2004 contempla una significativa reducción de este tipo de fondos. Es así como el total de gastos reservados autorizados en glosas del proyecto asciende a \$7.401 millones, cifra que equivale a un 0,06% del total de gastos (gráfico I.3.3). Esta cifra es 30% inferior en términos reales a la contemplada en el Presupuesto para 2003. La reducción de los gastos reservados se concentra en el sector civil del Estado, donde la reducción llega a un 48% real. En el sector de la Defensa la reducción es menos significativa, pues continúa aplicándose las normas del artículo 98 de la Ley N° 18.948 y artículo 89 de la Ley N° 18.961, ambas de febrero del año 1990, que establecen un piso mínimo para este tipo de gastos en las Fuerzas Armadas y Carabineros. Como producto de estos ajustes, los gastos reservados del sector civil serán por primera vez desde 1989 significativamente inferiores a los de la Defensa.

<sup>6</sup> Véase capítulo VII de este informe.

**Gráfico I.3.3**  
**Gastos Reservados: Administración Civil y Defensa**  
(Millones de \$ de 2004)



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

El esfuerzo de racionalización y transparencia que ha desplegado el gobierno del Presidente Lagos también ha significado regularizar la situación de los gastos operacionales de las instituciones públicas. Es así como en la Ley de Presupuestos para 2003 se incluyeron normas para regular los gastos inherentes incluidos en proyectos de inversión. Asimismo, en diciembre de 2002, el Ministerio de Hacienda emitió orientaciones a las instituciones públicas sobre la procedencia y condiciones para suscribir contratos a honorarios, los que pasaron a regirse por las regulaciones que impuso la Ley N° 19.813 con el objeto de elevar la transparencia y definir incompatibilidades en este tipo de contrataciones. Como producto de este conjunto de normas y orientaciones, en el transcurso de 2003 se trasladó a los subtítulos de gastos en personal y bienes y servicios un conjunto de gastos de operación que por largo tiempo habían venido siendo imputados a inversiones y a transferencias. Este proceso se tradujo en que el Proyecto de Presupuestos para 2004 recoja, a través de las glosas correspondientes, un gasto en honorarios significativamente superior al de la Ley de Presupuestos para 2003. Cerca de un 85% de la diferencia que se produce por este concepto corresponde a los ministerios de Obras Públicas y Transportes y Telecomunicaciones.

El ajuste de los gastos inherentes en inversiones y transferencias ha tenido dos efectos positivos de gran importancia: por un lado, asegura que las asignaciones de fondos a inversiones y transferencias contempladas en el presupuesto corresponden efectivamente al objeto señalado del gasto; por otro, ha permitido un escrutinio más acucioso de los gastos operacionales que venían siendo imputados a estos ítemes, permitiendo un profundo proceso de racionalización, que significó eliminar numerosas contrataciones y gastos que no estaban adecuadamente justificados.

De manera complementaria a las medidas aplicadas en materia de gastos inherentes y contrataciones a honorarios, el gobierno también emitió en el transcurso del año instrucciones en materia de uso de vehículos en el nivel central de las instituciones públicas. Como producto de la aplicación de estas instrucciones, el Proyecto de Ley de Presupuestos contempla por este concepto una reducción de alrededor de 100 vehículos en las dotaciones máximas fijadas en los niveles centrales, algunos de los cuales han sido reasignados a labores operativas.

## II. ADECUACION DE LAS CUENTAS FISCALES DE CHILE A LAS NORMAS SOBRE CONTABILIDAD PRESUPUESTARIA DEL NUEVO MANUAL DE ESTADÍSTICAS DE FINANZAS PÚBLICAS 2001 DEL FMI

---

### 1. Introducción

Hace aproximadamente un año se produjo en Chile una intensa discusión sobre la contabilidad fiscal. En aquella oportunidad se cuestionó si los indicadores en torno a los cuales se efectuaba la discusión macroeconómica en Chile estaban siendo correctamente medidos, haciéndose frecuentemente alusión a la manera en que esto se hacía “en el resto del mundo” o lo que consideraban “todos los analistas”. En otras palabras, se trataba de evaluar si las estadísticas fiscales oficiales proporcionaban el “verdadero” déficit fiscal existente en el país.

El Informe de Finanzas Públicas de 2002 argumentó que en el mundo no existe una práctica uniforme para medir los agregados fiscales y que la supuesta excepcionalidad de las cuentas de Chile no era sino expresión de prácticas estadísticas que vienen aplicándose desde hace largo tiempo en el país<sup>7</sup>.

La gran diversidad de prácticas en la elaboración de estadísticas fiscales en el mundo ha llevado a organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI) a tratar de desarrollar estándares internacionales que permitan una mayor comparabilidad de las estadísticas de países. En el caso de la Unión Europea, esto ha significado homogeneizar las normas sobre contabilidad fiscal y asignarle a un organismo comunitario, Eurostat, la responsabilidad por generar estándares, verificar su cumplimiento, publicar estadísticas homogeneizadas y resolver divergencias en la aplicación de las normas. Asimismo, tanto en el caso del FMI como de Eurostat, las normas estadísticas han podido apoyarse en el trabajo que desde hace varios años viene desarrollando el comité de contabilidad pública de la Federación Internacional de Contadores (IFAC).

Como parte de un esfuerzo mundial por mejorar la transparencia y rendición de cuentas en materia fiscal, en 2001 el Fondo Monetario Internacional publicó su nuevo *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001 (Government Finance Statistics Manual 2001, MEFP 2001)*, el que estableció nuevos estándares sobre la estructura, cobertura y base de valoración de las estadísticas fiscales<sup>8</sup>. En el prefacio del Manual el Director Gerente del FMI constataba que pocos países se encontraban en condiciones de aplicar los estándares allí propuestos pero que se esperaba que un número creciente de países comenzara a hacerlo.

La publicación del nuevo *MEFP 2001* del FMI le ha dado a Chile una excelente oportunidad de revisar los métodos y criterios utilizados en la elaboración de sus estadísticas fiscales<sup>9</sup>. Un esfuerzo de este tipo resulta oportuno y necesario en una etapa en que el gobierno ha resuelto fortalecer su manejo fiscal a través de la adopción de la regla de política basada en el concepto de balance estructural. En efecto, la adopción de esta regla ha obligado a prestar particular atención a los criterios de clasificación de ingresos y gastos con el objeto de distinguir entre transacciones que afectan las disponibilidades de recursos económicos y aquéllas de carácter financiero. Del mismo modo, dado que el balance estructural corresponde a una mera estimación del balance que resultaría en condiciones “normales” de funcionamiento de la economía, la aplicación y monitoreo de esta regla ha ido acompañado de un esfuerzo sistemático para fortalecer la transparencia en el manejo de las finanzas públicas y la generación de información fiscal.

<sup>7</sup> Dirección de Presupuestos (2002), Informe de Finanzas Públicas, pp.29-45.

<sup>8</sup> International Monetary Fund (2001), Government Finance Statistics Manual.

<sup>9</sup> Cabe hacer notar que esta revisión se plantea respecto de las estadísticas fiscales y no de la contabilidad gubernamental. Esta última es en Chile responsabilidad de la Contraloría General de la República, la cual define los principios, normas básicas y procedimientos que deben seguir las instituciones públicas en la elaboración de sus informes y la que elabora los estados financieros agregados. Las estadísticas fiscales, si bien en Chile se apoyan en la información generada por la Contraloría, tienen por objeto proporcionar información útil para el análisis estadístico, macroeconómico, de gestión y rendición de cuentas, particularmente en relación al presupuesto público.

En virtud de lo anterior, en junio de 2002 el Ministerio de Hacienda comunicó al FMI su intención de revisar su metodología de elaboración de estadísticas fiscales, buscando unificar la presentación de las estadísticas oficiales y de aquéllas contenidas en los informes del Fondo. Desde entonces se llevó a cabo un extenso trabajo que culminó en mayo de 2003 con un conjunto de acuerdos con dicha institución que involucran, en lo principal, aplicar los criterios del nuevo *MEFP 2001* en la elaboración de cifras fiscales para Chile a contar del año 2004. Dichos acuerdos quedaron reflejados en el último informe del staff del FMI sobre la economía chilena<sup>10</sup>.

La aplicación de los acuerdos para adecuar las estadísticas fiscales representa un paso fundamental para Chile en el fortalecimiento de la transparencia fiscal, recibiendo particular atención en el informe del mismo FMI sobre la materia<sup>11</sup> y en el que se encuentra elaborando la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) con el mismo propósito. Por esa razón, al momento de iniciarse la discusión del Proyecto de Ley de Presupuestos para 2004, el gobierno ha considerado adecuado presentar el nuevo sistema y anticipar las cifras resultantes, previo al inicio de su difusión oficial a comienzos del año entrante.

El presente documento resume los fundamentos, metodología y aspectos prácticos de la migración hacia el nuevo sistema de estadísticas fiscales en Chile. Con tal objeto, en la sección 2 se revisan los aspectos conceptuales del sistema propuesto en el *MEFP 2001* del FMI y la estructura de cuentas allí propuesto. La sección 3 revisa las adecuaciones necesarias para aplicar el nuevo sistema en Chile, en tanto que en la sección 4 se presentan los resultados de la primera fase de dicha aplicación para el período 1997-2004.

## 2. El Nuevo Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001 del FMI

### a. Aspectos conceptuales

El Informe de Finanzas Públicas 2002 distinguió tres dimensiones de la contabilidad gubernamental: la base de valoración, la cobertura institucional y la estructura de cuentas a partir de la cual se define el déficit o superávit fiscal. Estas tres dimensiones también están presentes en el sistema propuesto por el *MEFP 2001* del FMI.

#### i) Base de valoración

La contabilidad fiscal debe registrar hechos económicos. Sin embargo, existen alternativas respecto de cómo y cuándo valorar un hecho económico. La base de valoración se refiere esencialmente al momento en que se registra una operación.

A este respecto existen fundamentalmente dos criterios. El primero es el de registrar la operación en el momento en que se produce la obligación de efectuar un pago. En general, esta obligación se produce, con el respaldo contractual correspondiente, tras la entrega del bien, la prestación del servicio o el avance de la obra. Esta base contable se denomina "base devengada". El segundo es el de registrar la operación en el momento en que se efectúa el pago por parte del gobierno. Esta base contable se denomina "base de caja".

La diferencia entre la contabilidad sobre base devengada y sobre base de caja no se limita solamente a una cuestión de oportunidad de registro pues ambos métodos contables responden a dos conceptos distintos sobre qué es lo que se considera un hecho económico. Así, para la contabilidad sobre base de caja, el hecho económico está dado por el uso de fondos, en tanto que para la contabilidad sobre base devengada, el hecho económico corresponde al uso de recursos.

<sup>10</sup> FMI (2003), Chile-Staff Report for the Article IV Consultation, párrafos 29 y 50 y Anexo II.

<sup>11</sup> FMI (2003) "Chile: Report on the Observance of Standards and Codes-Fiscal Module", IMF Country Report No. 03/237, August (ver en [www.imf.org](http://www.imf.org)).

Esta diferencia se hace más nítida si consideramos que la contabilidad sobre base devengada registra hechos económicos que no tienen una expresión monetaria. Este es típicamente el caso del costo del capital -equivalente a la depreciación en la contabilidad privada. Así, en lo que se refiere a un bien de capital, como una máquina, la contabilidad sobre base devengada registra gradualmente su consumo a través de su vida útil, en tanto que la contabilidad sobre base de caja registra sólo la adquisición del mismo en el momento en que se produce el pago correspondiente.

La contabilidad sobre base de caja, que es la que tradicionalmente se ha aplicado en la mayoría de los países, tiene importantes limitaciones desde el punto de vista conceptual. Entre las principales se cuentan las siguientes:

- Es inconsistente con la contabilidad privada y con las propias Cuentas Nacionales, las que están centradas en el uso de recursos productivos y no de fondos líquidos.
- Introduce sesgos en las decisiones de las instituciones públicas, subestimando el verdadero costo económico de la provisión de bienes y servicios públicos al no considerar el consumo de capital, y generando diferencias artificiales entre programas que requieren inversión y aquéllos que operan sobre la base de infraestructura ya existente.
- Un balance sobre base de caja define si un determinado nivel de gastos se puede financiar con las entradas del año, pero no si éste es sostenible a través del tiempo.
- Un balance sobre la base de caja tiene como contrapartida variaciones de efectivo, en tanto que un balance sobre base devengada tiene como contrapartida variaciones en el patrimonio neto del sector público.

Por las razones recién anotadas, desde hace varios años se aprecia una tendencia mundial a transformar la contabilidad presupuestaria desde base de caja a base devengada. Es así como en la actualidad, cerca de la mitad de los países miembros de la OCDE han adoptado contabilidad en base devengada en algún grado; desde 1999, los países de la Unión Europea deben presentar sus déficits en base devengada para propósitos de los criterios de Maastricht, y, a partir de la última versión del *MEFP 2001* del Fondo Monetario Internacional los flujos se registran en base devengada -a diferencia de la versión anterior de 1986 en la que las transacciones se registraban en base caja.

## ii) Cobertura institucional

La cobertura en la contabilidad fiscal se refiere a qué se entiende por sector público para efecto de la elaboración de estadísticas fiscales. Para ello es útil considerar dos perspectivas posibles: una perspectiva institucional y una perspectiva funcional.

Desde el punto de vista institucional, podría entenderse que el sector público está compuesto por todas aquellas instituciones que forman parte o son propiedad del estado. Encajan plenamente en esta definición las instituciones asociadas a los tres poderes del estado: el ejecutivo, con los ministerios y servicios dependientes de éstos; el Poder Legislativo, correspondiente al Congreso Nacional, y el Poder Judicial. El conjunto de estas instituciones es definida en la nomenclatura de las Naciones Unidas y el FMI como gobierno central. Asimismo, en la mayoría de los países existen otras estructuras subnacionales -estados, gobiernos regionales o municipios- que reproducen la estructura del gobierno central. A la suma de los gobiernos subnacionales y el gobierno central se le denomina gobierno general.

Sin embargo, más allá del gobierno general, existe un conjunto de instituciones cuya vinculación con el gobierno es más débil, ya sea desde el punto de vista institucional o desde el punto de vista económico. Desde luego están las empresas públicas que, desempeñando una función productiva, están ligadas al gobierno a través de la propiedad. A la suma del gobierno general y las empresas no financieras se le denomina sector público no financiero, en tanto que al incluir las empresas con fines financieros, se habla de sector público consolidado. Bajo esta última denominación se puede

incluir también al Banco Central, aunque éste tiene responsabilidades que van más allá de las transacciones financieras, pues es responsable por la moneda y las reservas internacionales del país. En muchos países, como en Chile, las responsabilidades del Banco Central son ejercidas bajo un régimen de autonomía respecto del gobierno. Más allá de estas definiciones, aún puede existir un conjunto de instituciones de status poco definido: empresas con propiedad estatal minoritaria, universidades, fondos fiduciarios, institutos de investigación autónomos, cuya clasificación puede ser aún más compleja.

Alternativamente, el sector público puede definirse como el conjunto de instituciones que tienen como responsabilidad la provisión de bienes y servicios públicos y la redistribución del ingreso.

Las instituciones del gobierno central y los gobiernos subnacionales son los que mejor se adaptan a esta definición. Estos corresponden por lo general a instituciones creadas constitucional o legalmente con el propósito expreso de proveer bienes públicos, como la administración de la justicia, la defensa, la educación, la salud, la infraestructura de uso público, etc. Estas instituciones se financian fundamentalmente a través de impuestos o gravámenes generales que los ciudadanos pagan sin que exista una relación directa con los servicios que reciben individualmente.

Una situación distinta corresponde a las empresas públicas, que desarrollan actividades productivas o comerciales en condiciones que pueden ser muy similares a las de las empresas privadas. El gasto de estas empresas corresponde principalmente a la compra de insumos y el pago a los factores productivos, en tanto que sus ingresos son producto de sus ventas y no de un gravamen impuesto obligatoriamente a la ciudadanía. Para financiarse, las empresas públicas deben vender sus productos y contener sus costos, efectuando inversiones que eleven su rentabilidad a través del tiempo. La gestión de las empresas públicas puede evaluarse principalmente a través de sus balances y estados de resultados.

No obstante, las empresas públicas pueden cumplir también tareas ligadas a la provisión de bienes o servicios públicos o a la redistribución del ingreso. Ello ocurre cuando sus decisiones de precio, producción o distribución están guiadas por decisiones gubernamentales y no por consideraciones de mercado. Este es, por ejemplo, el caso de actividades financieras que incluyen un componente explícito o implícito de subsidio. En este caso se habla de funciones cuasifiscales, que pueden abarcar la totalidad o parte de la gestión de una empresa. El Banco Central también puede desarrollar actividades cuasifiscales.

Por lo general, las estadísticas fiscales publicadas internacionalmente se limitan al gobierno general, pues se entiende que éste reúne a las instituciones cuyas funciones son esencialmente fiscales. Este mismo criterio lleva a que el sector gobierno en las Cuentas Nacionales corresponda al gobierno general. El *MEFP 2001* del FMI define al gobierno general como su foco principal<sup>12</sup>, aunque su metodología también puede aplicarse a instituciones públicas no incluidas en este concepto.

### iii) Estructura de cuentas y definición del balance fiscal

Las cifras fiscales se originan ya sea en contabilidad generada en base al principio de la partida doble o en el equivalente a cuadros de fuentes y usos de fondos, donde los ingresos son necesariamente iguales a los gastos. La línea final del balance fiscal es, en cambio, una construcción conceptual, propia del análisis económico, que distingue entre las causas de un déficit y sus fuentes de financiamiento.

Existen dos conceptos alternativos de balance fiscal que han estado vinculados a la discusión de política macro y fiscal en los últimos años en Chile y en otros países. Estos son los de Necesidades de Endeudamiento del Sector Público y Variación Patrimonial Neta.

---

<sup>12</sup> FMI (2001), op.cit., párrafo 4.7.

El déficit fiscal medido como Necesidades de Endeudamiento del Sector Público (NESP) considera sobre la línea todas las transacciones fiscales distintas del manejo de liquidez. Consecuentemente, el déficit fiscal definido de esta manera contempla como partidas de financiamiento el uso neto de caja y el endeudamiento neto. El déficit fiscal medido de esta manera ha resultado pertinente para evaluar la política fiscal de países que enfrentan importantes restricciones para el acceso a la liquidez en los mercados internacionales o que intentan alcanzar ciertas metas en materia de endeudamiento público.

Un segundo concepto de balance fiscal se conoce como Variación Patrimonial Neta (VPN). Este concepto involucra clasificar bajo la línea del balance a las transacciones que, pese a tener un correlato de caja, corresponden a transacciones de activos y pasivos diferentes de deuda. Esto implica considerar entre las partidas de financiamiento a las ventas de activos físicos o financieros y la colocación y recuperación de préstamos, entre otros. La contrapartida de un balance estimado de acuerdo a esta metodología es el incremento o disminución del patrimonio que se deriva directamente de acciones gubernamentales y entrega, por lo tanto, una visión sobre la capacidad del gobierno para sostener sus niveles de gasto a través del tiempo.

En otras palabras, mientras el balance fiscal estimado como NESP da cuenta de una preocupación con las restricciones que a las finanzas públicas ponen las posibilidades de endeudamiento, las que pueden en este caso constituir una restricción presupuestaria de corto plazo, en el caso del déficit medido como VPN, la preocupación es respecto de la restricción presupuestaria intertemporal, esto es, la posibilidad del sector público de financiarse a través del tiempo.

La evidencia parece indicar que los estándares internacionales sobre estadísticas fiscales han comenzado a migrar desde un balance de NESP a uno de VPN. Esta migración es consistente con el avance hacia una contabilidad sobre base devengada.

#### **iv) Relación entre la base de valoración y medición del balance fiscal**

La estructura de cuentas gubernamentales, la clasificación de partidas como determinantes o fuentes de financiamiento del balance y la base de valoración aplicada en la contabilidad gubernamental se encuentran directamente vinculadas. En efecto, en la medida que la contabilidad sobre base de caja pone el acento en los flujos de recursos monetarios, ésta se encuentra necesariamente asociada a la medición del balance fiscal como necesidad de endeudamiento del sector público. Se trata en este caso de una mirada de corto plazo, que puede encontrar su justificación en la existencia de importantes restricciones de liquidez en una economía.

La contabilidad sobre base devengada, en cambio, al poner el acento en la absorción de recursos antes que de caja es compatible con un balance sobre la base de variaciones en el patrimonio neto del sector público. Tal asociación se refleja no sólo en la clasificación misma de las partidas de ingreso y de gasto, sino también en la inclusión de partidas no consideradas en la contabilidad sobre base de caja, como la depreciación y la variación de existencias.

De este modo, el balance de VPN y la contabilidad sobre base devengada responden a una lógica fiscal centrada en la sostenibilidad financiera de mediano plazo y la restricción presupuestaria intertemporal, propias de los últimos años. Por esta razón, cuando el *MEFP 2001* del FMI adopta el principio de la contabilidad sobre base devengada, ello no implica sólo un cambio en la base de valoración de las transacciones fiscales, sino también un completo cambio en la estructura de cuentas del gobierno y en la definición del balance fiscal, el que corresponde al concepto de variación patrimonial neta. Más aún, en la nomenclatura del Manual, ambos elementos -base de valoración y estructura de cuentas- caen bajo la denominación de "base devengada". En lo que resta de este capítulo seguiremos el mismo criterio.

## **b. Contabilidad presupuestaria sobre base devengada en el MEFP 2001**

El marco establecido por el nuevo *MEFP 2001* del FMI utiliza como elemento metodológico básico la conformación del sector gobierno por unidades institucionales. Lo que define a una unidad institucional, perteneciente a cualquier sector, es que dispone de balances completos, vale decir, que en un momento determinado puede proporcionar información respecto a los saldos de todos sus activos, pasivos y, por supuesto, de su patrimonio neto. Asimismo, las diferencias que se verifiquen en los saldos en distintos momentos deben ser explicadas por los flujos económicos que afectaron a los activos, pasivos y patrimonio neto.

Si bien la idea anterior no constituye una novedad metodológica en el ámbito de la contabilidad pública o privada, su implementación a nivel de agregados macroeconómicos se da sólo a contar de la publicación del Sistema de Cuentas Nacionales 1993 (SCN 1993) que introdujo como requerimiento específico la necesidad que saldos y flujos estuvieran completamente integrados o, en otras palabras, que las variaciones entre los saldos de inicio y cierre de un período contable debían ser explicadas completamente por los flujos ocurridos dentro de ese período.

Lo anterior impone nuevas condiciones a la contabilidad presupuestaria gubernamental puesto que la información que debe proporcionar ya no se limita solamente a los movimientos de fondos ocurridos en un período si no que debe estar en condiciones de informar acerca de: i) la evolución de los saldos de activos, pasivos y patrimonio neto; ii) los flujos económicos que ocurrieron en el período; iii) exhibir consistencia en la información sobre las variaciones de los saldos y el registro de los flujos, y; iv) presentar saldos de apertura y de cierre, y estados de operaciones y otros flujos que sean consistentes internamente. Estas dos últimas condiciones son las más importantes debido a que garantizan la validez metodológica del nuevo esquema.

### **i) Estructura de cuentas**

En el marco del *MEFP 2001* existen dos tipos básicos de cuentas: las cuentas de saldos y las cuentas de flujos. Las cuentas de saldos permiten evaluar la situación patrimonial del gobierno en un momento determinado y se resumen en el concepto de balance. Las cuentas de flujos permiten identificar el efecto que han tenido en la situación patrimonial del gobierno, durante el transcurso de un período contable, tanto las propias acciones (operaciones) del gobierno como eventos sobre los que éste no tiene control o en los que no interviene directamente; estas cuentas se presentan en el estado de operaciones del gobierno y en el estado de otros flujos económicos (figura II.2.1).

Las cuentas de saldos se clasifican de acuerdo al tipo de activo o pasivo, siendo las agrupaciones más importantes aquellas referidas a los saldos de activos no financieros, activos financieros, pasivos y patrimonio neto.

Las cuentas de flujo, de acuerdo a lo que se establece en el *MEFP 2001*, se pueden separar inicialmente en dos categorías principales: transacciones y otros flujos económicos.

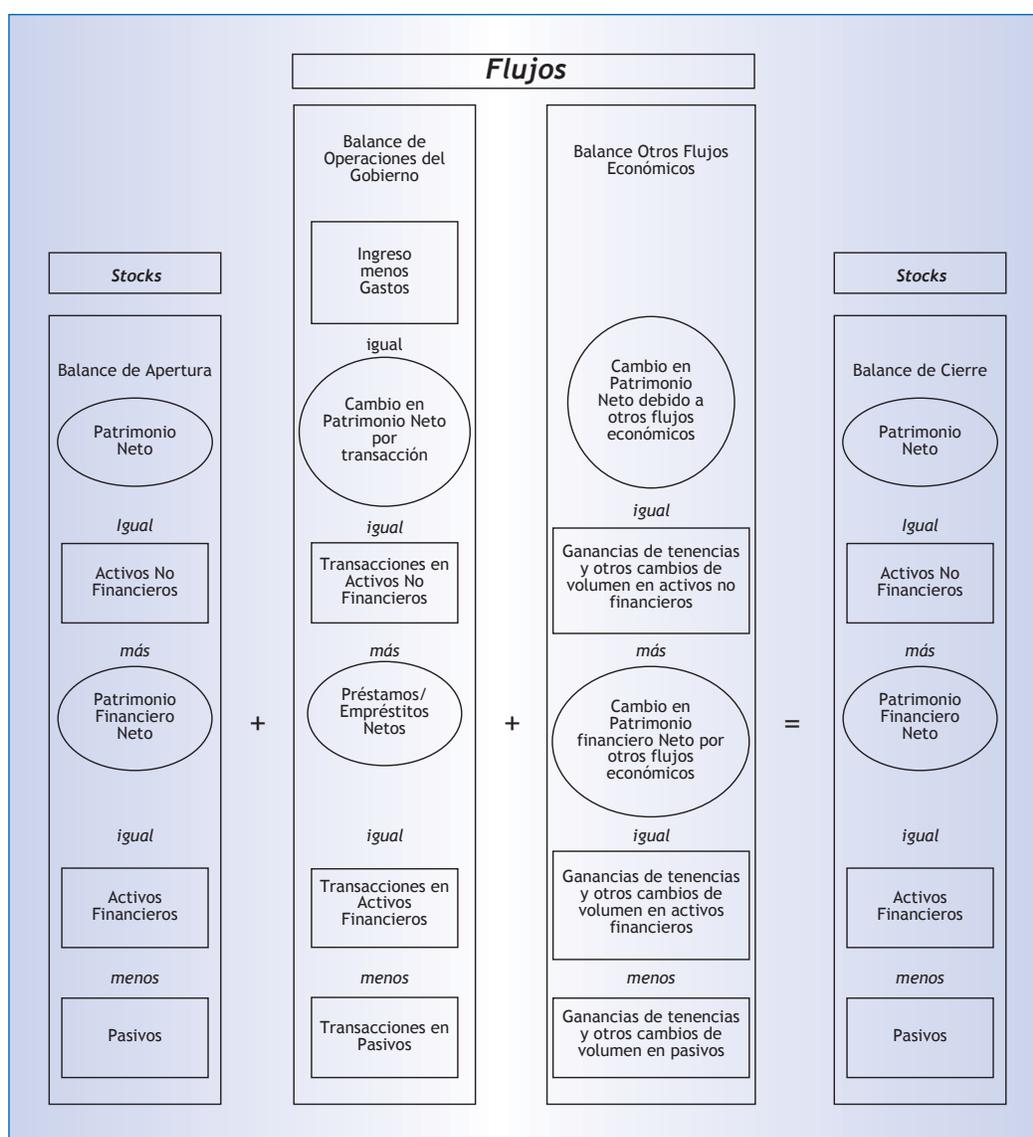
El elemento distintivo de las transacciones es el mutuo acuerdo que existe entre las partes que intervienen en ellas, aunque la voluntariedad de la participación pueda referirse más bien al reconocimiento y aceptación previos del derecho de una de las partes a imponer ciertas obligaciones a la otra (por ejemplo, los impuestos son obligaciones legales que personas e instituciones deben cumplir porque la comunidad reconoce y acepta el derecho del gobierno a fijar estas obligaciones). Las transacciones pueden clasificarse en intercambios y transferencias, distinguiéndose ambas categorías porque en el caso de los intercambios existen contraprestaciones equivalentes entre las partes y en el caso de las transferencias la parte recipiente no entrega nada a cambio.

Desde el punto de vista de la estructuración de las cuentas en el marco de las EFP, las transacciones se pueden clasificar en los siguientes tres tipos.

- Transacciones que afectan al patrimonio neto. Estas transacciones comprenden a los ingresos y gastos, donde los ingresos se definen como aquellas transacciones que involucran un aumento del patrimonio neto y los gastos como aquellas transacciones que resultan en una disminución del patrimonio neto.

- Transacciones en activos no financieros. Corresponden a transacciones que modifican las tenencias de activos no financieros (terrenos, edificios, vehículos, etc.) pero que no afectan el patrimonio neto. Debe entenderse que la adquisición y disposición de un activo no financiero involucra una variación en la tenencia de otro activo o pasivo, por lo que se da un aumento/disminución en la tenencia de un activo no financiero junto con una disminución/aumento de igual magnitud en la tenencia de un activo financiero (caja, cuenta corriente) o un aumento/disminución de un pasivo, lo que en definitiva lleva a que el patrimonio neto se mantenga invariable.
- Transacciones en activos y pasivos financieros. Estas transacciones corresponden a lo que comúnmente se denomina Financiamiento e involucran la adquisición neta de activos financieros y el incurrimiento neto de pasivos. Estas operaciones se realizan con fines de liquidez, no implicando por tanto variaciones en el patrimonio neto.

**Figura II.2.1**  
**Estructura analítica del nuevo Manual de las Estadísticas de**  
**Finanzas Públicas 2001 del FMI**



Fuente: MEFP 2001.

Los otros flujos económicos corresponden a variaciones en los saldos que se mantienen, tanto de activos como pasivos, y pueden tratarse de ganancias y pérdidas por tenencia, o bien de otras variaciones en el volumen de activos y pasivos. Las ganancias y pérdidas por tenencia ocurre cuando se produce un cambio en el valor de mercado de los activos y pasivos que se poseen. Las otras variaciones en el volumen son el resultado de eventos extraordinarios o imprevistos (terremotos, por ejemplo), eventos normales (descubrimiento de activos del subsuelo), o de reclasificaciones (reestructuración o fusión de unidades del gobierno) que afectan la cantidad disponible de un activo (o pasivo).

Los otros flujos económicos, para fines de presentación de la información, se ordenan de acuerdo al tipo de activo o pasivo que afectan.

## **ii) Balances de apertura y de cierre**

El antiguo marco de las EFP, provisto por el MEFP 1986, concentraba su preocupación en la correcta identificación de los flujos monetarios que originaban las operaciones del gobierno. Dentro de dicho esquema, la obtención de saldos de activos y pasivos era dificultosa, ya que se requería de información adicional que no siempre estaba disponible sin necesidad de procesamientos que, por la acumulación de largos períodos sin registrar la información, eran difíciles de realizar y dejaban muchos vacíos para el análisis. Por lo mismo, era prácticamente imposible realizar una conciliación entre los flujos que se registraban en un período y las variaciones que se obtenían entre los saldos de apertura y de cierre de dicho período.

Como ya se mencionó, el MEFP 2001 hace especial énfasis en la consistencia que debe existir entre flujos y saldos por lo que es metodológicamente inaceptable que las variaciones entre el balance apertura y de cierre de un período no sean explicadas completamente por las transacciones realizadas durante ese período y por los otros flujos económicos ocurridos dentro del mismo.

En tal sentido, es extremadamente importante que la contabilidad presupuestaria incorpore información sobre los saldos de apertura y de cierre de las distintas cuentas del balance que, para estos efectos, se agrupan en cuatro categorías principales: activos no financieros, activos financieros, pasivos y patrimonio neto.

La cuenta de patrimonio neto, en particular, corresponde a la diferencia entre los activos y pasivos del gobierno, siendo afectada, por lo tanto, por todas las transacciones que modifican la valoración o disponibilidad de éstos. Lo anterior implica establecer una condición de consistencia, cual es que la variación del patrimonio neto medida como la diferencia entre el balance apertura y el balance de cierre de un período debe explicarse por las variaciones en los saldos de activos y pasivos en ese mismo período.

## **iii) Estado de operaciones del gobierno y estado de otros flujos económicos**

Para obtener información resumida de las cuentas de flujo, éstas se agrupan en dos estados: el estado de operaciones del gobierno y el estado de otros flujos económicos.

El estado de operaciones del gobierno (cuadro II.2.1) es el más importante en términos de evaluación de la política gubernamental por cuanto entrega información acerca del efecto que tienen las operaciones del gobierno sobre su patrimonio neto y sobre la composición de sus activos y pasivos.

La primera parte de este estado presenta información acerca de las operaciones del gobierno que afectaron el patrimonio neto, vale decir, aquellas operaciones que se reflejaron como ingresos y gastos. La diferencia entre estos agregados corresponde al resultado operativo bruto o neto<sup>13</sup> y equivale a la variación del patrimonio neto generado por las transacciones que realiza el gobierno<sup>14</sup>. A diferencia de la información que se publicaba siguiendo el antiguo marco de las EFP, este nuevo indicador excluye la concesión menos recuperación de préstamos, entendiéndose que ello corresponde a operaciones financieras que no afectan el patrimonio ya que sólo alteran la composición de activos y pasivos.

<sup>13</sup> El resultado es neto si se incluye dentro de los gastos el consumo de capital fijo, y es bruto si esta línea de gasto no se ha registrado.

<sup>14</sup> Desde un punto de vista económico, este balance puede asimilarse al ahorro/desahorro del Gobierno General.

**Cuadro II.2.1**  
**Balance de Operaciones de Gobierno en MEFP 2001**

TRANSACCIONES QUE AFECTAN EL PATRIMONIO NETO:
INGRESO
Impuestos
Contribuciones Sociales
Donaciones
Otros Ingresos
GASTO
Compensación de Empleados
Uso de Bienes y Servicios
Intereses
Subsidios
Donaciones
Beneficios Sociales
Otros gastos
BALANCE OPERACIONAL NETO/BRUTO
TRANSACCIONES EN ACTIVOS NO FINANCIEROS:
ADQUISICION NETA DE ACTIVOS NO FINANCIEROS
ACTIVOS FIJOS
CAMBIO EN INVENTARIOS
VALORES
ACTIVOS NO PRODUCIDOS
PRESTAMO/EMPRESTITO NETO
TRANSACCIONES EN ACTIVOS FINANCIEROS Y PASIVOS (FINANCIAMIENTO):
ADQUISICION NETA DE ACTIVOS FINANCIEROS
Domésticos
Foráneos
OBLIGACIONES NETAS DE PASIVOS
Domésticos
Foráneos

Fuente: MEFP 2001.

Una segunda parte de este estado corresponde a aquellas transacciones que involucran activos no financieros, vale decir, la adquisición y disposición de los mismos. La línea de resumen de esta sección del estado es la adquisición neta de activos no financieros e indica en cuanto han incrementado las operaciones del gobierno el valor de los activos no financieros que tiene disponibles. Si se resta del resultado operativo neto la adquisición neta de activos no financieros, se obtiene el préstamo o endeudamiento neto, el cual es un indicador de los recursos que necesita obtener el gobierno para financiar sus operaciones. Este resultado es equivalente al concepto de superávit/déficit fiscal al que acostumbra aludirse en el análisis macroeconómico.

La última parte de este estado agrupa las transacciones en activos y pasivos financieros, o sea, las operaciones de financiamiento. En esta sección se presentan dos agregados principales, cuales son la adquisición neta de activos financieros y los pasivos netos incurridos. Como ya se mencionó más arriba, en esta parte del estado se deben incorporar las concesiones y recuperaciones de préstamos que antes eran clasificadas sobre la línea, al considerarse que eran operaciones financieras realizadas con fines de política y no con fines de liquidez, diferenciación que no está presente en la nueva metodología.

Al restar los pasivos netos incurridos de la adquisición neta de activos financieros, se debe obtener la misma cifra correspondiente al préstamo o endeudamiento neto. Nuevamente, aquí se introduce una innovación metodológica, aunque bastante menor, ya que antes la cifra de superávit/déficit debía coincidir con la de financiamiento, pero con el signo contrario.

El estado de otros flujos económicos, por su parte, presenta información sobre eventos que tienen un impacto sobre el patrimonio neto del gobierno pero que se originan en transacciones realizadas por éste. La información que se presenta en este estado entrega un resultado que se denomina variación en el patrimonio neto como resultado de otros flujos económicos.

Las variaciones que se informan se ordenan según tipo de activo y pasivo (activos no financieros, activos financieros, pasivos) y al interior de cada una de estas categorías se proporciona un detalle de las variaciones ocasionadas por ganancias y pérdidas por tenencia, asociadas a cambios de valoración, y aquellas que ocurren por otras variaciones en el volumen. Entre las principales

variaciones que se informan en esta cuenta son las ganancias o pérdidas de capital por fluctuaciones en el valor de activos y pasivos gubernamentales y la acumulación de activos o pasivos que no están respaldados por transacciones gubernamentales, como las herencias o el descubrimiento de yacimientos de propiedad estatal.

El propósito de ordenar de esta forma la información (usando como criterio principal el tipo de activo o pasivo) es facilitar la agregación de estos flujos con aquellos informados en el estado de operaciones del gobierno y, de esta forma, disponer de una herramienta analítica de fácil construcción para realizar comparaciones con las variaciones de los saldos de activos y pasivos.

En resumen, existen dos tipos de flujos que en cualquier período hacen variar los saldos de activos no financieros y los saldos de activos y pasivos financieros, los que corresponden a las respectivas transacciones y otros flujos económicos, flujos que son agrupados de forma que permitan verificar la consistencia entre flujos y saldos por tipo de activo y pasivo y, por ende, para el patrimonio neto. Asimismo, el patrimonio neto varía en función de la propia operación del gobierno, lo que se refleja en la diferencia entre ingresos y gastos informada en el estado de operaciones del gobierno (resultado operativo neto/bruto), y por el impacto que los otros flujos económicos tienen sobre el diferencial entre activos y pasivos.

### 3. Aplicación de MEFP 2001 en Chile y Acuerdos con el FMI

#### a. Situación actual

Las bases del sistema de contabilidad gubernamental en Chile están establecidas en el D.L. N° 1.263, Ley de Administración Financiera del Estado. Este establece las bases generales de la contabilidad presupuestaria y entrega a la Contraloría General de la República la responsabilidad de llevar la contabilidad gubernamental y dictar los principios y normas contables básicas, así como los procedimientos a seguir por todas las instituciones públicas.

La normativa actual del sistema de contabilidad pública fijada por la Contraloría establece que “La contabilidad registra todos los recursos y obligaciones en el momento que se generen, independientemente que éstos hayan sido o no percibidos o pagados”. En otras palabras, se trata de una contabilidad sobre base devengada. Sobre la base de este principio, la Contraloría elabora anualmente un Informe de la Gestión Financiera del Estado, en cuyos estados financieros reporta sobre la situación financiera, patrimonial y presupuestaria del gobierno central, las municipalidades, las empresas públicas y las entidades de educación superior del Estado.

Por su parte, el presupuesto del sector público también opera, en principio, sobre una base devengada. En lo que respecta a los gastos, el D.L. N° 1.263 establece que “Los presupuestos de gastos son estimaciones del límite máximo que pueden alcanzar los egresos y compromisos públicos. Se entenderá por egresos públicos los pagos efectivos y por compromisos, las obligaciones que se devenguen y no se paguen en el respectivo ejercicio presupuestario” (Art. 19).

Pese a lo anterior, en la práctica de la contabilidad presupuestaria existen varios factores que califican la aplicación plena del principio de contabilidad sobre base devengada en las estadísticas fiscales sobre ejecución presupuestaria en Chile.

- **Registro de compromisos originados en obligaciones de períodos anteriores.** El clasificador presupuestario contempla los subtítulos 60, “Operaciones años anteriores” y 70, “Otros compromisos pendientes”, que tienen por objeto registrar pagos por concepto de obligaciones devengadas antes del 31 de diciembre del año anterior. Esto hace que si bien a nivel del resto de los subtítulos se registren gastos devengados, los agregados correspondan a movimientos de caja. La existencia de los subtítulos 60 y 70, sin embargo, asegura que la diferencia entre caja y devengado por cumplimiento de compromisos originados en el período anterior se encuentra adecuadamente cuantificada y transparentada en los presupuestos.

- **Registro de inversiones y endeudamiento.** En materia de inversiones y de endeudamiento, el D.L. 1.263 permite registrar imputaciones presupuestarias sobre la base de los avances parciales de obras y desembolso de créditos externos<sup>15</sup>. Esto significa que aún después de haberse licitado y contratado una obra, la inversión no se registra en su totalidad en el período en que ésta es contratada, sino sólo el desembolso que está ligado al avance en la ejecución de la misma. La contrapartida de este registro es la incorporación parcial del activo fijo que está siendo construido.
- **Ingresos tributarios.** Los ingresos tributarios se registran en el presupuesto sólo en el momento en que se paga el impuesto. Esto significa, por ejemplo, que en la aplicación del impuesto a la renta de las empresas y del impuesto global complementario, los ingresos se registran en el año en que se produce la operación renta y no en el año en que el contribuyente percibe los ingresos que dan origen a la obligación tributaria<sup>16</sup>. Esto es equivalente a aplicar una base de caja a los ingresos tributarios, que constituyen el principal componente de los ingresos del gobierno central.
- **Estructura de cuentas y medición del balance fiscal.** A diferencia del sistema de contabilidad gubernamental regulado por la Contraloría General de la República, las estadísticas fiscales sólo contemplan operaciones registradas en el presupuesto, lo que abarca sólo hechos económicos respaldados por transacciones monetarias. Esto involucra una visión que sólo considera flujos y no stocks. Asimismo, desde hace muchos años el balance fiscal se ha medido como necesidades de endeudamiento del sector público (NESP). La estimación del Balance Estructural del gobierno central ha llevado, sin embargo, a revisar el concepto sobre el que se define la línea final del balance. En efecto, si de lo que se trata con este concepto es medir ingresos y gastos “permanentes” o “estructurales” parecería poco consistente hacerlo respecto de ingresos o gastos que sólo reflejan transacciones de activos o pasivos financieros. Por esta razón, para estimar el Balance Estructural se efectúan una serie de ajustes al balance contable tradicional con el propósito de adecuarse a un concepto de VPN, lo que se denomina “Balance Ajustado”.
- **Costo del capital.** Una consecuencia de lo expresado anteriormente es que las estadísticas fiscales en Chile no incluyen hechos económicos que no están respaldados por transacciones monetarias. La principal omisión que se deriva de ello corresponde a la depreciación o consumo de capital fijo del gasto público, lo que, a su vez, significa que la inversión real se mide en las estadísticas fiscales sólo en términos brutos.
- **Control de obligaciones de gasto.** Pese a que el artículo 19 del DL N° 1.263 al definir los presupuestos de gastos como el límite máximo que pueden alcanzar los egresos y compromisos públicos no admite la generación de obligaciones que excedan dichas asignaciones, en la práctica no se cuenta en Chile con sistemas que registren y controlen dichas obligaciones con la misma rigurosidad que los desembolsos de recursos. Esto ha hecho que se hayan generado casos puntuales en que se ha excedido las autorizaciones presupuestarias, los más significativos de los cuales corresponden al endeudamiento de algunos hospitales públicos con sus proveedores y a la contratación de proyectos de inversión con pagos que exceden el plazo de recepción satisfactoria de la obra, también denominados “pagos diferidos”.

Como puede apreciarse de lo anterior, las estadísticas fiscales de Chile si bien cuentan con algunos de los elementos normativos necesarios para una contabilidad sobre base devengada, en la práctica responden a un modelo híbrido, que requiere correcciones para adecuarse a los estándares establecidos en MEFP 2001.

<sup>15</sup> DL N° 1.263, artículos 18 y 19 bis.

<sup>16</sup> Cabe hacer presente que la contabilidad presupuestaria de los ingresos tributarios contempla una cuenta denominada “fluctuación deudores”, compuesta principalmente por ajustes entre la declaración o giro y el pago de los impuestos. Así por ejemplo, si un contribuyente declara un impuesto sin efectuar el pago correspondiente, se registra como recaudación del impuesto a la renta el monto declarado y en la cuenta de fluctuación deudores se anota con cifra negativa el monto no pagado. Cuando el contribuyente se pone al día en sus obligaciones, se efectúa una anotación con signo positivo, extinguiendo la obligación. Un procedimiento similar se aplica al caso de impuestos girados por fiscalizadores del Servicio de Impuestos que no son pagados por los contribuyentes.

Para evaluar qué correcciones son prioritarias de aplicar a las estadísticas fiscales chilenas debe considerarse que, en relación a la base de valoración:

- El surgimiento de una obligación de gasto es un criterio aceptable para registrar el devengo de una operación.
- El registro en cuentas especiales de obligaciones originadas en el período anterior es suficiente para asegurar transparencia necesaria en las cuentas. Si dichos arrastres son relativamente estables en el tiempo, como cuando se trata del pago de impuestos o cotizaciones previsionales dentro de plazos permitidos por la ley, esta práctica tampoco involucra una distorsión significativa en las cifras.
- El registro de ingresos tributarios sobre base de caja es una práctica usualmente aplicada por los países en virtud de que genera mayor seguridad respecto de los ingresos fiscales. El registro de ingresos tributarios sobre base devengada, en cambio, puede volverse excesivamente especulativo en sistemas impositivos con importantes desfases entre la generación de débitos y créditos y el pago efectivo de los impuestos.

Lo anterior significa que, en lo que respecta a la base de valoración, la medida más importante que se requiere adoptar en Chile no es de carácter contable, sino que corresponde al establecimiento de mecanismos adecuados de control y registro de obligaciones, de modo de asegurar que éstas no puedan exceder de las autorizaciones presupuestarias. El proyecto Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE), que desarrollan conjuntamente la Contraloría General de la República y la Dirección de Presupuestos, permitirá establecer dichos sistemas de control a nivel de todas las instituciones del gobierno central a partir de 2005. En tanto dicho sistema alcance su plena implantación, se ha ido estableciendo regulaciones especiales con el objeto de prevenir nuevos casos en que se excedan las autorizaciones de compromisos de gastos. Es así como la ley N° 19.896 incorporó a la Ley de Administración Financiera la prohibición expresa de suscribir contratos de inversión con pagos diferidos<sup>17</sup>, en tanto que el presupuesto del Ministerio de Salud ha incorporado una glosa que prohíbe el pago de facturas a proveedores con más de 60 días de rezago.

En estas circunstancias, los principales ajustes que se requiere para adecuar las estadísticas fiscales chilenas a los estándares del FMI corresponden a la estructura de cuentas y la medición del balance fiscal. Dichos ajustes son básicamente tres:

- **Reclasificación de partidas y construcción del estado de operaciones del gobierno:** para producir el estado de operaciones del gobierno definido en *MEFP 2001* es necesario revisar la clasificación de las diversas partidas de ingresos y gastos, eliminando de los determinantes del balance todas las transacciones de activos y pasivos financieros, las que deben ser reclasificadas como partidas de financiamiento. También debe eliminarse de entre los determinantes del déficit los flujos que generan variaciones patrimoniales pero que no corresponden a operaciones gubernamentales y que deben ser registradas en el estado de otros flujos económicos. Finalmente, se requiere separar las operaciones que pertenecen al balance operativo de las transacciones de activos no financieros.
- **Medición y registro de la depreciación.** El consumo de capital fijo o depreciación está incluido en el balance de operaciones del gobierno, como un determinante del balance operacional neto. En este caso, 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 es necesario determinar el valor de los activos físicos y aplicarles las tasas de depreciación que correspondan. En caso de no medirse la depreciación, el balance de ingresos y gastos corrientes corresponderá a un balance operacional bruto y sólo podrá medirse la adquisición bruta de activos físicos, sin afectar el balance global de la cuenta de operaciones del gobierno sino sólo su composición.

<sup>17</sup> DL N° 1.263, artículo 19 bis, inciso tercero.

- **Elaboración de los balances de apertura y cierre y estado de otros flujos económicos.** Pese a que el estado de operaciones del gobierno es la cuenta que contiene mayor información para efectos del análisis macroeconómico, es necesario que éste sea acompañado por balances de apertura y cierre y por el estado de otros flujos económicos para asegurar que las estadísticas fiscales capturen todos los hechos económicos que determinan la posición patrimonial del sector público y resguardar la consistencia interna entre flujos y variaciones de stocks. Para esto es necesario definir el conjunto de activos y pasivos que considerarán los balances, cuantificarlos y establecer sistemas de valorización periódica de los mismos.

## b. Acuerdos con el FMI

Como puede desprenderse de la sección anterior, la adecuación al sistema de estadísticas fiscales sobre base devengada definido en *MEFP 2001* requiere un conjunto de cambios que involucran revisar criterios de medición y de control, clasificaciones y elaborar nuevas cuentas que hasta ahora no se habían considerado en las estadísticas fiscales chilenas. Estos cambios deben ser abordados con rigurosidad y pragmatismo, de modo que sean capaces de generar información de mayor calidad y de manera oportuna. Estos criterios deben reflejarse en un modelo de cuentas y una estrategia de transición para su plena implantación.

El trabajo que se realizó conjuntamente entre el gobierno de Chile y el FMI desde mediados de 2002 permitió llegar a una serie de acuerdos respecto de la conveniencia y la estrategia para generar una presentación unificada de las estadísticas fiscales, consistente con *MEFP 2001*. La convergencia hacia esta presentación unificada implica que no sólo se modificarán las estadísticas fiscales oficiales de Chile, sino también las cifras fiscales contenidas en los informes del FMI sobre el país.

Para este efecto, el gobierno y el FMI acordaron estructurar el proceso de migración en dos etapas. En la primera, que se aplicará desde comienzos de 2004, se elaborará el balance de operaciones del gobierno para el gobierno central. Esto involucrará una reclasificación de los actuales ítemes de ingresos y gastos presupuestarios, manteniendo los actuales criterios de valoración de las respectivas transacciones. Asimismo, para lograr una plena cobertura del gobierno central se incorporarán operaciones extrapresupuestarias ligadas al gobierno central. En esta misma etapa se adecuarán las estadísticas correspondientes a las municipalidades, para producir cifras para el gobierno general, y a las empresas públicas, las que se presentarán en una cuenta separada. Dado que en esta etapa aún no se contará con una medición de la depreciación, el balance operacional y la variación de activos físicos se presentarán en el estado de operaciones del gobierno en términos brutos.

En una segunda etapa, que concluirá a fines de 2005, se completará el estado de operaciones del gobierno con la medición del consumo de capital fijo y la aplicación de los sistemas de contabilización y control de obligaciones en el Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado. En esta etapa también se elaborarán los balances de apertura y cierre, y el estado de otros flujos económicos, tanto para el gobierno central como para las municipalidades y las empresas públicas<sup>18</sup>.

De este modo, la migración a una contabilidad sobre base devengada en Chile permitirá simplificar significativamente la información fiscal y facilitará su comprensión por parte de los analistas y el público en general. En efecto, este cambio implicará:

- Eliminar la existencia de dos agregados de gasto público: gasto público total y gasto con efecto macroeconómico. Bajo el nuevo sistema contable, el gasto total corresponderá a un concepto macroeconómico, haciendo innecesaria la medición de un agregado poco comparable a nivel internacional.
- Eliminar la profusión de indicadores alternativos, que actualmente son utilizados por organismos internacionales y analistas privados. La superioridad analítica de la contabilidad sobre base devengada debería imponerse sobre estas mediciones ad hoc, partiendo por los propios indicadores que había venido utilizando el FMI en sus informes.

<sup>18</sup> Dada la evidente vinculación de estas cuentas con los estados financieros que elabora la Contraloría General de la República, esta etapa requerirá un importante esfuerzo de coordinación con dicho organismo, de modo de asegurar la debida coherencia en los informes que se generen a futuro.

Por las razones anteriores, el Informe del FMI sobre transparencia fiscal en Chile destaca la migración hacia una contabilidad sobre base devengada como un avance importante para el fortalecimiento de dicha transparencia fiscal.

#### **4. Aplicación de la Contabilidad Presupuestaria sobre Base Devengada en Chile, Primera Etapa**

##### **a. Ajustes Contables**

Como se ha señalado anteriormente, la primera etapa en la migración hacia el sistema de contabilidad sobre base devengada establecido en *MEFP 2001* corresponde a la elaboración del balance de operaciones del gobierno para el gobierno central. Dicho proceso involucra:

- Reclasificar registros de flujo entre los determinantes del superávit/déficit en el balance de operaciones de gobierno, transacciones de activos y pasivos financieros y el estado de otros flujos económicos.
- Integrar a las estadísticas del gobierno central transacciones extrapresupuestarias que corresponden a instituciones de dicho nivel de gobierno.
- Redenominar los subtítulos presupuestarios de acuerdo a la nomenclatura de *MEFP 2001* y adecuar consecuentemente el clasificador presupuestario.

El cuadro II.4.1 resume los ajustes correspondientes a los primeros dos puntos. En el eje vertical de dicho cuadro se incluyen todos los subtítulos que se consideran en el actual clasificador presupuestario, en la posición que actualmente ocupan como determinantes o fuentes de financiamiento del balance fiscal. En la última parte se incluyen las operaciones extrapresupuestarias actualmente no incluidas en las estadísticas del gobierno central. El cuadro muestra como cada una de estas operaciones se clasifican en los principales agregados de la nueva estructura sobre base devengada, basada en *MEFP 2001*.

Como puede apreciarse en el cuadro II.4.1, los principales cambios que involucra el paso al nuevo sistema son los siguientes:

##### **i) Operaciones que se excluyen de los ingresos corrientes**

- Ganancias de capital en privatizaciones: corresponde a flujos que afectan la variación patrimonial neta, pero que no corresponden a operaciones gubernamentales, por lo que se clasifican en el estado de otros flujos económicos.
- Giro de recursos del Fondo de Estabilización del Precio del Cobre: corresponde a transacciones de activos financieros -depósitos del FEC- que pasan a clasificarse como financiamiento en el estado de operaciones del gobierno.

##### **ii) Operaciones que se incluyen en los ingresos corrientes**

- Impuestos del Fondo de Estabilización del Precio del Petróleo: son ingresos extrapresupuestarios del gobierno central.
- Transferencias de CODELCO Ley N° 13.196: corresponde al aporte de CODELCO a las Fuerzas Armadas en virtud de la ley reservada del cobre. Este ajuste permitirá generar consistencia con los gastos por transferencias al gobierno central en la contabilidad de CODELCO.
- Intereses percibidos Ley N° 13.196: corresponde a ingresos extrapresupuestarios obtenidos por instituciones del gobierno central (Fuerzas Armadas).



### iii) Operaciones que se excluyen de los gastos corrientes

- Acumulación de recursos en el Fondo de Estabilización del Precio del Cobre: corresponde a transacciones de activos financieros -depósitos del FEC- que pasan a clasificarse como financiamiento en el estado de operaciones del gobierno.
- Pago de bonos de reconocimiento: corresponde a la extinción de un pasivo financiero distinto de deuda, que se clasifica con signo negativo como pasivo neto incurrido.

### iv) Operaciones que se incluyen en los gastos corrientes

- Intereses devengados bonos de reconocimiento: corresponde a los intereses devengados por el stock de bonos de reconocimiento emitidos y no pagados, en virtud del artículo 9º transitorio del D.L. N° 3.500, de 1980.
- Subsidios del Fondo de Estabilización del Precio del Petróleo: son gastos extrapresupuestarios del gobierno central.
- Intereses y otros gastos financieros Ley N° 13.196: corresponde a gastos extrapresupuestarios efectuados por instituciones del gobierno central (Fuerzas Armadas).
- Gastos en bienes y servicios Ley N° 13.196: corresponde a gastos extrapresupuestarios efectuados por instituciones del gobierno central (Fuerzas Armadas).

### v) Operaciones que se excluyen de la cuenta de capital

- Venta de títulos y valores: corresponde a transacciones de activos financieros.
- Recuperación de préstamos: corresponde a transacciones de activos financieros.

### vi) Operaciones que se incluyen en la cuenta de capital

- Inversión real Ley N° 13.196: corresponde a adquisición de activos fijos por instituciones del gobierno central (Fuerzas Armadas)

### vii) Otros ajustes

- **Adelanto de pagos de gobierno:** en los últimos años se han registrado operaciones que han significado adelantar algunos pagos del gobierno respecto de su plazo programado de desembolso. Dichas operaciones corresponden en particular al anticipo de la devolución de impuestos de 2001 para el segundo semestre de 2000 y el pago anticipado de intereses al Banco Central en diversos años. Para asegurar consistencia en la aplicación de los principios contables del nuevo sistema, se ha revertido el impacto de dichas operaciones.
- **Intereses capitalizados en deuda con el Banco Central:** corresponde a los intereses en exceso de un 2% de pagarés de Tesorería en poder del Banco Central que la primera está autorizada a capitalizar, los que se incluyen en el estado de otros flujos económicos como un determinante de la variación patrimonial neta que no proviene de operaciones de gobierno.

Dado que el conjunto de ajustes anteriores -excepto el último- están formulados en relación a las operaciones que determinan el superávit/déficit del gobierno central, debe entenderse que éstas a la vez modifican este último agregado.

El cuadro II.4.2 presenta la aplicación de la contabilidad sobre base devengada a las estadísticas fiscales desde la perspectiva de la nueva presentación. Dicho cuadro incluye los conceptos principales que se incluyen en el balance de operaciones de gobierno, apoyándose para este efecto en las definiciones de *MEFP 2001*. Para comprender adecuadamente el contenido de los nuevos "subtítulos" se incluye una descripción general y una comparación con los subtítulos actuales.

## Cuadro II.4.2 Bases preliminares del nuevo clasificador presupuestario

Concepto	Definición	Comparación con Clasificador Actual
<b>Ingresos / Transacciones que afectan al patrimonio neto</b>		
Ingresos tributarios netos	Comprende los ingresos recaudados exclusivamente por el estado (impuestos), aquellos derivados del movimiento tributario del periodo (Sistema de Pago de Impuestos) y los asociados a la propiedad que ejerce el estado sobre determinados bienes y a las autorizaciones que otorga para la realización de ciertas actividades (Tributos sobre el uso de Bienes y la Realización de Actividades).	Mismo concepto.
Cobre bruto	Traspaso de CODELCO al Fisco y por Ley N° 13.196.	Excluye flujos desde y hacia el FEC; Incluye aportes de CODELCO por Ley N° 13.196
Imposiciones previsionales	Comprende los ingresos constituidos por los aportes establecidos en la legislación previsional vigente, que perciben los organismos públicos del sistema previsional y los fondos de seguridad social.	Mismo concepto
Donaciones	Comprende los ingresos que se perciben del sector privado, público y externo, sin efectuar contraprestación de bienes y servicios por parte de las entidades receptoras y sin cargo de devolución. Se destinan a financiar gastos corrientes (Transferencias Corrientes) o de capital (transferencias para Gastos de Capital)	Corresponde a transferencias, en el actual clasificador
Rentas de la propiedad	Comprende intereses, dividendos y participación de utilidades, por capitales invertidos, así como arriendos fijos y activos no producidos.	Se incluía como un ítem de ingresos de operación.
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 propiedad se separan en nuevo subtítulo y pasaron a ser parte de otros ingresos.
Otros Ingresos	Comprende todos los otros ingresos corrientes que se perciben y que no puedan clasificarse en los ítems anteriores, tales como: Fondos de Terceros, Operaciones de Cambio, Recuperaciones y Reembolsos por Licencias médicas, Multas y Sanciones pecuniarias	Excluye donaciones, incluye contribuciones, derechos e ingresos propios.
<b>Gastos</b>		
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 y producción Intereses	Comprende los gastos por adquisiciones de bienes de consumo y servicios no personales necesarios para el cumplimiento de las funciones y actividades Comprende los gastos financieros directos, comisiones, gastos bancarios y otros, generados por pasivos financieros tanto interno como externo. Se incluyen como ítem de los subtítulos "Servicio de la Deuda" y "Aporte Fiscal para Servicio de la Deuda"	Incluye intereses devengados por bonos de reconocimiento.
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 integrados por los beneficiarios.	Corresponde a transferencias corrientes excepto la Aplicación de Fondos de Terceros y las Compensaciones por Daños a Terceros e "Íntegros al Fisco", que pasan a otros gastos.
Prestaciones previsionales	Comprende los gastos por prestaciones de seguridad social, tales como jubilaciones, pensiones, montepíos, etc., prestaciones asistenciales, subsidios de cesantías, etc., y prestaciones sociales del empleador, tales como indemnizaciones de cargo fiscal, beneficios médicos, etc.	Mismo concepto.
Otros	Comprende todos los otros gastos corrientes que se realicen y que no puedan clasificarse en los ítems anteriores, tales como: "Íntegros al Fisco", "Aplicación Fondos de Terceros", "Compensación por Daños a Terceros y/o a la Propiedad" y "2% Constitucional".	Se crearon los resultados "Otros Gastos Corrientes", para incluir transferencias que no son donaciones ni subsidios, tales como la Aplicación de Fondos de Terceros y las Compensaciones por Daños a Terceros e "Íntegros al Fisco". Ambos subtítulos estaban incluidos como ítem en "Transferencias Corrientes".
<b>Adquisición neta de activos no financieros</b>		
Venta de Activos Físicos	Comprende los ingresos provenientes de la venta de activos físicos y de la venta de activos intangibles (Venta de Activos no financieros).	Se creó el subtítulo "Ventas de Activos no Financieros", ya que antes era un ítem de Ventas de Activos
Inversión	Comprende los gastos para formación de capital y compra de activos físicos existentes (Adquisición de Activos no Financieros) y los gastos que deban incurrirse para la ejecución de proyectos de inversión y estudios básicos relacionados con éstos (Proyecto de Inversión).	El actual subtítulo Inversión Real se separa en dos. "Adquisición de Activos no Financieros" y "Proyectos de Inversión". En el primero se le eliminó el componente regional. Acorde con lo anterior, se eliminó el subtítulo Inversión Sectorial de Asignación Regional, concepto de gasto que se incorpora en el subtítulo "Proyectos de Inversión".
Transferencias de Capital	Comprende todo desembolso financiero destinado al sector privado, público y externo, que no supone la contraprestación de bienes o servicios y cuyo importe no es reintegrado por los beneficiarios, destinado a gastos de inversión o a la formación de capital.	Se eliminó el ítem Inversión Regional de Asignación Local.
<b>Adquisición neta de activos financieros</b>		
Préstamos	Comprende los egresos netos de recuperación realizados por otorgamiento de préstamos directos a corto y largo plazo al sector privado, público y externo.	Se crea el subtítulo correspondiente, ya que antes era un ítem de Inversión Financiera.
Títulos y valores	Comprende la estimación referencial por la compra neta de ventas, de acciones, bonos y otros valores.	Anteriormente ítem del subtítulo de inversión financiera.
Operaciones de Cambio	Comprende las variaciones producidas por la conversión de monedas que se generan en las transacciones de los organismos públicos.	Mismo concepto.
Caja	Variación de disponible	Mismo concepto.
Fondo Compensación Cobre y FEPP	Variación en los saldos de Fondo de Compensación Cobre y Fondo de Estabilización del Precio del Petróleo	Anteriormente en Ingresos Cobre Neto.
Anticipo de gastos	Para corregir pagos realizados antes de su vencimiento.	Mismo concepto.
<b>Pasivos netos incurridos</b>		
Endeudamiento Externo Netos	Corresponde a los recursos originados en la colocación de bonos y otros títulos públicos en el exterior y en la obtención de préstamos de gobiernos extranjeros y organismos internacionales, a corto y largo plazo.	Mismo concepto.
Endeudamiento Interno Neto	Corresponde a la colocación de bonos y otros títulos públicos en el país, obtención de préstamos del sector público y privado y créditos de proveedores, a corto y largo plazo.	Mismo concepto.
Bonos de Reconocimiento	Corresponde a los pagos efectivos menos los intereses devengados.	Anteriormente gasto corriente.

## **b. Aplicación al período 1997-2004**

El cuadro II.4.3 presenta los resultados de la aplicación de la nueva contabilidad a las estadísticas fiscales del período 1997-2003.

Para facilitar la evaluación del impacto cuantitativo que generan los cambios metodológicos al pasar al régimen de contabilidad sobre base devengada, el cuadro II.4.3 presenta, en un primer bloque, las cuentas para el gobierno central presupuestario, con su correspondiente balance. A continuación se presentan las operaciones extrapresupuestarias, para, a partir de allí, determinar el balance del gobierno central total. A continuación se presentan los ítemes de financiamiento y, finalmente, algunos flujos que pertenecen al estado de otros flujos económicos. Si estos flujos se suman al balance del gobierno central total del estado de operaciones de gobierno se puede obtener una primera aproximación a la variación patrimonial neta del sector público. Dicha aproximación, sin embargo, será necesariamente incompleta, pues no incluye ganancias o pérdidas de capital distintas de las realizadas en privatizaciones de empresas públicas.

Las principales diferencias entre los agregados de transacciones que afectan el patrimonio bruto y los ingresos y gastos corrientes de la antigua contabilidad sobre base de caja corresponde a la operación del Fondo de Estabilización del Precio del Cobre y el pago de bonos de reconocimiento. El primero de estos factores genera una sensible reducción de los ingresos corrientes en años de bajos precios del cobre, como 2001 y 2002. Lo contrario ocurre del lado del gasto -al eliminarse los aportes al FEC- en años con altos precios del cobre, como 1997.

Por su parte, el registro del pago de bonos de reconocimiento como una transacción de pasivos financieros genera una reducción sistemática en el nivel de gasto corriente en todos los años. Dicho ajuste se compensa con la inclusión de los intereses devengados por el stock de bonos no pagados, que forma parte del balance de operaciones extrapresupuestarias y que en la presentación consolidada del gobierno central total incrementará el gasto en intereses. Los intereses devengados por los bonos de reconocimiento es la principal causa de que el balance de operaciones extrapresupuestarias sea negativo a lo largo de todo el período, pese al superávit que a lo largo de todo el período registra la ley reservada del cobre.

**Cuadro II.4.3**  
**Estado de Operaciones de Gobierno. (Millones de pesos)**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 Proyección
<b>GOBIERNO CENTRAL PRESUPUESTARIO</b>							
<b>TRANSACCIONES QUE AFECTAN EL PATRIMONIO NETO</b>							
<b>INGRESOS</b>	7,377,813	7,545,514	7,422,045	8,605,663	9,285,970	9,595,780	10,405,082
Ingresos tributarios netos	5,672,832	5,952,339	5,805,793	6,686,172	7,208,409	7,708,999	8,168,390
Cobre bruto	348,966	46,013	17,919	213,738	61,233	56,156	189,842
Imposiciones previsionales	449,470	496,839	527,042	576,758	628,052	678,900	719,166
Donaciones (Transferencias)	61,405	68,889	74,277	79,476	131,965	87,102	119,605
Rentas de la propiedad	178,836	166,562	267,108	207,766	296,116	259,684	271,679
Ingresos de operación	292,067	392,845	307,555	344,553	356,509	373,379	419,480
Otros ingresos	374,237	422,027	422,351	497,200	603,686	431,560	516,920
<b>GASTOS</b>	4,762,511	5,316,140	5,931,920	6,554,874	7,140,207	7,780,128	8,588,250
Personal	1,159,367	1,325,136	1,491,118	1,645,676	1,778,489	1,891,953	2,119,639
Bienes y servicios de consumo y producción	515,928	569,223	633,039	577,800	635,677	671,548	796,438
Intereses de la Deuda	166,376	140,557	143,937	161,729	179,273	204,939	263,295
Subsidios y donaciones (Transferencias)	1,593,833	1,757,051	2,039,782	2,210,472	2,498,342	2,704,952	2,711,256
Prestaciones previsionales (excluye Bono Reconocimiento)	1,637,796	1,840,976	2,073,198	2,268,025	2,432,307	2,570,570	2,701,480
Otros	49,594	65,798	56,688	68,271	81,040	91,246	86,684
<b>RESULTADO OPERATIVO BRUTO</b>	2,061,674	1,613,594	867,170	1,465,455	1,505,841	1,284,209	1,704,751
<b>TRANSACCIONES EN ACTIVOS NO FINANCIEROS</b>							
<b>ADQUISICIÓN NETA DE ACTIVOS NO FINANCIEROS</b>	1,095,545	1,231,946	1,346,129	1,288,642	1,452,897	1,582,175	1,681,516
Venta de activos físicos	24,474	19,219	7,127	8,914	11,981	11,981	17,475
Inversión	992,668	1,074,326	1,038,104	905,783	979,921	1,032,273	1,060,374
Transferencias de capital	127,351	176,839	315,152	391,773	484,957	569,132	638,618
<b>TOTAL INGRESOS</b>	7,402,288	7,564,733	7,429,172	8,614,576	9,297,951	9,615,011	10,422,558
<b>TOTAL GASTOS</b>	6,436,158	7,183,085	7,908,130	8,437,763	9,245,007	9,912,976	10,399,323
<b>PRESTAMO NETO/ENDEUDAMIENTO NETO</b>	966,129	381,648	-478,958	176,813	52,945	-297,965	23,235
<b>PARTIDAS EXTRAPRESUPUESTARIAS</b>							
<b>TRANSACCIONES QUE AFECTAN EL PATRIMONIO NETO</b>							
<i>Fondo Estabilización Precios Petróleo</i>	-17,486	52,773	-33,464	-180,037	11,233	5,211	-16,825
<i>Ingresos</i>	368	54,337	29,024	10,850	16,077	18,856	3,756
<i>Gastos</i>	17,853	1,564	62,487	190,888	4,843	13,645	20,581
<i>Ley N° 13.196</i>	97,836	83,788	96,458	139,538	146,404	129,457	155,029
<i>Ingresos</i>	116,249	102,923	119,537	161,877	164,011	159,637	191,864
<i>Gastos</i>	18,413	19,135	23,079	22,339	17,607	30,180	36,836
<i>Intereses</i>	0	0	0	6,297	3,733	6,932	2,065
<i>Intereses devengados bonos de reconocimiento</i>	282,747	295,275	301,506	312,360	316,606	315,118	318,383
<b>RESULTADO OPERATIVO BRUTO</b>	-202,397	-158,714	-238,511	-352,859	-158,969	-180,450	-180,179
<b>TRANSACCIONES EN ACTIVOS FINANCIEROS</b>							
<b>ADQUISICIÓN NETA DE ACTIVOS FINANCIEROS</b>	54,756	72,835	74,765	93,411	130,217	94,921	127,275
<i>Ley N° 13.196</i>	54,756	72,835	74,765	93,411	130,217	94,921	127,275
<i>Inversión</i>	54,756	72,835	74,765	93,411	130,217	94,921	127,275
<b>TOTAL INGRESOS</b>	116,617	157,260	148,560	172,727	180,088	178,493	195,620
<b>TOTAL GASTOS</b>	373,769	388,809	461,837	618,996	469,273	453,863	503,074
<b>PRESTAMO NETO/ENDEUDAMIENTO NETO</b>	-257,153	-231,549	-313,276	-446,269	-289,185	-275,370	-307,454
<b>GOBIERNO CENTRAL TOTAL</b>							
<b>INGRESOS</b>	7,518,904	7,721,993	7,577,732	8,787,303	9,478,039	9,793,503	10,618,178
<b>GASTOS</b>	6,809,928	7,571,894	8,369,967	9,056,759	9,714,280	10,366,839	10,902,397
<b>PRESTAMO NETO/ENDEUDAMIENTO NETO</b>	708,976	150,099	-792,234	-269,456	-236,240	-573,336	-284,219
<b>TRANSACCIONES EN ACTIVOS FINANCIEROS (FINANCIAMIENTO)</b>							
<b>GOBIERNO CENTRAL PRESUPUESTARIO</b>							
<b>ADQUISICIÓN NETA DE ACTIVOS FINANCIEROS</b>	354,725	-386,604	-948,265	-404,031	-343,808	-760,420	27,269
Préstamos	21,369	36,356	53,529	41,717	-8,666	-15,663	11,899
Otorgamiento de préstamos	174,581	190,568	205,921	167,888	137,173	158,739	204,149
Recuperación de préstamos	153,213	154,212	152,391	126,171	145,839	174,402	192,250
Títulos y valores */	-53,314	-72,417	-173,220	-331,462	105,191	-112,529	261,834
Inversión financiera	151,182	95,545	115,904	331,082	561,213	1,009,107	616,879
Venta de activos financieros	204,496	167,962	289,124	662,544	456,022	1,121,636	355,046
Operaciones de cambio	-345	-4,513	-5,101	111	-3,864	-1,314	100
Caja	343,810	-275,037	-549,599	-126,382	-103,955	-255,876	-146,992
Fondo Compensación Cobre	43,205	-163,227	-233,441	-63,490	-277,008	-290,814	-99,572
Giros	-5,796	-163,227	-233,441	-63,490	-277,008	-290,814	-99,572
Depósitos	49,000	0	0	0	0	0	0
Anticipo de gastos	0	92,235	-40,433	75,475	-55,505	-84,224	0
Prepago intereses	0	-92,235	40,433	-5,360	-3,057	84,224	0
Devolución anticipada de renta	0	0	0	70,115	-58,562	0	0
<b>PASIVOS NETOS INCURRIDOS</b>	-611,404	-768,252	-469,307	-580,845	-396,752	-462,455	4,034
Endeudamiento Externo Neto	-173,809	-78,006	174,526	-104,796	323,072	418,255	965,803
Endeudamiento	60,382	50,741	317,761	53,989	504,367	755,632	1,159,980
Amortizaciones	234,191	128,747	143,235	158,785	181,295	337,378	194,177
Endeudamiento Interno Neto	-177,662	-386,492	-275,026	-60,114	-226,666	-393,347	-411,863
Endeudamiento	0	1,280	0	461	0	0	0
Amortizaciones	177,661	387,772	275,026	60,575	226,666	393,347	411,863
Bonos de Reconocimiento, pagos efectivos en el año	-259,933	-303,754	-368,807	-415,935	-493,158	-487,363	-549,905
<b>FINANCIAMIENTO</b>	-966,129	-381,648	478,958	-176,813	-52,945	297,965	-23,235
<b>TRANSACCIONES EN ACTIVOS FINANCIEROS</b>							
<b>ADQUISICIÓN NETA DE ACTIVOS FINANCIEROS</b>	-16,060	41,688	-30,080	-148,886	9,153	-26,283	-15,847
<i>Fondo Estabilización Precios Petróleo</i>	-17,486	52,773	-33,464	-180,037	11,233	5,211	-16,825
<i>Giros</i>	-17,849	-3,424	-93,319	-191,030	-4,750	-13,743	-16,034
<i>Depósitos</i>	511	50,747	29,953	10,415	13,208	20,033	3,554
<i>Ajuste por rezagos</i>	-147	5,451	29,902	578	2,775	-1,079	-4,345
<i>Ley N° 13.196</i>	1,426	-11,085	3,384	31,151	-2,081	-31,494	978
<i>Caja</i>	1,426	-11,085	3,384	31,151	-2,081	-31,494	978
<b>PASIVOS NETOS INCURRIDOS</b>	241,093	273,238	283,197	297,383	298,338	249,087	291,607
<i>Ley N° 13.196</i>	-41,654	-22,037	-18,309	-14,977	-18,268	-66,031	-26,776
<i>Endeudamiento neto</i>	-41,654	-22,037	-18,309	-14,977	-18,268	-66,031	-26,776
<i>Endeudamiento</i>	0	0	0	0	0	0	0
<i>Amortizaciones</i>	41,654	22,037	18,309	14,977	18,268	66,031	26,776
<i>Bonos de Reconocimiento, Intereses devengados</i>	282,747	295,275	301,506	312,360	316,606	315,118	318,383
<b>FINANCIAMIENTO</b>	257,153	231,550	313,277	446,269	289,185	275,370	307,454
<b>GOBIERNO CENTRAL TOTAL</b>							
<b>ADQUISICIÓN NETA DE ACTIVOS FINANCIEROS</b>	338,666	-344,915	-978,345	-552,918	-334,655	-786,703	11,422
<b>PASIVOS NETOS INCURRIDOS</b>	-370,311	-495,014	-186,110	-283,462	-98,415	-213,368	295,641
<b>FINANCIAMIENTO</b>	-708,976	-150,098	792,235	269,456	236,240	573,336	284,219
<b>Flujos del Estado de Otros Flujos Económicos</b>							
Capitalización de intereses deuda con Banco Central	122,510	137,772	118,193	169,494	150,377	22,745	2,959
Ganancias de capital en privatizaciones	0	0	75,523	359,313	0	33,835	19,794

\*/Considera como Inversión Financiera los saldos mantenidos en Banco Central sujetos a interés  
Fuente: Dirección de Presupuestos.

El cuadro II.4.4 compara el superávit/déficit global del estado de operaciones de gobierno según la nueva metodología con dos indicadores: el superávit/déficit global de la antigua contabilidad sobre base de caja y el balance ajustado utilizado como base para la estimación del balance estructural. Como puede apreciarse, las diferencias entre el balance sobre base devengada y el balance ajustado son mínimas y corresponden principalmente al superávit en las operaciones al amparo de la ley reservada del cobre recién comentado. La relevancia menor de estas diferencias permite anticipar que, como veremos más adelante, el paso al nuevo sistema de estadísticas fiscales no genera mayores cambios en la estimación del balance estructural.

Mucho más significativas son, en cambio, las diferencias entre el nuevo balance del gobierno central sobre base devengada y el tradicional balance del gobierno central presupuestario sobre base de caja. Dada la incidencia que tiene el precio del cobre sobre los aportes y giros del FEC, la brecha entre los dos balances está fuertemente relacionada con la evolución del precio del cobre. Este factor es, precisamente, lo que explica el saldo más negativo del balance sobre base devengada en 1999, 2001 y 2002 y su más rápida recuperación a partir de 2003. Este efecto se ve amplificado en 2001 y 2002 por la corrección del adelanto de devoluciones de impuestos y de pagos anticipados de intereses al Banco Central que se aplica en las nuevas cuentas.

**Cuadro II.4.4**  
**Balance del Gobierno Central 1997-2004**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Balance base caja	1,8	0,4	-1,4	0,1	-0,3	-0,8	-0,8	-0,6
Balance base devengado	2,0	0,4	-2,1	-0,7	-0,6	-1,3	-0,6	-0,1
Balance ajustado	2,0	0,4	-2,1	-0,7	-0,5	-1,3	-0,6	-0,1

Fuente: Dirección de Presupuestos.

### c. Pasos siguientes

Durante los próximos meses la Dirección de Presupuestos continuará trabajando en la preparación de las nuevas cuentas fiscales sobre base devengada, de modo de cumplir con el objetivo de comenzar a aplicarlas a comienzos de 2004.

Dicho trabajo tendrá dos consecuencias inmediatas:

- La aplicación del nuevo sistema en las estadísticas de las finanzas públicas, tendiendo como objetivo publicar en febrero próximo las estadísticas fiscales sobre dicha base para el período 1987-2003. Dicha publicación incluirá información para el gobierno central (presupuestario y extrapresupuestario), las municipalidades, el gobierno general y las empresas públicas no financieras.
- La preparación de un nuevo clasificador presupuestario, basado en los conceptos de *MEFP 2001*, con el objeto de elaborar el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2005 en base a dicho clasificador.

### III. ACTUALIZACION DE LA METODOLOGIA PARA ESTIMAR EL BALANCE ESTRUCTURAL DEL SECTOR PUBLICO

---

La aplicación de la regla de política fiscal basada en la generación de un superávit estructural equivalente a 1% del PIB durante casi cuatro años, ha ido acompañada de una activa discusión conceptual y metodológica sobre la manera de definir y estimar dicho concepto.

Pese a expresar en muchos casos legítimas diferencias de apreciación respecto de la orientación de la política fiscal, académicos, analistas, parlamentarios y expertos de organismos internacionales han efectuado sugerencias sobre cómo afinar la metodología de estimación del balance estructural que han sido valoradas y analizadas por el Ministerio de Hacienda. A partir de esas sugerencias y de los propios análisis internos se ha producido una importante actualización en la metodología y resultados de la estimación del balance estructural, las que se resumen en este capítulo.

#### 1. Cambios que se derivan de la aplicación del nuevo sistema de estadísticas fiscales sobre base devengada

Un primer cambio que repercute sobre la estimación del balance estructural tiene que ver con la base misma de dicha estimación, cual es las estadísticas fiscales.

La aplicación de los principios de la contabilidad sobre base devengada en la elaboración de las estadísticas fiscales involucra, como se ha visto en el capítulo anterior, dos diferencias significativas respecto de la contabilidad tradicional sobre base de caja: (a) la reclasificación de flujos considerados entre los determinantes del superávit/déficit fiscal del gobierno central presupuestario y sus fuentes de financiamiento, y (b) la incorporación de flujos extrapresupuestarios para contar con estadísticas fiscales representativas de la totalidad de operaciones desarrolladas por instituciones del gobierno central.

Al respecto cabe recordar que el balance estructural del sector público no se calcula directamente a partir de las cuentas tradicionales sobre base de caja, sino a partir de un agregado que incorporó diversos ajustes para aproximarse a una medición del balance fiscal más cercana al concepto de variación patrimonial neta que de necesidades de endeudamiento del sector público. Por lo tanto, el efecto de los cambios en la contabilidad que se utilice en la elaboración de estadísticas fiscales sobre la estimación del balance estructural dependerá de las diferencias que se produzcan entre el nuevo balance para el gobierno central sobre base devengada y el "balance ajustado" utilizado en la estimación del balance estructural.

Como ya se comentó previamente, gran parte de los ajustes que se efectuarán para migrar a la contabilidad sobre base devengada basada en *MEFP 2001* corresponden a los que ya se aplicaban para obtener el llamado "balance ajustado". Los ajustes comunes a ambas metodologías no se refieren sólo a la reclasificación de flujos de ingreso y de gasto, sino también a la corrección del efecto de anticipos de gasto.

En tales circunstancias, sólo se registran dos diferencias de relevancia limitada entre el balance sobre base devengada y el balance ajustado:

- El balance sobre base devengada incluye la venta de activos físicos como ingreso correspondiente a transacciones de activos no financieros, el que se excluía de los ingresos en el "balance ajustado".
- El balance sobre base devengada incluye flujos correspondientes a la ley reservada del cobre, la que no se incluía en el "balance ajustado".

Dado que los dos ajustes anteriores son correctos desde un punto de vista contable y conceptual, éstos también se efectuarán en la base de estimación del balance estructural. Ello involucra no sólo incluir los montos correspondientes entre los ingresos y gastos del gobierno central, sino incorporar a los aportes de CODELCO a las Fuerzas Armadas en virtud de la ley reservada del cobre entre los ingresos que deben ser ajustados por la brecha entre precio del cobre de corto y largo plazo.

Una vez efectuados los ajustes recién descritos, el balance estructural podrá estimarse directamente a partir de las estadísticas fiscales, eliminándose el concepto de "balance ajustado". Esto permitirá simplificar el análisis del balance estructural, pues éste podrá compararse directamente con el balance efectivo, correspondiendo la totalidad de las diferencias al efecto del ciclo del PIB y el precio del cobre sobre los ingresos fiscales.

## 2. Refinamientos metodológicos en la estimación de PIB tendencial

Un parámetro clave en el proceso de estimación del Balance Estructural es la estimación del PIB tendencial. La metodología que utiliza el Ministerio de Hacienda para este cálculo 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. Esta metodología permite que la suma de las brechas entre el PIB efectivo y el tendencial sea cero a lo largo de un ciclo.

En el caso chileno los parámetros de la función de producción fueron rescatados de la información de Cuentas Nacionales y la encuesta CASEN. 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 la proyección de estas variables puede involucrar un cierto grado de discrecionalidad, para dar la mayor transparencia posible a la estimación del PIB tendencial desde el año 2002 el Ministerio de Hacienda consulta anualmente el valor de estos insumos a un comité de expertos independientes. En esta consulta se solicita a los expertos sus mejores proyecciones para los próximos cinco años de la FBCF, la FT y la PTF. Una vez obtenidas las proyecciones de los expertos se eliminan ambos extremos para cada factor en cada momento del tiempo, se promedian los valores restantes y estos promedios se someten al filtro de Hodrick-Prescott<sup>19</sup>.

En la consulta de 2002 diversos expertos realizaron observaciones y sugerencias de tipo metodológico relacionadas con: i) la forma funcional de la función de producción; ii) el valor de los parámetros de la función de producción; iii) la intensidad de uso del stock de capital; iv) la tasa de depreciación a utilizar; v) la endogeneidad de las variables de proyección; vi) el filtro utilizado y; vii) la medición de la cantidad y calidad del factor trabajo. Recogiendo estas observaciones el Ministerio de Hacienda se comprometió a estudiar posibles mejoramientos de la metodología de estimación del PIB tendencial, y discutirlos con el Comité antes de la siguiente consulta anual.

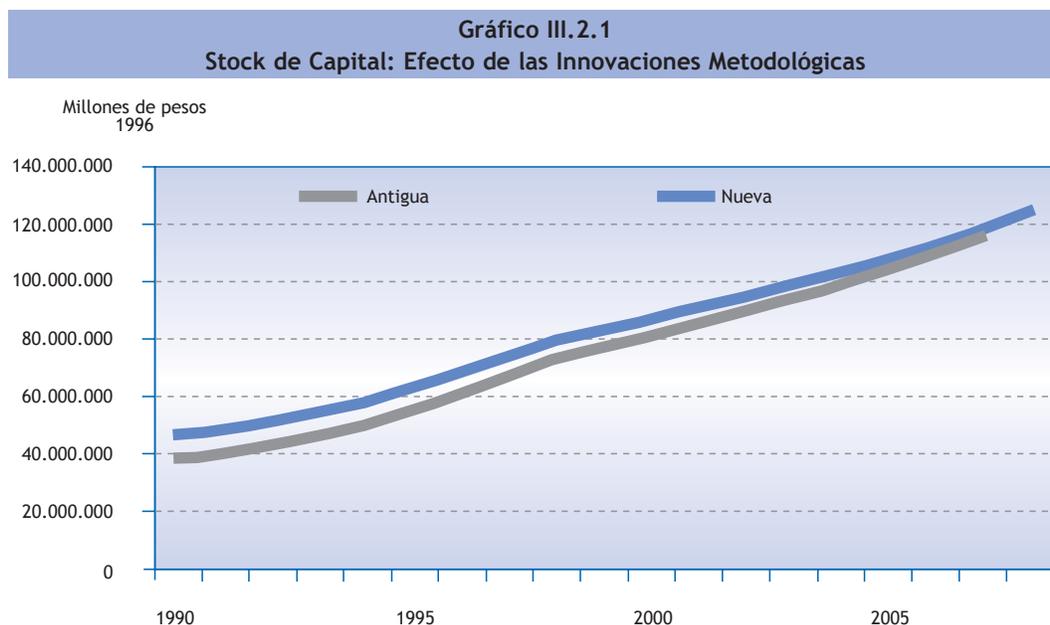
Cumpliendo con este compromiso, en los meses posteriores se estudiaron las observaciones recibidas y en junio de 2003 el Ministerio de Hacienda citó al comité de expertos para discutir los resultados de este análisis. En la reunión se analizaron las propuestas del Ministerio respecto de estos temas y surgieron nuevas observaciones relacionadas con: i) el proceso de filtración de las variables y la información de las variables de lado derecho de la ecuación; ii) los problemas asociados a la utilización de la tasa de desempleo como indicador de uso del stock de capital; iii) la sensibilidad de las proyecciones a la tasa de depreciación y; iv) los problemas que pueden surgir de la revisión de los datos hacia atrás a la luz de nueva información disponible.

<sup>19</sup> Hodrick y Prescott (1980), filtro que descompone las series de tiempo macroeconómicas en un componente tendencial no estacionario y un residuo cíclico estacionario.

Tras un análisis detallado de estos puntos, el Ministerio de Hacienda aplicó los siguientes refinamientos a la metodología de estimación del PIB tendencial:

- La 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.
- La utilización del stock de capital sin filtrar para el cálculo del PIB tendencial.
- La utilización de una tasa de depreciación variable en el tiempo para la determinación del stock de capital.
- La utilización del indicador de horas trabajadas en lugar del número de personas trabajando para la variable trabajo.
- La utilización de un nuevo indicador de calidad de la educación, basado en información de años de escolaridad de la fuerza de trabajo, proveniente de los Censos de Población y de información intermedia del INE.

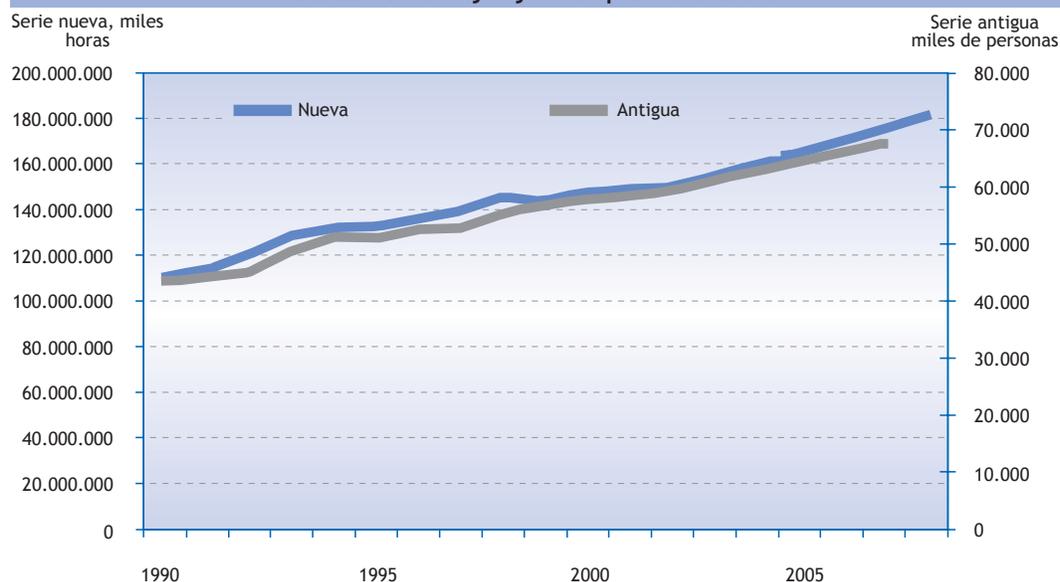
El gráfico III.2.1 compara la evolución en niveles del stock de capital estimado de acuerdo a la antigua metodología y la que resulta de aplicar las innovaciones descritas para la medición de esta variable en 1990 y 2008, último año de proyección solicitado a los expertos.



Fuente: Ministerio de Hacienda.

El gráfico III.2.2 muestra la evolución en niveles de la variable trabajo calculada con la nueva metodología y medida en miles de horas, y la compara con la serie que resulta de aplicar la metodología tradicional, expresando esta variable en número de personas, para el período 1990-2008.

**Gráfico III.2.2**  
**Trabajo Ajustado por Escolaridad: Efecto de las Innovaciones Metodológicas**  
**Fuerza de trabajo ajustada por escolaridad**



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Estas innovaciones fueron incorporadas al cálculo del PIB tendencial utilizado para el cálculo del límite al gasto definido por la meta de superávit estructural de 1% del PIB en la elaboración del Proyecto de Presupuestos para 2004.

### 3. Proposiciones de los comités consultivos del PIB Tendencial y del Precio del Cobre para 2004

El PIB tendencial y el precio del cobre de largo plazo son insumos básicos en el cálculo del gasto compatible con la meta superávit estructural de 1% del PIB en las cuentas del Gobierno Central. Así, para asegurar la mayor transparencia posible en la aplicación de esta regla a la formulación presupuestaria, por segundo año consecutivo el Ministerio de Hacienda delegó la proyección de los insumos para la determinación del PIB tendencial y la proyección del precio del cobre de largo plazo a utilizar en la formulación del proyecto de presupuestos a comités de expertos independientes.

La consulta al Comité de Expertos del PIB Tendencial comenzó con una reunión del Comité en el Ministerio de Hacienda el 13 de junio de 2003. En esta reunión se discutió con el comité la formulación práctica de las innovaciones resumidas en la sección anterior, y se debatieron algunos aspectos conceptuales respecto de la consulta que se estaba realizando. Se acordó en la importancia de separar la discusión metodológica respecto del cálculo del PIB tendencial de la discusión respecto de la regla de superávit estructural propiamente tal, y de otros temas de política fiscal.

Se enfatizó, además, la necesidad de hacer claridad entre los analistas y el público en general respecto de que significa la estimación que se realiza en base a las proyecciones del comité. En este sentido, los miembros del comité concordaron en que, dada la incorporación de los factores de producción a una tasa normal de uso y no a su utilización máxima, la estimación que se realiza se refiere más propiamente a un concepto de PIB tendencial que a un concepto de PIB potencial. En base a esta reflexión, el comité concordó con el Ministerio de Hacienda en la importancia que el público interpretara correctamente el resultado de la consulta, comprendiendo que la estimación resultante sólo establece el nivel de actividad que se alcanzaría si los factores productivos estuvieran siendo utilizados a una tasa normal, y no impone, por tanto, un techo al nivel alcanzable por el PIB efectivo o su tasa de crecimiento. Consecuentemente todas las referencias de esta estimación en este informe se refieren al PIB tendencial en lugar PIB potencial (ver nota al pie de página N° 3).

Los miembros del comité acordaron mayoritariamente, a su vez, en que esta metodología de estimación del PIB tendencial es la más adecuada para su utilización en el cálculo del balance estructural, asegurando que en el mediano plazo la suma de los balances efectivos sean iguales a la suma de los balances estructural. Esta propiedad es particularmente importante para asegurar la sostenibilidad fiscal cuando el indicador de balance estructural se utiliza como base para una regla de política fiscal.

La consulta específica que se formuló a los catorce expertos fue su proyección para el período 2004-2008 de la formación bruta de capital fijo, la fuerza de trabajo y la PTF. Una vez recibidas las estimaciones de los expertos, se procedió a promediar para cada año cada variable, eliminando año a año el valor mínimo y el máximo, y se construyeron las series de stock de capital y de horas trabajadas ajustadas por educación. Luego se procedió a filtrar esta última y la serie de PTF utilizando el filtro de Hodrick-Prescott, y el valor obtenido para el año 2004 para cada una de las variables filtradas fue utilizado para calcular el nivel del PIB tendencial y la brecha respectiva. Este ejercicio arrojó un crecimiento para el PIB tendencial del año 2004 de 3,9% con respecto a 2003. En el cuadro II.3.1 se presentan los resultados de la estimación del PIB tendencial, su tasa de variación anual y la brecha entre el PIB efectivo y el PIB tendencial en el período 1990-2004.

**Cuadro III. 3.1.**  
**Producto Tendencial, 1990- 2007**

	PIB Tendencial Mill. \$1996	Brecha PIB Tend. /PIB Efec.	Tasa de variación PIB Tendencial
1990	19.163.478	0,0	6,7%
1991	20.452.364	1,2	6,7%
1992	21.975.442	5,4	7,4%
1993	23.689.590	4,7	7,8%
1994	25.449.148	3,2	7,4%
1995	27.425.016	5,7	7,8%
1996	29.427.147	5,8	7,3%
1997	31.461.276	5,5	6,9%
1998	33.376.365	2,9	6,1%
1999	34.833.655	-2,1	4,4%
2000	36.304.094	-2,2	4,2%
2001	37.738.803	-3,0	4,0%
2002	39.151.920	-4,7	3,7%
2003	40.619.225	-5,0	3,7%
2004	42.192.125	-4,4	3,9%
2005	43.898.238		4,0%
2006	45.733.736		4,2%
2007	47.686.351		4,3%

Fuente: Ministerio de Hacienda.

La consulta correspondiente al año 2003 al Comité de Expertos del Precio del Cobre comenzó con una reunión en el Ministerio de Hacienda el 31 de julio de 2003. Tras una presentación de representantes de la Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO) acerca de las proyecciones de mediano plazo de la industria y el mercado mundial del cobre, los integrantes del comité debatieron acerca de los factores que determinarían las condiciones de oferta y demanda del metal durante el período de estimación, y se comprometieron a enviar sus proyecciones del precio promedio del cobre en la Bolsa de Metales de Londres (BML) en centavos de dólar de 2004, para el período 2004-2013.

Una vez recibidas las proyecciones de los 10 expertos, se excluyeron las dos observaciones extremas de la muestra -la más alta y la más baja-, y se promediaron las proyecciones restantes para obtener un indicador robusto, representativo de la opinión mayoritaria del Comité. El promedio así obtenido se aproximó al entero más cercano en centavos de dólar, obteniéndose un valor de 88 centavos de dólar la libra. De esta manera, el Precio de Referencia del Cobre para el Fondo de Compensación del Cobre y el precio del cobre de largo plazo para la estimación del Balance Estructural del Sector Público en el año 2004, quedó fijado por esta consulta en 88 US¢/lb (moneda de 2004).

## IV. PROYECCION FINANCIERA DEL SECTOR PUBLICO 2005-2007

### 1. Marco General

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

Este ejercicio, que, de acuerdo a las normas de la Ley de Administración Financiera vigentes desde 1975, forma parte integral del sistema presupuestario<sup>20</sup>, sólo comenzó a desarrollarse sistemáticamente desde fines de la década de los 90, haciéndose público desde 2000<sup>21</sup>. Dado que el artículo 10° del D.L. 1.263 establece que esta proyección financiera tiene el carácter de un documento interno de la Dirección de Presupuestos, La Ley N° 19.896, de septiembre de 2003, junto con dar carácter obligatorio al Informe de Finanzas Públicas, estableció que éste debía incluir una síntesis del programa financiero de mediano plazo<sup>22</sup>.

Es así como en esta oportunidad, actuando por primera vez bajo el marco de las normas recién citadas, se presentan los resultados de una proyección para el período 2005-2007, que toma como base las cifras del Proyecto de Ley de Presupuestos para 2004.

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

### 2. Metodología y Aplicación al Período 2005-2007

#### a. Principios metodológicos

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

Para la elaboración de la PFSP los niveles de ingresos estimados deben corresponder a proyecciones 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 PFSP debe ser una proyección realista de los compromisos de mediano plazo que se derivan de normas y políticas públicas vigentes y no un ejercicio voluntarista por ajustar las cuentas fiscales en el futuro.

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

<sup>20</sup> D.L. N° 1.263, artículos 5° y 10°.

<sup>21</sup> Dirección de Presupuestos (2000), Aspectos Macroeconómicos del Proyecto de Ley de Presupuestos para 2001.

<sup>22</sup> Ley N° 19.896, Artículo 6°.

Dado que a contar de comienzos de 2004 comenzará a aplicarse el nuevo marco metodológico para las estadísticas de las finanzas públicas sobre base devengada de la manera descrita en el capítulo II, la proyección financiera 2005-2007 se presenta en el formato de las nuevas cuentas fiscales.

## b. Escenario macroeconómico

La proyección financiera del sector público que aquí se presenta considera un escenario base cuyo punto de partida lo constituye el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2004. A partir de aquí se proyectan los ingresos del sector público sobre la base de los supuestos macroeconómicos que se incluyen en el cuadro IV.2.1.

Cuadro IV.2.1 Supuestos Macroeconómicos							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PIB							
Tasa variación real	3,1%	2,1%	3,4%	4,4%	5,5%	5,5%	5,5%
PIB TENDENCIAL							
Tasa variación real	4,0%	3,7%	3,7%	3,9%	4,0%	4,2%	4,3%
DEMANDA INTERNA							
Tasa variación real	2,1%	1,9%	3,8%	5,4%	6,3%	5,8%	5,6%
IMPORTACIONES CIF ADUANAS							
Tasa de variación de valor	-4,0%	-3,5%	12,4%	12,0%	10,9%	8,8%	8,1%
IPC							
Variación Promedio a Promedio	3,6%	2,5%	3,1%	2,4%	3,1%	3,0%	3,0%
TIPO DE CAMBIO \$/US\$							
Valor Nominal	634,9	688,9	701,3	660,0	661,0	664,0	664,0
TASA DE INTERÉS (%)							
Libor (180 días)			1,2%	1,3%	2,9%	4,1%	4,8%
PRECIO COBRE US\$/lb							
BML	71,6	70,6	78,1	83,0	88,0	88,0	88,0
De Referencia para FCC			88	88	88	88	88

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Dichos supuestos consideran una aceleración del ritmo de crecimiento entre 2003 y 2005 hasta estabilizarse en torno al 5,5% anual en 2005-2007. El escenario supone que ese proceso estará liderado por las exportaciones y por la demanda interna, convergiendo esta última a tasas similares a la de crecimiento del PIB al final del período. La aceleración del crecimiento económico permitirá cerrar progresivamente la brecha entre PIB efectivo y PIB tendencial, la que prácticamente desaparece en 2007. Consistente con este escenario es la recuperación que se proyecta para el precio del cobre, aunque se supone que ésta sea más rápida, alcanzando el precio de largo plazo en 2005 y estabilizándose en ese nivel en los años siguientes. Como veremos más adelante, la convergencia del PIB efectivo y el precio del cobre a sus niveles de largo plazo hace que el balance efectivo del gobierno central supere el superávit estructural de 1% del PIB contenido en la actual regla de política a partir de 2006.

Este escenario contempla que la aceleración del ritmo de crecimiento tenga lugar en un contexto de estabilidad macroeconómica, evitándose presiones sobre la inflación y el tipo de cambio nominal, los que se mantienen en niveles similares a los estimados para fines de 2003. No obstante, la recuperación de la economía doméstica y la economía mundial involucra una convergencia de las tasas de interés hacia niveles más normales que los experimentados en los últimos años.

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

Bajo la actual regla de política el único caso en que el escenario macroeconómico podría modificar los límites estructurales del gasto público se produciría con una aceleración sustancial en el ritmo de crecimiento de la inversión por sobre el que ya está supuesto en la proyección del PIB tendencial<sup>23</sup>, o con cambios en las condiciones estructurales en el mercado del cobre que permitieran proyectar un incremento en el precio de largo plazo. No obstante, de acuerdo a la actual metodología de estimación del balance estructural, modificar esos supuestos no depende de la autoridad, sino de las propuestas de los comités de expertos independientes sobre PIB tendencial y precio de referencia del cobre.

### c. Proyección de ingresos

El cuadro IV.2.2 presenta la proyección de ingresos para el período 2005-2007, precedida de las estimaciones para 2004 derivadas del Proyecto de Ley de Presupuestos para 2004. Dicha proyección considera el marco macroeconómico recién descrito, la estructura tributaria vigente y proyecciones de excedentes transferidos desde las empresas públicas consistentes con sus actuales planes estratégicos. Esta proyección, al igual que la de gastos, se efectúa en términos de la ejecución estimada para cada período. Esto significa que tanto para 2004 como para los años siguientes se ha supuesto la plena vigencia de los tratados de libre comercio ya aprobados por el Congreso Nacional, el Tratado con los Estados Unidos en actual discusión, una ejecución normal del presupuesto de gastos y la aplicación de las medidas de racionalización recientemente aprobadas.

**Cuadro IV.2.2.**  
**Ingresos Gobierno Central**  
**Moneda Nacional + Moneda Extranjera**  
(Millones de Pesos de 2004)

	2004 Proyección	2005 Proyección	2006 Proyección	2007 Proyección
<b>TOTAL INGRESOS PRESUPUESTARIOS</b>	11.226.975	11.941.605	12.156.199	12.373.918
Ingresos tributarios netos	8.899.209	9.469.077	9.961.750	10.098.270
Cobre bruto	482.526	652.576	389.750	417.313
Imposiciones previsionales	817.476	851.256	886.367	922.246
Donaciones (Transferencias)	41.090	44.924	45.256	44.822
Rentas de la propiedad	248.404	243.344	207.858	214.623
Ingresos de operación	376.376	365.781	371.311	378.887
Otros ingresos	352.944	304.871	283.566	287.587
Venta de Activos Físicos	8.948	9.778	10.343	10.170
<b>TOTAL INGRESOS EXTRAPRESUPUESTARIOS</b>	189.654	215.240	217.035	210.717
<b>TOTAL INGRESOS GOBIERNO CENTRAL</b>	11.416.628	12.156.846	12.373.234	12.584.635

Fuente: Dirección de Presupuestos.

<sup>23</sup> Debe notarse que, como se indica en el capítulo III, las cifras de PIB tendencial para los próximos años ya suponen una gradual recuperación de la inversión y crecimiento de la fuerza de trabajo y de la productividad total de factores, de acuerdo a las propuestas del Comité de Expertos correspondiente.

Como puede apreciarse, esta proyección arroja para 2005 un crecimiento de los ingresos del gobierno central de alrededor de 6,5% real, el que se desacelera a tasas de alrededor del 2% en los dos años siguientes. Dicha desaceleración se origina en dos factores: en 2006 se debe a una caída absoluta en los ingresos provenientes del cobre, debido a que en los años 2004 y 2005 se proyecta venta de activos por parte de CODELCO que no se repiten en el 2006 y 2007. En 2007, el bajo crecimiento de los ingresos fiscales es el producto de la reducción de la tasa del IVA de 19% a 18% prevista en la ley recientemente aprobada sobre la materia. Como se verá a continuación, este menor ritmo de crecimiento de los ingresos del gobierno central en 2006 y 2007 no necesariamente genera desequilibrios a nivel presupuestario, pues se enfrenta a un presión decreciente del lado del gasto.

#### **d. Proyecciones de gastos**

De acuerdo a las definiciones metodológicas resumidas previamente, la proyección de gastos del gobierno central para el período 2005-2007 corresponden a una estimación que combina el cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales vigentes, continuidad operacional en los organismos públicos y un escenario estático de políticas con efecto sobre el gasto.

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

- Las obligaciones legales, como el pago de pensiones, asignaciones familiares, subvenciones educacionales, garantía estatal de pensión mínima, se proyectan considerando el actual valor unitario real de los beneficios y las variaciones proyectadas en el volumen entregado de los mismos.
- El servicio de la deuda pública se proyecta en función de la evolución del stock de deuda pública y de las tasas de interés relevantes, tomando en cuenta para este efecto las condiciones financieras de la deuda vigente. La deuda pública es, a su vez, función del endeudamiento determinado en el balance del período anterior.
- Los gastos operacionales del sector público no suponen medidas adicionales de racionalización a las ya incorporadas en el proyecto de presupuesto para 2004. No obstante, en la proyección de los gastos en personal se supone el reemplazo de sólo el 50% del personal que se retire en virtud de los incentivos establecidos en la Ley sobre Nuevo Trato Laboral en el sector público, aplicándose las normas a tal efecto propuestas en el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2004. Asimismo, la proyección de los gastos en personal supone la mantención del nivel real de remuneraciones alcanzado en 2004. 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 avance del Sistema Chile Solidario y del Plan Auge, que se proyectan de acuerdo al Informe Financiero del proyecto que incrementó la tasa del IVA de 18% a 19%.
- Una excepción a lo anterior corresponde a las medidas de racionalización recientemente anunciadas y que pronto iniciarán su discusión legislativa, las que se encuentran integradas a la proyección, cuyo impacto financiero se resume en el cuadro IV.2.3. Como puede apreciarse, dichas medidas involucran, en el período 2005-2007 fundamentalmente reasignación de recursos, generando ahorros significativos sólo a partir de 2008. El efecto de dichas medidas es adicional al efecto estimado de los programas especiales de fiscalización que se propone financiar con recursos del presupuesto para 2004.

**Cuadro IV.2.3**  
**Medidas de Focalización y Racionalización de Gastos<sup>(1)</sup>**  
**Fuentes y usos de fondos 2004-2010**  
(miles de millones de pesos 2003)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>FUENTES</b>							
Extensión carrera Carabineros	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	0,0	0,0
Racionalización Pensiones FF.AA.	1,7	5,1	8,7	12,7	17,0	21,6	26,6
Postergación 6 meses Reforma Procesal Penal	13,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Racionalización subsidio por enfermedad grave del hijo	21,7	22,8	24,0	25,3	26,6	28,1	29,6
Racionalización uso franquicia SENCE	4,0	22,5	24,4	26,5	28,8	31,4	34,1
<b>Total Fuentes</b>	<b>47,6</b>	<b>56,8</b>	<b>63,5</b>	<b>70,9</b>	<b>78,9</b>	<b>81,0</b>	<b>90,3</b>
<b>USOS</b>							
Aumento dotación Carabineros e incentivos	4,5	4,6	4,7	4,8	5,0	0,7	1,4
Extensión plan cuadrante	2,7	5,4	8,1	8,1	8,1	8,1	8,1
Reforzamiento policías, SML y otros auxiliares para RPP	14,2	6,2	5,9	5,9	5,9	5,9	5,9
Extensión de subsidio por reposo postnatal en 24 días	13,2	13,9	14,6	15,4	16,2	17,1	18,0
Acciones complementarias de Salud	9,0	16,3	19,1	19,1	19,1	19,1	19,1
Capacitación MYPE	4,0	7,5	8,1	8,1	8,1	8,1	8,1
<b>Total Usos</b>	<b>47,6</b>	<b>53,9</b>	<b>60,5</b>	<b>61,4</b>	<b>62,4</b>	<b>59,0</b>	<b>60,7</b>
<b>Ahorro Neto</b>	<b>0,0</b>	<b>2,9</b>	<b>3,0</b>	<b>9,5</b>	<b>16,4</b>	<b>22,0</b>	<b>29,7</b>

Fuente: Dirección de Presupuestos.

(1) Este cuadro refleja el efecto financiero de las propuestas de racionalización vigentes cuando se presentó este Informe a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, el 8 de octubre de 2003. Con posterioridad a esa fecha, el gobierno acordó postergar por un año la definición de dos de las medidas que habían sido consideradas originalmente, esto es, la aplicación de un copago del 20% en el subsidio por enfermedad grave del hijo menor de un año y la extensión del subsidio por reposo post natal. Dado que estos cambios afectan a una fuente de ahorro y a uno de los usos propuestos para los mismos, en montos de similar magnitud, el cambio acordado no altera las estimaciones de ahorro neto consignadas en el cuadro.

- La inversión real se ha proyectado considerando los compromisos asociados al Programa de Concesiones de Infraestructura, los arrastres de proyectos, las metas del programa Chile Barrio, un programa habitacional anual de alrededor de 100.000 soluciones, los programas de adquisiciones de las Fuerzas Armadas con cargo a la ley reservada del cobre y un crecimiento anual de la inversión directa en obras públicas del 5% real, cifra necesaria para compensar la depreciación de la infraestructura existente.
- Se mantiene a lo largo de la proyección una reserva para contingencias similar a la de 2004, en porcentaje del gasto total.

El cuadro IV.2.4 muestra el resultado de la proyección de gastos efectuada sobre la base de los criterios anteriores. Puede apreciarse que luego de mantenerse en 2005 un crecimiento del gasto similar al de 2004, éste decae levemente en 2006 y se mantiene constante en 2007. Esta trayectoria del gasto es expresión de los compromisos y políticas existentes y esencialmente indica que en el cuadro actual el gobierno del Presidente Lagos no legará presiones expansivas de gastos a la administración que asumirá en marzo de 2006.

**Cuadro IV.2.4**  
**Nivel y Composición del Gasto de Gobierno Central**  
**Moneda Nacional + Moneda Extranjera**  
(Millones de Pesos de 2004)

	2004 Proyección	2005 Proyección	2006 Proyección	2007 Proyección
<b>TOTAL GASTOS PRESUPUESTARIOS</b>	10.971.833	11.515.797	11.504.092	11.503.080
Personal	2.176.338	2.258.186	2.293.596	2.293.795
Bienes y servicios de consumo y producción	793.758	838.275	856.557	850.612
Intereses de la Deuda	259.919	310.074	332.976	372.134
Subsidios y donaciones (Transferencias)	3.089.418	3.196.008	3.264.452	3.245.980
Prestaciones previsionales (excluye Bono Reconocimiento)	2.784.336	2.834.851	2.847.967	2.903.841
Otros	42.733	46.815	47.203	47.610
Inversión	1.145.378	1.184.637	1.110.501	1.079.546
Transferencias de capital	679.954	846.951	750.841	709.561
<b>TOTAL GASTOS EXTRAPRESUPUESTARIOS</b>	478.843	514.311	368.227	329.930
<b>TOTAL GASTOS GOBIERNO CENTRAL</b>	11.450.677	12.030.107	11.872.319	11.833.010

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Entre los principales factores que explican la ausencia de presiones adicionales de gastos en 2006 y 2007 se cuentan la culminación o maduración antes de tales fechas de grandes programas y reformas sociales, como la Reforma Procesal Penal, la extensión de la jornada escolar, el Sistema Chile Solidario y el programa Chile Barrio. Del lado de la inversión, aunque se contempla un crecimiento de la inversión directa en obras públicas, se aminora la presión de corto plazo ejercida por el Sistema de Concesiones<sup>24</sup>, manteniéndose sólo los compromisos de más largo plazo a través de garantías y subsidios (ver capítulo VIII). Asimismo, en la proyección 2005-2007 también se refleja el efecto de la mayor fiscalización de subsidios y transferencias gubernamentales desarrolladas en los últimos dos años y que se intensificará con los recursos propuestos en el presupuesto para 2004, así como de la racionalización de las dotaciones de personal producto de los retiros de funcionarios en edad de jubilar con los incentivos de la Ley sobre Nuevo Trato Laboral.

### 3. Balance de Resultados 2004-2007

Para poder efectuar un balance de la proyección financiera 2005-2007, el cuadro IV.3.1 presenta los resultados a nivel del balance del estado de operaciones de gobierno correspondientes al gobierno central. Con el objeto de evaluar la compatibilidad de dichos resultados con la regla de política vigente, se compara el total de gastos proyectados con el gasto compatible con el logro de la meta de generar un superávit estructural de 1% del PIB. Este último se estima aplicando dicha meta sobre los ingresos estructurales estimados a partir de la proyección de ingresos del cuadro IV.2.2 y las proyecciones de PIB tendencial y precio del cobre de largo plazo para 2005-2007 contenidas en el cuadro IV.2.1.

<sup>24</sup> Por ejemplo, las devoluciones de IVA, inspecciones, expropiaciones y estudios.

**Cuadro IV.3.1**  
**Balances Gobierno Central Total**  
**Base Devengada**  
(En Miles de Millones de Pesos de 2004)

	2004	2005	2006	2007
	Proyección	Proyección	Proyección	Proyección
(1) Total Ingresos	11.417	12.157	12.373	12.585
(2) Total Gastos	11.451	12.031	11.872	11.833
(3) Superávit (Déficit) Parcial	(34)	127	501	752
(4) Efecto Medidas Racionalización	0	2	2	8,5
(5) Superávit (Déficit) Total	(34)	129	503	760
(6) Gasto Compatible con Meta de Política Fiscal	11.451	11.915	11.967	12.010
(7) Diferencia Gasto Proyectado corregido por medidas de Racionalización vs. Meta (6) - (2) + (4)	0	(113)	97	185
(8) Balance Efectivo Compatible con Meta de Política Fiscal	(34)	241	406	575

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Como puede apreciarse, la proyección financiera arroja una progresiva mejora de las cuentas fiscales. Luego de casi eliminarse el déficit fiscal en 2004, el balance se vuelve positivo en los tres años siguientes, llegando a un 1,2% del PIB en 2007. Dicha mejora en el balance global se ve acompañado de una mejora significativa del resultado operativo bruto, asimilable al concepto de ahorro público, que en 2007 llega a cerca del 4,3% del PIB, cifra similar a la alcanzada antes que la crisis asiática impactara a la economía chilena.

Los positivos resultados de la actual proyección pueden contrastarse con el panorama más oscuro que presentaba la PFSP anterior<sup>25</sup>. Dicha proyección advirtió sobre la existencia de una brecha superior a los 400 millones de dólares entre el gasto proyectado para 2004 y el compatible con el logro de la meta de política fiscal. Asimismo, al presentarse dicha proyección se advirtió que a esa brecha debía agregarse el efecto adicional que generaría sobre los ingresos fiscales la aplicación de los tratados de libre comercio con la Unión Europea y con los Estados Unidos. Esto permitió iniciar un trabajo de racionalización del gasto público y de identificación de medidas tributarias compensatorias que más tarde se traduciría en ajustes a los límites de gasto en 2003, el incremento en un punto porcentual de la tasa del IVA, la identificación de iniciativas para elevar los traspasos de excedentes de las principales empresas públicas al Fisco, una restricción de los gastos operacionales en la preparación del actual proyecto de presupuestos y las medidas de racionalización del gasto público y control de abusos en la aplicación de subsidios estatales anunciados recientemente.

Como puede apreciarse, este conjunto de acciones no sólo permitió resolver los problemas financieros más agudos que se preveían para 2004, sino despejar de manera significativa el panorama de las finanzas públicas para los años siguientes.

Tal mejora, sin embargo, aún no sería suficiente para lograr la meta de política fiscal, particularmente en 2005, donde se aprecia una brecha entre el gasto proyectado y el gasto compatible con la meta de política fiscal cercana a los 175 millones de dólares. La magnitud de esta brecha, sin embargo, es menor a la estimada en ejercicios anteriores, lo que permite ser moderadamente optimista en cuanto a que con un esfuerzo adicional ésta puede ser adecuadamente cerrada.

Las principales áreas en que pueden concentrarse los esfuerzos para cerrar la brecha fiscal corresponden a los gastos operacionales de las instituciones públicas, la fiscalización de abusos en el cobro de beneficios estatales y la rentabilidad de las empresas públicas. Esfuerzos de este tipo permitirían no sólo cerrar la brecha proyectada para 2005, sino generar holguras adicionales en los años siguientes.

<sup>25</sup> Ver Capítulo II, del "Informe de Finanzas Públicas, Proyecto de Ley de Presupuestos del año 2003", Dirección de Presupuestos, Octubre de 2002.

Del cuadro IV.3.1 debemos destacar, finalmente, que el cumplimiento de la regla de política fiscal en los próximos años no sólo permitiría comenzar a generar un superávit en el balance de operaciones de gobierno, sino que éste supere el 1% del PIB en 2006.

En conclusión, las medidas de racionalización fiscal adoptadas a lo largo del último año y que se profundizan en el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2004 permiten despejar significativamente el panorama de las finanzas públicas para los próximos años. Dichas medidas han permitido contener compromisos de gastos y resolver problemas pendientes de financiamiento.

No obstante, ello no debe llevar a bajar la guardia. La PFSP para 2005-2007 supone que se logra aplicar medidas de racionalización como las propuestas recientemente, que aún no han sido aprobadas por el Congreso Nacional. Aun entonces quedará un esfuerzo adicional para hacer de cara al presupuesto para 2005, no sólo para lograr la meta de política fiscal, sino para completar el cumplimiento de algunas metas programáticas de la actual administración. En la medida que dicho esfuerzo se materialice, es probable que el peso de la inercia fiscal se aliviane también para las próximas administraciones. Ello requerirá, como siempre, de la colaboración constructiva entre Ejecutivo y el Congreso Nacional y de los distintos sectores políticos y sociales.

### 1. Introducción

Durante los últimos años se han producido profundas transformaciones en la economía global que han ido estructurando un nuevo contexto para el manejo de las finanzas públicas. Mientras la creciente integración internacional de los mercados de capitales ha generado fuertes incentivos a los gobiernos para mantener posiciones fiscales sostenibles, la competencia global por la inversión extranjera directa y la necesidad de mantener y profundizar la competitividad en los mercados globales de bienes y servicios, ha restringido la capacidad de muchos gobiernos de generar nuevos recursos por la vía tributaria.

Aunque estas condiciones operan tanto para países en desarrollo como desarrollados, su intensidad es mayor para los países emergentes, que dependen más fuertemente del ahorro e inversión externa, y que han consolidado menos ventajas competitivas en el comercio internacional. Estas transformaciones estructurales de los parámetros en que se desenvuelven las finanzas públicas se han conjugado en los últimos años, a su vez, con una situación cíclica muy compleja de la economía global, la que ha impactado las finanzas públicas de países desarrollados y en desarrollo.

Así, aunque la mantención de niveles de gasto público sostenibles intertemporalmente y la efectiva asignación de los recursos en las tareas prioritarias para la ciudadanía, es una labor permanente de los actores del proceso presupuestario, la redoblada vigilancia de los mercados financieros y la dificultad de generar nuevos recursos públicos que han enfrentado muchos países en los últimos años, han impuesto una presión adicional a sus gobiernos y parlamentos para atender necesidades y prioridades emergentes mediante reasignaciones de recursos desde áreas menos prioritarias hacia iniciativas más meritorias. En un proceso del que nuestro país constituye un buen ejemplo esto ha motivado un creciente desarrollo de instrumentos para evaluar la eficacia y eficiencia del gasto público y de mecanismos que permitan introducir mayor flexibilidad a la asignación de los recursos dentro del proceso presupuestario (ver capítulo VI).

A pesar de todos estos desarrollos, no existen criterios ni metodologías generalmente validados para la operacionalización del concepto de reasignación presupuestaria, constituyendo esta una de las áreas conceptualmente menos desarrolladas en el campo de las finanzas públicas. Un trabajo reciente de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)<sup>27</sup> define las reasignaciones como modificaciones en el patrón de gastos ocurridas tanto intranualmente (con respecto a un presupuesto vigente) como interanualmente (respecto de algún marco de gastos multianual). El uso presupuestario tradicional del concepto en nuestro país enfatiza la primera dimensión. Los desafíos que enfrenta crecientemente el manejo de nuestras finanzas públicas, sin embargo, hacen cada vez más necesario incorporar criterios intertemporales en la conceptualización y análisis de las reasignaciones presupuestarias.

Este capítulo presenta un primer esfuerzo en este sentido. En la siguiente sección se desarrollan algunas distinciones analíticas para acotar y operacionalizar el concepto de reasignación presupuestaria, se discuten brevemente algunas innovaciones introducidas en el manejo presupuestario durante los últimos años que son coherentes con el marco en que se desarrollan hoy nuestras finanzas públicas, y se propone una metodología para cuantificar las reasignaciones presupuestarias utilizando la información que entrega la aplicación de esas innovaciones al análisis fiscal. En la sección 3 se discuten algunos aspectos de la experiencia chilena en lo que se refiere a las reasignaciones intraanuales y se presentan algunos ejercicios desarrollados para cuantificar la magnitud y orientación de las reasignaciones presupuestarias interanuales o dinámicas en nuestro país durante los últimos tres años. La sección 4 resume algunas conclusiones del análisis.

<sup>26</sup> Este capítulo se basa en una investigación en desarrollo en el Departamento de Estudios de la Dirección de Presupuestos, que se traducirá en una publicación posterior más amplia.

<sup>27</sup> Reallocation: The Role of Budgeting Institutions, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris, 2003.

## 2. Aspectos Conceptuales y Metodológicos

Una reasignación presupuestaria involucra una modificación de los patrones de gasto público, la que puede ocurrir tanto dentro de un año fiscal dado como de manera interanual. Para conceptualizar y operacionalizar el concepto de reasignación, por tanto, es necesario entender la estructura del gasto público.

### a. Rigideces y flexibilidades presupuestarias: algunas distinciones

#### i) Gastos rígidos y programables

Aunque en el largo plazo todas las partidas del presupuesto público pueden ser reasignadas, distintas partidas de gasto presentan grados diferentes de flexibilidad o rigidez relativa dependiendo de su fundamento. Así, mientras algunas partidas de gasto presentan gran rigidez por estar fundamentadas en leyes permanentes o contratos vigentes, existen otras que pueden ser modificadas con mayor facilidad de un año a otro. Es posible, por tanto, categorizar distintos componentes del gasto en términos de su rigidez relativa a partir de los fundamentos que lo definen.

Los componentes del gasto que presentan mayor inflexibilidad al momento de elaborar el presupuesto público son aquellos que están definidos por leyes permanentes. Gastos asociados al pago de pensiones, salarios del personal de planta o subsidios establecidos por ley, entre otros, no pueden ser reasignados de un año a otro sin que exista una modificación legal que lo posibilite. Esta rigidez está incluso consagrada en nuestra Constitución, la que prohíbe al parlamento la reducción de este tipo de gastos en la discusión anual del proyecto de presupuestos<sup>28</sup>.

De acuerdo a nuestro ordenamiento jurídico, el presupuesto del sector público debe contener la totalidad de las obligaciones del Estado y sus instituciones en materia de gastos. Estas provienen en gran medida de obligaciones legales, algunas de las cuales son de larga data, como el pago de pensiones a jubilados del antiguo sistema previsional, asignaciones familiares, subsidios maternales o subvenciones educacionales. Otras obligaciones son más recientes y se derivan de reformas legales en proceso de aplicación, como la Reforma Procesal Penal, la extensión de la jornada escolar o la ley sobre Nuevo Trato Laboral en el sector público. Asimismo, el estado debe honrar compromisos contractuales, como los asociados al servicio de la deuda o el pago a contratistas de obras de inversión. Finalmente, el presupuesto también contiene gastos que son relativamente rígidos por estar ligados a la propia estructura del estado, como los asignados a poderes autónomos.

El conjunto de estas obligaciones, que denominamos "gasto rígido", representa una alta proporción del presupuesto público en Chile. Como muestra el cuadro V.2.1, la suma de obligaciones legales, contractuales e institucionales del estado conforma un componente rígido que equivale a más de un 75% del total de gastos contenidos en el presupuesto.

Una parte importante de estos gastos rígidos, por otra parte, no sólo son inflexibles a la baja, sino que crecen de año en año por factores que no están bajo el control directo de las autoridades. Así, como muestra el cuadro V.2.1, del total de gastos rígidos en Chile, dos terceras partes tiene una dinámica automáticamente expansiva. Así, por ejemplo, el gasto en subvenciones educacionales crece de acuerdo a la población en edad escolar, a la cobertura educativa y al ingreso de nuevas escuelas a la Jornada Escolar Completa; la garantía estatal de pensión mínima involucra nuevas obligaciones a medida que se jubilan nuevos trabajadores bajo el nuevo régimen previsional, y el gasto en medicina curativa de libre elección de FONASA crece según la demanda de sus afiliados.

---

<sup>28</sup> Art. 6, inciso 2°.

La existencia de un importante componente de gastos rígidos expansivos advierte sobre el hecho de que aún en una economía en crecimiento no puede contarse con que el aumento de los ingresos fiscales vaya a quedar íntegramente disponible para financiar nuevos programas, beneficios o reducciones de impuestos. Por la misma razón, la presión que ejercen estos gastos expansivos se hace más evidente cuando la situación fiscal se hace más estrecha. Es así como en el presupuesto del año 2003, cerca de la mitad del margen de expansión del gasto estuvo explicado por aumentos de gastos en subsidios de salud, subvenciones educacionales, pago de bonos de reconocimiento y garantía estatal de pensiones mínimas y el aumento del déficit del sistema previsional de CAPREDENA y DIPRECA.

La existencia de gastos rígidos expansivos no es un mal en sí mismo. En muchos casos estos reflejan la progresiva expansión de derechos económicos y sociales, en otros, el crecimiento es el producto de la aplicación gradual de reformas de gran importancia social. Sin embargo, el que estas obligaciones emanen de normas legales permanentes no significa que las autoridades deban actuar pasivamente frente a las mismas, sobre todo cuando existe evidencia de abusos, ineficiencias o inconsistencia. Es así como en años recientes se ha ido tomando creciente conciencia sobre la fuerte presión que se ha venido generando desde componentes del gasto que pueden ser objeto de alguna racionalización. Tal es el caso del uso de licencias médicas y por enfermedad del hijo menor de un año, de la franquicia tributaria para capacitación y el sistema previsional de las Fuerzas Armadas y Carabineros.

El examen de la situación vigente en cada una de estas áreas ha llevado al gobierno a anunciar recientemente reformas destinadas a racionalizar la asignación de los recursos públicos en algunos de estos componentes. La propuesta considera que los ahorros generados por las medidas que incluye no se reduzcan del gasto público, sino que se reasignen a materias altamente prioritarias para el país, como el resguardo de la seguridad ciudadana, la eficaz aplicación de la Reforma Procesal Penal, la capacitación de trabajadores independientes y microempresarios y acciones complementarias a la reforma de la salud. Estas medidas, que serán discutidas en las próximas semanas, se encuentran reflejadas, por una cuestión de transparencia, en el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2004 y su efecto financiero se resume en el cuadro IV.2.3 del capítulo IV.

**Cuadro V.2.1**  
**Rigideces en el Presupuesto del Gobierno Central Año 2003**  
(Cifras en millones de pesos y porcentajes)

Subtítulos	Gasto total	Gasto rígido	%
Personal	2.029.654	1.618.865	79,8
Bienes y servicios	778.897	235.886	30,3
Prestaciones provisionales	3.206.601	3.206.601	100,0
Transferencias corrientes	3.052.848	2.099.983	68,8
Intereses	207.560	207.560	100,0
Otros compromisos y operaciones años anteriores	43.074	43.074	100,0
Inversión real	1.124.218	845.607	75,2
Inversión financiera	248.449	5.419	2,2
Transferencias de capital	682.827	406.383	59,5
<b>Total</b>	<b>11.374.128</b>	<b>8.669.378</b>	<b>76,2</b>

**Gastos Rígidos en el Gasto Total**  
**Año 2003**

Gastos Rígidos Totales (MM \$)	8.669.378
Gasto Total (MM \$)	11.374.128
Gastos Rígidos / Gasto Total	<b>76,2%</b>
Gastos Rígidos Legales y Contractuales (MM \$)	5.087.795
% Rígidos Legales y Contractuales / Gasto Total	<b>44,7%</b>
Gastos Rígidos Arrastre y Pol. Sociales Irreversibles (MM \$)	3.581.583
% Rígidos Arrastre y Pol. Soc. Irrevers. / Gasto Total	<b>31,5%</b>
Gastos Rígidos Crecientes (MM \$)	7.551.738
Gastos Rígidos Crecientes / Gastos Rígidos	<b>66,4%</b>
Gastos Rígidos Crecientes Racionalizables (MM \$)	3.282.053
Gastos Racionalizables / Gastos Rígidos	<b>28,9%</b>

Fuente: Dirección de Presupuestos sobre la base de la Ley de Presupuestos 2003.

**Cuadro V.2.2**  
**Rigideces en el Presupuesto del Gobierno Central**  
**Porcentajes del gasto total respectivo (Base Ley de Presupuestos 2003)**

Subtítulos	% Gto. rígido	Fundamento	Tendencia futura
<b>Personal</b>	<b>79,8</b>		
- Adm civil	62,1		- Creciente en 2004 por Nuevo Trato, posible comp. por reemplazos
- Congreso	96,8	- Organo autónomo, no reduce gasto Año ant.	- Estable a creciente
- Contraloría	97,4	- Organo autónomo, no reduce gasto Año ant.	- Estable a creciente
- Consejo de Defensa del Estado	96,6	- Organo autónomo, no reduce gasto Año ant.	- Estable a creciente
- Junji	100,0	- Socialmente prioritario	- Creciente por aumento requerido en cobertura
- Resto	59,7	- Remuneraciones personal de planta	
- Administración de justicia	100,0	- Total P Judicial, Min Público, Gend, Def Pub	- Fuertemente creciente, por reforma procesal penal
- FFAA y de orden sin SMO	100,0	- Remuneraciones contingente	- Decreciente en Armada, creciente en Carabineros e Investigaciones
<b>Bienes y servicios</b>	<b>30,3</b>		
- Servicios de Salud	100,0	- Medicamentos e insumos hospitalares	- Fuertemente creciente, por precios, demanda y tecnología
- Carabineros	100,0	- Combustibles, mant. capacidad operativa	- Estable, posibles ahorros por nuevo equipamiento
<b>Prestaciones previsionales</b>	<b>100,0</b>		
- Bonos de reconocimiento	100,0	- Pago obligatorio por ley	- Creciente según cumplimiento de edad de jubilación
- Aporte Capredena	100,0	- Financiamiento déficit previsional FFAA	- Fuertemente creciente, posible contención vía reforma
- Curativa libre elección	100,0	- Pago FAM, obligatorio por ley	- Fuertemente creciente, posible contención vía fiscalización
- SIL Fonasa	100,0	- Pago obligatorio por ley	- Fuertemente creciente, posible contención vía fiscalización
- Deficit cajas compensación	100,0	- Pago obligatorio por ley	- Fuertemente creciente, posible contención con reforma a incentivos
- Garantía pensiones mínimas	100,0	- Pago obligatorio por ley	- Fuertemente creciente con población jubilada AFP
- Pensiones previsionales	100,0	- Pago obligatorio por ley	- Estable prox 2 años, por ref. previsional y estab. pensiones reales
- Ley de accidentes del trabajo	100,0	- Pago obligatorio por ley	- Creciente por aumento en primas de riesgo
<b>Transferencias corrientes</b>	<b>68,8</b>		
- Subs. Educ. Aporte a Integra	100,0	- Pago obligatorio por ley	- Creciente por aumento requerido en cobertura
- Subvenciones educacionales	100,0	- Pago obligatorio por ley	- Fuertemente creciente, por población secundaria, cobertura y JEC
- Aporte directo, indirecto, becas univ.	100,0	- Parte obligatorio por ley	- Creciente, por matrícula y aranceles
- Fondos terceros Capredena Dipreca	100,0	- Pago obligatorio por ley	- Creciente, por expansión prestaciones salud y bienestar
- Subsidio maternal	100,0	- Pago obligatorio por ley	- Fuertemente creciente, posible contención via reforma incentivos
- Atención primaria	100,0	- Pago obligatorio por ley	- Creciente, por población inscrita y costos unitarios
- Reintegro simplificado exportadores	100,0	- Pago obligatorio por ley	- Decreciente, por acuerdos OMC
- Riego y DL 701	100,0	- Pago obligatorio por ley	- Estable
- DFL 15 y DL 889	100,0	- Pago obligatorio por ley	- Estable, posible reducción con reformas racionalizadoras
- Asig. fam., SUF y subsidio cesantía	100,0	- Pago obligatorio por ley	- Creciente, por población
- Subsidio agua potable	100,0	- Pago obligatorio por ley	- Fuertemente creciente, por aumento de tarifas
- Subsidios y op. compl. Tesoro Púb.	100,0	- Aplicación leyes diversas	- Estable
<b>Intereses</b>	<b>100,0</b>	- Obligación contractual	- Creciente, por mayor endeudamiento y tasas de interés internacionales
<b>Otros compromisos y años ant.</b>	<b>100,0</b>	- Obligaciones contractuales	- Estable
<b>Inversión real</b>	<b>75,2</b>		
- Concesiones infraestructura	100,0	- Obligaciones contractuales	- Creciente, por garantías y subsidios comprometidos
- Infraestructura educación	100,0	- Infraestructura para JEC	- Se mantendrá alto por cuatro años más
- Infraestructura judicial	100,0	- Infraestructura para reforma penal	- Creciente, por aplicación de reforma procesal penal en RM
- Resto	68,5	- Arrastre de proyectos en ejecución	- Crecimiento estimado 5% para sostener infraestructura
<b>Inversión financiera</b>	<b>2,2</b>		
- Compra títulos y valores	100,0	- Operación financiera	
<b>Transferencias de capital</b>	<b>59,5</b>		
- Aporte suplementario JEC	100,0	- Infraestructura para JEC	- Se mantendrá alto por cuatro años más
- Aporte Fondos Crédito Universitario	100,0	- Aportes FCU	- Creciente, por mayor demanda crédito
- Reintegro IVA concesiones	100,0	- Obligación contractual	- Creciente, según avance inversiones concesionadas
- Subsidios vivienda	95,0	- Subsidios nueva política, mant. año anterior	- Estable, por aplicación nueva política habitacional
<b>Total</b>	<b>76,2</b>		

Fuente: Dirección de Presupuestos sobre la base de la Ley de Presupuestos 2003.

La diferencia entre el gasto total y el gasto rígido pertenece a lo que llamaremos el componente programable del presupuesto, porque puede, en principio, ser programado anualmente en el proceso presupuestario. Dado que durante los últimos tres años las reasignaciones presupuestarias en Chile se han hecho fundamentalmente por la vía administrativa, apoyándose en el proceso de preparación y discusión del presupuesto, éstas han debido concentrarse precisamente en este componente. Dada la metodología residual con que se calcula (diferencia entre el gasto total y el gasto rígido), sin embargo, el que algún ítem se encuentre en esta categoría no significa que su reasignación sea fácil, ni mucho menos que sea justificable. Simplemente significa que su origen no está fundado en ninguna de las causas que definen a una partida de gasto como rígida.

De hecho, aparte de considerar niveles básicos de continuidad para la operación del conjunto de los servicios públicos que van más allá de la remuneración del personal de planta, es en el gasto programable donde se concentra la mayor parte del gasto prioritario, ya que allí están parte importante de los programas contra la pobreza, los recursos para nuevos proyectos de inversión en infraestructura, los recursos para cultura, ciencia y tecnología, desarrollo urbano y apoyo a la PYME, entre otros. En ausencia de una evaluación negativa de estas iniciativas, el hecho de que el gasto asociado a estas pueda ser programado no significa, por tanto, que merezca ser reducido.

## ii) Operacionalizando las reasignaciones en el presupuesto

Las distinciones y el ejercicio desarrollado en la sección anterior permiten visualizar el espacio existente y las alternativas globales para generar reasignaciones dentro del presupuesto público en Chile.

Se señalaba recién que el que un ítem de gasto sea programable no significa que deba ser reasignado. Sólo para ejemplificar, la reasignación de todo el gasto programable de un año a otro involucraría la discontinuidad de todo el personal del sector público en regímenes de contratación distintos al de planta, la eliminación de todas las compras de bienes y servicios, el desfinanciamiento de todos los nuevos proyectos de inversión en obras públicas, el fin de todos los programas de apoyo a la pequeña y mediana empresa, y la discontinuidad de todos los programas habitacionales, entre muchas otras iniciativas sociales, medioambientales y de fomento productivo.

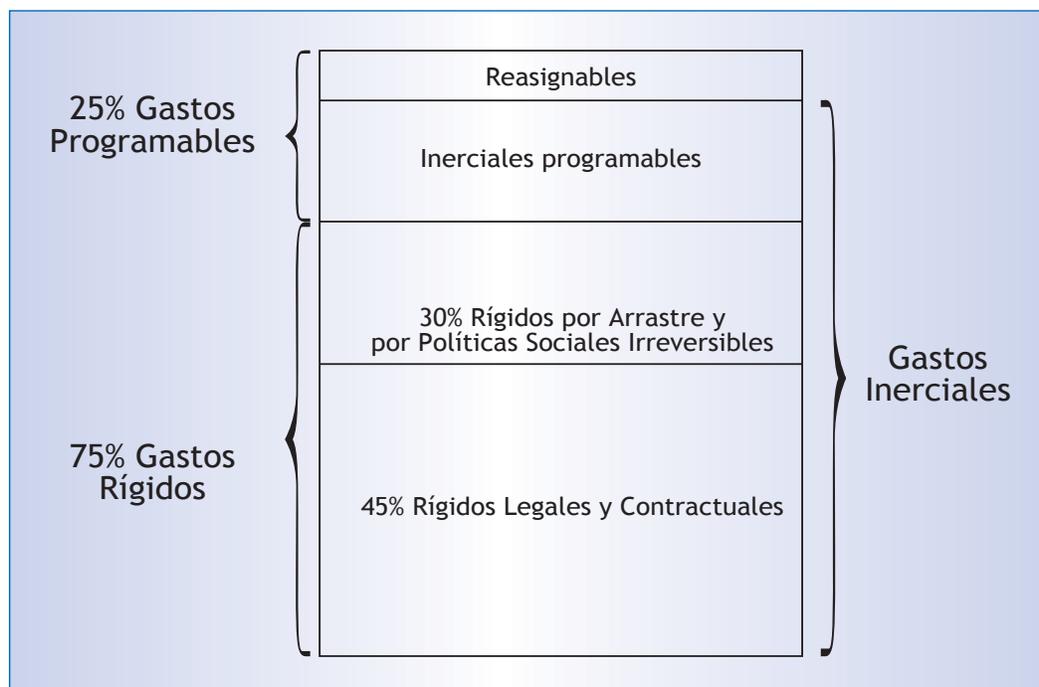
Para poder implementar un proceso racional de reasignaciones presupuestarias, por tanto, se requiere tener instrumentos conceptuales y operativos que permitan distinguir lo que requiere ser reasignado dentro del gasto programable. Para estos efectos se ha venido desarrollando en nuestro país desde la década pasada un sistema de control de gestión ligado al presupuesto destinado a generar criterios de evaluación objetivos e independientes de la eficiencia y eficacia del gasto<sup>29</sup>. Este sistema, compuesto por una serie de instrumentos complementarios (ver sección VII de este informe), entrega la información necesaria para administrar el componente más programable del presupuesto, permitiendo reorientar o descontinuar aquellos gastos asociados a instituciones o programas que no cumplen sus objetivos eficazmente.

La existencia de este sistema permite operacionalizar un par de distinciones adicionales que se requieren para la administración de las reasignaciones a través del presupuesto. Así, llamaremos gasto reasignable a aquellos componentes del gasto programable que presentan una evaluación negativa a la luz de los instrumentos que componen el sistema de control de gestión o que han perdido prioridad en virtud de cambios en los lineamientos programáticos del gobierno.

Sumado al gasto rígido, la proporción del gasto programable que no presenta fundamentos objetivos para su reasignación, constituye lo que llamaremos el gasto inercial. Entenderemos por gasto inercial, por tanto, el nivel de gasto requerido para cumplir con las obligaciones legales y contractuales del estado y dar continuidad a las reformas e iniciativas multianuales que se encuentran ya en desarrollo (gasto rígido), mas los recursos necesarios para asegurar el financiamiento de continuidad para las instituciones y programas que no presentan evaluaciones negativas. La Figura V.2.1 muestra las distinciones que surgen dentro del gasto total de los conceptos desarrollados.

<sup>29</sup> Ver Dirección de Presupuestos, "Sistema de control de gestión y presupuestos por resultados, la experiencia chilena", División Control de Gestión, enero 2003.

Figura V.2.1



#### b. ¿Qué es una reasignación?

La definición desarrollada en OCDE (2003) y presentada en la introducción impone un marco general al concepto de que se entiende como reasignación presupuestaria que permite acotarlo en algunas dimensiones importantes<sup>30</sup>.

Por una parte, dicha definición establece que las reasignaciones no sólo se refieren a disminuciones de gastos que afectan inversamente a distintas partidas presupuestarias, sino que también a disminuciones generales en el nivel de gasto. Para un mismo nivel de ingresos públicos, por tanto, una reasignación presupuestaria puede involucrar tanto una reorientación de ciertos recursos desde una partida presupuestaria a otra, como una reducción absoluta en el nivel de gasto en una o más partidas presupuestarias.

Esto nos permite realizar una primera distinción fundamental entre dos tipos de reasignaciones. En el primer caso se encuentra lo que llamaremos reasignaciones relativas, las que involucran un movimiento de recursos desde una partida de gasto a otra. En el segundo caso se encuentran las reasignaciones absolutas, donde la contrapartida del ítem de gasto que se reduce es un mejoramiento del balance fiscal. Conceptualmente, por tanto, esta es una reasignación desde un ítem de gasto hacia mayor ahorro público.

#### i) Reasignaciones Intraanuales

Para que exista una reasignación, por tanto, debe existir algún patrón de gastos preestablecido que se modifica. En el caso de las reasignaciones que se producen dentro de un mismo año presupuestario -reasignaciones intraanuales- este patrón de gastos es claramente el presupuesto vigente al momento inmediatamente anterior a la misma.

En nuestra institucionalidad este tipo de reasignaciones se operacionalizan a través de decretos del Ministerio de Hacienda que rebajan ciertos ítems de gasto y pueden o no aumentar otros dentro del límite global definido por la ley de presupuestos. Estos decretos son, por tanto, el instrumento obvio para evaluar el monto y dirección de las reasignaciones intraanuales en el caso chileno. En el límite, la diferencia entre el presupuesto de gastos inicialmente aprobado por el Congreso y el presupuesto de gasto resultante tras el conjunto de decretos modificatorios que se han cursado en el año, señala la magnitud y orientación de las reasignaciones realizadas durante el año fiscal.

<sup>30</sup> Op.cit.

Dado que la ley de presupuestos impone un límite máximo al gasto, estas diferencias pueden involucrar tanto reducciones no compensadas en algún ítem de gasto implementadas durante el año como una reorientación de recursos hacia otros destinos. Utilizando las distinciones ya desarrolladas, la primera es una reasignación intraanual absoluta y la segunda una reasignación intraanual relativa.

La operacionalización de estas últimas en la ejecución de los últimos tres presupuestos, por otra parte, se ha visto reforzada por la introducción en la Ley de Presupuestos del Fondo de Contingencia para el Desempleo, que está diseñado para operacionalizar reasignaciones intranuales relativas desde otras partidas presupuestarias hacia la generación de empleo en la medida en que la tasa de desempleo supera un umbral establecido dentro del año. Así, la operación de este fondo permite reorientar recursos, dentro del marco de gastos global definido en la ley de presupuestos, hacia este objetivo, en la medida en que los indicadores objetivos que reflejan el problema señalizan su prioridad.

Dentro del marco global de gasto definido en el presupuesto, por otra parte, se contempla también una reserva central contra contingencias, denominada Provisión para Financiamientos Comprometidos en la partida presupuestaria Tesoro Público. Dicha reserva incluye fondos para cubrir gastos por proyectos de ley que aún no han sido aprobados, pero que tienen una probabilidad alta de ser aprobados y cuyo monto de gastos es posible de estimar.

El hecho de contar con un fondo de este tipo reduce la necesidad de realizar reasignaciones entre diferentes partidas. Así, es esperable que mientras más grande sea el tamaño relativo de este fondo respecto del gasto total, mayores serán los incentivos a utilizar el fondo como alternativa a reasignaciones intraanuales relativas para enfrentar contingencias. Un fondo relativamente pequeño, por otra parte, impone a los distintos servicios y organismos públicos la necesidad de asumir el real costo alternativo de aumentar cierto gasto a través de reasignaciones desde su propio presupuesto, promoviendo mayor racionalidad en las eventuales modificaciones presupuestarias intraanuales.

En la sección III 1.a) se presenta una cuantificación de los recursos involucrados en las reasignaciones intraanuales absolutas en Chile en años recientes.

## **ii) Reasignaciones Dinámicas**

Los fenómenos estructurales de largo plazo ya mencionados y la disminución cíclica en el ritmo de crecimiento que ha enfrentado la economía global en los últimos años hacen también relevante el análisis de las reasignaciones de recursos que se realizan de un año a otro para adecuar la posición fiscal a los recursos disponibles en un marco sostenible, y orientar el uso de los recursos disponibles después de este ejercicio hacia fines que reflejen de la mejor manera posible las prioridades del país, y permitan su uso más eficiente. Por su carácter interanual llamaremos a estas reorientaciones de recursos reasignaciones dinámicas.

El análisis de este tipo de reasignaciones se encuentra con algunas dificultades metodológicas adicionales a las que presentan las reasignaciones ejecutadas dentro de un año. En ausencia de un marco presupuestario multianual (en Chile, como en prácticamente todo el mundo, la ley de presupuestos abarca un sólo año fiscal), la falta de un patrón de gastos preestablecido contra el cual evaluar el gasto de un año específico hace mucho más complejo el análisis empírico de este fenómeno.

La evaluación cuantitativa de las reasignaciones dinámicas absolutas, por una parte, requiere de la definición de algún nivel de gasto esperado que opere como punto de referencia (benchmark) contra el cual evaluar el nivel de gasto global de algún año específico. Una evaluación cuantitativa de las reasignaciones dinámicas relativas, por otra parte, requiere en alguna medida de la contención que se haya podido realizar a través de cambios legales de partidas de gasto determinadas por leyes o contratos y la reorientación de recursos que se producen de un año a otro

desde partidas de gasto o programas que han tenido una mala evaluación hacia programas o partidas de gasto que han demostrado eficiencia o reflejan de mejor manera las prioridades del país. Ante la ausencia de metodologías estándares para realizar este tipo de ejercicio, cualquier evaluación cuantitativa de este tipo de reasignaciones requiere de un trabajo metodológico previo para la construcción de estos indicadores.

El cuadro V.2.3 sintetiza el esquema conceptual que hemos construido para distinguir los cuatro tipos de reasignaciones que se pueden producir en el gasto, desde su perspectiva temporal (intraanual versus interanual o dinámica) y según su carácter absoluto o relativo. En los cuadrantes 1 y 3 se encuentran las reasignaciones intraanuales y en los cuadrantes 2 y 4 se encuentran las reasignaciones interanuales o dinámicas. A su vez en los cuadrantes 1 y 2 se presentan las reasignaciones de carácter absoluto y en el 3 y 4 las relativas.

		Dimensión Temporal	
		Reasignaciones Intraanuales	Reasignaciones Interanuales o Dinámicas
Carácter de la reasignación	Absolutas	<p><b>CUADRANTE 1</b></p> <p><b>Intraanuales Absolutas</b></p> <p>Corresponden a la diferencia entre el gasto presupuestado para el período t y el gasto ejecutado en t. Es decir, existe reasignación absoluta intraanual cuando el gasto total ejecutado es menor que el gasto total presupuestado para un año.</p>	<p><b>CUADRANTE 2</b></p> <p><b>Dinámicas Absolutas</b></p> <p>Corresponden a las diferencias entre un patrón intertemporal determinado de gasto (ej. gasto de tendencia) y el gasto efectivo en cada año (ej. el compatible con la regla fiscal).</p>
	Relativas	<p><b>CUADRANTE 3</b></p> <p><b>Intraanuales Relativas</b></p> <p>Corresponden a aquellas diferencias entre el gasto presupuestado y ejecutado en cada partida del presupuesto dentro de un año, en que se redujo el gasto para ser aumentando en otra partida. La suma de tales diferencias mide la reasignación intraanual relativa total y corresponde a los recursos totales que fueron traspasados desde una partida de gasto a otra.</p>	<p><b>CUADRANTE 4</b></p> <p><b>Dinámicas Relativas</b></p> <p>Son aquellas que se producen por las reducciones en el gasto de un año a otro de ciertas partidas para asignarlo a otras de mayor eficacia o prioridad.</p>

**c. Innovaciones presupuestarias y reasignaciones en Chile**

El avance en el cumplimiento de metas programáticas prioritarias para la ciudadanía en un marco más restrictivo de recursos ha sido facilitado por dos nuevos instrumentos de administración presupuestaria y fiscal introducidos durante la actual administración: i) la regla de política fiscal y ii) el fondo concursable de proyectos presupuestarios.

La regla de política fiscal en operación durante los últimos tres años ha permitido responder a los requerimientos de sostenibilidad y certidumbre de la política fiscal sin sacrificar la flexibilidad que requiere el presupuesto ante el ciclo económico<sup>31</sup> (ver capítulos III y VI). La credibilidad ganada en su cumplimiento ha permitido, así, disminuir el riesgo país (y con ello el costo de financiamiento para el sector público y privado) a niveles sin precedentes históricos. Esta regla, sin embargo, no solo tiene beneficios macroeconómicos y financieros. Su operacionalización en la formulación presupuestaria ha permitido, además, cuantificar muy precisamente la capacidad de las finanzas públicas de acomodar nuevos gastos de un año a otro.

Mantener el gasto global dentro de los límites definidos por la regla de política fiscal en un contexto de menor crecimiento tendencial de nuestra economía y menor precio del cobre de largo plazo ha involucrado un importante esfuerzo de consolidación fiscal en los últimos años. En efecto, tras una década en que el gasto del gobierno central creció a una tasa promedio de un 6,6% anual, programar y mantener la ejecución presupuestaria dentro del marco de gasto definido por la regla ha involucrado una reducción del ritmo de crecimiento del gasto a una tasa media del 4,0% anual entre 2000 y 2003.

Esta modificación de los patrones intertemporales de crecimiento del gasto equivale conceptualmente a un proceso de reasignación absoluta dinámica. La cuantificación de las reasignaciones absolutas realizadas en los últimos años, por tanto, requiere comparar el nivel de gasto efectivo en los últimos años con el que hubiera resultado de mantenerse la tendencia de crecimiento del gasto de los años anteriores.

El Fondo Concursable de Proyectos Presupuestarios, por otra parte, se relaciona directamente con el concepto de reasignación relativa dinámica. En conjunto con el resto de los instrumentos que constituyen el sistema de control de gestión ligado al presupuesto desarrollado durante los últimos años, este mecanismo está orientado a facilitar la reorientación de recursos hacia iniciativas novedosas de alta prioridad o iniciativas que han demostrado altos niveles relativos de eficacia.

Este mecanismo está estructurado de manera tal que todas las nuevas iniciativas de gasto o proyectos de expansión de programas existentes más allá de su programación inicial compitan por los recursos disponibles, evaluándose su mérito en base a criterios objetivos y conocidos por todas las instituciones. La operación de este mecanismo permite así contener la tendencia incrementalista en el proceso presupuestario, asegurando una evaluación objetiva de todas las nuevas iniciativas y expansiones de programas existentes más allá de su componente inercial.

Operacionalizar este mecanismo en la formulación presupuestaria requiere identificar, por una parte, el gasto macroeconómicamente compatible (definido por la aplicación de la regla de política fiscal para el período siguiente) y, por otra, el nivel de gasto requerido para cumplir con las obligaciones legales y contractuales del Estado, dar continuidad a las reformas e iniciativas multianuales que se encuentran en desarrollo, y asegurar el financiamiento de continuidad para las instituciones y programas que no presentan evaluaciones negativas, es decir, lo que hemos llamado gasto inercial. Así, el monto disponible para ser asignado por el fondo concursable en la elaboración de cada proyecto de presupuesto es igual a la diferencia entre el gasto compatible con la regla fiscal y el gasto inercial. Esto es precisamente lo que definimos en la sección anterior como gasto reasignable.

Al ser asignados año a año sobre la base de una evaluación de sus objetivos y metas de entre diversas iniciativas alternativas, la operación del fondo asegura la reasignación dinámica relativa de estos recursos, por lo que el análisis de su operación entrega una metodología para evaluar la magnitud y orientación de estas reasignaciones.

<sup>31</sup> Ver Marcel M. M. Tokman, R. Valdés y P. Benavides, "Balance Estructural de Gobierno Central", Dirección de Presupuestos, Septiembre 2001, y Perry, G., "Can Fiscal Rules Help Reduce Macroeconomic Volatility in LAC", Banco Mundial, 2002.

Utilizando estas distinciones es posible formalizar una metodología para la cuantificación de las reasignaciones dinámicas en Chile. Así, la reasignación dinámica absoluta en un año dado resulta de la diferencia entre el gasto que se hubiera observado si este hubiera mantenido su tasa de crecimiento histórica (llamaremos a este nivel el gasto de tendencia,  $GT_t$ ), y el gasto efectivo o ejecutado de ese mismo año ( $G_t$ ). Así:

$$GT_t = G_{t-1} * g_t \quad (1)$$

donde  $g_t$  es la tasa de crecimiento tendencial del gasto.

La reasignación dinámica absoluta (RDA), por otra parte, estará dada por:

$$RDA_t = GT_t - G_t \quad (2)$$

Leyendo esta ecuación en variaciones, se observa que la variación de las reasignaciones dinámicas absolutas en el tiempo dependerá de la diferencia entre la variación del gasto de tendencia y la del gasto efectivo de un período a otro.

Reemplazando 1 en 2, por otra parte, se obtiene:

$$RDA_t = (G_{t-1} * g_t) - G_t \quad (3)$$

La única variable no observable en la ecuación 3 es  $g_t$ , por lo que, para operacionalizar una cuantificación de las reasignaciones dinámicas absolutas, se requiere realizar algún supuesto o estimación respecto de la tasa de crecimiento tendencial del gasto. En la sección 3 se discuten alternativas para determinar el valor del gasto de tendencia aplicado a la realidad chilena de los últimos tres años y se presenta un ejercicio de cuantificación del monto total de reasignaciones absolutas efectuadas en el período.

Las reasignaciones dinámicas relativas, por otra parte, corresponden a la diferencia entre el nivel de gasto compatible con la regla fiscal ( $GC_t$ ) que por la aplicación de la regla es igual al gasto ejecutado ( $G_t$ ) y el gasto inercial ( $GI_t$ ). Esto es la diferencia entre el nivel de gasto máximo que permite cumplir con la meta de superávit estructural de 1% del PIB y el nivel de gasto mínimo para cumplir con las obligaciones legales y contractuales del Estado, mantener el ritmo de avance de reformas socialmente irreversibles que se encuentran en ejecución, y dar continuidad operativa a los programas e instituciones que no presentan razones objetivas para ser descontinuados.

La administración de estos recursos ha estado sujeta durante los últimos tres años en nuestro país, como adelantábamos, a la operación del fondo concursable, por lo que:

$$RDR_t = G_t - GI_t = FC_t \quad (4)$$

donde  $FC_t$  son los recursos administrados a través del fondo concursable en el período t.

Esta ecuación también puede ser analizada en variaciones. Así, la variación de las reasignaciones relativas de un período a otro dependerá de la diferencia entre las variaciones del gasto efectivo y las del gasto inercial en el período de tiempo t (la que depende de la contención que haya podido realizarse de la inercialidad en el gasto).

En el siguiente cuadro, se complementa el cuadro V.2.3, con base en la metodología desarrollada en esta sección.

**Cuadro V.2.4**  
Resumen de operacionalización de las mediciones de reasignaciones

		Dimensión Temporal	
		Reasignaciones Intraanuales	Reasignaciones Interanuales o Dinámicas
Carácter de la reasignación	Absolutas	<p align="center"><b>CUADRANTE 1</b></p> <p align="center"><b>Intraanuales Absolutas</b></p> <p align="center"><math>RIA = GP_t - G_t</math></p> <p><math>GP_t =</math> Gasto presupuestado para el período t. <math>G_t =</math> Gasto ejecutado en el período t</p>	<p align="center"><b>CUADRANTE 2</b></p> <p align="center"><b>Dinámicas Absolutas</b></p> <p align="center"><math>RDA = GT_t - G_t = G_{t-1} * g_t - G_t</math></p> <p><math>GT_t =</math> Gasto de tendencia <math>g_t =</math> tasa de crecimiento tendencial.</p>
	Relativas	<p align="center"><b>CUADRANTE 3</b></p> <p align="center"><b>Intraanuales Relativas</b></p> <p align="center"><math>RIR = (GP_i)_t - (G_{ti})_t</math></p> <p><math>(GP_i)_t =</math> Gasto presupuestado para la partida i <math>(G_{ti})_t =</math> Gasto ejecutado en la partida i</p> <p>Tal que la diferencia es mayor que cero y existe otra partida j distinta de i en que la diferencia es igual al valor absoluto de RIR con signo contrario.</p>	<p align="center"><b>CUADRANTE 4</b></p> <p align="center"><b>Dinámicas Relativas</b></p> <p align="center"><math>RDR = GC_t - GI_t = FC_t</math></p> <p><math>GC_t =</math> Gasto compatible con la regla fiscal <math>GI_t =</math> Gasto Inercial. <math>FC_t =</math> Fondo Concursables</p>

### 3. Reasignaciones en Chile: Una cuantificación

#### a. Reasignaciones Intraanuales Absolutas

Las reasignaciones intraanuales absolutas, como muestra el cuadrante 1 del cuadro V.2.4, resultan de la diferencia entre el gasto presupuestado para cada año y el gasto ejecutado en el respectivo año. En el siguiente cuadro se presenta la evolución de los respectivos niveles de gasto entre los años 2000 y 2003 y en la última columna se observa el monto de reasignaciones absolutas de cada año.

**Cuadro V.3.1**  
Gasto Gobierno Central, Presupuesto Inicial y Ejecución Anual  
2000 - 2003  
(Millones de pesos de 2002)

Año	Gasto Total Presupuesto Inicial	Gasto Total Presupuesto Inicial ajustado por ejecución histórica (1)	Gasto Total Ejecutado	Reasignación intraanual absoluta
2000	9.704.558	9.613.335	9.621.337	0
2001	10.338.129	10.240.951	10.162.985	77.966
2002	11.210.188	11.104.812	10.494.138	610.674
2003*	11.000.125	10.896.724	10.824.310	72.414

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

\* Cifra proyectada.

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Como muestra este cuadro, el monto de reasignaciones intraanuales absolutas requeridas para hacer el gasto compatible con la regla fiscal llegó a un nivel máximo en el año 2002, y en el año 2003 se estima alcance a ser en torno a 0,4% del PIB. El ajuste logrado en el gasto total durante cada uno de esos años se logró en gran medida gracias a ahorros operacionales y medidas de racionalización efectuadas por los servicios públicos. Esto ocurre especialmente en el área de la defensa, donde algunas ramas de las Fuerzas Armadas han estado tomando medidas de racionalización para liberar recursos que puedan ser invertidos en sus proyectos institucionales en el futuro.

De esta manera, aunque el ajuste de gastos requerido durante el 2003 ha involucrado un esfuerzo financiero importante, éste no tendrá un impacto significativo sobre la evolución previsible de los programas públicos en 2003 ni sobre el cumplimiento de los compromisos programáticos del gobierno. No obstante, dicho ajuste representa una señal poderosa en el sentido de concentrar la actividad de los ministerios y servicios públicos en el cumplimiento de los planes existentes y hacerse responsables, con sus propios recursos, de cambios de prioridades y contingencias sectoriales que se produzcan durante el año.

### b. Reasignaciones Intraanuales Relativas

Con el fin de dimensionar el tamaño del fondo de contingencia y obtener una idea de cuánto espacio le quedan a las reasignaciones intraanuales relativas, se ha construido un indicador del porcentaje de estos recursos dentro del presupuesto total durante la última década. En el cuadro V.3.2 se presenta la evolución de la Provisión para Financiamientos Comprometidos entre los años 1991 y 2003 en millones de pesos del 2002. La última columna muestra el tamaño del fondo presupuestado y como porcentaje del gasto presupuestado total de cada año.

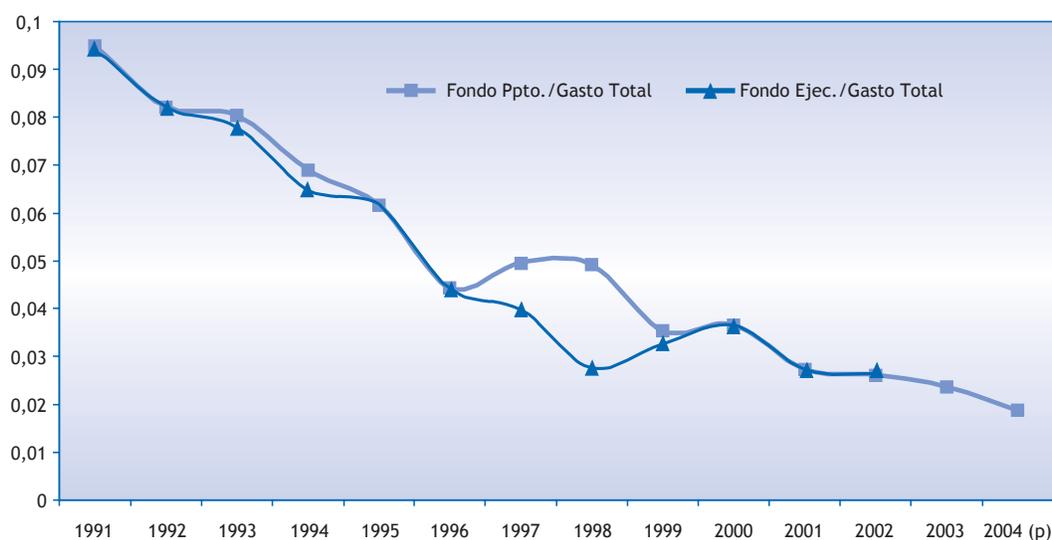
Cuadro V.3.2 Provisión para Financiamientos Comprometidos (Millones de pesos de 2002)		
Año	Total Presupuesto Fondo	Indicador Ppto. Fondo / Gasto Ppto. Total
1991	530.700	9,5%
1992	499.400	8,2%
1993	522.681	8,0%
1994	468.842	6,9%
1995	441.275	6,2%
1996	345.238	4,4%
1997	409.029	4,9%
1998	435.481	4,9%
1999	328.173	3,5%
2000	351.372	3,7%
2001	277.818	2,7%
2002	274.455	2,6%
2003	256.463	2,4%
2004 p	229.515	1,9%

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

Como muestra el cuadro, el peso relativo de este fondo cayó continuamente en el período de análisis. En efecto, el gasto presupuestado en el fondo como proporción del gasto presupuestado total disminuyó desde un 9,5% en 1991 a un 2,4% en 2003, y en el proyecto de presupuestos para 2004 este porcentaje cae nuevamente, llegando a 1,9%. Estos porcentajes y su tendencia prácticamente no varían, como se aprecia en el siguiente gráfico, si se utilizan los recursos ejecutados de este fondo respecto del gasto total ejecutado para construir la razón en lugar del presupuesto (con la excepción del período 1997-1999 en que se produjo una relativa subejecución de los recursos incorporados en este fondo).

Los mayores o nuevos gastos de ciertos componentes del presupuesto que ocurren dentro de un año y que no tienen como contraparte el uso de la Provisión para Financiamientos Comprometidos, corresponden a reasignaciones relativas intraanuales entre distintas partidas del gasto. Para llevar a cabo las reasignaciones entre partidas del gasto se dictan decretos a través del año que aumentan o crean gastos de diferentes partidas teniendo como contraparte la reducción del gasto en otras partidas de gasto, dentro del marco global que define la ley de presupuestos.

**Gráfico V.3.1**  
**Evolución de la Provisión para Financiamientos Comprometidos, 1991 - 2004p**  
 (porcentajes del gasto total, presupuestado y ejecutado)



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

Dado el gran número de decretos involucrados en las reasignaciones entre partidas del gasto anualmente (más de 700 como promedio anual entre 1995 y 2002), no ha sido posible para efectos de este trabajo cuantificar los recursos comprometidos en estas reasignaciones como se sugiere en el cuadrante 3 del cuadro V.2.4. Una aplicación de esta metodología involucraría analizar uno por uno estos decretos para determinar el monto, origen y destino de los recursos involucrados. Interesa, sin embargo, estudiar el monto y dirección de este tipo de reasignaciones, por lo que este ejercicio queda pendiente para futuras publicaciones.

La utilización de la información disponible respecto de la operación del Fondo de Contingencia para el Desempleo, sin embargo, permite avanzar parcialmente en este sentido y realizar algunas cuantificaciones parciales. Así, el cuadro V.3.3 muestra el volumen de recursos reasignados durante cada año al Fondo de Contingencia para el Desempleo desde otras partidas del presupuesto en el período 2001 a 2003. Como se aprecia en este cuadro, a través de este fondo se han operacionalizado reasignaciones intraanuales relativas hacia programas de apoyo al empleo por 131.722 millones de pesos (en moneda de 2002) entre 2001 y 2003.

Dado que el número de empleos mensuales promedio generados con apoyo fiscal se incrementó desde 94 mil en 2001 a 107 mil en 2002, y se mantendrá en torno a 94 mil nuevamente en 2003, la caída del monto anual de reasignaciones implementadas a través de este fondo no responde a una disminución del esfuerzo global hacia este objetivo. Esta disminución simplemente refleja que una mayor proporción del esfuerzo de generación de empleo ha ido programándose en el presupuesto inicial en los últimos años, disminuyéndose la necesidad de recurrir a reasignaciones intraanuales para financiarlo.

**Cuadro V.3.3**  
**Recursos Reasignados al Fondo de Contingencia para el Desempleo**  
(millones de pesos de 2002)

Año	Monto
2001	95.982
2002	22.129
2003p	13.612
<b>Total Período</b>	<b>131.722</b>

p: proyectado.  
Fuente: Dirección de Presupuestos.

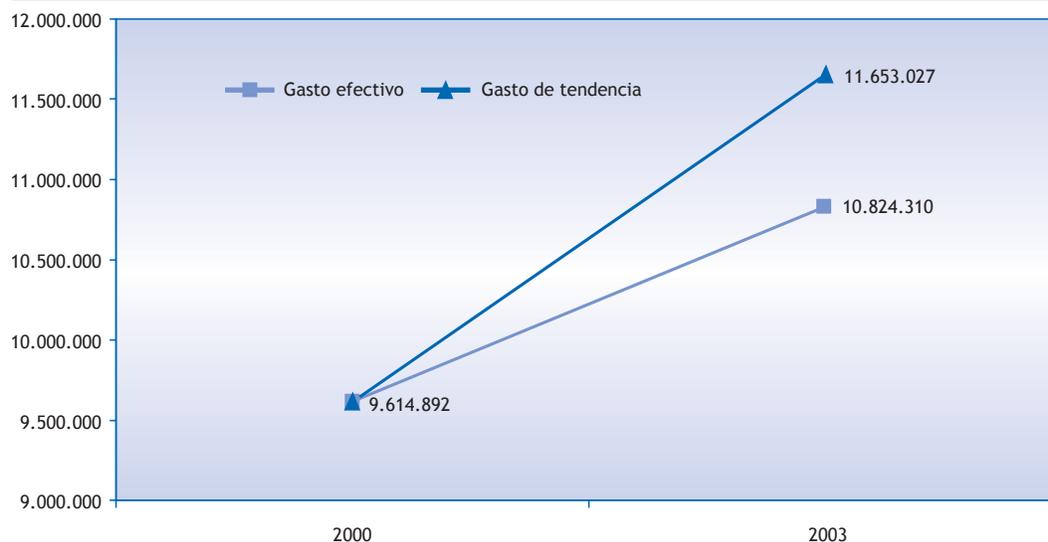
### c. Reasignaciones Dinámicas Absolutas

Hay al menos dos formas prácticas de operacionalizar la medición de las reasignaciones dinámicas absolutas en base a la metodología desarrollada en la sección 2. Una alternativa supone considerar el número total de años a analizar como si fuera un solo período de tiempo, y aplicar la tasa de crecimiento de tendencia al gasto del año anterior para obtener el gasto en que se hubiera incurrido al final del período de haberse mantenido esta tendencia. Al restarle a la cifra así obtenida al gasto efectivo del final del período se obtiene una medición de la reasignación dinámica absoluta que ocurrió durante el mismo.

Una segunda opción supone considerar cada año dentro del período de análisis como una unidad de tiempo independiente. En este caso, se requiere obtener el nivel de gasto de tendencia para cada año y, aplicando la tasa de crecimiento de tendencia al gasto efectivo del año anterior, cuantificar la reasignación absoluta en cada período como si fuera independiente de la realizada en el año anterior. Al sumar las diferencias entre el gasto de tendencia y el gasto efectivo de cada año se obtiene una cuantificación de la reasignación dinámica absoluta para el total de años analizados.

Utilizando la primera alternativa, el monto de las reasignaciones absolutas en el período 2001-2003 resulta de la diferencia entre el gasto que hubiera resultado de mantenerse la tendencia de crecimiento de los noventa y el gasto efectivo de 2003. Para calcular la tendencia de los noventa se utilizó el promedio geométrico del crecimiento del gasto entre los años 1991 y 2000. Con esto podemos estimar cuál hubiera sido el gasto en el año 2003 de haber continuado el crecimiento de tendencia. La comparación con el gasto efectivo del año 2003 indica la magnitud de la reasignación absoluta efectuada en todo el período. El gráfico V.3.2 muestra el resultado.

**Gráfico V.3.2**  
**Gasto de Tendencia y Gasto Efectivo, 2000 - 2003(\*)**  
(Millones de pesos de 2002)



(\*) Proyectado  
Fuente: Elaborado en base a información de la Dirección de Presupuestos.

A partir de este ejercicio, el cuadro V.3.4 muestra el monto de la reasignación absoluta realizada para el período 2001-2003, ilustrando el esfuerzo global de contención del gasto en el período. El mismo cuadro muestra como referencia, además, el nivel del gasto inercial en 2003.

**Cuadro V.3.4**  
**Reasignaciones Absolutas Dinámicas 2001 - 2003**  
(Cifras en millones de pesos de 2002)

Gasto Total	2000	2003
(1) Gasto Inercial		10.689.507
(2) Gasto Efectivo	9.614.892	10.824.310
(3) Gasto de Tendencia	9.614.892	11.653.027
(3)-(2) Reasignación Absoluta		828.717

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Como se observa en este cuadro, la implementación de la regla de superávit estructural de un 1% del PIB ha supuesto un gasto efectivo durante el período 2001-2003 significativamente menor del que se hubiera registrado de continuar la tendencia de los noventa. Esta reducción en la expansión del gasto es lo que hemos denominado reasignación absoluta dinámica y en todo el período analizado alcanza a más de 828.717 millones de pesos del año 2002 (1,7% del PIB).

Así, si el gasto hubiera continuado creciendo a la tasa media de la década pasada y los ingresos se hubieran comportado de la misma manera que lo han hecho en estos tres últimos años, se hubieran producido déficit efectivos mayores a los observados en \$1.247.000 millones durante el período. Como se desprende del cuadro V.3.5, el financiamiento de este mayor déficit hubiera redundado en la acumulación de deuda pública adicional (con todo lo demás constante) por alrededor de 1.830 millones de dólares en el período.

**Cuadro V.3.5**  
**Menor deuda debido a la regla de superávit estructural 2001 - 2003(\*)**

	Déficit con regla fiscal (con gasto efectivo) % del PIB	Déficit con gasto de tendencia (con gasto de tend.) % del PIB	Deuda pública adicional	
			en MM US\$	% del PIB
2001	-0.3%	-1.0%	-536,1	0.8%
2002	-0.8%	-1.7%	-633,7	1.0%
2003 *	-0.8%	-1.9%	-663,0	1.0%

\* Proyectado.

Fuente: Dirección de Presupuestos.

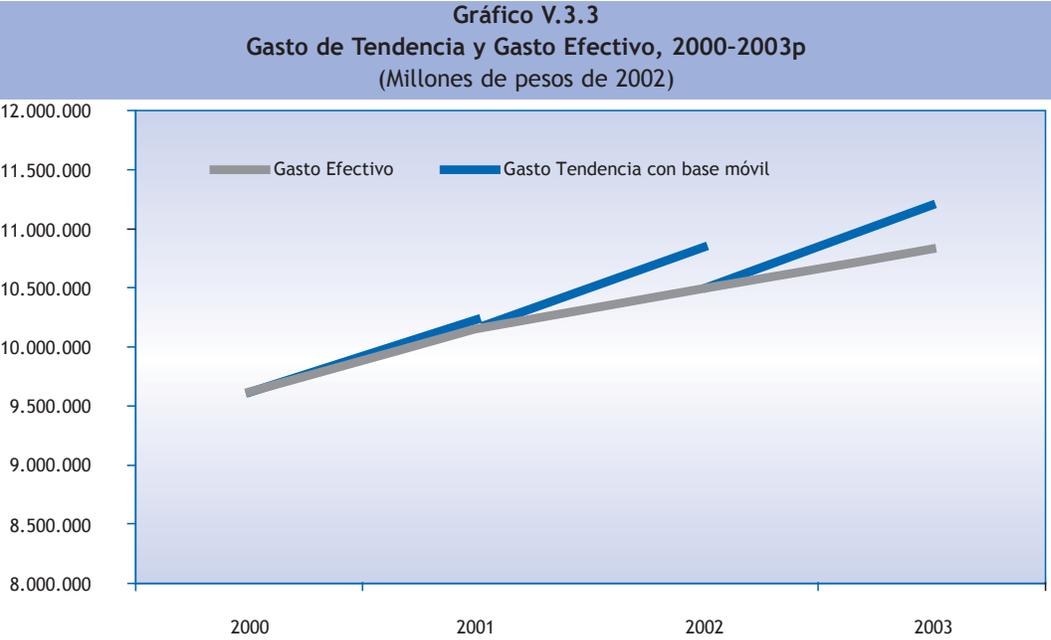
El cuadro V.3.6 muestra, por otra parte, el resultado de cuantificar las reasignaciones absolutas dinámicas del período de acuerdo a la segunda alternativa. Esto es, suponiendo que la capacidad de reasignar recursos es independiente de año a año. Como muestra este cuadro las reasignaciones dinámicas absolutas correspondieron a \$95.984 millones el año 2001, \$334.282 millones el año 2002 y se proyectan en \$363.201 millones el año 2003, lo que involucra una reasignación total para el período 2001 - 2003 de \$793.467 millones, todas las cifras anteriores en moneda de 2002.

**Cuadro V.3.6**  
**Reasignación Absoluta Dinámica 2001 - 2003**  
(en millones de pesos de 2002)

	2000	2001	2002	2003	Reasignación Total
Gasto Efectivo	9.614.892	10.155.242	10.493.057	10.824.310	
Gasto Tendencia		10.251.227	10.827.339	11.187.511	
Reasignación Absoluta		95.984	334.282	363.201	793.467
Como porcentaje de gasto de tendencia	0,9%	3,1%	3,2%		

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Así, utilizando esta metodología se concluye que el monto de las reasignaciones dinámicas absolutas han crecido consistentemente en los últimos tres años, llegando a representar un 3,2% del gasto total de tendencia (ó 3,4% de gasto total proyectado) para el año 2003. El gráfico V.3.3 muestra el gasto efectivo año a año y el gasto de tendencia en cada año estimado de acuerdo a esta metodología.



p: Proyectado.  
Fuente: Dirección de Presupuestos.

El cuadro V.3.7 compara los resultados de ambos ejercicios utilizados para calcular la reasignación absoluta dinámica. Como se aprecia en este cuadro, las dos formas de cálculo generan resultados similares para la cuantificación de la reasignación absoluta del período. Por tanto, para continuar con la medición de la reasignación total realizada en el período utilizaremos el resultado del ejercicio 2 que resulta más conservador.

**Cuadro V.3.7**  
**Reasignación Absoluta Dinámica 2001 - 2003**  
(Millones de pesos de 2002)

	2001	2002	2003	Total del período
Reasignación Absoluta Alternativa 1				828.717
Reasignación Absoluta Alternativa 2	95.984	334.282	358.543	793.467

Fuente: Dirección de Presupuestos.

La consistencia macroeconómica de este esfuerzo, sin embargo, no nos asegura su consistencia con las prioridades del país. Una mirada desde esta perspectiva resulta de observar cómo han variado las tasas de crecimiento real de distintos componentes del gasto en los años en que se implementó este proceso en relación a la variación del gasto total, tanto en su composición funcional como económica. Así, como muestran los cuadros V.3.8 y V.3.9, el ajuste de los patrones de crecimiento del gasto a la nueva realidad macroeconómica de los últimos años ha involucrado un claro esfuerzo por proteger el crecimiento del gasto en educación y salud, y el gasto de inversión.

En efecto, en un contexto en que el crecimiento del gasto total cayó desde niveles promedio de 6,6% anual en los noventa a un promedio anual de 4,5% en el período 2000-2002, el gasto en salud y educación creció a una tasa promedio de 7,5%, y el gasto en inversión real y transferencias de capital creció a un promedio de un 7,4%, real en el período 2001-2002. Lo anterior se ha logrado, como muestran estos mismos cuadros, en base a un crecimiento muy moderado del gasto en defensa y una fuerte contención del gasto de operación (personal mas bienes y servicios), el que redujo su crecimiento prácticamente a la mitad entre ambos períodos.

**Cuadro V.3.8**  
**Clasificación Funcional**  
**Tasa de variación real de gastos seleccionados**  
(cifras en porcentaje)

Clasificación Funcional	Promedio anual por período en %	
	1991-2000	2001-2002
Defensa	3,6	1,9
Gasto Salud + Educación	10,1	7,5
<b>Gasto Total</b>	<b>6,6</b>	<b>4,5</b>

Fuente: Dirección de Presupuestos.

**Cuadro V.3.9**  
**Clasificación Económica**  
**Tasa de variación real de gastos seleccionados**  
(cifras en porcentaje)

Clasificación Económica	Promedio anual por período en %	
	1991-2000	2001-2002
Gasto de Operación	6,7	3,2
Inversión Real y Transferencia de Capital	9,6	7,8
<b>Gasto Total</b>	<b>6,6</b>	<b>4,5</b>

Fuente: Dirección de Presupuestos.

**d. Reasignaciones Dinámicas Relativas**

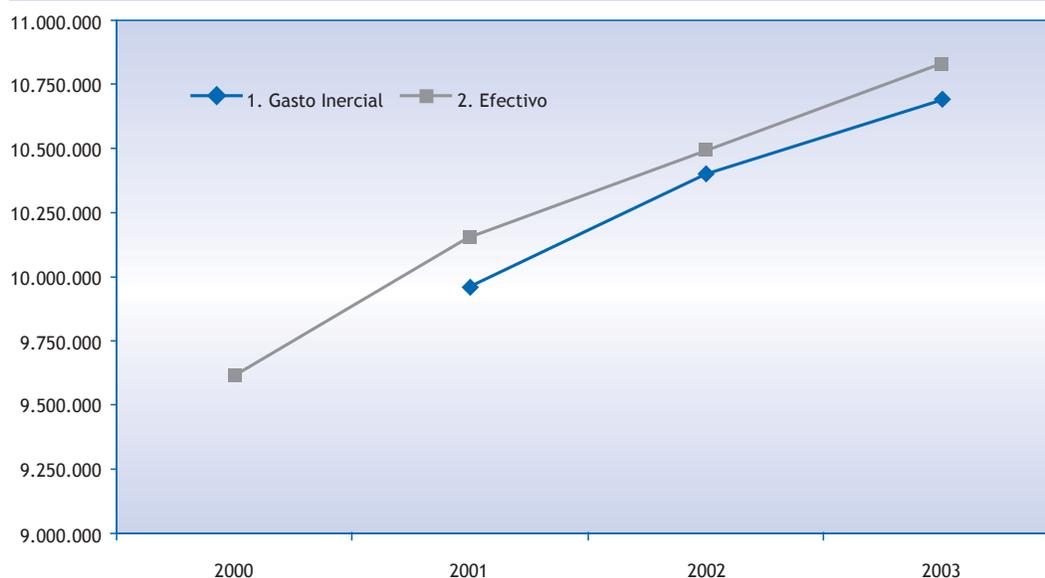
Como se describe en el cuadrante 4 del cuadro V.2.4 utilizaremos la información que entrega la operación del Fondo Concursable para medir las reasignaciones relativas en el período. El monto de estas reasignaciones es igual a la diferencia entre el gasto efectivo y el gasto inercial. El cuadro V.3.10 muestra sus montos para los años 2001, 2002 y 2003, y el gráfico V.3.4 muestra la evolución en el mismo período del gasto total y el gasto inercial. Así, como se aprecia en este cuadro, a través del Fondo Concursable se han reasignado recursos equivalentes a \$429.173 millones (en pesos de 2002) entre 2001 y 2003. Sumando a este monto los \$793.467 millones (\$ de 2002) en reasignaciones dinámicas absolutas operacionalizadas en el mismo período, la aplicación de las metodologías aquí desarrolladas indica que, acumulativamente, durante los últimos tres años se han reasignado un monto total de \$1.222.640 millones en moneda de 2002, lo que equivale a unos 1.780 millones de dólares.

**Cuadro V.3.10**  
**Gasto Total y Reasignaciones Relativas (Fondo Concursable) 2000-2003p**  
 (Cifras en millones de pesos de 2002)

	2000	2001	2002	2003p	Total 2001-2003p
(1) Gasto Inercial		9.959.776	10.398.811	10.684.849	
(2) Gasto Efectivo	9.614.892	10.155.242	10.493.057	10.824.310	
<b>(2)-(1) Reasignación Relativa (Fondo Concursable)</b>		<b>195.466</b>	<b>94.246</b>	<b>139.461</b>	<b>429.173</b>

p: Proyectado.  
 Fuente: Dirección de Presupuestos.

**Gráfico V.3.4**  
**Gasto Efectivo y Gasto Inercial, 2000-2003p**  
 (Millones de pesos de 2002)



p: Proyectado.  
 Fuente: Dirección de Presupuestos.

#### 4. Conclusiones

El esfuerzo por mantener el gasto público dentro de límites sostenibles y por reasignar recursos dentro de estos límites a tareas prioritarias, conteniendo el incrementalismo en la formulación presupuestaria, ha sido facilitado durante los últimos tres años por dos innovaciones fundamentales aplicadas al proceso de formulación presupuestaria y programación fiscal en este período: la regla de superávit estructural de 1% del PIB y el Fondo Concursable de Proyectos Presupuestarios.

Una cuantificación de la operación de estos dos instrumentos, a su vez, nos ha permitido formular y operacionalizar en este capítulo una metodología muy simple para estimar el monto de recursos reasignados dinámicamente desde partidas de gasto hacia mayor ahorro público (reasignaciones dinámicas absolutas) y desde partidas de gasto menos prioritarias hacia iniciativas novedosas en áreas prioritarias o programas que han demostrado altos niveles de eficacia y eficiencia (reasignaciones dinámicas relativas).

Este es sólo un primer esfuerzo en este sentido, y los desafíos conceptuales y metodológicos que persisten son variados. Mayores avances futuros al respecto requerirán, entre otras cosas, de una mejor comprensión (y capacidad de modelación) de los determinantes del gasto inercial y su evolución en el tiempo, de un mayor refinamiento en la definición y estimación empírica de los patrones temporales del gasto agregado que definen el gasto de tendencia, y de un trabajo más fino para la determinación de las fuentes y usos asociadas a las reasignaciones relativas.

Dentro de sus limitaciones, sin embargo, al considerar el fuerte peso del gasto inercial dentro del presupuesto público y el efecto que tiene sobre el mismo la tendencia creciente de muchos de sus componentes, la aplicación de esta metodología a las cifras presupuestarias del período 2001-2003 revela un esfuerzo de gran magnitud en los dos sentidos descritos más arriba. Este se manifiesta en 2001-2003 en la generación a través del proceso presupuestario de ahorros en moneda de 2002 por un monto agregado de casi \$800 mil millones (1.160 millones de dólares), y en la reasignación a nuevas iniciativas de recursos por casi \$430 mil millones adicionales (620 millones de dólares) durante el período.

La posibilidad de continuar generando nuevos recursos para las tareas prioritarias sobre la base exclusiva de instrumentos presupuestarios, sin embargo, tiene claros límites hacia el futuro. En la medida en que los componentes rígidos del presupuesto van cerrando progresivamente el espacio para acomodar financieramente nuevas iniciativas, se hace cada vez más necesario actuar legislativamente sobre los factores que definen su nivel y expansión. El conjunto de medidas de racionalización y refocalización del gasto que acompañaran la discusión del Proyecto de Ley de Presupuestos para 2004 son un importante paso en este sentido.

### 1. Introducción

Además del impacto macroeconómico que pueda tener la posición fiscal en un año determinado, el resultado presupuestario global puede tener consecuencias patrimoniales sobre el sector público cuyos efectos se extienden mucho más allá del período presupuestario. Así, los efectos intertemporales de la posición fiscal corriente sobre los niveles de endeudamiento neto del sector público y de su patrimonio permanente pueden hacer que decisiones que aparecen justificadas por su efecto macroeconómico inmediato resulten insostenibles en el futuro.

El análisis de la consistencia intertemporal de las finanzas públicas ha motivado el desarrollo de diversas metodologías para el estudio y medición de lo que se denomina sostenibilidad fiscal. Así, sin que éstos reflejen necesariamente una conceptualización común del término, se han desarrollado durante las últimas décadas una diversidad de indicadores que buscan determinar la evolución que deben seguir en el tiempo diferentes agregados fiscales para que los niveles de deuda pública sean sostenibles o el patrimonio neto del sector público no se deteriore de manera permanente.

Una adecuación simple de esta metodología permite evaluar la consistencia intertemporal de una regla de política fiscal. En la medida en que una regla de este tipo predefine la posición fiscal en momentos futuros, una proyección del perfil de endeudamiento en el tiempo bajo las condiciones que impone la regla permite evaluar la sostenibilidad de la misma. La regla de política fiscal adoptada en Chile, de generar anualmente un superávit estructural de 1% del PIB, relaciona la posición fiscal efectiva de cada año con la posición cíclica de la economía. Por tanto, evaluar la sostenibilidad fiscal bajo esta regla requiere, además, la simulación de escenarios futuros para la evolución de las variables que se utilizan en la construcción del balance estructural.

En esta sección se analizan algunos indicadores tradicionales de sostenibilidad fiscal, se evalúa la historia reciente del país al respecto y se presenta un ejercicio de proyección de la trayectoria de endeudamiento neto del gobierno central asociada a la formulación de la política fiscal en base a la regla de superávit estructural de 1% del PIB.

### 2. Antecedentes teóricos y metodológicos

Diversos factores de política han promovido en las últimas décadas el diseño y construcción de indicadores de sostenibilidad fiscal. El gran peso del servicio de la deuda en el presupuesto de algunos países, sumado a la operación de presiones seculares sobre el gasto, comenzaron a dificultar los ajustes fiscales basados exclusivamente en medidas discrecionales de política, con lo que la deuda pública y el pago de intereses asociados comenzó a constituirse en un problema estructural en países con persistentes déficit. Ejemplos europeos paradigmáticos al respecto son Italia, Bélgica y Grecia<sup>33</sup>. En este marco se hizo cada vez más patente la necesidad de construir indicadores que permitieran controlar la capacidad de los países de hacer frente a los compromisos que se adquieren a través del tiempo antes de que se tornen insostenibles.

<sup>32</sup> Esta sección fue editada a partir de una versión preliminar de un trabajo de Jaime Crispí y Alejandra Vega, a ser publicado próximamente como parte de la serie Estudios de Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuestos.

<sup>33</sup> En estos países en algún momento la deuda pública llegó a ser superior al 100% del PIB y el gasto en intereses llegó a representar alrededor del 20% de los ingresos fiscales.

Dado que las decisiones fiscales presentes imponen compromisos de largo plazo, apoyados en información disponible año a año los indicadores de sostenibilidad fiscal buscan dar cuenta de estos aspectos intertemporales de las finanzas públicas. A través de los balances fiscales se establece la vinculación entre los agregados fiscales de un año y otro, y entre éstos y las variables de stock. La deuda pública neta representa así la acumulación de déficit fiscales pasados y los balances presupuestarios futuros incorporan como gasto el pago de intereses por la deuda pública resultante. Así, desequilibrios fiscales sistemáticos se traducirán en presiones futuras de gasto en intereses, los que contribuirán, a su vez, a la acumulación de nueva deuda. El desarrollo de indicadores de sostenibilidad se ha apoyado tradicionalmente, por tanto, en modelos que consideran explícitamente estas vinculaciones entre flujos y stocks fiscales.

La relación intertemporal entre los balances fiscales, la deuda pública y el pago de intereses está dada por;

$$D_{t+1} = (1 + r_t) D_t - B_t$$

donde  $D_t$  corresponde a la deuda pública en el período  $t$ ,  $r_t$  es la tasa de interés de la deuda; y  $B_t$  es el balance fiscal primario (que excluye el pago de intereses).

A partir de esa relación se desprende la condición de sostenibilidad, la que establece una relación de consistencia entre distintos objetivos de política, esto es, entre el crecimiento de la deuda, crecimiento del PIB y el déficit primario, dada cierta tasa de interés. Basado en esta condición, Blanchard (1990)<sup>34</sup> propone un indicador de sostenibilidad que considera la consistencia de la política tributaria vigente con la mantención de la razón deuda a PIB constante. Este es el indicador de la Brecha Impositiva que mide la diferencia entre la carga tributaria existente y la carga tributaria "sostenible", y se expresa como;

$$t_n^* - t = \frac{\sum^n g}{n} + (r - q) d^* - t$$

en que  $t_n^*$  es la carga tributaria que estabiliza, en un período de  $n$  años, la razón deuda a PIB en el nivel  $d^*$ ,  $r$  es la tasa de interés,  $q$  es la tasa de crecimiento del PIB y  $g$  es el gasto corriente como porcentaje del PIB.

Este indicador señala el nivel de carga tributaria requerido para estabilizar la razón de deuda a PIB, dado un nivel de gasto, una senda de crecimiento del PIB y un stock inicial de deuda. Si la relación es negativa, el indicador señala que la presión impositiva de la economía es demasiado baja para estabilizar la razón de deuda a PIB.

Una manera alternativa de analizar la misma restricción en el tiempo que no sesga la evaluación sólo en la política tributaria es a través del indicador de Brecha Primaria. Este indica el balance primario requerido para estabilizar la razón deuda a PIB, dadas las trayectorias proyectadas de la tasa de interés real y el PIB. Este indicador refleja así la diferencia entre el valor de los balances primarios futuros requeridos para estabilizar la razón deuda a PIB y el balance primario inicial.

Buiter (1985)<sup>35</sup>, por otra parte, propone un indicador que también involucra calcular la brecha entre el balance primario sostenible y el déficit primario efectivo, donde la condición de sostenibilidad está definida a partir de un concepto de patrimonio neto más amplio que el implícito en la razón deuda a PIB. Así, el indicador de Buiter define esta brecha como:

$$b^* - b_t = (r - q) w_t - b_t$$

<sup>34</sup> Blanchard, Oliver, 1990, "Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators", OECD Economics Department Working Paper N°. 79, París.

<sup>35</sup> Buiter, Willem H., 1985, "A Guide to Public Sector Debt and Deficits", Economic Policy, Vol. 1 (noviembre), págs. 13-79.

donde  $w_t$  es el valor del patrimonio neto del gobierno como proporción del PIB y  $q$  es la tasa de crecimiento del producto. Un valor positivo del indicador señala que el balance primario actual es demasiado bajo para estabilizar el valor del patrimonio neto respecto del PIB. Así, este indicador define como sostenible la política fiscal si ésta permite mantener constante el patrimonio neto del gobierno en un sentido *ex ante*.

El uso práctico de este indicador, sin embargo, está limitado por importantes problemas metodológicos y de medición. Una medición del patrimonio neto del gobierno respecto del PIB debiera incluir una serie de elementos de muy difícil cuantificación práctica. Entre los activos debieran incluirse no sólo los activos financieros y el capital real, sino que también los activos de tierras y minerales y el valor actual de los impuestos futuros (incluidas las contribuciones a la seguridad social), entre otros de aun más difícil cuantificación. Los pasivos, por su parte, debieran incluir no sólo la deuda pública directa, sino que también pasivos tales como el valor actual del gasto en seguridad social y otros programas de prestaciones con habilitación automática, y el valor actual de una serie de otros pasivos contingentes de difícil cuantificación.

La aplicación de la regla fiscal de superávit estructural de 1% del PIB en Chile se basa en una medición del balance del gobierno central que refleja lo más cercanamente posible la variación patrimonial neta asociada a la operación de las finanzas públicas durante cada año (ver capítulos II y III) y la migración hacia una contabilidad sobre base devengada apunta en el mismo sentido. Sin embargo, dada la dificultad práctica existente para construir un balance de activos y pasivos completo que permita cuantificar el patrimonio neto del gobierno en términos de stock, la discusión y ejercicios de sostenibilidad desarrollados para Chile en lo que resta de esta sección se apoya fundamentalmente en el indicador de deuda neta del gobierno central en relación al PIB.

### 3. Sostenibilidad en Chile: la historia reciente

Para contextualizar temporalmente los ejercicios cuantitativos que se desarrollan más adelante resulta útil revisar la relación de la deuda neta a PIB en los años comprendidos entre 1989 y 2002. Como se aprecia en el gráfico VI.3.1, los superávit fiscales de la década de los noventa posibilitaron una fuerte reducción de la deuda del gobierno central como porcentaje del PIB entre 1990 y 1998, pasando este indicador desde niveles de sobre el 40% a finales de los ochenta hasta ubicarse en un nivel inferior al 5% en 1998. Los déficit asociados a la desaceleración posterior de la economía generaron una leve reversión de esta tendencia, llegando la deuda neta del gobierno central a alrededor del 11% del PIB en 2002.



Fuente: Dirección de Presupuestos.

Esta evolución de la razón deuda neta a PIB se explica fundamentalmente por la interacción de factores macroeconómicos y fiscales. La favorable evolución del precio del cobre en los primeros años de la década, sumada a un crecimiento de la economía por encima del productivo tendencial (cuadro III.3.1), generaron las condiciones para que la autoridad fiscal implementará significativos superávits, destinándolos a reducir los elevados niveles de endeudamiento público heredados de los ochenta. La crisis de actividad y el empeoramiento del precio del cobre que siguió a la crisis asiática, por otra parte, afectó negativamente a las finanzas públicas a partir de 1998, cambiando esta tendencia entre 1998 y 2002. Como muestra el gráfico I.2.1, sin embargo, las proyecciones disponibles para 2003 y 2004 permiten prever que el nivel de deuda neta se reducirá levemente en 2003, llegando a un 9,8% del PIB.

El impacto de este empeoramiento de las condiciones macroeconómicas sobre las finanzas públicas y el nuevo endeudamiento que ha generado ha sido claramente acotado a partir de 2000 por la operación de la regla de política fiscal. El indicador de balance estructural en base al que opera esta regla permite cuantificar la magnitud del efecto del ciclo sobre los ingresos fiscales, limitando el impacto del ciclo económico sobre las finanzas públicas a la operación de los estabilizadores automáticos del presupuesto. Así, como muestra el cuadro V.3.5. de este documento, de haberse mantenido entre 2000 y 2003 el mismo ritmo de crecimiento que registró en promedio el gasto público en la década pasada, el gobierno central hubiera acumulado deuda neta adicional por alrededor de 1.830 millones de dólares en los últimos tres años.

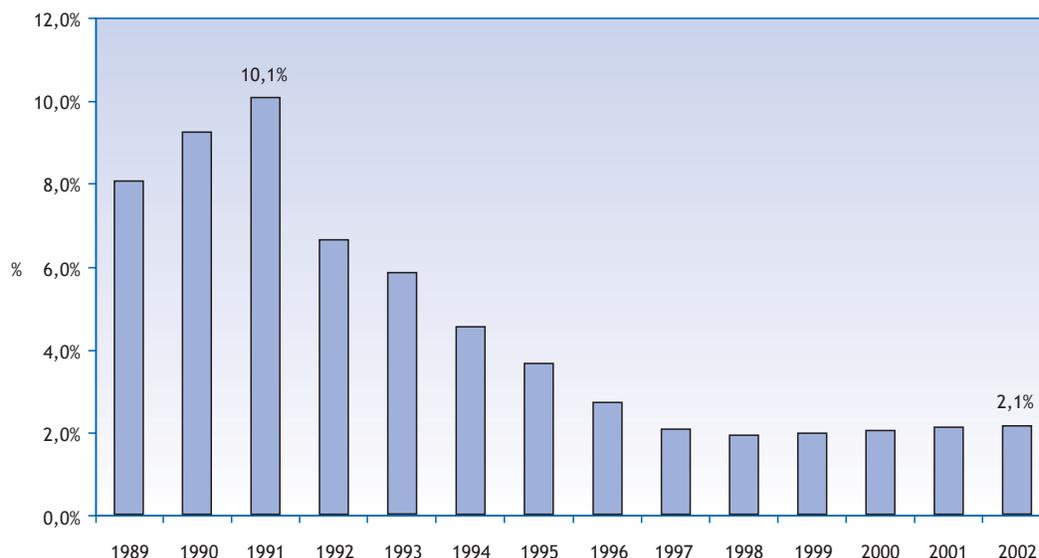
Una parte importante de los déficit de años recientes han sido financiados con el uso de activos financieros acumulados previamente, lo que le ha permitido al gobierno financiar los déficit de años recientes sin necesidad de emitir volúmenes muy significativos de nueva deuda. La certidumbre que ha dado la regla de política fiscal a la conducción económica, por otra parte, ha contribuido notablemente a reducir el costo de financiamiento que enfrenta el país, lo que se ha manifestado en una reducción del riesgo soberano chileno a niveles nunca vistos en nuestra historia, permitiendo a la autoridad fiscal sustituir (mediante prepagos) deuda contraída en períodos anteriores en condiciones menos ventajosas con nueva deuda mas barata. La combinación de ambos efectos se ha reflejado en una notoria reducción del costo financiero de esta deuda (gasto en intereses). Así, los gráficos VI.3.2 y VI.3.3 muestran cómo, a pesar de haberse incrementado los niveles de endeudamiento neto desde 1997 en adelante, el gasto en intereses del gobierno central se han mantenido relativamente constante como porcentaje del PIB y del gasto total, respectivamente.



Fuente: Dirección de Presupuestos.

Nota: Consistentemente con la nueva formulación de la contabilidad fiscal en base devengada (ver Capítulo II) el gasto por concepto de prepagos de intereses al Banco Central en los años 1998, 2000 y 2001 fue registrado en los años en que estos pagos devengaron (1999, 2001 y 2002).

**Gráfico VI.3.3**  
**Gasto en intereses Gobierno Central, 1989 - 2002**  
 (como porcentajes del gasto total de cada año)



Fuente: Dirección de Presupuestos.

Nota: Consistentemente con la nueva formulación de la contabilidad fiscal en base devengada (ver Capítulo II) el gasto por concepto de prepagos de intereses al Banco Central en los años 1998, 2000 y 2001 fue registrado en los años en que estos pagos devengaron (1999, 2001 y 2002).

Diversas evaluaciones recientes, por otra parte, coinciden en destacar la sostenibilidad de la actual posición fiscal chilena. El Informe sobre Transparencia Fiscal en Chile del Fondo Monetario Internacional<sup>36</sup> destaca la operación de la regla de política fiscal como un elemento fundamental en la consolidación de las finanzas públicas en los últimos años, y resalta la transparencia que le da a la regla el que la metodología sobre la que opera sea pública y que los insumos para la determinación del PIB tendencial y la estimación del precio del cobre de largo plazo hayan sido delegados a paneles de expertos, cuyos resultados se documentan y explican públicamente (ver secciones III.2 y III.3). Este informe también destaca el hecho de que la sostenibilidad de mediano plazo sea revisada anualmente, al presentarse junto con el proyecto de presupuestos proyecciones fiscales a tres años (ver capítulo IV).

Por otra parte, la documentación de apoyo preparada por el Fondo Monetario Internacional para la consulta anual del Artículo IV del año 2003 presenta un análisis más detallado de la posición financiera del sector público<sup>37</sup>, destacándose especialmente algunos elementos de la actual posición financiera del gobierno central ya reseñados. Así, el documento evalúa positivamente el bajo nivel de deuda (bruto y neto) del gobierno central y la baja tasa de interés promedio asociada a esta deuda. Se proyecta en este documento, asimismo, que las necesidades de nuevo financiamiento del gobierno central serán bajas, y se destaca su baja exposición al riesgo cambiario y prácticamente nula exposición a riesgo de tasa de interés. En lo que se refiere más específicamente a la sostenibilidad de la deuda, se destaca que la dinámica futura de la deuda no puede verse afectada por variaciones en la tasa de interés porque la meta de superávit estructural está formulada sobre la base del balance global y no el primario, y se evalúa que el nivel de esta meta (1% del PIB) prácticamente asegura una reducción de la razón deuda a PIB en el futuro.

<sup>36</sup> Ver subsecciones C y D de la sección II, referidos a la Preparación, Ejecución e Información Transparentes del Presupuesto y a Garantías de Integridad, en "Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC), Fiscal Transparency Module", Fondo Monetario Internacional, Julio 2003.

<sup>37</sup> Ver sección XI, Public Sector Finances: Balance Sheets, Financing Needs, and Sustainability en "Chile: Selected Issues", Fondo Monetario Internacional, Agosto 2003.

En lo que se refiere a mediciones empíricas formales, existen al menos dos trabajos recientes que resulta interesante destacar. Vergara (2002)<sup>38</sup> estima el balance primario consistente con una razón de deuda pública neta (incluyendo en la definición de sector público al Banco Central y empresas públicas) a PIB de 20%, para distintas tasas de crecimiento y tasas de interés reales de largo plazo. Concluye a partir de este análisis que la relativamente baja relación deuda a PIB no constituye un problema y que sólo podría transformarse en uno si se mantuviera una tendencia secular al crecimiento de los déficits consolidados. Se reconoce, sin embargo, que eso no debiera ocurrir bajo la regla de superávit estructural de 1% del PIB, ya que, en la medida en que la actividad económica y el precio del cobre se recuperen y converjan a sus niveles de largo plazo, la aplicación de la regla redundará en superávit, con las consecuentes reducciones de la deuda pública neta como porcentaje del PIB.

Finalmente, un informe de la empresa consultora *CreditSights* emitido en septiembre de 2003 reafirma estas conclusiones desde la perspectiva del mercado financiero<sup>39</sup>. Basado en un modelo de deuda a PIB que usa como supuestos diferentes marcos de tasa de crecimiento de largo plazo del PIB tendencial, tasa de interés real, tipo de cambio y balance primario promedio de largo plazo en las cuentas fiscales resultantes, se proyectan trayectorias alternativas para la evolución futura de la deuda como porcentaje del PIB. El informe concluye que, aún bajo los escenarios más pesimistas, la deuda será manejable y sólo un escenario de una gran crisis podría llevar a una trayectoria insostenible de la misma. Sin embargo, incluso en el caso en que Chile llegara en el año 2023 a una razón de deuda a PIB de 23%, lo que en términos de porcentaje es un crecimiento importante a partir del actual nivel, ésta aún resultaría envidiable en comparación con el resto del mundo emergente. Así, el informe concluye que en todos los escenarios probables para la evolución futura de la economía global, Chile superará a través del tiempo a sus actuales pares en el grupo de clasificación de riesgo "single-A".

#### 4. Evaluación dinámica de la política fiscal

En un trabajo reciente Croce y Hugo (2003)<sup>40</sup> presentan un indicador de sostenibilidad fiscal que permite complementar este tipo de análisis estático con una metodología histórica que evalúa explícitamente la reacción de la autoridad fiscal ante cambios en las variables que determinan la sostenibilidad de su política fiscal en el tiempo, entregando así información complementaria sobre el comportamiento pasado de la autoridad fiscal. Para esto, construyen un indicador de sostenibilidad (el Indicador de Posición Fiscal Sostenible, PFS) que incorpora explícitamente una función de reacción de autoridad fiscal, y cuya variación en el tiempo permite evaluar como y cuanto la política fiscal ha reaccionado en el tiempo ante cambios en las condiciones que definen su sostenibilidad.

La función de reacción de la autoridad fiscal se define como la razón entre la brecha de balance primario efectivo respecto del balance primario sostenible o meta y la brecha entre la razón deuda a PIB del período anterior respecto de la razón de deuda a PIB sostenible o meta. Si se analiza estáticamente, por tanto, esta relación es complementaria a los indicadores discutidos en la sección anterior, e indica de que manera la política tributaria y de gasto (que definen el balance primario) en un momento dado del tiempo se orientan a generar la convergencia de la razón deuda a PIB hacia el nivel definido ex ante como sostenible (o meta). Si se interpreta dinámicamente, esta razón nos indica como ha reaccionado la autoridad fiscal de un año a otro (a través de innovaciones en sus políticas de gasto o tributarias) ante variaciones en la brecha existente entre el nivel de endeudamiento efectivo y el nivel sostenible.

<sup>38</sup> Política y Sostenibilidad Fiscal en Chile, Rodrigo Vergara, CEP, Estudios Públicos N° 88, Primavera 2002.

<sup>39</sup> "Chile Debt Sustainability Model: All clear", Credit-Sights, Londres, septiembre 2003.

<sup>40</sup> "Assessing Fiscal Sustainability: A Cross-Country Comparison", Enzo Croce and V. Hugo Juan-Ramón, International Monetary Found Institute, Julio 2003.

Para captar, a su vez, el efecto que tienen sobre el nivel de balance primario requerido para estabilizar la razón deuda a PIB variaciones en las condiciones macroeconómicas de largo plazo, esta función de reacción se compara con la evolución de las condiciones que definen la estabilidad de la razón deuda a PIB en el largo plazo. Es decir la relación entre la tasa de interés de largo plazo y la tasa de crecimiento de largo plazo del PIB. Así, a mayor tasa de interés de largo plazo en relación a la tasa de crecimiento del PIB, mayor será el superávit primario requerido para estabilizar la razón deuda a PIB en el tiempo e inversamente. El indicador propuesto, por tanto, se expresa como<sup>41</sup>;

$$PFS_t = (\beta_t - \lambda_t) = \{ (1+r_t / 1+g_t) - (bp_t - bp^*) / (d_{t-1} - d^*) \}$$

donde  $\beta_t$  es la relación entre la tasa de interés real ( $r_t$ ) y la tasa de crecimiento del PIB ( $g_t$ ) y  $\lambda_t$  es la función de reacción de la política fiscal, definida como la razón entre la brecha del balance primario efectivo ( $bp_t$ ) respecto del balance primario sostenible o meta ( $bp^*$ ), y la brecha existente entre la razón deuda a PIB del período pasado ( $d_{t-1}$ ) respecto a la deuda a PIB sostenible o meta ( $d^*$ ).

En términos estáticos, un valor del indicador mayor o igual a 1 evidencia que la autoridad fiscal mantiene una política fiscal inconsistente con la convergencia de la razón deuda a PIB a niveles sostenibles, y un valor del indicador menor a 1 indica que la posición fiscal es consistente con las condiciones requeridas para asegurar sostenibilidad. Dinámicamente, aunque el PFS puede variar de un período a otro debido a variaciones de alguna o varias de las variables que intervienen en la determinación de sustentabilidad (tasa de crecimiento, tasa de interés, stock de deuda), la evaluación del mismo asume que estas son exógenas para la autoridad fiscal, y su única posibilidad de adecuar la posición fiscal es a través de alteraciones en la brecha de balance primario.

Croce y Hugo (2003) presenta un ejercicio de cuantificación de este indicador para doce países<sup>42</sup> en la década de los noventa, seleccionados en base a la diversidad que presentan en relación a su estabilidad macroeconómica, su endeudamiento público y su composición y variabilidad del gasto público. Todos estos países, excepto Estados Unidos, por otra parte, sufrieron episodios de crisis en los años noventa y debieron realizar esfuerzos fiscales posteriores para adecuar la posición de sus finanzas públicas.

Tras analizar la evolución del indicador en el período, los países fueron agrupados en tres categorías en función de la sostenibilidad de su política fiscal a través del tiempo: i) países con política fiscal insostenible, definida como aquella en que el 75% del tiempo el indicador es mayor a 1; ii) países con políticas fiscales sostenibles en el período, definidas como aquellas en que el 75% del tiempo el indicador es menor a 1 y; iii) países que se encuentran en una situación intermedia, es decir su indicador es menor (o mayor) que 1 más del 25% del tiempo y menos del 75% del período. El Cuadro VI.4.1 muestra los resultados de aplicar este indicador y evaluar su evolución en base al criterio anterior a este grupo de países. En la primera categoría (política fiscal insostenible) aparecen Argentina, Brasil y Turquía, en la segunda (política fiscal sostenible) están Bélgica, Indonesia, Irlanda y México y en el tercer grupo están Italia, Corea del Sur, Suecia, Tailandia y Estados Unidos.

El mismo cuadro refleja el resultado de nuestra aplicación del indicador a las cifras chilenas entre 1990 y 2002. Así, estimando el PFS para Chile, con un nivel de endeudamiento neto meta de 3,2% del PIB (meta claramente muy exigente, que corresponde al valor mas bajo de deuda neta durante el período de análisis), en un 83% de los años el indicador es menor o igual a 1. Es decir, de acuerdo al criterio desarrollado por Croce y Hugo, Chile se encontraba entre 1990 y 2002 entre los países con políticas fiscales sostenibles (segunda columna del cuadro VI.4.1).

<sup>41</sup> La derivación formal de este indicador se encuentra en Croce y Hugo (2003).

<sup>42</sup> Cuatro americanos: Argentina, Brasil, México y Estados Unidos, cinco europeos: Bélgica, Irlanda, Italia, Suiza y Turquía, y 3 asiáticos: Indonesia, Corea y Tailandia.

**Cuadro VI.4.1**  
**Posición Fiscal según PFS**

Países con posición fiscal insostenible $\beta - \lambda > 1$ al menos el 75% de las veces (a)	Países con posición fiscal sostenible $\beta - \lambda < 1$ al menos el 75% de las veces (b)	Países con posición fiscal no concluyente No pertenecen ni a (a) ni (b) (c)
Argentina	Bélgica	Italia
Brasil	Indonesia	Corea
Turquía	Irlanda	Suiza
	México	Tailandia
	<b>Chile</b>	Estados Unidos

Fuente: Croce y Hugo (2003) y Crispi y Vega (2003).

A pesar del avance que implica incorporar una función de reacción de la política fiscal en el tiempo, este indicador presenta algunos problemas metodológicos que, al menos en el caso chileno, sesgan fuertemente la estimación. La construcción del indicador, por una parte, sólo es operativa en períodos de tiempo en que el nivel de endeudamiento es superior al nivel definido como meta (etapas de consolidación fiscal) pero no resulta operativo una vez que se alcanza el nivel de deuda a PIB definido como sostenible. Esta es la razón por la cual, para operacionalizar esta metodología en el caso chileno fue necesario elegir como meta un nivel de deuda neta a PIB que, representando el nivel mínimo del período (1997), parece exageradamente conservador (3,2% del PIB).

Esta limitación del indicador se relaciona también con un segundo problema de tipo más conceptual. Lo que está implícito en la forma en que se deriva sostenibilidad a partir del mismo es que la autoridad fiscal siempre debe apuntar hacia niveles de deuda pública menores a los vigentes. Esto involucra, por tanto, imponer que la política fiscal se comporte de manera procíclica. Así, si en una fase contractiva de la economía se produce un incremento del endeudamiento neto producto del impacto del ciclo sobre los ingresos fiscales (todo lo demás constante), la calificación de sostenibilidad que impone el indicador exige que la autoridad reaccione en forma contractiva independientemente de la situación cíclica de la economía.

Un segundo problema que sesga esta metodología en la misma dirección se refiere a los criterios absolutos que se utilizan para definir la política fiscal como sostenible o insostenible. Al clasificar a los países de acuerdo al porcentaje de ocasiones en que durante un período de tiempo el valor puntual del indicador supera el valor de 1 (definido arbitrariamente en 75%), no se admite la posibilidad de distinguir si los casos en que el indicador superó este valor se “compensan” con otros momentos en el tiempo en que este indicador es sustancialmente menor a 1. Así, esta caracterización no admite ningún tipo de acomodo intertemporal de la política fiscal, evaluando cada momento del tiempo en si mismo, independientemente de la existencia de un marco intertemporal que la defina o del momento cíclico en que se encuentre la economía.

La regla de política fiscal chilena esta diseñada precisamente para generar un marco permanente que permita adecuar la posición fiscal a través del ciclo, en un esquema que exige compensar intertemporalmente los menores balances fiscales obtenidos en momentos de crecimiento bajo la tendencia con mayores balances en aquellos momentos en que la economía se encuentra por encima de la misma. Así, una operacionalización de la política fiscal basada en esta regla que involucrara una contracción del balance (global y primario) durante un período de crecimiento bajo la tendencia de largo plazo y aumentará así el endeudamiento neto, sería calificada de insostenible sobre la base de este indicador, aun si este mayor endeudamiento fuera totalmente compensado en otro momento (incluso dentro del mismo período de análisis) con la generación de superávit, que lo saldarán totalmente.

Esto sesga la evaluación de sostenibilidad respecto de cualquier país que permite la operación de estabilizadores automáticos del presupuesto. Así, la política fiscal de un país de la Unión Europea operando plenamente dentro del marco del Tratado de Maastricht también podría ser calificada de insostenible de acuerdo a esta metodología. La evaluación de sostenibilidad en países que formulan la política fiscal en un marco intertemporal contracíclico requiere, por tanto, ser evaluada en base a metodologías que cuantifiquen el efecto dinámico que esto imprime a los agregados fiscales de flujo y de stock. La siguiente sección propone y desarrolla un ejercicio de este tipo para Chile.

## 5. Sostenibilidad bajo una regla de superávit estructural

Las metodologías para evaluar sostenibilidad discutidas en secciones anteriores se basan en la utilización de observaciones puntuales de los agregados fiscales (de flujo y stock) y estimaciones de los niveles de largo plazo de variables macroeconómicas relevantes para proyectar la senda futura de las variables fiscales de stock (i.e. deuda o patrimonio neto). Las reglas fiscales, sin embargo, buscan predefinir la relación entre las variables fiscales de flujo (i.e. balance fiscal), y las condiciones macroeconómicas y/o variables de stock. Así, por ejemplo, el Tratado de Maastricht limita el nivel que puede alcanzar el déficit contable de los países signatarios en un año cualquiera (3% del PIB), el nivel medio que debe alcanzar el balance fiscal a lo largo del ciclo (balance equilibrado) y el máximo que puede alcanzar la deuda bruta en cualquier período (60% del PIB).

Para evaluar la sostenibilidad de la política fiscal en un país signatario de este tratado, por tanto, además de considerar las condiciones fiscales iniciales, se requiere imponer este conjunto de restricciones a la formulación de la política fiscal en el futuro. En este caso lo que se está evaluando, más que la sostenibilidad de la política fiscal en un momento dado del tiempo, es la sostenibilidad de la política fiscal en el tiempo mientras el país siga adhiriendo a la regla que se ha impuesto. En el caso del Tratado de Maastricht, la sostenibilidad de la deuda está, además, explícitamente incorporada como condición a través del límite absoluto al nivel de la relación de deuda pública a PIB.

La regla fiscal chilena, sin embargo, presenta algunas diferencias importantes con la regla de Maastricht en su formulación. En particular, supedita estrictamente los resultados fiscales requeridos para su cumplimiento a la situación cíclica de la economía, y no impone ninguna restricción al nivel que puede alcanzar la razón de deuda a PIB. Así, la regla puede cumplirse (obteniéndose un superávit estructural de 1% del PIB) en base a diferentes balances contables dependiendo del momento cíclico de la actividad económica y del precio del cobre. En efecto, como muestra el cuadro II.4.4. de la sección II, el cumplimiento de esta regla ha sido compatible en los últimos años con diversos balances contables.

Esta realidad ha llevado a algunos observadores de la economía chilena a proponer que, para asegurar que la regla de superávit estructural garantice efectivamente la sostenibilidad de la política fiscal chilena en los próximos años, ésta sea complementada con un límite al número de años en que el balance contable puede arrojar un resultado deficitario, o con un límite máximo al nivel que puede alcanzar la razón de deuda a PIB en el tiempo (Vergara, 2002). Estas propuestas revelan la aprehensión de que, ante un cuadro macroeconómico futuro muy desfavorable para la economía chilena, la operación de esta regla lleve la deuda del gobierno central a una senda no sostenible. Para evaluar el fundamento real de estas aprehensiones, en lo que resta de esta sección se deriva una metodología para evaluar el rango en que podría moverse la senda de deuda a PIB durante los próximos años al aplicarse la regla de superávit estructural en distintos escenarios macroeconómicos, y se presentan los resultados de dicho ejercicio.

### a. Consideraciones metodológicas

Una metodología pertinente para evaluar dinámicamente la sostenibilidad de la política fiscal en Chile debe comenzar por cuantificar el impacto que imprime en el tiempo la aplicación de la regla a las variables fiscales de flujo y, a través de estas, a las variables de stock. Esta última relación esta dada por;

$$D_t = D_{t-1} + G_t - T_t \quad (1)$$

donde  $D_t$  es el stock de deuda neta en el período t;  $G_t$  es el gasto público en t y;  $T_t$  son los ingresos del gobierno en t.

El balance contable, a su vez, está dado por

$$B_t = T_t - G_t = - (D_t - D_{t-1}) \quad (2)$$

Dado que la regla chilena, sin embargo, opera sobre la base de una meta de balance estructural<sup>43</sup>, para determinar como la aplicación de la misma incide en el nivel de endeudamiento neto se requiere, adicionalmente, modelar la relación existente entre el balance contable y el balance estructural. Esta relación esta dada por;

$$B_t = BE_t - AC_t \quad (3)$$

donde  $BE_t$  es el balance estructural en el período t y  $AC_t$  el valor absoluto del ajuste cíclico que se requiere para transformar el balance estructural en el balance contable en el período t. Así, la variación en el nivel de endeudamiento neto bajo la regla de superávit estructural está definida por;

$$D_t - D_{t-1} = AC_t - BE \quad (4)$$

Dado que al aplicar la regla, el balance estructural debe ser igual a 1% del PIB, y dividiendo la ecuación (4) por el PIB del período t se obtiene;

$$d_t - d_{t-1} = ac_t - 0,01 \quad (5)$$

en que  $d_t$  es la razón de la deuda respecto del PIB en el período t y  $ac_t$  es nivel del ajuste cíclico en el período t requerido para transformar el indicador de balance efectivo en el indicador de balance estructural, expresado como porcentaje del PIB.

Los parámetros que definen el ajuste cíclico que se aplican a las cuentas públicas para transformar el balance contable en el balance estructural son conocidos y pueden, por tanto, modelarse inversamente para transformar el balance estructural de 1% del PIB en el balance contable en cualquier cuadro macroeconómico. Aplicando recursivamente la ecuación 5, entonces, es posible proyectar hacia el futuro el efecto de la aplicación de la regla sobre la trayectoria de la razón deuda neta a PIB en cualquier escenario macroeconómico futuro<sup>44</sup>. En lo que resta de esta sección se presentan los resultados de aplicar esta metodología de proyección de la deuda neta del gobierno central en tres escenarios alternativos utilizando los valores efectivos de 2002 como ancla.

<sup>43</sup> El detalle de la metodología del Balance Estructural y de los ajustes cíclicos se encuentra en Marcel M, Tokman M, Valdés R y Benavides P, "Balance Estructural de Gobierno Central", Dirección de Presupuestos, Septiembre 2001.

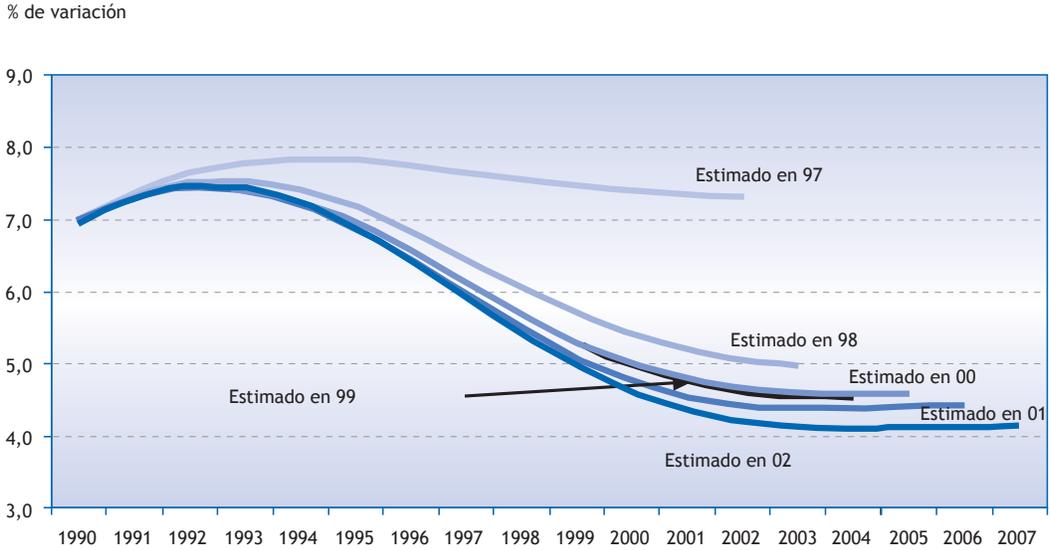
<sup>44</sup> Para la derivación formal de esta metodología ver Crispí y Vega (2003).

El primer escenario (base) supone que la brecha actual entre el PIB efectivo y el PIB tendencial se cierra gradualmente entre 2004 y 2008, desde ese año en adelante las tasas de crecimiento del PIB efectivo y tendencial se mantienen en un 4%, y el precio del cobre converge a su actual precio de referencia en 2004 y se mantiene en ese nivel por el resto del período de proyección. El segundo escenario (base cíclico) supone que el PIB efectivo sigue ciclos hacia el futuro donde la duración de cada fase del ciclo y la varianza del producto es igual al promedio de la duración y varianza del producto experimentada por la economía chilena en el período 1925 a 2002. El precio del cobre en este escenario sigue ciclos de igual duración y temporalidad que el producto, con una varianza del precio del cobre similar a su varianza histórica. El tercer escenario (histórico), por último, reproduce hacia el futuro la evolución efectiva del PIB y del precio del cobre entre 1970 y 1996, período extremadamente turbulento de nuestra historia económica.

Los ajustes cíclicos que es necesario realizar para transformar el balance estructural en el balance contable, sin embargo, no dependen del nivel de las variables relevantes sino que de su relación con los niveles estructurales de las mismas. Así, el ajuste cíclico que se realiza a los ingresos tributarios depende de la relación entre el PIB efectivo y el PIB tendencial y el ajuste cíclico a los ingresos del cobre depende de la relación entre el precio del cobre efectivo y el de largo plazo. Construir los escenarios macroeconómicos futuros, por tanto, no sólo requiere suponer una trayectoria para el precio del cobre efectivo y el PIB efectivo, sino que también requiere proyectar la evolución de las variables estructurales que les subyacen.

En lo que se refiere al PIB tendencial, la metodología que se utiliza para su estimación en tiempo real sugiere directamente una metodología para su estimación en estos escenarios. La estimación del PIB tendencial que realiza el Ministerio de Hacienda involucra incorporar en una función de producción agregada el valor de sus insumos (stock de capital, fuerza de trabajo y productividad total de factores) previamente sometidos al filtro de Hodrick-Prescott para obtener sus valores de tendencia. Dado que el filtro pondera más fuertemente los últimos valores de la muestra, los valores de tendencia de los insumos están muy correlacionados con sus valores efectivos más recientes. Así, la misma metodología de estimación del PIB tendencial asegura que esta variable converja en el tiempo al PIB efectivo. Esto se puede observar en el gráfico VI.5.1, que muestra las trayectorias de PIB tendencial resultantes de aplicar esta metodología en distintos momentos del tiempo durante los últimos años. Así, como se observa en este gráfico la estimación de PIB tendencial ha ido convergiendo al PIB efectivo a medida que la tasa de crecimiento de estos insumos se ha desacelerado durante los últimos años, y se han incorporado estos nuevos datos a la estimación.

**Gráfico VI.5.1**  
Estimación de PIB Tendencial en Distintos Años



Fuente: Subsecretaría de Hacienda.

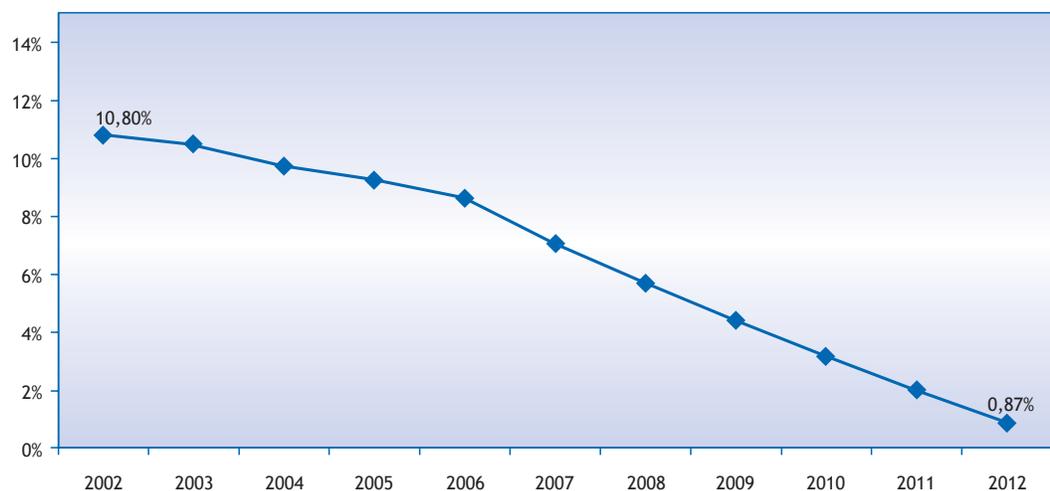
Dado que aplicar el filtro a los insumos de la función de producción es equivalente a aplicar el filtro a su resultado<sup>45</sup>, para construir la trayectoria del PIB tendencial que se asocia a la trayectoria proyectada de PIB en nuestros escenarios, se simuló este efecto aplicando recursivamente el filtro de Hodrick Prescott a la evolución histórica del PIB efectivo en cada escenario, e incorporando el nuevo valor conocido de PIB efectivo en cada nueva estimación puntual. Esto permite modelar explícitamente en la construcción de nuestros escenarios este efecto, simulando el ejercicio en tiempo real que se realiza cada año, al incorporar un nuevo valor (el del año anterior) a la estimación.

Considerando que la determinación del precio del cobre de largo plazo en la metodología que utiliza el Ministerio de Hacienda resulta directamente de la consulta que se realiza a un comité de expertos, la proyección de esta variable hacia el futuro requiere modelar este proceso de consulta. Sin embargo, dado que en el escenario base el precio del cobre converge por diseño a su nivel de largo plazo, este problema se aplica sólo al segundo y tercer escenario. Simulando un esquema de expectativas adaptativas, para definir la trayectoria del precio del cobre de largo plazo, en estos escenarios se supondrá que el comité consultivo define el precio del cobre de largo plazo en base a un promedio móvil del precio del cobre efectivo en los diez años anteriores.

### Resultados de la proyección

La proyección de endeudamiento en el escenario base descrito en la sección anterior tiene por objeto establecer las condiciones básicas de sostenibilidad de la deuda del gobierno central bajo la regla de superávit estructural en el caso en que las variables macroeconómicas relevantes convergen a sus niveles estructurales, habiendo cerrado previamente sus brechas respecto de las mismas, y permanecen en esos niveles hacia el futuro. Al cerrarse estas brechas los ajustes cíclicos desaparecen y el balance contable del gobierno central converge al superávit de 1% del PIB definido como meta para el balance estructural. Como muestra el gráfico VI.5.2, esto genera una reducción progresiva de la deuda neta del gobierno central, la que converge a cero en el año 2013.

**Gráfico VI.5.2**  
**Deuda neta del Gobierno Central proyectada en Escenario Base**  
 (porcentajes del PIB de cada año)

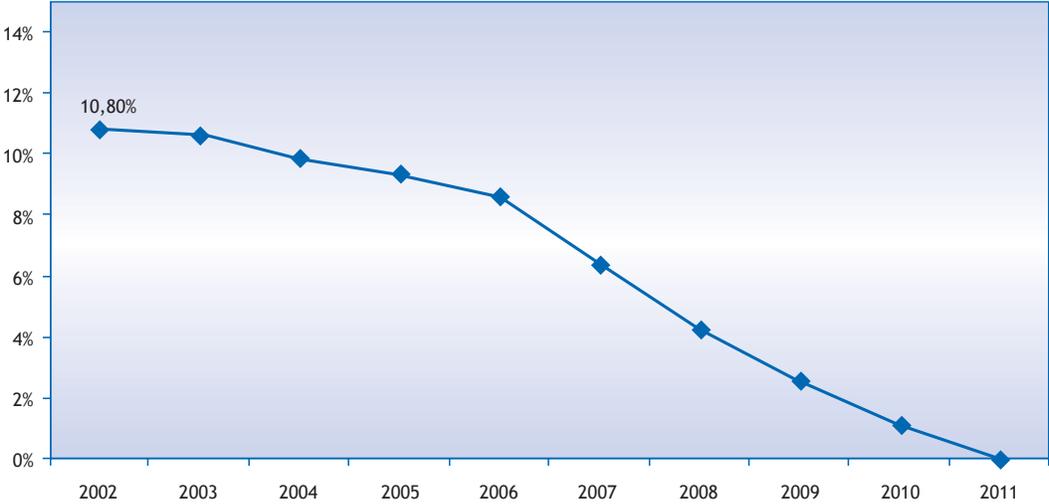


Fuente: Crispi y Vega (2003).

<sup>45</sup> Demostración en Crispi y Vega (2003).

Al converger los valores de las variables efectivas a sus niveles estructurales, sin embargo, esta proyección no permite evaluar el efecto que tiene el ciclo económico sobre la sostenibilidad de la deuda pública. Siendo la economía chilena marcadamente cíclica (y su capacidad contracíclica una propiedad fundamental de la regla de superávit estructural) este ejercicio es, por tanto, aún inconcluyente. Para complementarlo, por tanto, el gráfico VI.5.3 muestra el perfil temporal de la deuda neta a PIB que resulta de simular la aplicación de la regla en un escenario futuro que incorpora ciclos de actividad y de precio del cobre modelados en promedios históricos de la economía chilena en el período 1925-2002. Como se aprecia en este gráfico, con una trayectoria algo distinta la razón de deuda neta a PIB, un escenario de este tipo también converge a cero hacia comienzos de la próxima década.

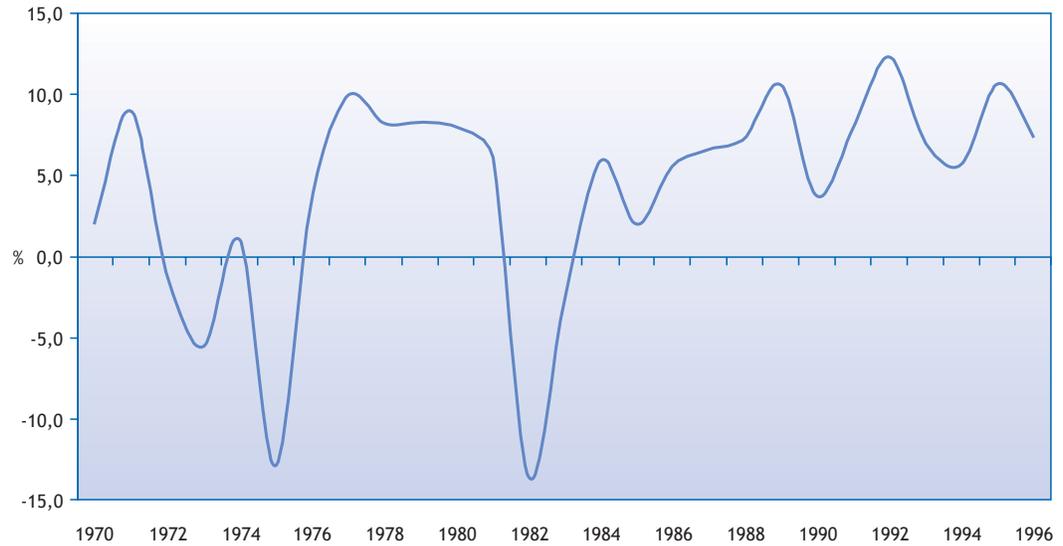
**Gráfico VI.5.3**  
**Deuda neta del Gobierno Central proyectada en Escenario Base con Ciclo**  
(en porcentajes del PIB de cada año)



Fuente: Crispi y Vega (2003).

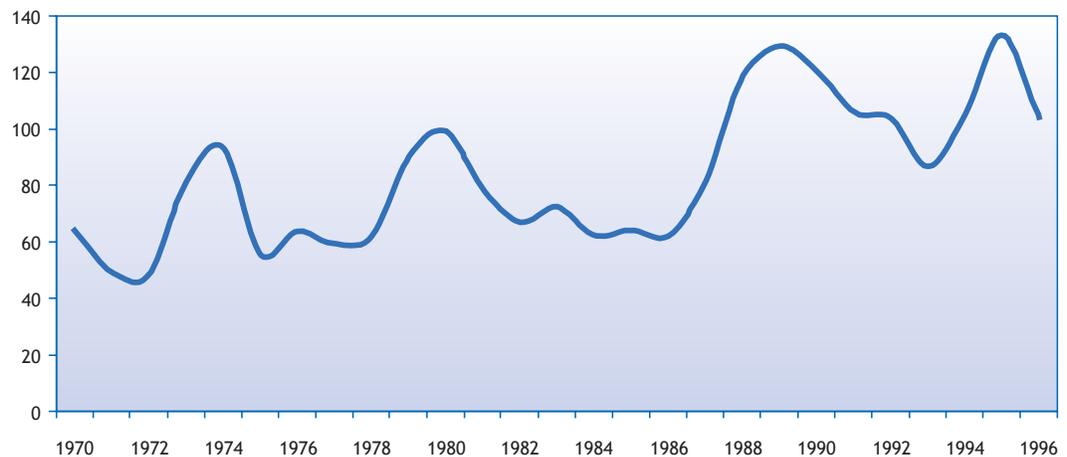
Al estar basados en promedios históricos, sin embargo, los ciclos que presenta el escenario anterior son por diseño simétricos y presentan una evolución suave en el tiempo. Para evaluar las aprehensiones de algunos analistas respecto de las consecuencias de programar la política fiscal bajo la regla chilena en un escenario de extrema turbulencia, por tanto, se ha simulado, además, la operación de la regla fiscal en un escenario que reproduce hacia el futuro la evolución del PIB efectivo y del precio del cobre en el período 1970-1996. Como se aprecia en el gráfico VI.5.4, este período incluye tres episodios de fuerte crisis económica, con caídas absolutas del PIB de 6,7% entre 1971 y 1973, de 12,9% en 1975 y de 16% entre 1981 y 1983. El gráfico VI.5.5 por su parte, muestra la fuerte variabilidad del precio del cobre en el mismo período.

**Gráfico VI.5.4**  
**Variación Real Anual del PIB, 1970 - 1996**  
 (en porcentajes de variación)



Fuente: "Economía Chilena 1810-1995: Evolución Cuantitativa del Producto Total y Sectorial", Universidad Católica, Documentos de Trabajo N° 186, José Díaz, Rolf Lüders, Gert Wagner. Diciembre 1998.

**Gráfico VI.5.5**  
**Precio del Cobre 1970 - 1996**  
 (centavos de dólar por libra)



Fuente: Comisión Chilena del Cobre.

El gráfico VI.5.6 muestra el resultado de simular la operación de la regla de superávit estructural en un escenario futuro tan extremo como este, sobre la evolución del déficit contable del gobierno central. Como muestra este gráfico, la aplicación de esta regla en un escenario futuro equivalente al período 1970-1996 en términos de crecimiento y precio del cobre generaría varios años de déficit más moderados entre 2004 y 2008, expandiéndose el mismo a un nivel máximo de alrededor del 5% del PIB en 2009 (que responde a la situación macro de 1975), y generaría diez años de superávit contables hacia el final del período, los que se situarían en niveles promedio algo mayores a 1% del PIB desde 2022 en adelante (equivalente a la situación macro de 1988-1996).

**Gráfico VI.5.6**  
**Balance Contable Proyectado en Escenario Histórico**  
 (en porcentajes del PIB de cada año)



Fuente: Crispi y Vega (2003).

Como muestra el gráfico VI.5.7, por otra parte, al proyectar esta dinámica del balance fiscal sobre el stock de deuda inicial de 2002, la deuda neta del gobierno central alcanzaría un máximo de un 25% en 2010, y convergería a cero hacia finales del período. En términos de su evolución, aunque el efecto de la menor actividad del primer período contractivo sobre el balance fiscal está amortiguada por un mejoramiento del precio del cobre (lo que corresponde a la realidad macroeconómica de los años 1972-1973), la aplicación de la regla fiscal en este período derivaría en un aumento en la deuda neta de alrededor de 5% del PIB entre 2005 y 2008. El fuerte incremento de la deuda neta a PIB que se observa entre el año 2008 y 2010, por otra parte, responde al efecto de simular el episodio recesivo de 1975, y su disminución posterior entre 2011 y 2014 corresponde al efecto de simular el fuerte crecimiento de fines de los setenta.

El nuevo período de endeudamiento neto que se registra entre 2015 y 2021, por otra parte, resulta de simular para ese período el impacto sobre las finanzas del gobierno general de caídas de la actividad económica equivalentes a las registradas a comienzos de los ochenta, y los bajos precios del cobre ocurridos en la primera mitad de esa década. El largo período de desacumulación de deuda que sigue, y que termina extinguiendo la misma hacia fines de la proyección, corresponde al resultado de modelar la operación de esta regla durante el período de expansión económica posterior.

**Gráfico VI.5.7**  
**Deuda neta del Gobierno Central proyectada en Escenario Histórico**  
(en porcentajes del PIB de cada año)



Fuente: Crispi y Vega (2003).

Así, a pesar de la extrema turbulencia macroeconómica del período que se proyecta, y de los déficit contables de varios años a los que llevaría la aplicación de la regla de superávit estructural de 1% del PIB en un período futuro como este, el nivel de deuda neta del gobierno central en relación al PIB no alcanzaría en su nivel máximo del período ni la mitad del nivel que presentaba a fines de los años ochenta, y se extinguiría completamente en un plazo posterior de veinte años.

## 6. Reflexiones Finales

Las bondades de la regla de superávit estructural como marco de programación de la política fiscal son múltiples. Sus propiedades contracíclicas, por una parte, permiten sostener los niveles de gasto público en momentos de desaceleración de la actividad económica, evitando que la política fiscal se convierta en un factor de amplificación del ciclo económico, y protegiendo los recursos requeridos en el presupuesto público para sostener los programas sociales prioritarios precisamente cuando más se requieren.

Lo anterior sólo es posible, sin embargo, cuando quienes financian los eventuales déficit temporales que pueda involucrar su aplicación, mantienen su confianza en que la misma operación de la regla permitirá revertir esta situación en un momento futuro. El que el gobierno chileno haya visto caer fuertemente su costo de financiamiento precisamente en un período en que las finanzas públicas han estado operando de manera contracíclica, confirma la confianza de los inversionistas internacionales en que la operación de la misma regla que lo ha permitido, asegura la sostenibilidad de nuestras finanzas públicas. Los ejercicios desarrollados en esta sección debieran reafirmar esa confianza.

## VII. PRINCIPALES AVANCES EN LOS PROCEDIMIENTOS PARA LA ELABORACION PRESUPUESTARIA Y GESTION INSTITUCIONAL

Los gobiernos tanto de países desarrollados como en vías de desarrollo han experimentado un cambio significativo en el ámbito de sus actividades a lo largo de las últimas décadas. Hoy en día tres cuartas partes de las actividades de gobierno consisten en la prestación de servicios. La administración pública en este marco debe avanzar en procedimientos para mejorar la transparencia y gestión institucional donde el desempeño no es un concepto sencillo.

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 hacer más transparente y mejorar el análisis y formulación del presupuesto público, orientándolo cada vez más por los resultados de sus diferentes acciones, programas o proyectos.

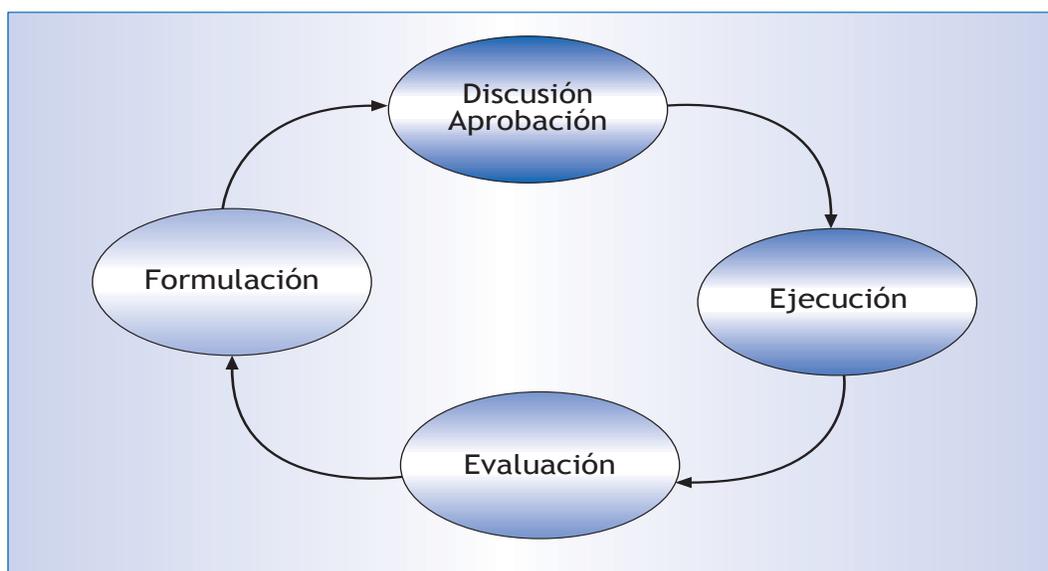
Por otra parte, se ha puesto en marcha el Proyecto de Modernización de la Administración Financiera del Estado cuya columna vertebral corresponde al Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE). Este pretende ser un aporte para mejorar la calidad y oportunidad de la información financiera relevante, de acuerdo a las demandas de los distintos agentes involucrados en la administración de los recursos estatales.

Todos estos elementos configuran un escenario que permite avanzar en la transparencia y eficiencia de la asignación de los recursos públicos. El desarrollo de esta experiencia en Chile está siendo mirada con atención por diferentes organismos internacionales<sup>46</sup>. Asimismo la experiencia práctica de Chile en la aplicación de los instrumentos evaluativos y de gestión institucional ha sido requerida por diversos países de América Latina a través de asistencia técnica<sup>47</sup>.

El enriquecimiento de 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, incorporando los conceptos de presupuesto por resultados. Dicho modelo retroalimenta el ciclo de toma de decisiones como se grafica en la figura VII.1

Figura VII.1

### PRESUPUESTO POR RESULTADOS



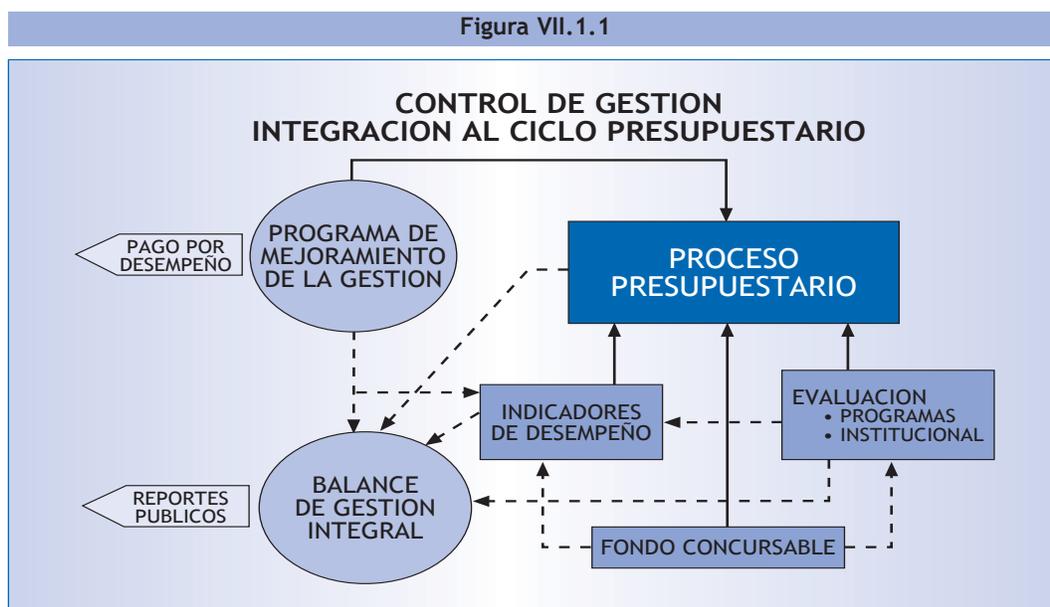
<sup>46</sup> Por ejemplo, el estudio "Chile, Fiscal Transparency", publicado por Oxford Analítica, Noviembre 2001.

<sup>47</sup> Seminario BID "Evaluation Capacity Strengthening in Region I Countries - Workshop on International Experiencie with Evaluation System Management", Octubre 2003. XXX Seminario Internacional de Presupuesto Público, Junio 2003.

## 1. Sistema de Control de Gestión

El Sistema de Control de Gestión ligado al presupuesto comprende los siguientes instrumentos: indicadores de desempeño; evaluaciones de programas e institucional (Comprehensiva del Gasto); fondo concursable para el financiamiento de inversiones y programas públicos, programas de mejoramiento de la gestión (PMG), éste último vinculado a un pago por desempeño a los funcionarios<sup>48</sup> 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 como se observa en la Figura VII.1.1



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

### a. Indicadores de Desempeño

La incorporación de indicadores y metas de desempeño al proceso presupuestario se inició en el año 1994, con el objeto de disponer de información del desempeño de las instituciones y enriquecer el análisis en la formulación del presupuesto y su discusión en el Congreso Nacional. Si bien esta línea se discontinuó entre los años presupuestarios 1999-2000<sup>49</sup>, a partir del proceso de formulación del proyecto de presupuestos 2001 los indicadores de desempeño fueron reincorporados, recuperando su objetivo original<sup>50</sup>.

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, permite evaluar desempeño

<sup>48</sup> Para mayores detalles de éstos instrumentos véase el documento "Sistema de Control de gestión y Presupuestos por Resultados. La experiencia Chilena", Octubre 2003, disponible en sitio web de la DIPRES: [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl), Control de Gestión, Publicaciones.

<sup>49</sup> En el año 1998, a través de la ley N° 19.553 se inició la aplicación de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG). Dichos programas incorporaron indicadores y metas asociando a su cumplimiento a un incentivo monetario a los funcionarios. Los PMG, que cubre a la mayoría de las instituciones públicas, fueron reformulados en el año 2000.

<sup>50</sup> Se exceptúan algunos servicios en los que, debido a que su misión no comprende la ejecución directa o a través de terceros de productos o servicios a usuarios, resulta más difícil evaluar su desempeño a través de indicadores de desempeño.

Entre los años 2001-2004 se han definido metas a través de indicadores en forma creciente y sistemática. La formulación de indicadores en el período ha mostrado significativos mejoramientos. Si bien aún no se dispone de un conjunto de indicadores para la totalidad de los productos (bienes y/o servicios) claves de las instituciones, cada año se ha avanzado en comprometer mejores indicadores y metas avanzando en identificar los aspectos más relevantes del desempeño.

Los indicadores y sus metas se presentan como información complementaria al Proyecto de Ley de Presupuestos y a partir del año 2002 se dispone de información de su cumplimiento.

#### i) Formulación Indicadores año 2004

El presupuesto correspondiente al año 2004 incorpora 1.684 indicadores para 132 servicios públicos (12,8 indicadores por institución). Un 50,4% de los indicadores presentados corresponden al ámbito de la eficacia (cuadro VII.1.1). El total de indicadores se vinculan con el 40% de los productos (bienes y/o servicios) provistos por las instituciones<sup>51</sup> cifra superior en 7 puntos respecto del año 2003.

**Cuadro VII.1.1**  
**Indicadores de Desempeño Año 2004**

Funciones	Eficacia	Eficiencia	Economía	Calidad	Total	Porcentaje (%)
A Funciones Generales	170	45	56	47	318	18,8%
B Funciones Sociales	405	118	123	157	803	47,7%
C Funciones Económicas	273	70	96	124	563	33,4%
<b>TOTAL</b>	<b>848</b>	<b>233</b>	<b>275</b>	<b>328</b>	<b>1684</b>	<b>100%</b>
<b>Participación %</b>	<b>50,4%</b>	<b>13,8%</b>	<b>16,3%</b>	<b>19,5%</b>	<b>100%</b>	

Fuente: Dirección de Presupuestos.

El disponer de un número mayor de indicadores y de mejor calidad, en particular más pertinentes a los ámbitos institucionales y niveles de objetivos, es un claro avance para su uso en la toma de decisiones. En el proceso de formulación presupuestaria para el año 2004 un 23% de los indicadores miden resultados intermedios o finales y un 46% miden productos y o sus atributos, como se observa y ejemplifica en los cuadros siguientes.

**Cuadro VII.1.2**  
**Ámbitos de Control de los Indicadores, Año 2004**

Funciones*	Proceso	Producto	Resultado			Total
			Intermedio	Final	Total	
A Funciones Generales	116	124	48	30	78	318
B Funciones Sociales	228	394	122	63	185	803
C Funciones Económicas	173	261	117	12	129	563
<b>Total</b>	<b>513</b>	<b>779</b>	<b>287</b>	<b>105</b>	<b>392</b>	<b>1684</b>
<b>Participación %</b>	<b>30,4%</b>	<b>46,3%</b>	<b>17%</b>	<b>6,3%</b>	<b>23,3%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Dirección de Presupuestos.

<sup>51</sup> Esto significa que existe uno o más indicadores por producto estratégico definido.

**Recuadro**  
**Ejemplos de Indicadores de Desempeño por Resultado**

- A. EFICACIA
  - a. Porcentaje de egreso favorable de niños y niñas egresados de programas proteccionales (Servicio Nacional de Menores, SENAME)
  - b. Tasa anual de variación de reclusos con contrato de trabajo (Gendarmería de Chile)
  
- B. EFICIENCIA
  - a. Promedio de controversias resueltas por abogado (Superintendencia de ISAPRES)
  - b. Promedio de Inspecciones a faenas mineras por fiscalizador (Servicio Nacional de Geología y Minería, SERNAGEOMIN)
  
- C. ECONOMIA
  - a. Porcentaje de créditos de corto plazo recuperados (Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP)
  - b. Porcentaje de cuentas por cobrar con relación a ventas (Central de Abastecimientos, CENABAST)
  
- D. CALIDAD
  - a. Porcentaje de declaraciones y pagos vía Internet y planilla electrónica (Instituto de Normalización Previsional, INP)
  - b. Tiempo promedio de tramitación de solicitudes de extracción (SERNAPESCA)

Adicionalmente, la experiencia de estos cuatro últimos años ha creado espacios de trabajo con los profesionales de las instituciones, lo que junto con los indicadores ya definidos constituyen elementos básicos para trabajos futuros. De igual modo el proceso en las instituciones ha generado en muchos casos articulaciones entre las unidades de gestión y de finanzas, práctica que también es un requisito necesario para mejorar la gestión interna y fortalecer sus procesos de análisis y elaboración de propuestas presupuestarias.

**ii) Evaluación del Cumplimiento Indicadores año 2002**

En el proceso de elaboración del presupuesto del año 2002 un total de 109 instituciones públicas comprometieron metas a través de indicadores de desempeño, cumplimiento que fue evaluado en el primer trimestre del año 2003<sup>52</sup>.

Del total de 537 indicadores formulados se evaluó el cumplimiento del 73% de ellos. De los restantes, 88 no fueron considerados debido principalmente a reformulaciones en el programa o no-ejecución de éste, problemas con sistemas de información para efectuar las mediciones, o bien porque el objetivo comprometido corresponde a una medición por un período mayor a un año. Por otra parte, 55 indicadores correspondientes a un 10% de los comprometidos no fueron informados por las instituciones<sup>53</sup>. Los indicadores evaluados presentaron un cumplimiento global de un 69%, sin grandes diferencias entre funciones como se observa en el cuadro siguiente.

<sup>52</sup> Cabe recordar que los indicadores se comprometen para un año t y sólo pueden ser evaluados al año siguiente, t+1.

<sup>53</sup> Respecto de éstos se ha reiterado la solicitud de informar.

**Cuadro VII.1.3**  
**Indicadores de Desempeño Comprometidos Año 2002**  
(Dimensión o Foco de Evaluación)

Funciones	Número de Indicadores			Cumplidos	Porcentaje (%)	
	Comprometidos				Evaluados Respecto Total	Cumplidos Respecto Evaluados
	Evaluados	No Evaluados	Total			
Generales	52	27	79	37	66%	71%
Sociales	187	79	266	134	70%	72%
Económicas	155	37	192	99	81%	64%
<b>Total</b>	<b>394</b>	<b>143</b>	<b>537</b>	<b>270</b>	<b>73%</b>	<b>69%</b>

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Como se aprecia en el cuadro VII.1.4, del total de metas informadas un 69% se cumplieron satisfactoriamente en el rango de 95 a 100%, y un 15% presentó un cumplimiento inferior a 80%. Los porcentajes de cumplimiento global así como en los tramos superiores de cumplimiento son inferiores a los del año 2001<sup>54</sup>. Sin embargo, aún no es recomendable concluir respecto de la evolución del desempeño global a partir de estos datos debido a las importantes diferencias entre los años citados, particularmente por la mayor calidad de los indicadores y exigencia de las metas en el 2002 respecto del 2001, tendencia normal en las primeras etapas de aplicación de éste tipo de instrumentos.

**Cuadro VII.1.4**  
**Grado de Cumplimiento 2002 según Clasificación Funcional**

Grado de Cumplimiento	Funciones Económicas	Funciones Generales	Funciones Sociales	Total	Porcentaje
95% - 100%	99	37	134	270	69%
90% - 94%	14	6	16	36	9%
89% - 80%	15	3	12	30	8%
< 80%	27	6	25	58	15%
<b>Total</b>	<b>155</b>	<b>52</b>	<b>187</b>	<b>394</b>	<b>100%</b>
<b>Porcentaje</b>	<b>39%</b>	<b>13%</b>	<b>47%</b>	<b>100%</b>	

Fuente: Dirección de Presupuestos.

La evaluación de estas metas se acompañó de antecedentes en relación a los resultados alcanzados. En un número no menor de casos éstos muestran que, no obstante haber presentado avances importantes, el no cumplimiento de la meta se debió a que éstas se encontraban sobrestimadas por problemas de información. En otros casos el incumplimiento fue el resultado de factores externos o reasignaciones internas de recursos derivadas de cambios de prioridades.

Tanto los resultados como los antecedentes fueron analizados en la Dirección de Presupuestos y formaron parte de la información que fue utilizada en la preparación del Proyecto de Ley de Presupuestos para 2004.

<sup>54</sup> En lo que corresponde a los indicadores 2001, un 79% de éstos fueron informados y evaluados con un cumplimiento global de un 80%, logrando un cumplimiento en el rango 95-100% un 80% de ellos, e inferior a 80% de cumplimiento sólo un 10%.

## b. Evaluación de Programas e Institucional

Con el objeto de disponer de información que apoye la gestión, el análisis y toma de decisiones de asignación de recursos públicos, a partir del año 1997 el Gobierno ha incorporado diferentes líneas de evaluación ex-post. Inicialmente se incorporó la evaluación ex-post de programas públicos a través de la línea denominada Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG), con posterioridad se incorporó las Evaluaciones de Impacto y más tarde la línea de evaluación institucional denominada Evaluación Comprehensiva del Gasto. Todas 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.

A lo largo de los siete años de existencia de este sistema, se han evaluado un total de 151 programas públicos, 145 en la línea EPG y 6 evaluaciones de impacto, y se ha efectuado una evaluación comprehensiva del gasto. Actualmente se encuentran en proceso 4 evaluaciones de impacto y 2 evaluaciones comprehensivas del gasto.

La línea EPG se ha basado en la metodología de marco lógico utilizada por organismos multilaterales de desarrollo, como el Banco Mundial y el BID. Dicha metodología se centra en identificar los objetivos de los programas y luego determinar la consistencia de su diseño y resultados con esos objetivos. De este modo permite que, sobre la base de los antecedentes e información existente<sup>55</sup>, se concluyan juicios evaluativos de los principales aspectos del desempeño de los programas en un plazo y costos razonables.

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

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

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

Para responder al carácter de independiente se ha optado por una modalidad de ejecución de las evaluaciones externa al sector público, a través de paneles de expertos, universidades o consultoras, cuya selección se efectúa a través de concursos. 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 o institución respectiva, estando dichos informes siempre disponibles a quien lo solicite. Por otra parte, al igual que en años anteriores, informes de síntesis de las evaluaciones forman parte de la información que acompaña dicho proyecto de ley. Adicionalmente, a partir de este año los resultados de las evaluaciones también son presentados en la Comisión Especial Mixta de Presupuestos del Congreso Nacional.

<sup>55</sup> 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.

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 de los principales aspectos del desempeño de los programas o instituciones.

Finalmente, el requisito de oportunidad se relaciona con la necesidad de que los resultados de las evaluaciones constituyan, efectivamente, información para el proceso de asignación de recursos.

En los últimos cuatro años se han incorporado los resultados de las evaluaciones en el proceso presupuestario. La evaluación de cada programa e institución incorpora como etapa final la presentación de recomendaciones con relación a las debilidades o insuficiencias identificadas. A partir del año 2000, las recomendaciones formuladas por los evaluadores son analizadas por la Dirección de Presupuestos en conjunto con la institución responsable del programa o la institución evaluada, según corresponda, con el objeto de precisar como y cuando éstas serán incorporadas, identificar los espacios institucionales involucrados (institución, ministerio, otras instituciones públicas), y posibles restricciones legales y de recursos<sup>56</sup>. El producto final es establecer, formalmente, compromisos institucionales de incorporación de recomendaciones en cada uno de los programas de evaluación. Dichos compromisos constituyen la base del seguimiento del desempeño de los programas.

El Protocolo de Acuerdo entre el Congreso y la Dirección de Presupuestos correspondiente a la Ley de Presupuestos del año 2002 estableció un listado de 18 programas a ser evaluados, de los cuales 14 lo fueron a través de la línea EPG y 4 a través de la línea de Evaluación de Impacto. Asimismo se estableció el compromiso de realizar la Evaluación Comprehensiva del Gasto del Ministerio de Agricultura. Los resultados de la evaluación de los 14 programas a través de la línea EPG fueron enviados a las Comisiones de Hacienda del Senado y la Cámara de Diputados en junio de 2002 y los principales resultados fueron presentados también en la versión de este mismo informe del año recién pasado. Debido a su mayor extensión y complejidad, las evaluaciones de impacto y comprehensiva del gasto finalizaron y fueron enviados al congreso con posterioridad a dicha fecha y se informan a continuación.

El cuadro VII.1.5 resume las implicancias de los resultados y recomendaciones de las 4 evaluaciones de impacto desarrolladas durante el año 2002 y primer trimestre de 2003, correspondientes al Programa de Mejoramiento Urbano de la SUBDERE, el Programa Fondo de Promoción de Exportaciones de ProChile-DIRECON, el Programa Proyectos Asociativos de Fomento de la CORFO y el Programa de Fomento de la Pequeña y Mediana Minería de ENAMI<sup>57</sup>.

<sup>56</sup> El proceso de análisis de recomendaciones con las instituciones se inició en el año 1999, no obstante en ese año éste fue parcial y no se establecieron compromisos formales con las instituciones.

<sup>57</sup> Estas evaluaciones fueron encargadas a: (i) Asesorías para el Desarrollo S.A.; (ii) Departamento Economía y Administración Universidad Albero Hurtado, (iii) Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile, y (iv) Universidad Adolfo Ibáñez, respectivamente.

**Cuadro VII.1.5**  
**Evaluaciones de Impacto**  
**Programas Evaluados Año 2002**  
**Recomendaciones-Implicancias**

Categorías de Efectos	Programas
<p><b>1. Ajustes Menores.</b>  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 ajustes a procesos de gestión interna en relación con los incentivos en el sistema de pago.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa Proyectos Asociativos de Fomento (PROFOs) - CORFO</li> </ul>
<p><b>2. Modificaciones Importantes en el Diseño de Componentes y/o Procesos de Gestión Interna.</b>  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 con relación al traspaso de recursos financieros.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa Fondo de Promoción de Exportaciones - ProChile - DIRECON</li> <li>- Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) - SUBDERE</li> </ul>
<p><b>3. Rediseño Sustantivo del Programa y/o Reubicación Institucional.</b>  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, de modo que puedan garantizar una mayor coherencia entre población objetivo del programa y las actividades desarrolladas a través de cada uno de los componentes o líneas de acción.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa de Fomento a la Pequeña y Mediana Minería de ENAMI</li> </ul>

Fuente: Dirección de Presupuestos.

En relación con la evaluación comprehensiva del gasto del Ministerio de Agricultura realizada en el año 2002 y primer trimestre del año 2003, sus resultados de acuerdo a su implicancia y magnitud de las modificaciones que deben realizarse se presentan en el siguiente cuadro.

**Cuadro VII.1.6**  
**Evaluación Comprehensiva del Gasto Año 2002**  
**Recomendaciones-Implicancias**

Categorías de Efectos	Instituciones
<b>1.- Ajustes de Grado Menor e Intermedio</b>	
Considera Instituciones que requieren de ajustes de grado menor o intermedio, tales como el perfeccionamiento de sus definiciones estratégicas, de sus sistemas de información, monitoreo y seguimiento y de la medición de sus resultados.	FIA INIA
<b>2.- Modificaciones Importantes en el Diseño o Gestión Interna</b>	
Considera Instituciones que requieren incorporar modificaciones importantes, ya sea en el diseño (consistencia en sus definiciones estratégicas, revisión de la definición de productos estratégicos y usuarios, revisión de posibles duplicidades y revisión de estructura organizacional (excesiva departamentalización)) 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).	Subsecretaría de Agricultura SAG CNR CONAF ODEPA
<b>3.- Rediseño Sustantivo en el Diseño o Gestión Institucional (funcional o estructural)</b>	
Considera Instituciones que requieren reformulaciones o reestructuraciones profundas, tanto en el diseño (revisión de misión, objetivos, productos estratégicos, criterios de focalización y posibles duplicidades), como en sus procesos de gestión interna (transferencia de recursos vía convenios, modalidades de pago a consultoras y empresas, incentivos y relación con agentes ejecutores, revisión o implementación de mecanismos que permitan evaluar sus resultados), así como la revisión de su estructura y dependencia organizacional.	INDAP

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Los resultados de las cuatro evaluaciones de impacto y de la evaluación comprehensiva del gasto han sido analizados en la Dirección de Presupuestos en conjunto con las instituciones respectivas. Actualmente, se han formulado compromisos en el caso de 2 evaluaciones de impacto. En el caso de las 2 evaluaciones de impacto restantes y la evaluación comprehensiva del gasto se está finalizando el trabajo de definición de compromisos de incorporación de las modificaciones que corresponda efectuar.

Por otra parte, el Protocolo de Acuerdo entre el Congreso y la Dirección de Presupuestos correspondiente a la Ley de Presupuestos del año 2003 estableció un listado de 17 programas a ser evaluados, de los cuales 13 lo fueron a través de la línea EPG, mientras que los 4 restantes están siendo evaluados a través de la línea de Evaluación de Impacto. Asimismo se estableció el compromiso de realizar la Evaluación Comprehensiva del Gasto de dos instituciones, las que actualmente se encuentran en proceso.

El cuadro VII.1.7 sintetiza las implicancias de los resultados y recomendaciones para los 13 programas ya evaluados a través de la línea EPG.

**Cuadro VII.1.7**  
**Programas Evaluados Año 2003**  
**Recomendaciones-Implicancias**

Categorías de Efectos	Programas
<p><b>1. Ajustes Menores</b>                      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>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vacaciones Tercera Edad</li> <li>- Fortalecimiento de la Capacidad Fiscalizadora</li> </ul>
<p><b>2. Modificaciones Importantes en el Diseño de Componentes y/o Procesos de Gestión Interna</b>                      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 con el traspaso de recursos financieros.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Textos Escolares Educación Básica y Media</li> <li>- Préstamos Médicos en Salud</li> <li>- Seguridad y Participación Ciudadana</li> <li>- Asistencia Jurídica. Corporaciones de Asistencia Judicial</li> </ul>
<p><b>3. Rediseño Sustantivo del Programa y/o Reubicación Institucional</b>                      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 y/o dependencia institucional, de modo que puedan adecuarse a nuevos elementos de diagnóstico y/o garantice una mayor coherencia e integración entre sus diferentes líneas de acción.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Educación de Adultos EFA y ETEA</li> <li>- Programa de Relaciones Familiares. FUNFA</li> <li>- Centros de Atención Integral y Prevención de la Violencia Intra familiar</li> <li>- Centros de Información y Difusión Juvenil</li> <li>- Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones. Telecentros Comunitarios</li> </ul>
<p><b>4. Finalización del Programa</b>                      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 no se justifica extenderlo por otro período.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fomento a la Inversión Privada</li> <li>- Segmentación Penitenciaria</li> </ul>

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Los 4 programas que están siendo evaluados a través de la línea de evaluación de impacto en el año 2003 son el Programa de Nivelación de Competencias Laborales (FOSIS), el Programa Fondo de Desarrollo e Innovación (CORFO), el Programa de Reconversión Laboral y Productiva de la Zona del Carbón (CORFO) y el Programa Enlaces del Ministerio de Educación. La realización de estas evaluaciones fue externalizada a Universidades y Consultoras a través de un proceso de licitación externa<sup>58</sup>. El informe final de las tres primeras evaluaciones estará disponible en el mes de diciembre del presente año, mientras que los resultados de la evaluación en profundidad del Programa Enlaces estarán disponibles en marzo de 2004.

<sup>58</sup> Las evaluaciones del Programa de Nivelación de Competencias Laborales (PNCL) y del Programa Fondo de Desarrollo e Innovación (FDI) están siendo realizadas por Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile. La evaluación de Programa de Reconversión Laboral y Productiva de la Zona del Carbón por el Instituto de Economía de la Universidad Católica de Chile. Por último, la Evaluación en Profundidad del Programa Enlaces está siendo realizada por el consorcio compuesto por el Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE) y la consultora Invertec-IGT S.A.

Adicionalmente, durante el año 2003 se encuentra en desarrollo la Evaluación Comprehensiva del Gasto del Servicio Nacional de Empleo (SENCE) y de la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC). El desarrollo de ambas evaluaciones ha sido externalizado a empresas consultoras y universidades a través de una licitación pública<sup>59</sup>. El informe final de ambas evaluaciones estará disponible en el mes de noviembre del presente año.

Por otra parte y con relación al seguimiento de compromisos de programas evaluados en años anteriores (1999 al 2002), los resultados muestran que sobre un universo de 68 programas las instituciones respectivas han cumplido completamente el 55% de los compromisos establecidos, en forma parcial un 30% de ellos, mientras que un 14% no se han cumplido en el período establecido<sup>60</sup>.

### **c. Fondo Concursable**

Con el objeto de disponer de mejor información en el proceso presupuestario y mejorar la asignación de recursos públicos a nuevos programas, reformulaciones o ampliaciones sustantivas de ellos, facilitando así la disminución del carácter inercial del presupuesto, en la preparación del presupuesto 2001 se incorporó un procedimiento denominado Fondo Central de Recursos para Prioridades Gubernamentales (Fondo Concursable). Este fue utilizado en la elaboración de los presupuestos 2001 al 2003.

La elaboración del presupuesto 2004 no utilizó el Fondo Concursable. Lo anterior en consideración a las menores disponibilidades de recursos fiscales que no permitieron la incorporación de nuevas iniciativas ni ampliaciones de coberturas significativas de programas existentes. La elaboración del presupuesto en este año se centró en asignar los recursos en aquellos programas existentes analizando la pertinencia relativa de ellos en base a información disponible de carácter financiero y de desempeño, en el marco de las metas de política ya establecidas.

### **d. Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG)**

En el año 1998, con la implementación de la ley N° 19.553<sup>61</sup> se inició el desarrollo de Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en los Servicios Públicos, asociando el cumplimiento de objetivos de gestión a un incentivo de carácter monetario para los funcionarios que se desempeñan en ellos.

La citada ley 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 3% 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 1.5% si dicho cumplimiento fuere igual o superior a 75% e inferior a 90%.

Luego de transcurrido tres años de aplicación y recogiendo la experiencia adquirida, se consideró necesario perfeccionar la elaboración y aplicación de este instrumento con el objeto de contribuir, a partir del año 2001, al desarrollo de áreas estratégicas para la gestión pública.

Las modificaciones introducidas centran su atención en el adecuado funcionamiento de áreas y sistemas que garanticen una mejor gestión global de las instituciones.

<sup>59</sup> La evaluación comprehensiva del gasto del SENCE ha sido encargada a la Dirección de Estudios Sociales de la Universidad Católica de Chile, mientras que la evaluación comprehensiva de la DGAC ha sido encargada a la Consultora Gestión y Diseño Organizacional S. A.

<sup>60</sup> Corresponde a los compromisos con plazos hasta el 30 de junio de 2003 de las evaluaciones efectuadas en la línea EPG e impacto.

<sup>61</sup> Ley N° 19553 de febrero de 1998 y Decreto N° 475 de mayo de 1998.

Actualmente, la elaboración de los Programas de Mejoramiento de la Gestión por parte de los servicios se enmarca en un conjunto de áreas de mejoramiento de la gestión comunes para todas las instituciones del sector público, lo que constituye el Programa Marco. Este Programa comprende etapas de desarrollo o estados de avance posibles de los sistemas de gestión incorporados. 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 plenamente implementado según características y requisitos básicos.

El Programa de Mejoramiento de la Gestión de cada servicio consiste en la identificación de la etapa de desarrollo que éste se propone alcanzar en cada una de las áreas contempladas en el Programa Marco, sobre la base de las etapas o estados de avance tipificados en el mismo Programa.

La formulación de los PMG correspondientes al año 2004 incorpora un nuevo sistema denominado Gestión Territorial Integrada, reformula el sistema existente de Simplificación de Trámites el que pasa a ser Gobierno Electrónico, e incluye nuevas etapas para uno de los sistemas del área de Administración Financiera, las que se agregan a las etapas ya definidas para éste. Esto último responde y está en el marco del mejoramiento de la transparencia y gestión de los servicios públicos, lo que impone elementos nuevos en el desarrollo de los sistemas (cuadro VII.1.8).

**Cuadro VII.1.8**  
**Programa de Mejoramiento de la Gestión 2004**  
**Áreas / Sistemas**

Áreas	Sistemas
Recursos Humanos	Capacitación Higiene - Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo Evaluación de Desempeño
Calidad de Atención a Usuarios	Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS) Gobierno Electrónico <sup>1</sup>
Planificación/Control/ Gestión Territorial Integrada	Planificación /Control de Gestión Auditoría Interna Gestión Territorial Integrada
Administración Financiera	Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público Administración Financiero-Contable
Enfoque de Género	Enfoque de Género

Fuente: Dirección de Presupuestos.

#### **i) Evaluación Cumplimiento PMG 2002**

La evaluación de los PMG 2002 arrojó como resultado que el 79% de las instituciones obtuvo un logro entre el 90% y el 100% de sus objetivos comprometidos (cuadro VII.1.9), mientras un 17 % alcanzó entre un 75% y 89%. Las instituciones que obtuvieron los más bajos resultados (< 75%) corresponden principalmente a instituciones desconcentradas o descentralizadas tales como Gobernaciones, Intendencias y Gobiernos Regionales (cuadro VII.1.10)

**Cuadro VII.1.9**  
**Programas de Mejoramiento de la Gestión 2002**  
**Resumen General de Cumplimiento**

Porcentaje de asignación por Desempeño Institucional	Porcentaje de cumplimiento	Instituciones		Dotación del Personal	
		N°	Porcentaje de Participación	N°	Porcentaje de Participación
3,0%	90% -100%	139	79%	57.316	93,9%
1,5%	75% - 89%	28	17%	3.505	5,8%
0%	< 75%	8	4%	178	0,3%
<b>Total</b>		<b>175</b>	<b>100%</b>	<b>60.999</b>	<b>100,00%</b>

Fuentes: Dirección de Presupuestos.

**Cuadro VII.1.10**  
**Programas de Mejoramiento de la Gestión 2002**  
**Resumen de Cumplimiento de Instituciones**  
**Desconcentradas/Descentralizadas<sup>62</sup> y No Desconcentradas<sup>63</sup>**

Porcentaje de asignación por Desempeño Institucional	Porcentaje de cumplimiento	Instituciones Desconcentradas/ Descentralizadas		Instituciones No Desconcentradas	
		N°	Porcentaje de Participación	N°	Porcentaje de Participación
3%	90% -100%	65	73%	74	86%
1,5%	75% - 89%	17	19%	11	13%
0%	< 75%	7	8%	1	1%
<b>Total</b>		<b>89</b>	<b>100%</b>	<b>86</b>	<b>100%</b>

Fuentes: Dirección de Presupuestos.

<sup>62</sup> Las Instituciones Desconcentradas/Descentralizadas corresponden a los Gobiernos Regionales, SERVIUS, Intendencias y Gobernaciones.

<sup>63</sup> Las Instituciones No Desconcentradas corresponden a las Subsecretarías y servicios centralizados.

Como muestra el cuadro VII.1.11, el cumplimiento promedio de las instituciones, fue de un 93%.

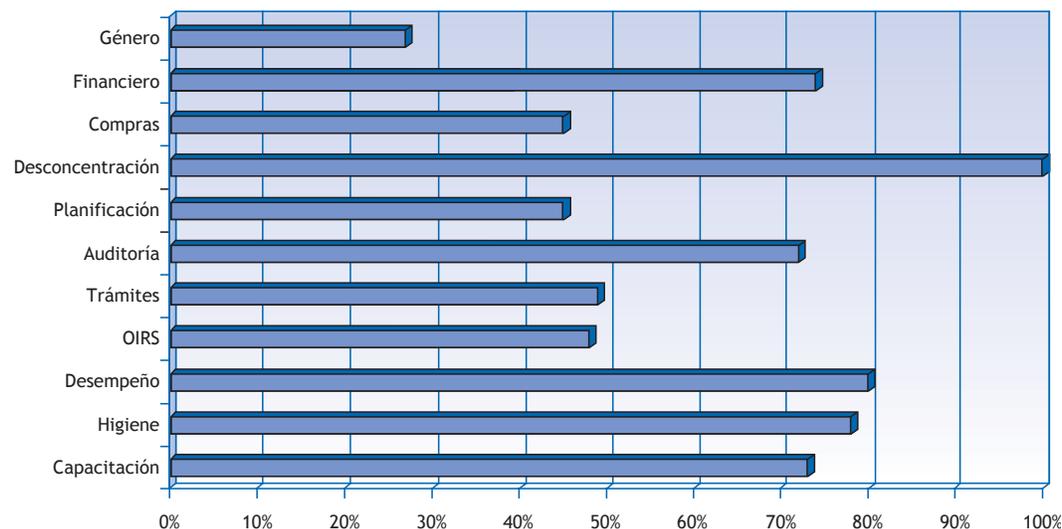
Cuadro VII.1.11 Porcentaje de Servicios con Sistemas Comprometidos y su Cumplimiento				
Sistemas	Porcentaje de Servicios que Comprometieron Sistema	N° Servicios Excluidos	Porcentaje de Servicios que Cumplieron los Compromisos del Sistema	N° Servicios que cumplen
Capacitación	99%	1	95%	165
Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo	100%	0	99%	174
Evaluación de Desempeño	99%	1	98%	170
Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias, OIRS	84%	28	91%	134
Simplificación de Trámites	78%	38	95%	130
Planificación / Control de Gestión	99%	2	92%	159
Auditoría Interna	63%	64	87%	97
Compromisos de Desconcentración 2000 - 2002	29%	124	100%	51
Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público	71%	51	88%	109
Administración Financiero-Contable	64%	63	82%	92
Enfoque de Género	97%	6	99%	168
<b>Promedio de Sistemas</b>	<b>80,4%</b>		<b>93,3%</b>	

(\*) porcentaje promedio de sistemas cumplidos en relación a los comprometidos.

Fuentes: Dirección de Presupuestos.

Los resultados que se observan en el cuadro VII.1.12 muestran que en enero del año 2003 las instituciones se encontraban en un nivel de desarrollo de sus sistemas equivalente a la etapa 1 en el caso de Enfoque de género, etapa 4 en el caso del Sistema de Desconcentración, y entre las etapas 2 y 3 para el resto de los sistemas. Es importante señalar que el Sistema Enfoque de Género se inició el año 2002 y el sistema de desconcentración se completó en ese mismo año. El análisis de resultados por sistema muestra que los que alcanzaron un mayor grado de avance fueron los sistemas de Desconcentración (100%), Evaluación del Desempeño (80%), Higiene y Seguridad y Mejoramiento de Ambientes Laborales (78%) (gráfico VII.1.1).

Gráfico VII.1.1  
Cumplimiento Compromisos PMG 2002 respecto de Etapa Final



Fuentes: Dirección de Presupuestos.

**Cuadro VII.1.12**  
**Etapa Promedio Cumplida por Sistema respecto de la Etapa Final**

Sistemas	Etapa Promedio Cumplida	Etapa Promedio Final	Porcentaje de Avance
Capacitación	2,92	4,0	73%
Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo	3,10	4,0	78%
Evaluación de Desempeño	3,20	4,0	80%
Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias, OIRS	2,90	6,0	48%
Simplificación de Trámites	2,93	6,0	49%
Planificación / Control de Gestión	2,51	6,0	42%
Auditoría Interna	2,87	4,0	72%
Compromisos de Desconcentración 2000 - 2002	4,0	4,0	100%
Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público	2,71	6,0	45%
Administración Financiero-Contable	2,95	4,0	74%
Enfoque de Género	1,09	4,0	27%
<b>Promedio Sistemas</b>	<b>2,83</b>	<b>4,5</b>	<b>62%</b>

Fuentes: Dirección de Presupuestos.

Las instituciones lograron un avance promedio de los sistemas del Programa Marco 2002 desde un 43% el año 2001 a un 62% el año 2002. Este resultado se logra básicamente por los mayores avances en los sistemas de Higiene y Seguridad, Evaluación del Desempeño y Desconcentración (cuadro VII.1.12).

#### ***Adhesión al Instrumento***

La efectividad del PMG se refleja en el hecho de que instituciones que se rigen por leyes distintas en materia de fijación de objetivos de gestión asociados a incentivos de carácter colectivo han solicitado acogerse total o parcialmente a este sistema. A partir del año 2001 se han incorporado la Central de Abastecimiento, el Instituto de Salud Pública, el FONASA, el Servicio de Salud del Ambiente, la Subsecretaría de Salud, la Superintendencia de Servicios Sanitarios y la Comisión Chilena de Energía Nuclear.

#### ***Integración a la Toma de Decisiones en Materia de Gestión***

Los PMG, a través del concepto de Programa Marco y de los actores institucionales Comité Interministerial y Red de expertos, han probado ser un instrumento capaz de integrar prioridades de gobierno y retroalimentar, a través de los resultados y experiencias adquiridas, decisiones en materias de gestión. Prueba de esto es la incorporación del sistema de Género en el año 2002, Gestión Territorial y Gobierno Electrónico el año 2004 y nuevas etapas de desarrollo para los sistemas de Oficinas de información Reclamos y Sugerencias y Financiero Contable los años 2003 y 2004, respectivamente.

De igual modo, otros importantes cambios impulsados recientemente con el fin de incorporar incentivos al desempeño funcionario e institucional se integran con el instrumento PMG. Es el caso de los mecanismos de incentivo colectivo que incorpora la N° 19.882 ley que regula la nueva política de personal a los funcionarios públicos.

## 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, con un nivel de detalle mayor al publicado por la Contraloría. Del mismo modo, los códigos internacionales sobre buenas prácticas en transparencia fiscal exigen la difusión de información sobre agregados que reflejan decisiones de política que no se incluyen en los estados financieros tradicionales, como los gastos tributarios.

Tomando en consideración estos requerimientos y en tanto no se complete un sistema de estadísticas fiscales que incluya todos los balances y estados de flujos propuestos en el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del FMI, 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 a septiembre de 2003 de los tres fondos que pertenecen institucionalmente al gobierno central.

**Cuadro VIII. 1.1**  
**Estado de Fondos Especiales**  
(Millones de dólares y pesos)

<b>A. EN MONEDA EXTRANJERA</b>														
Millones de dólares														
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
<b>Fondo de Compensación del Cobre</b>														
Aportes	1.015,49	752,50	134,65	9,81	53,16	664,26	324,42	117,64	3,76	63,44	0,00	250,00	138,94	0,00
Retiros	460,86	662,83	0,00	38,99	101,44	0,00	7,33	0,00	273,49	516,02	404,77	302,26	483,04	204,35
Saldo al 31 de Diciembre	554,63	644,30	778,95	749,77	701,48	1.365,74	1.682,83	1.800,48	1.530,75	1.078,17	673,41	621,15	277,05	72,71
<b>Fondo de Estabilización Precios del Petróleo</b>														
Aportes	-	213,97	21,84	30,18	27,72	9,54	1,98	1,21	109,58	61,17	282,50	19,79	29,63	5,67
Retiros	-	74,90	10,44	0,27	8,11	16,35	47,64	42,63	7,31	179,96	362,11	7,74	19,39	30,19
Saldo al 31 de Diciembre	-	139,08	150,48	180,39	200,00	193,19	147,53	106,11	208,38	89,59	9,98	22,03	32,26	7,75
<b>Fondo de Infraestructura</b>														
Aportes	-	-	-	-	-	-	-	-	145,94	10,60	30,84	182,29	0,00	0,00
Intereses Capitalizados	-	-	-	-	-	-	-	-	1,86	7,65	10,96	11,43	5,66	0,01
Retiros	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Conversión de Monedas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-41,59	-
Saldo al 31 de Diciembre	-	-	-	-	-	-	-	-	147,80	166,04	207,84	401,56	365,63	365,64
<b>B. EN MONEDA NACIONAL</b>														
Millones de pesos														
<b>Fondo de Infraestructura</b>														
Aportes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	86.622	25.992
Intereses Capitalizados	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	4.967	0
Retiros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	48.687	90.656
Conversión de Monedas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	28.407	0
Saldo al 31 de Diciembre	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	71.309	6.646

\* 2003: Fondo de Compensación del Cobre y de Infraestructura, al 31 de diciembre de 2003. Fondo de Estabilización del Precio del Petróleo, al 30 de septiembre de 2003.  
Fuentes: Dirección de Presupuestos (Stock de Deuda, Fondo de Infraestructura, Fondo de Compensación del Cobre y Fondo de Estabilización Precios del Petróleo).  
Contraloría General de la República "Tesoro Público, Estado de la Situación Presupuestaria", Años 1990 a 1996.

## 2. Deuda

El cuadro VIII.2.1 muestra la evolución de la deuda bruta y neta del gobierno central desde 1990 a junio de 2003, consolidadas en millones de dólares y el cuadro VIII.2.2 muestra la misma evolución en porcentaje del PIB. Estas cifras incorporaron la deuda interna y externa de Tesorería y CORFO y son el resultado de un proceso de compatibilización entre la información de 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 comprende la deuda interna en moneda extranjera que mantiene la Tesorería con el Banco Central y las cifras corresponden al stock de deuda menos el saldo neto entre pagos anticipados y descuentos por pagos anticipados.

La deuda externa, por su parte, incluye obligaciones de Tesorería y CORFO con no residentes, en moneda extranjera y nacional. Cabe señalar, que estas cifras no son las mismas que publica el Banco Central, ya que éste último excluye la deuda externa pagadera en moneda nacional y no considera la reajustabilidad de las canastas de monedas en los préstamos de organismos multilaterales. No obstante lo anterior, la diferencia entre las cifras ha disminuido notablemente desde 1997 a la fecha.

**Cuadro VIII.2.1**  
**Deuda del Gobierno Central**  
En moneda, de fin de año

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Jun 2003 p
1. Deuda en pesos	462,466	490,654	513,034	589,886	591,174	597,264	565,616	556,169	544,887	514,414	513,553	478,525	458,243	434,228
1.1. Pagares Fiscales con Banco Central	302,287	359,186	412,567	478,031	497,314	504,813	500,713	492,078	470,676	438,960	412,473	375,912	335,065	312,647
1.2. Otros (a)	160,178	131,469	100,467	111,855	93,860	92,452	64,903	64,092	74,211	75,454	101,080	102,614	123,178	121,580
2. Activos en pesos	552,324	567,371	752,537	840,062	975,100	1,139,260	1,177,925	1,312,357	1,313,293	1,682,655	1,653,139	1,893,904	2,035,438	1,912,282
2.1 Activos en pesos sin empresas (b)	350,206	366,885	538,863	667,863	799,784	912,266	916,093	1,053,923	974,627	1,292,555	1,430,732	1,723,594	1,822,210	1,668,363
2.1.1 Depósitos en Banco Central	79,907	92,220	86,850	114,653	119,694	110,712	111,935	113,989	114,471	76,017	199,275	278,392	129,422	1,714
2.2 Deuda financiera de empresas pub. 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	243,919
3. Deuda Neta en pesos: (1) - (2)	-89,859	-76,717	-239,503	-250,176	-383,926	-541,996	-612,309	-756,188	-768,406	-1,168,241	-1,139,585	-1,415,379	-1,577,194	-1,478,054
4. Deuda en dólares	11,602	11,861	12,044	11,706	12,035	10,968	9,786	9,181	8,501	8,702	8,794	9,200	9,585	10,324
4.1 Pagares Fiscales con Banco Central	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	5,604
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	4,720
5. Activos en dólares (c)	899	1,606	2,472	2,542	3,276	3,646	3,978	4,733	4,083	2,632	1,910	1,197	460	625
5.1 Depósitos en Banco Central	899	1,606	2,472	2,542	3,276	3,646	3,978	4,733	4,083	2,632	1,910	1,197	460	202
5.2 Depósitos en el BancoEstado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	423
6. Deuda Neta en dólares: (4) - (5)	10,703	10,255	9,571	9,164	8,758	7,322	5,808	4,448	4,418	6,070	6,884	8,002	9,125	9,699
7. Deuda Financiera Bruta Total: (1) + (4)	4,370,721	4,937,066	5,117,626	5,635,739	5,454,233	5,063,666	4,724,475	4,593,961	4,572,509	5,106,574	5,549,436	6,515,329	7,286,297	7,632,556
8. Activos Financieros Totales: (2) + (5)	855,113	1,169,376	1,697,831	1,935,897	2,299,068	2,623,939	2,868,530	3,393,966	3,247,735	3,071,743	2,746,812	2,679,518	2,362,849	2,348,225
9. Deuda Financiera Neta Total: (7) - (8)	3,515,608	3,767,690	3,419,795	3,699,843	3,155,165	2,439,727	1,855,945	1,199,965	1,324,774	2,034,831	2,802,624	3,835,811	4,923,448	5,284,331

Fuente: Banco Central, Controlaría y Dirección de Presupuesto.

(a) Incluye deuda de Corfo.

(b) Excluye activos por cobrar de crédito fiscal del sistema antiguo.

(c) Incluye Fondo de Compensación del Cobre, Fondo de Estabilización del Petróleo, Fondo de Infraestructura y depósitos a plazo del gobierno central.

p: cifras preliminares.

**Cuadro VIII. 2.2**  
**Deuda del Gobierno Central**  
**(como porcentaje del PIB)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Jun 2003 p
1. Deuda 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%	0.9%
1.1. Pagars Fsciales 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%	0.7%
1.2 Otros (a)	1.7%	1.0%	0.6%	0.6%	0.4%	0.3%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.3%	0.2%	0.3%	0.3%
2. Activos en pesos	5.7%	4.5%	4.7%	4.4%	4.2%	4.0%	3.8%	3.8%	3.6%	4.5%	4.1%	4.4%	4.4%	4.0%
2.1 Activos en pesos sin empresas (b)	2.2%	2.9%	3.3%	3.5%	3.5%	3.2%	2.9%	3.0%	2.7%	3.5%	3.5%	4.0%	4.0%	3.5%
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%
2.2 Deuda financiera de empresas pbl. con el fisco	2.1%	1.6%	1.3%	0.9%	0.8%	0.8%	0.8%	0.7%	0.9%	1.1%	0.6%	0.4%	0.5%	0.5%
3. Deuda Neta en pesos: (1) - (2)	-0.9%	-0.6%	-1.5%	-1.3%	-1.7%	-1.9%	-2.0%	-2.2%	-2.1%	-3.1%	-2.8%	-3.3%	-3.4%	-3.1%
4. Deuda en dlares	40.6%	35.0%	28.6%	26.2%	21.0%	15.8%	13.3%	11.6%	11.0%	12.4%	12.5%	13.9%	14.9%	15.0%
4.1 Pagars Fsciales con Banco Central	21.6%	18.2%	15.0%	14.5%	11.6%	10.0%	9.1%	8.4%	7.8%	8.4%	8.8%	9.4%	9.1%	8.1%
4.2 Deuda Externa	19.1%	16.8%	13.5%	11.7%	9.4%	5.7%	4.2%	3.2%	3.2%	4.0%	3.7%	4.6%	5.8%	6.9%
5. Activos en dlares (c)	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%	0.9%
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%	0.3%
5.2 Depsitos en el BancoEstado	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.6%
6. Deuda Neta en dlares: (4) - (5)	37.5%	30.2%	22.7%	20.5%	15.3%	10.5%	7.9%	5.6%	5.7%	8.6%	9.8%	12.1%	14.2%	14.1%
7. Deuda Financiera Bruta 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%	15.9%	15.9%
8. Activos Financieros Totales: (2) + (5)	8.9%	9.2%	10.5%	10.0%	9.9%	9.3%	9.2%	9.8%	8.9%	8.3%	6.8%	6.2%	5.2%	4.9%
9. Deuda Financiera Neta Total: (7) - (8)	36.5%	29.6%	21.2%	19.2%	13.6%	8.6%	5.9%	3.5%	3.6%	5.5%	6.9%	8.8%	10.8%	11.0%

Fuente: Banco Central, Controlaría y Dipres.

(a) Incluye deuda de Corfo.

(b) Excluye activos por cobrar de crédito fiscal del sistema antiguo.

(c) Incluye Fondo de Compensación del Cobro, Fondo de Estabilización del Petróleo, Fondo de Infraestructura y depósitos a plazo del gobierno central.

p: cifras preliminares.

### 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**  
**2004-2020**  
Cifras en MM\$ de 2004

Año	Gasto MM\$
2004	44.824
2005	52.678
2006	60.367
2007	68.573
2008	76.948
2009	86.479
2010	95.689
2011	105.922
2012	116.635
2013	127.183
2014	139.142
2015	150.671
2016	163.982
2017	177.215
2018	191.456
2019	206.368
2020	219.779

Fuente: Dirección de Presupuestos

#### 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 activa por la Garantía de Ingreso Mínimo, que se establece en los contratos de concesión de las obras públicas ejecutadas a través del D.S. MOP N° 900 de 1996 o Ley de Concesiones. En ellos, el Ministerio de Obras Públicas garantiza al concesionario un nivel de ingreso mínimo en unidades de fomento para cada uno de los años de operación del proyecto. Es decir, si el valor total de lo recaudado por el concesionario en peajes, tratándose de una carretera, es inferior al ingreso mínimo garantizado para dicho año, el MOP debe pagarle la diferencia de ingresos en el año calendario siguiente. Dado que el estado mantiene su condición de actor relevante en la construcción de infraestructura pública y sus decisiones de inversión pueden afectar la viabilidad de los proyectos, el objetivo de este tipo de garantías es reducir el riesgo soberano de los proyectos. También han resultado fundamentales para la estructuración del financiamiento requerido para la ejecución de las obras, ya que reducen el riesgo de los financistas, no así de quien aporta el capital.

Las garantías de tipo de cambio también constituyen un pasivo contingente en esta área, aunque su monto esperado de pago es claramente inferior, representando sólo un 8,2% de la garantía por ingresos mínimos a nivel global. Sin embargo, para algunas obras en particular, la relación puede ser la contraria.

El cuadro VIII.3.2 nos muestra el valor presente de todos los flujos esperados que el estado tendrá que pagar por concepto de garantía de Ingresos Mínimos y por Garantía de Tipo de Cambio. El cuadro VIII.3.3 muestra las expectativas de flujos de caja del fisco asociados a los ingresos mínimos garantizados, y la co-participación de ingresos y las garantías de Tipo de Cambio hasta el año 2020.

**Cuadro VIII.3.2**  
**Pasivos y Activos Contingentes Sistema De Concesiones**  
**Valor Presente <sup>(1)</sup> de los Flujos del 2004 en adelante**  
(Cifras en Millones de \$ 2004)

NOMBRE DEL PROYECTO	PASIVOS CONTINGENTES NETOS (2)		TOTAL
	Estimados Pagar (4)		
	Ingresos Mínimos Neto	Tipo Cambio	
Caminos Transversales			
Túnel El Melón	0		0
Camino Nogales Puchuncaví	0		0
Acceso Vial Aeropuerto AMB	0		0
Interconexión Vial Santiago-Valparaíso-Viña del Mar			0
Autopista Santiago-San Antonio	180		180
Camino Santiago-Colina-Los Andes	3.054		3.054
Acceso Norte a Concepción	359		359
Camino de la Madera (Coihue-San Pedro)	-1.257		-1.257
Red Vial Litoral Central	-1.976		-1.976
Variante Melipilla	-539		-539
Ruta Interportuaria Penco - Talcahuano	-180		-180
Camino Internacional Ruta 60 CH			0
Ruta 5			
Ruta 5 Tramo Los Vilos-La Serena	2.335	3.413	5.748
Ruta 5 Tramo Santiago-Los Vilos	83.530		83.530
Ruta 5 Tramo Santiago-Talca y Acceso Sur a Stgo.	898	3.054	3.952
Ruta 5 Tramo Talca Chillán	20.299		20.299
Ruta 5 Tramo Chillán-Collipulli	719		719
Ruta 5 Tramo Collipulli-Temuco	8.802	7	8.809
Ruta 5 Tramo Temuco-Río Bueno	180		180
Ruta 5 Tramo Río Bueno-Puerto Montt	0	4.132	4.132
Aeropuertos			
Terminal de Pasajeros y Carga Aeropuerto Iquique	0		0
Aeropuerto Cerro Moreno de Antofagasta	1.658		1.658
Terminal de Pasajeros Aerop. El Loa de Calama	0		0
Terminal de Pasajeros Aeropuerto La Serena	114		114
Aeropuerto Internacional de Santiago AMB	1.657		1.657
Aeropuerto Carriel Sur de Concepción	8.903		8.903
Terminal de Pasajeros Aerop El Tepual de P.Montt	0		0
Aeropuerto C. Ibáñez del Campo de Pta. Arenas	0		0
Aeropuerto de Copiapó			0
Concesiones Urbanas			
Sistema Norte - Sur			0
Sistema Oriente - Poniente (Costanera Norte)	-180		-180
Sistema Américo Vespucio Sur			0
Sistema Américo Vespucio Nor-Poniente			0
Acceso Nor-Oriente a Santiago	0		0
Otras Concesiones			
Grupo I de Cárceles			0
Grupo II de Cárceles			0
Embalse Illapel			0
<b>TOTAL</b>	<b>128.556</b>	<b>10.605</b>	<b>139.161</b>

**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, 2003-2022**  
(millones de pesos de 2004)

Año	Ingresos mínimos garantizados	Coparticipación de los ingresos	Garantías de tipo de cambio	TOTAL
2003	-1.257	0	-853	-2.110
2004	-1.584	0	-44	-1.629
2005	-2.587	10	-354	-2.931
2006	-3.450	905	-470	-3.016
2007	-4.541	943	-555	-4.152
2008	-5.719	409	-538	-5.848
2009	-6.427	206	-586	-6.807
2010	-7.072	231	-574	-7.415
2011	-8.035	291	-572	-8.316
2012	-9.115	376	-242	-8.982
2013	-9.365	470	-199	-9.094
2014	-10.251	586	0	-9.665
2015	-11.043	723	0	-10.319
2016	-10.462	871	0	-9.591
2017	-11.972	1.022	0	-10.950
2018	-14.310	1.193	0	-13.117
2019	-16.192	1.397	0	-14.794
2020	-18.428	985	0	-17.444

#### 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 (OECD) consideran la inclusión de una declaración de las principales partidas de gasto tributario en la documentación presupuestaria, como un requisito básico de transparencia fiscal. Estas instituciones incluyen dentro de este concepto todas las exenciones de la base tributaria, las deducciones del ingreso bruto, los créditos tributarios que se deducen de las obligaciones tributarias, las reducciones de la tasa impositiva y los diferimientos del pago de impuestos.

En Chile, por otra parte, el artículo 19, numeral 22, de la Constitución Política de la República requiere que se consigne anualmente en la Ley de Presupuestos los beneficios fiscales que afectan a los tributos del Estado. Lamentablemente, este mandato no se ha cumplido hasta ahora.

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 2002 y una proyección de los mismos para los años 2003 y 2004, cuyos resultados se muestran a continuación.

Las mediciones de cada ítem de gasto tributario se realizan aisladamente, es decir, suponiendo que el resto de franquicias permanece inalterado. Sin embargo, las líneas de totales, que son las que se presentan en este informe, incorporan los efectos conjuntos o de derogación simultánea, lo cual significa que el gasto tributario agregado no es igual a la suma de los gastos tributarios individuales. Además, se aplica un supuesto de cambio de comportamiento por parte de los contribuyentes: el supuesto de gasto total constante. Según éste, la derogación de una franquicia se traduce en un menor ingreso disponible para los contribuyentes y por ende en un menor consumo y pago de IVA.

Las principales fuentes de información para llevar a cabo las estimaciones son las siguientes: declaraciones de renta del año tributario 2002, datos agregados de declaraciones de renta del año tributario 2003, declaraciones juradas del año tributario 2002, declaraciones mensuales de IVA, informes de ingresos fiscales de Tesorería, informes financieros de proyectos de ley de la Dirección de Presupuestos, Cuentas Nacionales del Banco Central y estados financieros de las sociedades anónimas abiertas.

En cuanto a las metodologías específicas de estimación, en el caso del impuesto a la renta se emplean básicamente dos métodos de medición. El primero está basado en simulaciones. Las simulaciones suponen rehacer la declaración de impuesto de cada uno de los contribuyentes, agregando a su base imponible la renta exenta o la deducción, o revirtiendo el efecto de los diferimientos. El segundo método importante corresponde a las estimaciones basadas en datos agregados de las declaraciones o estadísticas de ingresos. En este caso el dato básico se obtiene directamente de las declaraciones agregadas o de los ingresos tributarios, y luego se aplican los ajustes para reflejar cambios de comportamiento u otras situaciones particulares.

En el caso del IVA, para estimar la mayor parte de las exenciones, se usó un modelo de IVA no deducible basado en la Matriz Insumo-Producto (MIP) del Banco Central del año 1996. Este modelo opera sobre las ventas y compras intersectoriales asociadas a los 75 productos que componen la MIP. El GT de cada exención se estima recalculando el IVA no deducible del modelo y luego extendiendo el resultado al universo de recaudación del impuesto.

Para construir la proyección de gasto tributario a los años 2003 y 2004, se emplearon las estimaciones obtenidas para el año 2002 en aquellas franquicias que mantienen su vigencia para los siguientes años, aplicándose un incremento equivalente al que se proyecta para el PIB anual respectivo y ajustando las cifras por los cambios de tasas impositivas contemplados en cada año (aumento de las tasas de IVA y Primera Categoría y reducción de las tasas de los impuestos personales). Por su parte, en aquellas franquicias que comienzan a regir en los años 2003 y 2004, se emplearon los informes financieros de las leyes respectivas. El cuadro VIII.4.1 muestra el resultado de esta proyección para 2004, distinguiendo el gasto tributario proyectado por tipo de impuesto.

**Cuadro VIII.4.1**  
**Gasto tributario 2004**

	Millones de \$	% del PIB
<b>Impuesto a la Renta</b>	<b>1.604.467</b>	<b>3,09%</b>
Regímenes Especiales	34.319	0,07%
Exenciones	193.136	0,37%
Deducciones	149.087	0,29%
Créditos al Impuesto	159.676	0,31%
Diferimientos del Impuesto	1.064.563	2,05%
Tasas reducidas	7.311	0,01%
<b>IVA</b>	<b>475.473</b>	<b>0,91%</b>
Exenciones y Hechos no gravados	342.465	0,66%
Créditos	131.365	0,25%
Diferimientos del Impuesto	1.642	0,00%
<b>TOTAL</b>	<b>2.079.940</b>	<b>4,00%</b>

Fuente: Subdirección de Estudios, Servicio de Impuestos Internos (Septiembre 2003).

El cuadro VIII.4.2 muestra el resultado de esta proyección distinguiendo los gastos tributarios por el sector u objetivo que éstos busquen beneficiar.

**Cuadro VIII.4.2**  
**Gasto Tributario 2004**  
Ordenado por sector u objetivo beneficiado

Sector / Objetivo	Millones de \$	% del PIB	% TOTAL
Ahorro-Inversión	1.189.921	2,29%	57,21%
Inmobiliario	328.249	0,63%	15,78%
Educación	186.159	0,36%	8,95%
Salud	152.149	0,29%	7,32%
Regional	98.358	0,19%	4,73%
Fomento a la MYPE	37.323	0,07%	1,79%
Transporte	26.643	0,05%	1,28%
Seguros	10.754	0,02%	0,52%
Exportadores	2.561	0,00%	0,12%
Otros	97.679	0,19%	4,70%
Efectos conjuntos	-49.857	-0,10%	-2,40%
<b>TOTAL</b>	<b>2.079.940</b>	<b>4,00%</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Subdirección de Estudios, Servicio de Impuestos Internos (Septiembre 2003).

Para efectos de comparación temporal, por otra parte, el cuadro VIII.4.3 muestra el resultado de estimar el gasto tributario para el período 2002-2004 agregado por tipo de impuesto y contribuyente al que beneficia.

**Cuadro VIII.4.3**  
**Gasto Tributario 2002-2004**

	2002		2003		2004	
	Mill. US\$ <sup>1</sup>	% del PIB	Mill. US\$ <sup>1</sup>	% del PIB	Mill. US\$ <sup>1</sup>	% del PIB
(I) Impuesto a la Renta	2.255	3,40%	2.286	3,24%	2.329	3,09%
A) Empresas	808	1,22%	869	1,23%	922	1,22%
B) Personas	1.447	2,18%	1.417	2,01%	1.406	1,86%
(II) IVA	550	0,83%	590	0,84%	690	0,91%
<b>Total</b>	<b>2.806</b>	<b>4,22%</b>	<b>2.876</b>	<b>4,07%</b>	<b>3.019</b>	<b>4,00%</b>

Nota:

<sup>1</sup> Considera tipo de cambio de 688,94 (\$/US\$), correspondiente al promedio observado para 2002.

Fuente: Subdirección de Estudios, Servicio de Impuestos Internos (Septiembre 2003).

Finalmente, el cuadro VIII.4.4 muestra las 15 partidas más relevantes de gastos tributarios (ordenadas de acuerdo a su impacto financiero), y presenta la proyección de los recursos asociados a cada una de ellas en 2004, tanto en millones de pesos de ese año como en porcentaje del PIB.

**Cuadro VIII.4.4**  
**Gasto Tributario 2004**  
**Partidas más relevantes**

Partida de Gasto	Categoría a la que pertenece	Sector	Millones de \$	% del PIB
(1) Rentas empresariales retenidas	Imp. a la renta, renta personas, diferimientos del impuesto	Ahorro-Inversión	433.916	0,83%
(2) Depreciación acelerada	Imp. a la renta, renta empresas, diferimientos del impuesto	Ahorro-Inversión	257.480	0,50%
(3) Tratamiento de las rentas del sistema de fondos de pensiones	Imp. a la renta, renta personas, diferimientos del impuesto	Ahorro-Inversión	154.929	0,30%
(4) Crédito especial para la construcción de viviendas	IVA, créditos	Inmobiliario	131.365	0,25%
(5) Rentas de arrendamiento de viviendas acogidas al DFL2	Imp. a la renta, renta personas, exenciones	Inmobiliario	112.136	0,22%
(6) Amortización intangibles y otros	Imp. a la renta, renta empresas, diferimientos del impuesto	Ahorro-Inversión	93.914	0,18%
(7) Exención de IVA a las prestaciones de salud	IVA, exenciones	Salud	89.080	0,17%
(8) Retiros reinvertidos antes de 20 días	Imp. a la renta, renta personas, diferimientos del impuesto	Ahorro-Inversión	76.573	0,15%
(9) Exención de IVA a establecimientos de educación	IVA, exenciones	Educación	73.332	0,14%
(10) Crédito por gastos de capacitación	Imp. a la renta, renta empresas, créditos	Educación	66.322	0,13%
(11) Arriendo bienes inmuebles	IVA, exenciones	Inmobiliario	61.069	0,12%
(12) Importaciones Zona Franca	IVA, exenciones	Regional	51.737	0,10%
(13) Presunción de gastos trabajadores independientes	Imp. a la renta, renta personas, deducciones	Salud / Ahorro-Inversión	49.907	0,10%
(14) Cuotas de leasing	Imp. a la renta, renta empresas, diferimientos del impuesto	Ahorro-Inversión	46.338	0,09%
(15) Servicios prestados a empresas	IVA, exenciones	Otros	42.707	0,08%

Fuente: Subdirección de Estudios, Servicio de Impuestos Internos (septiembre 2003).

## **ANEXO: COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS AÑO 2003 LEY DE PRESUPUESTOS N° 19.842**

---

### **1.- INCISOS 1°, 2° Y 4° ARTICULO 18 LEY DE PRESUPUESTOS**

«La Dirección de Presupuestos proporcionará a las Comisiones de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados los informes y documentos que se señalan, en la forma y oportunidades que a continuación se indican:

1. Informe de ejecución presupuestaria mensual de ingresos y gastos del gobierno central, a nivel de Subtítulos, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al término del respectivo mes.
2. Informe de ejecución presupuestaria trimestral de ingresos y gastos del gobierno central, a nivel de Subtítulos, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al término del respectivo trimestre, incluyendo en anexos un desglose de los ingresos tributarios del período, otras fuentes de financiamiento y comportamiento de la deuda bruta del gobierno central.
3. Informe financiero trimestral de las empresas del Estado y de aquellas en que el Estado, sus instituciones o empresas tengan aporte de capital igual o superior al cincuenta por ciento, que comprenderá un balance consolidado por empresa y estado de resultados a nivel consolidado y por empresa. Dicho informe será elaborado por el Comité Sistema de Empresas de la Corporación de Fomento de la Producción y será remitido dentro de los sesenta días siguientes al término del respectivo trimestre.
4. Informe semestral de la deuda pública bruta y neta del gobierno central ; de la deuda bruta y neta del Banco Central, con sus notas explicativas y antecedentes complementarios dentro de los noventa días siguientes al término del respectivo semestre.
5. Copia de los balances anuales y estados financieros semestrales de las empresas del Estado, Televisión Nacional de Chile, el Banco 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.

Asimismo, proporcionará a las referidas Comisiones, información de la ejecución trimestral del presupuesto de ingresos y de gastos de las partidas de esta ley, al nivel de capítulos y programas aprobados respecto de cada una de ellas, estructurada en presupuesto inicial; presupuesto vigente y monto ejecutado a la fecha respectiva. Mensualmente, la aludida Dirección elaborará una nómina de los decretos que dispongan transferencias con cargo a la asignación Provisión para Financiamientos Comprometidos y Provisión para Transferencias de Capital de la Partida Tesoro Público, totalmente tramitados en el período, la que remitirá a dichas Comisiones dentro de los 15 días siguientes al término del mes respectivo.

La Dirección de Presupuestos remitió la información que se señala, en las fechas que se indican, a través de los siguientes documentos:

## INCISO 1°

### a) PUNTO 1

Plazo:

17 de marzo de 2003

14 de Abril de 2003

15 de Mayo de 2003

17 de Junio de 2003

15 de Julio de 2003

14 de Agosto de 2003

15 de Septiembre de 2003

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ords. N° 198 de 14 de Marzo, 269 de 14 de Abril, 333 de 15 de Mayo, 495 de 13 de Junio, 558 de 15 de Julio, 655 de 14 de Agosto y 707 de 12 de Septiembre de 2003.
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados : Ords. N° 197 de 14 de Marzo, 268 de 14 de Abril, 334 de 15 de Mayo, 496 de 13 de Junio, 559 de 15 de Julio, 656 de 14 de Agosto y 708 de 12 de Septiembre de 2003.

### b) PUNTO 2

Plazos:

15 de Mayo de 2003

14 de Agosto de 2003

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ords. N° 333 de 15 de Mayo y Ord. N° 655 de 14 de Agosto de 2003.
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados : Ord. N° 334 de 15 de Mayo y Ord. N° 656 de 14 de Agosto de 2003.

### c) PUNTO 3

Plazos:

30 de Mayo de 2003

30 de Agosto de 2003

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ords. N° 447 de 30 de Mayo, Ord. N° 521 de 27 de Junio y Ord. N° 742 de 3 de Octubre de 2003
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados : Ord. N° 448 de 30 de Mayo, Ord. N° 522 de 27 de Junio y Ord. N° 743 de 3 de Octubre de 2003.

### d) PUNTO 4

Plazos:

1 de Abril de 2003

29 de Septiembre de 2003

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ords. N° 230 de 1° de Abril y Ord. N° 726 de 29 de Septiembre de 2003.
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados : Ord. N° 231 de 1° de Abril y Ord. N° 729 de 29 de Septiembre de 2003.

### e) PUNTO 5

Plazo:

3 de Septiembre de 2003

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ord. N° 707 de 12 de Septiembre de 2003.
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados : Ord. N° 708 de 12 de Septiembre de 2003.

## INCISO 2°

### a) Ejecución Trimestral

#### Plazos

15 de Mayo de 2003

14 de Agosto de 2003

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ord. N1 333 de 15 de Mayo y Ord. N° 655 de 14 de Agosto de 2003.
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Ord. N1 334 de 15 de Mayo y Ord. N° 656 de 14 de Agosto de 2003.

b) Nómina mensual de decretos tramitados que disponen transferencias con cargo a la asignación Provisión para Financiamientos Comprometidos y Provisión para Transferencias de Capital.

#### Período: Mes de Enero

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ord. N1 127 de 13 de Febrero de 2003
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Ord. N1 128 de 13 de Febrero de 2003.

#### Período: Mes de Febrero

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ord. N1 198 de 14 de Marzo de 2003
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Ord. N1 197 de 14 de Marzo de 2003.

#### Período: Mes de Marzo

No se tramitaron Decretos

#### Período: Mes de Abril

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado : Ord. N° 333 de 15 de Mayo de 2003.
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados : Ord. N° 334 de 15 de Mayo de 2003.

#### Período: Mes de Mayo

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado : Ord. N° 495 de 13 de Junio de 2003.
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados : Ord. N° 496 de 13 de Junio de 2003.

#### Período: Mes de Junio

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado : Ord. N1 558 de 15 de Julio de 2003.
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados Ord. N° 559 de 15 de Julio de 2003

#### Período: Mes de Julio

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado : Ord. N1 655 de 14 de Agosto de 2003.
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados : Ord. N° 656 de 14 de Agosto de 2003.

#### Período: Mes de Agosto

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ord. N1 707 de 12 de Septiembre de 2003.
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Ord. N1 708 de 12 de Septiembre de 2003.

## 2.- INCISOS 4º Y 5º ARTICULO 19 LEY DE PRESUPUESTOS

«Los programas sociales, de fomento productivo y desarrollo institucional incluidos en este presupuesto para los órganos y servicios públicos, podrán ser objeto de una evaluación de sus resultados, la que constituirá un antecedente en la asignación de recursos para su financiamiento futuro.

Las evaluaciones deberán ser efectuadas por un grupo de expertos que será integrado por a lo menos dos miembros externos, seleccionados por sus competencias en las áreas comprendidas por el respectivo programa y cuyo número constituirá, como mínimo, la mitad de sus integrantes. Con todo, no podrán formar parte del grupo correspondiente, funcionarios del Servicio que ejecuta el programa a evaluar.

Las instituciones cuyos programas sean objeto de evaluación, deberán proporcionar al grupo a que se refiere el inciso precedente que corresponda, toda la información y antecedentes que éste les requiera, incluidos aquellos estudios específicos y complementarios que sea necesario efectuar.

Mediante uno o más decretos del Ministerio de Hacienda, se determinarán los programas a evaluar durante el año 2003; los procedimientos y marcos de referencia que se aplicarán al respecto las entidades participantes en su ejecución y los mecanismos de supervisión del cumplimiento de los compromisos que, en su caso, se determinen. El referido ministerio comunicará, previamente y dentro de los treinta días siguientes al de publicación de esta ley, a las Comisiones de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados, la nómina de los programas que se evaluarán. La Dirección de Presupuestos remitirá a las aludidas Comisiones copia de los informes correspondientes, a más tardar en el mes de agosto de la referida anualidad”.

La Dirección de Presupuestos remitió la información que se señala, en las fechas que se indican, a través de los siguientes documentos:

- a) Información:                      Nómina de Programas Gubernamentales que se evaluarán.  
Plazo:                                      Dentro del primer bimestre del año 2003.

El listado de programas objeto de evaluación en el año 2003, se definió en Noviembre de 2002, en el marco del Protocolo de Acuerdo de la Ley de Presupuestos 2003.

- b) Información:                      Informe Final de Evaluación de Resultados de Programas Públicos.  
Plazo:                                      Mes de Agosto de 2003

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado : Oficio N1 528 de 30 de Junio de 2003 (de 13 Programas Públicos, estado de avance de 4 Evaluaciones de Impacto y de 2 Evaluaciones Comprehensivas del Gasto.)
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados : Oficio N1 529 de 30 de Junio de 2003 (de 13 Programas Públicos, estado de avance de 4 Evaluaciones de Impacto y de 2 Evaluaciones Comprehensivas del Gasto).

- c) Información:                      4 informes finales de Evaluaciones de Impacto e informe de Evaluación Comprehensiva del gasto iniciadas en 2002.

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado : Oficio N° 526 de 30 de Junio de 2003.
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Oficio N° 527 de 30 de Junio de 2003.

### **3.- INCISO 2º ARTICULO 20 LEY DE PRESUPUESTOS**

«Los órganos y servicios públicos regidos por el Título II de la ley N118.575, tendrán la obligación de proporcionar información acerca de sus objetivos, metas y resultados de su gestión.

Para estos efectos, en el año 2002 deberán confeccionar y difundir un informe que incluya su ejecución presupuestaria y una cuenta de los resultados de su gestión operativa y económica del año precedente, con el cumplimiento de objetivos, tareas y metas a que se hubieren obligado o que se les fijaron. Dicho informe será editado y difundido a más tardar el 30 de abril del referido año, debiendo remitirse ejemplares de él a ambas ramas del Congreso Nacional.

La confección, presentación y difusión del referido informe, se efectuará conforme a lo dispuesto en el decreto N° 47, de 1999, del Ministerio de Hacienda y sus modificaciones”.

La Dirección de Presupuestos remitió la información que se señala, en las fechas que se indica, a través de los siguientes documentos :

Información: Edición y difusión del Informe de Gestión Año 2002.

Plazo: 30 de Abril de 2003

- Al Sr. Presidente del H. Senado : Ord. N1 309 de 30 de Abril de 2003.
- Al Sr. Presidente de la H. Cámara de Diputados : Ord. N1 310 de 30 de Abril de 2003.

### **4.- INCISO 5º ARTICULO 3º LEY DE PRESUPUESTOS**

MATERIA: Autorización al Presidente de la República para contraer obligaciones en el exterior (Endeudamiento).

« La autorización que se otorga al Presidente de la República será ejercida mediante decretos supremos expedidos a través del Ministerio de Hacienda, en los cuales se identificará el destino específico de las obligaciones por contraer, indicando las fuentes de recursos con cargo a los cuales debe hacerse el servicio de la deuda. Copia de estos decretos serán enviados a las Comisiones de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados dentro de los diez días siguientes al de su total tramitación».

Durante el año 2003 se han cursado 2 decretos de Endeudamiento, situación que se informó a través de los siguientes documentos:

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ords. N°s 127 de 13 de Febrero y 558 de 15 de Julio de 2003.
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Ords. N°s 128 de 13 de Febrero y 559 de 15 de Julio de 2003.

## **5.- INCISO FINAL ARTICULO 8° LEY DE PRESUPUESTOS**

«El Ministerio de Hacienda deberá remitir a las Comisiones de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados, copia de las autorizaciones para recibir donaciones otorgadas en cada mes. En el oficio remitido deberá indicarse la identificación del servicio o entidad donataria y del donante, las modalidades y obligaciones de la donación, y el fin específico que se dará a los recursos o bienes recibidos. Dicha información deberá remitirse dentro de los primeros quince días del mes siguiente al de las autorizaciones».

La Dirección de Presupuestos remitió a las aludidas comisiones copia de las autorizaciones, en la fechas que se indican, a través de los siguientes documentos:

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ords. N°s 127 de 13 de Febrero, 198 de 14 de Marzo, 269 de 14 de Abril, 333 de 15 de Mayo, 495 de 13 de Junio, 558 de 15 de Julio, 655 de 14 de Agosto y 707 de 12 de Septiembre, todos del presente año.
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Ords. N°s 128 de 13 de Febrero, 197 de 14 de Marzo, 268 de 14 de Abril, 334 de 15 de Mayo, 496 de 13 de Junio, 559 de 15 de Julio, 656 de 14 de Agosto y 708 de 12 de Septiembre, todos del presente año.

## **6.- INCISO 3° ARTICULO 6° LEY DE PRESUPUESTOS**

“Cuando el monto respectivo fuere inferior a los señalados en el inciso precedente, la adjudicación será efectuada conforme al procedimiento que se establezca en un reglamento expedido a través del Ministerio de Hacienda, que deberá ser dictado dentro de los noventa días siguientes al de entrada en vigencia de esta ley”.

Plazo: 30 de Marzo de 2003

Cumplimiento a través del Decreto de Hacienda N° 151 de 6 de Febrero de 2003

## **7.- INCISO 2° ARTICULO 16 DE LA LEY DE PRESUPUESTOS**

“Los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos que integran la Administración del Estado, no podrán incurrir en otros gastos por concepto de publicidad y difusión que los necesarios para el cumplimiento de sus funciones y en aquellos que tengan por objeto informar a los usuarios sobre la forma de acceder a las prestaciones que otorgan.

Las entidades señaladas en el inciso anterior deberán enviar a la Dirección de Presupuestos, antes del 30 de abril de 2003, un informe de los gastos en publicidad y difusión que hubieren efectuado en el ejercicio presupuestario 2002, especificando las actividades realizadas y su monto respectivo. Dicha Dirección remitirá los referidos informes a las Comisiones de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados dentro de los treinta días siguientes a la fecha de vencimiento de tal plazo.

Los gastos en publicidad y difusión autorizados en este artículo deberán ser informados semestralmente a las comisiones de Hacienda de la Cámara y del Senado. La información solicitada deberá remitirse al Congreso a más tardar 30 días después del cierre de cada semestre del año”.

La Dirección de Presupuestos remitió la información, en la fechas que se indican, a través de los siguientes documentos:

Plazos:

30 de Mayo de 2003

30 de Julio de 2003

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ords. N°s 445 de 30 de Mayo y Ord. N° 605 de 30 de Julio.
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Ords. N°s 446 de 30 de Mayo y Ord. N° 606 de 30 de Julio.

## **8.- ARTICULO 18 LEY DE PRESUPUESTOS AÑO 2002 (Ley N1 19.774)**

«La Dirección de Presupuestos proporcionará a las Comisiones de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados, información relativa a la ejecución trimestral del ingreso y del gasto contenido en el artículo 11 de esta ley, al nivel de la clasificación dispuesta en dicho artículo.

Asimismo, proporcionará a la referidas comisiones, información de la ejecución semestral del presupuesto de ingresos y de gastos de las partidas de esta ley, al nivel de capítulos y programas aprobados respecto de cada una de ellas, estructurada en presupuesto inicial presupuesto vigente y monto ejecutado a la fecha respectiva. Mensualmente, la aludida Dirección elaborará una nómina de los decretos que dispongan transferencias con cargo a la asignación Provisión para Financiamientos Comprometidos y Provisión para Transferencias de Capital de la Partida Tesoro Público, totalmente tramitados en el período, la que remitirá a dichas Comisiones dentro de los 15 días siguientes al término del mes respectivo.

La Dirección de Presupuestos proporcionará 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, y de todas aquéllas 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.

La información a que se refieren los incisos precedentes, se remitirá dentro de un plazo de cuarenta y cinco días contados desde el vencimiento del trimestre o semestre respectivo».

La Dirección de Presupuestos remitió la información que se señala, en las fechas que se indican, a través de los siguientes documentos:

Información: Ejecución de la Ley de Presupuestos del Sector Público, Año 2002, ejecución presupuestaria del Sector Público 21 Semestre Año 2002, copia de balances correspondientes al ejercicio del año 2002 de las Empresas del Estado.

Plazo: 14 de Febrero de 2003

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ords N° 123 de 12 de Febrero, N° 227 de 31 de Marzo y N° 521 de 27 de Junio de 2003.
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Ord. N1 124 de 12 de Febrero, N° 228 de 31 de Marzo y N° 522 de 27 de Junio de 2003.

