



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
Dirección de Presupuestos

Informe de Finanzas Públicas

Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público del año 2003

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

Octubre 2002

Informe de Finanzas Públicas

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

Valparaíso, Octubre de 2002

El 30 de septiembre pasado, el Presidente de la República envió al Honorable Congreso Nacional el Proyecto de Ley de Presupuestos para el año 2003. El 8 de octubre pasado el Ministro de Hacienda dio cuenta a esta Corporación sobre el Estado de la Hacienda Pública. El presente informe proporciona antecedentes complementarios sobre los aspectos macroeconómicos del Proyecto de Ley de Presupuestos y sobre las finanzas públicas, todo ello con el propósito de enriquecer la discusión presupuestaria. El trabajo de preparación de este informe ha sido coordinado por el Departamento de Estudios de la Dirección de Presupuestos.

I. LA POLITICA FISCAL Y EL PRESUPUESTO PARA EL 2003	6
1. La Situación Fiscal en 2002	6
a) Contexto macroeconómico	6
b) Finanzas públicas en el año 2002	8
2. El Presupuesto 2003	12
a) Ingresos fiscales	12
b) Política fiscal y gasto público	13
3. Eficiencia y Transparencia Fiscal	15
II. PROYECCION FINANCIERA DEL SECTOR PUBLICO 2004-2006	21
1. Aspectos Metodológicos	21
2. Supuestos Macroeconómicos	21
3. Resultados 2003-2006	22
III. TOPICOS EN FINANZAS PUBLICAS Y TRANSPARENCIA FISCAL	25
1. Estándares de Transparencia Fiscal	25
a) Introducción	25
b) Estándares y prácticas internacionales: desarrollos y temáticas relevantes	25
c) Desafíos y tareas pendientes en Chile	29
2. Contabilidad Fiscal	29
a) Introducción	29
b) Dimensiones de la contabilidad fiscal	30
c) Evaluación y perspectivas futuras	43
3. Tópicos Tributarios	46
a) Introducción	46
b) La Carga Tributaria en Perspectiva Histórica	47
c) Gastos tributarios y recaudación tributaria bruta	53
d) Una evaluación preliminar de la Ley de Lucha contra la Evasión Tributaria	57
4. Participación de los Más Pobres en el Presupuesto	60
a) Introducción	60
b) Gasto público y gasto social en los noventa	61
c) Política social y extrema pobreza en los noventa	62
d) Esfuerzos recientes por refocalizar la política social	64
e) Participación de los más pobres en el presupuesto: simulación 2000-2003	65
f) Comentarios finales	68
IV. PRINCIPALES AVANCES EN LOS PROCEDIMIENTOS PARA LA ELABORACION PRESUPUESTARIA Y GESTION INSTITUCIONAL	70
1. Sistema de Control de Gestión	71
a) Indicadores de desempeño	72
b) Evaluación de programas	74
c) Evaluación comprehensiva del gasto	78
d) Fondo concursable	78
e) Programas de mejoramiento de la gestión (PMG)	78
2. Proyecto de Modernización de la Administración Financiera del Estado- SIGFE	81
a) Sistema de información para la gestión financiera del Estado	81
b) Componente sistema de información y control del personal del Estado	82
V. CUADROS ESTADISTICOS	84
ANEXO 1: SUPUESTOS MACROECONOMICOS	88
ANEXO 2: COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS AÑO 2002	88

Cuadro I.1.1:	Condiciones Externas y Política Fiscal	6
Cuadro I.1.2:	Reacción Precios Relativos en Chile	7
Cuadro I.1.3:	Supuestos Macroeconómicos 2002	9
Cuadro I.1.4:	Ingresos del Gobierno Central	10
Cuadro I.1.5:	Resumen Gobierno Central 2002	10
Cuadro I.1.6:	Ejecución Ley de Presupuestos del Sector Público 2002, Clasificación Económica	11
Cuadro I.1.7:	Balance Estructural: 1987-2003	12
Cuadro I.2.1:	Supuestos Macroeconómicos 2003	12
Cuadro I.2.2:	Proyección de Ingresos 2003	13
Cuadro I.2.3:	Nivel y Composición del Gasto 2003	13
Cuadro I.2.4:	Resumen Gobierno Central Presupuesto 2003	14
Cuadro I.2.5:	Financiamiento 2002-2003	14
Cuadro I.2.6:	Proyectos en Preparación con Organismos Financieros Internacionales	15
Cuadro I.3.1:	Crecimiento Gasto Gobierno Central	17
Cuadro I.3.2:	Dotaciones Máximas de Personal	17
Cuadro I.3.3:	Gastos de Operación e Índice de Movilización de Recursos por Funcionario	18
Cuadro I.3.4:	Variación Gastos en Honorarios y Horas Extras	19
Cuadro II.1:	Proyección Financiera de Mediano Plazo, 2002 - 2006	24
Cuadro III.2.1:	Cobertura del Sector Público	36
Cuadro III.2.2:	Balance de Caja y Balance Contable de Empresas Públicas	37
Cuadro III.2.3:	Balances Alternativos para Empresas Públicas	38
Cuadro III.2.4:	Balance General del Gobierno Central	41
Cuadro III.2.5:	Diversas Medidas de Balance del Gobierno Central (Corriente, Primario, Contable, Ajustado y Estructural)	42
Cuadro III.2.6:	Balance de Operaciones de Gobierno	45
Cuadro III.3.1:	Ingresos Tributarios Netos: 1990-2001	47
Cuadro III.3.2:	Ingresos Tributarios Netos del Gobierno Central. 2001/1990	49
Cuadro III.3.3:	Normalización de los Ingresos Tributarios Netos de 1990 a la Legislación Vigente en 2001	50
Cuadro III.3.4:	Estimación del Efecto del Crecimiento Económico 2001/1990 sobre la Recaudación	51
Cuadro III.3.5:	Estimación del efecto Menor Evasión Tributaria 2001/1990 como Residuo	51
Cuadro III.3.6:	Recaudación Adicional por Menor Evasión 1997/1990	52
Cuadro III.3.7:	Resumen. Estimación de la Incidencia en la Mayor Recaudación Tributaria 2001/1990	52
Cuadro III.3.8:	Gasto Tributario 2001	54
Cuadro III.3.9:	Gasto Tributarios más Relevantes. 2001	55
Cuadro III.3.10:	Gastos Tributarios 2001. Ordenado por Sector Objetivo Beneficiado	55
Cuadro III.3.11:	Ingreso Tributario Bruto	56
Cuadro III.3.12:	Ingresos Tributarios Netos y Brutos año 2001, por Categoría de Impuesto	56
Cuadro III.3.13:	Compromisos Asociados a la Ley Contra la Evasión y Elusión Tributaria	58
Cuadro III.3.14:	Recaudación y Cumplimiento de las Metas del Plan de Lucha contra la Evasión.	59
Cuadro III.4.1:	Gobierno Central. Clasificación Funcional del Gasto	61
Cuadro III.4.2:	Distribución Subsidios Monetarios y de Servicios Sociales Básicos Según Quintil de Ingreso Autónomo del Hogar.	63
Cuadro IV.1.1:	Indicadores de Desempeño Año 2003	72
Cuadro IV.1.2:	Ambitos de Control de los Indicadores, Año 2003	73
Cuadro IV.1.3:	Ejemplos de Indicadores de Desempeño por Resultado	73
Cuadro IV.1.4:	Indicadores de Desempeño Comprometidos Año 2001. Dimensión o Foco de Evaluación	74

Cuadro IV.1.5:	Grado de Cumplimiento 2001. Clasificación Funcional	74
Cuadro IV.1.6:	Programas Evaluados Año 2002. Recomendaciones-Implicancias	76
Cuadro IV.1.7:	Evaluaciones de Impacto. Programas Evaluados Año 2001. Recomendaciones-Implicancias.	77
Cuadro IV.1.8:	Programas de Mejoramiento de la Gestión 2001. Resumen General de Cumplimiento	79
Cuadro IV.1.9:	Porcentaje de Servicios con Sistemas Comprometidos y su Cumplimiento.	80
Cuadro IV.1.10:	Etapas Promedio Comprometida y Cumplida por Sistema	80
Cuadro IV.1.11:	Porcentaje de Servicios por Etapas de Desarrollo de los Sistemas según Cumplimiento 2001	81
Cuadro V.1:	Evolución Economía Chilena - Principales Indicadores Macroeconómicos	84
Cuadro V.2:	Variación Anual y Cifras Respecto al PIB de Principales Agregados Clasificación Económica Gobierno Central	84
Cuadro V.3:	Ingresos y Gastos Públicos como Porcentaje del PIB: 1992 - 2001	84
Cuadro V.4:	Stock de Deuda: 1992 - 2002	84
Cuadro V.5:	Crecimiento Real Anual del Gasto Social: 1992 - 2001	85
Cuadro V.6:	Clasificación Económica Gobierno Central : 1992 - 2003	85
Cuadro V.7:	Ingresos Tributarios	86
Cuadro V.8:	Ingresos Fiscales Provenientes de CODELCO : 1986 - 2003 y Saldo del Fondo de Compensación del Cobre.	86
Cuadro V.9:	Dotaciones Máximas de Personal Sector Público	87

INDICE DE GRAFICOS

Página

Gráfico I.1.1:	Balance Estructural del Gobierno Central	7
Gráfico I.3.1:	Fondo Común Concursable 2003: Distribución de Recursos	16
Gráfico I.3.2:	Recursos de Decisión Regional, 1995-2003	16
Gráfico I.3.3:	Gastos Reservados de la Administración Civil del Gobierno Central: 1989 - 2003	19
Gráfico III.3.1:	Evolución de la Carga Tributaria:1986-2001	48
Gráfico III.4.1:	Nivel y Tasa de Crecimiento del Gasto Social	62
Gráfico III.4.2:	Pobreza e Indigencia: 1987-2000	64
Gráfico III.4.3:	Subsidios Monetarios y Servicios Sociales Percibidos por el Quintil Más Pobre. 2000 versus 2003 con Reformas	66
Gráfico III.4.4:	Participación de los Primeros Quintiles en el Presupuesto de Subsidios Monetarios y Servicios Sociales Básicos: 2003 con Reformas versus Escenario Base	67

INDICE DE FIGURAS

Página

Figura III.2.1:	Etapas de un Hecho Económico	30
Figura III.2.2:	Clasificación Institucional del Sector Público	34
Figura III.2.3:	Balance Contable y Balance Ajustado	42
Figura III.2.4:	Estructura Analítica del Nuevo Manual de Estadísticas Fiscales del FMI	44
Figura IV.1:	Presupuesto por Resultados	71
Figura IV.1.1:	Control de Gestión. Integración al Ciclo Presupuestario	71

I. Política Fiscal y Presupuesto para el 2003

1. LA SITUACION FISCAL EN 2002

a. Contexto macroeconómico

El Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para 2003 tiene como trasfondo un contexto externo particularmente complejo. El bajo crecimiento de los principales bloques económicos del mundo y las turbulencias que afectan a América Latina han resultado en una caída en los flujos comerciales, un deterioro de los términos de intercambio y una reducción significativa de los flujos de capitales externos hacia nuestro país, todo lo cual equivale a más de un 5% del PIB anual en 2002. Este impacto negativo sigue a otros cuatro años en que las condiciones externas han impactado negativamente a la economía chilena.

Condiciones tan adversas como éstas generaron en otras oportunidades crisis económicas de proporciones en nuestro país. Baste recordar a este respecto, la crisis de 1982-83, que se tradujo en caídas de la actividad económica superiores al 10% y tasas de desempleo que se empinaron por sobre el 25%. Más recientemente, la crisis asiática repercutió en una caída del PIB de 1,1% y en un aumento de la tasa de desocupación anual a casi un 10%. (cuadro I.1.1)

CUADRO I. 1.1 • CONDICIONES EXTERNAS Y POLITICA FISCAL

	1982-1983	1999	2001-2002p
INDICE DE CONDICIONES EXTERNAS(1)	-6,8%	-8,7%	-5,1%
CRECIMIENTO PIB	-8,5%	-1,1%	+2,3%
DESEMPLEO (PROMEDIO)	19,1%	9,8%	9,0%
GASTO PUBLICO TOTAL (CREC. REAL)	-2,1%	+4,7%	+5,6%
INVERSION PUBLICA (CREC. REAL)	-13,2%	+4,7%	+9,0%
AHORRO PUBLICO (% PIB)	-2,6%	+2,3%	+3,0%
BALANCE GOB. CENTRAL (% PIB)	-2,9%	-1,4%	-0,6%

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

Fuente: Ministerio de Hacienda y Banco Central de Chile

Quizás lo que más llama la atención de quienes observan con objetividad la economía chilena es que ésta haya logrado mantenerse creciendo en 2001 y 2002. Esta es una característica que destaca especialmente respecto de las graves crisis que están afectando a otros países de América Latina.

La principal razón que explica por qué Chile ha seguido creciendo en un escenario tan adverso está en los cambios que ha experimentado el marco de política monetaria y fiscal desde 1999. Estos cambios permitieron, por ejemplo, que la tasa de política monetaria y las tasas de interés de largo plazo bajaran en 2001-2002 en lugar de subir; que el tipo de cambio real se depreciara en lugar de apreciarse; que la inversión creciera moderadamente en lugar de caer, y que el riesgo soberano se redujera mientras para muchos otros países emergentes éste se elevaba.

CUADRO I. 1.2 • REACCION PRECIOS RELATIVOS EN CHILE

Cambio c/r a período anterior

	1998	2001-2002S1
TASA DE POLITICA MONETARIA	2.2%	-2.0%
TASA DE LARGO PLAZO ⁽¹⁾	3.6%	-0.7%
TIPO DE CAMBIO REAL	-0.2%	10.8%
SPREAD SOBERANO ⁽²⁾ , PB.	151	-40

(1) Letras hipotecarias. Las cifras de 1998 corresponde al aumento entre enero y septiembre de ese año
(2) Corresponde al aumento entre enero y diciembre de 1998 del spread de bono empresa.

Fuente: Ministerio de Hacienda

La política fiscal tiene mucho que ver con la mayor fortaleza del marco macroeconómico actual. Así como la política monetaria hoy no le impone un techo al tipo de cambio, la política fiscal no le impone un piso a las tasas de interés, ayudando a sostener los niveles de inversión en el país.

Para esto, la existencia de una regla preanunciada de política fiscal ha sido fundamental. Desde sus inicios, el gobierno del Presidente Lagos ha conducido las finanzas del gobierno central con el objetivo de generar un superávit estructural equivalente a un 1% del PIB. Esta meta se alcanzó por primera vez en 2001 y se volverá a cumplir en 2002.

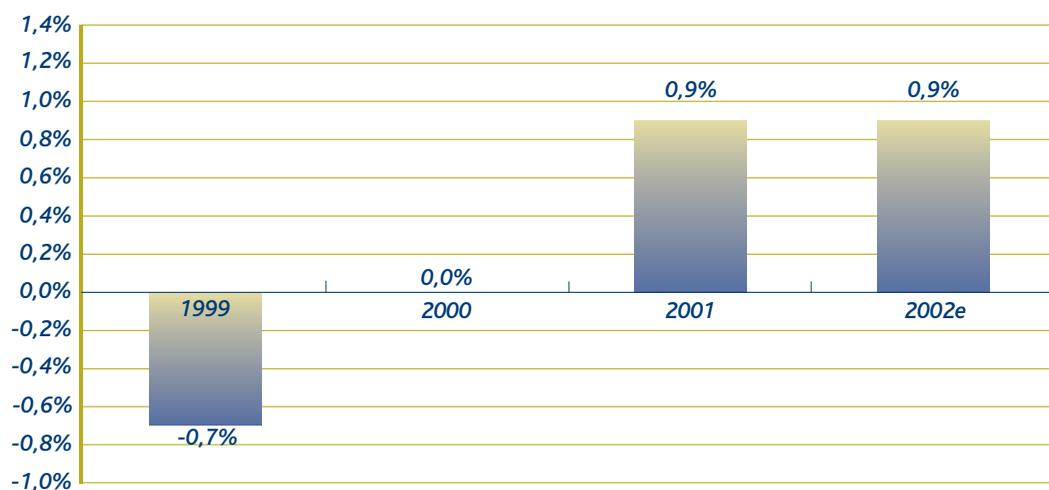
El balance estructural del gobierno central resulta de recalcular los ingresos fiscales como si la actividad económica se encontrara en su trayectoria de crecimiento potencial y si el precio del cobre se encontrara en su nivel de largo plazo. Una regla de política basada en este concepto implica que las decisiones concernientes al gasto público se toman considerando las disponibilidades más permanentes de financiamiento, evitando comprometer gastos con cargo a holguras transitorias de ingresos propias del ciclo económico.

La regla de política fiscal consistente en la generación de un superávit estructural del 1% del PIB ha permitido dar una señal potente de austeridad y responsabilidad fiscal a los agentes económicos, al tiempo que ha permitido que Chile sea el único país de América Latina en que en la actual coyuntura las finanzas públicas han actuado de manera contracíclica. En lo que respecta a la programación gubernamental, la política fiscal basada en el superávit estructural hace más estable y previsible la evolución del gasto público, permitiéndole a las instituciones públicas tomar decisiones a mediano plazo y ganar en continuidad en la aplicación de sus programas.

GRAFICO I. 1.1

BALANCE ESTRUCTURAL DEL GOBIERNO CENTRAL

Como % del PIB



Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

Durante la vigencia del nuevo marco de política fiscal, el gobierno ha demostrado rigurosidad y disciplina en la aplicación de éste, pese a los cambios que experimentó el entorno económico respecto del que se vislumbraba al momento en que fue adoptado. En efecto, una regla que podría haberse pensado que ordenaría los compromisos fiscales en un contexto de renovado crecimiento después de la crisis asiática, en la realidad permitió un rápido saneamiento estructural de las finanzas públicas en 2000, de manera que éstas estuvieran en condiciones de jugar un papel contracíclico en 2001 y 2002. Dicho efecto contracíclico, por su parte, ha sido viable porque se ha mantenido dentro de los límites impuestos por la meta de superávit estructural. Esto ha asegurado a los agentes económicos y a los inversionistas que los déficit contables son esencialmente transitorios y que los requerimientos de financiamiento se mantienen dentro de límites compatibles con la capacidad de generación de ingresos fiscales en el mediano plazo.

La disciplina con la que el gobierno ha cumplido con la regla de política fiscal es especialmente destacable si se considera que ésta fue adoptada y aplicada sin la necesidad de que existiera una norma legal que lo obligara a hacerlo. Por esta misma razón, el gobierno se ha preocupado de darle la máxima transparencia a la metodología que permite estimar el Balance Estructural. Es así como dicha metodología ha sido públicamente difundida, se basa en métodos aplicados por el FMI y la OCDE a la estimación de balances estructurales en países avanzados, las estimaciones son actualizadas con regularidad y consistencia, y se ha recurrido a comités de expertos independientes para fijar las variables que pudieran contener mayor grado de discrecionalidad en las estimaciones.

De esta manera, la regla de política fiscal en aplicación en Chile no es sólo una de las más exigentes y sofisticadas actualmente en aplicación en el mundo, sino también una de las que se aplican con mayor transparencia. Esta regla, en efecto, es más estricta que la establecida en el Pacto de Estabilidad de la Unión Europea, la que exige estabilidad fiscal en el mediano plazo (entendido como el curso del ciclo económico completo) pero permite a los países generar déficits convencionales de hasta 3% del PIB en años particulares. Ya en 2001 algunos de los países firmantes de este pacto se acercaban peligrosamente a este límite, situación que se ha visto notablemente agravada durante 2002.

Es cierto, por otra parte, que en el debate público cada cierto tiempo surgen voces para proponer alguna excepción a la regla de política fiscal, ya sea para hacerla más expansiva o más restrictiva. No cabe duda que quienes han formulado estas propuestas lo han hecho motivados por el deseo legítimo de ver acelerada la reactivación, mejorar la situación económica de los chilenos o prevenir riesgos. No obstante, al cabo de dos años y medio de aplicación de la regla creemos que puede concluirse que la mejor opción ha sido cumplirla con rigurosidad y que cualquier vacilación no habría hecho sino restarle credibilidad a la conducción económica, generando la posibilidad de que una vez que se ha violado la regla en una dirección, esta pudiera volver a violarse en el sentido contrario.

Las reglas de política, y especialmente las de política fiscal, para ser eficaces deben ser creíbles. Muchos países han tratado de generar esa credibilidad incorporando dichas reglas a su legislación o aun a las normas constitucionales. La experiencia indica, sin embargo, que lo único que genera verdadera credibilidad es cumplir rigurosamente las reglas. Esto es lo que se ha hecho hasta ahora con la regla de política fiscal y se seguirá haciendo en 2003.

b. Finanzas públicas en el año 2002

En el transcurso del año 2002, las finanzas públicas han debido enfrentar un entorno económico considerablemente más adverso del supuesto al momento de elaborarse el Presupuesto. El deterioro continuado en las perspectivas de reactivación de la economía internacional y la incertidumbre sobre sus perspectivas futuras y aún la amenaza de conflictos bélicos, han repercutido sobre el precio del cobre, el crecimiento económico y aún las expectativas de los agentes económicos internos, todo lo cual se ha traducido en ingresos fiscales inferiores a los proyectados en el Presupuesto para 2002. Los cambios en los supuestos macroeconómicos con mayor incidencia sobre los ingresos fiscales se muestran en el cuadro I.1.3.

CUADRO I. 1.3 • SUPUESTOS MACROECONOMICOS 2002

	<i>Ley de Presupuestos 2002</i>	<i>Informe Senado Mes de julio</i>	<i>Actual</i>
PIB			
• <i>Tasa Variación Real</i>	4,5%	3,2%	2,3%
DEMANDA INTERNA			
• <i>Tasa de variación Real</i>	5,5%	3,3%	0,0%
TIPO DE CAMBIO \$/US\$			
• <i>Valor Nominal</i>	680,00	680,00	688,34
PRECIO COBRE US¢/Lb.	78,0	73,9	71,2

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

Es así como el cambio en las condiciones macroeconómicas ha involucrado una pérdida potencial de ingresos fiscales estimada en \$ 573.000 millones para 2002, equivalente a un 5,7% de los ingresos contemplados en la Ley de Presupuestos vigente (cuadro I.1.4)

Afortunadamente, el efecto de las condiciones macroeconómicas sobre los ingresos tributarios se ha visto amortiguada por cambios en otros componentes de los ingresos fiscales y por los ajustes de los límites nominales de gastos efectuados recientemente por el gobierno.

En materia de ingresos corrientes, la pérdida de ingresos tributarios derivado de un entorno económico más adverso se ha compensado con un rendimiento del IVA superior no sólo al determinado por la demanda interna, sino también con el efecto estimado de las modificaciones en la legislación tributaria. Es así como en el primer semestre del año, la recaudación del IVA experimentó un crecimiento real de 6,6% respecto del primer semestre de 2001.

Dicho crecimiento se compara con una reducción de la demanda interna de 1,6% en el mismo período. Sobre la base de este comportamiento se estima que en el conjunto del año la recaudación del IVA se expandirá en un 8% real respecto de 2001. De esta diferencia, cuatro puntos porcentuales representan un rendimiento adicional al efecto inicialmente estimado de la aplicación del plan de lucha contra la evasión de impuestos. Asimismo, durante 2002 se han registrado ingresos superiores en \$57.000 millones a los presupuestados por concepto de pagos de concesionarios de infraestructura y en \$ 39.000 millones por mayores transferencias de excedentes de empresas distintas de CODELCO.

Por su parte, los límites de gasto público fueron ajustados globalmente en un 1,5% respecto de lo establecido en la Ley de Presupuestos con el objeto de neutralizar el impacto potencialmente negativo de la menor inflación registrada durante los primeros ocho meses del año sobre el balance fiscal. En efecto, el hecho de registrarse una "sorpresa inflacionaria" que involucra una inflación efectiva considerablemente inferior a la estimada en la preparación del Presupuesto 2002 involucraba tener una pérdida adicional de ingresos nominales, sin que se ajustaran automáticamente los gastos nominales fijados en el mismo Presupuesto. La contrapartida de este efecto sobre los ingresos era la vigencia de límites nominales de gastos que, en presencia de un crecimiento más lento de los precios, involucraban un poder adquisitivo superior al supuesto en el Presupuesto y un crecimiento del gasto real superior al 4,9%. De mantenerse así las cosas, los ministerios y servicios públicos se encontrarían con una "holgura" de recursos que no disponía de financiamiento tributario y que constituía, por lo tanto, un riesgo para el logro de las metas fiscales. A objeto de neutralizar este riesgo, el gobierno dispuso una reducción del límite nominal de gastos equivalente a la diferencia entre la inflación efectiva proyectada para el conjunto del año y la supuesta en la preparación del Presupuesto 2002 ¹.

¹ Cabe hacer notar que la inflación relevante para este análisis es la inflación promedio anual, que ya ha sido reducida con la sola evolución de los precios en los primeros ocho meses del año. Esta inflación promedio no va a cambiar significativamente con lo que pase en el último cuatrimestre del año, aún cuando por efecto de los aumentos internacionales de precios del petróleo y el mayor tipo de cambio, la inflación pudiera incrementarse a partir de septiembre.

CUADRO I. 1.4 • INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL

*Miles de millones
de pesos de 2002*

TOTAL INGRESOS CORRIENTES	
• Ley de Presupuestos 2002 Aprobada	10.587,0
• Cifras Revisadas en Septiembre de 2002	10.127,3
DIFERENCIA ESTIMACION SEPTIEMBRE menos LEY	(459,7)
POR REVISION DE SUPUESTOS MACROECONOMICOS	(573,2)
• Recaudación tributaria	(512,4)
• Ingresos Cobre Netos	(62,7)
POR FACTORES EXOGENOS	16,8
• Concesiones Empresas Sanitarias y Retiros Capital	(66,2)
• Empresas Sanitarias Privatizadas	(9,8)
• Aportes a Fondo Infraestructura	57,6
• Excedente de Empresas al Fisco	35,2
POR BAJAS O COMPENSADAS DE IMPUESTOS	(45,4)
• Peajes y Petróleo Diesel	(7,9)
• Alcoholes	(5,7)
• Mercado de Capitales I	(31,8)
POR INCORPORACION DE MAYORES ANTECEDENTES	142,1
• Ingresos No Tributarios	35,8
• Operación swap Bono Soberano en Euros	20,7
• Ajuste en prod. física de Codelco y pagos anticipados en 2001	(55,3)
• Operación Renta Neta	1,9
• Otros Ingresos Tributarios	187,9
• Tributación en moneda extranjera	(48,9)

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

Sobre la base de lo anterior, se proyecta que el balance efectivo del gobierno central para el 2002 se ubicará en el equivalente a - 0,9% del PIB. Dado que esta cifra es esencialmente el producto de un menor ritmo de crecimiento y un menor nivel del precio del cobre, este déficit será compatible con el logro de la meta de política fiscal. Es así como sobre la base de las actuales estimaciones de PIB potencial y precio del cobre de largo plazo, se estima que en 2002 se generará un superávit estructural equivalente a 0,9% del PIB, correspondiendo la totalidad de la diferencia con el 1% del PIB a cambios en la estimación de PIB potencial respecto de la considerada en la formulación del Presupuesto 2002.

CUADRO I. 1.5 • RESUMEN GOBIERNO CENTRAL 2002

	<i>% Variación real anual 2002 Proy. Sep./2001 Efectivo</i>	<i>% del PIB</i>
INGRESOS CORRIENTES	0,9	22,3
• Ingresos Tributarios Netos	2,7	17,2
• Ingresos del Cobre Netos	-10,9	0,7
• Otros	-3,9	4,5
GASTOS CORRIENTES	2,0	19,4
SUPERAVIT (DEFICIT) CORRIENTE		2,9
INGRESOS DE CAPITAL	4,0	0,4
GASTOS DE CAPITAL	13,4	4,3
• Inversión Real y Transferencias de Capital	9,8	3,7
• Inversión Financiera	43,3	0,6
SUPERAVIT (DEFICIT) GLOBAL		-0,9
SUPERAVIT (DEFICIT) ESTRUCTURAL		0,9

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

Las proyecciones para la ejecución presupuestaria en 2002 se encuentran respaldadas por la evolución de ingresos y gastos efectivos en los primeros nueve meses del año (cuadro I.1.6). En particular, en lo que se refiere al tercer trimestre, las estimaciones preliminares indican un mejoramiento importante en los ingresos corrientes, que crecen tanto respecto del trimestre anterior como en comparación con el tercer trimestre del 2001. Por otra parte, se estima una moderación en el gasto, que por primera vez en el año crecería en 12 meses por debajo de la tasa de crecimiento real anual. Todo esto permite estimar que el tercer trimestre arrojará un balance corriente superavitario. De esta manera, el balance acumulado de la ejecución presupuestaria al 30 de septiembre arroja un resultado equivalente a -0,6% del PIB anual.

CUADRO I. 1.6 • EJECUCION LEY DE PRESUPUESTOS DEL SECTOR PUBLICO 2002 • CLASIFICACION ECONOMICA

Moneda Nacional + Moneda Extranjera (millones de pesos)

	<i>Primer Trimestre</i>	<i>Segundo Trimestre</i>	<i>Tercer Trimestre estimado</i>	<i>Total Acumulado</i>
<i>INGRESO TOTAL</i>	2.434.132	2.411.481	2.595.221	7.440.834
<i>INGRESOS CORRIENTES</i>	2.390.784	2.356.793	2.537.201	7.284.778
<i>INGRESOS DE CAPITAL</i>	43.348	54.689	58.019	156.056
<i>GASTO TOTAL</i>	2.530.912	2.605.405	2.557.977	7.694.294
<i>GASTOS CORRIENTES</i>	2.036.802	2.166.964	2.181.933	6.385.699
<i>GASTOS CORRIENTES SIN INTERESES DE DEUDA</i>	2.013.786	2.135.045	2.128.180	6.277.011
<i>GASTOS DE CAPITAL</i>	494.110	438.440	376.044	1.308.594
<i>SUPERAVIT (DEFICIT) CORRIENTE</i>	353.982	189.829	355.268	899.079
<i>SUPERAVIT (DEFICIT) GLOBAL</i>	-96.780	-193.923	37.244	-253.460
<i>GASTO TOTAL CON EFECTO MACROECONOMICO</i>	2.375.097	2.440.474	2.398.091	7.213.662

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

De este modo, durante 2002 las finanzas públicas han acentuado su efecto contracíclico, colaborando más allá de lo inicialmente previsto a la amortiguación de los efectos de la crisis económica internacional sobre la actividad económica y el empleo en Chile, dado que estos efectos han sido también más profundos. De esta manera, mientras las adversas condiciones externas vigentes en 2002 han tenido un impacto negativo equivalente a más de 5% del PIB y el componente cíclico del presupuesto ha llegado a 1,9% del PIB -el más negativo desde 1987, según el cuadro I.1.7- las finanzas públicas han desarrollado un esfuerzo contracíclico equivalente a dos puntos del PIB.

Los fondos necesarios para financiar el déficit contable proyectado de 1% del PIB para 2002 se encuentran plenamente asegurados por las acciones ya emprendidas por el gobierno. Es así como un total de 536 millones de dólares provenientes de la colocación de bonos soberanos en mercados internacionales en abril pasado se han aplicado al financiamiento del déficit, en tanto que 330 millones de dólares de dicha colocación se destinaron a prepagar créditos externos más costosos. Asimismo, las operaciones de financiamiento realizadas en 2002 han permitido también generar recursos para reponer 139 millones de dólares al Fondo de Estabilización del Precio del Cobre (FEC). Esto ha permitido completar la reposición de recursos que en años anteriores habían sido retirados del FEC y dejar plenamente financiado el funcionamiento de este fondo durante 2003.

CUADRO I. 1.7 • BALANCE ESTRUCTURAL: 1987-2003

(porcentajes del PIB en base a series en pesos corrientes)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
NIVELES																	
(1) Balance Convencional	1,7	0,9	1,3	0,7	1,4	2,1	1,8	1,5	2,3	2,1	1,8	0,4	-1,4	0,1	-0,3	-0,9	-0,7
(2) Balance Ajustado	0,0	1,5	3,2	1,7	0,9	1,7	1,1	1,3	2,9	2,1	1,9	0,1	-2,2	-0,8	-0,6	-1,1	-0,5
(3) Componente Cíclico ITN + Imp. PREV.	-0,4	-0,2	0,3	-0,3	-0,3	0,3	0,1	-0,3	0,2	0,4	0,6	0,4	-0,5	-0,4	-0,5	-0,9	-1,0
(4) Componente Cíclico Ingresos del Cobre	1,2	3,4	4,1	2,6	1,0	0,5	-0,3	0,2	1,2	0,3	0,2	-0,7	-0,9	-0,4	-1,0	-1,0	-0,6
(5) Componente Cíclico Total	0,8	3,2	4,4	2,4	0,7	0,8	-0,2	-0,1	1,4	0,7	0,8	-0,3	-1,4	-0,8	-1,5	-1,9	-1,6
(6) Balance Estructural = (2) - (5)	-0,8	-1,8	-1,1	-0,7	0,2	0,9	1,3	1,4	1,4	1,3	1,1	0,5	-0,7	0,0	0,9	0,9	1,0

VARIACIONES ANUALES

(1) Balance Convencional	-	-0,8	0,4	-0,6	0,7	0,7	-0,3	-0,3	0,8	-0,2	-0,3	-1,4	-1,7	1,5	-0,4	-0,7	0,3
(2) Balance Ajustado	-	1,4	1,8	-1,5	-0,8	0,8	-0,6	0,2	1,6	-0,8	-0,2	-1,8	-2,3	1,4	0,1	-0,4	0,5
(3) Componente Cíclico ITN+IMP. PREV.	-	0,2	0,5	-0,6	-0,1	0,6	-0,2	-0,4	0,5	0,2	0,2	-0,2	-0,8	0,1	-0,2	-0,4	0,0
(4) Componente Cíclico Ingresos del Cobre	-	2,2	0,7	-1,4	-1,6	-0,5	-0,9	0,5	1,0	-0,9	-0,1	-0,9	-0,2	0,5	-0,6	0,0	0,4
(5) Componente Cíclico Total	-	2,4	1,1	-2,0	-1,7	0,1	-1,1	0,1	1,5	-0,7	0,1	-1,1	-1,1	0,6	-0,7	-0,4	0,3
(6) Balance Estructural = (2)-(5)	-	-1,0	0,6	0,4	0,9	0,6	0,5	0,1	0,0	-0,1	-0,2	-0,7	-1,2	0,8	0,9	0,0	0,2

(1) Ingresos Totales - Gastos Totales (2) Ingresos Totales - Gastos Totales + Compra de Títulos y Valores + Gasto Bonos de Reconocimiento - Intereses Bono de Recocimiento - Uso FEPP + FCC - ingreso Privatizaciones GG K - Ingreso Privatizaciones Vta. Act. Financieros - Recuperación de Préstamos + Concesión de Préstamos + Ajuste Devolución Anticipada de Impuestos. (3) Balance Ajustado - Ingresos Tributarios Efectivos - Imposiciones Previsionales Salud + Ingresos Tributarios Estructurales + Imposiciones Previsionales Salud Estructurales - Ingresos Cobre Brutos + Ingresos Cobre Estructurales. (*) Proyecciones Internas.
Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

2. EL PRESUPUESTO 2003

El Proyecto de Ley de Presupuestos para 2003 se ha elaborado sobre la base de un escenario que supone una gradual recuperación de las condiciones económicas externas a lo largo del año. Esto se expresa en un crecimiento estimado del PIB de 4%, un crecimiento de la demanda interna de 4,5%, un precio promedio del cobre de 77 centavos de dólar por libra y una vuelta gradual del tipo de cambio real a los niveles previos a las turbulencias de los últimos meses.

CUADRO I. 2.1 • SUPUESTOS MACROECONOMICOS 2003

PIB	
• Tasa Variación Real	4,0%
DEMANDA INTERNA	
• Tasa Variación Real	4,5%
PRECIO COBRE US¢/Lb.	77,0
TIPO DE CAMBIO \$/US\$	711,53

Fuente: Ministerio de Hacienda

a. Ingresos fiscales

Sobre la base de estos supuestos se ha estimado un crecimiento de los ingresos totales del Gobierno Central de 5,5% real (cuadro I.2.2). Dentro de esta cifra se proyecta que los ingresos tributarios netos alcanzarán a \$ 8.336.278 millones, lo que representa un crecimiento de 5,5% real respecto de la recaudación estimada para 2002. Esta estimación considera que durante 2003 se mantendrá el impacto positivo de la Ley Sobre Lucha Contra la Evasión de Impuestos sobre el rendimiento del IVA, considera el efecto tributario de la concesión de empresas sanitarias del norte del país y la venta de los saldos de participación en la propiedad de empresas sanitarias privatizadas que exceden el mínimo legal.

CUADRO I. 2.2 • PROYECCION DE INGRESOS 2003

	Millones \$ de 2003	Porcentaje de PIB	Variación 2003/2002	
			Sobre 2002 Ley Pptos.	Sobre 2002 Proy. Sept.
INGRESOS CORRIENTES	10.845.520	22,5	0,6%	5,6%
• Ingresos de Operación	696.994	1,4	11,9%	-3,6%
• Imposiciones Previsionales	718.960	1,5	3,5%	3,5%
• Ingresos Tributarios Netos	8.336.278	17,3	0,0%	5,5%
• Ing. Cobre Netos Mills. \$ 1/	447.182	0,9	0,1%	40,1%
• Transferencias	90.252	0,2	6,5%	2,8%
• Otros Ingresos	528.464	1,1	-6,9%	3,5%
• Operaciones Años Anteriores	27.388	0,1	0,6%	-21,5%
INGRESOS DE CAPITAL	201.119	0,4	17,2%	4,2%
• Venta de Activos	30.337	0,1	-12,9%	-7,2%
• Recuperación de Préstamos	170.782	0,4	24,8%	6,5%
TOTAL INGRESOS	11.046.639	22,9	0,9%	5,5%

Fuente: Ministerio de Hacienda

b. Política fiscal y gasto público

A partir de la meta de generar un superávit estructural equivalente a un 1% del PIB se ha determinado un marco de gastos para 2003 de \$ 11.373.869 millones, excluidas las amortizaciones de la deuda pública (cuadro I.2.3). Este marco de gastos está determinado fundamentalmente por el nivel sostenible de ingresos que el gobierno central es capaz de generar, representado por la estimación de ingresos estructurales, esto es, ajustando los ingresos tributarios proyectados por la brecha entre PIB efectivo y PIB potencial y los ingresos del cobre por la brecha entre precio del cobre de corto y largo plazo.

Dado que las recomendaciones de los comités de expertos redujeron la estimación de crecimiento del PIB potencial y el nivel del precio del cobre de largo plazo, el margen de expansión del gasto con efecto macroeconómico se situó para 2003 en un 3,4% real. Si a esta cifra se agrega los gastos que podrían efectuarse en el programa Auge de Salud y en el sistema Chile Solidario, una vez que el Congreso Nacional haya dado su aprobación al financiamiento correspondiente, el crecimiento máximo del gasto con efecto macroeconómico del gobierno central sería del 3,8%. Dado que la aprobación de este financiamiento se reflejará en un incremento equivalente en los ingresos estructurales del gobierno central, esta expansión seguirá siendo compatible con la meta de política fiscal.

CUADRO I. 2.3 • NIVEL Y COMPOSICION DEL GASTO 2003

	Millones \$ de 2003	Porcentaje de PIB	Variación 2003/2002
			Sobre 2002 Proyectado
GASTOS CORRIENTES	9.306.922	19,3	4,2%
• Gastos de Operación	2.808.172	5,8	1,2%
GASTOS DE CAPITAL	2.066.946	4,3	5,0%
• Inversión Real + ISAR + Transferencias de Capital	1.818.497	3,8	6,8%
TOTAL GASTO	11.373.869	23,6	4,3%
GASTO CON EFECTO MACROECONOMICO	10.587.650	22,0	3,4%
GASTO CON EFECTO MACROECONOMICO + AUGE Y CHILE SOLIDARIO	10.633.521	22,0	3,8%

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

Aunque para 2003 se prevé un escenario macroeconómico algo más positivo que en 2002, es posible anticipar que la economía chilena aún permanecerá por debajo de su trayectoria de crecimiento potencial y que el precio del cobre no recuperará sus niveles de largo plazo, lo que significa que los ingresos fiscales reflejarán un componente cíclico negativo. Esto implica que, pese a mantenerse la meta de superávit estructural, las finanzas públicas continuarán jugando un importante papel contracíclico, generando un déficit estimado equivalente a un 0,7% del PIB. Este déficit podrá ser financiado sin mayores dificultades no sólo por los reducidos niveles de endeudamiento financiero del sector público chileno, sino porque, por construcción, el déficit deberá revertirse una vez que la adversa coyuntura externa que se ha extendido desde 2001 termine, generándose los recursos excedentarios necesarios para concurrir al servicio de la deuda sin contratiempo alguno.

CUADRO I. 2.4 • RESUMEN GOBIERNO CENTRAL PRESUPUESTO 2003

	% del PIB
<i>INGRESOS CORRIENTES</i>	22,5
<i>INGRESOS DE CAPITAL</i>	0,4
<i>GASTOS CORRIENTES</i>	19,3
<i>GASTOS DE CAPITAL</i>	4,3
<i>SUPERAVIT (DEFICIT) CORRIENTE</i>	3,2
<i>SUPERAVIT (DEFICIT) GLOBAL</i>	-0,7
<i>SUPERAVIT (DEFICIT) ESTRUCTURAL</i>	1,0

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

Cabe hacer presente que los ingresos fiscales proyectados para 2003 no incorporan aún el efecto que tendrá la eventual aplicación del acuerdo de libre comercio con la Unión Europea sobre la recaudación de impuestos al comercio exterior, debido a que esta es una materia que aún no se encuentra legislada. Del mismo modo, tampoco se encuentra incorporado al Proyecto de Ley de Presupuestos el efecto de la aprobación del Proyecto de Ley sobre financiamiento del régimen de garantías en salud y del sistema Chile Solidario, lo cual debería incrementar los ingresos y gastos en las mismas magnitudes. No obstante es posible estimar que, sobre la base de escenarios probables para la entrada en vigencia de estas normas y considerando también un grado de ejecución del gasto equivalente al promedio de años anteriores, si bien los niveles efectivos de ingresos y gastos podrían verse alterados, el balance contable del gobierno central y el Balance Estructural no deberían verse modificados.

Para este efecto es importante tener claro la relación entre el balance proyectado para 2003 y la evolución del endeudamiento neto del gobierno central. Como puede apreciarse en el cuadro I.2.5, el proyecto de Ley de Presupuestos para 2003 contempla un endeudamiento bruto de \$ 1.043.925 millones. Este endeudamiento tiene como destino no sólo financiar el déficit presupuestado, sino que también cubrir amortizaciones de deuda - principalmente con el Banco Central - durante el año. De este modo, el incremento neto de la deuda del gobierno central estimada para 2003 es similar al déficit estimado, esto es cerca de un 0,7% del PIB. Esto implica un nivel de deuda del gobierno central inferior al 18% del PIB.

CUADRO I. 2.5 • FINANCIAMIENTO 2002-2003

(millones de pesos de 2003)

	2002 Proyección	2003 Proy. de Pptos.
FINANCIAMIENTO	433.666	327.229
• Endeudamiento	800.073	1.043.925
• Amortizaciones	791.607	545.505
• Uso de Caja	351.124	49.243
• Inversión Financiera Neta	74.077	-220.434

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

No obstante lo anterior, el artículo 3° del Proyecto de Ley de Presupuestos incluye una autorización de endeudamiento superior a la cifra anterior, en este caso, equivalente a US\$ 1.500 millones. Esto se debe principalmente a las normas legales e institucionales que rigen a la deuda pública. En particular, lo que esta normativa requiere es que la autorización abarque a la totalidad de la deuda contraída en un convenio de préstamos, en tanto que la contabilidad presupuestaria sólo registra la fracción de dichos préstamos que se gira en el año fiscal. Esta situación hace que, en lo que a los préstamos de organismos financieros internacionales se refiere, la autorización de endeudamiento aprobada por el Congreso deba corresponder al valor total de los préstamos que se estima serían suscritos durante el 2003, aún cuando sólo se desembolse una fracción de los mismos en el transcurso del año. El cuadro I.2.6 presenta una lista de las operaciones en preparación con el Banco Mundial, el Banco Interamericano del Desarrollo y otros organismos financieros internacionales que podrían formar parte de la autorización de endeudamiento en 2003.

CUADRO I. 2.6 • PROYECTOS EN PREPARACION CON ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES

	<i>Millones de dólares</i>
BID	
• <i>Gestión Inmobiliaria Pública</i>	80,0
• <i>Turismo Sustentable Chiloé – Palena</i>	10,5
• <i>Electrificación Rural</i>	80,0
BANCO MUNDIAL	
• <i>Protección Social</i>	300,0
• <i>Ciencia y Tecnología</i>	20,0
• <i>Infraestructura Rural</i>	50,0
• <i>Barrios Vulnerables</i>	10,0

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

3. EFICIENCIA Y TRANSPARENCIA FISCAL

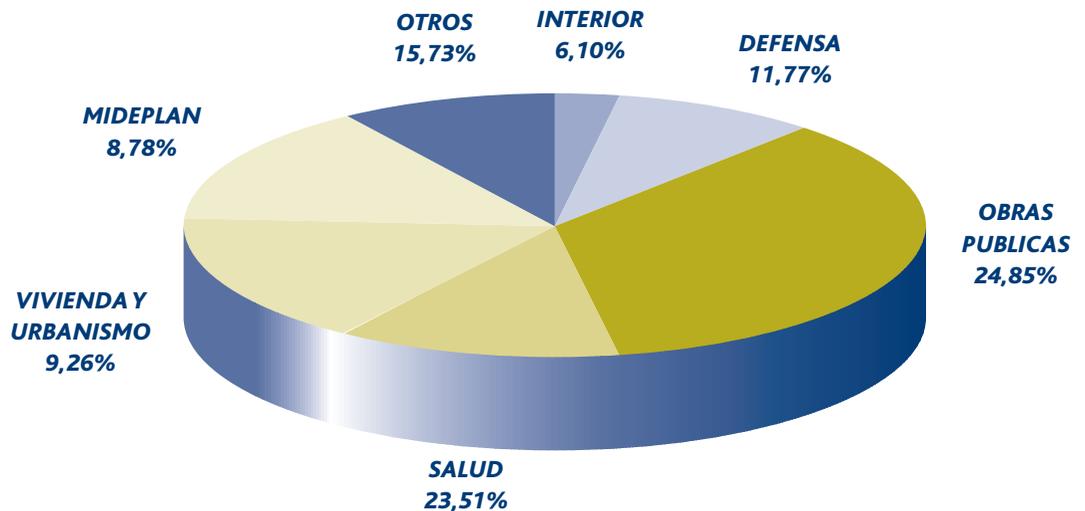
La razón por la que es posible asumir todas estas tareas en un marco de austeridad como el del Proyecto de Presupuesto para 2003, es porque el Gobierno ha venido realizando un esfuerzo sistemático por optimizar el rendimiento de los recursos públicos en los últimos dos años y medio. Ello se expresa en el desarrollo de un sistema de control de gestión que es capaz de generar información sistemática y relevante para la toma de decisiones en los ministerios, servicios y el nivel central del estado, pero también refleja la voluntad de las autoridades de reevaluar periódicamente sus asignaciones presupuestarias y la decisión de traspasar recursos y responsabilidades a las regiones.

Lo anterior explica que en cada ejercicio presupuestario se haya logrado acotar la inercia en los compromisos de recursos y que haya sido posible financiar esfuerzos tan significativos como la generación de empleos con apoyo fiscal a través de reasignaciones presupuestarias. Esta experiencia ha llevado, asimismo, a que los ministros sean más responsables de la asignación de recursos del conjunto de sus instituciones dependientes, resolviendo muchas emergencias o cambios de prioridades con reasignaciones internas en lugar de recurrir a suplementos presupuestarios.

Este esfuerzo por elevar la eficiencia en el uso de los recursos públicos también se refleja en el Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para 2003. Es así como en la preparación de éste se asignaron recursos equivalentes a \$ 150.000 millones a través del mecanismo concursable iniciado en 2000. Este mecanismo exige que toda propuesta de creación de nuevos programas o ampliación de programas existentes sea objeto de una presentación que indica sus objetivos principales y resultados esperados, compitiendo en función de la calidad de la propuesta y de su consistencia con las prioridades gubernamentales.

GRAFICO I. 3.1

FONDO COMUN CONCURSABLE 2003: DISTRIBUCION DE RECURSOS



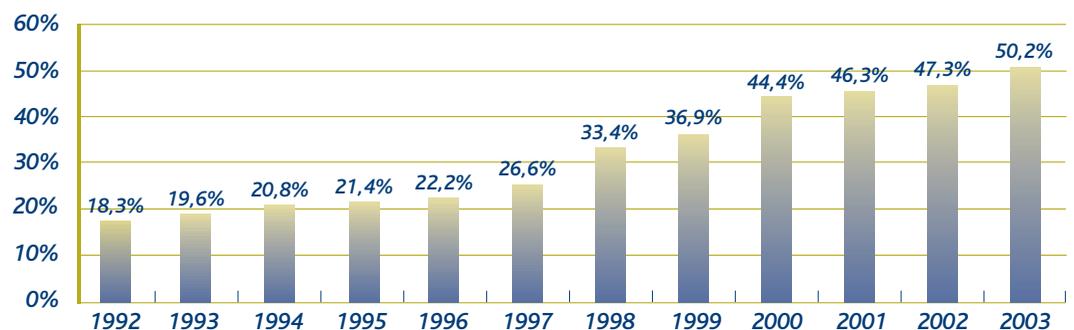
Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

En el Proyecto de Presupuesto para 2003 también se avanza en el proceso de descentralización, alcanzándose con tres años de anticipación la meta de canalizar el 50% de la inversión pública a través de los gobiernos regionales. El logro de este objetivo se complementa con tres medidas adicionales. En primer lugar, al interior de la Inversión de Decisión Regional se incrementa más que proporcionalmente los fondos de inversión que los gobiernos regionales pueden administrar con mayor grado de autonomía, producto de lo cual el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) eleva sus recursos en más de un 20% real respecto a 2002. Por otra parte, se traspasa a los gobiernos regionales algunos programas de fomento orientados a zonas rurales que habían sido administrados en el nivel sectorial. En tercer lugar, en glosas de presupuestos sectoriales se establecen o fortalecen mecanismos de consulta de instituciones del nivel central con los gobiernos regionales para llevar a cabo programas de fomento productivo o de inversión.

GRAFICO I .3.2

RECURSOS DE DECISION REGIONAL, 1992-2003

(Como % de la Inversión Pública Total)



Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

Sin embargo, la expresión más concreta del esfuerzo del gobierno por elevar la eficiencia en la gestión pública y optimizar el uso de los recursos está dada por los cambios en la estructura del gasto público. Estos cambios, que han apuntado a restringir los gastos de operación para permitir una expansión

de la inversión pública y el gasto social, se profundizan en el Proyecto de Presupuesto para 2003. Es así como los gastos de operación del sector público, esto es, los gastos en personal y en bienes y servicios de consumo contemplados en la propuesta del Ejecutivo se expanden en menos de un 2% real respecto de 2002, en tanto que la inversión lo hace en casi un 7% y el gasto social en un 5%.

CUADRO I. 3.1 • CRECIMIENTO GASTO GOBIERNO CENTRAL

(tasa anual promedio)

	1990-2000	2003
<i>GASTOS DE OPERACION</i>	6,7	1,2
<i>INVERSION REAL + TRANSFERENCIAS DE CAPITAL</i>	9,6	6,8
<i>GASTO SOCIAL</i>	7,9	5,0
<i>DEFENSA</i>	3,6	1,1
<i>GASTO TOTAL</i>	6,6	4,3

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

El incremento en la dotación de personal del sector público es de un 1,1% para el año 2003 respecto del 2002. Más aún, si no se considera la regularización de honorarios, la dotación aumenta en tan sólo un 0,9%.

CUADRO I. 3.2 • DOTACIONES MAXIMAS DE PERSONAL

	2002	2003
<i>DOTACION MAXIMA DE PERSONAL</i>	135.906	137.460
<i>INCREMENTO DOTACION RESPECTO AÑO ANTERIOR</i>	2.657	1.554
<i>VARIACION RESPECTO AL AÑO ANTERIOR</i>	2,0%	1,1%
<i>REGULARIZACION DE HONORARIOS</i>	2.598	325
<i>AUMENTO NETO</i>	59	1.229
<i>VARIACION NETA RESPECTO A DOTACION MAXIMA AÑO ANTERIOR</i>	0,04%	0,9%

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

Dado el leve incremento tanto en la dotación de personal del Gobierno Central como en los gastos de operación, la proporción que ellos representan en el gasto total ha disminuido en promedio en la última década, como se aprecia en el cuadro I.3.3. Asimismo, la capacidad de movilización de recursos por funcionario del Gobierno Central (una proxy gruesa de productividad) aumenta en el 2003 en un 23% con respecto a 1999 y en más de un 100% con respecto a 1989.

CUADRO I. 3.3 • GASTOS DE OPERACION E INDICE DE MOVILIZACION DE RECURSOS POR FUNCIONARIO • GOBIERNO CENTRAL

	<i>Gastos de Operación ⁽¹⁾ como % del Gasto Total sin servicio de Deuda</i>		<i>Indice de Movilización de Recursos por ⁽²⁾ Funcionario</i>
	<i>Total Gobierno</i>	<i>Excluido Salud</i>	<i>Millones de pesos 2003</i>
1989	26,2	22,5	32,3
1990	27,6	24,2	32,1
1991	27,9	24,5	33,7
1992	27,7	24,1	36,7
1993	27,7	23,3	38,9
1994	27,9	22,9	40,3
1995	28,0	22,9	42,5
1996	27,5	22,2	46,4
1997	27,1	21,7	49,7
1998	27,4	21,8	51,6
1999	25,8	21,4	54,1
2000	26,2	22,1	53,5
2001	25,4	21,0	54,2
2002e	25,8	21,8	57,2
2003p	25,1	21,0	66,5

Notas: e: estimado, p: Proyecto de Presupuesto 2003

(1) Los Gastos de Operación consideran Gastos en Personal y en Bienes de 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.

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

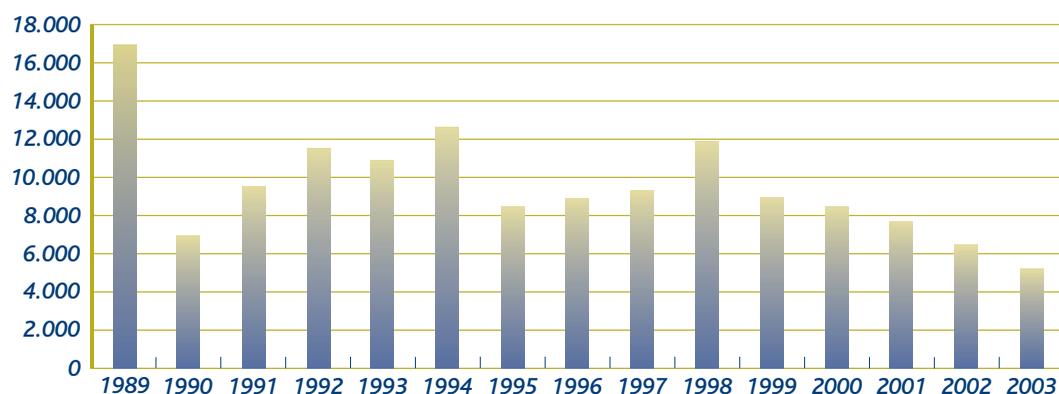
El rol central que el Presupuesto juega en la gestión pública hace que aquel constituya un verdadero compromiso del estado con la ciudadanía. Como cualquier compromiso, sin embargo, el presupuesto debe ser transparente en sus contenidos y servir de referencia para una posterior rendición de cuentas. En este espíritu, el Ejecutivo y el Congreso Nacional han venido concordando desde el retorno a la democracia mejoramientos en la disponibilidad de información que permita efectuar un seguimiento más preciso de la ejecución del Presupuesto, así como acotar los márgenes de discrecionalidad de que dispone el Ejecutivo para su administración sin comprometer con ello su capacidad para responder con flexibilidad a las contingencias.

El Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para 2003 busca avanzar en el esfuerzo por elevar la transparencia de las cuentas fiscales. Con este propósito, la propuesta del Ejecutivo contempla una nueva restricción de los gastos reservados. Es así como los gastos reservados correspondientes a la administración civil del estado se ubicarán en 2003 en un nivel equivalente a un 0,04% del gasto público total, lo que equivale a una reducción de 41% respecto de 1999 y de casi 70% respecto de 1989. Del mismo modo, se propone reducir la Provisión para Financiamientos Comprometidos del Tesoro Público —cuya asignación en el transcurso del año es de entera responsabilidad del Ejecutivo— a un 2,1% del gasto público total, con lo que ésta termina de alinearse con la práctica de otros países del mundo en materia de reservas centrales para contingencias.

GRAFICO I. 3.3

GASTOS RESERVADOS DE LA ADMINISTRACION CIVIL DEL GOBIERNO CENTRAL: 1989-2003

Millones de pesos de 2003



Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

Por su parte, en el Proyecto de Presupuesto para 2003 se contempla continuar con el proceso de regularización de contrataciones a honorarios, iniciado en el Presupuesto de 2001, incorporando 325 trabajadores que se desempeñaban bajo esta modalidad a las dotaciones máximas de personal de los servicios públicos. De esta manera, los gastos en honorarios disminuyen 7,6% respecto al 2002 y los gastos en horas extras y viáticos se mantienen prácticamente constantes. Esta medida es acompañada de disposiciones del articulado del Proyecto orientadas a regular y restringir los gastos de operación incurridos con cargo a inversiones y transferencias.

CUADRO I. 3.4 • VARIACION GASTOS EN HONORARIOS Y HORAS EXTRAS

GASTOS	VARIACION 2003/2002
HONORARIOS	-7,6%
HORAS EXTRAS + VIATICOS	0,1%

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda • Excluye Ministerio de Defensa

La voluntad del gobierno de fortalecer la transparencia fiscal no se agota, sin embargo, con las disposiciones del Proyecto de Presupuesto para 2003, sino que se extiende a lo que ocurra con posterioridad a su despacho por el H. Congreso Nacional. Es así como el Ejecutivo comparte en gran medida el propósito que ha guiado al H. Congreso al proponer que la Comisión Especial Mixta de Presupuestos pueda sostener sesiones a lo largo del año y no restringirse exclusivamente a los meses de octubre y noviembre. En este esfuerzo, hace casi un año el Ejecutivo suscribió un protocolo de acuerdo con parlamentarios para llevar a cabo un ejercicio de evaluación de la gestión financiera durante el ejercicio fiscal anterior, ejercicio que se efectuó el pasado mes de junio. La posibilidad de que se efectúen más sesiones como aquella durante el próximo año permitirá no solamente efectuar una evaluación de la gestión financiera global, sino también la realizada a nivel sectorial.

El fortalecimiento de la eficiencia y la transparencia en la administración de los recursos públicos es una tarea que no se improvisa y que requiere trabajo sistemático a lo largo de los años. Por esto, además de las medidas que se reflejan en el propio Proyecto de Ley de Presupuestos, el gobierno está embarcado en una agenda de largo plazo de fortalecimiento de la transparencia fiscal.

Un componente central de esta agenda es el desarrollo del Proyecto de Modernización de la Gestión Financiera del Sector Público, que desarrollan conjuntamente la Dirección de Presupuestos y la Contraloría General de la República, con el apoyo del Banco Mundial. Este Proyecto tiene como

objetivo fundamental desarrollar un sistema integrado de gestión e información financiera del sector público a través de medios informáticos. Este sistema permitirá establecer un control en tiempo real de los compromisos y desembolsos presupuestarios, así como información de la ejecución presupuestaria clasificada según instituciones, objeto del gasto, área geográfica y funcional. Este sistema ya cuenta con una primera versión de los programas computacionales correspondientes y se encuentra en proceso de implementación en 25 instituciones públicas. Un esfuerzo similar se está desarrollando en materia de información sobre personal del sector público. Esta iniciativa se complementa con un Proyecto de Fortalecimiento de la gestión institucional de la Contraloría, con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, el que recibe, en la propuesta del Ejecutivo para 2003, una asignación presupuestaria de \$ 5.356 millones.

Como parte de sus esfuerzos por elevar la eficiencia y la transparencia fiscal el Gobierno iniciará un diálogo con el Fondo Monetario Internacional y otros organismos internacionales competentes para revisar los criterios en que se basa la contabilidad presupuestaria. El objetivo perseguido en esta materia es elevar la consistencia conceptual y técnica de los criterios de valoración, clasificación y cobertura de las estadísticas fiscales. Complementariamente a esta iniciativa, el Gobierno ha solicitado una asistencia técnica del FMI para diseñar un informe estándar sobre finanzas públicas que acompañe el Presupuesto, el que incorpore de manera sistemática información sobre activos y pasivos fiscales, pasivos contingentes y gastos tributarios. El objetivo a este respecto es que este informe pueda comenzar a entregarse a partir de la discusión del Proyecto de Ley de Presupuestos para 2004.

Finalmente, el gobierno estima que la calificación del grado de transparencia fiscal del país no es algo que deba ser dejado sólo al criterio de las propias autoridades o de observadores que puedan estar sesgados por sus posiciones políticas o sus intereses particulares. Es así como el gobierno ha solicitado la realización por parte del FMI de un informe sobre observancia del Código de Transparencia Fiscal, del mismo organismo. Asimismo, se ha solicitado a la OCDE la realización de una evaluación sobre la base de su Código de Mejores Prácticas sobre Transparencia Fiscal. De esta manera, el gobierno, la ciudadanía y los analistas podrán contar con evaluaciones objetivas, en función de códigos reconocidos internacionalmente.

El capítulo III de este documento profundiza en algunos temas relevantes desde la perspectiva de la transparencia fiscal.

II. Proyección Financiera del Sector Público 2004-2006

1. ASPECTOS METODOLOGICOS

En el contexto 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 planteado como tarea prioritaria el mantener actualizada una proyección financiera de ingresos y compromisos fiscales de mediano plazo. Este ejercicio se viene realizando sistemáticamente desde el año 2000. En esta oportunidad se presentan los resultados de una proyección para el período 2004-2006, que toma como base el proyecto de presupuesto para el 2003.

La proyección financiera del sector público (PFSP) tiene por objetivo cuantificar las disponibilidades netas (positivas o negativas) de recursos para emprender nuevos programas o iniciativas, así como para expandir los existentes desde niveles que representen una continuidad mínima respecto de niveles básicos. Asimismo, debe servir de base para ejercicios de simulación de los efectos fiscales de opciones alternativas de política económica.

La lógica de la PFSP 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 realización de la PFSP los niveles de ingresos estimados deben corresponder a estimaciones prudentes y realistas de las disponibilidades futuras, mientras que en el caso de los gastos, estos deben reflejar los gastos comprometidos por leyes permanentes, 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 cuadrar las cuentas fiscales en el futuro.

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

La Dirección de Presupuestos mantiene una versión actualizada de la PFSP en forma permanente. Para ello se contemplan dos momentos de revisión de ésta: en mayo de cada año, cuando se modifica el período comprendido en la PFSP, y se cuenta con información sobre la ejecución efectiva del año anterior; y a fines de septiembre, incorporando como proyección para el año siguiente el Proyecto de Ley de Presupuestos y las proyecciones macroeconómicas oficiales.

2. SUPUESTOS MACROECONOMICOS

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 2003. A partir de aquí se proyectan los ingresos del sector público sobre la base de los supuestos macroeconómicos que se incluyen en el Anexo 1. De manera muy breve, puede señalarse que esos supuestos consideran una aceleración del crecimiento económico del 4,0% proyectado para el año 2003 a tasas del orden del 6% para los últimos dos años de este período. Por su parte, la tasa de crecimiento del producto potencial de la economía se mantiene en los niveles de 4,1% proyectados para el año 2003, lo que permite

cerrar gradualmente la brecha entre PIB efectivo y potencial. En efecto, la brecha del producto disminuye desde el 4,6% del PIB proyectado para el año 2003 a un 0,4% del PIB en 2006. Para la evolución del precio del cobre se proyecta una recuperación desde los 77 centavos por libra proyectados para el próximo año hasta alcanzar su valor de largo plazo, determinado en 88 centavos de dólar por el comité de expertos, en el año 2005 y mantenerse constante en términos de dólares reales de ahí en adelante.

3. RESULTADOS 2003-2006

El cuadro II.1 muestra la evolución proyectada de los ingresos fiscales. En el año 2004 los ingresos tributarios tienen un crecimiento de 6,2%, superior al proyectado para 2003 de 5,5%, producto de la aceleración del crecimiento del PIB y de la demanda interna. Este dinamismo se mantiene en 2005 y 2006, también condicionado por un escenario macroeconómico reactivado.

Cabe hacer notar que esta proyección de ingresos considera el efecto de todas las modificaciones tributarias aprobadas hasta la fecha, siendo la de mayor impacto la Ley de Lucha Contra la Evasión Tributaria. No obstante, no se ha incorporado en la proyección el efecto sobre la recaudación de impuestos al comercio exterior de la aplicación del Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea, cuya ratificación se encuentra en curso. Al respecto cabe hacer notar que se estima que el efecto de corto plazo de dicho tratado equivale a una menor recaudación tributaria equivalente a 230 millones de dólares durante el primer año de aplicación. Tampoco se considera la reducción de la recaudación que, de manera similar, generaría un eventual Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.

En lo concerniente a los ingresos provenientes del cobre, se proyecta un crecimiento muy significativo en 2004 y 2005, de 28,4% y 14,5%, respectivamente, lo que es producto de la recuperación de los precios respecto de los niveles extremadamente bajos de 2001 y 2002. Por su parte, las imposiciones previsionales reducen gradualmente su ritmo de crecimiento como producto de la reducción de la fuerza de trabajo afiliada al antiguo sistema de pensiones.

No obstante, el principal fenómeno que se aprecia en la proyección de los ingresos corresponde a la brusca caída de los ingresos de operación y los otros ingresos, los que en 2004 se reducen en términos absolutos en \$388.000 millones, cifra equivalente a un 3,6% de los ingresos corrientes de 2003. Esta reducción es producto del efecto del término de los ingresos provenientes de privatizaciones, concesiones de infraestructura y concesiones de empresas sanitarias, que han venido complementando los ingresos fiscales de manera significativa desde 1999. Aunque estos ítemes de ingreso incluyen también los excedentes transferidos por las empresas públicas distintas de CODELCO, no se aprecia, al menos en 2004, un mejoramiento tan significativo de estas transferencias como para compensar el deterioro de los demás componentes.

La reducción absoluta de los ingresos de operación y los otros ingresos es, de este modo, responsable por el bajo crecimiento proyectado para 2004 en los ingresos corrientes del gobierno central. Aunque este fenómeno viene seguido de un importante crecimiento de los ingresos corrientes en 2005, generado por el escenario macroeconómico supuesto, la pérdida de ingresos distintos de cobre y tributarios en 2004 sitúa a los ingresos fiscales sobre una plataforma más baja que incide sobre todo el trienio.

La proyección de ingresos anterior se compara con una proyección de gastos que, de acuerdo a lo señalado en la metodología, se limita a compromisos legales y contractuales o a la mantención de niveles de actividad en algunas áreas, sin incorporar nuevas decisiones de política.

En particular, esta proyección ha considerado los diversos compromisos de gasto correspondientes a programas y políticas cuya vigencia se encuentra considerada en el presupuesto del año 2003, así como las normas legales y contratos que establecen obligaciones financieras para el Gobierno Central. Entre los compromisos de mayor envergadura destacan el avance de la Reforma Educacional y la Reforma Procesal Penal, el aumento del gasto en subvenciones escolares producto del aumento de la población en edad escolar y el aumento de la retención escolar, la mantención de la

cobertura del sistema escolar, el crecimiento de la población adscrita a los consultorios de salud primaria, el crecimiento de los subsidios de salud en línea con la evolución de la población ocupada y las remuneraciones, los compromisos de pago de bonos de reconocimiento y la importancia creciente de los gastos por concepto de garantía estatal de pensiones mínimas. Entre las obligaciones legales, destacan el financiamiento de la planilla de remuneraciones del personal de planta, el pago de asignaciones familiares y subsidios y el pago de pensiones del antiguo sistema. Las principales obligaciones contractuales corresponden al servicio de la deuda pública y la ejecución de los programas financiados con créditos externos de organismos multilaterales.

Asimismo, la proyección de gastos incluye compromisos mínimos de política, como un incremento real de las remuneraciones del sector público para mantener su competitividad con el sector privado y una provisión para contingencias que crece hasta un total de 1,3% del gasto total en el año 2006.

Como puede apreciarse en el cuadro II.1, el gasto proyectado de acuerdo a este criterio revela una importante concentración de compromisos en 2004, pero bajos niveles de arrastre para los dos años siguientes. Es así como los compromisos valorizados de esta manera involucran un aumento del gasto de 5% en 2004, 2,3% en 2005 y menos del 1% en 2006. Entre los compromisos que inciden sobre la concentración de gastos en 2004 destacan la última etapa de la Reforma Procesal Penal, que implica su aplicación en la Región Metropolitana, y los aportes a Metro y Merval para el desarrollo de sus proyectos de inversión.

Los gastos inerciales determinados de acuerdo al criterio recién explicado pueden compararse con los niveles de gasto compatibles con la meta de política fiscal consistente con la generación de un superavit estructural del 1% del PIB. Como puede apreciarse en el cuadro II.1, los gastos proyectados exceden los exigidos por la regla en 2004, están prácticamente nivelados en 2005 y dejan una holgura importante en 2006, casi equivalente a la brecha negativa de 2004.

De esta manera, el principal problema que revela la proyección financiera de mediano plazo para el período 2004-2006 es el desajuste que produce la combinación de una caída en el nivel absoluto de los ingresos de operación y los otros ingresos en 2004 con un importante nivel de compromisos de arrastre en el mismo año. Afortunadamente, las proyecciones también indican que este desajuste es esencialmente transitorio, teniendo como contrapartida una importante holgura en 2006.

No obstante, dado que el presupuesto y la política fiscal son fijados y actualizados sobre una base anual, es importante estudiar con la debida anticipación las medidas para evitar un problema fiscal en 2004. Entre las alternativas para prevenir este problema destacan dos. La primera se refiere a generar una distribución más pareja de los gastos en el período 2004-2006. Para esto resultaría adecuado revisar los programas de transferencias hacia las empresas públicas y los calendarios programados para la ejecución de diversos programas e inversiones. La segunda involucra elevar el nivel de los ingresos de operación y los otros ingresos. A este respecto cabe consignar que la proyección de las transferencias de excedentes de las empresas públicas al gobierno central para el período 2004-2006 se ha basado en los planes estratégicos vigentes de dichas empresas. En estas circunstancias, lo que la proyección financiera indica es que la combinación de las transferencias ofrecidas y demandadas por las empresas a su accionista Estado, expresadas en los planes estratégicos de las primeras, no es compatible con las rentas requeridas por éste. En tales circunstancias, es necesario efectuar una revisión profunda de los planes de las empresas y sus metas de rentabilidad.

CUADRO II. 1 • PROYECCION FINANCIERA DE MEDIANO PLAZO, 2002 - 2006

(millones de pesos de 2003)

	2002	2003	2004 Proy.	2005 Proy.	2006 Proy.
	Proyección	Proy. Pptos.			
INGRESOS CORRIENTES	10.275.536	10.845.520	11.134.273	11.951.282	12.542.462
• Ingresos de Operación	722.854	696.994	543.779	588.984	570.537
• Imposiciones Previsionales	696.914	718.960	745.666	769.406	793.579
• Ingresos Tributarios Netos	7.903.304	8.336.278	8.854.385	9.500.706	10.140.882
• Ingresos Cobre Neto	319.218	447.182	574.081	657.290	590.554
• Otros Ingresos	633.246	646.105	416.363	434.896	446.910
INGRESOS DE CAPITAL	193.071	201.119	213.869	204.003	205.209
GASTOS CORRIENTES	8.934.565	9.306.922	9.768.702	10.066.792	10.313.198
GASTOS DE CAPITAL	1.967.708	2.066.946	2.174.391	2.148.770	2.015.732
GASTO TOTAL	10.902.273	11.373.869	11.943.093	12.215.562	12.328.929
GASTO TOTAL COMPATIBLE CON SUPERAVIT					
ESTRUCTURAL DEL 1% DEL PIB		11.373.869	11.642.785	12.182.806	12.632.560
DIFERENCIAS ENTRE GASTO PROYECTADO Y					
GASTO COMPATIBLE CON LA META			0	-300.308	-32.756
					303.631

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

III. Tópicos en Finanzas Públicas y Transparencia Fiscal

1. ESTANDARES DE TRANSPARENCIA FISCAL

a. Introducción

Entre las funciones básicas asignadas por los ciudadanos a la autoridad están el manejo de los recursos que éstos ponen año a año a su disposición para la producción de bienes y servicios públicos y la administración del patrimonio permanente del Estado. El Presupuesto es el instrumento mediante el cual el gobierno plantea a los representantes de la ciudadanía la forma en que se propone cumplir con esta responsabilidad durante el año fiscal.

Para que la ciudadanía y sus representantes puedan participar de manera efectiva en la discusión de las prioridades presupuestarias propuestas por el gobierno, se requiere de mecanismos de rendición de cuentas y sistemas de información que reflejen de la manera más integral posible la forma en que el gobierno cumple con sus responsabilidades. El desarrollo de instrumentos que transparenten la administración financiera del Estado hacia la ciudadanía debe ser una tarea prioritaria para las autoridades.

La transparencia fiscal está también ligada a la estabilidad y el crecimiento económico. En un mundo cada vez más integrado económica y financieramente, los gobiernos y organismos internacionales han valorado crecientemente el papel de la transparencia de la información fiscal para darle credibilidad a las políticas económicas y, con esto, mejorar las perspectivas de crecimiento económico. Esto ha motivado el desarrollo de estándares internacionales de transparencia fiscal.

Entre los organismos que más han avanzado en el desarrollo de estándares internacionales de transparencia fiscal están el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE). El Ministerio de Hacienda ha desarrollado en años recientes trabajos paralelos con ambas instituciones y ha requerido evaluaciones de ambas instituciones sobre el grado de cumplimiento de ambos estándares.

La meta de colocar a Chile junto a los países más avanzados del mundo en lo que se refiere a estándares de transparencia fiscal, involucra un desafío de grandes proporciones para el país y el Ministerio de Hacienda en particular. A pesar de los esfuerzos ya realizados, cumplir con estos estándares demandará un gran esfuerzo adicional para identificar y procesar la información relevante en las áreas principales en las que nuestro país se halla en una posición más débil, e implementar las acciones necesarias para llevar nuestras prácticas a la altura requerida. Como una manera de aquilatar los esfuerzos requeridos en este sentido, este documento sintetiza los criterios y estándares fundamentales de transparencia fiscal considerados por el FMI y la OCDE e identifica los desafíos pendientes.

b. Estándares y prácticas internacionales: desarrollos y temáticas relevantes

El FMI y la OCDE han trabajado en los últimos años en el desarrollo y sistematización de códigos y estándares de transparencia fiscal que reflejen "buenas prácticas" en la materia. Estos tienen como objetivo servir de referencia a los países para el desarrollo de instrumentos y sistemas que transparenten los procesos y resultados de la administración financiera del Estado hacia la ciudadanía, el poder legislativo y el público en general, y generar medidas de comparación que permitan evaluar en términos relativos la transparencia con que se desarrolla la administración financiera del Estado en distintos países.

Códigos y estándares del Fondo Monetario Internacional

Desde 1999, principalmente motivado por la crisis asiática y las falencias que mostraban algunos países en la presentación de información de su gestión, el FMI comenzó a evaluar sistemáticamente el apego de sus países miembros a estándares de transparencia en algunas áreas claves de política pública. Estas incluyen la generación y difusión de estadísticas económicas, la transparencia de la política monetaria y financiera, la calidad de la supervisión bancaria y regulación de los mercados financieros y de seguros, los sistemas de pago, los gobiernos corporativos y, de manera muy especial, la política fiscal.

En lo que se refiere a la administración fiscal, los estándares del FMI están plasmados en el llamado "Código de Buenas Prácticas en Transparencia Fiscal" desarrollado por la institución en 1998, y actualizado en 2001. Este Código se basa en cuatro principios generales básicos de una transparente administración fiscal:

i) Claridad de roles y responsabilidades: A este respecto, el Código sugiere que debe ser posible distinguir claramente al gobierno del resto del sector público y de la economía en general, deben existir responsabilidades bien definidas en la formulación de políticas y su administración, y deben existir marcos legales claros para la administración fiscal.

ii) Disponibilidad pública de información: Debe existir información pública comprehensiva respecto de la actividad fiscal pasada, corriente y proyectada, y los gobiernos deben comprometerse a publicar información de manera periódica.

iii) Adecuadas prácticas presupuestarias: La documentación presupuestaria debe especificar los objetivos de política fiscal, el marco macroeconómico, las bases de política para el presupuesto y los riesgos fiscales identificables; la información debe facilitar el análisis de política; los procedimientos para ejecutar el presupuesto deben estar bien especificados y; se debe proporcionar información fiscal de manera regular al público y poder legislativo.

iv) Garantías de integridad en la información: A este respecto, se estipula que la información fiscal debe cumplir requisitos mínimos de calidad y deben existir mecanismos que aseguren la integridad de la misma.

Un detallado "Manual de Transparencia Fiscal" complementa este Código, definiendo y especificando los principios específicos, buenas prácticas e indicadores asociados a cada una de estas dimensiones más generales.

Para evaluar la situación de sus países miembros en estos y otros aspectos de política y ayudar a los mismos a mejorar sus estándares, el FMI comenzó a partir de 1999 un programa de trabajo, incentivando a las autoridades de los países a completar un detallado cuestionario de transparencia fiscal, trabajo que ha continuado con la elaboración de lo que se ha llamado el "Reporte sobre la Observancia de Estándares y Códigos" (*Report on the Observance of Standards and Codes, ROSC*). El Ministerio de Hacienda de Chile solicitó al FMI la elaboración de un ROSC fiscal en mayo pasado, proceso que se completará a mediados del 2003.

El Código de Mejores Prácticas en Transparencia Presupuestaria de la OCDE

La OCDE, por su parte, ha desarrollado paralelamente un documento llamado "Código de Mejores Prácticas en Transparencia Presupuestaria". Este documento es utilizado como base para la evaluación y comparación de las prácticas fiscales de los treinta países miembros de la organización, entre los que

se cuentan los de mayor desarrollo económico en el mundo. Este Código identifica las prácticas más avanzadas en áreas fundamentales asociadas a la administración fiscal agrupadas en tres dimensiones generales i) informes para la discusión y seguimiento del presupuesto; ii) integridad, control y rendición de cuentas; y iii) informes financieros complementarios.

Los conceptos desarrollados por la OCDE dentro de estas tres áreas generales presentan una gran coincidencia con aquellas enfatizadas por el FMI en su propio Código. Por su composición más selectiva, sin embargo, las prácticas específicas recomendadas por la OCDE han sido adecuadas a las realidades de los países de mayor desarrollo relativo. El Gobierno ha pedido a la OCDE una evaluación de pares con expertos presupuestarios de países miembros sobre el cumplimiento en Chile de estas mejores prácticas.

En lo que resta de esta sección se presentan las principales recomendaciones de este Código en las tres dimensiones ya detalladas.

i) Informes para la discusión y seguimiento del presupuesto

El Código de la OCDE señala que el Presupuesto es el principal documento de política, y como tal debe ser comprehensivo, abarcando todos los ingresos y gastos del gobierno y debe ser enviado al parlamento con el tiempo suficiente como para ser revisado adecuadamente. Debe incluir además un comentario detallado de cada programa de ingresos y gastos (en términos brutos), incluso aquellos autorizados en forma permanente. Estos gastos deben ser clasificados por unidad administrativa (ministerios, agencias).

Adicionalmente, el presupuesto debe incluir un Programa Financiero de mediano plazo, que ilustre cómo los gastos e ingresos se desarrollarán, por al menos 2 años después del próximo año fiscal, y debe comparar y explicar desviaciones del actual presupuesto con las predicciones de años anteriores. Para cada programa, debe proveerse información comparativa del ingreso y gasto real durante el año pasado y una proyección actualizada para el año en curso.

También, a sugerencia de este Código, debe enviarse, no antes de un mes del proyecto de Ley de Presupuestos, un Informe Pre-Presupuestario, que sirva para comenzar el debate sobre los agregados presupuestarios y la forma en que estos interactúan con la economía en general. Este informe, se señala, debería indicar explícitamente los objetivos económicos y de política fiscal de largo plazo del gobierno, así como las intenciones de la política fiscal para el presupuesto próximo, y al menos, para los siguientes dos años.

Durante el año, la OCDE sugiere enviar Informes Mensuales, un Informe de Mitad de Año y uno de Fin de Año. Estos informes deben mostrar el avance de la ejecución presupuestaria y deben incluir una proyección actualizada del resultado del presupuesto para el año fiscal corriente y al menos para dos años fiscales más. Para esto, deben contener el monto de ingresos y gastos de cada mes y acumulados del año, así como un pequeño comentario que acompañe los datos numéricos. Los gastos deben ser clasificados por unidad administrativa (ministerios, agencias) y los documentos relacionados deben contener información del endeudamiento del gobierno.

Adicionalmente, la OCDE indica que se debe realizar un informe de Largo Plazo, de al menos 5 años, con el fin de determinar la sustentabilidad de las políticas actuales del gobierno. Este debe contemplar las implicancias presupuestarias de cambios demográficos, como envejecimiento de la población, y otros potenciales desarrollos en el largo plazo. Todos los supuestos económicos clave subyacentes en las proyecciones deben ser hechos explícitos y un rango plausible de escenarios presentados.

La OCDE sugiere, asimismo, la presentación de un Informe Pre-Eleccionario que permita iluminar el estado general de las finanzas públicas inmediatamente antes de las elecciones. Se acepta, sin embargo, que la viabilidad de producir este informe puede depender de las provisiones constitucionales y las prácticas electorales de cada país.

ii) Integridad, control y rendición de cuentas

Con el fin de destacar las prácticas que aseguren la calidad e integridad de los informes mencionados anteriormente, la OCDE distingue cuatro áreas principales de preocupación: políticas contables, sistemas y responsabilidad, auditoría y escrutinio público y parlamentario.

Las políticas contables relevantes deben acompañar todos los informes. Estos informes deben describir la base de contabilidad aplicada (ej., caja, devengado) al preparar los reportes e indicar cualquier desviación de los principios contables generalmente aceptados. Las mismas políticas contables deben ser usadas para todos los informes fiscales. Si se requiere un cambio en las políticas contables, entonces la naturaleza del cambio y sus razones deben ser totalmente indicadas. La información de los informes de períodos anteriores debería ser ajustada, para permitir comparaciones entre períodos.

El Informe de Fin de Año debe ser auditado por la Institución Suprema de Auditoría (Contraloría General de la República), de acuerdo a las prácticas de auditoría generalmente aceptadas. Los informes de auditoría preparados por la Contraloría deben ser estudiados por el Parlamento.

El Parlamento debe tener la oportunidad y los recursos para examinar efectivamente cualquier informe fiscal que juzgue necesario. Todos los informes fiscales referidos en este código deben ser puestos a disposición pública. Esto incluye la disponibilidad de todos los reportes sin cargos en Internet. El Ministro de Hacienda debe promover activamente la comprensión del proceso presupuestario por los ciudadanos individuales y organizaciones no públicas.

iii) Informes financieros complementarios

La OCDE indica que, adicionalmente a la información presupuestaria detallada en el punto i), deben entregarse una serie de reportes que complementan esta información. Entre ellos destacan informes sobre Gastos Tributarios, Activos y Pasivos Financieros, Activos no Financieros, Obligaciones Previsionales y Pasivos Contingentes.

Los gastos tributarios son los costos fiscales estimados por efecto de los menores ingresos tributarios que resultan de tratamientos preferenciales para actividades específicas. Como tales, por tanto, tienen un efecto fiscal equivalente a la aplicación de un gasto dirigido a promover la referida actividad. Los costos estimados de los gastos tributarios claves, de acuerdo a la OCDE, deben ser identificados e indicados claramente como información suplementaria en el presupuesto.

Los activos y pasivos financieros, por otra parte, deben ser indicados en el Presupuesto, en el Informe de Mitad de Año, y en el Informe de Fin de Año. Los endeudamientos mensuales deben ser señalados en los informes mensuales o en documentos adjuntos, clasificados por la denominación de la deuda y su perfil de maduración, cuando corresponda. En el presupuesto, por otra parte, debe incluirse un análisis de sensibilidad respecto de la tasa de interés y tipo de cambio sobre los costos financieros.

La OCDE también recomienda la publicación de información respecto de los Activos no Financieros, incluyendo las propiedades reales y los equipos. Estos deben ser reconocidos bajo contabilidad y presupuesto en base devengada completa, lo que requiere la valoración de tales activos y la selección de calendarios de depreciación apropiados, los cuales se deben publicar. Donde la base devengada completa no se adopte, debe mantenerse un registro de activos, una información resumida del cual debe ser provista en el Presupuesto, el Informe de Mitad de Año y el Informe de Fin de Año.

Los Pasivos Contingentes son pasivos cuyo impacto presupuestario depende de eventos futuros que pueden o no ocurrir. Los ejemplos más comunes incluyen las garantías estatales de créditos, programas de seguros públicos y demandas contra el Fisco. Todos los pasivos contingentes significativos deben ser publicados en el Presupuesto, en el Informe de Mitad de Año y en los Estados Financieros Anuales. Cuando sea factible, el monto total de pasivos contingentes debe publicarse y clasificarse en las principales categorías reflejando su naturaleza. La información histórica de pagos para cada categoría debería ser publicada cuando esté disponible. En los casos en que los pasivos contingentes no puedan ser cuantificados, deberán ser listados y descritos.

Todos los supuestos económicos claves utilizados para desarrollar estos informes deben ser indicados

explícitamente. Esto incluye las predicciones de crecimiento del PIB, la composición del crecimiento del PIB, la tasa de empleo y desempleo, la cuenta corriente, inflación y tasas de interés, y debe hacerse un análisis de sensibilidad del impacto sobre el presupuesto de cambios relevantes en los supuestos.

c. Desafíos y tareas pendientes en Chile

El Ministerio de Hacienda ha desarrollado en años recientes una serie de esfuerzos en muchos de estos ámbitos. Para seguir avanzando en este proceso, la institución se ha propuesto trabajar una serie de temas en conjunto con los organismos que elaboran los estándares internacionales en esta materia.

El Director de Presupuestos y el Presidente de la Comisión de Hacienda del Senado anunciaron su intención de que en la discusión del Proyecto de Ley de Presupuestos para 2003 se proponga un acuerdo entre el Ejecutivo y el Congreso para que Chile adscriba formalmente al Código de Mejores Prácticas en Transparencia Presupuestaria de la OCDE.

Por otra parte, para mejorar la información entregada al Congreso en la discusión del Proyecto de Presupuestos, la Dirección de Presupuestos preparará y entregará al Congreso Nacional a partir de la presentación del Proyecto de Presupuestos 2004 un Informe Financiero Complementario, que incluirá información respecto de fuentes de financiamiento del Gobierno Central, Gastos Tributarios y Pasivos Contingentes. Para diseñar este Informe se ha solicitado formalmente una asesoría técnica al FMI. El Informe Financiero resultante se estructurará en un formato estándar, reportando anualmente sobre variables no recogidas directamente en el Proyecto de Ley de Presupuestos, pero que pueden constituir elementos de riesgo para el desempeño de las finanzas públicas en el futuro.

Las próximas secciones en este capítulo analizan y desarrollan algunas temáticas importantes desde la perspectiva de la transparencia fiscal, y el Capítulo IV de este documento presenta algunos de los avances recientes en materia de procedimientos presupuestarios y gestión.

2. CONTABILIDAD FISCAL

a. Introducción

En Chile, al igual que en muchos países del mundo, los economistas, los políticos, los empresarios y el público en general discuten activamente sobre las finanzas públicas. La referencia al gasto público, el superávit o el déficit fiscal tienen un lugar privilegiado en estas discusiones. Sin embargo, pocos entre quienes hacen referencia a estos conceptos están conscientes de cómo éstos se calculan.

Probablemente muchos de quienes hacen referencia a agregados fiscales imaginan que éstos se generan de acuerdo a una metodología homogénea y universal, similar a la que genera la contabilidad de las empresas. La verdad es que esto no es así. La contabilidad pública está considerablemente más rezagada que la contabilidad comercial en el desarrollo de estándares internacionales, lo que hace que los países puedan diferir significativamente en el contenido de las cifras fiscales que producen. Aunque parezca sorprendente, cuando se habla de déficit fiscal en Brasil, la Unión Europea o Nueva Zelandia, en realidad se está haciendo referencia a cosas bastante diferentes.

La falta de homogeneidad metodológica y aún la inexistencia de estadísticas fiscales confiables es el dolor de cabeza recurrente de analistas, inversionistas y organismos internacionales cuando tratan de evaluar la situación macroeconómica de los países. Cuando se trata de hacer análisis comparativos entre países o indagar en la composición de ingresos y gastos públicos, la tarea se vuelve francamente titánica.

¿Por qué hay tantos problemas con la contabilidad fiscal? En parte, el problema se origina en la multiplicidad de propósitos para los que se demandan cifras fiscales. Para los contadores y auditores gubernamentales, la contabilidad pública tiene el propósito de controlar cómo se ha administrado un patrimonio. Para los parlamentarios se trata de evaluar si las asignaciones de recursos contenidas en el presupuesto se han ejecutado de acuerdo a lo previsto. Los economistas tratan de analizar cómo las

finanzas públicas afectan la demanda y la actividad económica.

Así como cambia el foco de interés para diferentes actores, también es diferente el punto de referencia metodológico: para los auditores éste es la contabilidad por partida doble; para los parlamentarios es el presupuesto y, para los economistas, las cuentas nacionales. Lamentablemente, los principios, criterios y prácticas contables que se derivan de cada uno de estos referentes no son necesariamente consistentes entre sí y por esta razón en un mismo país pueden coexistir diferentes modos de medir la actividad del sector público y también diferentes cifras. La actual discusión en Chile sobre cuál es el “verdadero” balance fiscal es un buen ejemplo de esta confusión.

Para desentrañar los misterios de la contabilidad fiscal es necesario distinguir tres dimensiones metodológicas: la base de valoración, la cobertura institucional y qué se define como línea final del balance o déficit/superavit fiscal. En lo que sigue de esta sección revisaremos cada uno de estos conceptos, identificaremos cuáles son las opciones disponibles en cada caso, cuáles son las tendencias mundiales y qué se hace actualmente en Chile. La sección culmina con una evaluación de la situación e identifica los principales desafíos para el desarrollo de la contabilidad fiscal en Chile.

b. Dimensiones de la contabilidad fiscal

i) Base de valoración

La contabilidad fiscal debe registrar hechos económicos. Sin embargo, existen alternativas respecto de cómo y cuándo valorar un hecho económico. Consideremos al respecto dos ejemplos sobre gasto e ingreso fiscal, esquematizados en la Figura cuadro III.2.1

FIGURA III. 2.1

ETAPAS DE UN HECHO ECONOMICO



La adquisición de un bien de consumo o producción por parte de una institución pública pasa por diversas etapas. Esta se inicia con la decisión institucional de efectuar la adquisición (en el caso de una inversión, ésta se formaliza en Chile mediante su identificación presupuestaria). Esta es seguida por una licitación, la que, una vez resuelta, da lugar a un contrato con el proveedor, el que luego entrega el producto correspondiente. El pago de la institución concluye el proceso con la extinción de la obligación con el proveedor.

Una cuestión clave es en cuál de estas etapas registrar contablemente el gasto. 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 el pago. En general, esta obligación se produce, de acuerdo al contrato 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".

En materia de ingresos ocurre algo similar. En el pago de un impuesto, por ejemplo, el hecho económico se inicia con la generación del hecho gravado por el impuesto, sea éste la percepción de una renta (impuestos directos) o una transacción (impuestos indirectos). La obligación tributaria que se deriva de este hecho gravado se expresa legalmente en el giro del impuesto (en muchos casos simultáneo con la declaración), el que puede ir acompañado o seguido del pago del mismo por parte del contribuyente (recaudación, para el Fisco).

La contabilidad sobre base devengada registrará el ingreso en el momento en que se gira el impuesto, mientras que la contabilidad sobre base de caja lo hará cuando éste se haya efectivamente pagado.

La diferencia entre la contabilidad sobre base devengada y sobre base de caja no se limita solamente a una cuestión de oportunidad de registro; 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.

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.

De esta manera, la diferencia entre un balance construido sobre base devengada y uno construido sobre base de caja estará dada, principalmente, por los ingresos por percibir y las cuentas por pagar, y por la diferencia entre costo de capital e inversión real.

La contabilidad sobre base de caja tiene una serie de ventajas prácticas: es más fácil de llevar, pues basta con registrar flujos de efectivo, fácilmente conciliables con movimientos de cuentas corrientes y depósitos; es consistente con la concepción del presupuesto como una autorización para gastar los fondos que el fisco recauda; y tiene como contrapartida los requerimientos de endeudamiento del sector público. Por estas razones, la contabilidad sobre base de caja ha sido la que tradicionalmente se aplicó en el sector público en todos los países durante muchos años.

No obstante, la contabilidad sobre base de caja tiene importantes limitaciones desde el punto de vista conceptual. En primer lugar, ésta 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. En este sentido, el uso de la contabilidad de caja para el análisis macroeconómico supone que lo que domina la dinámica económica son los flujos financieros, cuestión que si bien puede ser cierta en plazos relativamente cortos, no lo es en una perspectiva de mediano plazo. En segundo lugar, la contabilidad sobre base de caja 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 para su desarrollo vis a vis aquellos que operan sobre la base de infraestructura ya existente. Esto impide no sólo la comparación entre costos de provisión de servicios similares entre distintas agencias públicas, sino también entre el sector público y el privado.

Sin embargo, la principal limitación de la contabilidad sobre base de caja reside en la mirada de corto plazo que impone sobre la gestión financiera pública. Un balance sobre base de caja define si un determinado nivel de gastos se puede financiar con las entradas del año, pero no si este es sostenible a través del tiempo. Así, por ejemplo, un presupuesto de caja puede aparecer balanceado en el corto plazo, pero estar originando compromisos -por ejemplo, mediante el diferimiento de pagos a proveedores- que no serán sostenibles en el futuro, o financiarse mediante una reducción del patrimonio público -a través de ventas de activos o reducciones de la inversión- que involucrarán una progresiva merma de financiamiento futuro.

Esta última observación permite ilustrar una característica adicional de la contabilidad sobre base devengada, cual es que ésta tiene como contrapartida las variaciones en el balance de activos y pasivos del sector público, en tanto que una contabilidad sobre base de caja tiene como contrapartida solamente variaciones de efectivo.

Por las razones recién anotadas, desde hace varios años se viene desarrollando 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 ²; 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 Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas 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 ^{3,4}).

La migración hacia una contabilidad presupuestaria sobre base devengada, sin embargo, no ha estado exenta de dificultades. En parte ellas se refieren a la conciliación de flujos y variaciones de stocks, tales como las referidas al modo de registrar las ganancias y pérdidas de capital derivadas de cambios no realizados en el valor de mercado de activos y pasivos públicos. Este es un problema que no es exclusivo de la contabilidad fiscal, no obstante, en el caso del sector público, se agregan problemas tales como la valoración de determinados activos públicos y sus cambios a través del tiempo, tales como obras de infraestructura, reservas naturales, obras de arte, armamento, etc.

Sin embargo, la principal dificultad en la migración hacia una contabilidad sobre base devengada está en cómo hacer que hechos económicos que se registran como asientos contables adquieran relevancia para agentes públicos, tradicionalmente preocupados de la disponibilidad de fondos presupuestarios para emprender determinados programas y proyectos. En este sentido, el principal desafío para el sector público no es el desarrollar una contabilidad pública sobre base devengada - que en muchos países ha existido desde hace mucho tiempo- sino cómo hacer que el presupuesto opere bajo estos principios.

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 la 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 de 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

² Organization for Economic Co-Operation and Development (2002), "Accrual Accounting and Budgeting. Key Issues and Recent Developments", PUMA/SBO(2002)10.

³ International Monetary Fund (2000), "Issues in Fiscal Accounting", Fiscal Affairs Department, October.

⁴ International Monetary Fund (2001), "Government Finance Statistics Manual".

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 ingresos, 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). No obstante, el clasificador presupuestario establece los subtítulos 60, “Operaciones años anteriores” y 70, “Otros compromisos pendientes” con el objeto de registrar pagos por concepto de obligaciones devengadas antes del 31 de diciembre del año anterior, lo que hace que si bien a nivel del resto de los subtítulos se registren gastos devengados, los agregados correspondan a movimientos de caja. 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. Por último, en materia de ingresos, éstos se registran en el presupuesto sólo una vez efectuada la recaudación correspondiente. Todo lo anterior, unido a la falta de un registro y control sistemático de los compromisos y a la tendencia de muchos organismos públicos de devengar contablemente en el momento de efectuar el pago hace que la contabilidad presupuestaria se aproxime mucho a una en base de caja.

Este sistema contable y presupuestario, que viene aplicándose en Chile de manera estable desde hace varias décadas presenta algunas limitaciones importantes. En el caso de la contabilidad gubernamental preparada por la Contraloría, un informe del Fondo Monetario Internacional de 1999 identificó como limitaciones importantes la inexistencia de un sistema de control de compromisos equivalente al control de los movimientos de caja, la parcialidad en la contabilización de activos públicos y problemas en los métodos de valorización del activo fijo.

La debilidad en el registro de los compromisos presupuestarios también afecta al presupuesto, existiendo la posibilidad de que instituciones públicas generen compromisos que exceden sus asignaciones presupuestarias. Un buen ejemplo de ello lo constituye el problema de la deuda hospitalaria, que se origina en compromisos de gastos no autorizados presupuestariamente. Este problema sólo tendrá una solución definitiva con la plena implementación del sistema SIGFE, prevista para 2005. En el intertanto, la Ley de Presupuestos ha venido incorporando algunas normas para regular, limitar y sancionar estas anomalías⁵.

Sin embargo, el principal problema del sistema de contabilidad gubernamental en Chile es cómo desarrollar un sistema de cuentas que, junto con reflejar las transacciones económicas sobre una base económicamente sólida, sea capaz de generar información consistente para el uso de los auditores, el Congreso y los analistas económicos a partir de un único registro, en el que las cuentas de flujos sean compatibles con las variaciones de stocks. Como veremos más adelante, el sistema propuesto en el nuevo Manual de Estadísticas Fiscales del FMI cumple con este requisito.

ii) Cobertura

El tema de la cobertura en la contabilidad fiscal se refiere a qué se entiende por sector público para efecto de la elaboración de estadísticas fiscales. Esta pregunta no tiene una respuesta tan fácil como podría creerse. Para ello es útil considerar dos perspectivas posibles: una perspectiva institucional y una perspectiva funcional.

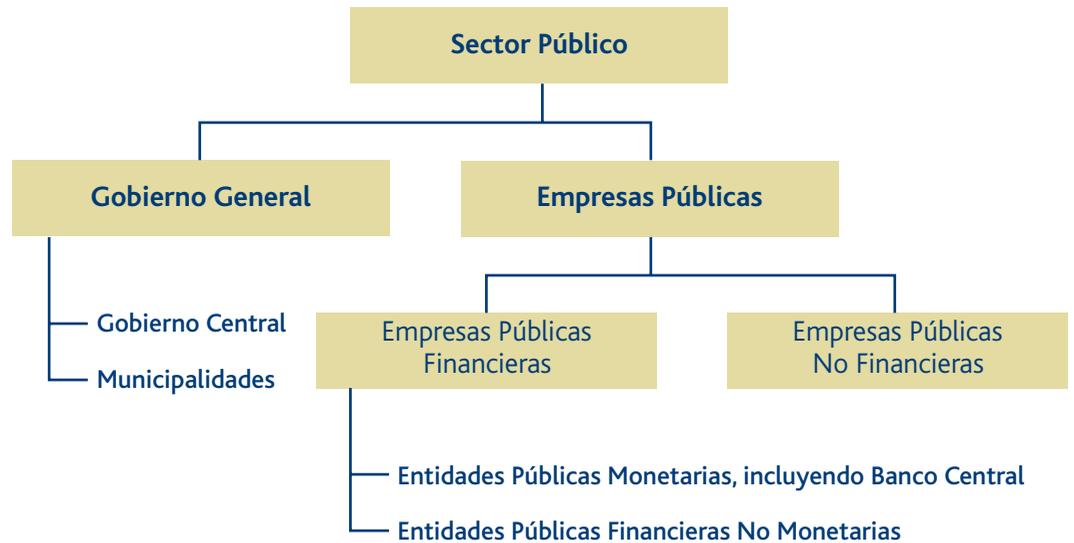
Desde el punto de vista institucional, podría entenderse que el sector público está compuesto por todas aquellas instituciones que forman parte o son propiedad del Estado. Encajan plenamente en esta definición las instituciones asociadas a los tres poderes del estado: el Ejecutivo, con los ministerios 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 (figura III.2.2). Asimismo, en la mayoría de los países existen otras

⁵ Un caso particular de instituciones públicas para las cuales resulta inadecuada una contabilidad fiscal sobre base caja en Chile son empresas productivas o instituciones financieras que están organizadas como servicios públicos, tales como la Casa de Moneda, INDAP, CORFO, etc. En estos casos, una contabilidad sobre base devengada permitirá tener una opinión bastante más acabada sobre la calidad de su gestión.

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.

FIGURA III. 2.2

CLASIFICACION INSTITUCIONAL DEL SECTOR PUBLICO



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 estatus poco definido: empresas con propiedad estatal minoritaria, universidades, fondos fiduciarios o institutos de investigación autónomos, cuya clasificación puede ser aún más compleja.

La estructura institucional del estado y la asignación de responsabilidades entre distintos tipos de instituciones puede variar significativamente de un país a otro. Por ejemplo, en estados federales, los estados o provincias pueden cumplir gran parte de las funciones públicas y, por lo tanto, una comparación al nivel de Gobierno Central puede ser inadecuada para reflejar la influencia del estado en la economía.

Lo anterior lleva a la necesidad de precisar qué es lo que se entiende por sector público desde un punto de vista funcional. En principio se puede entender por funciones públicas -o fiscales- aquellas ligadas a 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.

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.

Del mismo modo, el Banco Central también puede desarrollar actividades cuasifiscales, cuando el instrumental monetario o cambiario se aplica al apoyo a determinados grupos o con propósitos de fomento productivo. Dos buenos ejemplos de actividades cuasifiscales del Banco Central son los regímenes de tipo de cambio múltiple que imperaron a inicios de los setenta en Chile y el rescate del sistema financiero en 1983.

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.

No obstante, el FMI ha extendido la cobertura de las estadísticas fiscales a las empresas públicas y al Banco Central en sus programas de asistencia financiera en dos circunstancias particulares: (a) cuando existe clara evidencia de que éstos están desarrollando actividades cuasifiscales cuya corrección es parte del ajuste que debe comprometer el gobierno, y (b) cuando dicha asistencia se justifica por una severa restricción de liquidez y, por lo tanto, es necesario considerar la situación de todas las instituciones públicas que requieren de financiamiento.

Dado el carácter ad-hoc de esta extensión de la cobertura de las estadísticas fiscales en los informes del FMI, existe una amplia variedad de situaciones. Esta variedad se refleja en el cuadro III.2.1, que sintetiza la cobertura institucional de los informes de países que la administración del FMI presenta a su directorio. Como puede apreciarse, la mayor parte de los informes sobre países desarrollados abarcan exclusivamente al Gobierno General. El extremo opuesto corresponde a los países de América Latina y el Caribe, para los cuales casi la totalidad de los informes abarcan al gobierno general más empresas públicas, Banco Central, o ambos. La principal razón que explica esta diferencia no estriba necesariamente en que las empresas públicas o el Banco Central cumplan más funciones cuasifiscales en América Latina que en los países más avanzados, sino en el simple hecho de que los primeros han recurrido mucho más frecuentemente a la asistencia financiera del FMI debido a crisis macroeconómicas y restricciones de liquidez que los segundos.

CUADRO III. 2.1 • COBERTURA DEL SECTOR PÚBLICO • INFORMES FMI

	Países Miembros del FMI					
	Economías Avanzadas	Países en Transición	Africa	Asia	Medio Oriente	América Latina y Caribe
SECTOR PÚBLICO NO-FINANCIERO + BANCO CENTRAL	1	-	-	1	1	15
SECTOR PÚBLICO NO-FINANCIERO	3	-	1	6	-	17
GOBIERNO GENERAL, BANCO CENTRAL	2	1	-	-	-	-
GOBIERNO GENERAL	18	23	3	4	4	1

Fuente: FMI, *Issues in Fiscal Accounting*, Fiscal Affairs Department, October 2000, Table 1.

Desde un punto de vista analítico, en un país en que las empresas públicas se administran con criterios estrictamente de mercado -o en que las funciones cuasifiscales de las empresas públicas son financiadas con transferencias desde el Gobierno Central y son, por tanto, registradas en el presupuesto, en que el Banco Central es institucionalmente autónomo y se concentra en sus funciones propias, y en que no se está en presencia de una restricción de liquidez, no es sólo suficiente, sino apropiado evaluar la política fiscal sobre la base de cuentas del Gobierno General.

No obstante, podría argumentarse que analizar balances fiscales que incluyen a las empresas públicas y al Banco Central puede aún justificarse como una medida preventiva cuando la actividad cuasifiscal de éstos últimos, no siendo una realidad presente, aún es factible que ocurra. Del mismo modo, podría también argumentarse que en un país en que no se registra tal actividad cuasifiscal, el seguimiento de cifras consolidadas no provocaría daño. En último término, podría optarse por una cobertura institucional de la máxima amplitud porque permitiría darle homogeneidad a las comparaciones entre países.

Sin embargo, estos argumentos son fácilmente refutables. En primer lugar, en un país en que las empresas públicas y el Banco Central no desarrollan actividades cuasifiscales, su inclusión en una cifra consolidada con el gobierno general puede *inducir* que tales actividades ocurran. Así por ejemplo, si el gobierno trata de alcanzar una determinada meta para el Balance del Sector Público Consolidado, puede terminar siendo más fácil hacerlo sobre la base de aumentos o reducciones de las inversiones de las empresas públicas o presionando al Banco Central para reducir o elevar las tasas de interés que mediante ajustes a los programas de gastos del Gobierno Central o al sistema tributario.

Lo que hace particularmente perverso el uso de un balance que incluye a las empresas públicas y el Banco Central como punto de referencia para la conducción y evaluación de la política fiscal del gobierno es cuando esta consolidación se produce sobre la base de cuentas expresadas sobre base de caja. Esto es así porque si para el Gobierno Central ya una contabilidad de caja presenta limitaciones analíticas importantes, para una empresa o para el Banco Central, dicha contabilidad distorsiona seriamente la evaluación de su gestión. En efecto, en el caso de las empresas públicas el balance de caja no tiene mayor relevancia como indicador de su gestión comercial y no guarda una relación previsible con la utilidad o pérdida del ejercicio. Esto se ilustra claramente en los cuadros III.2.2 y III.2.3, que presentan información para las empresas públicas chilenas. Como se puede apreciar, mientras el balance de caja del conjunto de las empresas evoluciona a través del tiempo en direcciones diferentes a la utilidad o pérdida del ejercicio, las empresas con mayores déficit de caja, por otro lado, no son necesariamente las de menor rentabilidad.

CUADRO III. 2.2 • BALANCE DE CAJA Y BALANCE CONTABLE DE EMPRESAS PUBLICAS*(millones de pesos cada año)*

Año	Balance de Caja	Balance Contable
1990	43.012	510.033
1991	-3.640	358.121
1992	51.866	365.475
1993	33.030	127.766
1994	84.981	552.249
1995	-12.454	896.222
1996	-147.978	705.846
1997	-357.953	564.402
1998	-356.135	252.488
1999	-50.338	375.528
2000	-275.280	520.319
2001	-172.184	320.135

NOTA: Ambas cifras se refieren al consolidado de las empresas públicas no financieras y Codelco. El Balance de Caja es el superávit o déficit global, que incluye ingresos y gastos corrientes y de capital. El Balance Contable se refiere a los resultados antes de impuesto a la renta e ítemes extraordinarios.

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

Más aún, dado que en la contabilidad de caja la inversión es registrada como un gasto, lo que equivale a suponer que la totalidad del capital se consume dentro del ejercicio, lograr una determinada meta para el balance de caja puede terminar en la descapitalización de la empresa -pues los ingresos de la misma provienen exclusivamente de sus ventas y no de la imposición de gravámenes- o en la postergación del Fisco como accionista. Dado que cualquier buena empresa que se administre con criterios de mercado debe producir contabilidad comercial sobre base devengada, el uso de balances de caja para consolidar con el resto del gobierno involucra una clara degradación de la información corporativa.

CUADRO III. 2.3 • BALANCES ALTERNATIVOS PARA EMPRESAS PÚBLICAS • AÑO 1995

(millones de pesos)

	<i>Empresas Públicas</i>	<i>Utilidad/Pérdida antes de Impuesto a la Renta</i>	<i>Superávit/Déficit de Caja</i>
MINERAS	CODELCO	699.737	37.697
	ENAMI	11.576	-25.627
	ENAP	88.503	-21.429
	ENACAR	-16.525	1.665
TRANSPORTE	METRO	2.496	-3.925
	EFE	-16.593	-16.198
	TRANSMACHILAY	49.210	337
COMUNICACION	LA NACION	1.025	695
	TVN	2.763	n/i
SANITARIAS	ESSAT	623	548
	ESSAN	3.805	-551
	EMSSAT	101	232
	ESSCO	1.604	478
	ESSAM	1.102	122
	ESSAR	2.253	-15
	EMSSA	-70	528
	ESMAG	401	-263
	ESVAL	5.252	-4.930
	ESSEL	1.215	421
	ESSBIO	4.129	1.090
	ESSAL	1.045	1.866
	EMOS	27.047	560
OTRAS	CORREOS	9.598	-14
	ZOFRI	5.677	3.413
	POLLA	1.017	3.548
	SASIPA	-362	-6
	COTRISA	5	479
	SACOR	-753	-157
	EMAZA	204	322
	EMPORCHI	10.136	-1.674

NOTA: Las cifras corresponden al año 1995. La utilidad/pérdida es antes de impuesto e ítems extraordinarios
Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

En cuanto al Banco Central, la contabilización de balances de caja resulta particularmente compleja por la desproporción entre éstos y los movimientos financieros propios del manejo de la política monetaria. En estas circunstancias, la imposición de metas de caja producto de su integración con el resto del sector público puede resultar en gruesas distorsiones en el cumplimiento de las funciones propias de la institución.

El argumento de la homogeneidad en la cobertura institucional para sumar Gobierno General, empresas públicas y Banco Central tampoco es particularmente convincente, especialmente cuando la base contable empleada es la caja. Esto se debe al diferente significado económico que tienen las partidas de ingresos y gastos en cada caso. En efecto, mientras en el caso del gobierno central éstos corresponden principalmente a transferencias desde y hacia otros agentes económicos, parte importante de los cuales forma parte de la demanda agregada, los ingresos y gastos de las empresas públicas y del Banco Central constituyen transacciones intermedias que en el mejor de los casos forman parte del Valor Bruto de Producción en las Cuentas Nacionales y operaciones de manejo de liquidez. En estas circunstancias, la suma de ingresos y gastos fiscales constituye una magnitud que no tiene significado económico claro y que sobreestima groseramente el tamaño del sector público en la economía. Este problema ha sido reconocido por el FMI, que ha argumentado que lo único que le puede dar homogeneidad a las estadísticas fiscales es abarcar instituciones que cumplen funciones similares -las

fiscales—aún cuando dichas instituciones no sean las mismas de un país a otro.

La debilidad del concepto económico de un balance fiscal que incluya a las empresas públicas y el Banco Central ha quedado recientemente reconocido en el pacto de convergencia fiscal de la Unión Monetaria Europea, donde las metas de balance fiscal y deuda pública están referidas exclusivamente al Gobierno General. Dichos problemas han sido también implícitamente reconocidos en el nuevo Manual de Estadísticas Fiscales del FMI, que limita su cobertura al Gobierno General. Cabe hacer presente que limitar las estadísticas fiscales a este agregado no implica que no se deba prestar atención a las cifras de las empresas públicas o del Banco Central. En materia de endeudamiento también es adecuado contar con estadísticas actualizadas para las empresas públicas y el Banco Central, dado que muchos estiman que existe un aval implícito del estado sobre estos pasivos. Sin embargo, estas cifras siempre se pueden presentar separadamente, al igual que las correspondientes a otros agentes económicos, sobre la base contable adecuada y formar parte del análisis de cualquier buen analista.

Chile representa un buen caso de un país en que la agregación del Gobierno General, las empresas públicas y el Banco Central carece de justificación institucional y económica. Esto se debe a que desde hace bastante tiempo las empresas públicas se manejan con criterios de mercado y cuando éstas desarrollan una función cuasifiscal, ésta es cubierta por transferencias desde el Presupuesto, las que quedan reflejadas en las cuentas del Gobierno Central. En cuanto al Banco Central, sus últimas actividades cuasifiscales datan de hace 20 años, lapso en el cual el Banco asumió plena autonomía respecto del gobierno.

Este hecho ha sido reconocido por el FMI, que en su último informe sobre Consulta del Artículo IV en Chile por primera vez ha evitado sumar los balances de caja del Gobierno Central, las empresas públicas y el Banco Central, presentado cifras y análisis separados para cada uno de ellos. Dicha decisión no es una casualidad, sino un reconocimiento de que, con los avances obtenidos por Chile en materia de la gestión institucional y financiera en el sector público, el país está en condiciones de ser evaluado no con los indicadores y estándares de los países en crisis financieras, sino con los de aquellos que han alcanzado un mayor grado de madurez.

No obstante, aún para el seguimiento de la política fiscal a través de estadísticas para el Gobierno General, Chile debe aún superar dos limitaciones. La primera se refiere a la necesidad de integrar a las cuentas del Gobierno Central algunas transacciones que tradicionalmente no se han reportado. Estas corresponden a los movimientos de la Ley Reservada del Cobre y el Fondo de Estabilización de Precios del Petróleo. En la última publicación de estadísticas fiscales se incluye la información necesaria para iniciar este proceso. La segunda limitación está dada por el rezago de la información proveniente de las municipalidades. Esto genera atrasos en la publicación de estadísticas del Gobierno General respecto de las del Gobierno Central. Afortunadamente, esto no distorsiona mayormente los principales balances presupuestarios, por cuanto las limitaciones legales de los municipios para endeudarse limitan drásticamente sus potenciales déficit, con lo que el balance del Gobierno Central es un buen proxy para el balance del Gobierno General.

iii) Definición de balance fiscal

El concepto de déficit o superávit fiscal no es un producto natural y automático de la contabilidad fiscal. En efecto, 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 una construcción conceptual, propia del análisis económico, que distingue entre las causas de un déficit y sus fuentes de financiamiento.

Al igual que en otras dimensiones de la contabilidad fiscal, existen aquí alternativas metodológicas, condicionadas fundamentalmente por qué es lo que se quiere medir. Es así como en un análisis más orientado a las fuentes del crecimiento económico pondría el acento sobre el balance

en cuenta corriente del gobierno, o ahorro público, que permite determinar en qué magnitud el gobierno está contribuyendo al financiamiento de sus propias inversiones y las del sector privado. En países con una alta carga de endeudamiento y, por tanto, por un importante gasto en intereses, probablemente se pondría el acento en el déficit primario, que resta del gasto público los intereses de la deuda, lo que indica la capacidad de cubrir la cuenta anual de intereses con el resto del presupuesto público.

Sin embargo, existen dos conceptos alternativos de balance fiscal que han estado mucho más 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.

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.

La medición de los balances fiscales definidos de esta manera ha encerrado para algunos la posibilidad de que se produzca un “maquillaje contable”⁶. Mediante este concepto se ha hecho referencia a la posibilidad de reducir las cifras de déficit financiando el gasto público mediante acciones que, sin involucrar mayor endeudamiento, reducen la disponibilidad de recursos fiscales en el mediano plazo y, por lo tanto, comprometen la sostenibilidad futura de las finanzas públicas. Entre las acciones de este tipo cabe contar las privatizaciones de empresas públicas y las amnistías tributarias. Sostener un determinado nivel de gasto con este financiamiento es, desde un punto de vista intertemporal, equivalente a hacerlo mediante endeudamiento.

A raíz de este problema, se ha definido un segundo concepto de balance fiscal que se conoce como Variación Patrimonial Neta (VPN). Este concepto involucra la reclasificación bajo la línea de 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 -esto es “bajo la línea”-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 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.

El problema principal para medir un balance fiscal sobre la base del concepto de Variación Patrimonial Neta es que no todas las variaciones en el valor de activos y pasivos del sector público tienen un correlato en flujos medibles en el corto plazo. Este problema puede ilustrarse a partir de la hoja de balance esquemática del gobierno contenida en el cuadro III.2.4. Dicho balance incluye activos y pasivos financieros tradicionales, como depósitos, bonos y deuda. En estos casos, las variaciones en el valor de activos y pasivos están asociadas en parte importante a operaciones realizadas por el gobierno. Sin embargo, existen otros cambios en el valor de estos activos y pasivos que dependen de cambios en los precios de los mismos que dan origen a ganancias y pérdidas de capital. En el caso de bienes del activo fijo, como terrenos y maquinaria, los cambios de un período a otro dependen no sólo de las adquisiciones de los mismos (inversión), sino también de la depreciación del período. Asimismo, estos bienes del activo fijo también están sujetos a cambios de valoración.

⁶ Véase, por ejemplo, M. Marfán (1986), “La Política Fiscal Macroeconómica”, en R. Cortázar (ed.) *Políticas Macroeconómicas. Una Perspectiva Latinoamericana*, CIEPLAN.

CUADRO III. 2.4 • BALANCE GENERAL DEL GOBIERNO CENTRAL

ACTIVOS	PASIVOS
<ul style="list-style-type: none"> • EFECTIVO, DEPOSITOS A LA VISTA • DEPOSITOS A PLAZO • BONOS Y PAGARES • ACCIONES • PRESTAMOS • DERIVADOS FINANCIEROS • CUENTAS POR COBRAR • IMPUESTOS Y DERECHOS EN COBRANZA • ESTRUCTURAS Y EDIFICIOS • TERRENOS, PLANTACIONES, ANIMALES • BIENES MUEBLES (VEHICULOS, MAQUINARIA, EQUIPOS, ETC) • INVENTARIOS • INFRAESTRUCTURA PUBLICA (CAMINOS, PUERTOS, AEROPUERTOS, ETC) • DEPOSITOS MINERALES, DERECHOS DE AGUA, SUBSUELO, ESPECTRO ELECTROMAGNETICO • BIENES NACIONALES (PARQUES, AREAS PROTEGIDAS, MONUMENTOS NACIONALES, OBRAS DE ARTE) • PATENTES, MARCAS • DERECHOS CONTRACTUALES • DERECHOS TRIBUTARIOS • DERECHOS PREVISIONALES 	<ul style="list-style-type: none"> • DEUDA INTERNA • DEUDA EXTERNA • DERIVADOS FINANCIEROS • CUENTAS POR PAGAR • DEVOLUCIONES DE IMPUESTOS EN PAGO • FONDOS DE TERCEROS • AVALES Y GARANTIAS • OBLIGACIONES CONTRACTUALES • OBLIGACIONES TRIBUTARIAS • OBLIGACIONES PREVISIONALES • BONOS DE RECONOCIMIENTO

Sin embargo, los problemas de valoración se vuelven particularmente complicados cuando se trata de activos que constituyen bienes públicos, como las carreteras, los depósitos minerales, los parques nacionales y las obras de arte. Del mismo modo, cuando algunos estudios han llegado a plantear como activos públicos el derecho de aplicar impuestos o las obligaciones de entregar beneficios previsionales, los problemas de valoración se vuelven fácilmente inabordables.

De este modo, un balance que sólo mide flujos económicos sólo puede aspirar a considerar aquella parte de las variaciones patrimoniales que se derivan directamente de operaciones o transacciones llevadas a cabo por organismos públicos. Esto implica reconocer que dicho balance será sólo una aproximación imperfecta al concepto que se trata de medir. Aún así, es probable que el balance fiscal medido de este modo reflejará de mejor manera la restricción presupuestaria intertemporal que enfrenta el gobierno que uno basado en necesidades de endeudamiento público.

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. En efecto, tanto el balance de NESP como la contabilidad sobre base de caja tienen en común una preocupación por resolver las restricciones de liquidez del gobierno, típicas de la realidad económica de los 80s. En cambio, el balance de VPN y la contabilidad sobre base devengada responden del mismo modo a una lógica fiscal centrada en sostenibilidad financiera de mediano plazo y la restricción presupuestaria intertemporal, propias de los últimos años. Por esta razón, no será de sorprender que los balances que se comiencen a calcular a partir del nuevo Manual de Estadísticas Fiscales del FMI se aproximen mucho más al concepto de VPN.

En el caso de Chile, el balance del Gobierno Central se ha medido tradicionalmente a partir del concepto de 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 en realidad 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”.

FIGURA III. 2.3

BALANCE CONTABLE Y BALANCE AJUSTADO



La figura III.2.3 presenta esquemáticamente los ajustes que se efectúan al balance contable para obtener el balance ajustado en la metodología del Ministerio de Hacienda. Por su parte, el cuadro III.2.5 entrega las cifras que se obtienen para estas dos definiciones. Como se verá el balance contable y el balance ajustado presentan diferencias importantes, que se amplían particularmente en años de fuertes fluctuaciones en el precio del cobre y de altos niveles de ingresos por privatizaciones. El mejor ejemplo de lo anterior corresponde a finales de la década del 80, cuando la diferencia entre ambos balances superó el 1% del PIB.

CUADRO III. 2.5 • DIVERSAS MEDIDAS DE BALANCE DEL GOBIERNO CENTRAL (Corriente, Primario, Contable, Ajustado y Estructural) (1987-2001)

Año	Balace Corriente	Balace Primario	Balace Contable	Balace Ajustado	Balace Estructural
1987	2,8%	3,6%	1,7%	0,0%	-0,8%
1988	2,1%	3,1%	0,9%	1,5%	-1,8%
1989	2,8%	2,9%	1,3%	3,2%	-1,1%
1990	2,2%	2,5%	0,7%	1,7%	-0,7%
1991	3,3%	3,4%	1,4%	0,9%	0,2%
1992	4,5%	3,4%	2,1%	1,7%	0,9%
1993	4,4%	3,0%	1,8%	1,1%	1,3%
1994	4,4%	2,4%	1,5%	1,3%	1,4%
1995	4,9%	3,0%	2,3%	2,9%	1,4%
1996	5,3%	2,6%	2,1%	2,1%	1,3%
1997	5,1%	2,2%	1,8%	1,9%	1,1%
1998	3,8%	1,0%	0,4%	0,1%	0,5%
1999	2,3%	-1,0%	-1,4%	-2,2%	-0,7%
2000	3,5%	0,6%	0,1%	-0,8%	0,0%
2001	3,2%	0,2%	-0,3%	-0,6%	0,9%

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

c. Evaluación y perspectivas futuras

Las opciones metodológicas para la generación de estadísticas fiscales no son simplemente una cuestión de gustos o de opciones políticas, sino de definir conceptualmente qué es lo que se está tratando de medir y luego aplicar los criterios sobre base de valoración, cobertura y definición de balance que son consistentes con ello. Aún cuando el gobierno, los analistas económicos y los organismos financieros internacionales tienen la posibilidad de generar diversos agregados fiscales, pasando partidas de ingresos y de gastos sobre y bajo la línea del balance, eso no quiere decir que no se les deba exigir rigurosidad y consistencia conceptual.

La importancia de la rigurosidad metodológica en la generación de estadísticas fiscales se hace especialmente evidente si se considera que el gobierno tiene una obligación de transparencia para con la ciudadanía similar a la que tiene una empresa con sus accionistas y el mercado. En el caso del sector privado, este seguimiento se resuelve recurriendo a criterios contables de aplicación general, lo que a su vez facilita la labor de los auditores. El gobierno también debería, siguiendo este ejemplo, aplicar criterios contables conocidos, transparentes y de aplicación general.

En los últimos años se ha venido fortaleciendo el desarrollo de normas contables para el sector público. Este proceso se expresa en el trabajo del Comité del Sector Público de la Federación Internacional de Contadores, apoyado por la OCDE y el FMI ⁷.

Las tendencias que se vienen apreciando en los últimos años en materia de contabilidad fiscal no son fruto del azar, sino que reflejan cambios en la visión económica respecto de las finanzas públicas. El movimiento progresivo hacia una contabilidad sobre base devengada, hacia una cobertura institucional centrada en el Gobierno General y hacia un balance medido como VPN es producto del cambio de la perspectiva de las finanzas públicas desde el análisis de corto plazo, centrado en la demanda agregada y la liquidez disponible para financiamiento, a una mirada de mediano plazo, centrada en la sostenibilidad financiera, los riesgos fiscales, las restricciones presupuestarias intertemporales, y la eficiencia en la gestión pública.

Del mismo modo en que se le va exigiendo más a la contabilidad fiscal en materia de consistencia conceptual, también se elevan las exigencias de calidad de la información. La existencia de un conjunto disperso e incoherente de estadísticas fiscales, cada uno generado a través de métodos ad-hoc es una situación que, aunque común en el pasado, es cada vez menos tolerable para auditores, analistas y autoridades. Lo que se le debe exigir a un buen sistema de contabilidad fiscal es que, independientemente de los agregados e indicadores que pueden ser necesarios para distintos tipos de análisis, los datos que los integran sean el producto de un solo asiento contable y que, por lo tanto, el sistema permita comprobaciones y reconciliaciones que garanticen la integridad de la información. En particular, cuando se miden variables de flujo y stock, es necesario que los flujos de un período sean consistentes con las variaciones de stocks a lo largo del mismo.

El nuevo Manual de Estadísticas Fiscales del FMI, vigente desde 2001, es un intento fundamental por responder a estos requerimientos, en el marco de las nuevas exigencias analíticas sobre la contabilidad pública. Este propósito queda claro al definir el marco analítico del nuevo sistema:

“El nuevo marco facilita una evaluación más comprehensiva del impacto económico de la actividad gubernamental y de la sostenibilidad de la política fiscal. Más específicamente, la introducción de la base devengada y la integración de los balances de activos y pasivos con los flujos del gobierno son consistentes con la necesidad de que el comportamiento del gobierno esté determinado en el contexto de su restricción presupuestaria intertemporal”⁸

Para este efecto, el Manual de Estadísticas Fiscales propone un marco analítico compuesto de cuatro estados financieros centrales. Estos corresponden al balance de apertura, el estado de operaciones de gobierno, el estado de otros flujos económicos y el balance de cierre (figura III.2.4). A estos estados centrales se agrega un estado de fuentes y usos de fondos para proveer información complementaria

⁷ Una recopilación de estas normas ha sido publicada recientemente por la Contraloría General de la República.

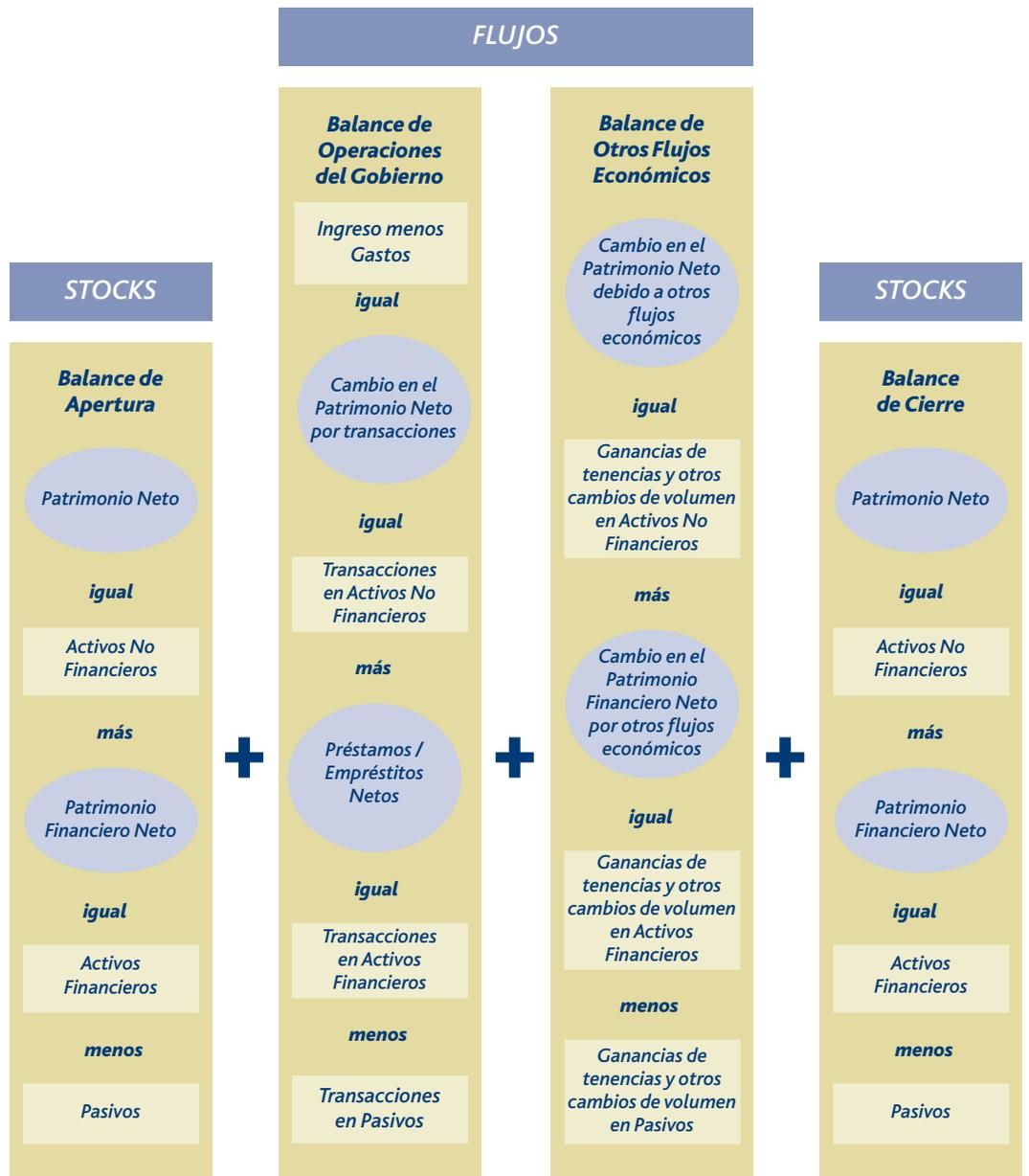
⁸ International Monetary Fund (2001), *Government Finance Statistics Manual*, p. 35.

sobre liquidez. Este marco está diseñado para aplicarse a nivel del Gobierno General.

De acuerdo a esta estructura, los cambios en la posición patrimonial del sector público pueden dividirse en dos componentes: (a) los cambios derivados de operaciones o transacciones llevadas a cabo por el gobierno en el período, reflejados en el estado de operaciones de gobierno, y (b) los cambios en los stocks de activos y pasivos que se derivan de factores distintos de transacciones, tales como revalorizaciones, descubrimientos de riquezas y destrucción de activos fijos, por ejemplo, a raíz de desastres naturales, expresados en el estado de otros flujos económicos.

FIGURA III. 2.4

ESTRUCTURA ANALITICA DEL NUEVO MANUAL DE ESTADISTICAS FISCALES DEL FMI



Dentro de este plan de cuentas el Estado de Operaciones Gubernamentales está destinado a asumir un papel protagónico en el análisis de la política fiscal y la gestión financiera pública. El cuadro III.2.6 presenta la estructura de este informe. Como puede apreciarse, la principal diferencia entre esta cuenta y el balance presupuestario tradicional estriba en que al pasar a una contabilidad sobre base devengada no sólo cambia la base de valoración de las transacciones sino que el consumo de capital fijo pasa a formar parte de los gastos que determinan el balance operacional del período. Este ítem tiene la particularidad de reflejar una operación en que una unidad gubernamental es al mismo tiempo la propietaria de un bien de capital y la consumidora de los servicios que éste provee.

CUADRO III. 2.6 • BALANCE DE OPERACIONES DE GOBIERNO

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

La aplicación del nuevo Manual de Estadísticas Fiscales del FMI va a requerir un proceso de transición que puede extenderse por varios años. Asimismo, éste va a obligar a los economistas a cambiar su modo de ver las cifras fiscales. Paradojalmente, el esfuerzo que se va a requerir de éstos es analizar las cuentas fiscales desde una perspectiva que es más consistente con el resto de los indicadores fiscales de uso habitual en el análisis macroeconómico, como el PIB, la inversión o la demanda interna, que provienen de las Cuentas Nacionales.

Enfrentados a este cambio, que refleja los cambios en la manera de analizar las finanzas públicas, la pregunta para Chile es dónde va a estar el país. Las opciones son las de formar parte del grupo de países que va a liderar la transición hacia el nuevo sistema, ganando en transparencia y calidad de sus estadísticas o de aquellos que van a permanecer rezagados, anclados en las estadísticas y los problemas fiscales propios de la década de los 80.

Chile ya ha dado pasos importantes para colocarse entre el grupo de países líderes de este proceso. El manejo prudente de las finanzas públicas desde mediados de la década del 80 y la reducción de los niveles de endeudamiento del gobierno central desde 45% del PIB en 1989 a poco más de 16%

del PIB en 2002, hace que el estado chileno no enfrente problemas de liquidez. La conducción de la política fiscal sobre la base de una regla basada en el balance estructural, estimado a partir de cifras fiscales ajustadas para aproximarse al concepto de variación patrimonial neta también involucra un paso en la dirección del tipo de indicadores que se derivarán del nuevo plan de cuentas propuesto por el FMI.

Sin embargo, la plena integración de Chile al nuevo sistema aún requerirá de esfuerzos significativos para:

- Desarrollar un sistema de control de compromisos y de medición del costo de capital;
- Aplicar estrictamente la cobertura correspondiente al Gobierno Central, integrando las operaciones correspondientes a la Ley Reservada del Cobre y el Fondo de Estabilización de Precios del Petróleo;
- Elevar la calidad y oportunidad de las estadísticas correspondientes a las municipalidades;
- Desarrollar, como información complementaria, un balance consolidado -sobre base devengada- de las empresas públicas;
- Adecuar el tratamiento de operaciones gubernamentales propias de la realidad chilena, como los bonos de reconocimiento, el FEC y los flujos de ingresos y gastos asociados a concesiones de infraestructura;
- Desarrollar y adecuar balances de activos y pasivos, conciliando las normas del Manual de Estadísticas Fiscales con los criterios contables de la Contraloría General de la República.

El gobierno ya ha dado los primeros pasos para avanzar en esta dirección. Por una parte, en 2001 se inició la implementación del Proyecto de Modernización de la Gestión Financiera del Sector Público, que incluye el desarrollo de un sistema integrado de gestión e información financiera (SIGFE), que incorpora todos los criterios contables aquí discutidos.

En segundo lugar, el gobierno ha solicitado la asistencia técnica del FMI para diseñar un informe financiero estándar que acompañará la discusión del Proyecto de Ley de Presupuestos a partir del próximo año y que debería incorporar al menos información sobre activos y pasivos financieros del gobierno central.

3. TOPICOS TRIBUTARIOS⁹

a. Introducción

La estructura tributaria de un país refleja la forma en que sus ciudadanos han decidido financiar los bienes y servicios públicos que sostienen la vida en sociedad. Así, siendo un fundamento básico de la democracia, la autorización Constitucional de la ciudadanía al Estado para recaudar impuestos impone al Gobierno fuertes responsabilidades de transparencia y eficiencia en su gestión.

El nivel de los impuestos y la estructura tributaria del país, sin embargo, no sólo importan en cuanto fuente de financiamiento de las actividades del Estado. Tanto el nivel de la carga tributaria como el efecto de la estructura impositiva en distintos sectores de la sociedad tienen implicancias económicas y sociales relevantes para el crecimiento económico y el bienestar ciudadano. A este respecto, pese a los importantes avances logrados en Chile en los últimos años respecto de consensos básicos en materias económicas, el tema de la carga tributaria sigue siendo objeto de controversias. Para situar la discusión respecto al nivel absoluto de recursos que los ciudadanos aportan al Estado en Chile a través de sus impuestos, en la primera parte de esta sección se analiza la evolución que ha tenido en los últimos quince años la carga tributaria en Chile.

En la segunda parte se analiza el concepto de gastos tributarios y se presenta una estimación para Chile de su nivel y composición. Estos son los ingresos que el Estado deja de percibir al otorgar a algún sector o actividad económica un tratamiento impositivo distintos al establecido con carácter

⁹ El ejercicio de normalización de los ingresos tributarios presentado en la sección b), la estimación de los gastos tributarios de la sección c) y la estimación del efecto de la Ley de Lucha contra la Evasión de la sección d) fueron realizados por el Servicio de Impuestos Internos (SII).

general en la legislación tributaria. Al erosionar la base impositiva, los gastos tributarios son equivalentes a un mayor gasto en aquellos contribuyentes que se benefician de estos tratamientos especiales. Dado que los gastos que el Estado realiza directamente a través del presupuesto público son sancionados anualmente por el Poder Legislativo en la discusión de la Ley de Presupuestos, criterios básicos de transparencia obligan a evaluar el impacto de estas exenciones y tratamientos especiales sobre las finanzas públicas y distintos sectores de la sociedad. Este principio, considerado en todos los códigos internacionales de transparencia fiscal y nuestra propia Constitución, no se había observado hasta ahora. En base a la estimación de los gastos tributarios se construye, por último, el concepto de Ingresos Tributario Brutos, que mide la Recaudación Tributaria que habría correspondido en ausencia de tratamientos tributarios especiales.

La tercera sección, por último, presenta un análisis de las metas y grado de cumplimiento al año 2001 de los compromisos asociados a la Ley de Lucha Contra la Evasión Tributaria.

b. La carga tributaria en perspectiva histórica

Evolución de la carga tributaria 1986-2001

La recaudación del Gobierno Central en los últimos quince años muestra una expansión absoluta significativa. Tras crecer a una tasa real promedio de un 5,5% en el período 1986-2001, los ingresos tributarios netos del Gobierno Central más que se duplicaron en términos absolutos en el período, ascendiendo a 11.445 millones de dólares en el año 2001. Este período, sin embargo, estuvo también marcado por una fuerte expansión de la actividad económica en el país, con un crecimiento real anual promedio del Producto Interno Bruto de un 6,3%. Así, como muestra el gráfico III.3.1, a pesar del fuerte incremento absoluto experimentado por la recaudación tributaria entre 1986 y 2001, la carga tributaria total expresada como porcentaje del PIB en el año 2001 (17,2%) era menor en más de un punto del PIB a su equivalente en el año 1986 (18,4% del PIB).

CUADRO III. 3.1 • INGRESOS TRIBUTARIOS NETOS: 1986-2001

(millones de dólares de 2001)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
INGRESOS TRIBUTARIOS NETOS	5.124	5.563	5.420	5.617	5.384	6.620	7.479	8.219	8.492	9.225	10.159	10.437	10.419	9.834	10.791	11.445
VARIACION RESPECTO AL AÑO ANTERIOR		8,6%	-2,6%	3,6%	-4,1%	23,0%	13,0%	9,9%	3,3%	8,6%	10,1%	2,7%	-0,2%	-5,6%	9,7%	6,1%

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

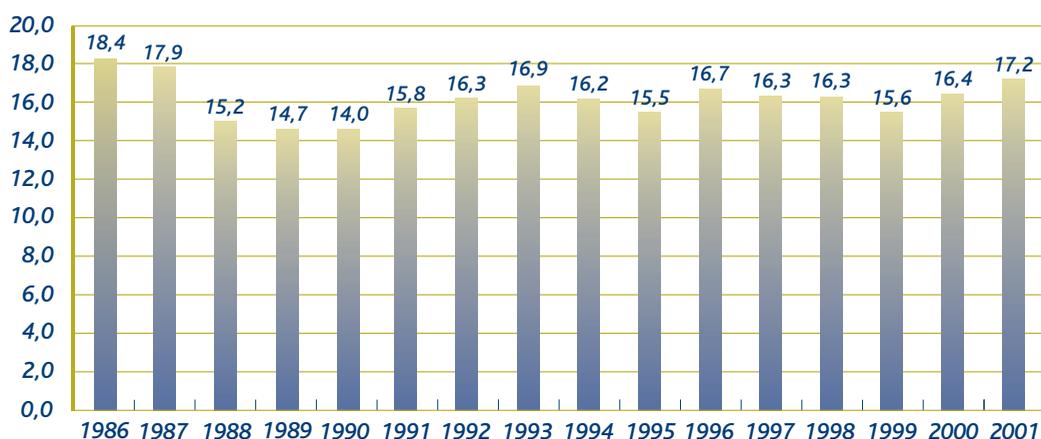
El mismo gráfico, sin embargo, también muestra una variabilidad importante en esta proporción durante el período de análisis, con un claro punto de inflexión en el año 1990. En el primer subperíodo de la muestra, entre 1986 y 1990, se produjo una fuerte reducción de los ingresos tributarios netos como porcentaje del PIB, proporción que disminuyó año a año desde el 18,6% de 1986 hasta un nivel de 14% en el año 1990.

Esta caída respondió a un radical proceso de rebajas de impuestos, el que se inició con la reducción de impuestos específicos a los combustibles y bienes suntuarios y la rebaja del IVA del 20% al 16%, y continuó más tarde con cambios en la base del impuesto a la renta de las empresas. Así, en un lapso de sólo cuatro años, la carga tributaria se redujo en el equivalente a un 4,6% del PIB, cifra hoy equivalente a 2.600 millones de dólares, y muy similar al total de la inversión que realiza hoy el Gobierno Central.

GRAFICO III. 3.1

EVOLUCION DE LA CARGA TRIBUTARIA: 1986-2001

Porcentaje del PIB



Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

Independientemente de las motivaciones que hayan tenido, desde una perspectiva macroeconómica las rebajas tributarias emprendidas en el período 1987-1989 eran financieramente insostenibles e inadecuadas para el momento cíclico que vivía la economía. Así, al no ser acompañadas de ajustes equivalentes al gasto, agregaron una presión fiscal expansiva a una economía que ya venía sobrecalentándose, y obligaron a que el período democrático se iniciara con un ajuste económico contractivo. Esto último se expresó, por ejemplo, en que la Ley de Presupuestos de 1990 no contemplara siquiera recursos para financiar el reajuste del sector público legislado en los últimos meses de 1989.

Esta conclusión sirve de punto de partida para entender la evolución de la carga tributaria en un segundo subperíodo. La estructura tributaria resultante de las rebajas de los años previos no sólo era incapaz de sostener los niveles de gasto requeridos para desarrollar el programa del Gobierno recién elegido. Equilibrar de manera sostenible las finanzas públicas sin recursos adicionales hubiera obligado a la nueva administración a iniciar el período democrático con recortes permanentes en gastos derivados de decisiones tributarias de los últimos años del régimen autoritario. Por esta razón, el Congreso aprobó con un amplio consenso en 1990 una reforma tributaria que revirtió en un porcentaje importante las rebajas realizadas durante el período inmediatamente anterior, tras lo cual la recaudación tributaria neta creció en un 23% en términos reales en 1991, un 13% adicional en 1992, y en un 9,9% adicional en 1993.

Dada la baja base inicial y el contexto de crecimiento económico de estos años, sin embargo, la Reforma Tributaria de 1990 sólo incrementó la carga tributaria en 2,9% puntos del PIB, alcanzando su máximo en 1993 en un 16,9% del PIB, nivel claramente inferior al de 1986. El resto de la década se caracterizó por una relativa estabilidad de la carga tributaria, la que osciló entre su nivel máximo de 1993 y su nivel más bajo de 15,5% del PIB en 1995. El año 2001, por otra parte, mostró un leve incremento adicional, llevando la carga tributaria neta a un 17,2% del PIB, nivel aun muy inferior al que esta alcanzaba a mediados de los ochenta.

Como un todo, por tanto, los últimos quince años no muestran variaciones significativas en el nivel absoluto de la carga tributaria en el país. En efecto, todos los ajustes tributarios que se produjeron en los años noventa no hicieron más que compensar de manera parcial, gradual y prudente, las rebajas impositivas de los últimos tres años del régimen autoritario, situando la carga tributaria aun por debajo de los niveles que alcanzaba en 1986.

Al recuento anterior puede agregarse una evaluación de las implicancias de las medidas tributarias en proceso de implementación y discusión legislativa sobre la carga tributaria. Para este efecto, se ha

agregado a la carga tributaria de 2001 el efecto de la plena aplicación de la Ley de Lucha Contra la Evasión de Impuestos y la modificación de los impuestos a la renta de personas y empresas aprobadas en 2001, así como los incrementos de IVA e impuestos específicos propuestos al Congreso para financiar la reforma de la salud, y la rebaja de aranceles que corresponderá aplicar por el acuerdo de libre comercio con la Comunidad Europea. Un ejercicio de este tipo permite estimar que de haber estado todas estas medidas en plena aplicación en 2001 la carga tributaria habría llegado al 18,3% del PIB. La cifra anterior es superior en 1,6% del PIB a la carga tributaria vigente en 1996 y en 4,3 % del PIB a la de 1990, al iniciarse los gobiernos de la Concertación, pero aun inferior a la registrada a mediados de los años ochenta.

Fuentes de mayor recaudación en los noventa

El que la carga tributaria se encuentre en niveles globales relativamente similares a los que alcanzó tras la reforma tributaria de 1990 no significa, sin embargo, que no haya sucedido nada adicional en esta materia en el resto de la década. Por el contrario, durante la década pasada se sucedieron una cantidad importante de cambios en la estructura y composición de la carga tributaria asociados al fuerte crecimiento económico de la década, cambios legales que alteraron la composición e incidencia de distintos impuestos y variaciones en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes.

Recordemos, en primer lugar que los ingresos tributarios netos del Gobierno Central llegaron a 11.445 millones en 2001, un 126% real superior a los ingresos tributarios netos del año 1990. Esto significa que en el año 2001 se recaudaron 6.378 millones de dólares adicionales al año 1990. El cuadro III.3.2 muestra la diferencia por tipos de impuestos.

CUADRO III. 3.2 • INGRESOS TRIBUTARIOS NETOS DEL GOBIERNO CENTRAL, 2001/1990

(millones de dólares de 2001)

	1990	% del Total	2001	% del Total	Variación 2001/1990	Variación 2001/1990
IMPUESTO A LA RENTA	897	17,7%	3.108	27,2%	2.211	246,5%
IMPUESTO AL VALOR AGREGADO	2.451	48,4%	5.534	48,4%	3.083	125,8%
IMPUESTOS A PRODUCTOS ESPECIFICOS	670	13,2%	1.431	12,5%	761	113,6%
IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR	839	16,6%	904	7,9%	65	7,7%
OTROS	210	4,1%	468	4,1%	258	122,9%
INGRESOS TRIBUTARIOS NETOS	5.067	100,0%	11.445	100,0%	6.378	125,9%

Notas: (1) Si bien se utiliza el año de 1990 para realizar la comparación, debe considerarse que ese año la recaudación del impuesto a la renta fue particularmente baja pues fue el único año en que las empresas pagaron impuestos sobre las utilidades retiradas.

(2) Los ingresos tributarios de 1990 fueron convertidos a dólares de 2001 utilizando el inflador del PIB.

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

De esta mayor recaudación, 3.083 millones de dólares corresponden a mayor recaudación de IVA, impuesto que experimentó un incremento porcentual de 126% entre ambos años, lo que es equivalente al crecimiento del conjunto de los ingresos tributarios en el período. Es apreciable, asimismo, el incremento que experimentó la recaudación de los impuestos a la renta, la que más que se duplicó entre 1990 y 2001, contribuyendo con más de 2.210 millones de dólares al alza de la recaudación del período.

Estos incrementos están relacionados tanto con diferencias en la legislación tributaria imperante en el año 1990 respecto de 2001, como con el crecimiento que experimentó la economía entre ambos años y variaciones en la tasa de cumplimiento de los contribuyentes de sus obligaciones. En lo que se refiere a los cambios legislativos, entre 1990 y 2001 se llevaron a cabo un conjunto de reformas y modificaciones en la legislación con impacto en la carga impositiva. Al respecto, entre los cambios más importantes que han generado alzas tributarias se pueden mencionar el aumento de la tasa del Impuesto de Primera Categoría, el aumento de la tasa del IVA y el aumento del Impuesto Específico a las Gasolinas. Entre aquellos que generaron rebajas tributarias durante el período destacan las rebajas de aranceles y la eliminación del impuesto a la cilindrada.

Para cuantificar el efecto de este conjunto de cambios legales y evaluar qué parte del incremento de recaudación del período puede atribuirse a estos, se normalizaron los ingresos tributarios de 1990 a la legislación vigente en 2001. Esto supuso estimar cuánto mayor (o cuánto menor) habría sido la recaudación tributaria en ese año si hubiese operado la legislación del año elegido como norma. En el cuadro III.3.3, se presenta las principales modificaciones que generaron una diferencia legal entre 1990 y 2001, y se indica el monto de la normalización a aplicar en la recaudación tributaria de 1990. Para obtener estas estimaciones se han utilizado los informes presupuestarios de las distintas leyes y se ha operado sobre supuestos de linealidad respecto de cada modificación.

Si bien el listado no comprende la totalidad de los cambios producidos, se ha procurado dejar consignados en él aquellos de mayor significación desde el punto de vista recaudatorio. Se debe tener presente, además, que la normalización se circunscribe a las diferencias legislativas entre 2001 y 1990, con lo cual modificaciones que se originaron en 1991 o después, y se anularon en 2000 o antes, quedan excluidas del análisis. A su vez, sólo se consideran aquellas modificaciones legales en aplicación efectiva en cada año.

CUADRO III. 3.3 • NORMALIZACIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS NETOS DE 1990 A LA LEGISLACION VIGENTE EN 2001
(millones de dólares de 2001)

<i>Reformas</i>	<i>Al alza del nivel impositivo 1990</i>	<i>A la baja del nivel impositivo 1990</i>
<i>Aumento de la tasa de primera categoría de 10% a 15% y cambio de base retirada a base devengada para su aplicación</i>	507	
<i>Ley de pensiones (sin fiscalización): Derogación crédito contribuciones, perfeccionamiento art. 57 bis de impuesto a la renta, arrastre de remanente IVA por activo fijo, nuevo incentivo al ahorro.</i>	35	
<i>Aumento la tasa de IVA de 16% a 18%.</i>	134	
<i>Aumento del impuesto a las gasolinas de 2,5847 [UTM/m³] a 6 [UTM/m³]</i>	218	
<i>Aumento de la tasa de impuesto al tabaco de 52,9% a 60,4%</i>	80	
<i>Nuevo créditos en impuestos a la renta: Activo fijo, donaciones culturales, donaciones educacionales, crédito Ley Arica, crédito Ley Austral, crédito impuestos pagados afuera, crédito convenios doble tributación</i>		(49)
<i>Rebaja por dividendos hipotecarios DFL2</i>		(7)
<i>Reducción de la tasa marginal máxima en impuestos personales para tramo de 150 UTA, desde 50% a 45%</i>		(13)
<i>Rebaja arancelaria de 15% a 8%</i>		(371)
<i>Ajuste por restitución de la devolución anticipada de impuesto a la renta</i>	81	
<i>Ampliación del tramo de exención en impuesto al lujo y racionalización de franquicias en importación de vehículos</i>		(6)
<i>Derogación del impuesto a la cilindrada</i>		(52)
<i>Reducción neta de los impuestos adicionales a bebidas alcohólicas</i>		(31)
<i>Rebaja de impuestos asociados a peajes pagados por buses y camiones</i>		(10)
<i>Deducción a impuesto de primera categoría como pago provisional por utilidades absorbidas</i>		(155)
<i>Establecimiento de límites de acceso a renta presunta en agricultura, minería y transporte de carga</i>	38	
<i>Modificación en impuesto adicional a bienes raíces componente de destino fiscal</i>		(36)
TOTALES BRUTO	1.093	730
TOTAL NETO	363	

Fuente: Servicio de Impuestos Internos

Del cuadro anterior es posible apreciar que, entre 1990 y 2001 las reformas que incrementaron la recaudación involucraron un monto de 1.093 millones de dólares, mientras que las reformas que la redujeron explican unos 730 millones de dólares. La diferencia indica un incremento neto de 363 millones de dólares de recaudación entre ambos años. Es decir, la recaudación en 1990 habría sido más alta en ese monto si hubiera estado en operación la legislación de 2001.

Por otra parte, para estimar el efecto del crecimiento económico sobre la diferencia de recaudación, se aplicó a los ingresos tributarios normalizados el porcentaje de variación del PIB, medido a precios constantes de 1986. Como muestra el cuadro III.3.4, la actividad económica creció acumuladamente en un 90,5% durante el período, lo que se traduce en un monto de recaudación atribuible al crecimiento económico de 4.917 millones de dólares.

CUADRO III. 3.4 • ESTIMACION DEL EFECTO DEL CRECIMIENTO ECONOMICO 2001/1990 SOBRE LA RECAUDACION

(millones de dólares de 2001)

	Monto
INGRESOS TRIBUTARIOS NETOS 1990	5.068
NORMALIZACION A LEGISLACION 2001	363
INGRESOS TRIBUTARIOS NETOS 1990 NORMALIZADOS 2001	5.431
VARIACION PIB 2001/1990	90,5%
VARIACION PIB APLICADO SOBRE INGRESOS TRIBUTARIOS NETO 1990 NORMALIZADOS 2001	4.917

Fuente: Servicio de Impuestos Internos

De esta manera, la suma de ambos efectos explica un 72,8% del aumento en la recaudación tributaria entre 1990 y 2001. Quedan, así, casi 1.100 millones de dólares de mayor recaudación que no pueden ser explicados por ninguno de estos dos factores. Este residuo debe estar explicado, al menos parcialmente, por una menor evasión tributaria hacia el final del período. Si supusiéramos por simplicidad que toda la diferencia no explicada por el crecimiento económico y los cambios legales del período son atribuibles a menor evasión, esta explicaría unos 1.098 millones del alza de la recaudación entre 1990 y 2001.

CUADRO III. 3.5 • ESTIMACION DEL EFECTO MENOR EVASION TRIBUTARIA 2001/1990 COMO RESIDUO

(millones de dólares de 2001)

	Monto
VARIACION EN RECAUDACION 2001/1990	6.378
EFFECTO CAMBIO LEGALES MAS EFFECTO CRECIMIENTO ECONOMIA	5.280
DIFERENCIA NO EXPLICADA	1.098

Fuente: Servicio de Impuestos Internos

Una manera de confirmar esta estimación de la evasión como residuo es contrastarla con una estimación alternativa de la evasión total, efectuada mediante métodos más tradicionales. Esto se hace aproximando la recaudación teórica de los principales gravámenes, IVA e Impuesto a la Renta a partir de información agregada de Cuentas Nacionales, y calculando la diferencia entre esa recaudación teórica y la recaudación efectivamente obtenida. Las mediciones de evasión total sólo están disponibles hasta el año 1997, por lo cual se ha estimado el efecto entre ese año y 1990. En todo caso, estimaciones de evasión en el IVA medidas para años posteriores sugieren que el nivel de cumplimiento era similar e incluso inferior al registrado en 1997. De lo anterior, se infiere que el efecto de la menor evasión al año 2001 debiera ser similar al obtenido usando el año 1997. El resultado de estimar el efecto de la menor evasión entre 1990 y 1997 con esta metodología se presenta en el cuadro III.3.6. Como se

aprecia en este cuadro, los resultados de esta estimación no difieren sustancialmente de la evasión calculada como residuo mediante el método anterior.

CUADRO III. 3.6 • RECAUDACION ADICIONAL POR MENOR EVASION 1997/1990

(millones de dólares de 2001)

	Monto
<i>INGRESOS TRIBUTARIOS NETOS 1997</i>	9.909
<i>TASA EVASION TOTAL 1990</i>	33,1%
<i>TASA EVASION TOTAL 1997</i>	23,9%
<i>INGRESOS TRIBUTARIOS NETOS 1997 CON TASA DE EVASION 1990</i>	8.711
<i>DIFERENCIA POR MENOR EVASION 1997/1990</i>	1.198

Fuente: Servicio de Impuestos Internos

En el cuadro III.3.7 se resume, por último, el efecto de las tres variables que explicarían el alza de la recaudación tributaria observada entre 1990 y 2001. Los resultados indican que un 5,7% del incremento de recaudación 2001 versus 1990 se explica por cambios legales, un 77% por el crecimiento de la economía y un 17% se debe a la disminución del nivel de evasión.

CUADRO III. 3.7 • RESUMEN • ESTIMACION DE LA INCIDENCIA EN LA MAYOR RECAUDACION TRIBUTARIA 2001/1990

(millones de dólares de 2001)

	Mayor Recaudación 2001/1990	
	Monto	Participación
<i>CAMBIOS LEGALES (NO INCLUYE LEY DE EVASION)</i>	363	5,7%
<i>CRECIMIENTO ECONOMICO</i>	4.917	77,1%
<i>MENOR EVASION</i>	1.098	17,2%
<i>TOTAL</i>	6.378	100,0%

Fuente: Servicio de Impuestos Internos

Así, aunque los cambios tributarios implementados durante la década de los noventa estuvieron mayoritariamente orientados, como se discute más arriba, a compensar el efecto sobre los ingresos fiscales de las rebajas llevadas a cabo a fines de los ochenta, el porcentaje que estos cambios explican de la variación absoluta de la recaudación tributaria entre 1990 y 2001 es relativamente menor respecto de lo explicado por el crecimiento económico del período y las menores tasas de evasión.

Lo anterior confirma que durante los últimos años no sólo se han aumentado impuestos sino que también se han aplicado rebajas, la más notoria de las cuales corresponde a las rebajas de impuestos al comercio exterior. Del mismo modo, también se han aplicado reducciones a los impuestos a los ingresos personales, a las tasas especiales del IVA y al impuesto a las ganancias de capital y se han establecido franquicias y créditos tributarios que reducen la recaudación neta de la tributación a la renta de las empresas. Esta recomposición de la estructura tributaria se extiende incluso a las medidas actualmente en discusión, pues los ingresos adicionales por las medidas tributarias planteadas para financiar las reformas sociales del actual gobierno apenas alcanzarán a compensar la menor recaudación por concepto de aranceles e IVA que generará el acuerdo con la Unión Europea en sus primeros años.

Así, el ajuste en la estructura tributaria realizado en la década de los noventa, además de restituir niveles globales de recaudación previos a las rebajas masivas de impuestos de fines de los ochenta, ha generado una estructura tributaria más equilibrada y eficiente para el desarrollo de una economía abierta como la chilena.

c. Gastos tributarios y recaudación tributaria bruta

Qué son los gastos tributarios

Los datos de Recaudación Tributaria discutidos en la sección anterior corresponden en estricto rigor a Ingresos Tributarios Netos, es decir, a lo efectivamente recaudado año a año por el Gobierno. Estas cifras, sin embargo, no necesariamente reflejan adecuadamente el efecto del conjunto de la legislación tributaria en la economía. En particular, no es posible dimensionar a partir de estas cifras el efecto que tienen los tratamientos impositivos especiales establecidos para promover y desarrollar algunas áreas o sectores específicos. El concepto de Ingresos Tributarios Brutos, por otra parte, corresponde a la recaudación teórica potencial que un gobierno podría percibir de no existir tratamientos impositivos especiales. La diferencia entre Ingresos Tributarios Brutos y Netos corresponde al Gasto Tributario.

Este concepto proviene originalmente del Departamento del Tesoro de Estados Unidos, y fue acuñado y desarrollado por primera vez por Stanley Surrey¹⁰ en 1968. Se designa como gasto tributario al monto de ingresos que el Estado deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria y que tiene por objeto beneficiar, promover o fomentar a determinadas actividades, sector, rama, región, o grupos de contribuyentes. Por lo general se traduce en el otorgamiento de exenciones o deducciones tributarias, alícuotas diferenciales, diferimientos y amortizaciones aceleradas, entre otros mecanismos.

Los gastos tributarios presentan una serie de inconvenientes desde la perspectiva de la transparencia fiscal. Así, tanto el Fondo Monetario Internacional (FMI) como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) consideran la inclusión de una declaración de las principales partidas de gasto tributario en la documentación presupuestaria, como un requisito básico de transparencia fiscal. Estas instituciones incluyen dentro de este concepto todas las exenciones de la base tributaria, las deducciones del ingreso bruto, los créditos tributarios que se deducen de las obligaciones tributarias, las reducciones de la tasa impositiva y los diferimientos del pago de impuestos. En Chile, por otra parte, el artículo 19, numeral 22, de la Constitución Política de la República requiere que se consigne anualmente en la Ley de Presupuestos los beneficios fiscales que afectan a los tributos del Estado. Lamentablemente, este mandato no se ha cumplido hasta ahora.

En la medida en que estas excepciones buscan metas económicas o sociales con intenciones explícitas de favorecer una determinada actividad o segmento de la población, los gastos tributarios pueden ser asimilados a "asignaciones presupuestarias", aunque con características bastante particulares. Por una parte, por el hecho de no desembolsarse directamente por parte del aparato público no son identificadas en la Ley de Presupuestos y con ello no están sujetas a las restricciones presupuestarias anuales. Adicionalmente, tienen la característica de ser concedidas a todo aquel que cumpla con ciertas reglas preestablecidas, sin importar el monto total de recursos que el Estado deja de percibir. De estas características se derivan los principales problemas que se les asocian en la literatura:

i) Problemas de Equidad Horizontal: Como el gasto público debe ser esencialmente cubierto con impuestos, los impuestos no pagados por un contribuyente deben ser necesariamente pagados por otro. Esto genera un problema de equidad horizontal, y se produce cuando contribuyentes ubicados en la misma situación impositiva (cuya estructura básica se supone un reflejo del esquema deseado de equidad), pagan distintas cantidades de impuestos.

ii) Ausencia de control presupuestario: Al no representar una asignación especial del presupuesto de la Nación este tipo de gastos no están sometidos a control presupuestario. A diferencia de los gastos en salud, educación y seguridad que están limitados, este tipo de gastos no tienen límite por

¹⁰ Assistant Secretary of the Treasury for Tax Policy durante las administraciones de Kennedy y Johnson.

parte del gobierno ni del poder legislativo. Al no ser percibidos nunca por el Gobierno, sólo se puede hacer un cálculo ex-post de lo ocurrido.

iii) Violación de sano principio presupuestario: Al no compensar ingresos con gastos la existencia de gastos tributarios viola el sano principio presupuestario. Al presentarse los ingresos tributarios netos de las exenciones y franquicias se vulnera un requerimiento del sistema democrático acerca de la debida publicidad de los actos de gobierno. La ciudadanía no se entera de cuánto se dejó de percibir por concepto de la promoción de una actividad, sector o grupo de personas.

iv) Dificultades de administración: Al dejar de percibir la totalidad de los ingresos tributarios provenientes de las actividades o segmentos de población beneficiados, las agencias tributarias se convierten en ejecutoras de programas sectoriales, para lo cual no poseen los mecanismos ni la especialización necesaria¹¹. Por lo general no se realizan evaluaciones cuantitativas ni cualitativas de estos beneficios ni se revisa el grado de focalización de los mismos. A diferencia de los programas de facto generados por los gastos tributarios, los programas públicos tradicionales son revisados y evaluados, y presentados al poder legislativo anualmente en la Ley de Presupuestos.

Cuantificación de los gastos tributarios y la recaudación bruta en Chile

El Servicio de Impuestos Internos realizó una medición del Gasto Tributario para el año 2001 en Chile, cuyos resultados se presentan a continuación. El procedimiento utilizado consistió en desglosar la cuantificación de los beneficios en función de los impuestos que afectan, según si han sido establecidos en la ley de cada tributo o si se han originado en la legislación de los diversos regímenes de promoción. De esta manera se estimó el costo fiscal asociado a los tratamientos preferenciales, lo que equivale a la recaudación tributaria que el Estado renuncia a obtener en favor de los beneficiarios de los mismos.

Para el ejercicio que se presenta se utilizó una medición ex-post, basada en información efectiva, suponiendo que 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. Aunque la derogación de una franquicia ciertamente puede afectar otras decisiones de los agentes económicos éstas no se consideraron en el estudio, así como tampoco se consideran cambios de comportamiento en las autoridades tributarias o en el nivel de evasión producto de modificaciones de franquicias.

Así, según la estimación del Servicio de Impuestos Internos, los gastos tributarios por el año 2001 alcanzaron los 2.925 millones de dólares, cifra equivalente a un 4,4% del PIB. Dentro de este ejercicio, los gastos tributarios derivados del Impuesto a la Renta correspondían a 2.411 millones de dólares y los derivados del IVA correspondían a 515 millones de dólares. El cuadro III.3.8 sintetiza esta información.

CUADRO III. 3.8 • GASTO TRIBUTARIO 2001

(millones de dólares de 2001)

	Año 2001	
	MM US\$	% PIB
IMPUESTO A LA RENTA	2.411	3,6%
• Renta Empresas	1.049	1,6%
• Renta Personas	1.362	2,0%
IMPUESTO AL VALOR AGREGADO	515	0,8%
• Exenciones y hechos no gravados	359	0,5%
• Créditos	156	0,2%
• Diferimientos	19	0,0%
TOTAL	2.925	4,4%

Fuente: Servicio de Impuestos Internos

¹¹ McIntyre, Robert S., "The Hidden Entitlements", CTJ, mayo 1996.

El cuadro III.3.9, por otra parte, muestra un desglose de las seis fuentes más relevantes de gastos tributarios. Como puede apreciarse, estas se orientan principalmente a beneficiar al sector ahorro-inversión y se manifiestan como diferimientos de impuestos. Este conjunto de los seis gastos tributarios de mayor incidencia representa un monto de 1.996 millones de dólares de menor recaudación el año 2001, lo que equivale a un 68,3% del monto total de gasto tributario de ese mismo año.

CUADRO III. 3.9 • GASTOS TRIBUTARIOS MAS RELEVANTES 2001

(millones de dólares de 2001)

Partida de Gasto	Categoría a la que pertenece	Sector Beneficiado	Año 2001	
			MM US\$	% PIB
1 Rentas empresariales retenidas	Imp. a la renta, renta personas, diferimientos del impuesto	Ahorro-Inversión	682	1,0%
2 Depreciación acelerada	Imp. a la renta, renta empresas, diferimientos del impuesto	Ahorro-Inversión	607	0,9%
3 Amortización intangibles y otros	Imp. a la renta, renta empresas, diferimientos del impuesto	Ahorro-Inversión	213	0,3%
4 Tratamiento de las rentas del sistema de fondos de pensiones	Imp. a la renta, renta personas, diferimientos del impuesto	Ahorro-Inversión	182	0,3%
5 Rentas de arrendamiento de viviendas acogidas al DFL 2	Imp. a la renta, renta personas, exenciones	Inmobiliario	156	0,2%
6 Crédito especial para la construcción de viviendas	Imp. al valor agregado, créditos	Inmobiliario	156	0,2%
TOTAL			1.996	3,0%

Fuente: Servicio de Impuestos Internos

Al agrupar los gastos tributarios por el sector objetivo al que benefician, por otra parte, se observa que el sector ahorro-inversión concentra en promedio el 63% del gasto tributario para el año 2001. Le sigue en forma más distante el sector inmobiliario con un promedio del 13%, y educación se ubica en el tercer lugar, concentrando en promedio un 7,4% del total. El cuadro III.3.10 presenta el gasto tributario por sector objetivo beneficiado.

CUADRO III. 3.10 • GASTOS TRIBUTARIOS 2001 • ORDENADO POR SECTOR OBJETIVO BENEFICIADO

(millones de dólares de 2001)

SECTOR / OBJETIVO	MM US\$	Año 2001 % PIB
AHORRO - INVERSION	1.845	2,78%
INMOBILIARIO	377	0,57%
EDUCACION	216	0,32%
SALUD	180	0,27%
REGIONAL	102	0,15%
OTROS	242	0,36%
EFFECTOS CONJUNTOS	-36	-0,05%
TOTAL	2.925	4,40%

Fuente: Servicio de Impuestos Internos

Una vez cuantificado el nivel de gastos tributarios es posible estimar los Ingresos Tributarios Brutos, es decir, el monto de ingresos teóricos que al gobierno le habría correspondido recaudar en ausencia de tratamientos impositivos especiales. Como muestra el cuadro III.3.11, al sumar a la Recaudación Tributaria Neta para el año 2001 la menor recaudación producto de tratamientos especiales, se obtiene un nivel de Recaudación Tributaria Bruta de 21,6% del Producto Interno Bruto. Este es, por tanto, el nivel de carga tributaria que existiría en el país de aplicarse toda la legislación tributaria general sin excepciones que favorezcan a sectores o bases específicas.

CUADRO III. 3.11 • INGRESO TRIBUTARIO BRUTO • AÑO 2001

(millones de dólares de 2001)

	MM US\$	% PIB
INGRESO TRIBUTARIO NETO	11.445	17,2%
GASTO TRIBUTARIO	2.925	4,4%
INGRESO TRIBUTARIO BRUTO	14.370	21,6%

Fuente: Dirección de Presupuestos y Servicio de Impuestos Internos

Del total de la Recaudación Tributaria Bruta, un 80% corresponde a los Ingresos Tributarios Netos y un 20% a Gastos Tributarios. Dicho de otra manera, los recursos que el Estado deja de recaudar para promover distintos sectores económicos o sociales, corresponden a aproximadamente un 25% de la Recaudación Tributaria Neta o efectiva. En términos financieros esto significa que el equivalente a un 25% de la recaudación tributaria efectiva se utiliza en promover estos sectores a través del tratamiento impositivo especial.

Para observar con mayor claridad el impacto del Gasto Tributario en los Ingresos Tributarios Netos, el cuadro III.3.12 desagrega estos últimos en distintas categorías de impuestos. Como se aprecia en este cuadro, en la categoría de Impuesto a la Renta el Gasto Tributario corresponde a más del 78% del Ingreso Tributario Neto.

CUADRO III. 3.12 • INGRESOS TRIBUTARIOS NETOS Y BRUTOS AÑO 2001, POR CATEGORÍA DE IMPUESTO

(millones de dólares de 2001)

	Ingreso Tributario Neto	Gasto Tributario	Ingreso Tributario Bruto	GT/ITB	GT/ITN
1. IMPUESTOS A LA RENTA	3.108	2.411	5.519	43,7%	77,6%
2. IMPUESTO AL VALOR AGREGADO	5.534	515	6.049	8,5%	9,3%
3. IMPUESTOS A PRODUCTOS ESPECIFICOS	1.431	0	1.431	0,0%	0,0%
4. IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR	904	s.i.	904	s.i.	s.i.
5. OTROS	468	s.i.	468	s.i.	s.i.
INGRESOS TRIBUTARIOS NETOS	11.445	2.925	14.370	20,4%	25,6%

Fuente: Servicio de Impuestos Internos

Dada la magnitud de la transferencia de recursos que el Estado realiza a través de este mecanismo, se hace fundamental profundizar el trabajo de transparentar los gastos tributarios. Para lo anterior, como se detalla en otras secciones de este documento, la Dirección de Presupuestos ha solicitado al Fondo Monetario Internacional asistencia técnica para elaborar un Informe Presupuestario Complementario a ser presentado al Congreso conjuntamente con el Proyecto de Ley de Presupuestos de cada año, en que se detalle el nivel y distribución de los gastos tributarios.

d. Una evaluación preliminar de la Ley de Lucha contra la Evasión Tributaria¹²

La política tributaria dispone de tres herramientas para impulsar incrementos en la recaudación: ampliar la base imponible, elevar la tasa impositiva y reducir la evasión. Cada una de estas herramientas implica distintos niveles de efectividad recaudatoria y distinto compromiso con los otros principios de la política tributaria: la eficiencia, la equidad y la simplicidad. Reducir la evasión tiene beneficios desde el punto de vista de eficiencia y equidad. La evasión constituye un factor de competencia desleal de los que evaden en relación con los que cumplen. Al reducirse la evasión, por tanto, se contribuye a una mejor asignación de los recursos y se promueve un clima de mayor cumplimiento en otras áreas de la economía. Cuando se compara con formas alternativas de recaudar, por tanto, la reducción de la evasión presenta una serie de ventajas relativas.

El fenómeno de la evasión está presente en casi todos los sistemas tributarios. En los países de mayor desarrollo, los niveles de evasión alcanzan generalmente a un 10% o menos. En América Latina, por el contrario, el nivel de evasión de los países supera por lo general el 30%, siendo Chile el país con mejor cumplimiento tributario de la región.

A comienzos del año 2000, al hacer el balance de la labor desarrollada por el SII durante la década anterior y apuntando hacia las perspectivas de desarrollo futuro, se concluía que si bien los esfuerzos para aumentar la recaudación habían permitido bajar considerablemente la tasa de evasión global, situándola en un nivel cercano al 24%, también se detectaba en los últimos años un cierto estancamiento en este progreso. Sin desmerecer el éxito que significaba el haber bajado en la década más de seis puntos porcentuales la tasa de evasión, ésta podía considerarse aún elevada con respecto a este mismo indicador en países de buen cumplimiento tributario. Ello abría la posibilidad de seguir aumentando la recaudación, atacando de manera aun más decisiva la evasión.

Así, en su primer año el actual Gobierno presentó un proyecto de ley que tenía por objeto establecer normas legales para combatir la evasión y la elusión tributaria. El Proyecto, aprobado con modificaciones por el Congreso, se publicó en forma de Ley en Junio de 2001, y se ha llamado la Ley de Lucha contra la Evasión Tributaria. La nueva ley modificó diversas leyes, entre ellas el Código Tributario, la Ley sobre Impuesto a la Renta, la del Impuesto a las Ventas y Servicios, la Ordenanza de Aduanas y las Leyes Orgánicas del Servicio de Impuestos Internos, de Aduanas y de Tesorerías, y sus normas están orientadas principalmente a: (i) dotar de mayores recursos a la administración tributaria; (ii) fortalecer las facultades de la administración tributaria; (iii) adecuar las funciones del Servicio de Impuestos Internos y Tesorería; (iv) perfeccionar las leyes tributarias; y (v) propender a una mayor eficiencia y trato más justo al contribuyente.

En el Informe Financiero de esta ley se comprometieron metas de recaudación para los años 2001 a 2005 que debían alcanzarse con los mayores recursos y facultades que se entregaban. En el cuadro III.3.13 se presentan las estimaciones actualizadas de las metas de recaudación adicional para cada año y por las principales agrupaciones de medidas que fueron prometidas en la Ley de Lucha Contra la Evasión Tributaria.

De acuerdo a estas estimaciones el compromiso de recaudación por reducción de evasión para el año 2001 era de \$78.977 millones (aproximadamente 123 millones de dólares de 2001). Sin embargo, para establecer el compromiso de recaudación de la administración tributaria interna, se excluyen las medidas de Aduanas y las medidas misceláneas de IVA y Renta, acotando la meta sólo al objetivo de menor evasión. Para el año 2002, el mismo compromiso de recaudación alcanza a los \$217.041 millones (339 millones de dólares).

¹² Esta sección se basa en una evaluación presentada a la Dirección de Presupuestos por el Servicio de Impuestos Internos, respecto de la Ley de Lucha Contra la Evasión Tributaria.

CUADRO III.3.13 • COMPROMISOS ASOCIADOS A LA LEY CONTRA LA EVASION Y ELUSION TRIBUTARIA

Año	(millones de pesos enero 2002 ⁽¹⁾)				
	2001	2002	2003	2004	2005
MAYOR FISCALIZACION ⁽²⁾	63.742	189.670	262.706	324.985	340.272
AGILIZACION DE LA COBRANZA	15.235	27.371	40.773	41.244	40.997
MISCELANEA (IVA+ RENTA)	-2.107 ⁽³⁾	5.753 ⁽³⁾	54.529	59.122	62.582
ADUANAS	1.623	3.246	4.869	6.492	8.115
COMPROMISO TOTAL	78.493	226.040	362.878	431.843	451.966
COMPROMISO TOTAL EXCLUIDO					
ADUANAS Y MISCELANEA	78.977	217.041	303.480	366.229	381.269

Notas: (1) Las cifras se llevaron a moneda de enero de 2002, usando variación de IPC. Las cifras originales de la fuente estaban expresadas en moneda promedio 2000 y bajo tipo de cambio convencional de \$/US\$ 550,11; con lo cual los compromisos totales eran de US\$134 millones para el 2001, US\$400 millones para 2002, US\$631 millones para 2003, US\$751 millones para 2004, y US\$786 millones para 2005. (2) Corresponde al rendimiento de fiscalización distribuido según los distintos planes de fiscalización que se reforzarán con la Ley. (3) En estas dos cifras, los rendimientos originales se han ajustado proporcionalmente para considerar las vigencias efectivas de sus disposiciones. Fuente: "Plan de Lucha Contra la Evasión: Actualización de cifras de Rendimiento y Costos tras la Aprobación del Proyecto de Ley". Informe preparado por el SII, 24 de Mayo 2001.

La Ley de Lucha contra la Evasión autorizó el incremento paulatino de la dotación de funcionarios del Servicio de Impuestos Internos entre el 2001 y el 2005, contemplando para los años 2001 y 2002 la incorporación de 223 y 164 funcionarios, respectivamente, con lo que se completó un 71,8% de los nuevos cargos autorizados para todo el Plan. Luego de un año las provisiones de estos cargos se habían cumplido en un 100%, incluyendo en algunos casos la promoción de funcionarios existentes (31,3%). Naturalmente, estos últimos han debido ser reemplazados por nuevas contrataciones, lo que se hizo en los niveles más bajos de los respectivos escalafones.

Los nuevos recursos asignados en la Ley permitieron comenzar la ejecución de una serie de nuevos planes de fiscalización y reforzar los ya existentes para incrementar los actuales niveles de cumplimiento de los contribuyentes. Los planes implementados y reforzados fueron los siguientes:

i) Auditorías tributarias a medianas y grandes empresas

La auditoría corresponde a un procedimiento selectivo de fiscalización destinado a controlar el cumplimiento tributario de un contribuyente, verificando la autenticidad y corrección de la declaración y pago de cada una de sus obligaciones tributarias. Este proceso requiere cotejar la consistencia entre las declaraciones, la documentación emitida, otros antecedentes procesados por el SII y el propio contribuyente. La alta complejidad y profundidad de esta revisión compromete los recursos más especializados de la fuerza fiscalizadora, por lo cual no se logra una cobertura óptima. Se intensificó con los nuevos funcionarios este tipo de plan en los segmentos vulnerables a las prácticas más sofisticadas de evasión y elusión, como las empresas evasoras de mediano y gran tamaño.

ii) Aumento de la prevención y presencia fiscalizadora

Se inició un plan de fiscalización que explota la interacción de los contribuyentes con el SII en los diferentes hitos del ciclo de vida: obtención de RUT, iniciación de actividades, timbrajes, modificaciones y término de giro. Se trata de un control preventivo que busca utilizar la información capturada en estas etapas frenando a tiempo etapas de alta exposición al fraude tributario como el timbraje de facturas, la autorización de contribuyentes que proporcionan datos falsos, el transporte carretero de mercaderías sin documentación o con documentación no fidedigna, etc. Este plan también complementa nuevas facultades entregadas en la nueva ley, como el control sobre falsificación de documentación y el control de los inconcurrentes.

iii) Profundización del alcance y efecto de las llamadas operaciones renta e IVA

La Operación Renta es un plan de procesamiento masivo de las declaraciones anuales de este impuesto aplicado a todos los contribuyentes, el cual considera el cruce de sus datos declarados con información histórica y con información de fuentes alternativas. Este cruce permite detectar inconsistencias y observaciones, notificar y citar a los contribuyentes para que justifiquen los reparos

o rectifiquen las declaraciones de los impuestos omitidos total o parcialmente. Si bien la Operación Renta da cobertura al total de declaraciones (un millón 800 mil), se intensificó el número y calidad de las revisiones, considerando además que a partir de esta ley, se dispone de facultades para acceder a nueva información de cruce para renta como la de intereses del Banco Central, las operaciones vinculadas al Impuesto Adicional, los créditos y garantías financieras, entre otras.

La Operación IVA es un plan equivalente a la Operación Renta, pero para las declaraciones mensuales de IVA. La eficacia de una operación computacional como ésta depende fuertemente del volumen de la información que sea cubierto por la revisión (cada mes se presenta un total de 600 mil declaraciones), por lo que se les asignaron mayores recursos de los que estaban disponibles a este plan. En este caso también hubo mayores exigencias al disponerse de nueva información de cruce para el IVA, derivadas de la ampliación del plazo de revisión a 3 años y el control de inconcurrentes, entre otras.

iv) Investigación de delitos tributarios y de la falsificación de facturas

Durante los últimos años se ha detectado un alto volumen de facturas falsas que se utilizan para evadir impuestos, lograr devoluciones o reembolsos indebidos. Las querellas por delito tributario muchas veces se topan con la dificultad de configurar las pruebas o de poder actuar con respecto a personas que no siendo contribuyentes se prestan o participan activamente en estos ilícitos. Es importante, por tanto, poder actuar en el campo civil contra estas personas a fin de impedirles que actúen impunemente, así como también, a través de su enjuiciamiento, poder recabar mejor información para la configuración del delito tributario correspondiente. Para mejorar la eficacia y eficiencia de la investigación de este delito tributario se está aplicando un plan de fiscalización especial, cuya responsabilidad recae en la Fiscalía de Facturas Falsas, creada también por esta ley.

v) Control de cambio del sujeto del IVA.

Existen sectores económicos que tradicionalmente presentan mayores niveles de evasión de IVA, para los cuales se ha establecido como estrategia de fiscalización el cambio de sujeto pasivo en el IVA. Los cambios de sujeto corresponden a un traspaso de la responsabilidad de enterar el IVA en arcas fiscales desde el vendedor del producto en cuestión hacia el comprador, cuando éste último presenta mayor seguridad de cumplimiento fiscal. Para lograr eficacia en esta estrategia es clave monitorear a los agentes retenedores, controlando periódicamente sus parámetros de compra, venta y capital propio. Esta tarea demanda mayor control sobre dichos agentes retenedores (empresas grandes y medianas que son responsables de enterar el impuesto en arcas fiscales).

El cuadro III.3.14 muestra una síntesis de los rendimientos comprometidos y la estimación de rendimientos efectivos derivados de la Ley de Lucha Contra la Evasión durante el 2001. Para efectos de este ejercicio se considera como rendimiento efectivo de esta ley el aumento de la recaudación que no puede ser atribuido a los cambios legales ocurridos en el período o al crecimiento de la economía.

CUADRO III. 3. 14 • RECAUDACION Y CUMPLIMIENTO DE LAS METAS DEL PLAN DE LUCHA CONTRA LA EVASION

	<i>(millones de pesos nominales)</i>					
	2000-S1	2000-S2	2000	2001-S1	2001-S2	2001
<i>Recaudación Efectiva,</i>						
<i>normalizada, sin comercio</i>						
<i>exterior y ajustada^a</i>	3.176.232	2.967.386	6.143.618	3.361.305	3.302.817	6.664.122
<i>Diferencia c/r a año 2000</i>				185.073	335.431	520.504
<i>Efecto Crecimiento^b</i>				224.502	50.010	266.729
<i>Residuo o menor evasión</i>				-39.429	285.421	253.775
<i>Compromiso PLCE^c</i>				0	78.900	78.900
<i>% de cumplimiento</i>					362%	322%

Notas: (a) La normalización consiste en estimar cuánto mayor (o cuánto menor) habría sido la recaudación tributaria en cada período si hubiese operado la legislación del año elegido como norma, en este caso, el año 2002. (b) Se emplea tasa de crecimiento del PIB a precios corrientes. (c) Se expresan los compromisos de recaudación en moneda corriente de cada período. Los datos originalmente expresados en moneda promedio 2000 se llevaron a moneda corriente de cada período aplicando variación de IPC. Fuente: SII en base a información de Ingresos Fiscales de Tesorería General de la República, e información de cuentas nacionales del Banco Central.

Como se puede apreciar en este cuadro, el rendimiento efectivo estimado por el SII correspondiente al año 2001 fue más de tres veces el rendimiento comprometido para ese año (322% de la meta), con una recaudación adicional a la explicada por otros cambios tributarios y el crecimiento económico. Estos resultados son congruentes con lo presentado en el Capítulo I. de este documento respecto a la recaudación de IVA en el primer semestre de 2002. Dado que la demanda interna cayó en un 1,6% entre el primer semestre de 2001 y el primer semestre de 2002, un porcentaje muy significativo del crecimiento de 6,6% real experimentado por la recaudación de IVA en el mismo período debe explicarse por un mayor rendimiento de la Ley de Lucha Contra la Evasión Tributaria a lo originalmente previsto.

4. PARTICIPACION DE LOS MAS POBRES EN EL PRESUPUESTO

a. Introducción

Durante los últimos doce años los gobiernos han definido como prioridades centrales el reforzar la capacidad del Estado de responder a las necesidades sociales de la población en general a través de la salud, la educación, la vivienda y la seguridad social, y disminuir los niveles de pobreza y extrema pobreza. Asociado a un período de alta expansión económica, los fuertes aumentos en el gasto público social registrados durante la década pasada permitieron notables avances en estos dos objetivos. Así, durante este período, los fuertes aumentos en la cobertura y calidad de los servicios sociales básicos se complementaron con importantes incrementos en los recursos asignados a políticas asistenciales y promocionales orientadas a los más pobres, compatibilizando mejoramientos generales en la cobertura y calidad de los primeros con la focalización de esfuerzos específicos en los sectores más pobres.

Los últimos años de la década pasada, sin embargo, comenzaron a revelar un cierto agotamiento de esta estrategia. Así, mientras la pobreza se redujo de manera permanente durante toda la década, la Encuesta CASEN 1998 mostró un estancamiento de la extrema pobreza o indigencia en torno a un 5,5% de la población, lo que se confirmó con la Encuesta CASEN 2000. Lo anterior, sumado a un contexto de menor crecimiento económico y restricción fiscal, llevó al actual gobierno a replantear los énfasis con que se estaba administrando el esfuerzo social. De este modo, junto con mantener un ritmo sostenido de crecimiento de la inversión social, desde 2000 se ha llevado adelante una serie de esfuerzos de rediseño en las políticas sociales tradicionales, y se han propuesto nuevas iniciativas destinadas a incrementar la participación de los más pobres dentro del presupuesto social.

Sumado a una serie de iniciativas específicas en áreas programáticas tradicionales asociadas con los subsidios monetarios, educación y vivienda, entre otros, un hito fundamental de lo anterior lo constituye el diseño del Sistema de Protección Social Chile Solidario, orientado a entregar apoyos monetarios y no monetarios a las 225.000 familias más pobres del país, y a reorientar la red social como un todo de manera preferente hacia estas familias. Sumada a los mayores y mejores niveles de acceso a servicios públicos que supondrá para los más pobres la reforma a la Salud actualmente en discusión en el Congreso, y otras iniciativas orientadas preferentemente a los más pobres en otras áreas programáticas, esta iniciativa permitirá un significativo aumento de la participación de los más pobres en el presupuesto social.

En esta sección se discute la evolución del gasto social canalizado a través del presupuesto público en los últimos doce años, se discuten brevemente sus efectos sobre la pobreza y extrema pobreza en el país, se presentan algunos de los esfuerzos recientes por mejorar la llegada de los programas públicos a los hogares más pobres y, por último, se presenta una estimación del impacto diferencial del presupuesto público en los hogares más pobres del país sobre la base de los cambios de política ya implementados en los últimos tres años y de las dos reformas sociales que actualmente se discuten en el Congreso Nacional. Para lo anterior, se presentan los resultados de simular el efecto de estos cambios sobre la base de los resultados ya conocidos de la Encuesta CASEN 2000, ajustada de acuerdo a la evolución de los recursos presupuestarios de los posteriores años.

b. Gasto público y gasto social en los noventa

El cuadro III.4.1 muestra la evolución del gasto del Gobierno Central desde 1990 a 2001. Como se aprecia, el crecimiento del gasto del Gobierno Central en este período fue acompañado de una clara reestructuración del mismo entre sus diferentes componentes.

Así, el porcentaje de los recursos destinados a funciones generales disminuyó desde un 20,2% a 17,2% entre 1990 y 2001, descenso que se explica principalmente por la caída en la participación del gasto en defensa. El porcentaje del gasto dirigido a funciones económicas, por otra parte, disminuyó levemente entre 1990 y 2001, aunque cambiando en forma significativa su composición interna. Así, mientras los recursos dedicados a actividades de promoción económica disminuyó de 6,7% en 1990 a 4,6% en 2001, el fuerte incremento que experimentó el gasto en infraestructura llevó los recursos destinados a esta función desde un 5,3% a un 6,8% del gasto público total.

La función que mayor aumento experimentó dentro del gasto total del Gobierno Central durante el período fue el gasto social. Esto llevó a esta función a incrementar su participación dentro del gasto total de 67,8% en 1990 a un 71,4% en 2001. Si bien este esfuerzo de reorientación de los recursos públicos hacia el componente social se aprecia durante todo el período, esta tendencia se vio marcadamente acentuada en los últimos dos años, experimentando un aumento de 2,5 puntos porcentuales entre 1999 y 2001.

Consecuentemente con el énfasis que se le imprimió durante la década pasada a la recuperación de los servicios sociales básicos, entre los componentes del gasto social que aumentaron de manera más importante su participación en el gasto total se encuentran las áreas de Educación y Salud. La primera función incrementó su participación dentro del gasto público total desde un 13,3% en 1990 a un 18,3% en 2001, en tanto que el gasto en salud aumentó su participación desde un 10,3% en 1990 a un 12,7% del gasto total en 2001.

CUADRO III. 4.1 • GOBIERNO CENTRAL • CLASIFICACION FUNCIONAL DEL GASTO

(moneda nacional + moneda extranjera, * porcentaje del gasto sin intereses deuda y sin otros no asignables)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
A. FUNCIONES GENERALES	20,19	20,10	19,35	18,84	18,13	17,94	17,49	17,78	18,06	17,93	17,46	17,22
1. Gobierno	3,82	4,28	4,23	4,13	3,93	3,93	3,81	3,88	3,98	3,99	3,75	3,66
2. Defensa	11,53	10,80	9,93	9,43	9,00	8,67	8,20	8,35	8,40	8,19	7,98	7,69
3. Justicia y Seguridad	4,83	5,02	5,18	5,28	5,19	5,35	5,49	5,55	5,68	5,75	5,72	5,87
B. FUNCIONES SOCIALES	67,84	67,39	66,09	67,15	67,28	67,80	67,79	67,02	67,97	68,87	70,88	71,37
1. Salud	10,31	11,05	11,47	11,91	12,39	12,13	12,02	11,93	12,16	11,78	12,38	12,70
2. Vivienda	5,04	5,48	5,42	5,51	5,44	5,34	5,44	4,82	4,68	4,33	4,00	4,04
3. Previsión	33,15	31,34	29,51	29,65	28,95	28,83	28,31	27,73	27,71	28,76	29,28	29,16
4. Educación	13,30	13,59	13,87	13,95	14,36	15,07	15,52	16,01	16,80	16,89	17,80	18,28
5. Subsidios	3,22	3,05	2,76	2,68	2,58	2,62	2,60	2,64	2,84	2,74	2,78	2,64
6. Otros Social	2,81	2,89	3,05	3,43	3,56	3,80	3,90	3,88	3,78	4,37	4,63	4,55
C. FUNCIONES ECONOMICAS	11,97	12,51	14,57	14,01	14,59	14,26	14,72	15,20	13,97	13,20	11,67	11,41
1. Prom. y Regul. Activ. Productivas	6,67	6,69	8,80	8,05	7,96	6,87	6,77	6,99	6,01	6,23	4,96	4,62
2. Infraestructura	5,31	5,82	5,77	5,96	6,63	7,39	7,95	8,21	7,96	6,97	6,71	6,79
GASTO TOTAL GOBIERNO CENTRAL SIN INTERESES DEUDA Y SIN OTROS NO ASIGNABLES	100,0											

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

Como es evidente, este incremento en la participación del gasto social dentro del presupuesto público fue el resultado de un incremento absoluto de los recursos destinado a esta función muy superior al crecimiento del gasto público como un todo. Dado el contexto expansivo de la actividad económica y de los ingresos públicos que vivió el país durante la mayor parte de este período, esta mayor concentración de los recursos en funciones sociales se reflejó en un incremento significativo del nivel absoluto de gasto social.

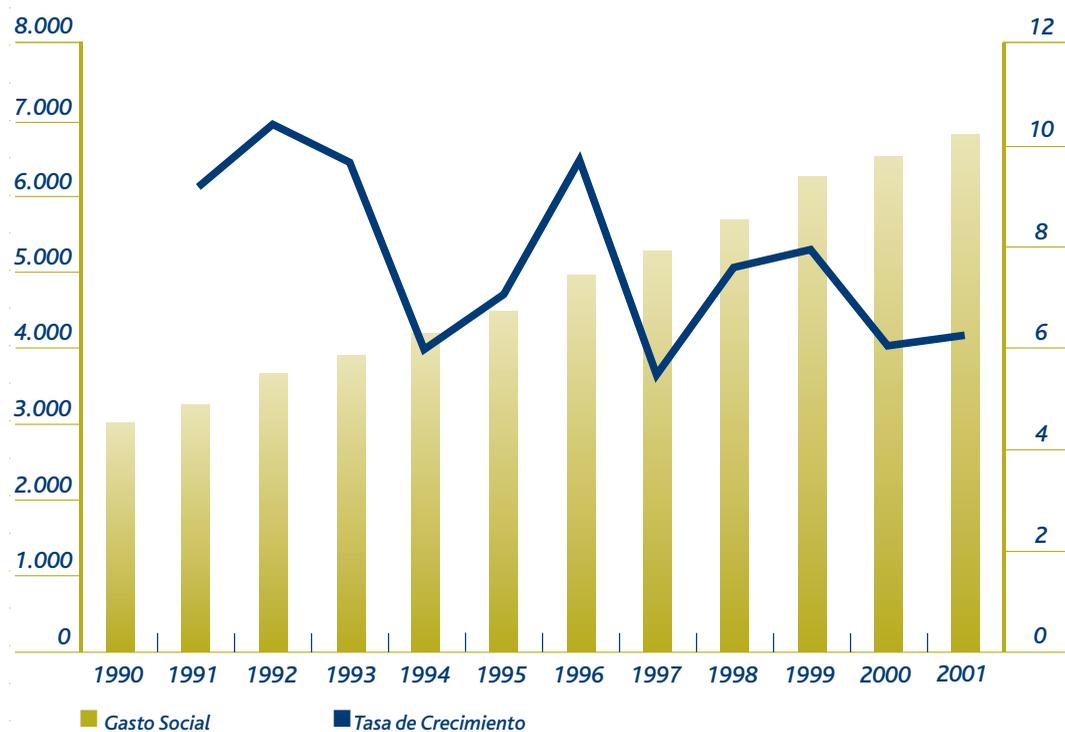
El gráfico III.4.1 muestra la evolución en términos absolutos del gasto público en funciones sociales en el período entre 1990 y 2001 y su tasa de crecimiento real anual. Como se observa en el gráfico, en base a una tasa de crecimiento real anual promedio de 7,8%, los recursos públicos destinados a funciones sociales más que duplicaron su nivel real entre 1990 y 2001, con un incremento acumulado de un 128% real en el período.

GRAFICO III. 4.1

NIVEL Y TASA DE CRECIMIENTO DEL GASTO SOCIAL

Miles de millones de pesos de 2001

Porcentaje



Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

c. Política social y extrema pobreza en los noventa

Esta notable expansión de los niveles absolutos de recursos destinados a cumplir funciones sociales dentro del presupuesto público fue el resultado de la combinación de dos importantes prioridades de política, complementarias entre sí: i) el esfuerzo por mejorar los niveles de cobertura y calidad de los servicios sociales básicos (reflejado, entre otras cosas, en la fuerte expansión del gasto en educación y salud) y; ii) políticas específicas destinadas a mejorar especialmente los ingresos monetarios, el acceso a bienes y servicios básicos y la integración social de las personas de más escasos recursos.

Así, aunque la participación de los subsidios monetarios en el presupuesto público total tuvo una leve disminución entre 1990 y 2001, en términos absolutos los recursos destinados a subsidios

directos crecieron en un 78% durante el período. Esto se complementó con un fuerte esfuerzo por promover políticas específicas de promoción e integración social de los más pobres que no se relacionan específicamente con los sectores sociales tradicionales. En las cifras agregadas esto se refleja en el aumento de la participación dentro del gasto total (2,8% a 4,6%) del ítem otros social, dentro del que se agrupan los programas del SENAME, FOSIS y Ministerio del Trabajo, entre otros. Los resultados que tuvieron estos esfuerzos en términos de incrementar la incidencia del gasto social en los primeros dos quintiles de ingreso (40% más pobre de la población) se observan en el cuadro III.4.2.

CUADRO III.4.2 DISTRIBUCION SUBSIDIOS MONETARIOS Y DE SERVICIOS SOCIALES BASICOS SEGUN QUINTIL DE INGRESO AUTONOMO DEL HOGAR*.

(en porcentajes, año 1990, 1994, 1996 y 1998)

	I	II
1990		
SUBSIDIOS MONETARIOS	28,8%	23,3%
SALUD	42,5%	32,2%
EDUCACION	28,8%	23,4%
VIVIENDA	15,7%	19,4%
TOTAL	31,0%	25,1%
1994		
SUBSIDIOS MONETARIOS	33,4%	25,6%
SALUD	32,8%	26,2%
EDUCACION	31,6%	24,4%
VIVIENDA	15,0%	17,4%
TOTAL	31,1%	24,7%
1996		
SUBSIDIOS MONETARIOS	31,2%	26,8%
SALUD	33,8%	26,5%
EDUCACION	29,8%	24,4%
VIVIENDA	15,6%	18,7%
TOTAL	30,4%	25,0%
1998		
SUBSIDIOS MONETARIOS	40,4%	26,4%
SALUD	42,7%	32,9%
EDUCACION	30,0%	24,5%
VIVIENDA	17,1%	18,9%
TOTAL	33,2%	26,2%

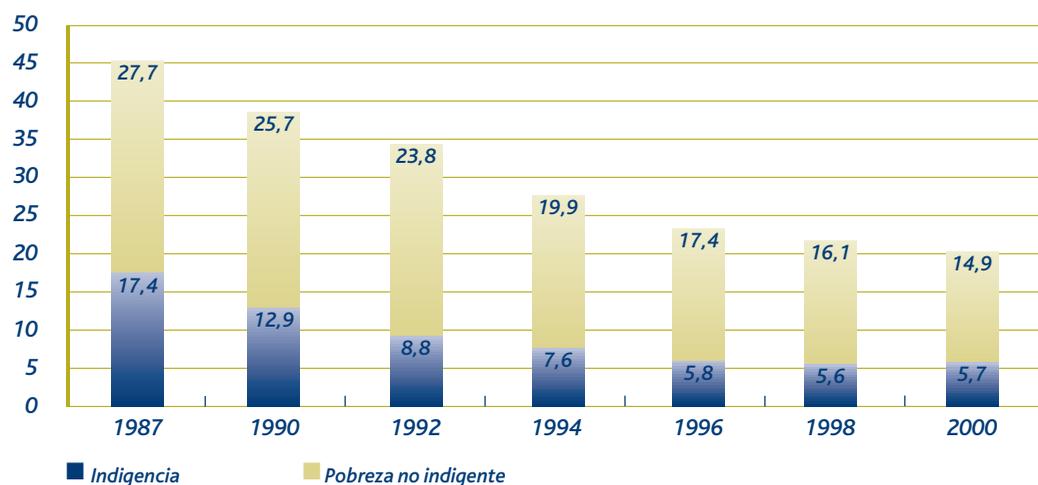
* Banco Mundial (1998), "Impacto de la Distribución del Gasto Social"

Combinado con el alto crecimiento económico registrado durante gran parte de la década y su efecto positivo en los ingresos autónomos de los más pobres, este conjunto de iniciativas permitió avances muy significativos en la reducción de la pobreza. Así, como muestra el gráfico III.4.2, el nivel de pobreza en el país disminuyó desde un 45,1% de la población en 1987 a un 20,6% en 2000, y el porcentaje de los hogares que se encontraban en situación de indigencia o extrema pobreza disminuyó desde un 17,4% a un 5,7% del total entre ambos años.

GRAFICO III.4.2

POBREZA E INDIGENCIA: 1987-2000

Porcentaje respecto al total de hogares.



Fuente: MIDEPLAN, Encuesta CASEN, 1987-2000

No obstante estos avances, las mismas cifras del gráfico muestran que la proporción de la población en situación de indigencia se mantuvo relativamente estable desde 1996. Más aun, los estudios sobre incidencia del gasto social por estratos de ingresos indica que muchos programas sociales han tenido mayor capacidad para llegar al segundo quintil de familias que al primero. Esto sugiere que, para llegar más efectivamente a este segmento de pobreza extrema, parecen requerirse esfuerzos especiales y nuevas formas de plantear la política social. Esta realidad, llevó al Gobierno a replantearse algunos de los énfasis que subyacen a las políticas sociales.

Así, en función de este diagnóstico y de la nueva realidad económica y financiera de los últimos años, los presupuestos públicos de los últimos tres años han reflejado una serie de esfuerzos especiales del Gobierno por aumentar la participación de la población más pobre en los recursos sociales del Estado. En la siguiente sección se detallan algunas de las iniciativas ya en marcha y otras que se han propuesto al Congreso Nacional.

d. Esfuerzos recientes por refocalizar la política social

Los esfuerzos por aumentar la efectividad con que las políticas sociales alcanzan a los más pobres en los últimos años se han centrado en al menos dos tipos de iniciativas complementarias. Por una parte, se han efectuado una serie de cambios en el diseño de determinados programas o políticas para potenciar su efectividad y llegada hacia los sectores más necesitados y, por otra, se han llevado a cabo y propuesto un conjunto de nuevas iniciativas orientadas de manera preferente hacia estos sectores.

Los cambios impulsados en los últimos años en lo que respecta a las políticas de vivienda son un buen ejemplo de la reorientación de la oferta programática hacia las familias más pobres. Los casos más representativos al respecto son el Programa Chile Barrio y los programas de Vivienda Social Dinámica sin Deuda. En el caso de Chile Barrio el Gobierno adquirió el compromiso de dar solución a la totalidad de las familias pertenecientes a los asentamientos catastrados en 1996 antes de fines de 2006.

El programa de Vivienda Social sin Deuda, por su parte, tuvo sus inicios en 2001. Este esfuerzo responde a la necesidad de otorgar soluciones habitacionales a los segmentos de la población que no tienen capacidad de ahorro ni acceso a créditos hipotecarios, y que se encontraban prácticamente marginados de los programas habitacionales tradicionales. El presupuesto 2003 contempla recursos para entregar 25.000 soluciones habitacionales de este tipo.

En materia educacional, aunque los aumentos de la cobertura de prestaciones y programas asociados a la Reforma Educacional en marcha están concentrados preferentemente en los sectores más pobres de la población, existen algunos programas dentro del sector cuya cobertura entre los niños y jóvenes más pobres es particularmente extendida. Este es el caso, por ejemplo, del Programa de Alimentación Escolar (PAE), los programas de textos escolares y la atención médica y dental. Los esfuerzos por aumentar la retención escolar —en particular en la enseñanza media— han significado, por otra parte, un fuerte aumento en el número de becas para estudiantes de escasos recursos, las que aumentarán en un 30% durante 2003. A lo anterior se suman los esfuerzos para aumentar la cobertura de la educación preescolar de los más pobres, lo que implica la entrega de 15.000 cupos adicionales durante 2003 y 65.000 en total respecto del año 2000.

Las dos nuevas reformas sociales planteadas por el Gobierno, por otra parte, significarán un importante aumento de recursos y prestaciones canalizadas a través del presupuesto público a los sectores más pobres. Una vez aprobados por el Congreso Nacional los proyectos que conforman la Reforma a la Salud y su financiamiento, la implementación del Plan AUGE involucrará un aumento de 153.000 millones de pesos para Fonasa, los que se canalizarán directamente a prestaciones de salud, dirigidas preferentemente a los más pobres.

El Sistema Chile Solidario —cuyo financiamiento por 72.000 millones ha sido propuesto al Congreso en conjunto con el anterior— es tal vez el ejemplo que con mayor claridad demuestra la voluntad de reorientar los recursos públicos hacia las familias más pobres del país. Aparte de un conjunto de prestaciones monetarias garantizadas a las familias, este Sistema supone el acceso preferencial de las 225.000 familias más pobres del país a las redes sociales del Estado, lo que implica reorientar los programas sociales de modo que los extremadamente pobres tengan especial cabida en ellos.

Por otra parte, dado que una parte de los mayores recursos propuestos para estas dos reformas sociales proviene de la refocalización del subsidio público que menos incidencia tiene en los sectores más pobres —el subsidio maternal— el impacto de este conjunto de reformas en la participación de los más pobres en el presupuesto social va más allá de los mayores niveles de prestaciones asociadas al Plan AUGE y Chile Solidario.

La próxima sección presenta los resultados de un ejercicio de simulación que busca evaluar preliminarmente como incidirán en la participación de los sectores más pobres dentro del presupuesto público el conjunto de subsidios monetarios y prestaciones sociales adicionales involucradas en este conjunto de iniciativas.

e. Participación de los más pobres en el presupuesto: simulación 2000-2003

Con el objeto de ilustrar el resultado distributivo esperado de las diversas iniciativas impulsadas desde 2000 para reforzar el apoyo del Estado a los más pobres se ha efectuado un ejercicio cuantitativo consistente en comparar la incidencia del presupuesto social en 2000 y 2003. Para esto se construyeron dos escenarios:

El primer escenario opera como base para medir el efecto de los cambios de política implementados o propuestos por el actual Gobierno. Para esto se aplicó al presupuesto aprobado para el año 2000 la distribución de los subsidios monetarios y servicios sociales básicos en salud y educación por quintiles de ingreso autónomo per cápita del hogar que mostraba la Encuesta CASEN a ese año. Los presupuestos correspondientes a los programas habitacionales del Ministerio de Vivienda en el Presupuesto 2000, por otra parte, se distribuyeron de acuerdo a la orientación por quintil de ingresos de cada programa.

La estimación para 2003 considera los presupuestos para cada partida de subsidios monetarios y servicios sociales básicos en salud, educación y vivienda (con la misma cobertura del ejercicio 2000) incorporados en el Proyecto de Presupuestos para 2003, distribuidos según quintiles de ingreso autónomo per cápita del hogar. A esta distribución se agrega el mayor presupuesto que significará el Plan AUGE y

el Sistema Chile Solidario una vez que se encuentren en régimen.

Dado que no se dispone de información más actualizada respecto de la distribución de los subsidios monetarios y prestaciones de educación y salud, el gasto en cada componente dentro de las categorías que incorpora la Encuesta CASEN se distribuyó entre quintiles de ingreso de acuerdo a los resultados de esta encuesta para 2000. De esta manera, cualquier cambio en la participación relativa en estos servicios de distintos quintiles de ingresos con respecto al ejercicio 2000 se explica por la introducción de nuevos programas o por crecimientos relativos distintos de los recursos asignados a programas con distintos niveles de distribución en cada categoría. Al igual que en el escenario base, por otra parte, el presupuesto 2003 de los programas habitacionales se distribuyó entre quintiles de ingreso de acuerdo a la población objetivo de cada programa.

Para efectos de distribuir el mayor gasto asociado a las iniciativas aun en discusión parlamentaria, por otra parte, se ha efectuado una simulación de su incidencia distributiva intentando aplicar criterios conservadores. Es así como, a pesar de que el diseño del Plan AUGE estará orientado a aumentar la participación de los más pobres en el presupuesto del sector, ante la falta de estimaciones confiables al respecto el mayor presupuesto para prestaciones de salud asociado al mismo se distribuyó de acuerdo a la distribución de los subsidios en salud de la CASEN 2000.

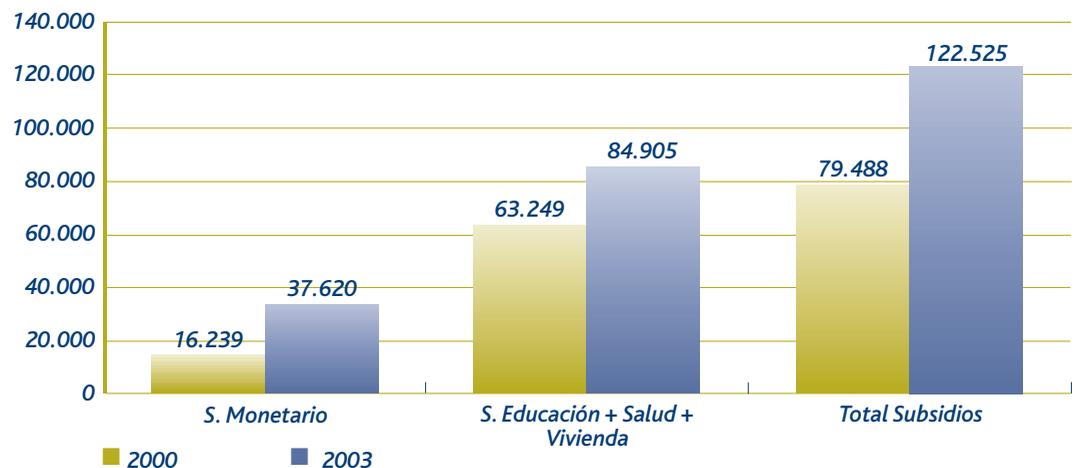
Dado el carácter fuertemente focalizado del Sistema Chile Solidario (dirigido al 5% de las familias más pobres del país), el mayor presupuesto en transferencias monetarias que considerará este Sistema se asignó al primer quintil de ingresos. Adicionalmente, dado que el Gobierno ha propuesto conjuntamente con estas iniciativas una refocalización del subsidio maternal mediante un esquema que impone la obligatoriedad de cotizar por la prestación a los cotizantes de mayores ingresos, pero compensa con un subsidio a los cotizantes de los dos primeros quintiles de ingreso, la simulación también consideró el efecto negativo de esta modificación sobre los quintiles de ingreso más altos.

Resultados de la simulación

El gráfico III.4.3 muestra el resultado de esta simulación expresada como el valor esperado de las transferencias estatales al 20% más pobre de la población, medido en pesos promedio mensuales por hogar.

GRAFICO III. 4.3

**SUBSIDIOS MONETARIOS Y SERVICIOS SOCIALES PERCIBIDOS POR EL QUINTIL MAS POBRE.
AÑO 2000 VERSUS 2003 CON REFORMAS**
Monto mensual promedio por hogar, pesos de 2003



Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda en base a datos encuesta CASEN 2000.

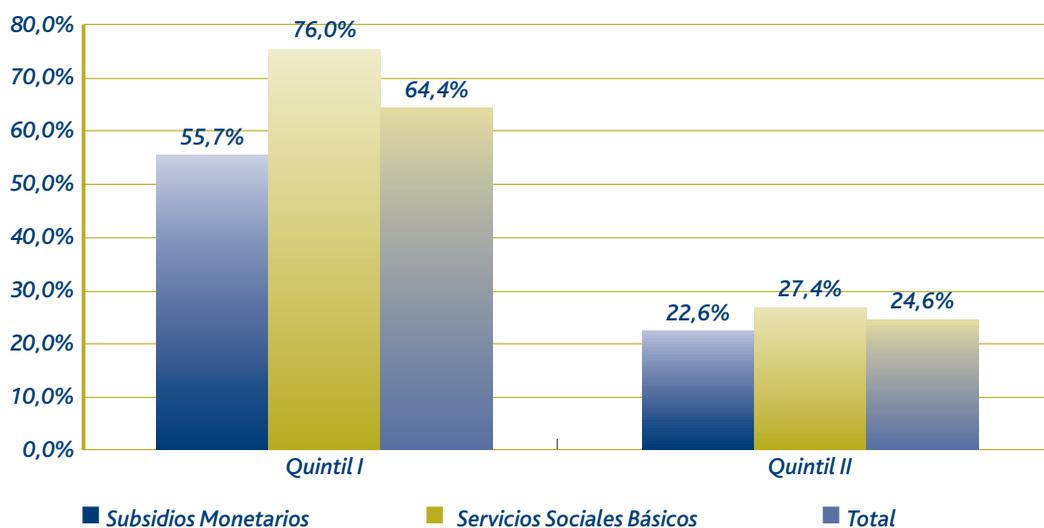
Las cifras del gráfico III.4.3 indican que el volumen de recursos canalizados por el presupuesto público a través de subsidios monetarios hacia el 20% más pobre se incrementará en un 130% entre 2000 y 2003. Este aumento está fuertemente influido por el efecto de las prestaciones asociadas al Sistema Chile Solidario, entre las que se cuentan transferencias monetarias PASIS, SUF y SAP garantizadas para todos los integrantes de estas familias que cumplen con los requisitos normales de estas prestaciones, y un Bono de Protección Familiar adicional por cada familia incorporada al Sistema.

La participación del 20% más pobre de la población en el presupuesto de los servicios sociales básicos, por su parte, experimenta un aumento cercano al 34% entre ambos escenarios. Esto se debe principalmente al incremento de las prestaciones de salud que conlleva el Plan AUGE y a la fuerte reorientación que ha experimentado el gasto en programas habitacionales hacia los más pobres, por medio de la vivienda social sin deuda y el Programa Chile Barrio. Una influencia menor tienen también el aumento de la cobertura preescolar y de la Jornada Escolar Completa, iniciativas que significan un aumento de la participación en el presupuesto de educación de esta población.

Sin embargo, no sólo interesa analizar el cambio en el monto absoluto de recursos que el presupuesto canaliza a la población de menores ingresos. También es relevante analizar cuanto del incremento absoluto del presupuesto social debería llegar a los primeros quintiles de ingreso. El gráfico 4.4 muestra cómo se distribuye entre los dos primeros quintiles de ingreso el mayor presupuesto asignado a subsidios monetarios, servicios sociales básicos y la suma de ellos, incluidos en el proyecto de presupuesto 2003, más el efecto de las reformas mencionadas.

GRAFICO III. 4.4

PARTICIPACION DE LOS PRIMEROS QUINTILES EN EL PRESUPUESTO DE SUBSIDIOS MONETARIOS Y SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS: 2003 CON REFORMAS VERSUS ESCENARIO BASE
Como % del presupuesto adicional



Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda en base a datos encuesta CASEN 2000.

Este gráfico muestra que el crecimiento del presupuesto en subsidios monetarios implícito en el Proyecto de Presupuestos 2003 y las reformas en discusión se debieran concentrar muy fuertemente en el primer quintil de ingresos. Esto es principalmente el resultado de la concentración de transferencias adicionales en este quintil que conlleva la puesta en marcha del Sistema Chile Solidario.

La existencia de un porcentaje no despreciable de recursos adicionales captados por el segundo quintil obedece a dos motivos. Esto refleja, por una parte, la existencia de subsidios monetarios, tales como la asignación familiar, que por su naturaleza tiene niveles menores de focalización. Por otra,

dado que los aumentos presupuestarios para el año 2003 se distribuyeron por quintil considerando la distribución del gasto en subsidios monetarios de la CASEN 2000 -con la salvedad de las transferencias incluidas en el Sistema Chile Solidario que por diseño irán exclusivamente al primer quintil- es posible que la simulación no refleje eventuales mejoramientos en la focalización de estos subsidios producidas en los últimos tres años.

Por otra parte, se observa también la concentración de los recursos adicionales de salud, educación y vivienda en los primeros quintiles. En efecto, un 76% de los recursos adicionales de los servicios sociales básicos entre el escenario base y el escenario que contempla el presupuesto 2003 más las reformas aun en discusión, se dirigen al primer quintil de ingresos. Este resultado está fuertemente influido por la reorientación hacia los más pobres efectuada en la política habitacional a partir del 2002. Otros factores que influyen en este resultado son el aumento de las prestaciones asociadas a la Reforma a la Salud y la refocalización de los recursos del subsidio maternal en los dos primeros quintiles de ingresos.

También se puede apreciar el efecto combinado en la participación relativa de los primeros quintiles en los recursos presupuestarios asignados a los subsidios monetarios y los servicios sociales básicos. Estas cifras muestran en el escenario 2003 más reformas, la participación del primer quintil en el presupuesto adicional es de un 64,4%, lo que se compara con un 24,6% en el segundo quintil. Esto implica que un 89% de los recursos para estos fines deberían dirigirse al 40% más pobre de la población.

f. Comentarios finales

Los esfuerzos desplegados durante los años noventa en materia de gasto social contribuyeron decididamente a disminuir los niveles de pobreza e indigencia que existían en nuestro país a comienzos de la década pasada. En efecto, el aumento del gasto social promedio de un 7,8% real entre 1990 y 2001, y su crecimiento relativo como porcentaje del gasto total desde un 67,8% a un 71,4% entre ambos años, son reflejo de una política expresamente dirigida a apoyar el crecimiento económico por medio de la generación de oportunidades para los más pobres.

A pesar de los avances logrados a través de este esfuerzo en la década pasada, los estudios realizados a fines de los noventa respecto de la pobreza y extrema pobreza comenzaron a reflejar la necesidad de modificar ciertos énfasis en la política social si el país quería seguir reduciendo los niveles de pobreza y, particularmente, la extrema pobreza o indigencia. A partir de este diagnóstico el Gobierno orientó sus esfuerzos a partir de 2000 a reorientar los programas sociales existentes de manera más decidida hacia los más pobres e incorporar nuevas iniciativas, tales como el Sistema Chile Solidario y el Plan AUGE, que impactarán fuertemente en este segmento de la población

El ejercicio realizado en esta sección permite ilustrar la participación absoluta y relativa de los primeros quintiles de ingresos en los aumentos de recursos para subsidios monetarios y servicios sociales básicos en salud, educación, y vivienda, que se espera resultarán de los cambios de políticas ya adoptados en los últimos tres años y de las nuevas iniciativas sociales en marcha.

De acuerdo a sus resultados, de aprobarse el presupuesto 2003 y los programas sociales en discusión en el Congreso, así como su financiamiento, la participación de los más pobres en el presupuesto debiera aumentar fuertemente, tanto en lo que se refiere a los subsidios monetarios como a los servicios sociales básicos. En base a estos resultados, el 20% más pobre de la población experimentaría un aumento de más del doble en el monto promedio por hogar de los subsidios monetarios, y la participación promedio por hogar del 20% más pobre de la población en los presupuestos destinados a proveer servicios sociales básicos a la población crecería en un 34%.

Esto aumentos se deben, por una parte, a que las 225.000 familias más pobres del país tendrán acceso garantizado a niveles muy superiores de transferencias monetarias a través del Sistema Chile Solidario y, por otra, al fuerte aumento en el gasto en vivienda en los más pobres que ya se percibe en la nueva política habitacional, a las prestaciones adicionales de salud que incorporará el Plan AUGE, y al aumento de la

participación del primer quintil de ingresos en el presupuesto de educación, entre otras iniciativas.

Conviene concluir esta sección con una nota de cautela. Al usar como base la incidencia de los programas sociales observada en la Encuesta CASEN 2000, y estimaciones para aquellos componentes nuevos no recogidos en la misma, los resultados de la simulación presentada no necesariamente reflejan exactamente lo que sucederá con las nuevas orientaciones de política implementadas y en discusión. Lo que sí refleja ciertamente es la voluntad expresada en acciones concretas del gobierno respecto a la incidencia esperada de la política social. En la práctica, algunos de los programas pueden haber variado su incidencia en la población y en algunas de las nuevas iniciativas pueden producirse filtraciones de recursos hacia sectores distintos a los cuales están orientadas. El que estos resultados puedan reflejar adecuadamente lo que efectivamente sucederá con estas iniciativas, por tanto, dependerá en última instancia del esfuerzo y responsabilidad de todos aquellos encargados de llevarlas adelante.

IV. Principales Avances en los Procedimientos para la Elaboración Presupuestaria y Gestión 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 internacionales¹³. 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 técnica¹⁴.

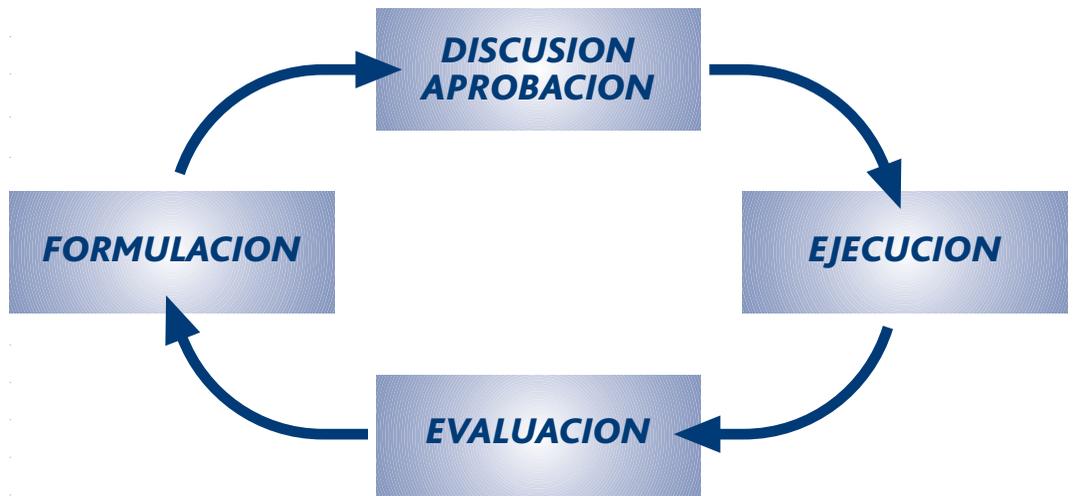
El enriquecimiento de la incorporación de instrumentos de evaluación y control de gestión en el presupuesto ha tenido un fuerte impulso en los últimos tres años. Este proceso ha permitido disponer de un modelo de evaluación y seguimiento del desempeño de la gestión presupuestaria, incorporando los conceptos de presupuesto por resultados. Dicho modelo retroalimenta el ciclo de toma de decisiones como se grafica en la figura IV.1

¹³ Por ejemplo, el estudio "Chile, Fiscal Transparency", publicado por Oxford Analítica, noviembre de 2001.

¹⁴ Seminario BID - BM sobre Presupuestos por Resultados en CHILE, mayo de 2002. Seminario Seguimiento y Evaluación de Impacto de Programas Agrarios, FAO, junio de 2002. Reunión de Trabajo con funcionarios de Subsecretaría de Desarrollo y Simplificación Administrativa del Gobierno de México sobre Sistema de Control de Gestión, México, mayo de 2002. Seminario del CLAD sobre Sistemas de Evaluación Gestión Pública, Guatemala, septiembre de 2002.

FIGURA IV. 1

PRESUPUESTO POR RESULTADOS



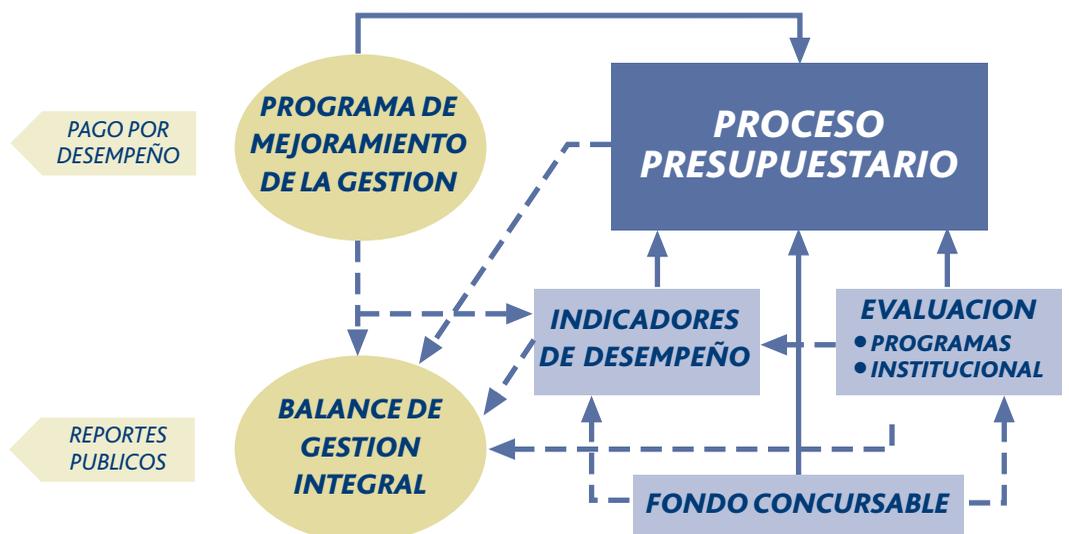
1. SISTEMA DE CONTROL DE GESTION

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 funcionarios¹⁵, y balances de gestión integral (BGI).

Cabe destacar que los instrumentos desarrollados, además de estar todos 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 IV.1.1

FIGURA IV. 1.1

CONTROL DE GESTION. INTEGRACION AL CICLO PRESUPUESTARIO



¹⁵ Para mayores detalles de éstos instrumentos véase el documento "Evaluación de Programas e Indicadores de Desempeño. Transparencia y Mejoramiento de Procedimientos para la Elaboración y Discusión Presupuestaria" y documento "Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)", disponibles en sitio web de la DIPRES: www.dipres.cl, Control de Gestión, Publicaciones.

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

a. Indicadores de desempeño

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, estar directamente relacionados con alguno de los productos (bienes y/o servicios) que ofrece la institución o tener un carácter más amplio, que englobe todo su quehacer.

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 1999-2000¹⁶, a partir del proceso de formulación del proyecto de presupuestos 2001 los indicadores de desempeño fueron reincorporados, recuperando su objetivo original¹⁷.

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.

Formulación indicadores año 2003

El presupuesto correspondiente al año 2003 incorpora 1039 indicadores para 111 Servicios Públicos, lo que ha significado prácticamente duplicar el número de indicadores respecto del proceso anterior. Un 53% de los indicadores presentados corresponden al ámbito de la eficacia y un 48% se vinculan con productos sociales como se observa en el cuadro siguiente.

CUADRO IV.1.1 • INDICADORES DE DESEMPEÑO AÑO 2003

<i>Funciones</i>	<i>Eficacia</i>	<i>Eficiencia</i>	<i>Economía</i>	<i>Calidad</i>	<i>Total</i>	<i>Porcentaje (%)</i>
<i>A FUNCIONES GENERALES</i>	122	31	43	19	215	21%
<i>B FUNCIONES SOCIALES</i>	291	68	45	96	500	48%
<i>C FUNCIONES ECONOMICAS</i>	142	54	48	80	324	31%
TOTAL	555	153	136	195	1.039	100%
PARTICIPACION %	53%	15%	13%	19%	100%	

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

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 2003 un 26% de los indicadores miden resultados intermedios o finales y un 51% miden producción, como se observa y ejemplifica en los cuadros siguientes.

¹⁶ En el año 1998 se inició la aplicación de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (Ley N° 19.553). Dichos programas incorporaron indicadores y metas asociando su cumplimiento a un incentivo monetario a los funcionarios. Los programas, que cubre a la mayoría de las instituciones públicas, fueron reformuladas en el año 2000.

¹⁷ 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.

CUADRO IV.1.2 • AMBITOS DE CONTROL DE LOS INDICADORES, AÑO 2003

Funciones*	Proceso	Producto	Resultado			Total
			Intermedio	Final	Total	
A FUNCIONES GENERALES	79	83	37	16	53	215
B FUNCIONES SOCIALES	90	268	84	58	142	500
C FUNCIONES ECONOMICAS	70	176	65	13	78	324
TOTAL	239	527	186	87	273	1.039
PARTICIPACION %	23%	51%	18%	8%	26%	100%

* Clasificación de acuerdo a las Estadísticas de las Finanzas Públicas, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.
Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

CUADRO IV.1.3 • EJEMPLOS DE INDICADORES DE DESEMPEÑO POR RESULTADO

A. EFICACIA

- a. Porcentaje de egreso favorable de niños y niñas egresados de programas protectores (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 (SERNAPECSA)

Si bien aún no se dispone de un conjunto de indicadores para la totalidad de los productos estratégicos o relevantes (bienes y/o servicios) claves de las instituciones, se ha avanzado en comprometer mediciones y metas en 57% de los productos estratégicos o relevantes.

Adicionalmente, la experiencia de estos tres 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.

Asimismo, en el año 2002 se ha profundizado el apoyo técnico a los servicios a través de un trabajo metodológico de construcción de indicadores personalizado y, un análisis de sus indicadores vinculado a la discusión de la formulación del presupuesto del año siguiente.

Evaluación del cumplimiento indicadores año 2001

En el proceso de elaboración del presupuesto del año 2001 un total de 72 instituciones públicas comprometieron metas a través de indicadores de desempeño, cumplimiento que fue evaluado en el primer trimestre del año 2002.

Como muestra el cuadro IV.1.4, del total de 275 indicadores comprometidos se evaluó el cumplimiento de 207 de ellos. Los restantes no fueron considerados debido a reformulaciones técnicas efectuadas en el período para hacerlos más pertinentes, las que fueron incorporadas en el proceso 2002, y a la transformación de los Institutos CORFO en organismos autónomos, con lo que dejaron de formar parte del Presupuesto del Gobierno Central. De los 207 indicadores un 43% corresponden a funciones sociales y 34% a funciones económicas. Por otra parte se informó del 79% de los indicadores.

CUADRO IV.1.4 • INDICADORES DE DESEMPEÑO COMPROMETIDOS AÑO 2001 • DIMENSION O FOCO DE EVALUACION

Funciones	Número de Indicadores/ Metas			Cumplidos	Porcentaje (%)	
	Informado	No Informado	Total		Informados	Cumplidos
					Respecto Total	Respecto Informados
GENERALES	34	13	47 ⁽¹⁾	27	72%	79%
SOCIALES	75	15	90 ⁽²⁾	62	83%	83%
ECONOMICAS	54	16	70 ⁽³⁾	41	77%	76%
TOTAL	163	44	207	130	79%	80%

NOTAS: (1) Seis indicadores fueron reformulados y de acuerdo a esto incorporados en los indicadores presentados en el Presupuesto 2002. (2) Veintitrés indicadores fueron reformulados y de acuerdo a esto incorporados en los indicadores presentados en el Presupuesto 2002. (3) Quince indicadores corresponden a instituciones que pasaron a ser empresas públicas y no forman parte del presupuesto del Gobierno Central, y 24 fueron reformulados y de acuerdo a esto incorporados en el presupuesto 2002. Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

Como se aprecia en el cuadro IV.1.5, del total de metas informadas y evaluadas un 80% se cumplieron satisfactoriamente en el rango de 95 a 100% y sólo un 10% presentó un cumplimiento inferior a 80%.

CUADRO IV.1.5 • GRADO DE CUMPLIMIENTO 2001 • CLASIFICACION FUNCIONAL

Grado de Cumplimiento	Funciones Económicas	Funciones Generales	Funciones Sociales	Total	Porcentaje
95% - 100%	41	27	62	130	80%
90% - 94%	3	2	5	10	6%
89% - 80%	1	2	3	6	4%
< 80%	9	3	5	17	10%
TOTAL	54	34	75	163	100%
PORCENTAJE	33%	21%	46%	100%	

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

La evaluación de estas metas se acompañó de antecedentes con 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 reasignaciones internas de recursos derivadas de cambios de prioridades o factores externos.

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 2003.

b. Evaluación de programas

Con el objeto de disponer de información que apoye la gestión de los programas públicos y el análisis de resultados en el proceso de asignación de recursos, a partir del año 1997, el Gobierno de Chile incorporó la evaluación ex-post de programas, inicialmente a través de la línea denominada Evaluación

de Programas Gubernamentales (EPG), y con posterioridad incorporando Evaluaciones de Impacto. Ambas líneas tienen 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 seis años de existencia de este sistema, se han evaluado un total de 134 programas públicos, 132 en la línea EPG y 2 evaluaciones de impacto.

El sistema de evaluación de programas se basa en seis requisitos o principios básicos que deben cumplir las evaluaciones: que sean públicas, independientes, confiables, pertinentes, oportunas, y eficientes.

El carácter público de la información se concreta a través del envío formal de los informes finales de cada evaluación al Congreso Nacional y a las instituciones públicas con responsabilidades sobre la toma de decisiones que afectan al programa respectivo, estando dichos informes siempre disponibles a quien lo solicite. Adicionalmente, en este año, al igual que en años anteriores, informes de síntesis de las evaluaciones forman parte de la información que acompaña dicho proyecto de ley.

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 evaluadores constituidos por tres profesionales expertos, en el caso de las EPG, y de universidades o consultoras privadas, en el caso de las evaluaciones de impacto. En ambos casos la selección se efectúa a través de concursos que garantizan la selección de los mejores profesionales.

En los últimos tres años se ha logrado incorporar los resultados de las evaluaciones en el proceso presupuestario. Dado que el objetivo de las evaluaciones es mejorar el desempeño de los programas públicos, la evaluación de cada programa incorpora como etapa final la presentación de recomendaciones como respuesta a las debilidades o insuficiencias identificadas en el proceso. A partir del año 2000, las recomendaciones formuladas por los evaluadores son analizadas por el Ministerio de Hacienda en conjunto con la institución responsable del programa. Con el propósito de establecer compromisos institucionales de incorporación de recomendaciones en cada uno de los programas evaluados, dichos compromisos constituyen la base del seguimiento del desempeño de los programas.

i) Evaluación de programas gubernamentales (EPG)

Esta línea de evaluación se realiza en base a la metodología de marco lógico utilizada por organismos multilaterales de desarrollo, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Dicha metodología identifica los objetivos de los programas y luego determina la consistencia de su diseño y resultados con esos objetivos. De este modo permite que, sobre la base de los antecedentes e información existente¹⁸, se concluya con juicios evaluativos de los principales aspectos del desempeño de los programas.

El programa cuenta con un Comité Interministerial conformado por un representante del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y del Ministerio de Hacienda, siendo este último, a través de la Dirección de Presupuestos, el responsable de su financiamiento y ejecución.

El Protocolo de Acuerdo entre el Congreso y la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda correspondiente a la Ley de Presupuestos del año 2002 fijó un listado de 18 programas a evaluar, de los cuales 14 fueron evaluados a través de esta metodología, mientras que los 4 restantes se están evaluando a través de la línea de Evaluación de Impacto que se describe en la sección siguiente.

Cada una de las 14 evaluaciones entregadas contiene conclusiones sobre la consistencia interna y la administración del programa, así como sobre su capacidad para lograr los objetivos deseados. Asimismo, incluye recomendaciones sobre ajustes a efectuar en los programas. El cuadro IV.1.6 sintetiza las principales recomendaciones para cada programa.

¹⁸ 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.

CUADRO IV.1.6 • PROGRAMAS EVALUADOS AÑO 2002 • RECOMENDACIONES-IMPLICANCIAS

<i>Situaciones</i>	<i>Programas</i>
Mejoramiento de los Sistemas de Información	
<i>Considera programas evaluados que principalmente requieren del diseño e implementación de sistemas de información que permitan un mejor seguimiento y monitoreo de sus resultados.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Generación de Capacidades en Localidades Pobres • Establecimiento y Desarrollo de una Política Cultural de Visión Global al Exterior • Chile Barrio
Ajustes Menores	
<i>Considera programas evaluados que principalmente requieren de ajustes menores, tales como el perfeccionamiento de sus sistemas de información, monitoreo y seguimiento; y precisión de algunos aspectos de diseño y/o procesos de gestión interna.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Actividades Específicas en el Exterior • Programa de Mejoramiento Educativo • Programa Explora
Modificaciones en el Diseño de Alguno de sus Componentes y/o Procesos de Gestión Interna	
<i>Considera programas evaluados que principalmente requieren incorporar modificaciones, ya sea en el diseño de alguno de sus componentes, o en sus procesos de gestión interna, y/o actividades. Entre las más importantes se encuentran: la revisión de criterios de focalización o sus instrumentos metodológicos; mejoramiento de sistemas de información y monitoreo; perfeccionamiento de la coordinación interna y/o externa con actores institucionales involucrados; y mejoramiento de procesos administrativos en relación al traspaso de recursos financieros.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidio al Transporte Regional • Asistencia Técnica • Chile Compras • Fondo Fomento Pesca Artesanal
Reformulaciones Sustantivas en el Diseño o Líneas de Acción	
<i>Considera programas evaluados que principalmente requieren reformulaciones más profundas, tanto en el diseño del programa como en sus procesos de gestión interna, de modo que garantice una mayor coherencia e integración entre sus diferentes líneas de acción.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Salud Mental
Reubicación Institucional	
<i>Considera programas evaluados que principalmente requieren modificación de su dependencia institucional, en el marco de cuyas definiciones se incorporen modificaciones a su gestión.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Crédito Pignoraticio y Prenda Industrial sin Desplazamiento • Consejo Nacional de Protección a la Ancianidad
Finalización del Programa	
<i>Considera programas evaluados que finalizan su período de ejecución comprometido, o que tomando en consideración sus resultados no se justifica la mantención de sus asignaciones presupuestarias.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Perfeccionamiento Fundamental • Prorural

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

Por otra parte y en relación al seguimiento de compromisos de programas evaluados en años anteriores (1999, 2000 y 2001), los resultados muestran que sobre un universo de 53 programas que cuentan actualmente con seguimiento, las instituciones respectivas han dado cumplimiento pleno al 53% de los compromisos establecidos y en forma parcial al 34% de ellos.

ii) Evaluaciones de impacto

Considerando que la metodología de marco lógico utilizada en la línea EPG se basa exclusivamente en la documentación que describe el diseño y funcionamiento de un programa, algunos juicios evaluativos sobre resultados finales de los programas son poco 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 rigurosas de recolección y análisis de información.

A diferencia de las evaluaciones en base al marco lógico, las Evaluaciones de Impacto requieren de una mayor investigación en terreno, de la aplicación de instrumentos de recolección de información primaria, del procesamiento y análisis de un conjunto mayor de antecedentes de los programas, y de la aplicación de modelos analíticos más complejos.

Dependiendo de los ámbitos evaluativos que se abordan en las evaluaciones de impacto, se definen como Evaluaciones en Profundidad o Módulo de Evaluación de Impacto. La elección entre una u otra línea de evaluación depende de la complejidad del programa, de los antecedentes evaluativos con los que se cuenta y de las necesidades de información respecto de los programas.

Durante el año 2001 y primer trimestre de 2002 se desarrollaron dos evaluaciones en profundidad, la evaluación del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas de la Corporación Nacional Indígena (CONADI) y la de los Programas de Promoción Deportiva del Instituto Nacional del Deporte (IND)¹⁹. Ambas evaluaciones fueron realizadas por la Universidad de Chile, a través del Departamento de Ingeniería Industrial de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas y el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, respectivamente. El cuadro IV.1.7 resume las implicancias de los resultados y recomendaciones de estas evaluaciones de impacto.

CUADRO IV.1.7 • EVALUACIONES DE IMPACTO • PROGRAMAS EVALUADOS AÑO 2001 • RECOMENDACIONES-IMPLICANCIAS

Programas	Situaciones
<i>Modificaciones en el Diseño de Alguno de sus Componentes y/o Procesos de Gestión Interna</i>	
<i>Programa Fondo de Tierra y Aguas Indígenas (FTAI) – CONADI / MIDEPLAN</i>	<i>El programa requiere perfeccionar las acciones coordinadas y complementarias entre los distintos componentes del FTAI y entre éste y el resto de los programas de la CONADI; definir la población potencial y objetivo del programa; generar en las unidades regionales y locales procesos y mecanismos de registro, control y seguimiento de las acciones, con el correspondiente diseño e implementación de un sistema de información; mejorar los procesos de gestión interna en relación a las funciones que el FTAI externaliza; y perfeccionar el sistema de adquisición de predios.</i>
<i>Programas de Promoción Deportiva – Instituto Nacional del Deporte (IND)</i>	<i>El programa requiere fortalecer la coordinación entre las labores realizadas a nivel central, por diferentes unidades y departamentos del IND, y las Coordinadoras Regionales de Deportes; crear un sistema de información integrado; revisar los criterios de focalización definidos en los programas; y perfeccionar las modalidades de transferencia de recursos a los ejecutores o beneficiarios.</i>

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

Por otra parte, durante el año 2002 se inició la Evaluación Módulo de Impacto del Programa de Mejoramiento Urbano (Subsecretaría de Desarrollo Regional), del Programa Proyectos Asociativos de Fomento (CORFO) y del Programa Fondo de Promoción de Exportaciones (ProChile). Asimismo, se inició la Evaluación en Profundidad de Programa de Fomento de la Pequeña y Mediana Minería de ENAMI. La realización de estas evaluaciones fue externalizada a Universidades y Consultoras a través de un proceso de licitación externa²⁰. El informe final de las tres evaluaciones módulo de impacto estará disponible en el mes de noviembre del presente año, mientras que resultados finales de la evaluación en profundidad estarán disponibles en marzo de 2003.

¹⁹ Esta última evaluación implicó analizar cuatro programas: Formación para el Deporte, Deporte Recreativo, Deporte Competitivo y Deporte de Alto Rendimiento.
²⁰ La evaluación del Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) está siendo realizado por la Consultora Asesorías para el Desarrollo S.A., la evaluación de Programa Proyectos Asociativos de Fomento (PROFOs) por el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile, la evaluación del Programa Fondo Promoción de Exportaciones por el Departamento de Economía y Administración de la Universidad Alberto Hurtado, y la Evaluación en Profundidad del Programa de Fomento de la Pequeña y Mediana Minería por la Universidad Adolfo Ibáñez.

c. Evaluación comprehensiva del gasto

La Evaluación Comprehensiva del Gasto tiene por objeto evaluar el conjunto de procedimientos, programas y políticas que administra un Ministerio. Lo anterior implica evaluar la racionalidad de la distribución de funciones entre los distintos servicios que componen un Ministerio, así como también evaluar la eficacia, eficiencia y economía en el uso de los recursos institucionales.

La evaluación comprehensiva del gasto del Ministerio de Agricultura tiene una duración de aproximadamente ocho meses, se inició el 1° de mayo del presente año, y está siendo desarrollada por un panel de consultores externos, compuesto por 6 profesionales seleccionados a través de un concurso público, quienes tienen la responsabilidad de efectuar la evaluación técnica de acuerdo a los procedimientos definidos por el Ministerio de Hacienda²¹. La evaluación además cuenta con el apoyo y asistencia técnica de dos expertos, uno de ellos del Banco Mundial.

d. Fondo concursable

A partir de la preparación del presupuesto 2001 se incorporó un procedimiento de formulación presupuestaria que difiere en aspectos importantes del sistema aplicado tradicionalmente. Este cambio tiene por objeto mejorar la asignación de recursos públicos y reducir el componente inercial del presupuesto.

Los ministerios inician su proceso de elaboración de propuesta de presupuesto con información de un marco presupuestario vinculado a sus gastos de carácter inercial (determinados por leyes, compromisos de mediano y largo plazo, etc) pudiendo postular a un Fondo Central de Recursos para Prioridades Gubernamentales (Fondo Concursable) todas aquellas inversiones, programas nuevos, reformulaciones o ampliaciones sustantivas de programas existentes no incorporados en este marco.

En el caso de los programas que postulan al Fondo Concursable éstos deben presentarse en un formato estándar. Los conceptos incorporados en este formato corresponden en su mayoría a aquellos utilizados en la metodología del marco lógico aplicada en las evaluaciones de programas (EPG), y son la base para el análisis y selección de iniciativas para financiamiento.

A partir de la preparación del presupuesto 2002 las propuestas que postulan al Fondo son presentadas a MIDEPLAN para su revisión y calificación formal, sirviendo de base para el análisis y toma de decisiones durante la formulación del Proyecto de Ley de Presupuestos en el Ministerio de Hacienda.

En el proceso de presentación de iniciativas al Fondo Concursable para el presupuesto 2003 se aprobaron iniciativas por un monto total de 148 mil millones, de los cuales el 63% de los recursos corresponden a 114 programas²².

El proceso de seguimiento anual de los programas seleccionados e incorporados al presupuesto se efectuará, en lo que corresponda, a partir de los indicadores de desempeño, según lo establecido para este instrumento. Además se incorporarán en procesos futuros de evaluación de programas.

e. Programas de mejoramiento de la gestión (PMG)

En el año 1998, con la implementación de la ley N° 19.553²³ 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%.

²¹ Ver Términos Técnicos de Referencia en sitio web de la Dirección de Presupuestos: www.dipres.cl, Control de Gestión, Evaluación Comprehensiva del Gasto.

²² Se presentaron a MIDEPLAN para su evaluación 298 programas.

²³ Ley N° 19.553 de febrero de 1998 y Decreto N° 475 de mayo de 1998.

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- preferentemente los servicios a la ciudadanía- las condiciones de trabajo y la valoración de los funcionarios públicos.

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 indicados. Cada etapa es definida especificando claramente sus contenidos y exigencias, de modo tal que con el cumplimiento de la etapa final, el sistema se encuentre 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.

Actualmente se han evaluado los PMG comprometidos para el año 2001, se están desarrollando los PMG comprometidos para el año 2002, a la vez que se están formulando los correspondientes al año 2003, los que deben quedar formalizados antes del 31 de diciembre de este año.

Durante este año, las instituciones se encuentran trabajando en la implementación del sistema enfoque de género, sistema incorporado en el Programa Marco 2002. Este sistema, definido en un trabajo conjunto con el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), tiene como meta que los servicios operen con procesos que promuevan e incorporen la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en la entrega de sus productos.

i) Evaluación cumplimiento PMG 2001

La evaluación de los PMG 2001 arrojó como resultado que el 66% de las instituciones obtuvo un logro entre el 90% y el 100% de sus objetivos comprometidos. Mientras un 17 % alcanzó entre un 75% y 89%. Las instituciones que obtuvieron los más bajos resultados corresponden a instituciones desconcentradas o descentralizadas tales como Gobernaciones, Intendencias y Gobiernos Regionales logrando en promedio un 72% de cumplimiento (cuadro IV.1.8).

CUADRO IV.1.8 • PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE LA GESTION 2001 • 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%	116	66%	52.857	96%
1,5%	75% - 89%	29	17%	1.577	3%
0%	< 75%	30	17%	820	1%
TOTAL		175	100%	55.254	100%

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

Como muestra el cuadro IV. 1.9, el cumplimiento promedio de las instituciones, fue de un 88%.

CUADRO IV. 1.9 • PORCENTAJE DE SERVICIOS CON SISTEMAS COMPROMETIDOS Y SU CUMPLIMIENTO

<i>Sistemas</i>	<i>Porcentaje de Servicios que Comprometieron Sistema</i>	<i>N° Servicios Excluidos</i>	<i>Porcentaje de Servicios que Cumplieron los Compromisos del Sistema</i>	<i>N° Servicios que Cumplen</i>
<i>CAPACITACION</i>	99%	1	81%	141
<i>HIGIENE-SEGURIDAD Y MEJORAMIENTO</i>				
<i>DE AMBIENTES DE TRABAJO</i>	100%	0	87%	153
<i>EVALUACION DE DESEMPEÑO</i>	99%	1	97%	168
<i>OFICINAS DE INFORMACION, RECLAMOS Y SUGERENCIAS, OIRS</i>	83%	29	77%	112
<i>SIMPLIFICACION DE TRAMITES</i>	78%	38	74%	102
<i>PLANIFICACION / CONTROL DE GESTION</i>	99%	2	90%	156
<i>AUDITORIA INTERNA</i>	63%	64	100%	111
<i>COMPROMISOS DE DESCONCENTRACION 2000 – 2002</i>	29%	124	100%	51
<i>SISTEMA DE COMPRAS Y CONTRATACIONES DEL SECTOR PUBLICO</i>	71%	51	94%	117
<i>ADMINISTRACION FINANCIERO-CONTABLE</i>	64%	63	83%	93
<i>PORCENTAJE PROMEDIO DE SISTEMAS</i>	79%		88% (*)	

(*) porcentaje promedio de sistemas cumplidos en relación a los comprometidos.
Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

Estos resultados señalan que en enero de este año las instituciones se encontraban en un nivel de desarrollo de sus sistemas equivalente, en promedio, a 1,7 etapa con un cumplimiento respecto de los compromisos de un 88% (cuadro IV.1.10).

CUADRO IV. 1. 10 • ETAPA PROMEDIO COMPROMETIDA Y CUMPLIDA POR SISTEMA

<i>Sistemas</i>	<i>Etapa Promedio Comprometida</i>	<i>Etapa Promedio Cumplida</i>	<i>Porcentaje de Cumplimiento de la Etapa Promedio Comprometida</i>
<i>CAPACITACION</i>	1,9	1,6	84%
<i>HIGIENE-SEGURIDAD Y MEJORAMIENTO</i>			
<i>DE AMBIENTES DE TRABAJO</i>	2,0	1,8	90%
<i>EVALUACION DE DESEMPEÑO</i>	2,3	2,2	96%
<i>OFICINAS DE INFORMACION, RECLAMOS Y SUGERENCIAS, OIRS</i>	2,1	1,6	76%
<i>SIMPLIFICACION DE TRAMITES</i>	1,9	1,5	79%
<i>PLANIFICACION / CONTROL DE GESTION</i>	1,6	1,4	88%
<i>AUDITORIA INTERNA</i>	2,1	2,1	100%
<i>COMPROMISOS DE DESCONCENTRACION 2000 – 2002</i>	1,4	1,4	100%
<i>SISTEMA DE COMPRAS Y CONTRATACIONES DEL SECTOR PUBLICO</i>	1,9	1,7	89%
<i>ADMINISTRACION FINANCIERO-CONTABLE</i>	2,7	2,2	81%
<i>PORCENTAJE PROMEDIO SISTEMAS</i>	1,9	1,7	88% (*)

(*) porcentaje promedio de sistemas
Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

Por otra parte, como se observa en el cuadro IV.1.11, de acuerdo a los resultados obtenidos en los PMG 2001, a inicios del año 2002 un 21% de los Servicios Públicos que comprometen metas a través de los PMG se encontraban en las etapas superiores de desarrollo de los sistemas de gestión que éste incorpora (etapas 3 y 4).

CUADRO IV.1.11 • PORCENTAJE DE SERVICIOS POR ETAPAS DE DESARROLLO DE LOS SISTEMAS • SEGUN CUMPLIMIENTO 2001

Sistemas	Etapas			
	1	2	3	4
CAPACITACION	20%	63%	12%	5%
HIGIENE-SEGURIDAD Y MEJORAMIENTO DE AMBIENTES DE TRABAJO	12%	72%	13%	3%
EVALUACION DE DESEMPEÑO	11%	58%	27%	4%
OFICINAS DE INFORMACION, RECLAMOS Y SUGERENCIAS, OIRS	22%	54%	17%	7%
SIMPLIFICACION DE TRAMITES	37%	34%	24%	5%
PLANIFICACION / CONTROL DE GESTION	49%	45%	5%	1%
AUDITORIA INTERNA	13%	71%	12%	4%
COMPROMISOS DE DESCONCENTRACION 2000 – 2002	63%	33%	4%	0%
SISTEMA DE COMPRAS Y CONTRATACIONES DEL SECTOR PUBLICO	36%	47%	16%	1%
ADMINISTRACION FINANCIERO-CONTABLE	7%	46%	27%	20%
TOTAL / PORCENTAJE PROMEDIO	27%	52%	16%	5%

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

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. Es así como en el año 2001 esto ocurrió en los casos de la Central de Abastecimiento, el Instituto de Salud Pública, el FONASA, el Servicio de Salud del Ambiente, la Subsecretaría de Salud. Para el año 2002 se mantuvieron las instituciones anteriores y se agregaron la superintendencia de servicios sanitarios y la Comisión chilena de Energía Nuclear. Finalmente, para la formulación del PMG 2003 se mantuvieron todas las instituciones anteriores y se incorporan a la ley del incentivo institucional del PMG la Defensoría Penal Pública y el Consejo de Defensa del Estado.

2. PROYECTO DE MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION FINANCIERA DEL ESTADO - COMPONENTE SIGFE

a. Sistema de información para la gestión financiera del Estado

En el informe presentado en octubre del año pasado, se entregó una descripción general y los hitos más relevantes de la planificación del proceso de implantación del Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE). En esta oportunidad se da cuenta del avance realizado en el desarrollo e implementación del referido sistema durante los últimos 12 meses y se señalan los aspectos más destacados del actual plan de implantación y desarrollo.

Avance 2001 - 2002

Se desarrollaron las funcionalidades básicas de los módulos de formulación presupuestaria, control de compromisos, contabilidad y ejecución presupuestaria, y se pondrá en explotación durante

el cuarto trimestre de este año, el módulo de tesorería. Este proceso, se fortaleció de manera importante con el inicio del plan piloto de implementación del nuevo sistema, el cual se ha llevado a cabo con cinco instituciones: las Subsecretarías de Salud y de Telecomunicaciones, el SERVIU Metropolitano, la Contraloría General de la República y la Dirección de Presupuestos. De acuerdo a lo esperado, la experiencia piloto ha permitido introducir importantes mejoramientos operativos al sistema y efectuar correcciones a la metodología de implantación institucional.

Se ha iniciado el proceso de implantación del sistema, con la incorporación a partir de julio recién pasado de un grupo de 14 instituciones, las que durante el segundo semestre del presente año están llevando a cabo un proceso de preparación y capacitación, para la puesta en marcha del sistema a partir del primer trimestre del 2003. El grupo está constituido por las siguientes instituciones: Subsecretaría del Interior, Policía de Investigaciones, Subdirección General de Carabineros de Chile, Subsecretaría de Justicia, Defensoría Penal Pública, Subsecretaría de Transportes, Instituto de Salud Pública, Servicio Metropolitano de Salud Oriente, Centro de Referencia de Salud Cordillera, Junta Nacional de Jardines Infantiles, Dirección de Bibliotecas Archivos y Museos, Corporación de Fomento, Corporación Nacional de Desarrollo Indígena y, Superintendencia de Quiebras.

b. Componente sistema de información y control del personal del Estado

En el marco del proyecto de modernización de la gestión financiera del Estado, se contempla también el desarrollo de un nuevo Sistema de Información de Personal de la Administración Pública. El objetivo de este nuevo sistema, es generar una base de datos del personal del Estado orientada a optimizar la interacción entre los servicios públicos y la Contraloría General de la República, entregar información oportuna y confiable al Ministerio de Hacienda para efectos de los diseños de política de personal, y permitir que las instituciones cuenten con información relevante en esta área para su mejor gestión de recursos humanos.

En conjunto con la Contraloría General de la República se ha elaborado el diseño lógico del sistema. En el segundo semestre del presente año se efectuará una licitación pública para su construcción, con el objetivo de que pueda ser puesto en funcionamiento a fines del año 2003.

El nuevo sistema propuesto supone la modificación radical de los actuales procesos que dicen relación con el personal que integra la Administración del Estado, tanto en cuanto al manejo operativo que efectúan los servicios y municipalidades del país, como a la fiscalización que de él ejerce la Contraloría General de la República. El desarrollo de este sistema además pretende apoyar con información oportuna y de calidad la definición de las políticas de gestión de personal que efectúan las autoridades del Estado, y especialmente la Dirección de Presupuestos.

En efecto, partiendo de la información que actualmente posee la Contraloría General de la República respecto de los funcionarios públicos y municipales y, del personal contratado sobre la base de honorarios, se estructurará un sistema sobre la base de la relación que el trabajador establece con la administración a través del tiempo, siendo la propia administración activa quien incorporará los datos relativos a cada uno de ellos, lo que evitará la redigitación de datos.

El nuevo sistema tendrá una arquitectura centralizada en el Órgano Contralor, y la incorporación, así como la consulta de la información, será remota por los usuarios del sistema, a través de un producto Web Service.

Por su parte, la información de cada trabajador podrá ser vista por el propio interesado, lo que permitirá, por una parte, dar acceso a información que le es propia y, por otra, que la primera validación de la consistencia de la información que se posee sea efectuada por el mismo sujeto de ella, estableciéndose mecanismos simples y fáciles, si se requiriese la modificación o agregación de aquellos datos que por cualquier causa estén errados o no se contengan.

Al mismo tiempo, los servicios y municipalidades del país tendrán a su disposición toda la información disponible de cada funcionario contratado sobre la base de honorarios que sea designado

en esa institución, impidiendo con ello, por ejemplo, que ingrese a la repartición quien tenga algún cargo incompatible en otra. Además, se incluirá toda la información agregada que se puede extraer del ciclo de vida funcionaria en forma estructurada para su diagnóstico y análisis. Se han definido una serie de servicios que el sistema proveerá a las instituciones, de modo de simplificar los procesos de la administración del personal, como por ejemplo validaciones del propio sistema; generación de reportes de diversas materias cada cierto tiempo, de aviso a los encargados de personal; generación del acto administrativo a partir del registro, etc., manteniendo la mayor parte del respaldo documental en las instituciones.

En el diseño del nuevo sistema, se han simplificado los procesos de los diversos actos administrativos y se fortalece el control interno y externo. Por otra parte, se desburocratiza y se genera una información común a partir de la base de datos.

El nuevo sistema le permitirá a la Contraloría General de la República efectuar en forma más eficiente sus labores de control del personal de la Administración del Estado, simplificando los procesos de la toma de razón y el registro; permitiendo preparar las visitas a los servicios con antecedentes obtenidos previamente del sistema, lo que redundará en una racionalización de los recursos involucrados en la función, y el control de legalidad se apoyará en un sistema informático que contendrá información agregada.

Las políticas de recursos humanos podrán adoptarse sobre la base de información fidedigna extraída de la base de datos en forma directa, sin que sea necesario requerirla, como sucede hoy en día, a los propios servicios. Existirán informes estructurados con la información que comúnmente se requiere para obtener datos estadísticos del personal, existiendo siempre la posibilidad de solicitar reportes que no están contruidos en forma previa en el sistema.

V. Cuadros Estadísticos

CUADRO V. 1 • EVOLUCION ECONOMIA CHILENA - PRINCIPALES INDICADORES MACROECONOMICOS

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	1992-2001 Promedio
CRECIMIENTO PIB (%)	12,3	7,0	5,7	10,6	7,4	6,6	3,2	-1 (1)	4,4 (1)	2,8 (1)	2,3 (1)	5,8
INFLACION ANUAL (DIC.-DIC.)	12,7	12,2	8,9	8,2	6,6	6,0	4,7	2,3	4,5	2,6	3,0(1)	7,2
TASA DESEMPLEO (PROMEDIO ANUAL)	6,7	6,5	7,8	7,4	6,5	6,1	6,1	9,7	9,2	9,2	N.D.	7,5
SALDO CUENTA CORRIENTE (% PIB)	-2,2	-5,4	-2,9	-1,9	-4,1	-4,4	-5,1	-0,4	-1,4	-1,9	-0,3	-3,0
TIPO DE CAMBIO REAL	-8,2	-0,7	-2,7	-5,7	-4,8	-7,7	-0,2	5,5	4,5	11,5	N.D.	-1,0
SALARIOS REALES (DIC.-DIC.)	4,5	3,3	5,2	5,1	2,7	1,3	2,9	2,4	0,7	2,6	N.D.	3,1
TASA INTERES REAL (90-365 DIAS)	8,1	9,2	9,3	8,5	9,3	8,8	11,9	8,2	7,5	6,3	N.D.	8,7
CONSUMO PRIVADO (VAR. ANUAL)	13,8	7,4	8,2	9,8	9,4	6,6	4,7	-1,0	3,5	1,4	N.D.	6,3

(1) Cifras provisionales

Fuentes: Banco Central, Instituto Nacional de Estadísticas, Ministerio de Hacienda

CUADRO V. 2 • VARIACION ANUAL Y CIFRAS RESPECTO AL PIB DE PRINCIPALES AGREGADOS CLASIFICACION ECONOMICA • GOBIERNO CENTRAL

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1992-2001 Promedio
PIB (VAR. ANUAL)	12,3	7,0	5,7	10,6	7,4	6,6	3,2	-1 (1)	4,4 (1)	2,8 (1)	5,5
INGRESOS TRIBUTARIOS (VAR. ANUAL)	13,0	9,9	3,3	8,6	10,1	2,7	-0,2	-5,6	9,7	6,1	5,6
GASTO PUBLICO (VAR. ANUAL)	8,5	7,0	4,6	5,4	8,6	6,1	7,2	4,7	3,7	5,6	6,1
AHORRO PUBLICO (% PIB)	4,7	4,6	4,5	4,9	5,3	5,1	3,8	2,3	3,5	3,2	4,2
SUPERAVIT (DEFICIT) GLOBAL (% PIB)	2,1	1,8	1,6	2,4	2,1	1,8	0,4	-1,4	0,1	-0,3	1,1

(1) Cifras provisionales, Banco Central

Fuentes: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

CUADRO V. 3 • INGRESOS Y GASTOS PUBLICOS COMO PORCENTAJE DEL PIB: 1992-2001

(a precios corrientes)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1992-2001 Promedio
GASTO TOTAL	20,3	20,5	19,9	18,6	19,6	19,9	21,3	22,6	22,4	23,5	20,9
GASTO CORRIENTE	16,8	17,0	16,3	15,3	15,9	16,1	17,3	18,5	18,7	19,6	17,1
GASTO SOCIAL	12,5	13,0	12,8	12,1	12,9	13,1	14,0	15,4	15,6	16,4	13,8
INGRESOS TOTALES	22,5	22,4	21,4	20,9	21,7	21,7	21,6	21,3	22,5	23,2	21,9
INGRESOS TRIBUTARIOS	16,3	16,9	16,2	15,5	16,7	16,3	16,3	15,6	16,4	17,2	16,3

Fuentes: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

CUADRO V. 4 • STOCK DE DEUDA: 1992-2002

(millones de dólares al 31 de diciembre de cada año)

TIPO DE DEUDA	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 Estimación (1)
• INTERNA	7.798,5	7.961,1	8.180,4	8.430,0	7.981,8	7.904,5	7.369,9	6.981,8	7.210,3	7.034,1	6.477,5
• EXTERNA	5.704,6	5.231,1	5.375,3	3.989,7	3.122,7	2.527,2	2.461,0	2.795,4	2.580,3	3.007,6	3.698,1
TOTAL	13.503,1	13.192,2	13.555,7	12.419,7	11.104,5	10.431,7	9.830,9	9.777,2	9.790,6	10.041,7	10.175,6
DEUDA TOTAL (COMO % DEL PIB)	32,0	29,5	23,6	17,9	15,1	13,2	12,7	13,9	13,9	15,6	15,9

(1) Estimación en base a tipo de cambio a junio de 2002

Fuentes: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

CUADRO V. 5 • CRECIMIENTO REAL ANUAL DEL GASTO SOCIAL: 1992-2001

(en porcentajes)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1992-2001 Acumulado	1992-2001 Promedio
SALUD	16,9	12,1	10,2	4,2	8,6	6,0	8,2	3,1	8,4	8,3	126,8	8,5
VIVIENDA	11,5	9,8	4,6	4,6	11,7	-5,4	3,1	-1,7	-4,6	6,5	45,5	3,8
PREVISION	6,1	8,4	3,4	6,0	7,7	4,6	6,0	10,4	5,0	5,1	83,5	6,3
EDUCACION	15,0	8,6	9,1	11,7	12,9	10,2	11,4	7,0	8,6	8,4	165,4	10,3
GASTO SOCIAL	10,4	9,6	6,2	7,2	9,6	5,6	7,6	7,8	6,1	6,3	108,9	7,6
GASTO TOTAL	8,5	7,0	4,6	5,4	8,6	6,1	7,2	4,7	3,7	5,6	81,2	6,1

Fuentes: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

CUADRO V. 6 • CLASIFICACION ECONOMICA • GOBIERNO CENTRAL: 1992 - 2003

(como porcentaje del PIB)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 Proy. Proyecto Ley Ppto.	2003 Proy. Proyecto Ley Ppto.
INGRESOS CORRIENTES	21,5	21,6	20,7	20,2	21,2	21,1	21,1	20,8	22,2	22,8	22,3	22,5
• Ingresos Tributarios Netos	16,3	16,9	16,2	15,5	16,7	16,3	16,3	15,6	16,4	17,2	17,2	17,3
• Ingresos Cobre Netos	1,2	0,6	0,8	0,9	0,7	0,9	0,6	0,7	0,7	0,8	0,7	0,9
• Otros	4,1	4,1	3,7	3,8	3,8	3,9	4,2	4,5	5,1	4,8	4,4	4,3
GASTOS CORRIENTES	16,8	17,0	16,3	15,3	15,9	16,1	17,3	18,5	18,7	19,6	19,4	19,3
SUPERAVIT CORRIENTE	4,7	4,6	4,5	4,9	5,3	5,1	3,8	2,3	3,5	3,2	2,9	3,2
INGRESOS DE CAPITAL	0,9	0,8	0,7	0,7	0,5	0,6	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4
GASTOS DE CAPITAL	3,5	3,5	3,6	3,3	3,7	3,8	4,0	4,1	3,7	3,9	4,3	4,3
• Inversión Real y Transferencias Capital	2,7	2,9	3,1	2,8	3,2	3,2	3,4	3,6	3,2	3,5	3,7	3,8
• Inversión Financiera	0,8	0,6	0,5	0,4	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	0,4	0,6	0,5
SUPERAVIT GLOBAL	2,1	1,8	1,6	2,4	2,1	1,8	0,4	-1,4	0,1	-0,3	-0,9	-0,7
GASTOS TOTALES SIN AMORTIZACIONES	20,3	20,5	19,9	18,6	19,6	19,9	21,3	22,6	22,4	23,5	23,7	23,6
GASTOS TOTALES SIN SERVICIO DEUDA	19,0	19,3	19,0	17,9	19,1	19,5	20,6	22,3	22,0	23,0	23,3	23,2
GASTO CON EFECTO MACROECONOMICO	18,5	18,7	18,3	17,3	18,4	18,7	19,8	21,2	20,9	21,8	22,2	22,0

Fuentes: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

CUADRO V. 7.A. • INGRESOS TRIBUTARIOS

(miles de millones de pesos de 2003)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1 ^{er} Sem.	2002
														2002 Proyec.
RENTA NETO	643,0	1.095,0	1.211,0	1.290,4	1.343,7	1.406,7	1.611,2	1.610,6	1.684,2	1.494,1	1.810,8	2.067,3	1.062,7	2.080,8
I.V.A. NETO	1.750,5	2.063,1	2.430,5	2.648,8	2.793,0	2.999,1	3.271,2	3.372,2	3.347,9	3.201,5	3.515,1	3.624,9	1.900,8	3.913,3
COMERCIO EXTERIOR	612,8	611,4	641,6	702,1	654,8	754,7	809,4	761,5	721,1	609,7	601,5	540,2	207,6	475,2
OTROS	613,0	680,4	744,4	883,7	917,1	1.041,0	1.137,2	1.271,3	1.250,5	1.305,5	1.326,8	1.461,2	708,5	1.434,0
TOTAL	3.619,3	4.449,9	5.27,6	5.525,0	5.708,6	6.201,5	6.829,0	7.015,6	7.003,7	6.610,8	7.254,2	7.693,7	3.879,6	7.903,3

CUADRO V. 7.B. • INGRESOS TRIBUTARIOS

(como porcentaje del PIB)

	Prom. 1980-1987	Prom. 1988-1990	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1 ^{er} Sem.	2002
																2002 Proyec.
RENTA NETO	3,7	2,8	2,5	3,9	3,9	3,9	3,8	3,5	3,9	3,8	3,9	3,5	4,1	4,6	2,3	4,5
I.V.A. NETO	8,6	7,0	6,8	7,3	7,9	8,1	7,9	7,5	8,0	7,9	7,8	7,6	7,9	8,1	4,1	8,5
COMERCIO EXTERIOR	2,5	2,7	2,4	2,2	2,1	2,1	1,9	1,9	2,0	1,8	1,7	1,4	1,4	1,2	0,5	1,0
OTROS	3,9	2,4	2,4	2,4	2,4	2,7	2,6	2,6	2,8	3,0	2,9	3,1	3,0	3,3	1,5	3,1
TOTAL	18,6	14,9	14,0	15,8	16,3	16,9	16,2	15,5	16,7	16,3	16,3	15,6	16,4	17,2	8,4	17,2

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

CUADRO V. 8.A. • INGRESOS FISCALES PROVENIENTES DE CODELCO: 1986-2002

(millones de dólares)

	1986-1989 Promedio	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1 ^{er} Sem.	2002
DE DISPONIBILIDAD FISCAL	356,7	468,3	389,4	516,6	288,0	464,6	659,0	516,6	729,5	452,2	492,8	517,4	526,2	220,6	
DEPOSITOS DEVENGADOS EN EL FONDO COMPENSACION DEL COBRE	484,3	706,6	233,3	110,7	-87,1	86,2	702,5	189,1	104,4	-351,0	-459,5	-118,5	-421,2	-220,6	

CUADRO V. 8.B. • PORCENTAJE DEL PIB 1986-2002

	1986-1989 Promedio	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1 ^{er} Sem.	2002
DE DISPONIBILIDAD FISCAL	1,5	1,5	1,1	1,2	0,6	0,8	0,9	0,7	0,9	0,6	0,7	0,7	0,8	0,3	
DEPOSITOS DEVENGADOS EN EL FONDO COMPENSACION DEL COBRE	1,8	2,2	0,6	0,2	-0,2	0,2	1,0	0,2	0,1	-0,4	-0,6	-0,2	-0,6	-0,3	

CUADRO V. 8.C. • SALDO DEL FONDO DE COMPENSACION DEL COBRE

(millones de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
													al 30/09
A DICIEMBRE DE CADA AÑO	554,6	644,3	778,9	749,8	701,5	1.365,7	1.682,8	1.800,5	1.530,8	1.078,2	673,4	621,2	202,6

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

CUADRO V. 9 • DOTACIONES MAXIMAS DE PERSONAL SECTOR PUBLICO (*)

	Años 2001-2003		
	2001	2002	2003
A. DOTACIONES LEY DE PRESUPUESTOS ⁽¹⁾	133.742	137.145	137.460
B. APLICACION ART. 15 LEYES N° 19.596 Y N° 19.651		0	0
C. LEYES APROBADAS ⁽²⁾	-493	-1.239 ⁽⁴⁾	0
DOTACION FINAL (A+B+C)	133.249	135.906	137.460
VARIACION NETA (B+C)	-493	-1.239	0
VARIACION ANUAL ⁽³⁾	-0,37%	-0,90%	0,00%
INCREMENTO RESPECTO AL AÑO ANTERIOR	-4.159⁽⁴⁾	2.657	1.554
VARIACION RESPECTO AL AÑO ANTERIOR ⁽⁵⁾	-0,87%	1,99%	1,14%

NOTAS:

(1) No incluye Poder Legislativo, Poder Judicial, Contraloría ni FF.AA. y de Orden. No se incluyen las siguientes fijaciones de dotación para el año 2003:

	N° de personas
• Subsecretaría de Carabineros	1.653
• Subsecretaría de Investigaciones	798
• Dirección General de Movilización Nacional	90
• Instituto Geográfico Militar	204
• Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada	120
• Servicio Aerofotogramétrico de la FACH	43
• Programa de Desarrollo Indígena	6
TOTAL	2.914

(2) Incrementos de dotación derivados de la creación de Servicios o reestructuraciones correspondientes a leyes aprobadas en el transcurso del año.

(3) Variación respecto a Ley de Presupuestos inicial.

(4) Estas reducciones corresponden a la conversión de dotaciones en número de personas a número de horas, en los Servicios de Salud.

(5) Las principales variaciones para el año 2003 provienen de:

	Regularización	Aumento Neto	Total
• Presidencia	30		30
• Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción	56		56
• Ministerio de Hacienda	45	100	145
• Ministerio de Justicia		236	236
• Ministerio de Agricultura	56	-18	38
• Ministerio del Trabajo y Previsión Social	21	82	103
• Ministerio de Salud		784	784
• Ministerio de Planificación y Cooperación	28		28
• Ministerio Secretaría General de la Presidencia	50	30	80
• Resto	39	15	54
TOTAL	325	1.229	1.554

Fuente: Ley de Presupuestos 2001, 2002 y Proyecto de Ley de Presupuestos 2003. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

ANEXO 1: SUPUESTOS MACROECONÓMICOS

ANEXO 1: SUPUESTOS MACROECONOMICOS							
<i>Supuestos Macroeconómicos • Proyecciones</i>							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PIB							
• Tasa de Variación Real	4,4%	2,8%	2,3%	4,0%	5,2%	6,2%	5,6%
DEMANDA INTERNA							
• Tasa de Variación Real	5,9%	-0,7%	0,0%	4,5%	6,4%	6,8%	6,2%
IMPORTACIONES CIF ADUANAS							
• Tasa de Variación Valor	19,3%	-4,0%	-4,7%	14,2%	15,0%	14,5%	13,4%
IPC							
• Variación Promedio a Promedio	3,9%	3,6%	2,4%	3,4%	3,0%	3,0%	3,0%
TIPO DE CAMBIO \$/US\$ ⁽¹⁾	539,5	634,9	688,3	711,5	716,1	694,8	673,6
PRECIO COBRE US\$¢							
• BML	82,3	71,6	71,2	77,0	84,0	88,0	88,0
• De Referencia para FCC	92,0	92,0	90,0	88,0	88,0	88,0	88,0

(1) A contar de 2003, expresados en pesos de 2003
Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

ANEXO 2: COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS AÑO 2002

Compromisos presupuestarios año 2002 Ley de Presupuestos N° 19.774

1.- Incisos 1°, 2° y 4° Artículo 18 Ley de Presupuestos

“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 1° de esta ley, al nivel de la clasificación dispuesta en dicho artículo.

Asimismo, proporcionará a las 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 información a que se refieren los incisos precedentes, se remitirá dentro del plazo de cuarenta y cinco días contados desde el vencimiento del trimestre o semestre respectivo”.

La DIRECCION DE PRESUPUESTOS remitió la información que se señala, en las fechas que se indican, a través de los siguientes documentos:

a) Información: Ejecución trimestral del ingreso y del gasto contenido en el artículo 1° de la Ley.

Plazo: 15 de mayo de 2002

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado:
Ord. N° 340 de 15 de mayo de 2002.
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados:
Ord. N° 339 de 15 de mayo de 2002.

b) Información: *Ejecución semestral del presupuesto de ingresos y de gasto.* (inciso segundo).

Plazo: 14 de agosto de 2002

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado:
Ord. N° 522 de 14 de agosto de 2002.
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados:
Ord. N° 523 de 14 de agosto de 2002.

c) Información: *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. N° 145 de 14 de febrero de 2002.
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados:
Ord. N° 146 de 14 de febrero de 2002.

Período: Mes de febrero

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado:
Ord. N° 180 de 14 de marzo de 2002
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados:
Ord. N° 181 de 14 de marzo de 2002.

Período: Mes de marzo

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado:
Ord. N° 291 de 15 de abril de 2002.
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados:
Ord. N° 290 de 15 de abril de 2002.

Período: Mes de abril

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado:
Ord. N° 337 de 15 de mayo de 2002.
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados:
Ord. N° 338 de 15 de mayo de 2002.

Período: Mes de mayo

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado:
Ord. N° 391 de 14 de junio de 2002.
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados:
Ord. N° 392 de 14 de junio de 2001.

Período: Mes de junio

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado:
Ord. N° 457 de 15 de julio de 2002.
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados:
Ord. N° 458 de 15 de julio de 2002

Período: Mes de julio

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado:
Ord. N° 513 de 8 de agosto de 2002.
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados:
Ord. N° 514 de 8 de agosto de 2002.

Período: Mes de agosto

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado:
Ord. N° 564 de 12 de septiembre de 2002.
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados:
Ord. N° 565 de 12 de septiembre de 2002.

2.- Inciso 3° Artículo 18 Ley de Presupuestos

“La Dirección de Presupuestos proporcionará copia de los balances anuales y de los 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, y de las entidades a que se refiere la ley N° 19.701, realizados y auditados de acuerdo a las normas establecidas para las sociedades anónimas abiertas.

La información a que se refiere el inciso anterior, dentro de los quince días siguientes a la fecha de vencimiento del respectivo plazo de presentación fijado por la Superintendencia de Valores y Seguros”.

La DIRECCION DE PRESUPUESTOS remitió la información que se señala, en las fechas que se indican, a través de los siguientes documentos:

a) Información: *Balances y estados financieros semestrales de las empresas del Estado.*

Plazo: 13 de septiembre de 2002

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado:
Ord. N° 562 de 12 de septiembre de 2002.
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados:
Ord. N° 563 de 12 de septiembre de 2002.

3.- Incisos 4° Y 5° Artículo 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 2002; los procedimientos y marcos de referencia que se aplicarán al respecto y las entidades participantes en su ejecución. El referido Ministerio comunicará, previamente y dentro

del primer bimestre de dicho año, 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 2002.*

El listado de programas objeto de evaluación en el año 2002, se definió en Noviembre de 2001, en el marco del Protocolo de Acuerdo de la Ley de Presupuestos 2002.

b) Información: *Informe Final de Evaluación de Resultados de 18 Programas Públicos.*

Plazo: *Mes de agosto de 2002*

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado:
Oficio N° 417 de 28 de junio de 2002 (de 14 Programas Públicos y estado de avance de 4 Evaluaciones de Impacto).
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados:
Oficio N° 416 de 28 de junio de 2002 (de 14 Programas Públicos y estado de avance de 4 Evaluaciones de Impacto).

c) Información: *2 informes finales de las Evaluaciones en profundidad, iniciadas en 2001.*

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado:
Oficio N° 419 de 28 de junio de 2002.
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados:
Oficio N° 418 de 28 de junio de 2002.

4.- *Inciso 2° Artículo 20 Ley de Presupuestos*

“Los órganos y servicios públicos regidos por el Título II de la ley N° 18.575, 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 :

a) Información: *Edición y difusión del Informe de Gestión Año 2001.*

Plazo: *30 de abril de 2002*

- Al Sr. Presidente del H. Senado:
Ord. N° 304 de 29 de abril de 2002.
- Al Sr. Presidente de la H. Cámara de Diputados:
Ord. N° 305 de 29 de abril de 2002.

5.- Inciso final Artículo 31 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 2002 se han cursado 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 145 de 14 de febrero, 180 de 14 de marzo, 291 de 15 de abril, 337 de 15 de mayo, 391 de 14 de junio, 457 de 15 de julio, 513 de 8 de agosto y 564 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 146 de 14 de febrero, 181 de 14 de marzo, 290 de 15 de abril, 338 de 15 de Mayo, 392 de 14 de junio, 458 de 15 de julio, 514 de 8 de agosto y 565 de 12 de septiembre, todos del presente año.

6.- Inciso final Artículo 81 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 DIRECCION 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 145 de 14 de febrero, 180 de 14 de marzo, 291 de 15 de abril, 337 de 15 de mayo, 391 de 14 de junio, 457 de 15 de julio, 513 de 8 de agosto y 564 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 146 de 14 de febrero, 181 de 14 de marzo, 290 de 15 de abril, 338 de 15 de mayo, 392 de 14 de junio, 458 de 15 de julio, 514 de 8 de agosto y 565 de 12 de septiembre, todos del presente año.

7.- Artículo 18 Ley de Presupuestos año 2001 (Ley N° 19.702)

“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 1° de esta ley, al nivel de la clasificación dispuesta en dicho artículo.

Asimismo, proporcionará a las 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 DIRECCION DE PRESUPUESTOS remitió la información que se señala, en las fechas que se indican, a través de los siguientes documentos:

a) Información: *Ejecución de la Ley de Presupuestos del Sector Público, Año 2001, ejecución presupuestaria del Sector Público 21 Semestre Año 2001, copia de balances correspondientes al ejercicio del año 2001 de las Empresas del Estado.*

Plazo: 14 de Febrero de 2002

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado:
Ords N° 123 de 8 de febrero, N°250 de 10 de abril y N°405 de 27 de junio de 2002.
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados:
Ord. N° 124 de 8 de febrero , N°251 de 10 de abril y N°404 de 27 de junio de 2002.

