



GOBIERNO DE CHILE  
MINISTERIO DE HACIENDA  
Dirección de Presupuestos

## **ASPECTOS MACROECONÓMICOS DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS DEL SECTOR PÚBLICO DEL AÑO 2002**

**Presentado por Mario Marcel Cullell**

**Director de Presupuestos**

**A la Comisión Especial de Presupuestos del Congreso Nacional**

**Santiago, Octubre 2001**

**CHILE**

**ASPECTOS MACROECONOMICOS DEL PROYECTO DE LEY DE  
PRESUPUESTOS DEL SECTOR PUBLICO PARA EL AÑO 2002**

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

**Valparaíso, Octubre de 2001**

El 30 de septiembre pasado, el Presidente de la República envió al Honorable Congreso Nacional el Proyecto de Ley de Presupuestos para el año 2002. El 3 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, criterios y prioridades considerados por el Ejecutivo en la preparación del Proyecto de Ley de Presupuestos, y una síntesis de los estudios realizados en concordancia con el protocolo presupuestario 2001. Asimismo, se incluye información sobre los avances en la modernización de la gestión del sector público y las iniciativas en desarrollo en la materia.

# ASPECTOS MACROECONÓMICOS DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS DEL SECTOR PÚBLICO DEL AÑO 2002

## ÍNDICE

	<u>Página</u>
<b>1. LA POLÍTICA FISCAL Y EL PRESUPUESTO PARA EL 2002</b>	<b>1</b>
1.1. La Situación Fiscal en el Año 2001	1
1.1.1. Contexto Macroeconómico	1
1.1.2. La Finanzas Públicas en el Año 2001	2
1.2. La Política Fiscal y el Presupuesto para el Año 2002	4
1.2.1. El Escenario Macroeconómico	4
1.2.2. Ingresos Fiscales	5
1.2.3. Política Fiscal y Marco de Expansión del Gasto	8
1.2.4. El Gasto Público en el Año 2002	9
1.2.5. Balances Agregados	13
1.3. Eficiencia, Responsabilidad y Transparencia en el Manejo de los Recursos Públicos	14
1.3.1. Cumplimiento de Compromisos	14
1.3.2. Eficiencia y Focalización	15
1.3.3. Descentralización	16
1.3.4. Transparencia y Austeridad	18
1.3.5. Flexibilidad	19
1.4. Balance de la Aplicación de la Regla del Superávit Estructural	21
1.4.1. Regla Fiscal: ¿Rigidez o Flexibilidad?	21
1.4.2. Ajustes Metodológicos	23
<b>2. PROYECCIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PUBLICO 2003-2005</b>	<b>28</b>
2.1. Aspectos Metodológicos	28
2.2. Supuestos Macroeconómicos	29
2.3. Resultados 2002-2005	29
2.3.1. Ingresos	29
2.3.2. Gastos	32
2.3.3. Balance Fiscal, Balance Estructural y Margen de Recursos para Innovaciones de Política	33
<b>3. TÓPICOS ESPECIALES DE FINANZAS PÚBLICAS</b>	<b>34</b>
3.1. Empresas Públicas Chilenas durante los Noventa	34
3.1.1. Antecedentes Metodológicos	35
3.1.2. Evolución de las Utilidades de las Empresas Públicas desde la Óptica Fiscal	36
3.1.3. Evolución de la Rentabilidad de las Empresas Públicas desde la Óptica Fiscal	40

3.1.4. Evaluación de la Rentabilidad de las Empresas Públicas desde la Óptica Privada	44
3.1.5. Lineamientos sobre Institucionalidad Adecuada para las Empresas Públicas	46
3.2. Pasivos Contingentes y otras Obligaciones Futuras del Sector Público	47
3.2.1. Marco Teórico	48
3.2.2. Identificación de Pasivos Contingentes Relevantes del Sector Publico en Chile	51
3.2.3. Cuantificación de los Pasivos Contingentes Identificados del Sector Público	52
3.2.4. Compromisos Asociados a Concesiones	57
3.2.5. Obligaciones Estatales con el Sistema de Pensiones	63
3.2.6. Conclusiones respecto al Manejo de los Pasivos Contingentes y otras Obligaciones Futuras del Sector Público	68
<b>4. PRINCIPALES AVANCES EN LOS PROCEDIMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN PRESUPUESTARIA Y GESTIÓN INSTITUCIONAL</b>	68
4.1 Transparencia y Mejoramiento de los Procedimientos para la Elaboración y Discusión Presupuestaria	69
4.1.1. Indicadores de Desempeño	70
4.1.2. Evaluación de Programas	72
4.1.3. Presentaciones de Programas - Fondo Concursable	76
4.2 Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG)	77
4.3. Proyecto de Modernización de la Administración Financiera del Estado-Componente SIGFE	78
4.3.1. Antecedentes	78
4.3.2. Descripción del SIGFE	79
4.3.3. Proceso de Implantación del Sistema	80
<b>5. CUADROS ESTADÍSTICOS</b>	82
<b>ANEXO 1: SUPUESTOS MACROECONÓMICOS</b>	92
<b>ANEXO 2: COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS AÑO 2001</b>	93

## ÍNDICE DE CUADROS

	<u>Página</u>
Cuadro 1.1: Supuestos Macroeconómicos 2001	2
Cuadro 1.2: Ingresos del Gobierno Central	3
Cuadro 1.3: Resumen Gobierno Central 2001	4
Cuadro 1.4: Supuestos Macroeconómicos 2002	5
Cuadro 1.5: Proyección de Ingresos 2002	7
Cuadro 1.6: Nivel y Composición del Gasto 2002	11
Cuadro 1.7: Dotación Máxima de Personal, 2000-2002	11
Cuadro 1.8: Resumen Gobierno Central Presupuesto 2002	13
Cuadro 1.9: Política Fiscal: Ajustes por Ciclo y Precio del Cobre, 1987-2002	27
Cuadro 2.1: Proyección Financiera de Mediano Plazo, 2000 – 2005	31
Cuadro 3.1: Rentabilidad comparada de Empresas Públicas y Privadas, 1999-2000	45
Cuadro 3.2: Matriz de Riesgo Fiscal	49
Cuadro 3.3: Garantías Ingreso Mínimo en Concesiones	53
Cuadro 3.4: Monto Total Sentencias Desfavorables Ejecutoriadas contra el Fisco	55
Cuadro 3.5: Gasto Efectivo en Garantía Estatal de Pensiones Mínimas 1995-2000	56
Cuadro 3.6: Proyección Gasto en Garantía Estatal de Pensiones Mínimas: 2002-2010	57
Cuadro 3.7: Déficit Previsional, 1981-2000	66
Cuadro 3.8: Proyección del Déficit Previsional: 2002-2010	67
Cuadro 4.1: Control de Gestión	69
Cuadro 4.2: Indicadores de Desempeño Año 2002	70
Cuadro 4.3: Ámbitos de Control de los Indicadores, Año 2002	71
Cuadro 4.4: Ejemplos de Indicadores de Desempeño por Resultado	71
Cuadro 4.5: Recomendaciones / Implicancias	74

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

	<u>Página</u>
Gráfico 1.1: Fondo Común Concursable 2002: Distribución de Recursos	10
Gráfico 1.2: Distribución Funcional del Gasto Público, 2002	12
Gráfico 1.3: Balance Estructural del Gobierno Central	14
Gráfico 1.4: Impacto de los Subsidios Estatales, por Quintil Ingreso Autónomo, 2000	16
Gráfico 1.5: Recursos de Decisión Regional, 1994-2002	17
Gráfico 1.6: Gastos Reservados del Gobierno Central, 1989-2002	18
Gráfico 1.7: Provisión para Financiamientos Comprometidos, 1990-2002	20
Gráfico 1.8: Bonos de Reconocimiento Series Comparadas: 1987-2000	24
Gráfico 1.9: Balance Estructural Comparado: 1987-2000	25
Gráfico 3.1: Evolución de las Utilidades para el Fisco	37
Gráfico 3.2: Evolución de las Utilidades Contables Para el Fisco	38
Gráfico 3.3: Evolución de las Utilidades por Grupos de Empresas	39
Gráfico 3.4: Rentabilidad de las Empresas Públicas y de Codelco	41
Gráfico 3.5: Evolución Flujos Fiscales según Modificación del Perfil de Proyectos	61

# **1. LA POLÍTICA FISCAL Y EL PRESUPUESTO PARA EL 2002**

## **1.1. LA SITUACIÓN FISCAL EN EL AÑO 2001**

### **1.1.1. Contexto Macroeconómico**

La evolución de la economía nacional en el 2001 ha estado dominada por importantes cambios que han ido transformando el escenario económico a lo largo del año. Dichos cambios han tenido repercusiones inevitables sobre las finanzas públicas.

La principal fuente de los cambios en el entorno macroeconómico ha sido la evolución de la economía internacional. Desde inicios del presente año se ha ido evidenciando una caída en el ritmo de crecimiento en la mayor economía del mundo, la de los Estados Unidos, lo que, unido al nulo crecimiento del Japón y a la desaceleración de las economías europeas, ha ido conduciendo al mundo hacia un escenario contractivo. Los temores de una recesión mundial se han profundizado tras los ataques terroristas contra Estados Unidos. Por primera vez en muchos años no existe ningún bloque económico significativo que empuje y compense el menor crecimiento de otros y con ello se ha vuelto probable una caída absoluta en la actividad económica mundial durante el segundo semestre del año.

Este complejo cuadro internacional ha sido especialmente dañino para las economías emergentes, que se han visto afectadas por un deterioro en sus términos de intercambio y un reducido flujo de capitales externos el que, de acuerdo a un reciente informe del Fondo Monetario Internacional, se volvió negativo en términos netos en 2001, en contraste con los flujos fuertemente positivos del período 1993-98. La compleja situación de países como Argentina y Turquía ha mantenido en vilo a otras economías emergentes que podrían verse afectadas por una crisis más profunda en aquellos países, ya sea a través de su impacto sobre los flujos comerciales o sobre su acceso al financiamiento externo.

Siendo la chilena una economía abierta al exterior, estos factores han tenido un impacto innegable. En efecto, tanto el menor dinamismo de la demanda interna como el adverso cuadro externo se han traducido en un menor ritmo de crecimiento, una depreciación del peso, un debilitamiento de la demanda por trabajo, ya afectada por la recesión de 1999, y un deterioro de los términos de intercambio. Sólo por este último factor se ha producido una pérdida de ingresos para el país equivalente a un 2,8% del PIB respecto del escenario que se manejaba a comienzos del año. Pese a ello, el país ha mantenido un crecimiento positivo, proyectado en un 3,5%, lo que ubica a la economía nacional entre las de mejor desempeño en el mundo durante el 2001. En el mercado del trabajo, la acción del Estado y la recuperación de sectores como la construcción y el comercio han permitido que las tasas de desocupación se hayan reducido respecto de las de doce meses atrás.

La solidez de las finanzas públicas y la consolidación fiscal emprendida por el gobierno del Presidente Lagos desde el 2000 explican en buena medida la capacidad de la economía chilena para resistir estas condiciones adversas. En efecto, la orientación de la política fiscal sobre la base de una regla expresada en la meta de un superávit estructural equivalente a un 1% del PIB ha generado confianza entre los analistas y agentes

económicos respecto de la responsabilidad del gobierno en el manejo de las finanzas públicas. La conducción de la política fiscal con una perspectiva de mediano plazo le ha otorgado por su parte al Banco Central el espacio necesario para aplicar una política monetaria más activa. Como consecuencia, Chile goza de una positiva calificación de riesgo, menores costos de financiamiento externo y ha podido sostener tasas de interés que se ubican en uno de los niveles más bajos de los últimos años.

### 1.1.2. Las Finanzas Públicas en el Año 2001

El menor crecimiento de la actividad económica y la demanda así como el deterioro del precio del cobre han tenido un impacto sobre las finanzas públicas durante el año 2001. En efecto, mientras la Ley de Presupuestos se elaboró con un supuesto de crecimiento del 6,2% y un precio del cobre de 88 centavos de dólar por libra, las actuales proyecciones apuntan a cifras de 3,5% y 71 centavos, respectivamente (Cuadro 1.1). Estas diferencias, unidas al menor crecimiento asociado del gasto y de las importaciones han implicado menores ingresos por más de \$ 350.000 millones, lo que equivale a un 3,5% de los ingresos corrientes estimados en el presupuesto inicial del año 2001.

**Cuadro 1.1**  
**Supuestos Macroeconómicos 2001**

	Ley de Presupuestos 2001	Informe Senado Junio	Actual
<b>PIB</b>			
<b>Tasa Variación Real</b>	6,25%	4,47%	3,50%
<b>DEMANDA INTERNA</b>			
<b>Tasa de Variación Real</b>	7,76%	4,84%	2,00%
<b>TIPO DE CAMBIO \$/US\$</b>			
<b>Valor Nominal</b>	550,8	589,6	631
<b>PRECIO COBRE US¢/Lb.</b>	88	80	71

No obstante, estos menores ingresos han sido compensados por cuatro factores de importancia: el tipo de cambio, las ventas de cobre, la operación del Fondo de Compensación del Cobre (FCC) y la captación de ingresos fiscales de carácter extraordinario. El tipo de cambio, que en promedio muestra una diferencia del 14,5% respecto del supuesto en la confección del presupuesto para el 2001, mejora la situación fiscal por ser el gobierno central superavitario en moneda extranjera. Por su parte, las ventas físicas de CODELCO se han ubicado en 1.560.000 toneladas métricas, superando las previsiones originales del presupuesto, lo que ha mejorado adicionalmente los traspasos de CODELCO al Fisco. El FCC ha efectuado giros por 120 millones de dólares como producto de las diferencias entre el precio de referencia del Fondo y los precios de mercado. Finalmente, el Estado ha percibido ingresos extraordinarios provenientes de pagos de concesionarios de obras públicas, prepagos de deudas al Fisco y un mayor rendimiento de los activos financieros líquidos.

El conjunto de factores anteriores ha compensado el efecto del menor crecimiento económico y el menor precio del cobre en 2001 sobre los ingresos corrientes del gobierno

central, estimándose que en definitiva éstos se ubicarán sólo un 0,8% por debajo de lo presupuestado, experimentando un crecimiento real del 3,1% respecto del año anterior.

**Cuadro 1.2**  
**Ingresos del Gobierno Central**

	Miles de Millones de Pesos de 2001	Porcentaje de PIB.
<b>TOTAL INGRESOS CORRIENTES</b>		
Ley de Presupuestos Aprobada	9.593,2	23,8
Cifras Revisadas en Septiembre de 2001	9.572,8	23,7
<b>DIFERENCIA ESTIMACIÓN SEPTIEMBRE menos LEY</b>	(20,4)	(0,1)
<b>POR REVISIÓN DE SUPUESTOS MACROECONÓMICOS</b>	(281,8)	(0,7)
Recaudación Tributaria	(351,9)	
Ingresos Cobre Netos	13,6	
Por Consolidación de Monedas (tipo de cambio)	56,5	
- Ingresos Cobre Netos	40,8	
- Otros Ingresos Fisco	10,8	
- Ingresos Propios Instituciones	4,8	
<b>POR DECISIONES, O NO PROVENIENTES DE</b>		
<b>REVISIÓN DE SUPUESTOS MACRO</b>	226,5	0,6
Sustituir Privatización de Sanitarias por Concesiones	13,8	
Pagos Concesionarios	114,0	
Ley de Impuesto a Licores	(3,9)	
Crédito por Peajes Buses	1/ (0,9)	
Lucha Contra la Evasión Tributaria	5,7	
Pagos Extraordinarios de Empresas al Fisco	71,0	
Intereses Depósitos Fisco	26,7	
<b>POR INCORPORACIÓN DE MAYORES ANTECEDENTES</b>	33,1	0,1
Convenio de Pago de Deudas Tributarias	23,0	
Operación Renta Neta	10,2	
Tributación en Moneda Extranjera	(18,8)	
Cotización de Salud	18,7	

1/ Proyecto de Ley en trámite.

El gasto público, por su parte, se ha mantenido dentro de los márgenes establecidos en la ley de presupuestos. Esto ha significado que el grueso de los recursos que el gobierno ha resuelto dedicar a la generación de empleos ha provenido de un gran esfuerzo de reasignación de fondos al interior de la administración pública.

El resultado neto de los dos factores anteriores ha significado la generación de un déficit fiscal que se estima en el equivalente a un 0,5% del PIB para el 2001, cifra que representa una reducción limitada respecto del superávit del 0,1% del PIB registrado el año anterior y del déficit de 0,1% del PIB que se estimaba al momento de presentar el Presupuesto 2001, y que puede considerarse moderada en comparación con la envergadura de los impactos que

han recibido los ingresos fiscales como producto de la coyuntura económica. Dicho impacto, sin embargo, es de naturaleza esencialmente coyuntural, al punto que las actuales estimaciones de balance estructural para el 2001 evidencian sólo una reducción marginal, desde un superávit del 1% del PIB a un 0,9% del PIB.<sup>1</sup> Esto significa que mientras entre 2000 y 2001 las finanzas públicas han fortalecido su posición estructural de mediano plazo, han operado factores estabilizadores desde el presupuesto que han ayudado a evitar un debilitamiento mayor del ritmo de crecimiento de la demanda y la actividad económica durante el 2001.

**Cuadro 1.3**  
**Resumen Gobierno Central 2001**

	% Variación real anual 2001 Proy. Sep./2000 Efectivo	% del PIB
<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	3,1	23,7
Ingresos Tributarios Netos	5,9	18,0
Ingresos del Cobre Netos	16,5	0,8
Otros	(8,0)	4,9
<b>GASTOS CORRIENTES</b>	5,2	20,5
<b>SUPERÁVIT O (DÉFICIT) CORRIENTE</b>		3,3
<b>INGRESOS DE CAPITAL</b>	21,4	0,5
<b>GASTOS DE CAPITAL</b>	11,4	4,3
Inversión Real y Transferencias de Capital	10,7	3,7
Inversión Financiera	16,3	0,6
<b>SUPERÁVIT GLOBAL</b>		(0,5)
<b>BALANCE ESTRUCTURAL</b>		0,9

Dado que durante el primer semestre del 2001 la ejecución presupuestaria arrojó un superávit equivalente al 0,5% del PIB, con un crecimiento del gasto público del 4,4% real, el rol estabilizador de las finanzas públicas será especialmente notorio en el segundo semestre del año, período en que se manifestarán mayores niveles de inversión pública así como la cobertura máxima de los programas de generación de empleo con apoyo fiscal.

## **1.2. LA POLÍTICA FISCAL Y EL PRESUPUESTO PARA EL AÑO 2002**

### **1.2.1. El Escenario Macroeconómico**

El debilitamiento de las condiciones económicas mundiales y su efecto sobre los términos de intercambio, han tenido el efecto de postergar la aceleración del crecimiento económico que se esperaba para el segundo semestre del 2001. Este fenómeno tiene a su vez consecuencias sobre los niveles de actividad factibles de alcanzar en el 2002, lo que ha llevado a proyectar un crecimiento del PIB para el próximo año de 4,5%.

<sup>1</sup> La diferencia de 0,1% del PIB es producto de una menor estimación del crecimiento potencial para 2001.

De cumplirse estas expectativas, en 2002 Chile continuará siendo uno de los países de mayor crecimiento no sólo en América Latina sino a nivel mundial. En buena medida, este mayor dinamismo se explica por la persistencia de políticas macroeconómicas reactivadoras, las que, unidas al crecimiento experimentado por la masa salarial en el 2001, permiten proyectar una mayor expansión de la demanda interna. Es así como se estima que ésta se incrementará en un 5,5% en términos reales, cifra sustancialmente superior al 2% de crecimiento de la demanda interna en 2001. Esta cifra es particularmente importante para las cuentas fiscales, por cuanto en Chile la base tributaria se encuentra más ligada a la demanda interna que al PIB.

Por otra parte, se prevé que en el 2002 se mantendrá un tipo de cambio alto, que sostendrá la competitividad ganada por nuestras exportaciones. Ello beneficiará también a las cuentas fiscales, que por esta vía podrán compensar un precio del cobre que se vislumbra aún por debajo de sus niveles de largo plazo. Es así como el presupuesto para 2002 se ha preparado sobre la base de un supuesto de precio del cobre de 78 centavos de dólar por libra.

**Cuadro 1.4**  
**Supuestos Macroeconómicos 2002**

<b>PIB</b>	
Tasa Variación Real	4,5%
<b>DEMANDA INTERNA</b>	
Tasa Variación Real	5,5%
<b>PRECIO COBRE US¢/Lb.</b>	78
<b>TIPO DE CAMBIO \$/US\$</b>	680

De más está señalar que este escenario está sujeto a importantes grados de incertidumbre. Dicha incertidumbre no proviene de las condiciones domésticas, por cuanto en el 2001 se han aprobado un conjunto de reformas legales en el ámbito financiero, tributario y laboral que despejan el panorama para la inversión y la producción en el país en el futuro próximo. La mayor fuente de incertidumbre se encuentra más bien en el escenario internacional, particularmente en la oportunidad en que la contracción o desaceleración de las mayores economías del mundo se revertirá y la fuerza con que se producirá la reactivación.

Como se verá más adelante, el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2002 toma en cuenta estas condiciones, asegurándose un grado de flexibilidad suficiente para poder responder adecuadamente a los requerimientos del país.

### **1.2.2. Ingresos Fiscales**

El Proyecto de Ley de Presupuestos para el 2002 contempla ingresos en moneda nacional y extranjera equivalentes a \$ 10.589.540 millones. Esta cifra representa un crecimiento de 4,8% en términos reales respecto de los ingresos fiscales proyectados para el 2001.

Los ingresos corrientes experimentan un crecimiento real estimado de 5,2% de los cuales su principal componente, los ingresos tributarios netos, crece en un 7,2%. Esta cifra es el

resultado, en primer lugar, del crecimiento proyectado del gasto interno, que determina en buena medida la recaudación del IVA y de parte de la tributación a la renta. Influye también sobre estas cifras el efecto de la ley sobre lucha contra la evasión de impuestos, cuyo rendimiento estimado para el año 2002 asciende a los \$ 245.000 millones. Esta última cifra, sin embargo, constituye sólo una estimación que depende de manera crucial del éxito en la implementación de las medidas de racionalización tributaria y fortalecimiento de atribuciones y reforzamiento operativo de los organismos fiscalizadores. Para este efecto, los presupuestos del Servicio de Impuestos Internos y de la Tesorería General de la República contemplan los recursos necesarios para implementar los aspectos operativos del plan contra la evasión.

Otros dos factores inciden sobre la recaudación del impuesto a la renta. El primero es el importante crecimiento de las utilidades de las empresas registrado en el primer semestre del 2001. El segundo corresponde a la implementación de las modificaciones a la tributación sobre las ganancias de capital contenidas en la ley sobre profundización del mercado de capitales aprobada por el Congreso Nacional a mediados de Septiembre. Dicha normativa elimina los impuestos a las futuras ganancias de capital que experimenten las acciones con presencia bursátil, pero requiere que al ingresar al nuevo régimen se tribute sobre las ganancias de capital ya realizadas. Para el 2002 se ha estimado que la recaudación generada por este último mecanismo alcanzaría al equivalente de alrededor de US\$ 100 millones. Dado que se trata en este caso de ingresos tributarios por una sola vez, derivados de ganancias de capital ya devengadas con anterioridad, la recaudación correspondiente ha sido excluida de la estimación del balance estructural del sector público para el año 2002.

En cuanto al efecto de la ley que rebajó la tributación sobre los ingresos personales, su efecto principal se aprecia en la composición de la recaudación del impuesto a la renta más que en su nivel agregado, por cuanto dicha rebaja fue compensada por un incremento en el impuesto a las utilidades de las empresas.

De este modo, se estima que la suma de la recaudación del impuesto a la renta y el IVA crecerá en un 8% en términos reales entre 2001 y 2002. Este importante crecimiento se verá contrarrestado parcialmente por una caída en la recaudación de los impuestos al comercio exterior en el orden del 5,2% producto de los procesos de desgravación arancelaria en desarrollo.

En lo que concierne a los ingresos provenientes del cobre, se proyecta un crecimiento del 23,2%, el que es producto de una recuperación de los precios respecto de los niveles extraordinariamente deprimidos del 2001 y de un mayor nivel del tipo de cambio promedio. Dicha cifra incluye asimismo el uso de recursos del Fondo de Compensación del Cobre que deberá efectuar giros por US\$ 287,5 millones para cubrir la diferencia entre el precio efectivo y el precio de referencia, fijado en esta oportunidad en 90 centavos de dólar por libra, de acuerdo a la fórmula en operación. Cabe señalar que en este escenario e incluso en circunstancias aún mas adversas en el precio del cobre, el FCC no agotará sus recursos por cuanto el gobierno los incrementará con parte de los fondos provenientes de la colocación de un bono soberano en el 2001.

**Cuadro 1.5**  
**Proyección de Ingresos 2002**

	Millones \$ de 2002	Porcentaje de PIB	Variación 2002/2001	
			Sobre 2001 Ley Pptos. + Reaj.	Sobre 2001 Proy. Sept.
<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>10.423.507</b>	<b>23,7</b>	<b>4,4%</b>	<b>5,2%</b>
Ingresos de Operación	604.595	1,4	-6,7%	-14,7%
Imposiciones Previsionales	672.193	1,5	5,0%	1,9%
Ingresos Tributarios Netos	8.062.578	18,3	2,8%	7,2%
- Moneda Nacional	8.001.095	18,2	3,4%	7,6%
- Moneda Extranjera	61.483	0,1	-40,6%	-26,8%
Ing. Cobre Netos Mills.\$ 1/	426.821	1,0	28,3%	23,2%
Transferencias	81.979	0,2	1,4%	-18,4%
Otros Ingresos	549.020	1,2	32,7%	1,7%
Operaciones Años Anteriores	26.322	0,1	-5,5%	-15,6%
<b>INGRESOS DE CAPITAL</b>	<b>166.033</b>	<b>0,4</b>	<b>-15,2%</b>	<b>-17,5%</b>
Venta de Activos	33.678	0,1	-43,4%	-44,1%
Recuperación de Préstamos	132.355	0,3	-2,9%	-6,1%
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>10.589.540</b>	<b>24,1</b>	<b>4,0%</b>	<b>4,8%</b>

El panorama fiscal del lado de los ingresos se completa con una reducción de los ingresos de operación del gobierno central en casi 15% en términos reales, con lo que se produce una caída acumulativa de 38,2% respecto de los niveles alcanzados en el 2000. Dicha caída se explica por la estimación de un nivel sustancialmente menor de pagos por parte de concesionarios de obras de infraestructura. Dichos pagos aportaron al gobierno central ingresos por \$ 114.000 millones en 2001, contribuyendo a paliar la caída prevista en el presupuesto del año al compararse con un año 2000 en que los ingresos de operación estuvieron extraordinariamente abultados por las ganancias de capital en la privatización de empresas sanitarias. En el 2002 buena parte de estos ingresos eventuales desaparecerá, recuperando los ingresos de operación niveles más similares a los de 1997-98. Aún así, el presupuesto para el 2002 contempla ingresos por \$ 49.000 millones por ganancias de capital en la venta de saldos de participación estatal en empresas sanitarias ya mayoritariamente privatizadas así como otros ingresos por \$ 181.000 millones correspondientes a la concesión de otras empresas sanitarias en el transcurso del año.

### **1.2.3. Política Fiscal y Marco de Expansión del Gasto**

Bajo la actual regla de política, la expansión del gasto fiscal está determinada por el comportamiento de los ingresos estructurales, los que por su parte dependen de la evolución del PIB potencial, el precio del cobre de largo plazo, los ingresos adicionales que provengan de cambios de carácter estructural en las fuentes de financiamiento fiscal, y los ajustes necesarios para alcanzar la meta de superávit estructural de 1%.

Se estima que en el 2002 el producto potencial tendría un crecimiento del 4,9% lo que involucra una brecha entre el nivel del PIB potencial y el PIB efectivo en 2002 de 3%. La tasa de crecimiento del PIB potencial estimada es 0,3% menor al que se consideraba al iniciarse la preparación del próximo presupuesto. Esta revisión responde, en primer lugar, a un menor ritmo de crecimiento de la inversión, tanto en lo que puede preverse para el presente año como en las proyecciones para el 2002. Esta última cifra se verá probablemente afectada por la menor disponibilidad de los inversionistas internacionales a tomar riesgos tras los sucesos de septiembre pasado, lo que ha justificado una reducción de 2,5 puntos porcentuales en la tasa de inversión proyectada para el 2002. En segundo lugar, el crecimiento del PIB potencial para el 2002 se ve también afectado por el efecto de un menor crecimiento efectivo en el 2001 sobre la estimación de la productividad total de factores. Con todo, debe ser destacado que el ajuste sobre el crecimiento del PIB potencial es en torno a la mitad del ajuste realizado sobre las proyecciones de PIB efectivo.

Por su parte, el precio del cobre de largo plazo se ha estimado en 90 centavos de dólar por libra, cifra que se ha determinado como producto de una consulta a un comité de 11 expertos en la materia. Esta cifra es inferior a la utilizada entre 1997 y 2001, de 92 centavos, diferencia que se explica por el impacto que la actual fase depresiva en el mercado del cobre tendrá al menos durante la primera parte del período de 10 años que se consideró en la consulta técnica referida.

Por sobre los factores anteriores, los ingresos estructurales se ven también afectados por las modificaciones en el régimen tributario, los que en el año 2002 corresponderán principalmente a la aplicación de la ley contra la evasión de impuestos, la rebaja

compensada a los impuestos a los ingresos personales, la modificación de la ley de alcoholes y la desgravación arancelaria. Finalmente, el gasto deberá ajustarse para cerrar la brecha de 0,1% del PIB entre el superávit estructural estimado para el 2001 y la meta de 1%.

Como resultado de los factores anteriores se ha estimado un marco de expansión del gasto público con efecto macroeconómico del 4,9% respecto de la ley de presupuestos del año 2001 más los reajustes de remuneraciones posteriormente incorporados. Aún cuando esta cifra se ha visto afectada por factores que han reducido marginalmente el potencial de crecimiento económico y un menor precio del cobre de largo plazo, ella aún resulta sustancialmente similar al crecimiento programado para el gasto público en el 2001.

Esta estabilidad en la evolución del gasto y la inversión pública en un ambiente económico considerablemente más adverso contrasta con la realidad a la que hoy se enfrentan muchos países latinoamericanos y emergentes, forzados a drásticos ajustes fiscales, e ilustra en buena medida los méritos del marco de política fiscal adoptado por el gobierno del Presidente Lagos.

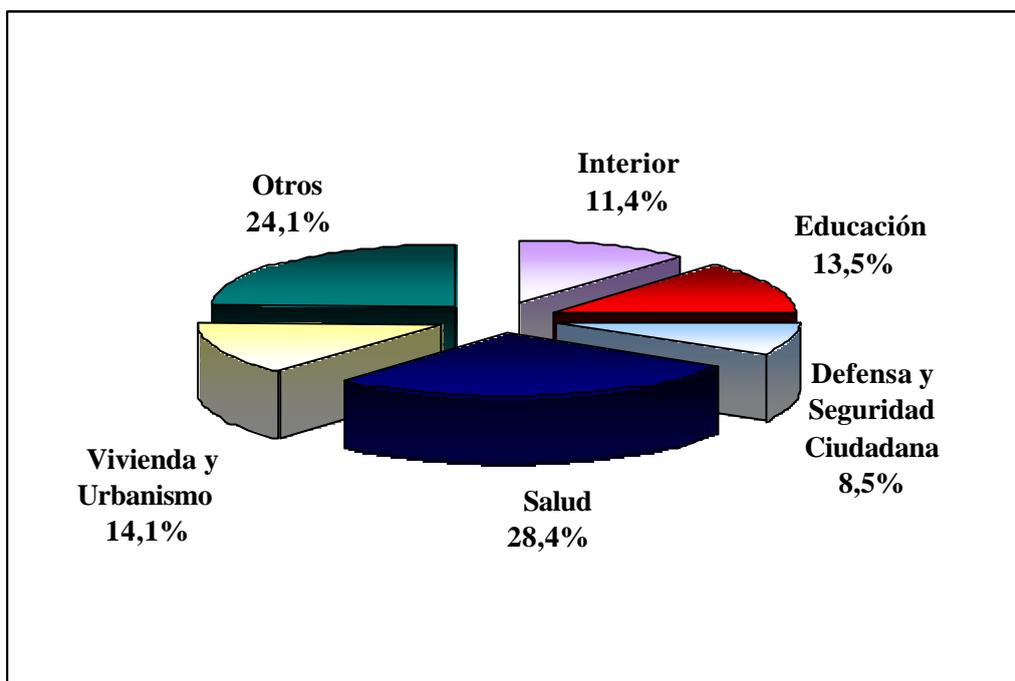
#### **1.2.4. El Gasto Público en el Año 2002**

La mayor estabilidad en el gasto y la inversión pública que permite el actual marco de la política fiscal hará que en el 2002 el país continúe avanzando en el logro de los grandes objetivos de desarrollo y equidad que promueve el gobierno y que requieren de recursos públicos para su consecución. En efecto, dentro de un marco de crecimiento del gasto público del 4,9% se ha procurado optimizar la eficiencia en la asignación de recursos en relación a las grandes tareas de la gestión gubernamental y promover la austeridad en la administración de los mismos.

Con este propósito, por segundo año consecutivo se efectuó un esfuerzo por limitar los gastos inerciales dentro del presupuesto y asignar los recursos de libre disponibilidad a través de un mecanismo competitivo. Este mecanismo, expresado en la forma de un fondo común concursable, requirió que toda propuesta de creación de nuevos programas o ampliación de los existentes postulara en función de una clara especificación de sus objetivos y resultados esperados. A su vez, las propuestas fueron seleccionadas en base a la claridad de su formulación y a la coherencia de sus objetivos con las grandes prioridades de la acción gubernamental.

En el ejercicio de preparación del Proyecto de Ley de Presupuestos para el año 2002 se asignaron a través del mecanismo del Fondo Común Concursable recursos equivalentes a US\$ 178 millones, los que se distribuyeron entre 150 propuestas. Entre los sectores especialmente favorecidos en la asignación de estos fondos destaca el de la salud, con un 28,4% del total.

**Gráfico 1.1**  
**Fondo Común Concursable 2002: Distribución de Recursos**



En la programación del gasto público para el año 2002 se ha efectuado un especial esfuerzo por limitar el crecimiento del gasto corriente en beneficio de las inversiones que amplían la capacidad productiva del país y contribuyen a la generación de empleo. Es así como el Proyecto de Ley de Presupuestos contempla un crecimiento del gasto corriente, excluido el servicio de la deuda pública y el pago de bonos de reconocimiento, de 3,8% en términos reales. Al interior de esta cifra se aprecia un comportamiento aún más moderado de los gastos de operación (personal y compra de bienes y servicios), que se incrementan en sólo un 2%, lo que profundiza el esfuerzo de austeridad gubernamental respecto de los avances logrados en 2000 y 2001. Es así como en 2002, los gastos operacionales alcanzarán a un 24,7% del gasto total del gobierno central, cifra que se compara con un 26,4% en 1999.

**Cuadro 1.6**  
**Nivel y Composición del Gasto 2002**

	Millones \$ de 2002	Porcentaje de PIB	Variación 2002 /2001
			Sobre 2001 Ley Pptos. + Reaj.
<b>GASTOS CORRIENTES</b>	<b>8.781.003</b>	<b>20,0</b>	<b>4,3%</b>
Gastos en Personal	1.923.159	4,4	1,8%
Bienes y Ss. de Consumo y Producción	736.176	1,7	-1,8%
Prestaciones Previsionales	3.026.652	6,9	2,6%
Transferencias	2.911.917	6,6	9,0%
Intereses y Gastos Financieros	140.404	0,3	21,0%
Otros	42.695	0,1	4,1%
<b>GASTOS DE CAPITAL</b>	<b>1.960.506</b>	<b>4,5</b>	<b>-15,2%</b>
<b>GASTO TOTAL</b>	<b>10.741.509</b>	<b>24,1</b>	<b>5,2%</b>
<b>GASTO CON EFECTO MACROECONÓMICO</b>	<b>10.070.679</b>	<b>22,9</b>	<b>4,9%</b>

Una expresión concreta de la mayor austeridad fiscal en el 2002 es el moderado crecimiento de las dotaciones de personal. Es así como el total del personal civil del gobierno central, de planta y contrata, autorizado en el Proyecto de Ley de Presupuestos para el 2002 alcanza a un máximo de 144.522 personas. Esta cifra involucra un crecimiento de 3.921 cargos respecto de la suma de dotaciones máximas en el Presupuesto 2001. De esta diferencia, sin embargo, cerca de 2.600 cargos corresponden a regularizaciones de contrataciones a honorarios, con lo que el aumento neto efectivo de personal se reduce a 1.323 cargos, concentrados en el Ministerio de Salud y en los servicios de Impuestos Internos y Tesorería, para la aplicación de la ley sobre lucha contra la evasión de impuestos. Esta cifra representa un crecimiento neto inferior al 1%.

**Cuadro 1.7**  
**Dotación Máxima de Personal, 2000-2002**

	2000	2001	2002
<b>Dotación Máxima de Personal</b>	137.408	140.601	144.522
<b>Incremento Dotación Respecto Año Anterior</b>	2.992	3.193	3.921
<b>Variación Respecto al Año Anterior</b>	2,23%	2,32%	2,79%
<b>Regularización de Honorarios</b>		1.710	2.598
<b>Aumento Neto</b>		1.952	1.323
<b>Variación Neta Respecto al Año Anterior</b>		1,42%	0,94%

NOTA: No se incluyen instituciones que en virtud de normas especiales no fijan dotaciones máximas en la Ley de Presupuestos: Congreso, Poder Judicial, Ministerio Público, Fuerzas Armadas y de Orden

En el presupuesto para 2002 las prestaciones previsionales experimentan un crecimiento cercano al 3% real. Dicho crecimiento se explica por el continuo crecimiento del gasto en bonos de reconocimiento, la garantía estatal de pensiones mínimas, los subsidios por incapacidad laboral y los gastos del sistema de medicina curativa de libre elección. Al

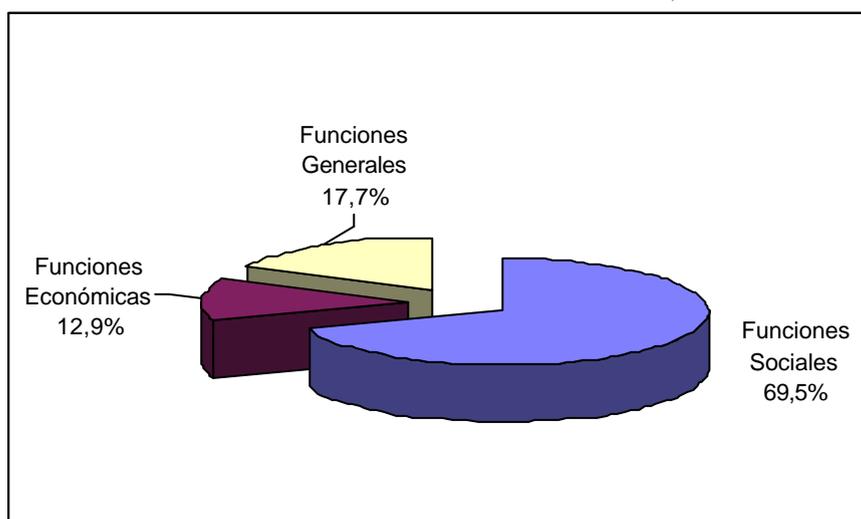
respecto, cabe destacar la evolución opuesta que han seguido estos últimos conceptos. Así, mientras los subsidios por incapacidad laboral han reducido el fuerte ritmo de crecimiento evidenciado entre 1997 y 1999, la medicina curativa de libre elección ha acelerado el ritmo de sus desembolsos hasta superar el 18% real en 2001. El crecimiento de este conjunto de prestaciones se ve compensado por el virtual estancamiento del gasto en pensiones, derivado de la reducción absoluta en el número de pensionados del antiguo sistema previsional.

Las transferencias corrientes experimentarán en el 2002 un crecimiento superior al 9%, el que se explica por el incremento de las subvenciones educacionales, determinado por aumentos en la cobertura escolar, el traspaso progresivo de alumnos a la jornada escolar completa y los mejoramientos de remuneraciones de los profesores. Por su parte, el gasto en intereses de la deuda pública se incrementará en más de un 20% respecto del presupuesto anterior para financiar el pago de intereses del bono soberano que se emitirá próximamente.

El Proyecto de Ley de Presupuestos para el 2002 contempla un significativo incremento de la inversión pública, constituida por inversión real, inversión sectorial de asignación regional y transferencias de capital, que alcanza a un 11%. Destacan a este respecto el crecimiento de la inversión de los ministerios de obras públicas y vivienda, la inversión de decisión regional, los aportes de capital para infraestructura educacional y los aportes al Metro, EFE y Merval para el desarrollo de proyectos de transporte de alta rentabilidad social. Este incremento de la inversión pública ratifica el esfuerzo iniciado en el presupuesto del 2001 y permitirá contribuir de manera decidida a la creación de empleos estables y a la ampliación del potencial productivo del país.

Desde la perspectiva funcional del gasto público, el Presupuesto 2002 contempla un crecimiento del gasto en funciones sociales igual a 6,4%. Con ello, el gasto social se situará en torno al 70% del gasto público total.

**Gráfico 1.2**  
**Distribución Funcional del Gasto Público, 2002**



### 1.2.5. Balances Agregados

El balance agregado de los ingresos y gastos proyectados en el presupuesto del 2002 para el gobierno central arroja un saldo deficitario de 0,3% del PIB, cifra inferior al déficit de 0,5% del PIB estimado para el año 2001.

Cabe señalar que esta cifra depende significativamente de la evolución de la situación macroeconómica en el año entrante. Dado el nivel de gastos presupuestados, el déficit fiscal podrá ser mayor si la actividad crece a un ritmo inferior al 4,5% o si el precio del cobre se ubica por debajo de los 78 centavos, proveyendo un mecanismo contracíclico que permita amortiguar una mayor debilidad de la actividad económica. Del mismo modo, el déficit podrá ser menor si el desempeño económico del 2002 lleva a superar los supuestos anteriores. Similar efecto tendría una ejecución del gasto inferior al 100% de lo presupuestado, situación que por lo general se produce por desajustes menores en la velocidad de implementación de programas y proyectos.<sup>2</sup>

Dado el moderado comportamiento presupuestado para los gastos corrientes en 2002, el ahorro público se verá incrementado hasta un 3,7% del PIB, cifra superior al 3,3% estimado para 2001. Este incremento del ahorro público permitirá financiar buena parte del incremento de la inversión antes comentado.

**Cuadro 1.8**  
**Resumen Gobierno Central Presupuesto 2002**

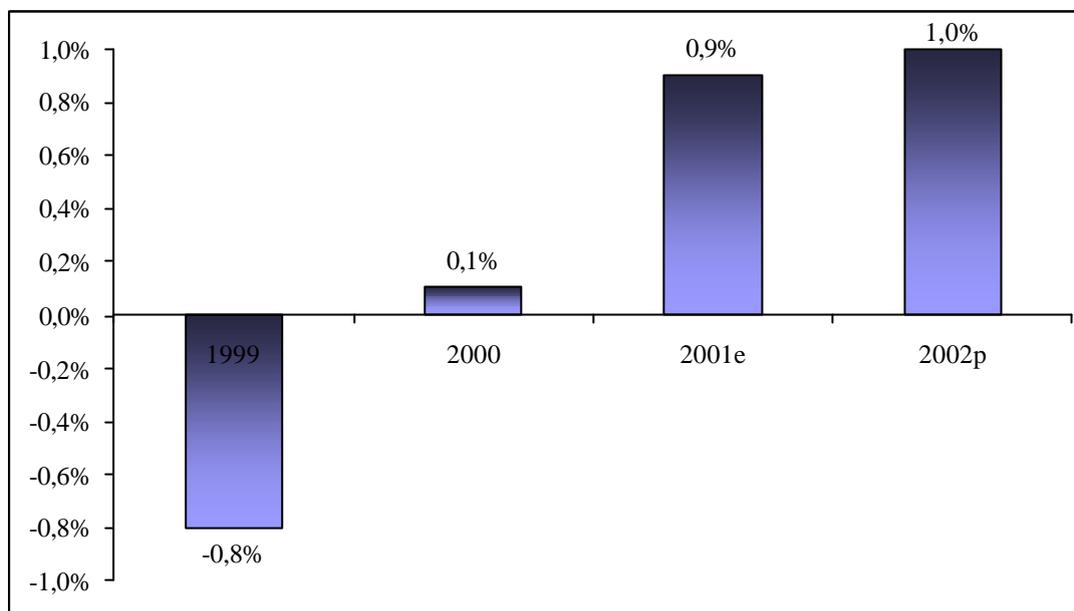
	% del PIB
Ingresos Corrientes	23,7
Ingresos de Capital	0,4
Gastos Corrientes	20,0
Gastos de Capital	4,5
Superávit o (Déficit) Corriente	3,7
Superávit Global	(0,3)
Balance Estructural	1,0

En lo que se refiere al balance estructural, el proyecto de ley de presupuestos se ha elaborado con el propósito expreso de alcanzar un superávit estructural equivalente a un 1% del PIB. Con ello se completará el ejercicio de saneamiento fiscal iniciado en 2000 y que, acumulativamente, habrá significado un esfuerzo equivalente a 1,8 puntos porcentuales del PIB en tres años.

---

<sup>2</sup> En promedio, entre 1995 y el año 2000, la ejecución del gasto con respecto a la Ley de Presupuestos más reajustes, rebajas y leyes especiales o medidas si las hubiere, ha sido de 98,88%.

**Gráfico 1.3**  
**Balance Estructural del Gobierno Central**  
**(Como % del PIB)**



### **1.3. EFICIENCIA, RESPONSABILIDAD Y TRANSPARENCIA EN EL MANEJO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS**

En el manejo de las finanzas públicas, normalmente se ha valorado la calidad de la *política fiscal macroeconómica* o la calidad en la *asignación* de los recursos disponibles, pero también es importante la calidad en el *uso* de los recursos. El Proyecto de Ley de Presupuestos para el año 2002 busca avanzar también en esta última dimensión. Esto se expresa en la preocupación por cumplir con los compromisos gubernamentales así como avanzar en la descentralización, la transparencia, la eficiencia y la flexibilidad de las finanzas públicas.

#### **1.3.1. Cumplimiento de Compromisos**

El Proyecto de Presupuestos dispone los recursos para un cumplimiento íntegro de los compromisos con la Agricultura y la Pequeña y Mediana Empresa suscritos con motivo de la reducción de aranceles y la suscripción del acuerdo de asociación con el MERCOSUR.

Es así como en el caso de la Agricultura, el presupuesto para 2002 contempla recursos por \$139.000 millones, cifra que excede en 6,3% la suma de las asignaciones correspondientes en la Ley de Presupuestos para 2001. De este modo, después de que entre 1997 y 2000 las restricciones financieras impidieran lograr las metas acordadas de inversión, asistencia técnica y asistencia financiera a la agricultura, en el 2002 dichas metas se excederán por segundo año consecutivo.

En relación al apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas, la inversión del 2002 alcanzará a \$ 75.333 millones, cifra que involucra un crecimiento de 12% respecto del presupuesto 2001 y permite superar también las metas concordadas con motivo de la rebaja de aranceles en 1998. Después del apoyo otorgado a la reprogramación de deudas financieras, tributarias y previsionales de la MIPYME durante el 2001, el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2002 pone el énfasis en la innovación tecnológica y la promoción de exportaciones de este sector.

### **1.3.2. Eficiencia y Focalización**

El desarrollo de políticas sociales efectivas y eficientes ha sido uno de los pilares centrales de las políticas públicas durante los gobiernos democráticos. Esto se ha manifestado tanto en un aumento sustancial del gasto en funciones sociales como en mejoramientos permanentes en la efectividad y focalización de este esfuerzo en los sectores más necesitados de la población. Los resultados logrados se evidencian en una progresiva reducción de la pobreza durante los últimos diez años y en un mejoramiento constante de la capacidad de las políticas sociales para llegar a la población más necesitada.

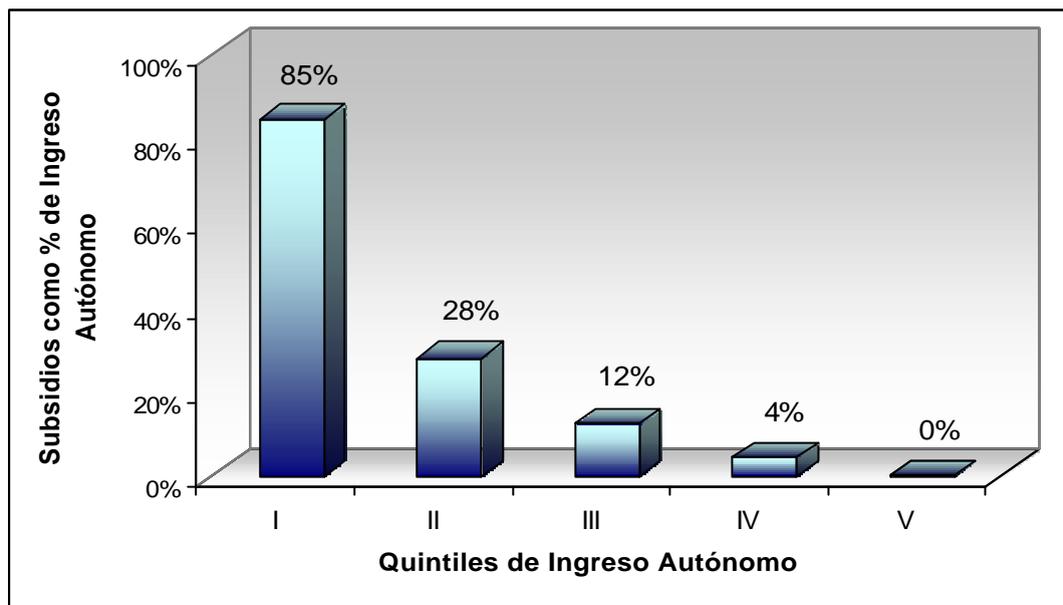
Respecto a la efectividad, debe destacarse que el aumento de recursos destinado a funciones sociales ha asegurado su traducción en beneficios tangibles para la población destinataria. Esto se visualiza, entre otras cosas, en que la proporción del gasto social que se destina a gastos de administración es significativamente pequeña. En efecto, en el Proyecto de Ley de Presupuestos para el Año 2002, la suma de los gastos en Personal, Bienes y Servicios de Consumo e Inversión Real de los programas que se incluyen dentro del Gasto Social, representa apenas un 2,8% del total. En otras palabras, más del 97% del gasto en funciones sociales se transfiere directamente a la población, ya sea a través de subsidios monetarios directos o mediante la provisión de servicios sociales básicos. Más aún, el gasto en Personal de los programas incluidos dentro del Gasto Social representa apenas un 1,9% del total. Es decir, las remuneraciones de los funcionarios públicos encargados de administrar la ejecución de dichos programas consume una proporción inferior al 2% del gasto total destinado a funciones sociales.

En cuanto a la focalización, ésta se verifica en el impacto diferenciado que tienen los subsidios que entrega el Estado -monetarios y en especies en educación y salud- en el ingreso de los quintiles más pobres y más ricos de la población. En particular, los subsidios estatales que recibe el quintil de ingresos más pobre de la población incrementan su ingreso autónomo en un 85%, constituyendo estos subsidios el 46% de su ingreso total. Para el quintil de mayores ingresos, por otra parte, los subsidios estatales tienen un peso cercano a cero en su ingreso total.

Como consecuencia de esta adecuada focalización, la Política Social ha jugado un rol directo en corregir la inequidad en la distribución de los ingresos autónomos. Concretamente, en el año 2000, si a los ingresos que las familias obtienen autónomamente se le suman los subsidios monetarios que reciben del Estado, la relación entre los ingresos del quintil de mayores recursos de la población y el quintil más pobre desciende desde 15,3 veces a 13,1. La inequidad social se reduce aún más si adicionalmente se valorizan las prestaciones a la población asociadas a programas de salud y educación. Así, considerando

el conjunto de transferencias y prestaciones sociales a la población, la razón entre los ingresos efectivamente percibidos por el 20% de los hogares de mayores recursos y el 20% de hogares más pobres disminuye a sólo 8,3 veces. De esta manera, la Política Social focalizada permite reducir en casi la mitad la desigual razón de ingresos entre los hogares del quintil más rico y el quintil más pobre de la población.

**Gráfico 1.4**  
**Impacto de los Subsidios Estatales, por Quintil de Ingreso Autónomo, 2000**



FUENTE: CASEN 2000.

### 1.3.3. Descentralización

El presupuesto para 2002 continúa el avance de años anteriores en la descentralización de la inversión pública, concentrando inversiones en regiones, trasladando a los gobiernos regionales más decisiones de inversión y facilitando los trámites internos para la ejecución de proyectos decididos descentralizadamente.

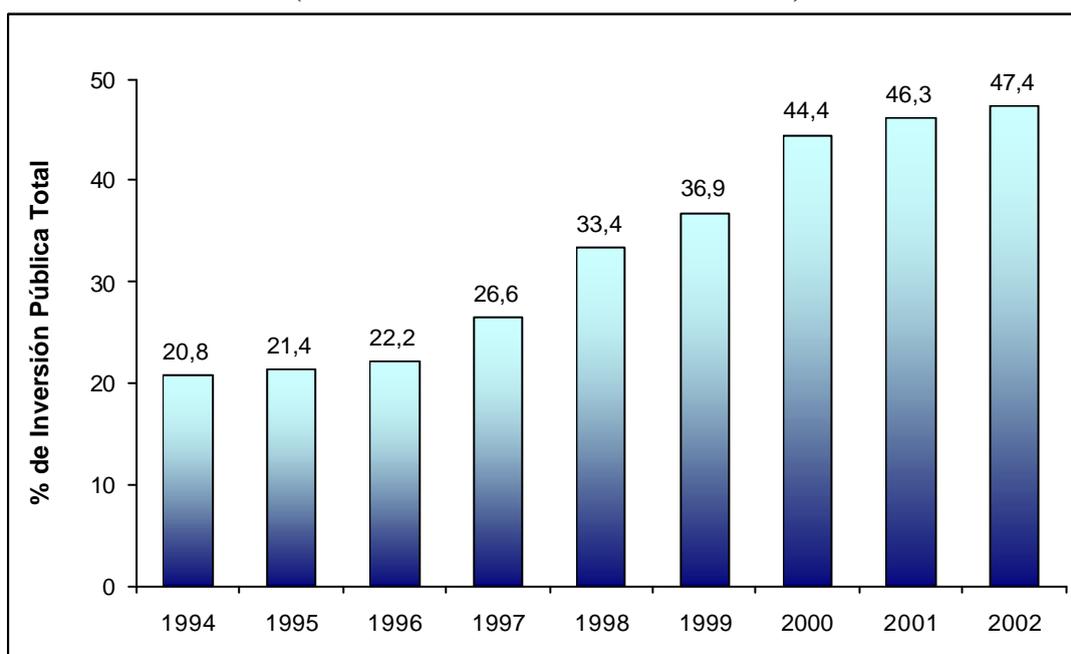
En lo que se refiere a la distribución de la inversión, el Proyecto de Ley de Presupuestos para el 2002 contempla que el 77% de la inversión pública regionalizable en esta etapa se realizará en regiones distintas de la Metropolitana<sup>3</sup>. Esta cifra involucra un importante esfuerzo de redistribución que busca elevar el atractivo de las regiones como destino de la inversión privada y la actividad productiva y comercial y cerrar las brechas existentes en la calidad de la infraestructura y los servicios disponibles para la población. Es así como la Región Metropolitana, que concentra un 40% de la población y un 48% del PIB recibirá

<sup>3</sup> La inversión regionalizable corresponde a las inversiones para las cuales la propia Ley de Presupuestos establece su distribución regional. El Ejecutivo se encuentra además facultado para desagregar regionalmente otros ítems de inversión con posterioridad a la aprobación de la Ley de Presupuestos como ocurre, por ejemplo, con las provisiones FNDR. Algunas inversiones, como la adquisición de equipos computacionales, tienen un beneficio nacional y no pueden ser asignadas a una región en particular.

sólo un 23% de la inversión pública regionalizable. Más aún, una de las inversiones más importantes incluidas en esta cifra, el aporte a Metro S.A. para la extensión de sus líneas en Santiago, será financiado íntegramente con venta de activos públicos en la misma Región Metropolitana, correspondientes al saldo de participación del Estado en EMOS que excede del mínimo de 35% establecido en 1997.

Por otra parte, la inversión de decisión regional (IDR) en el Proyecto de Presupuesto 2002 alcanza a un 47,4% de la inversión pública total, lo cual representa un nuevo avance en la meta establecida por el Presidente Lagos en cuanto a lograr que la mitad de la inversión pública sea resuelta en las regiones. Dentro de esta cifra destaca un traslado de recursos desde programas de Inversión Sectorial de Asignación Regional hacia el FNDR, que involucra un mayor grado de autonomía regional en la ejecución de los proyectos, y la incorporación de nuevos programas como los de complejos fronterizos, mejoramiento comunitario concursable y defensas fluviales, en los que se establecen mecanismos de consulta regional para su identificación y ejecución.

**Gráfico 1.5**  
**Recursos de Decisión Regional, 1994-2002**  
**(Como % de la Inversión Pública Total)**



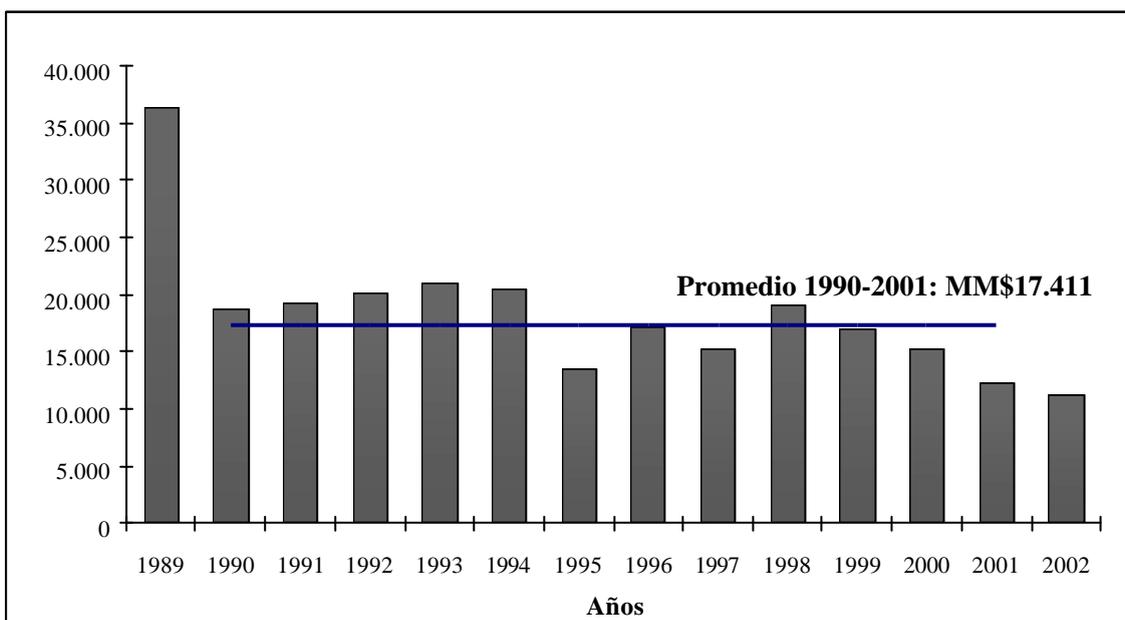
En materia reglamentaria también se prevé avances en materia de descentralización. Es así como en el Artículo 5° del Proyecto de Ley de Presupuestos sometido a la consideración del Congreso se establece que la identificación de proyectos de inversión podrá ser traspasada desde el Ministerio de Hacienda a los gobiernos regionales, medida que permitirá reducir significativamente los tiempos de ejecución de los proyectos. Del mismo modo, se ha eliminado el requerimiento de aprobar caso a caso las inversiones con arrastres de gasto a otros ejercicios fiscales, lo que será reemplazado por una autorización global del máximo de recursos a comprometer por esta vía.

### 1.3.4. Transparencia y Austeridad

Durante el mandato del Presidente Lagos se han intensificado los esfuerzos realizados por aumentar la transparencia fiscal, promover la austeridad y mejorar los mecanismos de control. Dichos esfuerzos se ven reflejados en las asignaciones de recursos y las normas del Proyecto de Ley de Presupuestos para el 2002.

Es así como en el presupuesto para 2002 los gastos reservados tanto en moneda nacional como extranjera experimentan una reducción del 13%. Con ello los gastos que están sujetos a normas especiales de reserva sobre su utilización equivaldrán a un 0,1% del gasto público total, lo cual implica la décima parte del peso relativo que los gastos reservados tuvieron en 1989. Como puede apreciarse en el Gráfico 1.6, la cifra para el 2002 continúa la tendencia declinante que han tenido los gastos reservados a lo largo de la gestión de los últimos tres gobiernos democráticos. En términos absolutos, los gastos reservados en 2002 equivaldrán a un 27,9% del nivel real que éstos alcanzaban en 1989 y a un 60,3% del promedio del período 1990-99.

**Gráfico 1.6**  
**Gastos Reservados del Gobierno Central, 1989-2002**  
(Millones de \$ de 2002)



En lo que se refiere a los honorarios, en 2002 se continuará con el proceso de regularización del personal que desempeña funciones habituales de los servicios públicos bajo esta modalidad contractual. Es así como las dotaciones de personal de diversas instituciones se incrementarán en 2.598 cupos para absorber a estos trabajadores, en condiciones de mayor transparencia, estabilidad y protección social. Con este paso se completa el proceso iniciado en la Ley de Presupuestos vigente, que ha buscado acotar el uso de honorarios para los propósitos con los que fueron creados, esto es, financiar

asesorías, soporte técnico y servicios eventuales prestados por profesionales y técnicos al sector público. Como producto de esta regularización, la suma de los gastos en honorarios autorizados en la glosa de gastos en personal se reducirá nuevamente en el 2002.

En la preparación del proyecto de presupuesto para el 2002 se ha hecho un importante esfuerzo de austeridad, el que se expresa fundamentalmente en el bajo crecimiento de los gastos operacionales y del empleo público reportado más arriba. Esta austeridad también se refleja en los diversos componentes de los gastos de operación del sector público. Así por ejemplo, la mayor cercanía de los servicios públicos a sus beneficiarios, el mejoramiento en los medios de comunicación y el desarrollo de las redes informáticas ha permitido reducir el gasto en viáticos nacionales, que se reducen en alrededor de un 4% real, en tanto que la dotación de vehículos se mantiene prácticamente congelada. Las horas extraordinarias, por su parte crecen en sólo un 2,6%, concentradas mayormente en los servicios de salud.

El Proyecto de Ley de Presupuestos para el año 2002 también contiene un conjunto de normas orientadas a mejorar el control sobre los compromisos fiscales, previniendo déficit institucionales y presiones futuras sobre el gasto. Dos disposiciones ejemplifican lo anterior. La primera se encuentra contenida en el Artículo 10º del proyecto y establece la prohibición de pactar contratos con pagos diferidos salvo autorización expresa y fundada del Ministerio de Hacienda. La segunda está contenida en la glosa 2 c) de la Partida Ministerio de Salud y limita a 60 días el desfase en el pago de facturas por parte de los servicios de salud. Ambas disposiciones, unidas a otras regulaciones presupuestarias complementarias, buscan prevenir el surgimiento de compromisos fiscales sin el adecuado respaldo presupuestario.

Finalmente, el presupuesto para el 2002 también asigna recursos para fortalecer los sistemas de control externo sobre las instituciones públicas. Es así como se aportan los recursos para la puesta en marcha del Defensor Ciudadano, institución que tendrá la facultad de investigar los casos de mal servicio prestado por instituciones públicas. El presupuesto de la Contraloría General de la República, por su parte, incluye la puesta en marcha de un programa de fortalecimiento institucional de tres años, período durante el cual se invertirá el equivalente a US\$ 25 millones en la capacitación de funcionarios, mejoramiento de sistemas tecnológicos y administrativos para fortalecer especialmente la función de auditoría por parte del organismo contralor.

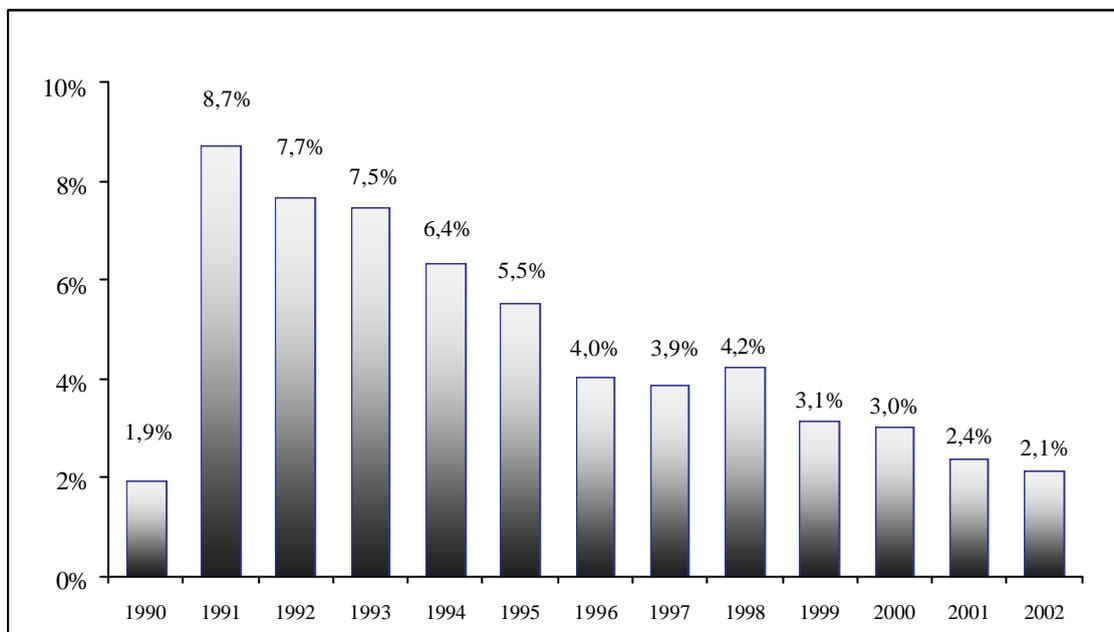
### **1.3.5. Flexibilidad**

El año próximo aún encierra grandes incertidumbres derivadas de la situación de la economía mundial y de las acciones que puedan derivarse de los actos terroristas del 11 de septiembre pasado. Dicha incertidumbre también afecta al presupuesto público, que puede verse enfrentado a requerimientos que no pueden aún anticiparse con precisión. Por esta razón es importante que el presupuesto cuente con mayores grados de flexibilidad de lo que ha sido habitual.

Es propósito del gobierno que la mayor flexibilidad presupuestaria no atente contra la transparencia o la disciplina fiscal. Por esta razón las provisiones del Tesoro Público se mantendrán en el bajo nivel alcanzado en el 2001, incluso con una pequeña contracción. Es

así como dicha provisión alcanza en el Proyecto de Presupuesto al equivalente a un 2,1% del gasto total, inferior al 2,4% del año 2001.

**Gráfico 1.7**  
**Provisión para Financiamientos Comprometidos, 1990-2002**  
**(% Gasto Público)**



La mayor flexibilidad presupuestaria que el gobierno busca para el 2002 se expresa primeramente en el Fondo de Contingencia contra el Desempleo. Dicho fondo ha sido definido en función de su capacidad para generar un mayor número de empleos con apoyo fiscal durante el período de invierno. En particular, se propone que el Fondo permita reasignar los recursos de los presupuestos sectoriales, del Tesoro Público y de saldos presupuestarios del período anterior que sean necesarios para generar un total de hasta 150.000 empleos durante el tercer trimestre del 2002, lo que equivale a un esfuerzo similar al realizado durante el 2001. Dicho mecanismo podrá activarse a partir del 1º de abril, cuando la tasa de desocupación nacional supere el 9%. Como un modo de evitar que este mecanismo atente contra la disciplina fiscal, se ha especificado que el uso de recursos del Fondo se considerará como utilización del margen de aumento del gasto en inversión permitido en el Artículo 4º del proyecto.

El Fondo de Contingencia contra el Desempleo, sin embargo, requiere de otras alternativas de flexibilidad para estar suficientemente resguardado frente a las circunstancias imprevisibles del 2002. Al respecto, se ha señalado que el gobierno está dispuesto a hacer un esfuerzo aún mayor a los 150.000 empleos si ello fuera requerido por las circunstancias del mercado del trabajo. Del mismo modo, una situación internacional de mayor conflicto puede demandar recursos adicionales en ámbitos como las relaciones exteriores, la seguridad ciudadana o la defensa. Por estas razones, en el proyecto de presupuesto para el

2002 se ha propuesto remover transitoriamente las limitaciones a las reasignaciones de recursos intermediadas por el Tesoro Público.

Finalmente, en el presupuesto para el 2002 también se han adecuado las normas sobre endeudamiento para permitir una mayor flexibilidad en las fuentes y las monedas de dicho financiamiento. Es así como la autorización de endeudamiento por 1.200 millones de dólares contenida en el Artículo 3º puede aplicarse a financiamiento en moneda nacional o extranjera, doméstico o externo. Esta disposición busca otorgar mayor grado de libertad para una buena gestión de los pasivos fiscales y se inserta en un esfuerzo más amplio por mejorar la gestión financiera del gobierno central.

## **1.4. BALANCE DE LA APLICACIÓN DE LA REGLA DEL SUPERÁVIT ESTRUCTURAL**

### **1.4.1. Regla Fiscal: ¿Rigidez o flexibilidad?**

El período inicial de la aplicación de una regla de política fiscal es crítico para su éxito. En efecto, cualquier regla de este tipo busca despejar la incertidumbre sobre la conducción futura de las finanzas públicas, pero el logro de tal objetivo depende en realidad de que las autoridades demuestren compromiso y capacidad para hacer cumplir la regla establecida. Para esto no basta simplemente con imponer disciplina en las decisiones fiscales; es también necesario legitimar la regla de política frente a los analistas, el sistema político y la ciudadanía en general.

Una pregunta básica respecto de la regla de política aplicada en Chile, definida como el logro de un superávit estructural equivalente a un 1% del PIB a partir del 2001, es la de hasta dónde dicha regla rigidiza el manejo de las finanzas públicas. Habiéndose transformado el período 2000-2002 en uno de turbulencia e incertidumbre en la economía mundial, éste ha resultado, inesperadamente, en un test crítico para responder a esta pregunta.

En efecto, mientras a mediados del 2000 se esperaba una rápida reactivación económica para Chile y muchos celebraban la regla de política fiscal por determinar un crecimiento del gasto público para 2001 inferior al crecimiento esperado en el PIB, en la práctica las adversas condiciones que se impusieron posteriormente han determinado una reducción importante de las expectativas de crecimiento, situación que se ha visto prolongada por la situación que vive Estados Unidos. En estas circunstancias, la regla de política fiscal ha sostenido más que comprimido los niveles de gasto público en Chile, generándose un déficit fiscal del 0,5% del PIB en el 2001 y un déficit proyectado de 0,3% del PIB para el 2002. Paralelamente, sin embargo, se estima que el balance estructural ha pasado desde un déficit de 0,8% del PIB en 1999 a superávit de 0,2%, 0,9% y, estimativamente, 1% del PIB en 2000, 2001 y 2002, respectivamente.

La diferencia entre las cifras de balance contable y estructural demuestra en buena medida el hecho de que la regla de política aplicada, al tiempo que entrega una señal de mediano plazo sobre la orientación de la política fiscal, permite que en el corto plazo operen factores contracíclicos que contribuyen a estabilizar la economía. Dichos factores o “estabilizadores

automáticos” permiten que el sector público absorba recursos de la economía cuando ésta se encuentra en una fase de sobreexpansión o con un precio del cobre excepcionalmente alto y que inyecte recursos cuando se da la situación inversa. Este potencial contracíclico es mayor en la medida que las finanzas públicas ya han alcanzado la meta de política, como ocurre en 2002.

Es esta capacidad para actuar de manera contracíclica lo que hace a una regla de política basada en el concepto de balance estructural superior a otras reglas fiscales en aplicación. En efecto, bajo reglas fiscales simples basadas, por ejemplo, en que el gasto aumente de acuerdo al crecimiento del producto o en que se mantenga el balance contable en un nivel fijo, no sólo no amortiguan el efecto de los ciclos económicos, sino que los profundizan, obligando a reducir gastos precisamente en momentos de mayor debilidad de la demanda interna y viceversa. Por estas razones, algunos países desarrollados están actualmente adoptando reglas fiscales basadas en medidas estructurales del balance. Los ejemplos más notables en este sentido son los del Reino Unido, Suiza y Nueva Zelanda. En el primer caso se utiliza el balance estructural para determinar la proporción del balance que obedece al uso de los estabilizadores automáticos, aunque la autoridad en este caso mantiene poder discrecional adicional que debe compensarse a lo largo del ciclo y que se identifica como movimientos en el balance estructural.<sup>4</sup> En el segundo caso, se discute la implementación por vía legislativa de la adopción de una regla fiscal basada en el balance estructural del gobierno central. En el caso de Nueva Zelanda, la regla de política se ha definido con el objetivo de generar un equilibrio en el mediano plazo.

Los estabilizadores automáticos derivados de la regla de balance estructural aplicada en Chile operan fundamentalmente del lado de los ingresos por cuanto no existen componentes del gasto que respondan tan directa y automáticamente al ciclo como la recaudación tributaria y los ingresos del cobre. Esto involucra una trayectoria del gasto público mucho más estable, determinada por la expansión de la capacidad productiva, el precio del cobre de largo plazo y las modificaciones en el sistema tributario, además de las adecuaciones que sean necesarias para corregir desviaciones de la meta. En la experiencia de los dos primeros años de aplicación de esta regla, esto ha significado un ritmo de crecimiento del gasto público en torno al 5% real.

La estabilidad en la evolución del gasto entre 2001 y 2002 contrasta tanto con la experiencia de otros países emergentes en la actual coyuntura como con la experiencia pasada en Chile. Es así como en otros períodos contractivos, el ajuste económico se concentró en reducciones del gasto público, traducidas usualmente en recortes del gasto social, rebajas de remuneraciones o menor inversión. Incluso en el período 1998-2000, pese a contar con una base fiscal mucho más sólida, se debió recurrir a reducciones de la inversión pública para limitar el déficit fiscal. A contar del presupuesto 2001, en cambio, además de contar con un horizonte financiero más estable para el funcionamiento de las instituciones y programas públicos, ha sido posible priorizar la inversión pública, que ha crecido a un ritmo que duplica el del gasto total.

---

<sup>4</sup> La regla se basa en mantener un balance positivo para el balance corriente y la mantención de la razón deuda PIB a niveles razonables.

La regla de política fiscal aplicada en Chile no sólo ha permitido mayor flexibilidad para la operación de los estabilizadores automáticos del presupuesto sino también ha permitido un marco de mayor flexibilidad para otros instrumentos de la política macroeconómica. Es así como la combinación de dicha regla con un tipo de cambio flotante ha permitido que ante condiciones externas desfavorables la combinación de precios relativos se haya orientado hacia una mezcla de tasas de interés bajas y tipo de cambio real alto. Esta es, no sólo la reacción de política apropiada ante un choque que se traduce en un menor ingreso nacional y una mayor escasez de divisas, sino también la política apropiada para propiciar una pronta reactivación de la economía impulsada por la inversión y las exportaciones.

Finalmente, la regla fiscal también ha contribuido para aislar nuestra economía del temido contagio que se extiende en momentos de turbulencia internacional, reduciendo las restricciones del lado de la balanza de pagos. Los diversos indicadores demuestran que Chile ha resistido adecuadamente los graves problemas financieros por los cuales han pasado los países emergentes durante el año 2001 y que los inversionistas internacionales han logrado diferenciar a nuestra economía del conjunto de dichos países. A diferencia de la crisis de 1998-1999, en este episodio tanto el spread soberano como las tasas de interés de largo plazo no han aumentado en forma importante. De hecho, el spread soberano que enfrentamos está más correlacionado con empresas de riesgo medio en EEUU que con el riesgo país de los países latinoamericanos. Por su parte, hasta los graves episodios de comienzos de septiembre, la bolsa local había mantenido una dinámica propia frente a los acontecimientos externos, incluso mostrando un comportamiento positivo.

#### **1.4.2. Ajustes Metodológicos<sup>5</sup>**

Desde la introducción de la nueva regla de política fiscal en 2000 los analistas nacionales e internacionales que han estudiado la metodología aplicada han efectuado algunas proposiciones para su perfeccionamiento. Entre estas observaciones, dos resultaron especialmente consensuales. La primera se refiere a que el tratamiento aplicado al pago de bonos de reconocimiento no era consistente con el concepto de variación patrimonial neta del Gobierno Central aplicado en la construcción del balance estructural. La segunda criticaba el alto grado de discrecionalidad involucrado en la determinación del precio del cobre de largo plazo. Estas observaciones han sido recogidas en la versión actualizada del balance estructural aplicada en la formulación presupuestaria del año 2002.

En lo que se refiere a los bonos de reconocimiento se deben distinguir tres tipos de contabilidad que responden a tres conceptos de resultado diferentes. Primero, la contabilidad presupuestaria, basada en flujos de caja, que reconoce el gasto en el momento en que se desembolsan los recursos. Esto ocurre cuando los beneficiarios cumplen los requisitos para jubilar, los bonos son liquidados por las AFP y el Gobierno, a través del INP, realiza una transferencia a suma alzada ejecutando el gasto fiscal. Segundo, la contabilidad basada en el gasto privado, que estima el flujo de pensiones que origina la liquidación de los Bonos de Reconocimiento. Es decir se transforma el monto de cada bono

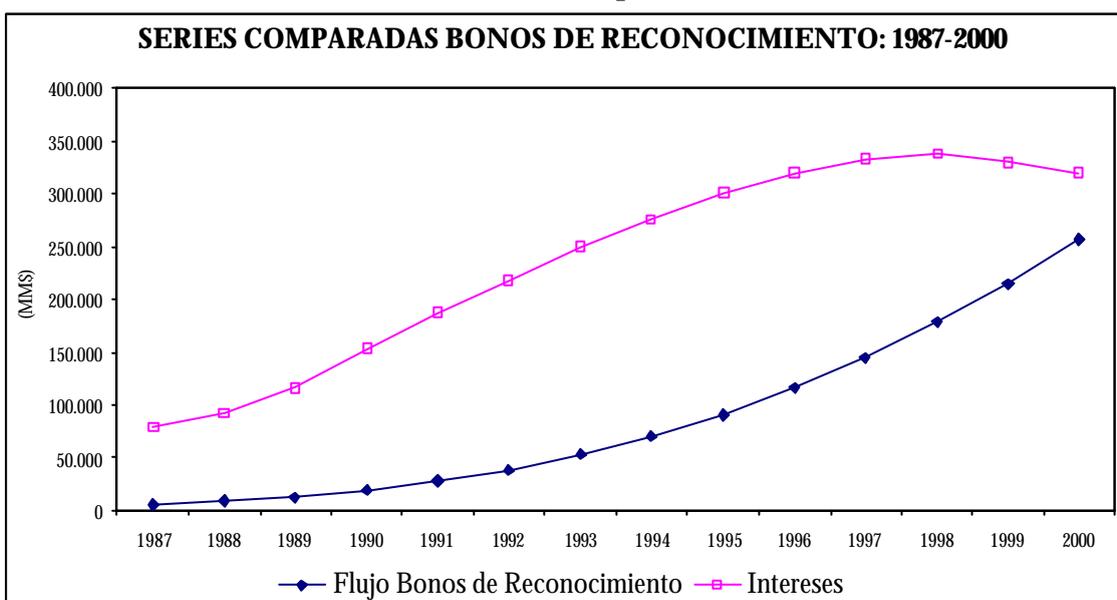
---

<sup>5</sup> Para mayor información sobre la metodología revisada del Balance Estructural véase Marcel, M., Valdés, R., Tokman, M. y Benavides, P. (2001), "Balance Estructural del Gobierno Central, Metodología y Estimaciones para Chile 1987-2000", *Estudios de Finanzas Públicas*, Dipres, disponible en [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl).

en una anualidad que refleja el flujo de pensiones con impacto macroeconómico originadas en dicho bono. Por último, el concepto de variación patrimonial neta, utilizado en el indicador de balance estructural, estima el flujo de gasto anual de intereses reales devengados por la existencia de los Bonos de Reconocimiento, los que son contabilizados como pasivos bajo la línea.

La diferencia nominal que surge al usar las series de bonos de reconocimiento estimadas según las distintas metodologías se aprecia en el Gráfico 1.8. Puede observarse que al comienzo de la serie el flujo de pensiones originadas por los bonos es pequeño, coincidentemente con la existencia de un bajo número de bonos liquidados. No obstante, como estos bonos fueron emitidos con anterioridad y devengan intereses desde el momento de su emisión, el gasto por intereses es superior en dicho período. Posteriormente, a medida que el número de bonos liquidados aumenta, el flujo de bonos de reconocimiento crece proporcionalmente. Los intereses por su parte, si bien aumentan nominalmente, se ven afectados a la baja cuando el pasivo y sus intereses se extinguen como consecuencia de la liquidación de bonos.

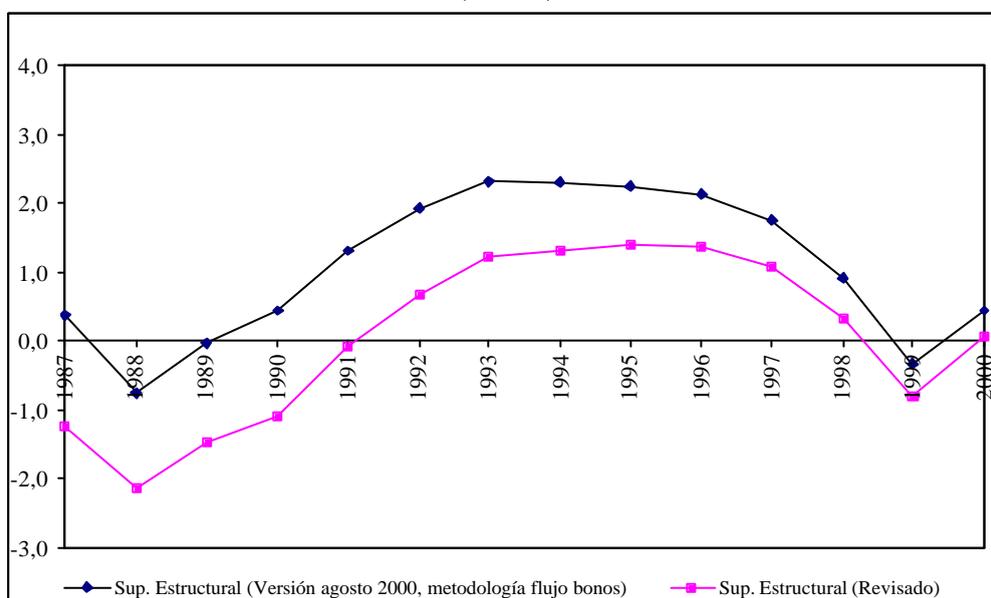
**Gráfico 1.8**  
**Bonos de Reconocimiento Series Comparadas: 1987-2000**  
 (Millones de pesos)



El efecto que causa el cambio de metodología en la serie de bonos de reconocimiento sobre la serie de balance estructural puede apreciarse en el Gráfico 1.9. Respecto a las diferencias observadas, cabe señalar que éstas no se deben sólo al cambio de metodología de bonos de reconocimiento, ya que en esta versión adicionalmente se reestimó la serie de PIB potencial. No obstante, debe resaltarse que la principal diferencia es explicada por la modificación de la serie de bonos de reconocimiento, más que por la reestimación del PIB potencial.

Al comparar la serie del balance estructural original -que utilizó la serie de flujo de pensiones derivada de los bonos de reconocimiento pagados- con la serie revisada -que utiliza la metodología de intereses por concepto de bonos de reconocimiento-, se observa una brecha superior a 1,5% del PIB en 1987. Esta brecha disminuye paulatinamente hasta prácticamente cerrarse en el año 2000, cuando ambas series tienden a converger. Esto implica que el cambio en la metodología en la serie de bonos de reconocimiento afecta principalmente las estimaciones para el comienzo de la serie, y prácticamente no altera las estimaciones para los últimos años de la misma. En el futuro, sin embargo, la diferencia entre ambas series de bonos de reconocimiento tendrá el signo contrario del actual. Esto se debe a que se estima que ambas series se cruzarán en el año 2001 y posteriormente, con un alto número de bonos liquidados, los intereses devengados serán inferiores al flujo de bonos de reconocimiento.

**Gráfico 1.9**  
**Balance Estructural Comparado: 1987-2000**  
**(%PIB)**



Por otra parte, para dar respuesta a la observación referida a la determinación del precio de largo plazo del cobre, se formó un Comité Consultivo del Precio de Referencia del Cobre. Éste estuvo compuesto por un total de once consultores representantes de la industria del cobre, del sistema financiero y del mundo académico. La metodología utilizada para determinar el precio del cobre de largo plazo en base a las estimaciones proporcionadas por los integrantes del Comité se sintetiza como sigue: Cada integrante del Comité envió por escrito su estimación sobre el precio promedio del cobre para el período 2002-2011. Las estimaciones de cada profesional se promediaron entre sí, excluyendo las dos observaciones extremas con el fin de obtener un indicador robusto, representativo del sentir mayoritario del Comité. El promedio así obtenido se aproximó al entero en centavos de dólar más cercano. Este precio constituye el precio de referencia del Fondo de Compensación del Precio del Cobre y el precio de largo plazo para la estimación del balance estructural del sector público.

De esta manera, el precio promedio del cobre para el período 2002-2011 que constituye el precio de referencia del Fondo de Compensación del Precio del Cobre y el precio de largo plazo para la estimación del balance estructural del sector público, se estimó en 90 centavos de dólar por libra (moneda de 2002).

El Cuadro 1.9 sintetiza la evolución del balance estructural del sector público en el período 1987-2001 más la proyección para 2002 en base a la metodología con los ajustes recién indicados. Estas cifras permiten apreciar que el esfuerzo por la recuperación estructural de las cuentas fiscales que se realizará entre el año 2000 y el año 2002 es de magnitudes similares al producido en el período 1990-1993.

**Cuadro 1.9**  
**Política Fiscal: Ajustes por Ciclo y Precio del Cobre, 1987-2002**  
**(Porcentajes del PIB en base a series no deflactadas)**

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 <sup>(*)</sup>	2002 <sup>(*)</sup>
<b>NIVELES</b>																
(1) Balance Efectivo	1,9	1,0	1,5	0,8	1,5	2,3	2,0	1,7	2,6	2,3	2,0	0,4	-1,5	0,1	-0,5	-0,3
(2) Balance Ajustado	-0,3	1,3	3,2	1,5	0,7	1,6	0,9	1,2	3,0	2,1	2,0	0,0	-2,4	-0,8	-0,7	-0,3
(3) Componente Cíclico ITN +Imp Prev	-0,4	-0,3	0,2	-0,3	-0,3	0,3	0,1	-0,3	0,2	0,4	0,6	0,5	-0,6	-0,4	-0,5	-0,6
(4) Componente Cíclico Ingresos del Cobre	1,3	3,7	4,5	2,9	1,1	0,6	-0,4	0,2	1,3	0,4	0,3	-0,7	-1,0	-0,5	-1,0	-0,7
(5) Componente Cíclico Total	0,9	3,5	4,7	2,6	0,8	0,9	-0,3	-0,1	1,6	0,8	0,9	-0,3	-1,6	-0,9	-1,6	-1,4
(6) Balance Estructural = (2) - (5)	-1,2	-2,2	-1,5	-1,1	-0,1	0,7	1,2	1,3	1,4	1,4	1,1	0,3	-0,8	0,1	0,9	1,0
<b>VARIACIONES ANUALES</b>																
(1) Balance Efectivo	-	-0,9	0,4	-0,7	0,7	0,7	-0,3	-0,3	0,9	-0,3	-0,4	-1,6	-1,9	1,6	-0,7	0,2
(2) Balance Ajustado	-	1,6	1,9	-1,7	-0,8	0,9	-0,7	0,3	1,8	-0,9	-0,1	-1,9	-2,4	1,6	0,1	0,4
(3) Componente Cíclico ITN	-	0,1	0,5	-0,5	-0,1	0,7	-0,2	-0,4	0,5	0,1	0,3	-0,2	-1,0	0,2	-0,1	-0,1
(4) Componente Cíclico Ingresos del Cobre	-	2,4	0,7	-1,6	-1,8	-0,5	-1,0	0,6	1,1	-1,0	-0,1	-1,0	-0,3	0,5	-0,6	0,3
(5) Componente Cíclico Total	-	2,5	1,2	-2,1	-1,9	0,1	-1,2	0,1	1,7	-0,8	0,1	-1,2	-1,3	0,7	-0,7	0,2
(6) Balance Estructural = (2) - (5)	-	-0,9	0,7	0,4	1,0	0,7	0,5	0,1	0,1	0,0	-0,3	-0,8	-1,1	0,9	0,8	0,2

(1) Ingresos Totales - Gastos Totales

(2) Ingresos Totales - Gastos Totales + Compra de Títulos y Valores + Gasto Bonos de Reconocimiento - Intereses Bonos de Reconocimiento - Uso Fepp + FCC - Ingreso Privatizaciones GG K- Vta Act Financieros - Recuperación de Préstamos + Conseción de Préstamos.

(3) Balance Ajustado - Ingresos Tributarios Efectivos -Imposiciones Previsionales Salud + Ingresos Tributarios Estructurales + Imposiciones Previsionales Salud

(\*) Provecciones Internas

## **2. PROYECCIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO 2003-2005**

### **2.1. ASPECTOS METODOLÓGICOS**

Como parte de los esfuerzos por mejorar la cantidad y calidad de la información disponible para la discusión presupuestaria, el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos, se ha propuesto mantener actualizada una proyección financiera de ingresos y compromisos fiscales de mediano plazo. En esta oportunidad se presenta a la Comisión Especial de Presupuestos los resultados del segundo ejercicio de esta naturaleza, con una proyección para el período 2003-2005, que toma como base el proyecto de presupuesto para el 2002.

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, considerando los compromisos de gasto derivados de las normas legales y las políticas existentes. Estas proyecciones pueden también 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 e involucra un ejercicio presupuestario detallado equivalente al requerido en la preparación del presupuesto anual. En este ejercicio es posible comparar los compromisos de gasto existentes con las disponibilidades de recursos que admite la aplicación de la regla de política fiscal consistente en la generación de un superávit estructural equivalente a un 1% del PIB.

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 voluntarioso 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 para prevenir dichos desequilibrios, adoptando con oportunidad las medidas que sean necesarias para prevenir 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.

## **2.2. SUPUESTOS MACROECONÓMICOS**

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 el 2002. 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 4,5% proyectado para el año 2002 a un 6,5% para los últimos dos años de este ejercicio. Por su parte, la tasa de crecimiento del producto potencial de la economía también se acelera, pero de manera más gradual, desde el 4,9% proyectado para el año 2002 hasta un 5,9% en el año 2005, lo que permite cerrar gradualmente la brecha entre PIB efectivo y potencial. En efecto, la brecha del producto disminuye desde el 3% del PIB proyectado para el año 2002 a un 1% del PIB en el 2005. Para la evolución del precio del cobre se proyecta una recuperación desde los 78 centavos por libra proyectados para el próximo año hasta alcanzar su valor de largo plazo, determinado en 90 centavos en el año 2004 y mantenerse constante en términos de dólares reales de ahí en adelante.

## **2.3. RESULTADOS 2002-2005**

### **2.3.1. Ingresos**

El Cuadro 2.1 muestra la evolución proyectada de los ingresos fiscales. En el año 2003, los ingresos tributarios tienen un crecimiento estimado de 6,3%, cifra inferior al crecimiento proyectado de los ingresos para el 2002, de 7,2%. Esta reducción se explica por la existencia de ingresos extraordinarios en el 2002, como el pago de impuestos por las ganancias de capital devengadas por los accionistas que se incorporan a los beneficios tributarios de la reforma al mercado de capitales. Sin embargo, en el 2004 y el 2005 los ingresos tributarios recuperan su dinamismo, creciendo en 8,3% y 7,2%, respectivamente. En estas cifras influye no sólo el comportamiento supuesto del gasto agregado, sino también el impacto de la Ley sobre Lucha Contra la Evasión de Impuestos, cuyo rendimiento estimado para el período 2003-2005 asciende a un promedio de 0,8% del PIB. En materia previsional, se aprecia un lento crecimiento de las cotizaciones previsionales derivada de la reducción de la población de trabajadores activos en el sistema antiguo.

En lo concerniente a los ingresos provenientes del cobre, se proyecta un crecimiento muy significativo hasta el 2004 cuando éstos llegan a superar casi en 50% su nivel en dólares del 2001. En 2005, sin embargo, se produce una caída en las transferencias de CODELCO al fisco de casi 4%, derivadas de la evolución proyectada en el volumen de exportaciones del cobre. Esta caída se profundiza al transformar la cifra a moneda nacional debido al supuesto de apreciación cambiaria considerado en ese año.

Los ingresos de operación, al igual como ha ocurrido desde el año 2001, continúan disminuyendo hasta el año 2004 para recuperarse levemente en el año 2005. Dicha caída se explica debido a la privatización de empresas públicas que transferían utilidades al Fisco, a la mantención de la rentabilidad de las que permanecen en el ámbito público y a la estimación de un nivel sustancialmente menor de pagos por parte de los concesionarios de

obras de infraestructura. Por último, el panorama fiscal del lado de los ingresos se completa con una importante caída de otros ingresos, que está influenciada por dos eventos puntuales que elevan excepcionalmente esta partida en el 2002. En dicho año, se materializarán los ingresos provenientes de las concesiones de las empresas sanitarias restantes y la venta de las acciones del Estado en las empresas donde mantiene una participación minoritaria. Para el resto del período se proyecta un crecimiento moderado, consistente con la evolución de la economía.

Como producto del conjunto de factores anteriores, los ingresos corrientes reducen fuertemente su ritmo de crecimiento en el 2003, para luego recuperar velocidad en los dos años siguientes.

**Cuadro 2.1**  
**Proyección Financiera de Mediano Plazo, 2000 – 2005**  
**(millones de pesos de 2002)**

	2000	2001	2001	2002	2003 Proy.	2004 Proy.	2005 Proy.
		Ppto. + reaj	proy. Sept.	Proy. Pptos.			
<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>9.614.026</b>	<b>9.987.513</b>	<b>9.907.808</b>	<b>10.423.507</b>	<b>10.668.686</b>	<b>11.469.854</b>	<b>12.099.462</b>
Ingresos de Operación	978.355	648.312	708.776	604.595	531.206	528.193	530.450
Imposiciones previsionales	618.972	640.098	659.436	672.193	697.956	718.286	739.238
Ingresos Tributarios Netos	7.100.297	7.844.063	7.521.375	8.062.578	8.572.651	9.284.486	9.952.231
Ingresos Cobre Neto	297.519	332.557	346.585	426.821	459.785	516.864	436.974
Otros Ingresos	618.883	522.483	671.636	657.320	407.088	422.025	440.569
<b>INGRESOS DE CAPITAL</b>	<b>165.811</b>	<b>195.838</b>	<b>201.289</b>	<b>166.033</b>	<b>166.424</b>	<b>165.367</b>	<b>157.351</b>
<b>GASTOS CORRIENTES</b>	<b>8.114.940</b>	<b>8.417.615</b>	<b>8.537.086</b>	<b>8.781.003</b>	<b>9.271.240</b>	<b>9.616.709</b>	<b>9.901.486</b>
<b>GASTOS DE CAPITAL</b>	<b>1.612.288</b>	<b>1.796.534</b>	<b>1.796.534</b>	<b>1.960.506</b>	<b>2.049.132</b>	<b>2.058.356</b>	<b>1.922.025</b>
<b>GASTO CON EFECTO MACROECONÓMICO</b>	<b>9.078.286</b>	<b>9.598.834</b>	<b>9.700.587</b>	<b>10.070.679</b>	<b>10.475.801</b>	<b>10.750.928</b>	<b>10.852.262</b>
<b>SUPERAVIT O DEFICIT CORRIENTE</b>	<b>1.499.086</b>	<b>1.569.898</b>	<b>1.370.722</b>	<b>1.642.504</b>	<b>1.397.446</b>	<b>1.853.145</b>	<b>2.197.976</b>
<b>SUPERAVIT O DEFICIT GLOBAL</b>	<b>52.609</b>	<b>-30.798</b>	<b>-224.523</b>	<b>-151.968</b>	<b>-485.262</b>	<b>-39.844</b>	<b>433.302</b>
<b>GASTO COMPATIBLE CON META FISCAL</b>					<b>11.135.372</b>	<b>11.796.065</b>	<b>12.403.511</b>
<b>BRECHA</b>					-185.000	121.000	580.000
<b>BRECHA EN MMUS\$</b>					-284	195	984

### 2.3.2. Gastos

Del lado del gasto, la proyección ha considerado los diversos compromisos de gasto correspondientes a programas y políticas cuya vigencia se encuentra considerada en el presupuesto del año 2002, 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, la menor y la ampliación de la cobertura en educación prebásica; 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, que a su vez se modifica en función del balance presupuestario del período anterior.

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, niveles de inversión constantes a los que se agregan compromisos específicos como los aportes a EFE, Merval y Metro para desarrollar proyectos plurianuales, y la ejecución de programas con financiamiento externo de acuerdo a los calendarios acordados con los organismos financieros correspondientes.

La provisión para financiamientos comprometidos distintos de los reajustes de remuneraciones, pensiones y subsidios crece desde un 0,9% del gasto en 2003 hasta un 1,3% en 2005 para dar cuenta de la incertidumbre creciente en una proyección de estas características.

De este ejercicio, que más allá del 2002 sólo considera la evolución de los gastos comprometidos, se obtiene que el gasto corriente, excluido el servicio de la deuda pública y el pago de bonos de reconocimiento, crece a un ritmo cercano al 4% en 2002 y 2003 para luego reducirse a cifras más cercanas al 3%, reflejando el término de compromisos de incremento de plantas de personal y la moderación del crecimiento del gasto por concepto de prestaciones médicas y subsidios de salud. Lo último es producto del supuesto de que la migración desde el sistema Isapre al Fonasa tenderá a detenerse una vez que se recupere el empleo y las remuneraciones.

Dado que la inversión pública sólo se mantiene en términos de los niveles de actividad alcanzados en 2002 más algunos compromisos puntuales, los gastos de capital se desaceleran rápidamente hasta caer en términos absolutos en 2005.

En términos del gasto macro del ejercicio se desprende una tasa de crecimiento que se reduce gradualmente del 4,9% proyectado para el 2002 a un 2,6% en el 2004, para desacelerarse aún más el año 2005 hasta una tasa de 0,9%. Estas cifras están en consonancia con el criterio de considerar en la proyección sólo aquellos gastos que están

comprometidos legalmente o por políticas existentes, lo que permite dejar espacio a nuevas decisiones y políticas en los años próximos.

### **2.3.3. Balance Fiscal, Balance Estructural y Margen de Recursos para Innovaciones de Política**

Las cifras del Cuadro 2.1 muestran el balance entre la capacidad de generación de ingresos y los compromisos de gasto actualmente existentes para el período 2003-2005. Como puede apreciarse, dicho balance resulta negativo en el 2003, generando un déficit fiscal potencial superior al 1% del PIB, mayor que el déficit presupuestado para 2002, lo que se debe, en gran medida, a la desaparición en el año 2003 de significativos ingresos de privatizaciones y concesiones registrados en el año 2002. Dicho desequilibrio desaparece completamente en 2004 para transformarse directamente en un superávit en 2005.

Las cifras anteriores pueden ser contrastadas con las asociadas al cumplimiento de la meta del superávit estructural del 1% del PIB, determinando las disponibilidades de recursos que son efectivamente compatibles con la regla de política fiscal.

Dicha comparación indica que los gastos comprometidos para 2003 exceden los niveles compatibles con la meta fiscal en el equivalente a US\$ 284 millones. A partir del 2004 esta brecha se vuelve positiva hasta superar los US\$ 1.000 millones en 2005.

Estas cifras revelan un avance respecto de las proyecciones de mediano plazo efectuadas durante la preparación del presupuesto para 2001 y reflejan tres cambios importantes respecto de las perspectivas existentes en aquel entonces: (a) la aprobación de la ley sobre lucha contra la evasión de impuestos; (b) la adecuación de los calendarios de implementación de la reforma educacional y la reforma procesal penal, y (c) la racionalización de algunos gastos en la preparación del presupuesto 2002.

No obstante estos avances, es evidente que aún se requiere un esfuerzo de envergadura para resolver la brecha fiscal estimada para 2003. La situación es especialmente preocupante por cuanto la proyección sólo refleja políticas y obligaciones existentes, pero no las necesidades de financiamiento de grandes prioridades para la gestión gubernamental en los próximos años, tales como la reforma de la salud o el mejoramiento de las condiciones de vida de los adultos mayores. Dicho esfuerzo debe considerar tanto la generación de mayores ingresos como la reducción de las presiones sobre el gasto.

Del lado de los ingresos, es necesario hacer frente al problema de los ingresos de operación, elevando las exigencias de rentabilidad a las empresas públicas y recuperando los costos de ciertas funciones públicas que generan un beneficio privado no focalizado. En la misma perspectiva de incrementar los ingresos de operación del sector público se inscribe la necesidad de elevar el rendimiento financiero de los activos financieros del sector público -en particular, la caja fiscal- y utilizar el producto de eventuales privatizaciones para mejorar y no deteriorar la posición patrimonial del sector público. En materia previsional se visualiza la importancia de fortalecer la solidaridad dentro del sistema de seguridad social y moderar el déficit de las cajas de previsión institucionales. A ello se agrega la necesidad de encontrar mecanismos para financiar aportes cada vez más comprometidos para financiar

obras con beneficios muy localizados, como las extensiones del Metro en Santiago y el Merval, en la V región.

Del lado del gasto se requiere mantener y profundizar el esfuerzo por racionalizar los gastos corrientes así como la necesidad de analizar rigurosamente la mantención, extensión o ampliación de programas públicos. Los desafíos en materia de gastos también relevan la importancia de hacer frente a materias como el déficit previsional y los pasivos contingentes del sector público, tratadas en el capítulo siguiente de este informe.

### **3. TÓPICOS ESPECIALES DE FINANZAS PÚBLICAS**

Los recursos que canaliza el sector público tienen como propósito final satisfacer las necesidades de la comunidad a través de la provisión de bienes y servicios públicos. Desde este punto de vista, una buena gestión fiscal es aquella que no sólo permite alcanzar los objetivos de política macroeconómica sino que además logra movilizar al máximo los recursos disponibles para satisfacer las necesidades de la ciudadanía. Este capítulo desarrolla dos tópicos de finanzas públicas referidos a estas exigencias.

El velar por un buen uso de los recursos públicos supone también la eficiencia en sus fuentes de generación. En este contexto, la sección 3.1 discute la rentabilidad de las empresas públicas durante los 90 así como los lineamientos sobre la institucionalidad más adecuada para manejarlas. La sustentabilidad de largo plazo de los esfuerzos del Sector Público por mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía, por otra parte, requiere de una adecuada comprensión de las obligaciones que enfrentarán en el tiempo finanzas del Estado. Para estos efectos, la sección 3.2 presenta un análisis exploratorio de las Obligaciones Futuras del Sector Público distintas a la deuda. Destacan entre estas los Pasivos Contingentes, las Obligaciones Previsionales y los Compromisos asociados a Concesiones.

#### **3.1. EMPRESAS PÚBLICAS CHILENAS DURANTE LOS NOVENTA<sup>6</sup>**

Siendo patrimonio de todos los chilenos, las empresas públicas deben administrarse con eficiencia, aportando rentabilidad al financiamiento de las funciones prioritarias del Estado. En este contexto, el maximizar la rentabilidad de las empresas públicas o decidir la inversión de los recursos públicos en activos alternativos requiere de una permanente evaluación. Esta sección presenta una evaluación de la rentabilidad de las empresas públicas chilenas durante la última década y enuncia algunos lineamientos institucionales respecto de su manejo.

---

<sup>6</sup> Esta sección se basa en el estudio “Rentabilidad de las Empresas Públicas Chilenas y su Evolución Durante los Noventa”, encargado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda a la empresa consultora Gerens S.A., en el marco del protocolo suscrito con el Congreso Nacional con motivo del despacho del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2001.

### 3.1.1. Antecedentes Metodológicos

En términos generales, los factores que influyen en los resultados económicos de cualquier empresa pueden ser agrupados en factores de entorno y factores idiosincrásicos. Los factores del entorno se refieren a la evolución macroeconómica doméstica e internacional, que afecta tanto los volúmenes de ventas como los precios a que pueden vender las empresas; a la regulación, que incide en aspectos cruciales tales como las tarifas; y a estructura de la industria, lo que refleja, entre otras cosas, las formas de competencia y rivalidad entre las empresas de un sector. Los factores idiosincrásicos se relacionan con la gestión interna de la empresa, la que a su vez le permite desenvolverse en el entorno.

Desde el punto de vista conceptual, Modigliani-Miller demostraron que en mercados perfectos las decisiones de financiamiento son irrelevantes. Esto significa que el valor de la empresa está determinado por sus activos reales y no por los títulos que emite. Así, si bien el endeudamiento influye en la rentabilidad de los accionistas, como el incremento en la rentabilidad esperada es compensado exactamente por un incremento del riesgo, el valor actual del proyecto no se ve alterado. Este supuesto, sólo válido para mercados de capitales perfectos, se relativiza aun más al incorporar los costos de riesgo de quiebra y los beneficios tributarios del endeudamiento vía descuento de intereses del pago de impuestos.

La aplicación de este esquema al caso de las empresas públicas, tiene ciertas particularidades adicionales que deben ser consideradas a la hora de evaluar su rentabilidad. Respecto del endeudamiento, a diferencia de una empresa privada que reduce impuestos, cuando la empresa pública se endeuda es el propio accionista el que se ve perjudicado a través de un menor pago de impuestos. Respecto al riesgo de quiebra, que es un desincentivo a endeudar demasiado una empresa privada, la garantía estatal detrás de una empresa pública también contribuye a aminorar fuertemente este factor.

Además de lo anterior, existen otras especificidades de las empresas públicas que las diferencian de las empresas privadas:

- En una empresa privada se deben descontar los flujos de caja después de impuestos. No ocurre lo mismo con las empresas públicas, ya que el flujo de caja disponible para el accionista es antes de impuestos.
- Las empresas públicas pueden recibir transferencias del fisco que deben ser descontadas a la hora de evaluar su rentabilidad.
- Algunas empresas públicas realizan aportes especiales al fisco, tales como el impuesto adicional del 40% u otros componentes, que deben ser consideradas como parte de la rentabilidad de la empresa.

Por lo tanto, a la hora de evaluar el desempeño y rentabilidad de las empresas públicas se debe distinguir la rentabilidad desde el punto de vista del fisco versus la rentabilidad que permite comparar el desempeño de estas empresas con las privadas. Así, para calcular la *Rentabilidad desde la Óptica Fiscal*, la utilidad (pérdida) del ejercicio se debe ajustar como sigue:

- Se suman todos los impuestos.
- Se suman las transferencias al fisco por concepto de leyes especiales.
- Se restan las transferencias del fisco a la empresa.

Mientras que para calcular la *Rentabilidad desde la Óptica Privada*, a la utilidad (pérdida) del ejercicio se le realizan los siguientes ajustes:

- Se restan las transferencias del fisco a la empresa.
- Se suman todos los pagos de impuestos superiores al 15%.
- Se suman las transferencias al fisco por concepto de leyes especiales.

Otro aspecto a considerar es que, dado que casi todas las utilidades se construyen mediante la adopción de convenciones contables, los resultados que informan las empresas no corresponden a las utilidades económicas o flujo de caja necesario para evaluar financieramente los proyectos de inversión. Por ello, previo a los ajustes para calcular la rentabilidad desde las ópticas fiscal y privada se debe ajustar la utilidad contable después de impuestos para obtener el flujo de caja de las utilidades de cada empresa, a saber:<sup>7</sup>

- Se suma la Depreciación.
- Se resta el aumento de Capital de Trabajo.
- Se resta el aumento del Activo Fijo.
- Se suma el reajuste por Tipo de Cambio (si es pérdida)
- Se resta la Corrección Monetaria (si es utilidad)

### 3.1.2. Evolución de las Utilidades de las Empresas Públicas desde la Óptica Fiscal

Al analizar el desempeño de las empresas públicas chilenas en los noventa (Gráfico 3.1), lo primero que cabe constatar es que la utilidad para el Fisco de estas empresas es siempre mayor -entre un 100% y un 200%- a la utilidad neta. La razón principal es que desde la óptica fiscal se agrega la totalidad de los impuestos, incluyendo el 15% que afecta a todas las empresas más el 40% adicional que afecta a algunas de ellas.<sup>8</sup> Una razón que se suma a lo anterior es que las transferencias del Fisco a las empresas<sup>9</sup> son inferiores a las transferencias de las empresas al Fisco, donde las más importantes son las de Codelco por el 10% de sus ventas para las Fuerzas Armadas, que en promedio representaron un 85,87% de las transferencias al Fisco en el período, contra un 14,13% de transferencias por leyes especiales (Polla y Zofri).

Una segunda constatación es que, aunque en el corto plazo el flujo de caja se desvía de la utilidad contable, estando a veces por encima y a veces por debajo, a la larga ambas curvas

---

<sup>7</sup> Para el caso del Banco del Estado se aplica una metodología particular, en la cual el flujo de caja se obtiene como la Utilidad Contable + Depreciación + Aumento en Depósitos + Aumento en Endeudamiento – Aumento en Colocaciones.

<sup>8</sup> Las empresas que pagan el 40% de impuesto adicional son todas aquellas en las que el Fisco posee una participación de un 100% de la propiedad y no están constituidas como sociedades anónimas.

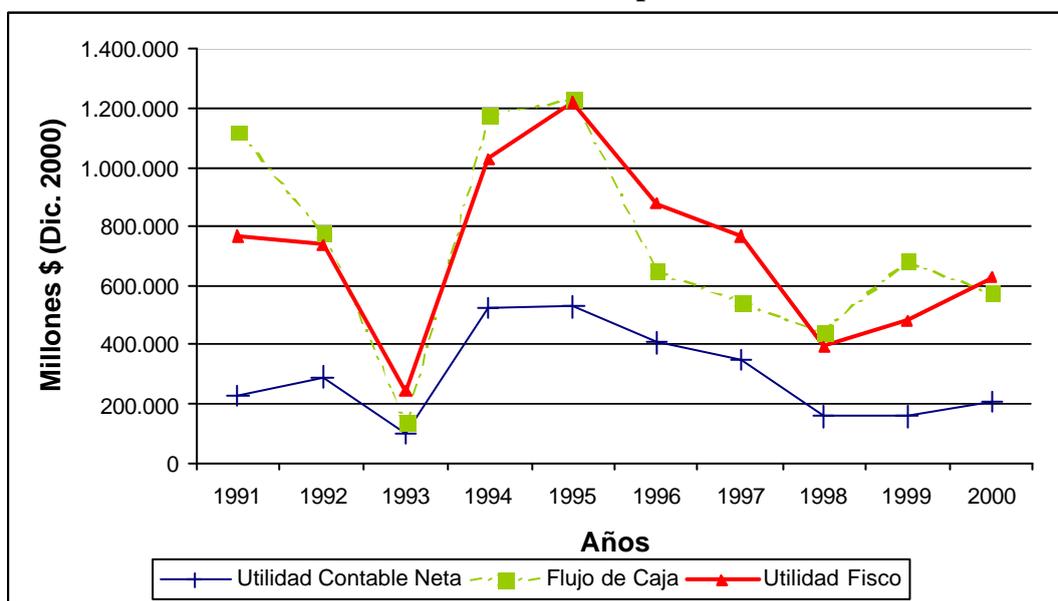
<sup>9</sup> El Fisco realizó transferencias a EFE, Enami, Enacar, Emaza y Sasipa.

tienden a acercarse. De este modo, se ratifica que en este caso, en el largo plazo la utilidad contable no introduce distorsiones graves en la medición del flujo de caja.

Tercero, se verifica que en los años noventa el flujo de caja de las empresas públicas chilenas ha oscilado entre un mínimo de MM\$ 138.943 (MMUS\$ 242) en 1993, y un máximo de MM\$ 1.231.677 (MMUS\$ 2.150) en 1995. El promedio anual de 1991-2000 alcanzó así a MM\$ 735.043 (MMUS\$ 1.283). En el año 2000, por otra parte, éste llegó a MM\$ 576.125 (MMUS\$ 1.006), cifra bastante inferior al promedio de la década. En términos de utilidades contables para el Fisco, el promedio anual de 1991-2000 alcanzó MM\$ 714.869 (MMUS\$ 1.248), monto similar al flujo de caja promedio (2,7% inferior).

El observar el comportamiento consolidado de todas las empresas públicas, sin embargo, puede distorsionar el análisis por el muy fuerte peso que tiene Codelco en este total. Es así como las utilidades de las empresas distintas de Codelco llegan a MM\$ 220.791, apenas un 31% del total. Este hecho, sumado a que el comportamiento en el tiempo con y sin Codelco de las utilidades para el Fisco es completamente distinto, implica que para analizar la evolución de las utilidades de las empresas públicas es necesario aislar el caso de Codelco. Para esto hemos agrupado las empresas distintas a Codelco en siete sectores: financiero (Banco del Estado); minero (Enap, Enami, Enacar); transportes (Metro, EFE, Transmarchilay y Emprepar); sanitarias; portuarias; medios de comunicación (La Nación y TVN); y otras (Correos, Polla, Zofri, Emaza, Cotrisa, Sasipa, Sacor).

**Gráfico 3.1**  
**Evolución de las Utilidades para el Fisco**



Fuente: En base a memorias y FECU de las Empresas Públicas.

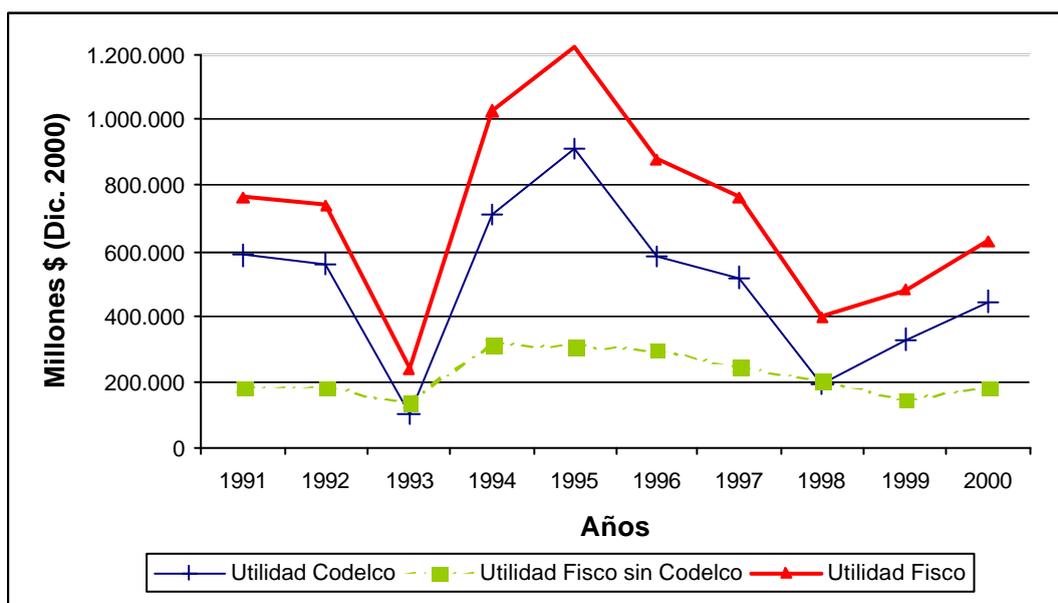
El comportamiento de las utilidades de las empresas públicas durante los 90 muestra tres subperíodos muy diferentes (Gráfico 3.2). En el primer subperíodo, entre 1991-93, las utilidades anuales oscilan entre MM\$ 137.000 y MM\$ 180.000, con un promedio anual de MM\$ 166.000. En un segundo subperíodo entre 1994-96, las utilidades se mantuvieron en

torno a los MM\$ 300.000. Y, finalmente, en el subperíodo 1997-99 las utilidades caen significativamente, desde los MM\$ 297.420 en 1996 a MM\$ 149.014 en 1999, mejorando un 24% en 2000, pero ubicándose un 16% debajo del promedio de la década.

Para analizar correctamente esta trayectoria es importante tener en consideración que existen factores externos a la gestión que han influido en el comportamiento de las utilidades de las empresas públicas durante el período, como es el caso de una serie de decisiones tomadas por la autoridad. Entre estas cabe notar:

- Transformación de un servicio público (SENDOS) en 11 empresas sanitarias regionales constituidas como sociedades anónimas
- Privatización de empresas.
- Cierre de operaciones de Lota.
- Transformación de Emporchi en 10 empresas portuarias autónomas y concesión al sector privado.
- Construcción de nueva línea de Metro.

**Gráfico 3.2**  
**Evolución de las Utilidades Contables Para el Fisco**



Fuente: En base a Memorias y FECU de las Empresas Públicas.

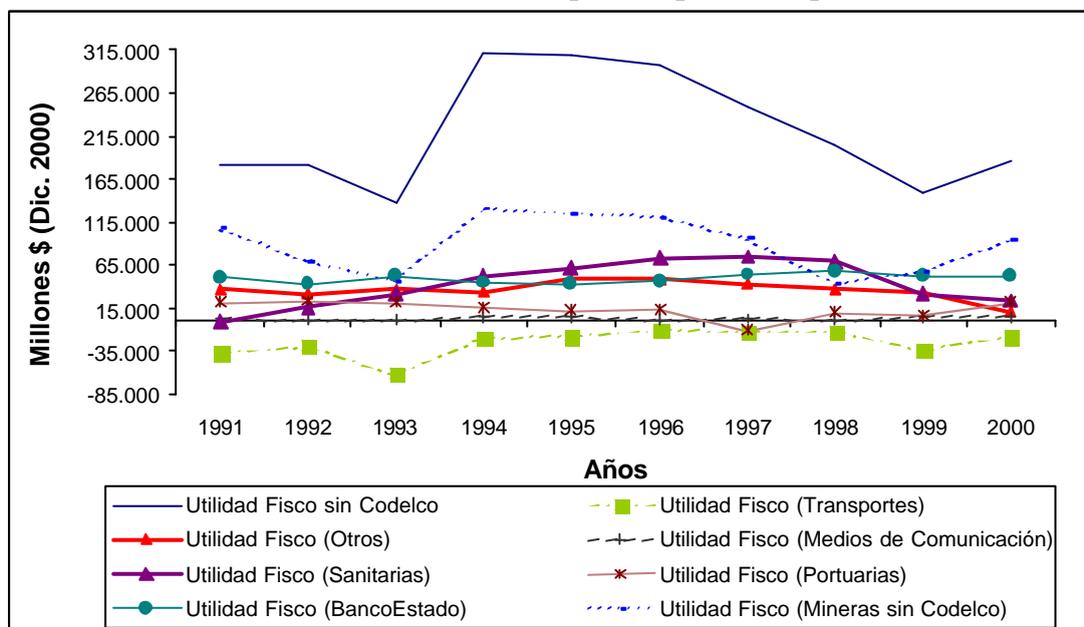
A estos elementos se suma, por otra parte, el efecto de la reducción de los costos de producción de Codelco.

Como muestra el Gráfico 3.3, al evaluar la evolución de la rentabilidad de las empresas públicas por agrupaciones de empresas, el fuerte salto positivo que experimentan las utilidades agregadas en 1994 --cuando subieron un 127% respecto de 1993-- y su permanencia en niveles elevados hasta 1996, se explica básicamente por tres elementos: el incremento de las utilidades de las mineras y su estabilización en torno a los MM\$ 124.000

entre 1994-96; la disminución en la pérdida de las empresas de transportes, que se mantienen con niveles levemente negativos y cercanos a cero entre 1994 y 1997; y el incremento de las utilidades de las empresas sanitarias hasta 1997. Salvo aumentos en el período 1994-1997 en los sectores de medios de comunicación y otros, el resto de los sectores muestra un comportamiento comparativamente plano.

La fuerte caída en las utilidades que se produce a partir de 1997, por otra parte, se explica por: la disminución en las utilidades de las mineras, las que caen en MM\$ 77.304 entre 1996 y 1998 para después estancarse; el deterioro de las utilidades de las empresas de transportes entre 1997 y 1999, con un incremento de las pérdidas de MM\$ 22.208; y la caída en las utilidades de las sanitarias, por un monto de MM\$ 43.978 entre 1997 y 1999. Las utilidades de las empresas agrupadas en el componente otros, adicionalmente, experimentaron una caída de MM\$ 10.682 entre 1997 y 1998.

**Gráfico 3.3**  
**Evolución de las Utilidades por Grupos de Empresas**



Fuente: En base a Memorias y FECU de las Empresas Públicas.

En lo que se refiere al efecto de decisiones de la autoridad sobre sus utilidades cabe destacar los efectos en el caso del sector sanitario. A partir de 1990 este sufrió una de sus más importantes reformas, con un nuevo marco regulatorio y una modificación de su estructura, transformando el organismo estatal vigente (SENDOS) en 11 sociedades anónimas, con CORFO como socio mayoritario. A partir de entonces, las tarifas que anteriormente eran establecidas sobre una base de subsidios cruzados entre regiones del país se empezaron a determinar en base al costo real de prestar el suministro. Así, entre 1990 y 1997 las empresas sanitarias hicieron más eficientes sus procesos y cobraron tarifas más acordes a sus costos, lo que se reflejó en un alza constante en sus resultados. A partir de 1998 se produce una maduración del mercado, lo que, sumado a una fuerte contracción del consumo, significó menores resultados a las empresas del sector. A partir de 1998 se

comenzó un proceso de privatización de empresas sanitarias, que a la fecha ha significado la enajenación de Esval S.A., Emos S.A., Essal S.A., Essel S.A. y Essbí S.A.

En el año 2000, por otra parte, las utilidades consolidadas de las empresas públicas muestran un mejoramiento. Este obedece a las mayores utilidades de las mineras (excluido Codelco) y de las empresas portuarias, y a la menor pérdida de las empresas de transportes, que más que compensó la disminución de utilidades de las sanitarias y del rubro otros.

Considerando períodos mas largos, el Banco del Estado y las portuarias muestran un desempeño más estable que el resto de los sectores. El Banco del Estado muestra una utilidad que oscila entre MM\$ 42.000 y MM\$ 58.000, y entre 1991 y 1996 las utilidades de las portuarias varían entre MM\$ 14.000 y MM\$ 24.000. Las pérdidas de las empresas de este último sector en 1997 se explican fundamentalmente por los costos asociados a la reducción de personal asociada a la modernización del sector portuario estatal ese año, con la transformación de Emporchi en diez empresas. Producto de las ganancias de eficiencia obtenidas en ese proceso, de ajustes tarifarios para rentabilizar los activos y de los ingresos obtenidos por la concesión de activos de las portuarias de mayor tamaño, desde el año 1998 en adelante las utilidades oscilan entre MM\$ 6.000 y MM\$ 21.000.

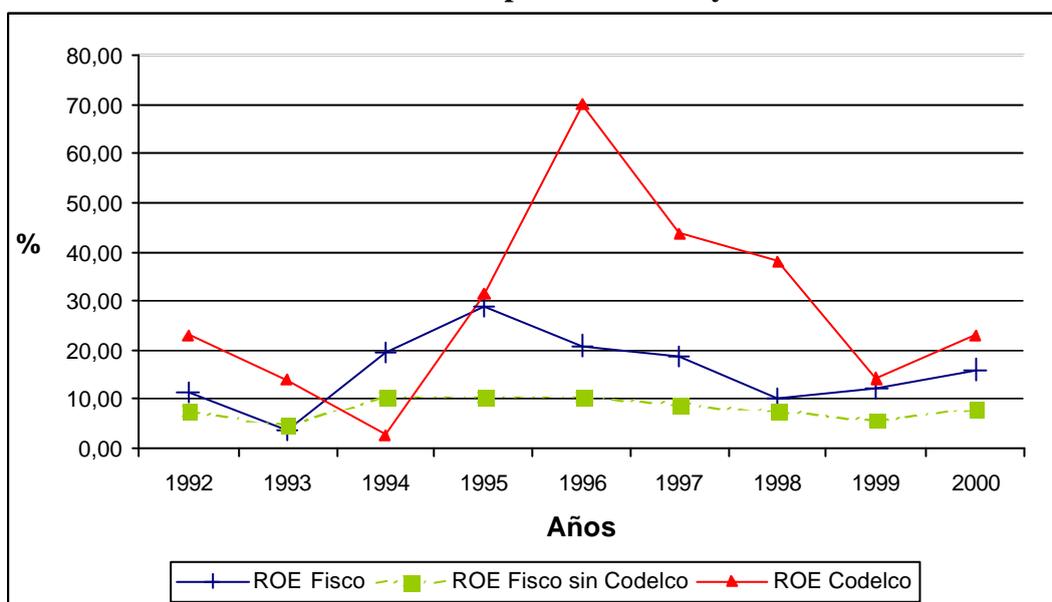
### **3.1.3. Evolución de la Rentabilidad de las Empresas Públicas desde la Óptica Fiscal**

Para analizar la eficiencia de los activos públicos, tanto o mas importante que el volumen de utilidades absolutas que han generado las empresas públicas es importante conocer sus niveles de rentabilidad sobre patrimonio (ROE). La ROE consolidada de las empresas públicas durante los noventa alcanzó un mínimo de 3,83% en 1993 y un máximo de 28,84% en 1995. En 2000 la rentabilidad alcanzó un 16,07%, cifras similares al promedio de la década (15,89%). Una vez más, el resultado de la ROE refleja dos comportamientos diferenciados. Por un lado está la rentabilidad de Codelco, empresa que, con excepción de 1993, obtuvo en todo el período una rentabilidad superior a la rentabilidad consolidada. Consecuentemente, la rentabilidad del resto de las empresas públicas estuvo sistemáticamente por debajo de las de Codelco y del promedio. Así, el peak de rentabilidad de 1995 se explica por una ROE de casi 70% de Codelco, lo que contrasta con el 10,57% obtenido por el resto de las empresas públicas. En el período 1991-2000 como un todo, Codelco obtuvo una rentabilidad promedio de 28,87%, mientras el resto de las empresas alcanzaron rentabilidades promedio de 8,40%.

El ciclo de comportamiento de la rentabilidad consolidada de las empresas públicas durante el período tiene una primera fase descendente que abarca el subperíodo 1991-93, seguido de un subperíodo con rentabilidades en torno al 20% entre 1994-97, y un tercero de menores rentabilidades entre 1998 y 1999. Estos subperíodos permiten obtener un panorama de la rentabilidad de las empresas públicas en un contexto macroeconómico altamente favorable (1991-97) versus uno contractivo (1998-99), contra los cuales comparar la rentabilidad actual (2000). Así, la rentabilidad consolidada de las empresas públicas en el año 2000 se ubica en 16,07%, lo que indica una importante recuperación respecto de 1998-99 pero todavía insuficiente respecto a la fase expansiva 1991-97. Esta cifra también esconde una fuerte heterogeneidad. Así, si se excluye Codelco la rentabilidad consolidada el 2000 cae a 7,88%, razón también inferior a la del subperíodo 1991-97.

En efecto, en el año 2000 Codelco muestra una ROE de 28,84%, una de las rentabilidades más elevadas de las empresas públicas. Aunque algo inferior a la rentabilidad alcanzada en el subperíodo 1991-1997, esta es claramente superior al periodo 1998-1999. Esta evolución se explica parcialmente en que, aunque los períodos fueron determinados en función del ciclo económico doméstico, para evaluar el desempeño de Codelco es necesario considerar el ciclo del precio del cobre. Adicionalmente, además del precio del cobre, Codelco inició en 1993 el desafío de alcanzar el primer cuartil de costos de la industria del cobre, lo que significaba disminuir sus costos totales en al menos 10 centavos de dólar la libra. Esta meta fue sobrepasada con creces, estableciéndose en 1999 una disminución de alrededor de 16,4 centavos la libra (moneda promedio de 1999, fuente Cochilco). Este esfuerzo de Codelco se reflejó, entre otras cosas, en un plan de desvinculación que significó reducir la dotación de personal vigente de 24.403 personas en 1993 a 18.418 personas en 1999.

**Gráfico 3.4**  
**Rentabilidad de las Empresas Públicas y de Codelco**



Fuente: En base a Memorias y FECU de las Empresas Públicas.

Si excluimos Codelco, por otra parte, el análisis de la rentabilidad de las empresas públicas mostró que aunque la mayor caída se produjo en 1998-1999, coincidentemente con el ajuste de la economía, la ROE en el 2000 (7,88%) es aun inferior a la de 1991-97. Sin embargo, al desagregar el comportamiento por grupos de empresas, no todos responden al mismo patrón agregado. Los sectores que responden a este patrón son:

- Portuario: experimenta una significativa caída en su rentabilidad en 1998-99, para recuperarse a 6,8% en 2000, aun por debajo del promedio.
- Minero (excluido Codelco): se deteriora fuertemente en 1998-99, para recuperarse significativamente en 2000. Culmina con 17,5%, bastante por encima del promedio consolidado.

Las agrupaciones que siguen un patrón diferente son:

- Transportes: disminuye pérdidas en 1998-99, tendencia que se mantuvo en 2000, aunque siempre en un contexto de rentabilidades negativas. Culmina en -2,6% muy por debajo del promedio consolidado. Metro tuvo un comportamiento diferente al aumentar sus pérdidas en 1999 y 2000 respecto de años anteriores.
- Otros: reduce significativamente su ROE en 1998-99 para volver a disminuir en 2000. A pesar de ello culmina en 21,04% muy por sobre el promedio. Polla fue la única empresa que mejoró en este sector, básicamente por una disminución en su capital.
- Sanitarias: experimenta un mejoramiento en 1998-99 y una leve reducción en 2000. A pesar de ello culminan con un ROE de 6,8%, cifra inferior al promedio consolidado.
- Banco del Estado: mejora su rentabilidad en 1998-99 y se deteriora en 2000. Culmina con un ROE de 15,4%, muy por encima del promedio.

Así, considerando la contribución a la rentabilidad global de las empresas públicas (excluido Codelco) durante 1991-2000, se puede señalar que:

- Hubo tres sectores que estuvieron sistemáticamente con una ROE por encima del promedio: Otros; Mineras; Banco del Estado.
- Hubo dos sectores que estuvieron sistemáticamente con rentabilidades bajo el promedio: Transportes y Portuarias.
- Hubo un sector cuya rentabilidad se movió en torno al promedio global, a veces por encima y a veces por debajo del promedio: Sanitarias.

Así, tomando como base el promedio de rentabilidad general de las empresas públicas incluido Codelco, hubo sólo tres sectores con rentabilidades por encima del promedio general. Estos son Codelco, Servicios y Banco del Estado. Estos tres sectores aportaron 71,63%, 4,57% y 6,63%, respectivamente, de las utilidades globales generadas por las empresas públicas. La otra contribución importante la hicieron el resto de las empresas mineras con un 11,85% de las utilidades totales.

Un análisis más riguroso del desempeño reciente de las empresas públicas, por otra parte, sugiere separar los elementos que corresponden a la gestión del negocio propiamente tal - aspectos operacionales- de elementos ajenos al negocio -corrección monetaria, venta de activos, actividades de financiamiento-. Al analizar el resultado operacional sobre patrimonio, sin embargo, se observa una evolución similar a la señalada precedentemente: en 1991-1993 un resultado operacional sobre patrimonio de 10,06%; un peak de 19,45% en 1994-1997; una caída en 1998-1999 a 12,2%; y un aumento en 2000 a 18,04%.

Dentro de los factores operacionales influyen distintos elementos. Primero están los factores del entorno internacional y doméstico. En el ámbito internacional, el precio del cobre es un elemento central para explicar la rentabilidad de Codelco, que alcanza un máximo en el período 1994-1997, ubicándose en un nivel históricamente bajo en 2000, lo

que explica que el resultado operacional sea inferior a los períodos “peak” de 1994-1997. El precio del cobre también incide en la rentabilidad de Enami, empresa que también se ve afectada por variaciones en el precio del oro.

Siempre dentro de los factores del entorno internacional, el precio del petróleo es otra variable importante que afecta los resultados de ENAP, una de las empresas más importantes en términos de generación de utilidades para el fisco después de Codelco. Antes de que Sipetrol adquiriera la importancia que hoy tiene, las caídas del precio del petróleo favorecían la rentabilidad de ENAP por la vía de bajar los costos de este insumo. A partir de 1996 se produce el efecto inverso. De hecho, el desplome del precio del petróleo asociado a la crisis asiática afectó negativamente la rentabilidad de ENAP. El año 2000 el elevado precio del crudo, que alcanzó los US\$ 30 el barril, ha incidido fuertemente en el mejoramiento del resultado operacional de esta empresa. En el caso específico de Zofri, por otra parte, las ventas y precios han caído fuertemente como resultado del deterioro del entorno de los países vecinos fundamentales para la actividad de la empresa.

Respecto de los factores del entorno doméstico, la evolución de la demanda interna ha sido una variable importante para las empresas públicas cuyas ventas dependen directamente de los ingresos de la población, tales como Metro, EFE, Correos, Polla, La Nación y TVN. En todos estos casos, el ajuste del período 1998-99 incidió negativamente en sus resultados operacionales y en la última línea de ROE. A pesar que la demanda interna experimentó cierto repunte en 2000, esta aun no recuperaba ese año los niveles “peak” alcanzados en períodos previos. Esto afectó con particular fuerza las ventas de todas estas empresas.

Otro factor del entorno doméstico que afectó específicamente al Banco del Estado (y a toda la banca) es la caída de la inflación. Este elemento deterioró el financiamiento generado a partir de los pasivos sin costo, como cuentas corrientes y cuentas vista, que en el caso del Banco del Estado eran particularmente relevantes. Cabe señalar al respecto que esta institución es una de las empresas más importantes por su contribución al Fisco .

Un segundo factor para explicar los resultados operacionales de las empresas públicas lo constituyen los aspectos del entorno regulatorio, en particular en los casos de las portuarias y sanitarias. En el caso de las portuarias, el deterioro de las tarifas reales entre 1991 y 1997 sin duda incidió en la caída del resultado operacional de Emporchi. A su vez, el alza de su resultado operacional y rentabilidad hacia el 2000 responde directamente al mejoramiento tarifario. En el caso de las sanitarias, las tarifas también juegan un rol central. Esto explica, en particular, el mejoramiento del resultado operacional sobre patrimonio experimentado por estas a partir de 1995, el que se mantiene hasta 1998. A partir de ese año inciden otros factores en la caída de rentabilidad del sector como un todo, entre los que destacan la salida de Emos de la agrupación como resultado de su privatización.

Un tercer factor, dentro del entorno industrial, fue el aumento en la competencia del sistema bancario, la que afectó negativamente el margen bruto del Banco del Estado. Esto también contribuyó a que la rentabilidad de esta institución estuviera en 2000 por debajo de otros años.

El cuarto y último de los factores relevantes dentro del ámbito operacional lo constituyen los aspectos idiosincrásicos, los que también afectan los aspectos no operacionales. Específicamente, en el ámbito operacional hubo mejoramientos de eficiencia importantes a partir de la segunda mitad de la década en Codelco, Enap, Enami, Efe, Metro, Emporchi y, posteriormente, las empresas portuarias. Todos estos ajustes contribuyeron a mejorar el resultado operacional de estas empresas. No ocurrió lo mismo en el caso del Banco del Estado, cuyos indicadores de eficiencia de los últimos dos años muestran un deterioro respecto a períodos previos. El caso de Correos es particular, ya que el gasto en remuneraciones e indemnizaciones muestra un incremento significativo en los últimos años, dañando seriamente el resultado operacional de la empresa.

En el ámbito no operacional hay además dos elementos que afectan los resultados. Primero, la evolución del tipo de cambio incidió favorablemente en los gastos de financiamiento y en el ítem corrección monetaria hasta 1997, con particular fuerza en los casos de Metro, Enap, Enami, aunque no exclusivamente en ellas. Este fenómeno se revirtió a partir de dicho año, generando un fuerte deterioro en los casos señalados. Segundo, el endeudamiento ha sido un factor que ha mostrado un incremento progresivo hacia el final de la década. El indicador de activos sobre patrimonio pasó de 2,2 veces en 1991-1997 a 3,17 veces en 1998-1999, y a 3,36 veces en 2000. Este elemento no operacional ha contribuido a incrementar la ROE de la gran mayoría de las empresas públicas en los últimos años.

Al agregar todos estos factores, podemos comenzar a entender el “peak” de la ROE y de los resultados operacionales sobre patrimonio en el período 1994-97, donde confluyen un entorno doméstico altamente expansivo, favorables precios internacionales y un entorno de actividad internacional positivo. A ello se sumaron las ganancias obtenidas como resultado del deterioro del tipo de cambio en aquellos casos donde existía una posición de pasivos en dólares superiores a los activos en la misma moneda, lo cual produjo un efecto positivo no operacional, vía corrección monetaria y por los menores gastos financieros.

La caída del período 1998-99 se explica, a su vez, por la reversión de los factores anteriores y de un entorno doméstico muy negativo. El escenario internacional negativo para las economías emergentes en general y precios del cobre mucho más bajos afectaron directamente el financiamiento y precios de muchas empresas, a lo que se agregó la reversión de la evolución del tipo de cambio, deteriorando el resultado no operacional.

La recuperación de la ROE y del resultado operacional en 2000 con respecto al período previo, sin alcanzar el peak del período 1994-1997 también se explica por elementos similares. A pesar de mejorar, es evidente que ni las condiciones domésticas ni las condiciones del entorno internacional relevante para Chile -básicamente precio del cobre-, permitieron alcanzar el rendimiento de períodos previos.

### **3.1.4. Evaluación de la Rentabilidad de las Empresas Públicas desde la Óptica Privada**

Como se señaló en los antecedentes metodológicos, para comparar la rentabilidad de las empresas públicas con las privadas deben hacerse ajustes diferentes a la utilidad del ejercicio. Habiendo realizado estos ajustes, el Cuadro 3.1 muestra la rentabilidad consolidada de las empresas desde el punto de vista del Fisco y desde el punto de vista

privado, y se compara este resultado con un indicador de rentabilidad sobre patrimonio de empresas privadas. Para construir esta referencia se utiliza una muestra de 301 empresas con FECU publicada por la Superintendencia de Valores y Seguros para el 1999 y 2000.

Se verifica en primer lugar, tal como se supuso, que la ROE desde la óptica fiscal es mayor que desde la óptica privada. Así, desde la óptica fiscal la totalidad de las empresas públicas alcanza una ROE de 16,07% y 12,27% en 2000 y 1999, respectivamente, mientras que desde la óptica privada, la ROE de estas mismas empresas alcanza a 12,98% y 10,69% para los mismos años. Las cifras desde la óptica privada sin Codelco llegan sólo a 5,16% y 4,09%, respectivamente.

**Cuadro 3.1**  
**Rentabilidad comparada de Empresas Públicas y Privadas, Años 1999-2000**

	Rentabilidad Empresa Públicas				Benchmark de Rentabilidad de Empresas Privadas	
	Óptica Fiscal		Óptica Privada		2000	1999
	2000	1999	2000	1999		
<b>Fisco Consolidado</b>	16,07%	12,27%	12,93%	11,10%	13,91%	14,44%
<b>Fisco Sin Codelco</b>	7,88%	6,03%	5,08%	4,72%	13,91%	14,44%
<b>Codelco</b>	28,44%	22,89%	25,87%	20,98%	40,31%	15,85%
<b>Banco del Estado</b>	15,40%	15,70%	13,77%	14,60%	19,70%	15,03%
<b>ENAMI</b>	-5,23%	-8,87%	-10,94%	-8,57%	5,23%	6,05%
<b>ENAP</b>	26,00%	19,97%	19,08%	17,34%	27,63%	-4,35%
<b>Sanitarias</b>	6,68%	5,17%	5,60%	4,41%	8,33%	1,38%
<b>Portuarias</b>	6,78%	1,94%	5,91%	2,94%	2,59%	10,55%

Fuente: En base a Memorias y FECU de las Empresas Públicas y FECU de empresas privadas publicadas por la Superintendencia de Valores y Seguros.

En segundo lugar, si se compara la ROE total de las empresas públicas la diferencia a favor de las empresas privadas en el año 2000 no es tan significativa. Así, mientras la comparación entre sector público y privado en 1999 es de 11,10% y 14,44%, respectivamente, en 2000 la comparación entre empresas públicas y privadas es de 12,93% versus 13,91%. Al excluir Codelco, sin embargo, la diferencia se hace mas importante: 5,08% contra 13,91% en 2000 y 4,72% contra 14,44% en 1999. Evidentemente, dentro de la muestra de empresas públicas están incluidas empresas tales como Metro y EFE, que en ninguna parte del mundo son rentables. Sin embargo, también existen otras en que el sector público goza de ventajas especiales como Polla y Zofri. Así, esta comparación de promedios generales no hace justicia a las realidades particulares de cada empresa.

Tercero, si se analiza la situación por sector para aquellos en los que hay información disponible, la comparación en general tampoco favorece a las empresas públicas en el año 2000, aunque resulta más equilibrada considerando el período 1999-2000. Por ejemplo, aunque en 1999 la situación fue inversa, en 2000 Codelco tuvo una ROE bastante menor que la Escondida, la que alcanzó a 40,31%. Por su parte, el Banco del Estado presenta una ROE bastante inferior al promedio de bancos comparables de la plaza, como el Banco de Santiago, el Banco Santander y el Banco de Chile, los que en el año 2000 alcanzaron un indicador conjunto de 19,70%. ENAMI también sigue esta tendencia, ya que su ROE negativa de 1999 y 2000 es comparable con la ROE positiva de Pucobre para los mismos

años. En el caso de ENAP, su ROE de 19,08% en 2000 es comparable con Petrobras, que alcanza una ROE de 27,63%, aunque la misma comparación en el año 1999 favorece a ENAP. Para las sanitarias, el resultado promedio en 2000 también es desfavorable para el Fisco. Así, la ROE de las sanitarias fue de 5,60% contra un 8,33% de las sanitarias privadas agrupando a Aguas Manquehue, Cordillera, Los Dominicos y Coopagua, aunque en este caso también la situación fue inversa en 1999. Por último, en el caso de las portuarias, la ROE del año 2000 superó a la rentabilidad de Puerto Ventanas, la que alcanzó sólo a 2,59%.

### **3.1.5. Lineamientos sobre Institucionalidad Adecuada para las Empresas Públicas<sup>10</sup>**

El análisis precedente permite constatar que, aunque existen comportamientos muy dispares entre distintas empresas públicas, estas han sido en promedio rentables durante los noventa. Sin embargo, reconociendo las diferencias de roles que a veces se atribuyen a las empresas públicas y que el sector público incluye empresas en sectores de menor rentabilidad relativa per se -como Metro y EFE-, la evidencia global es que la rentabilidad de las empresas públicas, excluyendo Codelco, es en promedio inferior a la de las empresas privadas. Será, por tanto, necesario exigirles una mayor rentabilidad a las empresas públicas en el futuro.

Lo anterior requiere efectuar los cambios que permitan a las empresas públicas adecuarse efectivamente a su entorno competitivo y asegurar que el Estado cumpla cabalmente su rol de propietario y ejerza eficazmente sus derechos. En los casos en que se mantengan las bajas rentabilidades y además no existan roles sociales que cumplir, deberán evaluarse activos alternativos para invertir los recursos públicos y maximizar su rendimiento.

En cuanto a las modificaciones necesarias para mejorar la rentabilidad de las empresas públicas chilenas, el gobierno ha enunciado claramente algunos lineamientos. El Estado debe velar porque su participación en la actividad empresarial se ajuste estrictamente a los fines de interés público que la fundamentan, cautelando tanto los aspectos financieros de las referidas empresas, como la transparencia y responsabilidad de las decisiones que adopten sus órganos resolutivos. Para esto se establecerá un cuerpo consistente de criterios que extienda la aplicación de buenas prácticas administrativas y de gestión al conjunto de las empresas públicas.

Paralelamente, para fortalecer la representación de los intereses del Estado, se ha creado una entidad especializada que representará sus derechos en cada empresa, supervisando y dando cuenta de su gestión, con el objetivo central de maximizar del valor económico del conjunto de las empresas. Aunque esta entidad -Sistema de Empresas Públicas (SEP)-, no sustituirá las atribuciones y responsabilidades de los directorios en la administración de las empresas, asumirá la responsabilidad política por su buen funcionamiento y contará con el personal técnico necesario para desarrollar su función.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Los lineamientos citados se basan en el instructivo "Institucionalidad y Criterios de Gestión para las Empresas Públicas" aprobado por el Presidente de la República en Mayo de 2001.

<sup>11</sup> Sin perjuicio de lo enunciado, algunos aspectos de esta política no serán aplicables, por razones propias de su naturaleza, a Televisión Nacional, Banco del Estado, CODELCO, y Empresas del área de Defensa.

El marco general que gobernará la administración de las empresas públicas en este contexto será el lograr una gestión eficiente y eficaz, orientada al cumplimiento de las finalidades previstas y a la generación de flujos que sustenten la operación de la empresa y permitan al propietario disponer de los excedentes esperados. Lo anterior, sin perjuicio del cumplimiento de fines de carácter social que algunas de las empresas deban cumplir.

En este contexto, los principios generales que deberán guiar el accionar de las empresas públicas son los siguientes:

- Eficiencia y competitividad. Las empresas deben maximizar su capacidad de generar excedentes, a través de una asignación eficiente de los recursos que les corresponda administrar, sin requerir de aportes especiales por parte del Estado. Este aportará recursos adicionales sólo en aquellos casos en que la autoridad le encargue cumplir funciones de bien común, de baja rentabilidad privada pero con alto impacto social.
- Probidad administrativa y financiera. Las empresas han de garantizar, frente a cualquier ciudadano, que el interés público prevalece en todo momento, sin que haya lugar para el interés privado de ningún tipo.
- Transparencia. Las empresas han de asegurar la transparencia en su accionar. Esta es la mejor garantía para el buen uso de los recursos públicos y para hacer prevalecer en todo momento el principio de probidad.
- Modelo en relaciones laborales. Las empresas deben constituir las relaciones laborales que se dan en su interior en un ejemplo de gestión y de respeto de los derechos de sus trabajadores. En ese contexto, la administración de la empresa debe cumplir la normativa laboral aplicable a sus trabajadores, así como procurar las condiciones de entendimiento que sean necesarias con ellos para el mejor logro de sus objetivos estratégicos.
- Compromiso con el medio ambiente. Las empresas deben compatibilizar su gestión con una producción limpia y con la explotación racional y sustentable de los recursos naturales, contribuyendo así a mejorar la calidad de vida de la población.

En definitiva, como se ha señalado, el gobierno está trabajando en la implementación de las medidas necesarias para que las empresas públicas a futuro maximicen su capacidad de generación de utilidades, velándose además por la transparencia y responsabilidad de las decisiones que adopten sus órganos directivos.

### **3.2. PASIVOS CONTINGENTES Y OTRAS OBLIGACIONES FUTURAS DEL SECTOR PÚBLICO<sup>12</sup>**

Entre los instrumentos que permiten mejorar la gestión fiscal a través de una mayor transparencia y mejor programación de mediano plazo, está el reconocimiento explícito de las obligaciones futuras del sector público distintas a la deuda. En el caso chileno destacan entre estas los llamados pasivos contingentes, es decir, aquellas obligaciones del Estado que

---

<sup>12</sup> Esta sección se basa en el estudio “Pasivos Contingentes del Sector Público” desarrollado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, en el marco del protocolo suscrito con el Congreso Nacional con motivo del despacho del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2001.

se activan por la ocurrencia o no ocurrencia de un evento discreto, además de las obligaciones previsionales y los compromisos asociados a concesiones.

La adecuada identificación y cuantificación de este tipo de obligaciones futuras del sector público es fundamental para realizar una correcta previsión de los compromisos fiscales futuros, evitando así tener que sacrificar recursos destinados a otros fines -por ejemplo a funciones sociales- para cubrir pasivos que se vayan haciendo efectivos en el tiempo. Al respecto cabe señalar que la contabilidad fiscal actual de nuestro país no refleja en la mayoría de los casos este tipo de compromisos como obligaciones explícitas, lo que no permite preverlos y tomar precauciones respecto a ellos, como podría hacerse por ejemplo mediante el uso de fondos de contingencia o mecanismos de seguro.

Es por ello que el Gobierno está abocado al desarrollo de instrumentos que identifiquen y cuantifiquen oportunamente estas obligaciones, evitando así comprometer la estabilidad fiscal futura debido a la falta de previsión. En esta sección se presentan los primeros desarrollos en la materia para el caso de Chile, identificándose y cuantificándose preliminarmente cuatro pasivos contingentes relevantes -garantía de ingreso mínimo en concesiones, garantía estatal de los depósitos, demandas contra el Fisco, y garantía estatal de pensiones mínimas en el sistema de AFP-, además de las obligaciones previsionales y otros compromisos asociados a concesiones.

### **3.2.1. Marco Teórico**

Los pasivos u obligaciones del sector público pueden clasificarse de acuerdo a si son explícitos o no, y de acuerdo a si son directos o contingentes. El Cuadro 3.2 presenta una Matriz de Riesgo Fiscal en la cual se clasifican las obligaciones fiscales de acuerdo a estas cuatro categorías, mencionándose algunos ejemplos habituales para cada una de ellas.<sup>13</sup>

Aunque estimar el tamaño del desembolso asociado a ellos en el mediano plazo no es siempre una tarea simple, los Pasivos Directos Explícitos son comúnmente reconocidos, cuantificados y catalogados como pasivos en la mayoría de los países. Dentro de esta categoría se encuentra, por ejemplo, la deuda pública externa y doméstica (préstamos contraídos y bonos soberanos emitidos por el gobierno central).

Más que como obligaciones legales o contractuales, por otra parte, los pasivos directos implícitos usualmente surgen como supuestas obligaciones establecidas por políticas públicas en el mediano plazo. En general, sólo los gobiernos comprometidos con la transparencia en la planificación de políticas y con la disciplina fiscal de mediano plazo, reconocen y cuantifican estas obligaciones. Si se asume que no hay cambios de política, los riesgos para la estabilidad fiscal de largo plazo de los pasivos directos implícitos se asocian principalmente al crecimiento demográfico. Dentro de esta categoría de obligaciones observamos, por ejemplo, los programas de seguridad social.

---

<sup>13</sup> Esta matriz se basa en Polackova, H., (1998), "Government Contingent Liabilities; A Hidden Risk to Fiscal Stability", Policy research paper N°1989, The World Bank, Washington D.C.

**Cuadro 3.2**  
**Matriz de Riesgo Fiscal**  
**Clasificación de Pasivos del Fisco (excluyendo Banco Central)**

<b>DIRECTOS</b> (obligación a cualquier evento)		<b>CONTINGENTES</b> (obligación sólo si ocurre evento determinado)	
<b>EXPLÍCITOS</b>  (deuda de gobierno es reconocida por ley o por contratos)	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Deuda pública externa y doméstica (préstamos contraídos y bonos soberanos emitidos por el gobierno central).</li> <li>→ Gastos establecidos por la Ley de Presupuestos.</li> <li>→ Salarios públicos.</li> <li>→ Gastos presupuestarios que compromete al Estado legalmente en el largo plazo (salarios y pensiones de los funcionarios públicos).</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Garantías estatales para deudas contraídas por los gobiernos locales y organismos de los sectores público y privado (bancos de desarrollo).</li> <li>→ Garantías estatales “paraguas” para varios tipos de créditos (tales como créditos hipotecarios, estudiantiles, agrícolas y para PYMES).</li> <li>→ Garantías estatales (para el comercio internacional y el tipo de cambio, y para inversiones privadas).</li> <li>→ Programas estatales de seguros (para depósitos para retornos mínimos de fondos de pensiones privados, cosechas, inundaciones, riesgos de guerra).</li> </ul>
<b>IMPLÍCITOS</b>  (“obligación moral” del gobierno que principalmente se refleja en expectativas públicas y presiones de grupos de interés)	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Arrastre de los proyectos de inversión pública plurianuales.</li> <li>→ Pensiones de vejez futuras con financiamiento público (en contraposición a las pensiones de los funcionarios públicos) si éstas no son estipuladas por ley.</li> <li>→ Programas de seguridad social (si éstos no son estipulados por ley).</li> <li>→ Financiamiento futuro de prestaciones de salud (si no son estipuladas por ley).</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Cesación de pago por parte de un gobierno local o una entidad pública o privada de deudas no garantizadas y otros pasivos.</li> <li>→ “Limpieza” de los pasivos de entidades privatizadas.</li> <li>→ Quiebra de bancos (más allá de lo cubierto por seguros estatales).</li> <li>→ Fallas en las inversiones realizadas por fondos de pensiones o de empleo no garantizados por el Estado.</li> <li>→ Incumplimiento por parte del Banco Central de sus obligaciones (contratos en el mercado cambiario, defensa del tipo de cambio, estabilidad de la balanza de pagos).</li> <li>→ Rescate de la banca privada ante crisis financiera severa.</li> <li>→ Daño ambiental residual, ayuda por desastres naturales, financiamiento militar y otros similares.</li> </ul>

Los pasivos contingentes Implícitos son obligaciones no reconocidas oficialmente pero que pueden ser producto de objetivos políticos declarados. En general los gobiernos tienden a aceptar estos pasivos sólo después de un incumplimiento en el sector público o en los mercados, y como resultado de presiones políticas, posiblemente de grupos de interés, o debido al alto costo de oportunidad de no intervenir. Ejemplos de este tipo de pasivos son

los generados por la cesación de pagos de deudas no garantizadas de gobiernos locales, u otras entidades públicas, así como la “limpieza” de pasivos de entidades privatizadas.

En lo que respecta a los pasivos contingentes explícitos, éstos se caracterizan precisamente por su contingencia ante la ocurrencia de determinados eventos discretos, y por el hecho de ser claramente explícitos, lo que los diferencia de otras obligaciones de tipo más bien moral. Los pasivos contingentes explícitos más comunes son las garantías estatales para deudas contraídas por los gobiernos locales y organismos de los sectores público y privado (bancos de desarrollo); garantías estatales “paraguas” para créditos tales como hipotecarios, estudiantiles, agrícolas y para pequeñas empresas y los programas de seguros estatales para depósitos, fondos de pensiones, cosechas e inundaciones, entre otros.

En años recientes los gobiernos han utilizando crecientemente los pasivos contingentes explícitos como herramienta de política. Esto responde, por una parte, al cambio en el rol del Estado, el que ha pasado de financiar y proveer servicios directamente a garantizar que el sector privado logre determinados resultados. La adopción de este tipo de compromisos, sin embargo, puede responder también a conductas presupuestarias y contables oportunistas, orientadas a financiar programas a través de pasivos que no constituyen desembolso de caja en el período presupuestario corriente, pero que permiten realizar programas gubernamentales fuera del presupuesto.

Una importante implicancia de los pasivos contingentes explícitos es su incidencia en el manejo de los riesgos fiscales. Por una parte, siempre está latente el problema de riesgo moral en las garantías explícitas y programas de seguros, y en todo sistema en que implícitamente se asuma que el gobierno saldrá al rescate en caso de incumplimiento de pagos. Por otra parte, sin embargo, si bien es imposible para los gobiernos evitar todos los riesgos en ambientes de mercado, estos sólo pueden ser acotados, controlados y reducidos si han sido reconocidos explícitamente y considerados en los debates de políticas.

Según la teoría económica, y siguiendo el principio de la equivalencia Ricardiana, el valor presente de los gastos de gobierno -definidos ampliamente para incorporar los pasivos contingentes- deberá ser igual al valor presente de los ingresos por impuestos, debido a la restricción presupuestaria intertemporal del gobierno. Una implicancia importante de este principio consiste en que los déficit presupuestarios actuales llevan a aumentos de ahorro privados de la misma magnitud en el futuro. Bajo esta visión, una medición exacta de los déficit ayuda a predecir las políticas impositivas futuras.

En el sector privado, la base teórica para administrar el riesgo consiste en que, dado que los riesgos son diversificados por los accionistas, las firmas no tienen necesidad de administrarlos a menos que el manejo de los mismos aumente el valor de la firma.<sup>14</sup> Existen además diversas instituciones y organismos que proveen, difunden y actualizan información sobre los riesgos asumidos por las empresas, tales como analistas de acciones, agencias analizadoras de crédito, bancos, auditores, y mercados externos. Existen,

---

<sup>14</sup> Sundaresan, S., “Institutional and Analytical Framework for Measuring and Managing Government’s Contingent Liabilities”, en “Government at Risk: How to Manage Contingent Liabilities”, Selected Readings, June 2000. The World Bank

asimismo, una serie de herramientas de manejo de riesgos a disposición del sector privado, tales como la medición de riesgo de mercado, la medición y provisión para riesgos crediticios, la prueba de “stress” ante ambientes económicos extremos, y herramientas contractuales como requerimientos de márgenes y colaterales.

En contraste, en el sector público existen muy pocas instituciones y mercados que monitoreen y produzcan información sobre el riesgo en general, y los pasivos contingentes en particular, que asume el gobierno. Haciendo un símil con el sector privado, el gobierno no emite acciones, por lo que no hay analistas bursátiles de los gobiernos. Aunque como los gobiernos sí se endeudan, existen algunas instituciones que analizan la deuda pública y su contexto político y económico. Los bancos comerciales muchas veces extienden sus créditos a países, así como también el FMI y el Banco Mundial, los que sí monitorean activamente el endeudamiento de los países. Por su parte, los mercados externos que tienen información sobre el riesgo de un gobierno se limitan a los mercados de bonos soberanos.

### **3.2.2. Identificación de Pasivos Contingentes Relevantes del Sector Público en Chile**

En un primer análisis, se han detectado los siguientes cuatro Pasivos Contingentes relevantes en Chile:

- a) Garantía de Ingreso Mínimo en Concesiones: Los contratos establecen ingresos mínimos por peaje garantizados por el MOP para cada año de operación de la concesión. Si el ingreso efectivo es inferior al mínimo, el MOP debe pagar la diferencia hasta completar el mínimo. Cabe señalar que este pasivo contingente no es la única obligación que surge para el Estado a partir del sistema de concesiones, presentándose en la sección 3.2.4 un análisis particular sobre el conjunto de compromisos del Fisco asociado a las concesiones.
- b) Garantía Estatal de los Depósitos: Los depósitos bancarios hechos mediante cuentas de ahorro o documentos nominativos o a la orden que son realizados por personas naturales, contienen explícitamente una garantía estatal del 90% en caso de que el banco sufra una quiebra, lo que constituye el evento incierto que le da el carácter de contingente a este pasivo.
- c) Demandas contra el Fisco: Anualmente, el Estado y las instituciones dependientes reciben demandas de distinta índole por parte de particulares u organizaciones que se sienten afectadas y dañadas por su proceder. El hecho que el Estado deba compensar a los privados sólo si estas demandas son presentadas y las sentencias son desfavorables para el Fisco es lo que las transforma en un pasivo contingente.
- d) Garantía Estatal de Pensiones Mínimas en el sistema de AFP: El Sistema de AFP establece que si la jubilación que recibe un trabajador al retirarse es inferior a una pensión mínima, el Estado aportará la diferencia para garantizar dicha pensión. Cabe señalar que este pasivo contingente no es la única obligación que surge para el Estado relacionada con el sistema de pensiones. En particular, debe considerarse además el déficit operacional del antiguo sistema público de pensiones, el pago de Bonos de Reconocimiento, las Pensiones Asistenciales (PASIS), y el déficit previsional militar (déficit de pensiones de las Cajas de Previsión de las FF.AA. y Carabineros), todos elementos que se desarrollan en detalle en la sección 3.2.5.

Debe además distinguirse respecto de los pasivos contingentes el valor máximo que pueden alcanzar y su valor esperado. Así, tanto para la garantía de ingreso mínimo en concesiones como para la garantía estatal de los depósitos es posible calcular el valor total que puede alcanzar el pasivo. Sin embargo, dado que históricamente estas garantías sólo se han hecho efectivas parcialmente es posible también calcular el valor esperado del monto que se hará efectivo a futuro sólo como una fracción de su valor total. En el caso de las demandas contra el Fisco, para las cuales resulta complejo estimar su valor total, se presenta el promedio histórico que se ha hecho efectivo en el período 1998-2001 como aproximación a su valor esperado. Finalmente, para el caso de las Pensiones Mínimas en el sistema de AFP, además de presentarse el gasto que se ha hecho efectivo en los últimos años, se presenta una estimación del gasto esperado para el período 2002-2010. Este ejercicio de estimación del gasto esperado representa la tarea que a futuro debe desarrollarse para todos los pasivos contingentes relevantes del sector público. Estos incluyen los cuatro aquí identificados y otros que puedan identificarse más adelante.

### **3.2.3. Cuantificación de los Pasivos Contingentes Identificados del Sector Público**

#### **a) Garantía de Ingreso Mínimo en Concesiones <sup>15</sup>**

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

El Cuadro 3.3 muestra los ingresos mínimos garantizados en base a las concesiones adjudicadas. Desde que se implementó la Ley de Concesiones hasta la fecha se han adjudicado 31 proyectos, en 26 de los cuales los concesionarios aceptaron el mecanismo de Ingreso Mínimo Garantizado por el Estado<sup>16</sup>. La suma de los compromisos contingentes para los 26 proyectos de concesión adjudicados con garantía estatal de ingreso mínimo y vigentes a la fecha alcanza un total de US\$ 5.564 millones, y su valor actual, a una tasa del 10%, asciende a US\$ 1.790 millones.

---

<sup>15</sup> Como se señaló, este Pasivo Contingente no es la única obligación que surge para el Estado a partir del sistema de concesiones. En la sección 3.2.4. se presenta un análisis detallado sobre el conjunto de compromisos del Fisco asociado a éstas..

<sup>16</sup> De los cuatro restantes proyectos, uno se terminó por acuerdo de las partes, otro no corresponde a un proyecto de infraestructura vial y en los otros tres los concesionarios prefirieron no acogerse a esta garantía estatal, a fin de no tener que compartir con el Estado las utilidades si sus ingresos sobrepasan un límite fijado en las bases de cada concesión.

No obstante, el costo fiscal efectivo de este pasivo dependerá de la ocurrencia del evento que lo genera, es decir, de las veces en que los ingresos estén por debajo del mínimo garantizado y de la magnitud de la diferencia. Los estudios realizados a la fecha muestran que el valor esperado de estos pagos es bajo, cercano a cero, consistente con los criterios de diseño empleados en su determinación. Es así como, desde la implementación de la ley de concesiones, sólo en una concesión<sup>17</sup> y sólo para tres años, 1997, 1998 y 2000, el ingreso de la concesión no alcanzó el mínimo garantizado, debiendo el Estado financiar la diferencia. El costo que significó para el Estado la activación de esta cláusula de contingencia fue en esa ocasión de UF 6.953.

**Cuadro 3.3**  
**Garantías Ingreso Mínimo en Concesiones**

Año	Garantías Ingreso Mínimo		Año	Garantías Ingreso Mínimo	
	MUF	MM US\$		MUF	MM US\$
<b>2000</b>	4.457	103	<b>2013</b>	10.802	250
<b>2001</b>	5.116	118	<b>2014</b>	11.385	263
<b>2002</b>	5.422	125	<b>2015</b>	11.927	276
<b>2003</b>	7.147	165	<b>2016</b>	12.573	291
<b>2004</b>	8.806	204	<b>2017</b>	12.925	299
<b>2005</b>	9.273	215	<b>2018</b>	13.528	313
<b>2006</b>	9.768	226	<b>2019</b>	12.374	286
<b>2007</b>	10.282	238	<b>2020</b>	13.046	302
<b>2008</b>	9.257	214	<b>2021</b>	10.228	237
<b>2009</b>	9.591	222	<b>2022</b>	8.137	188
<b>2010</b>	9.711	225	<b>2023</b>	7.980	185
<b>2011</b>	10.078	233	<b>2024</b>	5.446	126
<b>2012</b>	10.582	245	<b>2025</b>	682	16

Nota: Comprende proyectos adjudicados o en proceso de pronta adjudicación al 20 de septiembre de 2001. Las cifras representan el total garantizado y no el valor esperado de los pagos.

#### b) Garantía Estatal de los Depósitos

Este pasivo surge del artículo 144 de La Ley General de Bancos de 1986. Este señala textualmente: “Otórgase la garantía del Estado a las obligaciones provenientes de depósitos y captaciones a plazo, mediante cuentas de ahorro o documentos nominativos o a la orden, de propia emisión de bancos y sociedades financieras. Dicha garantía favorecerá solamente a las personas naturales y cubrirá el 90% del monto de la obligación”. En el artículo siguiente de la ley en cuestión se indica que ninguna persona podrá ser beneficiada en una misma institución o en el sistema financiero en su conjunto por obligaciones superiores a UF 120 anuales. La normativa señala, adicionalmente, que las personas pueden no acogerse a esta garantía estatal, en cuyo caso pasarían a formar parte de la lista de acreencias de la institución financiera respectiva.

<sup>17</sup> Concesión del camino Nogales-Puchuncaví.

Adicionalmente, en el Capítulo 18-8 de la normativa de la Superintendencia de Bancos e Instituciones financieras se señala que la Garantía Implícita, que correspondiente al Banco Central, será de un 100% para los depósitos en Cuenta Corriente, depósitos a la vista, depósitos a plazos cuyas fechas de vencimiento no excedan los próximos 10 días y los depósitos mediante libretas de ahorro a plazo y para la vivienda con giros inmediatos. Todos estos instrumentos son garantizados para personas naturales y jurídicas, y sin tope.

Utilizando los saldos promedios de los instrumentos garantizados por el Estado para los meses de mayo de 2001, junio y diciembre de 2000 y junio y diciembre de 1999, se estimó que la garantía estatal total para el sistema financiero chileno asciende a la suma de \$1.353.141 millones (pesos de diciembre de 2000).<sup>18</sup>

Como se señaló anteriormente, esta garantía -que equivale a 28% del PIB- constituye el valor máximo en que podría incurrir el Estado ante la eventual quiebra de todas las instituciones bancarias. Sin embargo, para poder estimar y proyectar el gasto esperado es necesario determinar, además de los valores máximos, la probabilidad de que instituciones financieras caigan en una situación de insolvencia, así como el grado de dicha insolvencia. Como antecedente, cabe notar que desde la creación de esta ley en 1986 no ha ocurrido una situación como la señalada, ya que el país no ha enfrentado crisis financieras severas.

#### c) Demandas contra el Fisco

Anualmente se presentan en los tribunales numerosas demandas de distinta índole contra el Estado por parte de particulares u organizaciones que se sienten afectadas y/o dañadas por su proceder. Las materias y cuantías de las sentencias ejecutoriadas con fallo adverso al Fisco son muy variadas, y comprometen a distintos organismos del sector público. Estas demandas se extienden contra distintos organismos dependientes del Ministerio del Trabajo cuando tienen relación con materias previsionales, contra los Servicios de Salud cuando tienen relación con negligencias médicas en los establecimientos públicos, y contra el Fisco en general, las que son pagadas por la Tesorería General de la República.

Dado que este pasivo depende no sólo de las acciones que emprenda el Estado, sino también de que las personas afectadas presenten sus demandas en los tribunales y que los tribunales fallen contra el Fisco, resulta muy difícil proyectar el costo total que tendrán las demandas contra el Fisco en los años futuros. Es ilustrativo, sin embargo, evaluar preliminarmente estos costos en base a criterios históricos.

En el período 1998-2001 la Tesorería General de la República ha debido cancelar anualmente montos que promedian los \$5.500 millones, correspondientes a materias tales como la responsabilidad del Estado en actos ilícitos, e indemnizaciones por expropiación y por violaciones a los derechos humanos, entre otros. En el mismo período, instituciones dependientes del Ministerio del Trabajo y Previsión Social cancelaron cerca de \$3.000 millones anuales, correspondientes a juicios contra el Instituto de Normalización

---

<sup>18</sup> Este monto se determinó suponiendo que sólo el 25% de los depósitos entre UF 120 y UF500 se acogían a la garantía estatal y el 75% restante, así como todos los depósitos mayores de UF 500, se incorporaban en la lista de acreencias de la institución respectiva.

Previsional, la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile y la Dirección General de Crédito Prendario, entre otros. Por último, el Ministerio de Salud canceló sumas que promediaron los \$250 millones anuales, correspondientes a juicios por negligencias médicas de los prestadores públicos de salud.

El Cuadro 3.4 presenta el monto total anual pagado por la Tesorería General de la república, por las instituciones dependientes del Ministerio del Trabajo y por el Ministerio de Salud, en cumplimiento de las sentencias desfavorables ejecutoriadas contra el Fisco en el período 1998-2001, y que sirve como referencia para dimensionar el peso que significa este Pasivo Contingente para el Estado.

**Cuadro 3.4**  
**Monto Total Sentencias Desfavorables Ejecutoriadas contra el Fisco**  
**(millones de \$ de 2000)**

<b>Año</b>	<b>Tesorería</b>	<b>MINTRAB</b>	<b>MINSAL</b>	<b>Total</b>
<b>1998</b>	6.427,26	5.257,26	203,45	11.887,97
<b>1999</b>	8.428,46	1.477,37	237,37	10.143,20
<b>2000</b>	1.663,80	2.054,31	284,80	4.002,91
<b>2001*</b>	5.863,29	2.929,65	241,87	8.789,23

\* Proyección.

d) Garantía Estatal de Pensiones Mínimas en el sistema de AFP<sup>19</sup>

La garantía estatal de pensión mínima nace con la reforma previsional de 1981, legislada a través del D.L. 3.500. Este estipula que si la pensión que obtiene un trabajador al momento de jubilar -que depende, entre otros factores, de las contribuciones que haya realizado durante su vida laboral activa y de la rentabilidad que le haya entregado la institución privada (AFP) a la que confió la administración de sus fondos de pensiones- es inferior a la pensión mínima fijada por ley, el Estado debe financiar la diferencia para completar dicha pensión.

En las pensiones mínimas podemos distinguir de vejez, de invalidez y de sobrevivencia (o viudez). Para acceder a la pensión mínima de vejez se exige tener cumplida la edad de jubilación (65 años para los hombres y 60 para las mujeres) y haber completado 20 años de cotizaciones en cualquier régimen previsional (para el caso de los afiliados que se trasladaron desde el antiguo sistema)<sup>20</sup>.

Por su parte, la pensión mínima de invalidez será aplicable a aquellos afiliados que sean declarados inválidos por las Comisiones Médicas Regionales y aprobados sin trámite en la Comisión Médica Central, que además no tengan derecho a pensión mínima de vejez y que tengan dos años de cotizaciones en los 5 años anteriores a la fecha de declaración de la invalidez, o que estén cotizando al momento de declararse la invalidez, en caso que esta

<sup>19</sup> Como ya se señaló, este Pasivo Contingente no es la única obligación que surge para el Estado relacionada con el sistema previsional. En la sección 3.2.5. se analizan otras obligaciones tales como el déficit operacional del antiguo sistema público, el pago de Bonos de Reconocimiento, las PASIS, y el déficit previsional militar.

<sup>20</sup> Pueden sumarse en estos 20 años hasta tres años cubiertos por el subsidio de cesantía.

ocurriese a consecuencia de un accidente repentino, o que hayan enterado 10 años de cotizaciones en cualquier régimen previsional.

La pensión mínima de sobrevivencia también puede beneficiarse de la garantía estatal, siempre y cuando el afiliado hubiere cumplido los requisitos para obtener una pensión mínima de invalidez, estuviere pensionado al momento de fallecer o se encontrare cotizando en caso de muerte accidental.

En los tres casos señalados, la garantía estatal se aplicará sólo al momento en que se agoten los fondos acumulados en la cuenta de capitalización individual del afiliado, incluyendo el aporte adicional que deben enterar las compañías de seguro de invalidez y sobrevivencia, en caso de tratarse del fallecimiento de un afiliado activo.

Como muestra el Cuadro 3.5, entre 1995 y 2000 el gasto en garantías a las pensiones mínimas ha crecido significativamente.

**Cuadro 3.5**  
**Gasto Efectivo en Garantía Estatal de Pensiones Mínimas.**  
**1995-2000**

Año	Millones \$ de 2000	Variación respecto del año anterior
<b>1995</b>	5.432	
<b>1996</b>	6.777	24,8%
<b>1997</b>	8.380	23,7%
<b>1998</b>	10.313	23,1%
<b>1999</b>	16.030	55,4%
<b>2000</b>	19.157	19,5%

Fuente: Dirección de Presupuestos

Según análisis efectuados por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda<sup>21</sup>, el gasto en Garantía Estatal de Pensiones Mínimas para el año 2002 ascendería a \$33.952 millones -correspondiente a 0,08% del PIB-, e iría creciendo, como se muestra a continuación, llegando en el año 2010 a representar 0,27% del PIB, porcentaje que podría variar entre 0,26% y 0,28% según se consideren supuestos optimistas o pesimistas.

<sup>21</sup> Estimaciones presentadas en el estudio Hernández H. y Arenas de Mesa, A. (2001) "Proyección del déficit previsional chileno: Gasto Público en Garantía Estatal de Pensiones Mínimas 1999-2037", desarrollado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, en el marco del protocolo suscrito con el Congreso Nacional con motivo del despacho del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2001.

**Cuadro 3.6**  
**Proyección Gasto en Garantía Estatal de Pensiones Mínimas: 2002-2010**

<b>Año</b>	<b>Millones \$ de 2000</b>	<b>% PIB</b>
<b>2002</b>	33.952	0,08
<b>2003</b>	43.783	0,10
<b>2004</b>	53.453	0,12
<b>2005</b>	66.800	0,14
<b>2006</b>	80.702	0,17
<b>2007</b>	96.349	0,19
<b>2008</b>	113.137	0,22
<b>2009</b>	133.133	0,25
<b>2010</b>	153.369	0,27

Fuente: Dirección de Presupuestos

### **3.2.4. Compromisos Asociados a Concesiones**

Como ya se discutió en la sección anterior, a partir del año 1993 se ha desarrollado en el país un ambicioso programa de inversión en infraestructura a través del sector privado bajo el marco de la Ley de Concesiones. A esta fecha se han adjudicado mediante esta modalidad 17 carreteras interurbanas, 5 vías urbanas, 8 aeropuertos y una obra de riego. El monto de las inversiones involucradas a la fecha supera los US\$ 5 mil millones.

Conocidas son las bondades de esta modalidad de inversión en infraestructura de uso público por parte del sector privado, dadas, entre otras cosas, por la mayor eficiencia del sector privado tanto en la construcción como en la operación de la infraestructura, por la mayor capacidad del sector privado en la recuperación de costos a través del cobro de tarifas, y por el traspaso eficiente de riesgos desde el Estado al sector privado. Es así como el desarrollo de infraestructura pública a través del sistema de concesiones llevará asociado un aporte al crecimiento del país, siempre que los proyectos sean socialmente rentables y reúnan las condiciones que justifican la adopción de esta modalidad de inversión.

Sin embargo, no debe pasar inadvertido que los contratos de concesión involucran importantes compromisos fiscales ya sea mediante subsidios determinados o a través de garantías u otras obligaciones contingentes. Esto debe resaltarse ya que en ocasiones prima la inexacta impresión que bajo la modalidad de concesión el Estado se libera completamente de aportar recursos, ya que éstos serán proporcionados por el sector privado y por los usuarios en último término.

Adicionalmente, la administración del sistema de concesiones involucra también recursos públicos crecientes, en la medida que se van acumulando proyectos adjudicados en etapa de construcción y explotación que requieren ser fiscalizados. Además, la etapa previa a una licitación conlleva también gastos importantes en estudios, personal y otros gastos de desarrollo. Las principales instancias de beneficio o costo fiscal asociadas a un proyecto de concesión a lo largo de su ciclo normal de desarrollo son las siguientes:

#### a) Estudios y Costos de Operación

Corresponde al gasto necesario para desarrollar los estudios que servirán de base al proyecto de concesión, entre los cuales están los estudios de ingeniería, estudios de demanda, estudios de impacto ambiental y otros estudios específicos. La actividad de contraparte de los estudios y de desarrollo del proceso de licitación implica también gastos. Este tipo de gastos será más o menos significativos dependiendo del tamaño del proyecto, su complejidad tecnológica y la importancia de sus impactos ambientales o territoriales. Como contrapartida, los contratos de concesión establecen pagos del concesionario al MOP por concepto de los estudios desarrollados para el proyecto. En la práctica, estos pagos e ingresos no están calzados ni en monto ni oportunidad.

#### b) Obras Complementarias

La implementación de los proyectos de concesión involucran el desarrollo de obras complementarias (mejoramiento de caminos secundarios, calles de servicio, instalaciones de servicios públicos fiscalizadores, etc.) que son ejecutadas por el MOP involucrando una partida de gasto. El monto de estos costos dependerá fundamentalmente del número de predios, comunidades y actividades que se pueden afectar con el proyecto, y la magnitud de las obras necesarias para mitigar dichos impactos. Los contratos de concesión, por su parte, establecen generalmente pagos del concesionario al MOP por concepto de estas obras complementarias. En general estos pagos e ingresos tampoco están calzados ni en monto ni oportunidad.

#### c) Gastos de Supervisión y Control del Contrato de Concesión

La fiscalización del contrato o inspección fiscal involucra la contratación de asesorías especializadas, particularmente en la etapa de construcción de la obra. Esto genera un requerimiento de gasto, que es el más elevado en la etapa de construcción. Estos costos estarán determinados por la magnitud del proyecto, su complejidad, ubicación geográfica y la duración de la etapa de construcción. Como contrapartida los contratos disponen la obligación del concesionario de pagar al MOP por concepto de la administración y control del contrato, para lo cual se establecen montos anuales distinguiendo entre la etapa de construcción y la etapa de explotación. En la práctica, estos pagos e ingresos no están calzados ni en monto ni oportunidad.

#### d) Impuesto al Valor Agregado (IVA)

Con objeto que las tarifas que pagan los usuarios por el uso de las obras concesionadas no se incrementen por el efecto del IVA soportado por el concesionario, la ley establece que tal impuesto debe ser asumido por el MOP a través de una facturación periódica por parte del concesionario de los costos de ejecución y explotación de la obra pública. Este gasto, que es proporcional al costo de la obra, es mucho más significativo en la etapa de construcción.

#### e) Expropiaciones

El costo de las expropiaciones necesarias para la ejecución de los proyectos es otro elemento de gasto relevante. Los contratos de concesión establecen pagos del concesionario al MOP sobre la base del valor estimado de las expropiaciones necesarias para la ejecución de los proyectos. Sin embargo, el costo total efectivo debe ser asumido por el MOP. Los montos de las expropiaciones están determinados por el número de predios afectados por el proyecto, el que depende a su vez de la densidad de las actividades en su ubicación geográfica. Otro elemento de incidencia es la plusvalía que el propio proyecto genera en los predios de su zona de influencia.

#### f) Subsidios y Pagos al Estado

Como parte de las condiciones económicas esenciales de los contratos de concesión, éstos establecen la obligación del MOP de pagar determinados subsidios en un horizonte de tiempo a partir del término de la construcción de la obra concesionada. Estos subsidios pueden ser elementos fijos del contrato o variables de competencia en la licitación. Por su parte, los contratos también establecen la obligación del concesionario de pagar al Estado determinados montos en un horizonte de tiempo a partir de la entrada en operación de la obra o como un solo pago del adjudicatario del contrato realizado incluso antes que se constituya la sociedad concesionaria. Estos pagos y subsidios están directamente determinados por la rentabilidad privada que puede alcanzar el proyecto para un nivel factible de cobro a los usuarios. Proyectos rentables son capaces de soportar pagos al MOP y proyectos poco rentables requerirán de subsidios para ser atractivos al sector privado.

#### g) Convenios Complementarios

Un aspecto del sistema que ha resultado particularmente relevante en lo relativo al gasto es la existencia de renegociaciones de contratos de concesión con el objeto de modificar las características de las obras o servicios contratados. Estas modificaciones de contrato tienen en general por objeto requerir nuevas inversiones con sus correspondientes compensaciones o establecer e indemnizar perjuicios al concesionario por distintas actuaciones del MOP. Las determinantes de estas modificaciones de contrato se relacionan, entre otros aspectos, con la calidad y completitud del proyecto o de las especificaciones iniciales establecidas por el MOP, retrasos significativos en el proceso expropiatorio, impactos territoriales no previstos a la fecha de adjudicación del proyecto, requerimientos de autoridades locales no resueltas previamente, y cambios de criterio de la autoridad respecto de las características del proyecto.

#### h) Pasivos Contingentes (Activos Contingentes)

Otro elemento de gasto eventual lo constituyen las garantías contingentes establecidas en los contratos de concesión. Estas garantías pueden tomar la forma de un pago o asunción de gasto por parte del Estado si determinado costo del proyecto es superado (garantía de sobrecosto de construcción, ambiental u otro) o, como ya se discutió, de un nivel mínimo de ingresos en cada año del proyecto. En atención a que sólo parte de los proyectos han iniciado su etapa de operación, la mayor parte de las garantías de ingreso no son aún

exigibles. Los contratos también estipulan pagos al Estado, bajo la forma de compartir ingresos en casos en que éstos últimos impliquen superar cierta rentabilidad máxima. Estos pagos eventuales constituyen un activo contingente para el Estado. Estas garantías se determinan en alguna medida dependiendo de las características del proyecto. Es así como proyectos de tecnología compleja podrán requerir garantías de costo en algún ítem (como la calidad de la roca en un túnel), y la existencia de estudios ambientales no tramitados requerirán seguridades del MOP respecto del costo de las medidas de mitigación. Por otra parte, las garantías de ingreso mínimo tenderán a ser más relevantes y significativas dependiendo de la incertidumbre de demanda que enfrente el proyecto. Una carretera nueva tendrá más riesgo que una existente y probablemente requerirá de mayores garantías para hacerla atractiva al sector privado.

Parte de estos ocho tipos de gasto que se han enunciado han tenido un comportamiento distinto al previsto al inicio de los proyectos, generando una fuerte demanda por recursos fiscales, y significativos compromisos de arrastre en el presupuesto de concesiones. Este es el caso de las expropiaciones, que en la mayoría de los proyectos han implicado recursos mucho más altos que los previstos en los contratos como pago del concesionario al MOP, constituyéndose en subsidios a los proyectos no previstos originalmente y por montos significativos. El análisis de los proyectos con procesos de expropiación concluidos o muy avanzados muestra en promedio sobrecostos en este ítem de gasto del orden del 80% del presupuesto original.

Sin lugar a dudas el aspecto de mayor incidencia fiscal no previsto en el origen de los proyectos ha sido el de las modificaciones contractuales (convenios complementarios) con el objeto de modificar las obras o subsanar otros problemas de implementación de los proyectos. Si bien en algunos casos estos imprevistos han sido abordados a través de modificaciones en las tarifas o en los plazos de concesión, la magnitud de las modificaciones y las limitaciones propias de los dos elementos contractuales mencionados, han obligado al MOP a asumir el costo de las compensaciones e indemnizaciones a través de pagos directos con cargo a su presupuesto. Los pagos fiscales por convenios complementarios representan del orden del 15% de la inversión en promedio.

En adición al escalamiento de costos fiscales ya comentado, los proyectos del programa están evolucionando desde obras con alta rentabilidad privada, que no requieren subsidios del Estado e incluso pueden involucrar pagos a éste, hacia proyectos de baja rentabilidad privada -pero rentables socialmente- que demandan importantes subsidios fiscales para su desarrollo como concesión. En efecto, la mayor parte de los contratos adjudicados a la fecha correspondieron a obras de alta demanda, con rezago de inversión y una amplia historia de cobro. En cambio, los nuevos proyectos carecen de tales características por lo que resultan menos atractivos desde el punto de vista privado.

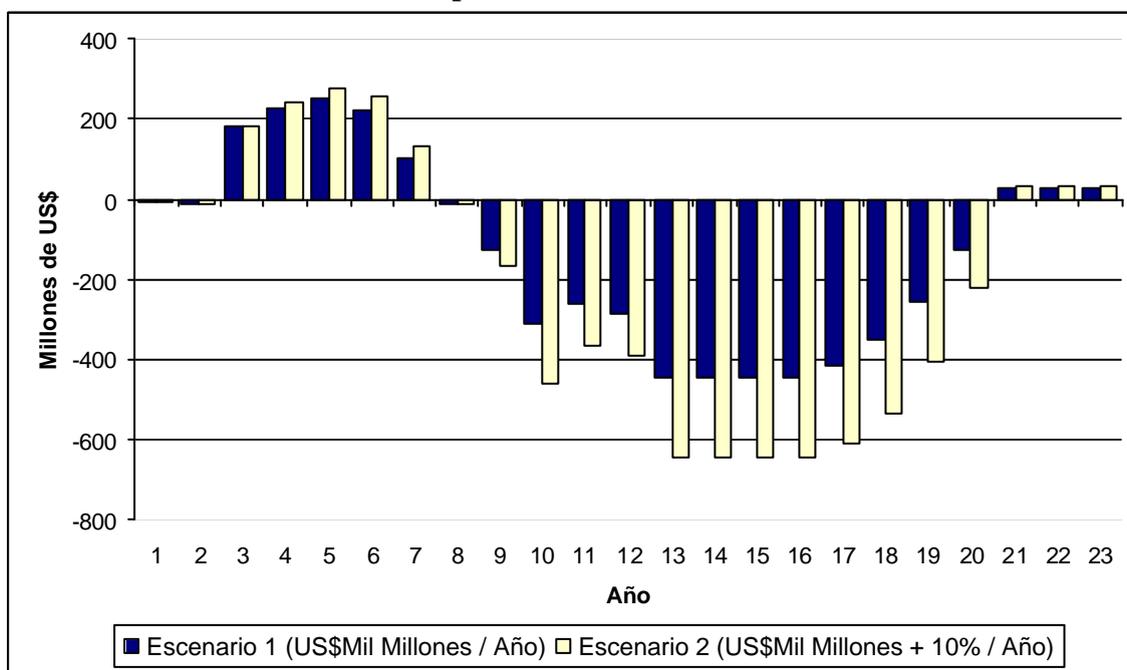
Un proyecto tipo de la primera fase del programa consistía en la ampliación de una vía existente, con algún grado de congestión, en donde ya el Estado cobraba peaje. Estos proyectos implicaban una baja complejidad tecnológica y un riesgo moderado de demanda lo que los hacía muy rentables, permitiendo obtener en su concesión la recuperación de los costos asumidos por el MOP en su desarrollo y pagos adicionales al Estado. Además, el MOP podía seguir cobrando el peaje mientras la vía existente era mantenida por el

concesionario durante la etapa de construcción. En síntesis, este tipo de proyectos, incluso considerando los sobrecostos en las expropiaciones y los convenios complementarios -en dónde la compensación fiscal podía ser sustituida por aumentos de tarifa o de plazos- no implicaban una carga fiscal.

Un proyecto tipo de la fase actual, por su parte, consiste en la ejecución de una ruta nueva, con baja historia de tráfico, sin cobro estatal anterior, y con demandas relativamente menores. Es decir proyectos de menor rentabilidad y mayor riesgo. Este tipo de proyectos requiere de subsidios importantes del Estado, demanda mayores garantías dada la incertidumbre de ingresos, no admite recargar costos de estudios y de desarrollo, como tampoco pagos por expropiaciones con holguras ni contempla un peaje fiscal que genere ingresos durante la etapa de construcción. A esta situación se suman los sobrecostos por expropiaciones y otros seguros de costo más los convenios complementarios que no permiten más compensación que pagos directos del Estado. En suma, los proyectos de estas características representan una carga relevante para el Fisco.

De manera de graficar la evolución de la situación fiscal asociada a este cambio de perfil de los proyectos de concesión, se ha construido una situación estilizada para diferentes tipologías de proyectos, en un caso rentables y desarrollándose según la situación esperada, y en otro con subsidios y considerando la situación real de sobrecostos de cargo fiscal verificada en el programa.

**Gráfico 3.5**  
**Evolución Flujos Fiscales según Modificación del Perfil de Proyectos**  
**(perfiles estilizados)**



Con estos perfiles estilizados, se elaboran dos escenarios, en los cuales la cartera de proyectos va evolucionando desde proyectos rentables y que aportan recursos al fisco, a otra de proyectos subsidiados y que además conllevan sobrecostos de cargo fiscal. El resultado del ejercicio se muestra en el Gráfico 3.5, donde el primer escenario muestra la situación considerando un programa de licitaciones de 6 años por un monto anual de US\$ 1.000 millones, y el segundo, un programa de igual duración pero con montos licitados creciendo al 10% anual. Como se puede advertir, la situación fiscal se deteriora significativamente en la medida que se transita desde una tipología de proyectos a otra, lo que de hecho está ocurriendo en nuestro sistema de concesiones.

En resumen, como se puede advertir, la modalidad de inversión privada en infraestructura de uso público no exime al Estado de la realización de esfuerzos financieros. En este contexto, los Ministerios de Hacienda y de Obras Públicas están avanzando en el análisis de criterios y herramientas tendientes a posibilitar la estabilidad y profundización del sistema de concesiones en un marco compatible con el equilibrio de las finanzas públicas en el largo plazo. Para ello se han identificado líneas de acción referidas:

a) Gestión y Administración de Pasivos Contingentes

Se persigue establecer, con la colaboración del Banco Mundial, un esquema de provisión de recursos que permita al Fisco hacer frente al pago de obligaciones contingentes derivadas de los contratos de concesión. Esto requiere desarrollar una estructura financiera y administrativa y metodologías para evaluar los pasivos contingentes. Esta línea de trabajo puede derivar también en formas de tratamiento presupuestario de estos pasivos y de las provisiones para enfrentarlos, e incluso un arreglo institucional ad-hoc para la administración del sistema, que podría tomar la forma de una agencia descentralizada.

b) Criterios de Contabilización Presupuestaria

En una línea similar a la anterior se analiza la forma de reflejar distintos compromisos fiscales o gastos asociados al sistema de concesiones. En particular se analiza el efecto que el pago del IVA tiene sobre el presupuesto de Obras Públicas en el actual esquema tributario que rige al sector. Relacionado con lo anterior, interesa también generar reglas que permitan distinguir contablemente entre operaciones operativas y meramente financieras en un contrato de concesión, como de hecho ocurre en otros países, siendo fomentado por organismos multilaterales.

c) Límites de Compromisos Futuros

Algunos países han generado reglas estrictas en materia presupuestaria para los efectos de limitar los recursos que una Administración puede comprometer en contratos de largo plazo ya sea como obligaciones ciertas o pasivos de tipo contingente. Es necesario analizar esas experiencias y ver si es conveniente su aplicación en el caso Chileno.

d) Focalización de la Cartera de Proyectos

En vista de la proyección fiscal que se aprecia en la evolución de la tipología de proyectos de concesión, es necesario focalizar el esfuerzo en materia de concesiones hacia aquellos proyectos que reúnen las características que justifican esta modalidad, evitando usar este sistema sólo como una forma de financiamiento público de largo plazo..

e) Arreglos Institucionales

Se requiere analizar la actual estructura institucional del sistema y evaluar modificaciones que podrían permitir administrar de mejor forma la creciente cartera de proyectos adjudicados, distinguiendo con mayor claridad el rol de fomento del rol fiscalizador en esta materia. Este análisis también se hace extensivo a esquemas institucionales que permitan adecuarse de mejor manera a las particularidades financieras y fiscales de este tipo de proyectos.

### **3.2.5. Obligaciones Estatales con el Sistema de Pensiones**

La reforma del sistema de pensiones de comienzos de los ochenta sustituyó el esquema de reparto anterior por un sistema de pensiones de capitalización individual, con el objetivo fundamental de contener institucionalmente importantes y crecientes desequilibrios financieros producidos por el antiguo sistema. Esta reforma se extendió a todo el sistema previsional civil, en tanto que los regímenes de las fuerzas armadas y carabineros mantuvieron el sistema de beneficios definidos.

No obstante, y a pesar de las ventajas de largo plazo de la reforma, ésta generó un fuerte déficit operacional en el remanente del antiguo sistema, en tanto que dio origen a nuevas obligaciones fiscales. En este contexto, el déficit previsional chileno ha representado para el Estado grandes desembolsos de recursos, alcanzando un equivalente de 5,7% del PIB anual en el período 1981-2000 (ver Cuadro 3.7). Este déficit se explica por el financiamiento directo de los compromisos que el sector público mantiene en forma transitoria, o permanente, con el sistema de pensiones. En particular, los principales componentes del déficit previsional son los siguientes:

- a) Déficit Operacional: financiamiento de la operación del antiguo sistema público de pensiones (pago de pensiones), hasta su extinción.
- b) Bonos de Reconocimiento: instrumento financiero que reconoce los años de cotizaciones en el antiguo sistema a los contribuyentes que se cambiaron al sistema de capitalización individual.
- c) Pensiones Asistenciales (PASIS): pago de pensiones no contributivas (asistenciales) a los inválidos (mayores de 18 años) y ancianos (mayores de 65 años) indigentes y/o carentes de previsión.
- d) Pensiones Mínimas: garantía estatal de pensiones mínimas del sistema de pensiones (AFP), que corresponde a un pasivo contingente.
- e) Déficit Previsional Militar: financiamiento de la operación del antiguo sistema público de pensiones de las Fuerzas Armadas y Carabineros. Esta obligación no fue

causada por la reforma al sistema de pensiones de 1980-81, no obstante se considera dentro de los compromisos que el Estado mantiene en el sistema de pensiones.

De estos componentes, el Déficit Operacional y los Bonos de Reconocimiento tienen en común el ser compromisos fiscales transitorios que fueron originados directamente por la reforma al sistema previsional de 1980-1981. Se estima que la transición se extenderá en el primer caso hasta el año 2050 y en el segundo hasta el año 2038.<sup>22</sup>

Por su parte, las PASIS y el Déficit Previsional Militar corresponden a compromisos fiscales independientes de la reforma de 1980, mientras que las Pensiones Mínimas son compromisos del Estado con el nuevo sistema de pensiones de AFP. Tanto las PASIS, el Déficit Previsional Militar y la Garantía Estatal de Pensiones Mínimas del sistema de AFP son gastos previsionales a ser cubiertos por el fisco en forma permanente. A continuación se analizan brevemente los factores que determinarán la evolución futura de los compromisos fiscales por cada uno de estos conceptos.

#### a) Déficit Operacional

Durante la transición previsional desde un sistema de reparto a uno de capitalización individual, la principal fuente del déficit previsional tiene su origen en el desequilibrio financiero proveniente de la operación del antiguo sistema. En 1980, el antiguo sistema pagaba más de 1 millón de pensiones y tenía 1,7 millones de contribuyentes, con un déficit anual de 1,7% del PIB. Con la reforma al sistema de pensiones, cerca de 1,2 millones de contribuyentes trasladaron sus cotizaciones al nuevo sistema entre 1981 y 1982, lo que generó un déficit operacional de 6% del PIB en 1982 financiado con fondos públicos. Después de 1984 el déficit operacional creció a menores tasas que el producto debido al fuerte crecimiento económico y a la lenta disminución de beneficiarios pasivos del antiguo sistema. Como resultado, el déficit operacional disminuyó de 6,9% a 4,3% del PIB entre 1984 y 1992. Aunque esta tendencia debería continuar, los mejoramientos extraordinarios de pensiones otorgados en la década de los noventa han mantenido estable el déficit operacional, incluso con una leve alza para los años 1999 y 2000, años en que alcanzó un 4,4% del PIB.

#### b) Bonos de Reconocimiento

Los Bonos de Reconocimiento consisten en una transferencia de monto fijo que el Estado paga a los afiliados cuando estos cumplen los requisitos para pensionarse, reconociendo los derechos adquiridos por sus contribuciones al sistema antiguo por los asegurados que se trasladaron al sistema de capitalización individual. Los Bonos de Reconocimiento representan, por tanto, un compromiso del Estado con los imponentes del antiguo sistema público de pensiones que, previo a la reforma previsional de 1980-81, tenía sólo un carácter implícito y en el presente es explícito. Así, el cambio más sustancial al respecto no es la

---

<sup>22</sup> Arenas de Mesa, A. y Marcel, M. (1993), "Proyecciones de Gasto Previsional 1992 -2038: Un modelo de simulación para los bonos de reconocimiento", Documento de Trabajo Dipres, Ministerio de Hacienda; y Pini, C. (1999), "El Déficit Operacional del Sistema Público de Pensiones en Chile : Análisis, proyecciones e implicancias de política", ILADES-Georgetown University.

existencia de un nuevo compromiso fiscal, sino la magnitud de éste y el perfil temporal en que debe hacerse efectivo.

En efecto, la modalidad de pago de los Bonos de Reconocimiento implica para el Estado una carga adicional a las implícitas en el sistema antiguo, ya que al presentar los afiliados distintas esperanzas de vida existe un importante traspaso de recursos desde el Estado hacia las AFP y compañías de seguros. Además, el pago de los Bonos de Reconocimiento se hace efectivo en un solo pago al momento de producirse el retiro del afiliado. Actualmente el gasto en Bonos de Reconocimiento está creando importantes presiones sobre las finanzas públicas, promediando un gasto público anual de 0,7% del PIB en el período 1990-2000. Cabe destacar que en otros sistemas de pensiones reformados, como el argentino, el Estado se comprometió, en compensación por las cotizaciones efectuadas al sistema antiguo de reparto, sólo al pago de complementos de pensión, modalidad que potencialmente supera los problemas de presión fiscal descritos y se aviene mejor con la naturaleza de los compromisos que el Estado tenía respecto de dicho sistema.

#### c) Pensiones Asistenciales (PASIS)

El sistema público de pensiones en Chile otorga más de 1,3 millones de pensiones mensuales, de las cuales más de 350.000 son PASIS. Estas últimas fueron diseñadas para beneficiar a la población carente de previsión y de escasos recursos, tradicionalmente desprotegida de beneficios previsionales. Entre estos sectores se encuentran los trabajadores por cuenta propia, parte de los trabajadores rurales y los asalariados del sector informal. Aunque su demanda potencial aún no es cubierta completamente, la cobertura de las PASIS ha crecido significativamente desde su creación en 1975.

El gasto público en PASIS ha crecido sostenidamente -más de 4 veces-, pasando de US\$ 75 millones en 1981 a US\$ 305 millones en 1998. Esto es consistente con la evolución de la cobertura y del valor unitario promedio de las PASIS en el período. El gasto público o compromiso fiscal en pensiones asistenciales se ha transformado así en un importante gasto corriente para el Gobierno Central. A modo de ilustración, el presupuesto de PASIS en 1999 fue equivalente a 6 veces el presupuesto de todos los programas de capacitación del Ministerio del Trabajo ejecutados por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, y más de 7 veces el presupuesto de todos los programas del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) del Ministerio de Planificación.

#### d) Pensiones Mínimas

Tal como fue explicado en la sección 3.2.2, en el sistema de capitalización individual el Estado garantiza a todos los afiliados que presenten 20 o más años de cotizaciones una pensión mínima cubriendo con recursos públicos la diferencia que no alcance a ser financiada por sus fondos acumulados. La pensión mínima está determinada por ley y es la misma en el antiguo y nuevo sistema. El gobierno periódicamente ajusta el valor de este beneficio sobre la base de la inflación pasada. La garantía estatal en pensión mínima se hace efectiva una vez que el fondo de pensiones se agota, por lo que este compromiso fiscal tarda algunos años en hacerse efectivo después que los afiliados califican para el beneficio.

El gasto en pensiones mínimas ha aumentado sostenidamente en el tiempo y seguirá creciendo con el número de pensionados a medida que el sistema madure.

e) Déficit Previsional Militar y Déficit Previsional Total

El déficit previsional total se compone del déficit previsional civil y militar. El primero está formado por el Déficit Operacional, los Bonos de Reconocimiento, las PASIS y las Pensiones Mínimas, en tanto que el segundo proviene de la operación de las cajas de previsión de las Fuerzas Armadas y Carabineros, sector que no fue incluido en la reforma previsional de 1980-1981. Este déficit es producto de que las cotizaciones del personal activo alcanzan a cubrir sólo un 15% de los beneficios pagados por el sistema, los que se ven abultados por el hecho de otorgarse desde el término de la carrera militar, que se produce al cabo de entre 20 y 30 años de servicio, mucho antes de cumplirse la edad de jubilación por vejez en el sistema civil. El déficit previsional militar promedió anualmente 1,5% del PIB entre 1981 y 1998. Entre 1981 y 2000, el déficit previsional total promedió 5,7% del PIB (Cuadro 3.7).

**Cuadro 3.7**  
**Déficit Previsional, 1981-2000**  
**(como porcentaje del PIB)**

Año	Déficit Operacional		Pensiones Asistenciales	Bonos de Reconocimiento	Pensiones Mínimas	Total
	Civil	Militar				
1981	1,6	2,0	0,2	0,0	0,00	3,8
1982	3,9	2,1	0,3	0,1	0,00	6,4
1983	4,4	2,1	0,4	0,2	0,00	7,1
1984	4,7	2,2	0,5	0,2	0,00	7,6
1985	4,0	2,0	0,5	0,2	0,00	6,7
1986	4,0	1,9	0,5	0,3	0,00	6,7
1987	3,5	1,7	0,5	0,4	0,00	6,1
1988	3,2	1,5	0,4	0,4	0,00	5,4
1989	3,4	1,3	0,3	0,4	0,01	5,4
1990	3,2	1,3	0,4	0,5	0,01	5,4
1991	3,2	1,3	0,3	0,5	0,01	5,3
1992	3,1	1,2	0,3	0,5	0,01	5,1
1993	3,1	1,3	0,3	0,6	0,01	5,3
1994	3,0	1,2	0,3	0,7	0,01	5,2
1995	2,7	1,2	0,3	0,7	0,02	4,9
1996	3,0	1,2	0,3	0,7	0,02	5,2
1997	2,9	1,2	0,3	0,8	0,02	5,2
1998	3,1	1,2	0,3	0,9	0,03	5,5
1999	3,1	1,3	0,4	1,1	0,04	5,9
2000	3,1	1,3	0,4	1,1	0,05	6,0

FUENTE: Período 1981-1998, Arenas de Mesa, A. y Marcel, M. (1999), "Fiscal Effects of Social Security Reform in Chile: The case of the minimum pension". Presentado en Segundo Foro Regional APEC sobre Fondos de Pensiones, Chile. Período 1999-2000 y serie Déficit Operacional Militar, en base a información Dipres.

El Cuadro 3.8 contiene proyecciones del déficit previsional para el período 2002-2010. Como puede apreciarse, el déficit previsional continuará en niveles cercanos al 6% del PIB hasta 2005. A partir de entonces éste iniciará un gradual descenso determinado fundamentalmente por la caída del déficit civil. Dicha caída, sin embargo será amortiguada por el aumento de las obligaciones ligadas a la pensión mínima garantizada por el Estado. En cuanto al déficit operacional del sistema previsional de las fuerzas armadas y carabineros, éste se mantendrá creciendo a un ritmo cercano al del crecimiento del PIB, no vislumbrándose cambios sustantivos de no mediar modificaciones en su funcionamiento.

En resumen, el déficit fiscal previsional del sistema de pensiones chileno ha sido elevado, y muy superior a lo que se estimó al efectuarse la reforma de 1980. Más aún, las actuales estimaciones indican que permanecerá siendo alto durante los próximos años. Por ello, el costo de la transición previsional debe evaluarse con cautela. La mantención de parte de los derechos del sistema antiguo, los Bonos de Reconocimiento y las Pensiones Mínimas, representan elementos de la reforma de 1980-1981 que han traído consigo un costo muy significativo para el Fisco. Estos beneficios deben contrastarse con una valoración precisa de la carga futura que implican para la sociedad, evaluando los costos alternativos que significan en términos de otros programas públicos que protegen a sectores de bajos ingresos.

Esto es particularmente relevante porque las posibilidades de reducir este déficit previsional en el largo plazo dependen no sólo de los resultados del sistema de pensiones, sino que también de la responsabilidad fiscal de las autoridades de gobierno. Tal responsabilidad implica evaluar las políticas relacionadas con los beneficios entregados a los pensionados del desfinanciado sistema público en el futuro, así como la necesidad de evaluar alternativas para el sistema de pensiones de las fuerzas armadas y carabineros.

**Cuadro 3.8**  
**Proyección del Déficit Previsional: 2002-2010**  
**(cifras en porcentaje del PIB)**

Año	Déficit Operacional		Pensiones	Bonos de	Pensiones	Total
	Civil	Militar	Asistenciales	Reconocimiento	Mínimas	
<b>2002</b>	3,0	1,3	1,2	0,4	0,1	6,0
<b>2003</b>	2,9	1,3	1,2	0,4	0,1	5,9
<b>2004</b>	2,7	1,3	1,3	0,4	0,1	5,8
<b>2005</b>	2,6	1,3	1,3	0,4	0,2	5,8
<b>2006</b>	2,5	1,3	1,3	0,4	0,2	5,7
<b>2007</b>	2,4	1,3	1,3	0,4	0,2	5,6
<b>2008</b>	2,3	1,3	1,3	0,4	0,2	5,5
<b>2009</b>	2,1	1,3	1,2	0,4	0,3	5,3
<b>2010</b>	2,0	1,3	1,2	0,4	0,3	5,2
<b>Promedio 2002-2010</b>	2,5	1,3	1,3	0,4	0,2	5,6

FUENTE: Arenas de Mesa, A. (1999), "Efectos Fiscales del Sistema de Pensiones en Chile: Proyección del Déficit Previsional 1999-2037", presentado en Seminario "Responsabilidades Fiscales de los Sistemas de Pensiones", Ministerio de Hacienda-CEPAL. Serie Déficit Operacional Militar en base a información Dipres.

### **3.2.6. Conclusiones respecto al Manejo de los Pasivos Contingentes y otras Obligaciones Futuras del Sector Público**

La necesidad de sostener la estabilidad fiscal en el tiempo, resguardando así los recursos destinados a cumplir las distintas funciones del Estado, obligan a desarrollar instrumentos que permitan identificar y cuantificar los Pasivos Contingentes y otras Obligaciones Futuras del Sector Público.

En este contexto, se desarrolla actualmente un primer esfuerzo orientado a identificar y cuantificar los Pasivos Contingentes y otras Obligaciones Futuras relevantes en el Sector Público -distintas a deuda-. Al respecto, las próximas tareas en la agenda de trabajo del Ministerio de Hacienda consisten en: i) efectuar, para todas las instituciones públicas, un catastro que permita identificar todos los Pasivos Contingentes y compromisos explícitos en el Sector Público, ii) dimensionar el gasto máximo que éstos podrían ocasionar, iii) estimar y proyectar la probabilidad de ocurrencia de los eventos que gatillan cada uno de los pasivos y compromisos en caso de ser contingentes, y iv) en base a los resultados obtenidos en los puntos anteriores, proyectar el gasto esperado asociado a los Pasivos Contingentes y restantes Obligaciones Futuras, distintas de deuda.

Paralelamente, deberá trabajarse en el diseño de instrumentos que ayuden a administrar y reducir el riesgo fiscal, asegurando que los arreglos institucionales para las finanzas públicas y los estándares presupuestarios, contabilidad, planificación financiera e informes, enfatizan tanto los pasivos directos como los contingentes, y promuevan la prudencia fiscal y la equidad entre los programas públicos, ya sean financiados directa o contingentemente.

## **4. PRINCIPALES AVANCES EN LOS PROCEDIMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN PRESUPUESTARIA Y GESTIÓN INSTITUCIONAL**

Durante los últimos años el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos, 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.

A su vez, los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG), que asocian el cumplimiento de objetivos de gestión en los servicios públicos a un incentivo monetario para sus funcionarios, han sido rediseñados recogiendo la experiencia adquirida para mejorar la gestión global de las instituciones y valorar adecuadamente la labor de los funcionarios públicos.

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.

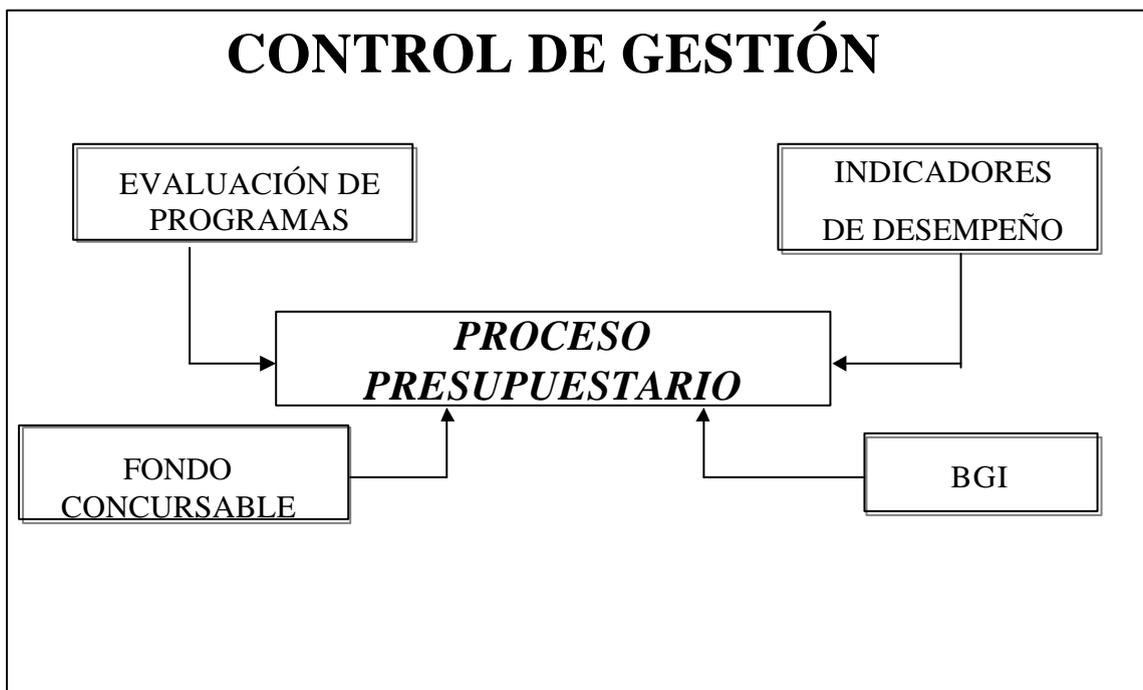
Todos estos elementos configuran un escenario que permite avanzar en la transparencia y eficiencia de la asignación de los recursos públicos.

#### **4.1 TRANSPARENCIA Y MEJORAMIENTO DE LOS PROCEDIMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN Y DISCUSIÓN PRESUPUESTARIA**

En los últimos años la Dirección de Presupuestos ha profundizado el desarrollo de instrumentos que permitan un proceso presupuestario más transparente y eficiente. A partir de la elaboración del presupuesto 2001 se ha contado con mejor información proveniente del sistema de Evaluación de Programas Gubernamentales, se han incorporado indicadores de desempeño en un número importante de servicios públicos y se creó un Fondo Central de Recursos para Prioridades Gubernamentales, al cual postulan en un formato estandarizado las iniciativas nuevas y las ampliaciones o reformulaciones de programas existentes. En esta misma línea, a partir del año 2002 se incorporará el desarrollo de evaluaciones en profundidad. Estos instrumentos, conjuntamente con el Sistema Nacional de Inversiones administrado por MIDEPLAN, han empezado a configurar un sistema de evaluación gubernamental.

Complementariamente con lo anterior, se dio un nuevo impulso a la elaboración de balances institucionales a través de los Balances de Gestión Integral (BGI) creados el año 1997, y se ensayó una nueva instancia de evaluación de la ejecución presupuestaria en el Congreso Nacional, previa a la presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos.

**Cuadro 4.1**



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

#### 4.1.1. Indicadores de Desempeño

La incorporación de indicadores y metas de desempeño al proceso presupuestario se inició en el año 1994, con el objeto de disponer de información del desempeño de las instituciones y enriquecer el análisis en la formulación del presupuesto y su discusión en el Congreso Nacional. Si bien esta línea se descontinuó entre los años presupuestarios 1999-2000<sup>23</sup>, a partir del proceso de formulación del proyecto de presupuestos 2001 los indicadores de desempeño fueron reincorporados en el proceso, reafirmando su objetivo original<sup>24</sup>.

Los indicadores y sus metas se presentan como información complementaria al Proyecto de Ley de Presupuestos y a partir del próximo ciclo presupuestario se dispondrá de información de su cumplimiento.

Cabe señalar que los indicadores de desempeño son un instrumento que entrega información cuantitativa respecto al logro o resultado en la entrega de los productos o servicios generados por la institución, pudiendo cubrir aspectos cuantitativos o cualitativos de este logro, estar directamente relacionados con alguno de los productos o servicios que ofrece la institución o tener un carácter más amplio, que englobe todo su quehacer.

El presupuesto correspondiente al año 2002 incorpora 537 indicadores para 109 Servicios Públicos, número significativamente mayor que en el año anterior. Un 56% de los indicadores presentados corresponden al ámbito de la eficacia y un 49% se vinculan con productos sociales como se observa en el cuadro siguiente.

**Cuadro 4.2**  
**Indicadores de Desempeño Año 2002**

<b>Funciones</b>	<b>Eficacia</b>	<b>Eficiencia</b>	<b>Economía</b>	<b>Calidad</b>	<b>Total</b>	<b>Porcentaje (%)</b>
A Funciones Generales	51	7	8	16	82	15,3
B Funciones Sociales	133	33	38	62	266	49,5
C Funciones Económicas	115	13	21	40	189	35,2
<b>TOTAL</b>	<b>299</b>	<b>53</b>	<b>67</b>	<b>118</b>	<b>537</b>	<b>100</b>

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

<sup>23</sup> En el año 1998 se inició la aplicación de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (ley N°19.553). Dichos programas incorporaron indicadores y metas asociando su cumplimiento a un incentivo monetario a los funcionarios. Los programas, que cubre a la mayoría de las instituciones públicas, fueron reformulados en el año 2000.

<sup>24</sup> Se exceptúan algunos servicios en los que, debido a que su misión no comprende la ejecución directa o a través de terceros de productos o servicios a usuarios, resulta más difícil evaluar su desempeño a través de indicadores de desempeño.

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 para el año 2002 un 46% de los indicadores miden resultados intermedios o finales, como se observa y ejemplifica en los cuadros siguientes.

**Cuadro 4.3**  
**Ámbitos de Control de los Indicadores, Año 2002**

Funciones*	Proceso	Producto	Resultado			Total
			Intermedio	Final	Total	
A Funciones Generales	12	34	30	6	36	82
B Funciones Sociales	44	68	88	66	154	266
C Funciones Económicas	22	72	72	23	95	189
<b>Total</b>	<b>78</b>	<b>174</b>	<b>190</b>	<b>95</b>	<b>285</b>	<b>537</b>

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

**Cuadro 4.4**  
**Ejemplos de Indicadores de Desempeño por Resultado**

A. EFICACIA
a. <u>Porcentaje de egreso favorable de niños y niñas egresados de programas protectores (Servicio Nacional de Menores, SENAME)</u>
b. <u>Tasa anual de variación de reclusos con contrato de trabajo (Gendarmería de Chile)</u>
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. ECONOMÍA
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. Tasa de Cesárea con herida operatoria infectada (Servicios de Salud)

Si bien aún no se dispone de un conjunto de indicadores para la totalidad de los productos y servicios claves de las instituciones, se ha avanzado en comprometer mediciones y metas en importantes aspectos del desempeño contando con un número mayor de indicadores y de mejor calidad.

Adicionalmente, la experiencia de estos dos 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 articulaciones entre las unidades de gestión y de finanzas en un número importante de ellas, práctica que también es un requisito necesario para mejorar la gestión interna y fortalecer sus procesos de análisis y elaboración de propuestas presupuestarias.

#### **4.1.2. Evaluación de Programas**

##### **a) Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG)**

Con el objeto de disponer de información que apoye la gestión de los programas y el análisis de resultados en el proceso de asignación de recursos públicos, a partir del año 1997, el Gobierno incorporó la evaluación ex - post de programas públicos a través del programa de Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG). La iniciativa formó parte de un protocolo de acuerdo firmado entre el Congreso Nacional y el Ministerio de Hacienda con motivo de la aprobación de la Ley de Presupuestos de ese año, asignándose la responsabilidad por su ejecución en esta última institución. Desde entonces y en el mismo marco institucional, se han evaluado 120 programas públicos.

Cada una de las evaluaciones es realizada por un panel de expertos independientes seleccionados a través de un concurso público. Estos paneles cuentan con acceso a la información sobre el funcionamiento y resultados de los programas, pudiendo encargar investigaciones específicas para apoyar su trabajo<sup>25</sup>. A lo largo de la evaluación, que se extiende por un período de cinco meses, los paneles cuentan con una contraparte técnica establecida por los organismos ejecutores de los programas.

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

Adicionalmente, las evaluaciones cuentan con la participación de las instituciones públicas responsables de los programas que se evalúan a través de los profesionales que se desempeñan en ellos y coordinadores a nivel de Servicio y Ministerio.

Las evaluaciones se realizan en base a la metodología de marco lógico utilizada por organismos multilaterales de desarrollo, como el Banco Mundial y el BID. Dicha metodología se centra en identificar los objetivos de los programas y luego determinar la consistencia de su diseño y resultados con esos objetivos. La metodología utilizada permite que sobre la base de los antecedentes e información existente, se concluya en un plazo razonable en juicios evaluativos de los principales aspectos del desempeño de los programas.

---

<sup>25</sup> En algunos casos, en que se ha considerado necesario y compatible con los plazos, se han efectuado estudios complementarios principalmente orientados a recoger nueva información o sistematizar la existente.

En los últimos dos años se ha logrado disponer de los resultados de las evaluaciones en forma más oportuna, lo que ha permitido complementar el proceso de formulación del Proyecto de Ley de Presupuestos. En efecto, los resultados de las evaluaciones efectuadas han formado parte de la información utilizada en las etapas de definiciones de marcos presupuestarios, preparación y elaboración del presupuesto.

El principal objetivo de las evaluaciones es mejorar la pertinencia, calidad y eficiencia de los programas públicos en un trabajo colaborativo entre el nivel central de gobierno y los ministerios y servicios responsables de los mismos. Con este propósito, desde el año 2000 se ha formalizado la definición de compromisos entre la institución responsable del programa y la Dirección de Presupuestos para incorporar los cambios necesarios en el programa evaluado sobre la base de las recomendaciones efectuadas. De igual modo, se han efectuado seguimientos del cumplimiento de dichos compromisos.

Los informes finales de las evaluaciones se han presentado al Congreso Nacional en forma previa al envío del Proyecto de Ley de Presupuestos. En este año, al igual que en el año recién pasado, informes de síntesis de las evaluaciones forman parte de la información que acompaña a dicho proyecto de ley.

El Protocolo de Acuerdo entre el Congreso y el Ministerio de Hacienda correspondiente a la Ley de Presupuestos del año 2001 fijó un listado de 20 programas a evaluar, de los cuales 18 fueron evaluados por este programa, mientras que los dos restantes se están evaluando a través de la línea de Evaluaciones en Profundidad que se describe en la sección siguiente.

En el mes de agosto la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, en conjunto con la Secretaría General de la Presidencia y MIDEPLAN, dieron a conocer el resultado de las evaluaciones de estos 18 programas públicos correspondientes al ejercicio 2000-2001. El conjunto de programas evaluados cuentan con un presupuesto de 350 millones de dólares en el año 2001.

Cada una de las 18 evaluaciones contiene conclusiones sobre la consistencia interna y la administración del programa, así como sobre su capacidad para lograr los objetivos deseados. Asimismo, incluyen recomendaciones sobre ajustes a efectuar en los programas.

Del total de programas evaluados, para cinco de ellos se recomendaron ajustes menores en su administración interna, siete requieren modificaciones en alguno de sus componentes y tres requieren reformulaciones más globales. Los tres programas restantes terminan su ejecución programada en el 2002, por lo que los resultados de la evaluación servirán para determinar nuevas etapas o acciones futuras (Cuadro 4.5).

**Cuadro 4.5**  
**Recomendaciones / Implicancias**

Situaciones	Programas
<b>Ajustes Menores</b>	
<p>Considera programas evaluados que requieren de ajustes menores, tales como el perfeccionamiento de sus sistemas de recolección de información y monitoreo, incremento en el uso de recursos tecnológicos y perfeccionamiento de mecanismos de recuperación de costos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Programa Participación Ciudadana – CONAMA</li> <li>* Programa Fondo de Protección Ambiental – CONAMA</li> <li>* Programa Inspección de Exportaciones – SAG</li> <li>* Programa Redes de Medición – MOP</li> <li>* Programa Planes de Aprendizaje – SENCE</li> </ul>
<b>Modificaciones en el Diseño de Alguno de sus Componentes y/o Procesos de Gestión Interna</b>	
<p>Considera programas evaluados que requieren incorporar modificaciones, ya sea en el diseño de alguno de sus componentes y/o actividades, revisión de sus criterios de focalización, y/o modificaciones en sus procesos de gestión interna, tales como mejoramiento de sistemas de 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</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Programa de Escuelas de Sectores Pobres (P-900) – MINEDUC</li> <li>* Programa de Subsidio Consumo de Agua Potable y Alcantarillado MIDEPLAN / SUBDERE</li> <li>* Programa Fomento Productivo – FOSIS</li> <li>* Programa Desarrollo Social – FOSIS</li> <li>* Programa Subsidio Directo a la Micro y Pequeña Empresa – SENCE</li> <li>* Programa de Prevención al Consumo de Drogas - CONACE</li> <li>* Programa Fondo Social – MINTER</li> </ul>
<b>Reformulaciones en el Diseño o Líneas de Acción Sustantivas</b>	
<p>Considera programas evaluados que requieren reformulaciones sustantivas en el diseño del programa y/o sus líneas de acción, en sus procesos de gestión interna y/o en su estructura organizacional</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Programa de Equipamiento Comunitario - MINVU</li> <li>* Programa Grandes Obras de Riego - MOP/CNR</li> <li>* Programa de Reversión Laboral - SENCE</li> <li>* Programa de Reforzamiento de Urgencia y Unidades Críticas – MINSAL</li> </ul>
<b>Finalización Período de Ejecución Comprometido</b>	
<p>Considera programas evaluados que finalizan su período de ejecución comprometido. El análisis de su continuidad requiere considerar una evaluación completa de sus resultados, lo que conjuntamente con la experiencia adquirida, sea la base de las acciones que se defina efectuar a futuro. Lo anterior pudiese significar la redefinición de su cobertura, criterios de focalización, modificaciones de sus procesos de gestión interna, entre otros aspectos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Programa Montegrande – MINEDUC</li> <li>* Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial de Docentes – MINEDUC</li> <li>* Programa Saneamiento y Normalización Tenencia Irregular – MBN</li> </ul>

## b) Evaluaciones en Profundidad

Considerando que, en general, la metodología de marco lógico en que se basa el programa de evaluación (PEPG) es aplicada haciendo uso de la información disponible y en un período de tiempo relativamente corto, algunos juicios evaluativos sobre resultados finales de los programas en los beneficiarios son muchas veces no conclusivos. Atendiendo a lo anterior, en el Protocolo de Acuerdo correspondiente a la Ley de Presupuestos 2001 se incorporó una nueva línea de trabajo consistente en Evaluaciones en Profundidad de programas públicos, las que se complementan con las evaluaciones en base al marco lógico desarrollándose de acuerdo a los mismo requisitos y principios.

Las evaluaciones en profundidad tienen por objeto integrar la evaluación de los resultados de los programas- entendidos como los beneficios de corto, mediano y largo plazo según corresponda- con la evaluación de eficiencia y economía en el uso de los recursos, y con los aspectos relativos a la gestión de los procesos internos de los programas.

Durante el año 2001 se iniciaron las evaluaciones de los Programas de Promoción Deportiva (Instituto Nacional de Deportes) y del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas (MIDEPLAN – CONADI), las que están siendo realizadas por el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile, y por el Departamento de Ingeniería Industrial de la misma universidad, respectivamente. Ambas evaluaciones están programadas para finalizar en el mes de marzo del próximo año.

El foco de ambas evaluaciones está centrado en analizar los resultados e impactos (eficacia) de mediano plazo de los programas, entendidos como los beneficios para la población atendida que se derivan directamente de la producción de sus componentes. No obstante lo anterior, también entregarán información y antecedentes evaluativos acerca de los procesos y productos vinculados directamente con cada uno de los componentes. Asimismo, ambas evaluaciones analizarán en profundidad los aspectos programáticos y operativos en relación a la ejecución de los programas, y el grado de economía y de eficiencia en el uso de los recursos.

Con el objeto de dar cumplimiento al Protocolo de Acuerdo, en el mes de agosto se hizo entrega del primer informe de avance de ambas evaluaciones. Los principales contenidos de estos informes son: (i) descripción de los componentes de los programas evaluados, incluyendo su justificación, política global y/o sectorial a la que pertenecen, sus objetivos, caracterización y número de beneficiarios, (ii) descripción y análisis preliminar de los procesos de producción de los componentes, (iii) evaluación preliminar de los aspectos institucionales y de gestión, (iv) análisis preliminar del desempeño de los programas en cuanto a la producción de componentes, y (v) descripción y análisis preliminar del uso de recursos, considerando análisis de aspectos relacionados con la eficiencia y economía.

#### **4.1.3. Presentaciones de Programas - Fondo Concursable.**

Complementariamente con los instrumentos recién descritos, a partir de la preparación del presupuesto 2001 se incorporó un procedimiento de formulación presupuestaria que difiere en aspectos importantes del sistema aplicado en años anteriores. Este cambio tiene por objeto disponer de mejor información en el proceso presupuestario y mejorar la asignación de recursos públicos a nuevos programas, reformulaciones o ampliaciones sustantivas de ellos, disminuyendo así el carácter inercial del presupuesto.

Este procedimiento tiene dos características centrales. Primero, 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) todos aquellos programas nuevos, reformulaciones o ampliaciones sustantivas de programas existentes no incorporados en este marco.

Segundo, es requisito que las iniciativas que postulan al Fondo Concursable deban presentarse en un formato estándar. Los conceptos incorporados en este formato corresponden en su mayoría a aquellos utilizados en la metodología del marco lógico que se utiliza 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 iniciativas son presentadas a MIDEPLAN<sup>26</sup> 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.

Además, cabe destacar que en el proceso de preparación y formulación del presupuesto correspondiente al año 2002 la Dirección de Presupuestos ha querido incorporar con mayor profundidad consideraciones de género en las presentaciones de iniciativas al Fondo Concursable. Para esto ha incluido dicha temática al formato estándar de presentación.

En el proceso de presentación de iniciativas al Fondo Concursable para el presupuesto 2002 se analizaron más de 300 iniciativas, de las cuales se seleccionaron e incorporaron al presupuesto 126, por un monto total de recursos de 94 mil millones de pesos. Un 70,5% de estos recursos se destinaron a funciones sociales. Del total de iniciativas seleccionadas alrededor de un 35% corresponden a iniciativas nuevas.

---

<sup>26</sup> En el primer año de aplicación de este instrumento las iniciativas fueron presentadas a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y fueron revisadas con el apoyo de MIDEPLAN. El proceso correspondiente al año 2002 se efectuó de acuerdo a lo establecido en la Resolución Exenta N°0832 que aprueba convenio entre el Ministerio de Planificación y la Dirección de Presupuestos.

## **4.2 PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN (PMG)**

En el año 1998, con la implementación de la ley N° 19.553 <sup>27</sup> se inició el desarrollo de Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en los Servicios Públicos, asociando el cumplimiento de objetivos de gestión a un incentivo de carácter monetario para los funcionarios que se desempeñan en ellos.

La citada ley establece que el cumplimiento de los objetivos de gestión comprometidos en un PMG anual dará derecho a los funcionarios del servicio respectivo a un incremento de un 3% de sus remuneraciones durante el año siguiente, siempre que la institución haya alcanzado un grado de cumplimiento igual o superior al 90% de los objetivos anuales comprometidos, y de un 1.5% si dicho cumplimiento fuere igual o superior a 75% e inferior a 90%.

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

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

El rediseño de los PMG ha significado un cambio significativo en su proceso de formulación, evaluándose positivamente en términos de la pertinencia de sus contenidos.

El proceso de formulación ha sido acompañado por acciones de difusión y apoyo técnico, apoyadas por una red interinstitucional de expertos en los diferentes sistemas. Dicha red ha sido creada para estos efectos y ha permitido, en un trabajo articulado con la Dirección de Presupuestos, realizar una definición precisa del Programa Marco y responder adecuadamente las dudas de las instituciones.

---

<sup>27</sup> Ley N° 19553 de febrero de 1998 y Decreto N°475 de mayo de 1998.

Además, se ha utilizado una metodología de apoyo y asistencia técnica en proceso a las instituciones, lo que a través de una relación directa y más particularizada con cada una de las instituciones, ha permitido ahondar en aspectos más específicos y concretos, tanto en lo conceptual como en lo operativo, en relación con la elaboración de la propuesta y sus alcances en el proceso de implementación.

Por otra parte, con el objeto de mejorar la etapa de evaluación de cumplimiento de los PMG y cumplir así con el objetivo de que los compromisos sean verificables, a partir del año 2001 el programa ha identificado los medios de verificación del cumplimiento para cada etapa tipificada, en cada uno de los sistemas incorporados en el Programa Marco. Además, el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno ha definido la verificación del cumplimiento de los PMG como objetivo de auditoría gubernamental<sup>28</sup> a ser incorporado en el programa anual de auditoría de cada unidad de auditoría institucional.

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

Para el año 2002, con el objeto de reforzar la incorporación del enfoque o perspectiva de género, se incorporó un nuevo sistema en el Programa Marco. El sistema, definido en un trabajo conjunto con el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), se denomina Equidad de Género, y 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. Este sistema y la tipificación de sus etapas introduce elementos metodológicos básicos y los procesos de trabajo necesarios para una adecuada incorporación, seguimiento y perfeccionamiento en el tiempo de este ámbito de las políticas públicas.

### **4.3. PROYECTO DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO- COMPONENTE SIGFE**

#### **4.3.1. Antecedentes**

En el año 2000 la modernización de la gestión financiera del sector público se incorporó como un cuarto ámbito de la reforma del Estado. En tal contexto, se dio origen al proyecto de modernización de la gestión financiera, que comprende cinco áreas básicas de desarrollo, como son:

1. Sistema de información para la gestión financiera del Estado (SIGFE) con visión institucional, sectorial y global.
2. Técnicas y normatividad de presupuestación orientadas a resultados.
3. Técnicas y normatividad de programación financiera de mediano plazo.
4. Sistema de información para la administración de los recursos humanos de apoyo a la gestión global, sectorial e institucional.

---

<sup>28</sup> Los Objetivos de Auditoría Gubernamental corresponden a objetivos transversales al conjunto de instituciones públicas determinados por instrucciones del Presidente de la República.

5. Modernización de las áreas administrativo financieras y de recursos humanos de las instituciones públicas para la implementación de las metas y objetivos de cada uno de los componentes antes indicados.

El proyecto tiene un horizonte de cuatro años para su ejecución. Durante el año 2001 se efectuaron reuniones de trabajos con representantes del Banco Mundial y consultores internacionales, para acordar aspectos de diseño, construcción y equipamiento del proyecto. La acción se proyecta bajo el empleo de tecnología de vanguardia, etapas de desarrollo definidas y un plan de implantación en el ámbito del gobierno central, cuyos resultados se espera concretar en el período 2001 –2005.

El proceso de implantación en el plano institucional se inició en julio de 2001, oportunidad en que el Contralor General de la República, la Subsecretaría de Hacienda y el Director de Presupuestos, firmaron un protocolo con los Subsecretarios de Salud, Telecomunicaciones y Vivienda, este último conjuntamente con el Director del SERVIU de la Región Metropolitana, con el Sub Contralor General de la República y el Sub Director de Presupuestos, mediante el cual se comprometen a participar los entes que representan en un plan piloto, con la finalidad de validar la metodología de implantación del sistema de información financiera, incluyendo su funcionalidad e igualmente colaborar al proceso de optimización del modelo base en construcción, todo ello dentro de una proyección de puesta en producción, en su primera versión, a partir del ejercicio fiscal 2002

#### **4.3.2. Descripción del SIGFE**

El Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE) constituye la columna vertebral del Proyecto y estará a cargo de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República.

Este sistema está dirigido a mejorar la oportunidad y calidad de la información para la formulación presupuestaria anual, la ejecución en cada una de sus fases, la contabilidad, la tesorería y la administración de caja y el control de los resultados presupuestarios, entregando información relevante en forma oportuna de acuerdo a la demanda de los distintos actores involucrados en la administración de los recursos financieros del Estado.

El desarrollo se complementa con una labor de actualización de todos los elementos que guían, regulan y controlan al presupuesto y la contabilidad (políticas, líneas de acción, estrategias y normas técnicas), así como la integración a través de políticas y procedimientos uniformes, uso de la tecnología informática y coordinación en un marco de competencias y responsabilidades delimitado.

Es importante consignar que un elemento básico del sistema será el control de los compromisos presupuestarios futuros, tanto en el plano de pasivos contingentes, autorizaciones de leyes, licitaciones, acuerdos contractuales y todos aquellos que representen una potencial obligación del Estado, asumidos por las autoridades administrativas. Asimismo, permitirá un acucioso manejo de las carteras de deudores y acreedores, estableciendo las fechas de vencimiento de cada una de las transacciones celebradas.

En el plano metodológico y mediante un proceso gradual, se espera que las demandas y asignaciones de recursos presupuestarios se sustenten en resultados esperados. Para estos efectos se incorporarán herramientas y metodologías para que los distintos actores de la administración puedan formular sus requerimientos teniendo en vista las restricciones y prioridades presupuestarias.

Se pretende que en forma creciente las discusiones en el plano presupuestario se sustenten en términos de productos y servicios, en sustitución de aquella que enfatiza los conceptos presupuestarios de gastos. Todo ello en un contexto que permita satisfacer las demandas de la sociedad en forma oportuna y pertinente.

Adicionalmente, se establecerán los mecanismos de integración con otros sistemas, como son: Inversiones Públicas, Adquisiciones y Recursos Humanos, situación que reforzará la transparencia en la obtención, asignación y uso de los recursos públicos.

#### **4.3.3. Proceso de Implantación del Sistema**

La construcción del sistema para alcanzar el objetivo de disponer de información oportuna y transparente, se proyecta ejecutar en tres etapas:

- La primera versión, que comprenderá los componentes de requerimientos, compromisos contractuales y contabilidad, esta prevista para entrar en producción a partir del mes de enero del 2002;
- La segunda versión incorpora los componentes de programación de caja, procedimientos de recaudación y pagos, control físico de bienes y facilidades para la generación de reportes asistidos, complementando el ciclo operacional del registro de transacciones, estimándose su finalización a partir del mes de septiembre de 2002;
- En la tercera versión se proyectan los componentes de programación financiera de mediano plazo, compromisos provenientes de pasivos contingentes, seguimiento administración de documentación, base de datos históricos, generación de reportes personalizados y de estructura gerencial, estimándose su finalización para el mes de abril del 2003.

Tal como se mencionó, el proceso de implantación en el plano institucional se inició a mediados del presente año mediante el compromiso de algunos servicios de participar en la primera versión (plan piloto). En el curso del próximo año, se continuará el proceso de implantación en aquellas entidades que muestren deficiencias o requieran actualizar sus sistemas de información.

Al término del proyecto, en 2004, éste debería quedar instalado en los Organismos Rectores en materia presupuestaria y contable, como son la Dirección de Presupuestos y la Contraloría General de la República, como también en el ámbito de 18 organismos superiores de la administración que ejercen potestad sobre las entidades públicas; y, en 173 instituciones previstas en la Ley de Presupuestos y que conforman el Gobierno Central.

Complementando lo anterior, se apoyará a la Dirección de Presupuestos en el desarrollo de metodologías e instalación de los instrumentos específicos para avanzar en la medición de resultados a nivel de impacto, y difundir en las instituciones los elementos técnicos y los procesos de gestión asociados para su adecuada incorporación en la elaboración de los presupuestos. Por otra parte se fortalecerá la capacidad del Gobierno para establecer un enfoque macroeconómico, fiscal y de políticas de inversión pública para el mediano plazo a fin de orientar la asignación de recursos y la toma de decisiones en el corto plazo; así se espera incrementar la visión estratégica en la formulación presupuestaria y fortalecer la eficiencia y las responsabilidades en los gastos sectoriales, considerando siempre en ello, la reducción de brechas entre las políticas públicas, la planeación y la presupuestación.

Se pretende desarrollar o a crear metodologías para la definición de planes de gastos realistas que integren la información sobre proyecciones financieras y fiscales, prioridades sectoriales y de la evolución de las prioridades nacionales. Con ello se crearán las condiciones para promover la transparencia en los criterios y prioridades para la asignación de recursos, lo que es un elemento importante de control social e institucional. Estas tareas se enmarcan dentro de la mantención de la política de techo presupuestario anual y sin que el desarrollo de proyecciones sectoriales represente un compromiso de asignaciones de recursos a mediano plazo.

Todo este proceso debe estar acompañado por un fortalecimiento de la capacidad en las áreas administrativo financieras de las instituciones públicas, incluyendo al Ministerio de Hacienda, a la Contraloría General de la República, destinado a asegurar el éxito en la implementación gradual de los componentes del proyecto de modernización de la gestión financiera del Estado.

Finalmente cabe señalar, que el éxito o fracaso de un proceso modernizador, pasa necesariamente por el compromiso de las personas. Consciente de lo anterior, se construirá un Sistema de Información y Control para la Administración de los Recursos Humanos que incorpore a toda la información relevante de los empleados públicos.

Su objetivo es brindar información que asegure una adecuada transparencia en la materia, la que será proporcionada por una moderna base de datos electrónica a través de la cual se mantendrá en forma relacionada, centralizada y actualizada, la información de los funcionarios de la Administración del Estado, permitiendo la incorporación, modificación y recuperación de los datos desde su origen, en forma instantánea y selectiva, local o remota, fortaleciendo las funciones de toma de razón y registro.

Este sistema también debe procesar la información de gestión para apoyar a los procesos de toma de decisiones en materias de formulación presupuestaria, asignación de recursos, políticas sobre selección, capacitación, evaluación e incentivos de los funcionarios de la Administración Pública.

El desarrollo de este sistema esta a cargo de la Contraloría General de la República y de la Dirección de Presupuestos y avanzará paralelamente al componente de Modernización de la Gerencia Financiera.

## **5. CUADROS ESTADÍSTICOS**

**CUADRO 5.1**  
**Evolución Economía Chilena - Principales Indicadores Macroeconómicos**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1991-2000 Promedio
Crecimiento PIB (%)	8,0	12,3	7,0	5,7	10,6	7,4	7,4	3,9	-1,1(1)	5,4(1)	3,5(1)	<b>6,6</b>
Inflación Anual (dic.-dic.)	18,7	12,7	12,2	8,9	8,2	6,6	6,0	4,7	2,3	4,5	3,5(1)	<b>8,4</b>
Tasa Desempleo (promedio anual)	8,2	6,7	6,5	7,8	7,4	6,5	6,1	6,1	9,7	9,2	n.d.	<b>7,4</b>
Saldo Cuenta Corriente (% PIB)	-0,3	-2,3	-5,7	-3,1	-2,1	-5,1	-5,0	-5,7	-0,1	-1,4	-2,7(1)	<b>-3,1</b>
Tipo de Cambio Real	-5,6	-8,2	-0,7	-2,7	-5,7	-4,8	-7,7	-0,2	5,5	4,5	n.d.	<b>-2,7</b>
Salarios Reales (dic.-dic.)	4,9	4,5	3,3	5,2	5,1	2,7	1,3	2,9	2,4	0,7	n.d.	<b>3,3</b>
Tasa Interés Real (90-365 días)	8,5	8,1	9,2	9,3	8,5	9,3	8,8	11,9	8,2	7,5	n.d.	<b>8,9</b>
Consumo Privado (var. anual)	8,9	13,8	7,4	8,2	9,8	9,4	8,2	4,3	-3,1	4,1	n.d.	<b>7,0</b>

(1) Cifras provisionales

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

**CUADRO 5.2**  
**Gobierno Central**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1991-2000 Promedio
PIB (var. anual)	8,0	12,3	7,0	5,7	10,6	7,4	7,4	3,9	-1,1	5,4	<b>6,6</b>
Ingresos Tributarios (var. anual)	23,0	13,0	9,9	3,3	8,6	10,1	2,7	-0,2	-5,6	9,7	<b>7,2</b>
Gasto Público (var. anual)	10,7	8,5	7,0	4,6	5,4	8,6	6,1	7,2	4,7	3,7	<b>6,6</b>
Ahorro Público (% PIB)	3,6	5,0	4,9	4,8	5,4	5,8	5,6	4,1	2,5	3,7	<b>4,5</b>
Superávit Global (% PIB)	1,5	2,3	2,0	1,7	2,6	2,3	2,0	0,4	-1,5	0,1	<b>1,3</b>

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

**CUADRO 5.3**  
**Ingresos y Gastos Públicos como Porcentaje del PIB: 1991 - 2000**  
**( a precios corrientes)**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1991-2000 Promedio
Gasto Total	21,6	21,6	22,0	21,5	20,3	21,7	21,9	23,1	24,4	24,0	<b>22,2</b>
Gasto Corriente	18,5	17,9	18,2	17,6	16,7	17,6	17,7	18,8	20,0	20,0	<b>18,3</b>
Gasto Social	13,1	13,3	13,9	13,8	13,2	14,2	14,3	15,2	16,5	16,6	<b>14,4</b>
Ingresos Totales	23,2	23,9	24,0	23,2	22,9	24,0	23,8	23,5	23,0	24,1	<b>23,6</b>
Ingresos Tributarios	16,6	17,3	18,1	17,5	17,0	18,4	18,0	17,7	16,9	17,5	<b>17,5</b>

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

**CUADRO 5.4**  
**Stock de Deuda: 1990 - 2000**  
(millones de US\$ al 31 de diciembre de cada año)

<b>TIPO DE DEUDA</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001 Estimación (1)</b>
Interna	7.587,8	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	7.065,3
Externa	5.692,2	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	3.028,8
<b>TOTAL</b>	<b>13.280,0</b>	<b>13.503,1</b>	<b>13.192,2</b>	<b>13.555,7</b>	<b>12.419,7</b>	<b>11.104,5</b>	<b>10.431,7</b>	<b>9.830,9</b>	<b>9.777,2</b>	<b>9.790,6</b>	<b>10.094,1</b>
<b>DEUDA TOTAL (como % del PIB)</b>	<b>41,1</b>	<b>34,0</b>	<b>31,6</b>	<b>25,6</b>	<b>19,5</b>	<b>16,7</b>	<b>14,5</b>	<b>13,8</b>	<b>15,0</b>	<b>14,8</b>	<b>14,8</b>

(1) Estimación en base a tipo de cambio a diciembre de 2000  
Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

**CUADRO 5.5**  
**Crecimiento Real Anual del Gasto Social: 1991 - 2000**  
**(en porcentajes)**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1991-2000 Acumulado	1991-2000 Promedio
Salud	17,8	16,9	12,1	10,2	4,2	8,6	6,0	8,2	3,1	8,4	146,6	<b>9,4</b>
Vivienda	19,4	11,5	9,8	4,6	4,5	11,8	-5,4	3,1	-1,5	-4,5	63,9	<b>5,1</b>
Previsión	3,9	6,1	8,4	3,4	6,0	7,7	4,6	6,0	10,4	5,0	81,5	<b>6,1</b>
Educación	12,3	15,0	8,6	9,1	11,7	12,9	10,2	11,4	6,9	8,4	174,3	<b>10,6</b>
Gasto Social	9,2	10,4	9,6	6,1	7,3	9,7	5,6	7,6	7,8	6,1	114,3	<b>7,9</b>
Gasto Total	10,7	8,5	7,0	4,6	5,4	8,6	6,1	7,2	4,7	3,7	89,8	<b>6,6</b>

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

**CUADRO 5.6**  
**Gobierno Central : 1991 - 2002**  
**(como porcentaje del P.I.B. )**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 Ley de Presupuestos Aprobada	2002 Proyecto Ley Presupuestos
<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	22,1	22,9	23,1	22,5	22,2	23,4	23,2	22,9	22,5	23,7	23,2	23,7
Ingresos Tributarios Netos	16,6	17,3	18,1	17,5	17,0	18,4	18,0	17,7	16,9	17,5	18,3	18,3
Ingresos Cobre Netos	1,1	1,2	0,6	0,9	1,0	0,8	1,0	0,6	0,7	0,7	0,8	1,0
Otros	4,4	4,4	4,4	4,0	4,1	4,3	4,3	4,6	4,9	5,5	4,2	4,4
<b>GASTOS CORRIENTES</b>	18,5	17,9	18,2	17,6	16,7	17,6	17,7	18,8	20,0	20,0	19,6	20,0
<b>SUPERÁVIT CORRIENTE</b>	3,6	5,0	4,9	4,8	5,4	5,8	5,6	4,1	2,5	3,7	3,7	3,7
<b>INGRESOS DE CAPITAL</b>	1,1	1,0	0,9	0,8	0,8	0,6	0,6	0,6	0,5	0,4	0,5	0,4
<b>GASTOS DE CAPITAL</b>	3,1	3,7	3,8	3,9	3,6	4,1	4,2	4,3	4,4	4,0	4,2	4,5
Inversión Real y Transferencias Capital	2,5	2,9	3,2	3,3	3,1	3,6	3,5	3,7	3,9	3,4	3,5	3,8
Inversión Financiera	0,6	0,8	0,6	0,6	0,5	0,5	0,7	0,6	0,5	0,5	0,6	0,6
<b>SUPERÁVIT GLOBAL</b>	1,5	2,3	2,0	1,7	2,6	2,3	2,0	0,4	-1,5	0,1	-0,1	-0,3
<b>GASTOS TOTALES SIN AMORTIZACION</b>	21,6	21,6	22,0	21,5	20,3	21,7	21,9	23,1	24,4	24,0	23,8	24,4
<b>GASTOS TOTALES SIN SERVICIO DEUDA</b>	19,5	20,2	20,7	20,6	19,6	21,1	21,4	22,4	24,1	23,5	23,5	24,1
<b>GASTO CON EFECTO MACROECONÓMICO</b>	19,0	19,6	20,1	19,9	18,9	20,3	20,5	21,5	22,9	22,4	22,3	22,9

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

**CUADRO 5.7**  
**Ingresos Tributarios**  
(miles de millones de \$ de 2002)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1er Semestre 2001	2001 Proyección
Renta Neto	629,1	1.071,5	1.184,9	1.262,7	1.314,8	1.376,4	1.576,0	1.576,0	1.648,0	1.462,5	1.764,7	1.078,7	1.953,8
I.V.A. Neto	1.712,7	2.018,8	2.378,1	2.591,9	2.732,9	2.934,7	3.199,7	3.299,7	3.275,8	3.133,5	3.440,5	1.744,6	3.545,9
Comercio Exterior	599,5	598,3	627,8	687,1	640,7	738,5	791,8	745,1	705,5	596,8	588,7	258,9	571,4
Otros	599,7	665,8	728,4	864,7	897,4	1.018,6	1.112,3	1.244,0	1.223,5	1.277,8	1.306,3	744,1	1.450,3
<b>TOTAL</b>	<b>3.541,0</b>	<b>4.354,4</b>	<b>4.919,2</b>	<b>5.406,4</b>	<b>5.585,8</b>	<b>6.068,2</b>	<b>6.679,8</b>	<b>6.864,8</b>	<b>6.852,9</b>	<b>6.470,6</b>	<b>7.100,3</b>	<b>7.100,3</b>	<b>3.826,4</b>

**Ingresos Tributarios**  
(como porcentaje del P.I.B.)

	Promedio 1980-1987	Promedio 1988-1990	Promedio 1988-1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1er Semestre 2001	2001 Proyección
Renta Neto	3,7	2,8	2,8	2,6	4,1	4,2	4,2	4,1	3,9	4,3	4,1	4,3	3,8	4,4	2,6	4,7
I.V.A. Neto	8,6	7,2	7,2	7,0	7,7	8,4	8,7	8,6	8,2	8,8	8,6	8,5	8,2	8,5	4,2	8,5
Comercio Exterior	2,5	2,8	2,8	2,5	2,3	2,2	2,3	2,0	2,1	2,2	2,0	1,8	1,6	1,5	0,6	1,4
Otros	3,9	2,5	2,5	2,5	2,5	2,6	2,9	2,8	2,9	3,1	3,3	3,2	3,3	3,2	1,8	3,5
<b>TOTAL</b>	<b>18,7</b>	<b>15,2</b>	<b>15,2</b>	<b>14,5</b>	<b>16,6</b>	<b>17,3</b>	<b>18,1</b>	<b>17,5</b>	<b>17,0</b>	<b>18,4</b>	<b>18,0</b>	<b>17,7</b>	<b>16,9</b>	<b>17,5</b>	<b>9,2</b>	<b>18,0</b>

Fuente: Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda.

**CUADRO 5.8**  
**Ingresos Fiscales Provenientes de CODELCO : 1985 - 2002**  
(millones de US\$)

	<b>1985-1988 Promedio</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>1er Semestre 2001</b>
De Disponibilidad Fiscal	278,6	526,6	468,3	389,4	516,6	288,0	464,6	659,0	516,6	729,5	452,2	492,8	517,4	208,7
Depósitos Devengados en el Fondo Compensación del Cobre	220,4	1.055,9	706,6	233,3	110,7	-87,1	86,2	702,5	189,1	104,4	-351,0	-459,5	-118,5	-103,7

**Porcentaje del PIB : 1985 - 2002**

	<b>1985-1988 Promedio</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>1er Semestre 2001</b>
De Disponibilidad Fiscal	1,4	1,9	1,5	1,1	1,2	0,6	0,9	1,0	0,8	1,0	0,6	0,7	0,7%	0,3%
Depósitos Devengados en el Fondo Compensación del Cobre	0,9	3,8	2,3	0,7	0,3	-0,2	0,2	1,1	0,3	0,1	-0,5	-0,7	-0,2%	-0,2%

**Saldo del Fondo de Compensación del Cobre**  
(millones de US\$)

	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001 al 30 septiembre</b>
A diciembre de cada año	25,7	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	530,1

Fuente: Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda.

**CUADRO 5.9**  
**DOTACIONES MÁXIMAS DE PERSONAL SECTOR PÚBLICO (\*)**  
**AÑOS 2000 - 2001 - 2002**

	2000	2001	2002 (4)
a. Dotaciones Ley de Presupuestos (1)	137.380	141.094	144.522
b. Aplicación Art. 15 Leyes N° 19.596 y N° 19.651	-83	0	0
<b>c. Leves Aprobadas (2)</b>	<b>111</b>	<b>-493</b>	<b>0</b>
Dotación Final (a+b+c)	137.408	140.601	144.522
Variación Neta (b+c)	28	-493	0
Variación Anual (3)	0,02%	-0,349%	0,000%
Incremento respecto al año anterior	2.992	3.193	3.921
Variación respecto al año anterior	2,23%	2,32%	2,79%

Fuente : Ley de Presupuestos 2000, 2001 y Proyecto de Ley de Presupuestos 2002

(\*) No incluye Hospital Dipreca

(1) No incluye Poder Legislativo, Poder Judicial, Contraloría ni FF.AA. y de Orden.  
 El año 2000 se incluyó la Dirección General de Aeronáutica Civil y el Hospital de Carabineros, a los cuales se les fijó dotación de personal, por 2.765 y 1.126 respectivamente.

(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) ~~Se eliminan de la Ley de Presupuestos:~~

<del>- Institutos Corfo:</del>	
Instituto Forestal	87
Instituto de Fomento Pesquero	240
Corporación de Investigación Tecnológica	76
Instituto Nacional de Normalización	32
Centro de Información de Recursos Naturales	58
<del>- Hospital Dipreca</del>	<del>1.141</del>
	1.634

(5) Las principales variaciones para el año 2002 provienen de:

	Regularización	Aumento Neto	Total
Ministerio del Interior	52	7	59
Ministerio de Relaciones Exteriores	157		157
Ministerio de Hacienda	52	253	305
Ministerio de Salud	1.542	777	2.319
Ministerio Secretaría General de Gobierno	317		317
Ministerio de Planificación y Cooperación	265		265
Ministerio Secretaría General de la Presidencia	40		40
<b>Resto</b>	<b>73</b>	<b>13</b>	<b>86</b>
<b>TOTAL</b>	<b>2.598</b>	<b>1.323</b>	<b>3.921</b>

## ANEXO 1

### SUPUESTOS MACROECONÓMICOS PROYECCIONES

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>PIB</b>							
Tasa de Variación Real	-1,14%	5,38%	3,50%	4,50%	6,00%	6,50%	6,50%
Miles de Millones de \$ de 2002	38.612,6	40.689,9	42.114,1	44.009,2	46.649,8	49.682,0	52.911,3
<b>DEMANDA INTERNA</b>							
Tasa de Variación Real	-9,97%	6,64%	2,00%	5,50%	8,04%	8,78%	8,54%
<b>IMPORTACIONES CIF ADUANAS */</b>							
Tasa de Variación Valor	-18,06%	19,28%	-0,60%	7,20%	10,60%	10,13%	10,40%
Millones de US\$	14.158,3	16.888,7	16.787,4	17.996,1	19.904,1	21.920,9	24.201,2
<b>EXPORTACIONES SIN COBRE</b>							
Tasa Variación Valor	2,41%	11,15%	-2,24%	6,76%	6,78%	8,26%	7,24%
Millones de US\$	9.727,1	10.811,4	10.568,7	11.283,6	12.048,4	13.043,5	13.987,5
<b>IPC</b>							
Variación Diciembre a Diciembre	2,30%	4,53%	3,51%	3,50%	3,00%	3,00%	3,00%
Variación Promedio a Promedio	3,33%	3,85%	3,69%	3,50%	3,40%	3,00%	3,00%
Índice Promedio Año	101,04	104,93	108,80	112,61	116,44	119,93	123,53
<b>TIPO DE CAMBIO \$/US\$</b>							
Valor Nominal	508,78	539,49	631,00	680,00	673,20	659,74	646,54
En \$ del año 2002				680,00	651,06	619,46	589,39
<b>PRECIO COBRE US\$/Lb</b>	71,38	82,29	70,98	78,0	85,0	90,0	90,0

\*/ Ingresadas Aduanas; difiere de Balanza de Pagos por Petróleo y L.R.

## ANEXO 2

### COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS AÑO 2001 LEY DE PRESUPUESTOS N1 19.702

#### 1.- INCISOS 11, 21 Y 41 ARTICULO 18 LEY DE PRESUPUESTOS

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

Asimismo, proporcionará a 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 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 trimestral del ingreso y del gasto contenido en el artículo 1º de la ley.

Plazo : 15 de Mayo de 2001

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ord. N1 306 de 15 de Mayo de 2001.
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Ord. N1 305 de 15 de Mayo de 2001.

- b) Información : Ejecución semestral del presupuesto de ingresos y de gasto.  
(inciso primero).

Plazo : 14 de Agosto de 2001

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ord. N1 554 de 14 de Agosto de 2001.
  - Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados : Ord. N1 553 de 14 de Agosto de 2001.
- 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. N1 127 de 13 de Febrero de 2001
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Ord. N1 126 de 13 de Febrero de 2001.

Período : Mes de Febrero

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ord. N1 181 de 14 de Marzo de 2001
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Ord. N1 182 de 14 de Marzo de 2001.

Período : Mes de Marzo

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado : Ord. N1 251 de 16 de Abril de 2001.
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados : Ord. N1 250 de 16 de Abril de 2001.

Período : Mes de Abril

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado : Ord. N° 300 de 14 de Mayo de 2001.
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados : Ord. N°

301 de 14 de Mayo de 2000.

Período : Mes de Mayo

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado : Ord. N° 352 de 14 de Junio de 2001.
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados : Ord. N° 351 de 14 de Junio de 2001.

Período : Mes de Junio

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado : Ord. N1 431 de 13 de Julio de 2001.
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados Ord. N° 432 de 13 de Julio de 2001

Período : Mes de Julio

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado : Ord. N1 551 de 14 de Agosto de 2001.
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados : Ord. N° 552 de 14 de Agosto de 2001.

Período : Mes de Agosto

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado : Ord. N1 613 de 13 de Septiembre de 2001.
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Ord. N1 612 de 13 de Septiembre de 2001.

## 2.- **INCISO 31 ARTICULO 18 LEY DE PRESUPUESTOS.-**

ALa 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, y de todas aquellas en que el Estado, sus instituciones o empresas tengan aporte de capital igual o superior al cincuenta por ciento, realizados y auditados de acuerdo a las normas establecidas para las sociedades anónimas abiertas≡.

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

- Información : Balances y estados financieros semestrales de las empresas del Estado.
- Plazo : 14 de Agosto de 2001
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ord. N1 596 de 10 de Septiembre de 2001
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Ord. N 1 597 de 10 de Septiembre de 2001.

La información precedente no se envió en el plazo establecido, por cuanto la Superintendencia de Valores y Seguros autorizó 60 días como plazo máximo de recepción de los Estados Financieros correspondientes a Junio de 2001.

### **3.- INCISOS 41 Y 51 ARTICULO 19 LEY DE PRESUPUESTOS**

ALos 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 2001; 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 2001.

El listado de programas objeto de evaluación en el año 2001, se definió en Noviembre de 2000, en el marco del Protocolo de Acuerdo de la Ley de Presupuestos 2001.

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

Plazo : Mes de Agosto de 2001

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado : Oficio N 1 475 de 31 de Julio de 2001.

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados : Oficio N 1 476 de 31 de Julio de 2001.

#### **4.- INCISO 21 ARTICULO 20 LEY DE PRESUPUESTOS**

ALos órganos y servicios públicos regidos por el Título II de la ley N 118.575, tendrán la obligación de proporcionar información acerca de sus objetivos, metas y resultados de su gestión.

Para estos efectos, en el año 2001 deberán confeccionar y difundir un informe que incluya un balance de su ejecución presupuestaria y una cuenta de los resultados de su gestión operativa y económica del año precedente, con el cumplimiento de objetivos, tareas y metas a que se hubieren obligado o que se les fijaron. Dicho informe será editado y difundido a más tardar el 30 de abril del referido año, debiendo remitirse ejemplares de él a ambas ramas del Congreso Nacional.

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

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

Información : Edición y difusión del Informe de Gestión Año 2000

Plazo : 30 de Abril de 2001

- Al Sr. Presidente del H. Senado : Ord. N1 276 de 30 de Abril de 2001
- Al Sr. Presidente de la H. Cámara de Diputados : Ord. N1 277 de 30 de Abril de 2001.

#### **5.- INCISO FINAL ARTICULO 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 2001 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 127 de 13 de Febrero, 181 de 14 de Marzo, 251 de 16 de Abril, 300 de 14 de Mayo, 352 de 14 de Junio, 431 de 13 de Julio, 551 de 14 de Agosto y 613 de 13 de Septiembre, todos del presente año.
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Ords. N°s 126 de 13 de Febrero, 182 de 14 de Marzo, 250 de 16 de Abril, 301 de 14 de Mayo, 351 de 14 de Junio, 432 de 13 de Julio, 552 de 14 de Agosto y 612 de 13 de Septiembre, todos del presente año.

#### **6.- INCISO FINAL ARTICULO 81 LEY DE PRESUPUESTOS 2001**

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 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 127 de 13 de Febrero, 181 de 14 de Marzo, 251 de 16 de Abril, 300 de 14 de Mayo, 352 de 14 de Junio, 431 de 13 de Julio, 551 de 14 de Agosto y 613 de 13 de Septiembre, todos del presente año.
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Ords. N°s 126 de 13 de Febrero, 182 de 14 de Marzo, 250 de 16 de Abril, 301 de 14 de Mayo, 351 de 14 de Junio, 432 de 13 de Julio, 552 de 14 de Agosto y 612 de 13 de Septiembre, todos del presente año.

#### **7.- ARTICULO 21 LEY DE PRESUPUESTOS AÑO 2000 (Ley N1 19.651)**

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

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

La Dirección de Presupuestos proporcionará copia de los balances anuales y estados financieros semestrales de las empresas del Estado, Televisión Nacional de Chile, el Banco del Estado de Chile, la Corporación del Cobre de Chile, y de todas aquéllas en que el Estado, sus instituciones o empresas tengan aporte de capital igual o superior al cincuenta por ciento, realizados y auditados, de acuerdo a las normas establecidas para las sociedades anónimas abiertas.

La información a que se refieren los incisos precedentes, se remitirá dentro de un plazo de sesenta 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:

Información: Ejecución de la Ley de Presupuestos del Sector Público, Año 2000; ejecución presupuestaria del Sector Público 2º Semestre Año 2000, copia de balances

correspondientes al ejercicio del año 1999 de las Empresas del Estado.

Plazo : 28 de Febrero de 2001

- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado: Ord. N1 149 de 27 de Febrero de 2001 y Ord. N1 213 de 30 de Marzo de 2001.
- Al Sr. Presidente de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados: Ord. N 1 150 de 27 de Febrero de 2001, Ord. N1 212 de 30 de Marzo de 2001.