

# FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

## CHILE

### **Informe sobre la observancia de los códigos y normas (IOCN) Módulo de transparencia fiscal**

Preparado por el Departamento de Finanzas Públicas

Aprobado por Anoop Singh y Teresa Ter-Minassian

24 de julio de 2003

#### **RESUMEN EJECUTIVO**

En el presente informe se evalúan las prácticas de transparencia fiscal observadas en Chile, comparándolas con los requisitos del Código de buenas prácticas de transparencia fiscal del FMI. La evaluación se basa en el diálogo con las autoridades y otras entidades, en las respuestas de las autoridades al cuestionario del FMI sobre transparencia fiscal, y en otras fuentes de información.

Chile ha logrado un alto nivel de transparencia fiscal en muchas esferas, y recientemente ha avanzado con rapidez en la eliminación de los vacíos subsistentes, lo que puede atribuirse en gran medida a la capacidad de respuesta de las autoridades frente a las nuevas necesidades surgidas dentro del país y en los mercados internacionales.

Entre los principales logros de Chile cabe mencionar el éxito del Gobierno en la creación y difusión de una concepción inusualmente clara de sus objetivos y metas, a nivel macroeconómico y en relación con cada uno de los programas presupuestarios. Pese a su relativa complejidad, la regla del equilibrio estructural brinda al público y a los agentes del mercado importante información, que refuerza la confianza acerca de la futura respuesta macrofiscal. En el presupuesto se determinan claramente las prioridades gubernamentales, y los instrumentos de evaluación de los resultados presupuestarios son sumamente avanzados. Se ha reforzado la responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento y ante la población: se ha fortalecido en gran medida el sistema de presentación de informes; se han obtenido aportes importantes y cada vez más numerosos de expertos independientes, y se observa un rico debate sobre temas económicos en los medios de difusión. Un hecho importante es que el Gobierno ha comenzado a aclarar y delinear su papel en la economía: cabe prever que una reciente ley que permite obtener información más completa sobre el gasto militar extrapresupuestario reduzca la incertidumbre que suscita la falta de información acerca de la escala de la actividad económica de las Fuerzas Armadas; se ha ampliado en gran medida la información sobre la deuda, y se han publicado importantes estudios sobre obligaciones contingentes, y la actividad cuasifiscal o se ha frenado, cubierta por transferencias presupuestarias o se ha sometido a supervisión. Previsiblemente, las reformas introducidas en 2003 en materia de gestión financiera, remuneración de los funcionarios públicos, adquisiciones y financiamiento de campañas electorales contribuirán en forma considerable a desarrollar en mayor medida una administración pública profesional moderna y transparente.

Para Chile, un desafío general respecto a la reforma será institucionalizar los numerosos avances recientes en materia de transparencia, así como las reformas iniciadas, para hacer de ellas componentes permanentes de la gestión fiscal. La eficaz aplicación de las reformas de 2003 representará una prueba importante. Además deberá lograrse cada vez mayor transparencia en materia de actividad militar. Otras recomendaciones más específicas que aparecen en el informe se refieren a cuestiones que será necesario aclarar: las relaciones entre el Gobierno y el banco central, por ejemplo mediante la recapitalización de este último; la supervisión de la CORFO y el costo fiscal de las concesiones, incluidos los pasivos contingentes. Enunciando en forma más detallada los objetivos de gasto a más largo plazo se reforzaría el marco de mediano plazo; otro tanto cabe decir del análisis más sistemático de los riesgos fiscales. Si bien la contabilidad fiscal de Chile nunca ha planteado problemas, la adopción de una 'presentación fiscal unificada' y, con el tiempo, de las nuevas EFP, representa un adelanto satisfactorio. Se prevé que la introducción del SIGFE, el sistema de información integrado, facilite la gestión financiera pública, permita emprender el proceso de eliminación de la falta de datos (por ejemplo en relación con los atrasos del gasto) y facilite la conciliación de las cuentas fiscales y monetarias.

	<b>Índice</b>	<b>Página</b>
Abreviaturas y siglas.....		3
I. Introducción .....		4
II. Descripción de las prácticas .....		4
A. Definición clara de funciones y obligaciones .....		4
B. Disponibilidad pública de información .....		15
C. Apertura en la preparación, ejecución y presentación de los informes presupuestarios.....		19
D. Garantías de integridad .....		27
III. Comentario de los funcionarios del FMI .....		29
<b>Cuadros</b>		
1. El sector público de Chile.....		6
2. Sistema de información financiera del sector público en Chile, 2003.....		18
<b>Recuadros</b>		
1. Actividades militares- Cuestiones de transparencia .....		35
2. El legado de las actividades cuasi fiscales en el Banco Central .....		36
3. Las estadísticas de la deuda pública de Chile .....		37
4. La meta del saldo estructural .....		38
5. Algunas innovaciones para evaluar la eficacia del presupuesto .....		39
6. Reacción ante las irregularidades en el sector público .....		40
7. Últimos avances y reformas pendientes en materia de transparencia fiscal.....		42

## ABREVIATURAS Y SIGLAS

BECH	Banco Estado
BGI	Balance de Gestión Integral (en <a href="http://www.dipres.cl">http://www.dipres.cl</a> )
CGR	Contraloría General de la República ( <a href="http://www.contraloria.cl">http://www.contraloria.cl</a> )
CODELCO	Corporación del Cobre ( <a href="http://www.codelco.cl">http://www.codelco.cl</a> )
CFAP	Clasificación de las Funciones de las Administraciones Públicas (OCDE, criterios de las Naciones Unidas)
CONADI	Corporación Nacional para el Desarrollo Indígena ( <a href="http://www.conadi.cl">http://www.conadi.cl</a> )
CORFO	Corporación de Fomento de la Producción ( <a href="http://www.corfo.cl">http://www.corfo.cl</a> )
CUF	Cuenta Única Fiscal
DIPRES	Dirección de Presupuesto ( <a href="http://www.dipres.cl">http://www.dipres.cl</a> )
EEES	Instituciones autónomas sin fines de lucro
EFP	<i>Estadísticas de las Finanzas Públicas</i> ; publicación, en <a href="http://www.dipres.cl">http://www.dipres.cl</a> )
ENACAR	Empresa Nacional del Carbón
ENAMI	Empresa Nacional de Minería ( <a href="http://www.enami.cl">http://www.enami.cl</a> )
FCC	Fondo Común Concursable
EFP	Estadísticas de las finanzas públicas (en <a href="http://www.imf.org">http://www.imf.org</a> )
LAFE	Ley de Administración Financiera del Estado
LBGAE	Ley de Bases Generales de la Administración del Estado
PMG	Programas de Mejoramiento de Gestión (en <a href="http://www.dipres.cl">http://www.dipres.cl</a> )
IOCN	Informes sobre la observancia de los códigos y normas (en <a href="http://www.imf.org">http://www.imf.org</a> )
SAFE	Sistema de Administración Financiera del Estado
SBIF	Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras ( <a href="http://www.sbif.cl">http://www.sbif.cl</a> )
NEDD	Normas Especiales para la Divulgación de Datos (en <a href="http://www.imf.org">http://www.imf.org</a> )
SEP	Sistema de Empresas Públicas ( <a href="http://www.comitesep.cl">http://www.comitesep.cl</a> )
SIGFE	Sistema Integrado de la Gestión Financiera del Estado ( <a href="http://www.sigfe.cl">http://www.sigfe.cl</a> )
SII	Servicio de Impuestos Internos ( <a href="http://www.sii.cl">http://www.sii.cl</a> )
SNA	Servicio Nacional de Aduanas ( <a href="http://www.aduana.cl">http://www.aduana.cl</a> )
SVS	Superintendencia de Valores y Seguros

## I. INTRODUCCIÓN

1. En el presente informe se evalúan las prácticas de transparencia fiscal que se siguen en Chile, en relación con los requisitos del *Código de buenas prácticas de transparencia fiscal* del FMI. La evaluación consta de dos partes: una descripción de la práctica, preparada por funcionarios del FMI sobre la base del diálogo mantenido con las autoridades y las respuestas de estas últimas a un cuestionario sobre transparencia fiscal, así como información adicional, y un comentario de los funcionarios del FMI sobre la transparencia fiscal en Chile<sup>1</sup>.

## II. DESCRIPCIÓN DE LAS PRÁCTICAS

### A. Definición clara de funciones y obligaciones

#### Límites y funciones

##### *Definición de sector público*

2. **El concepto de Gobierno general se define, en gran medida, en el Manual de EFP de 2001.** Constitucionalmente, Chile es un Estado unitario, con tres poderes de Gobierno independientes<sup>2</sup>. El Poder Ejecutivo y la Administración están representados por el Presidente y sus ministros a nivel nacional; por los gobiernos regionales • entidades semiautónomas que forman parte del Gobierno centra• y por las municipalidades<sup>3</sup>. El Poder Legislativo está formado por el Senado y la Cámara de Diputados. El Poder Judicial está constituido por la Corte Suprema, los tribunales ordinarios, especiales y superiores y la Corte de Apelaciones.

---

<sup>1</sup>En el período comprendido entre el 8 y el 23 de enero de 2003 se llevó a cabo en Santiago un diálogo sobre transparencia fiscal, y se dio forma final al IOCN en el curso de la consulta del Artículo IV, del 2 al 13 de junio de 2003. El equipo de técnicos, integrado por la Sra. Cheasty (Jefa), la Sra. Albino, los Srs. Donaghue y Phillips, se reunió con funcionarios del Ministerio de Hacienda, la Dirección de Presupuesto, el Servicio de Impuestos Internos, la Aduana, la Tesorería, la Contraloría General, el Banco Central, el Ministerio de Economía y Energía, la Superintendencia de Bancos, la Subsecretaría de Desarrollo Regional, el Sistema de Empresas del Estado, la Comisión de Auditoría Interna, el Banco Estado, Codelco, y representantes del Congreso y del sector privado. El Sr. Le Fort, Director Ejecutivo por Chile, se unió a la misión para participar en las jornadas finales de las consultas.

<sup>2</sup>Artículo 3 de la Constitución Política de 1980.

<sup>3</sup>Chile tiene 13 regiones, 51 provincias y 341 municipalidades.

3. **Las distintas categorías de entidades públicas surgen de diversas leyes orgánicas**<sup>4</sup>. El gobierno central presupuestario está formado por entidades centralizadas (por ejemplo los ministerios), órganos estatales previstos por la Constitución (el Congreso, el Poder Judicial, la Contraloría General y el Tribunal Electoral), y entidades descentralizadas (por ejemplo el servicio nacional de turismo). Las universidades y los institutos de investigación forman parte del gobierno central pero tienen presupuesto propio. Las municipalidades, las empresas públicas, el banco central y el Banco Estado constituyen el resto del sector público.

4. **La Dirección de Presupuesto (DIPRES) presenta las estadísticas del gobierno general en su anuario de estadísticas de las finanzas públicas.** Dichas estadísticas son compatibles con el *Sistema de Estadísticas de las Finanzas Públicas (EFP)*, salvo en cuanto excluyen a las universidades e institutos de investigación, cuyos presupuestos no son aprobados por el Congreso. La cobertura del “gobierno central presupuestario” está establecida en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado (LAFE). También se informa sobre el gobierno central presupuestario en las cuentas publicadas de la Contraloría General (CGR), pero se hace referencia a ese nivel de gobierno como ‘sector público’ y la presentación de sus datos coincide en menor medida con la de EFP. La CGR también informa sobre las universidades públicas, municipalidades y empresas públicas enmarcadas en la CORFO (véase la cuadro 1).

#### *Funciones de los diferentes niveles de Gobierno*

5. **Con pocas excepciones, la distribución de funciones entre los diferentes niveles de gobierno se define en forma estable, al igual que las relaciones fiscales intergubernamentales.** Las leyes referentes a las municipalidades<sup>5</sup> definen los cometidos de estas últimas sobre la base de fórmulas, e identifican los recursos municipales<sup>6</sup>. El Fondo Común de las municipalidades se usa para cubrir eventuales déficit de financiamiento municipal; la ley orgánica define claramente sus recursos y las distribuciones que pueden realizar. Además identifica los cometidos compartidos por las

---

<sup>4</sup>Título II de la Ley Orgánica de Bases Generales de la Administración del Estado (Ley 18.575, de 1986) y Artículo 2 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado (Ley 1.263, de 1975).

<sup>5</sup>Ley Orgánica de las Municipalidades, DFL2/19602, de 1999, Ley sobre Recursos Municipales, DTO-2385, de 1996.

<sup>6</sup>Entre los cometidos propios de las municipalidades figuran los de desarrollo, planificación y regulación comunales, transporte público, construcción y saneamiento. La categoría de los ingresos propios comprende los impuestos con tasas establecidas a nivel nacional, multas y cargos por concepto de intereses, comisiones de servicios y concesiones y transferencias del gobierno regional.

**Cuadro 1. El sector público de Chile**

FMI				Instituciones del sector público chileno	Incluida en la LAFE (1)	Incluida en la Ley de Presupuesto	Supervisadas por la Contraloría	Dependencia directa del Poder Ejecutivo	
S E C T O R  P Ú B L I C  P Ú B L I C  F I N A N C I E R O	S E C T O R  P Ú B L I C  N O	G O B I E R N O	G O B I E R N O	1. Instituciones centralizadas	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	
				2. Entidades autónomas	SÍ	SÍ	SÍ	NO	
				3. Instituciones descentralizadas	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	
				4. Instituciones autónomas sin fines de lucro (EEES)	(3)	NO	SÍ	(5)	
					5. Municipalidades	SÍ	NO	SÍ	NO
					6. Empresas de propiedad estatal – Definidas por la ley (sin BECH) – Compañías mixtas (en forma de sociedades)	(4) NO	NO NO	SÍ NO	SÍ SÍ
					(Banco Estado)	NO	NO	NO	SÍ
				7. Banco Central	NO	NO	NO	NO	

Fuentes:

(1) Ley de la Administración Financiera del Estado.

(2) Ley de Presupuesto del Sector Público.

(3) El Artículo 29 del DS No. 3.529/80 excluye a esas compañías del régimen del DL No. 1.263/75 a partir de 1981.

(4) El Artículo 11 de la Ley No. 18.196, de 1982 excluye a esas compañías del régimen del DL No.

1.263/75 a partir de 1983.

(5) Los DL No. 147 a No. 164, del 1/12/81, aprueban los estatutos de las EEES, incluidas su relaciones con el Poder Ejecutivo.

municipalidades y el Gobierno central (principalmente educación, asistencia sanitaria primaria y cementerios públicos). Esos cometidos se financian mediante transferencias del Gobierno central determinados básicamente en función del número de usuarios de los servicios; en la práctica, las municipalidades complementan en diverso grado el financiamiento de los servicios. Las municipalidades no comparten ingresos provenientes de impuestos nacionales, y sólo pueden contraer deudas si la ley lo autoriza<sup>7</sup>. En principio, las municipalidades sólo pueden mantener déficit girando contra depósitos existentes, aunque se mencionan algunos casos de atrasos y financiamiento ad hoc. Además, conforme al Artículo 10 de la Ley de Presupuesto de 2003, las municipalidades que estén al día con el Fondo Común y con el pago de las contribuciones jubilatorias pueden ser autorizadas por el Ministerio de Hacienda a celebrar contratos financieros (arrendamientos, créditos de proveedores, etc.) sobrepesando los límites del ejercicio financiero.

#### *Funciones de los diferentes poderes públicos*

**6. La Constitución y las leyes definen claramente las funciones de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.** La mayor parte de las facultades fiscales han sido conferidas al Presidente y al Poder Ejecutivo. La Constitución define claramente los cometidos del Poder Ejecutivo en cuanto a ejecución de la política fiscal, asignación de recursos y administración de las finanzas del Estado. Sólo el Presidente puede adoptar iniciativa en materia fiscal<sup>8</sup>; el Congreso debe limitarse a aprobarlas o rechazarlas. La Constitución prohíbe al Congreso aumentar o reducir las estimaciones del ingreso fiscal que aparecen en el proyecto de presupuesto; sólo puede reducir el gasto previsto en el proyecto en la medida en que no sea asignado por una ley permanente. Si el Congreso no aprueba la Ley de Presupuesto Anual dentro de los 60 días siguientes a la presentación del respectivo proyecto por parte del Presidente, el proyecto entra en vigor automáticamente<sup>9</sup>. Además, el Poder Ejecutivo está jurídicamente facultado para establecer las normas de ejecución del presupuesto cada año<sup>10</sup>. El Congreso considera el presupuesto en una comisión conjunta, cuyo informe se remite a la Cámara de Diputados

---

<sup>7</sup>En los últimos 12 años no se ha sancionado ninguna ley que autorice el endeudamiento de ninguna municipalidad.

<sup>8</sup>Artículo 62 de la Constitución.

<sup>9</sup>La Constitución requiere que el proyecto de Ley de Presupuesto sea presentado al Congreso como mínimo tres meses antes del comienzo de su ejecución.

<sup>10</sup>LAFE, Artículo 14.

y al Senado, para su aprobación<sup>11</sup>. La única función fiscal encomendada al Poder Judicial es manejar el considerable volumen de casos tributarios y aduaneros llegados en apelación.

*Coordinación de los recursos presupuestarios y extrapresupuestarios*

7. **Los mecanismos de coordinación y gestión de las actividades presupuestarias están bien definidos.** La LAFE<sup>12</sup> establece el principio de presupuestación unificada y dispone que todos los ingresos deben figurar en cifras brutas en los presupuestos de las instituciones respectivas. El gasto financiado por donaciones o préstamos externos está sujeto a las mismas normas que otros desembolsos, y se registra enteramente en el presupuesto. Las donaciones y los préstamos externos otorgados a instituciones públicas deben ser aprobados por el Ministerio de Hacienda. Los créditos otorgados a las entidades del Gobierno central están sujetos a un tope de endeudamiento global establecido en la ley presupuestaria anual, y los préstamos cuyo plazo de exigibilidad supera el mandato presidencial en curso deben ser aprobados por mayoría absoluta de senadores y diputados.

8. **La Constitución prohíbe la asignación de impuestos<sup>13</sup> a fines especiales, con algunas excepciones, la principal de las cuales es la de los recursos de la Ley Reservada del Cobre,** el único fondo extrapresupuestario importante. Dicha ley asigna a adquisición de equipos militares el 10% del producto de las ventas realizadas por las compañías estatales del cobre (véase recuadro 1)<sup>14</sup>. Estas compras son ajenas al presupuesto, pero están sujetas a la aprobación del Ministerio de Hacienda<sup>15</sup>. En 2002 los ingresos transferidos en virtud de esa ley representaron alrededor del 0,3% del PIB, o sea el 1,5% del gasto presupuestado. El fondo de estabilización del precio del petróleo, que se redujo a una operación insignificante a partir de una ley de reforma sancionada en 2000, también opera fuera del presupuesto. Otros dos fondos —el fondo de estabilización del cobre y el fondo de infraestructuras— están plenamente integrados en el presupuesto. La única excepción restante a la prohibición constitucional de asignación de impuestos a

---

<sup>11</sup>Una ley de 2003 dio carácter permanente a la comisión a efectos de mejorar la capacidad técnica del Congreso para analizar el presupuesto.

<sup>12</sup>LAFE, Artículo 4.

<sup>13</sup>Artículo 19 de la Constitución.

<sup>14</sup>Ley 13.196, de 1976. Esta ley no está a disposición del público.

<sup>15</sup>A partir de 2002 en las estadísticas fiscales publicadas por la DIPRES se comenzó a presentar información sobre el monto de las transferencias de Codelco a las Fuerzas Armadas (aunque no sobre el nivel de ningún gasto extrapresupuestario conexo).



fines especiales es la imposición de actividades locales y regionales, cuyo producto puede ser objeto de asignaciones especiales para municipalidades y gobiernos regionales.

*Entidades públicas especializadas: El banco central*

9. **Conforme a la ley, el banco central es una institución independiente, que goza de autonomía para aplicar la política monetaria y posee capital propio**<sup>16</sup>. Puede actuar como agente fiscal del Gobierno, pero la Constitución le prohíbe otorgar crédito o garantías al Gobierno o a las empresas públicas. No puede realizar transacciones con el sector privado no financiero<sup>17</sup>. Las normas de transferencia de las utilidades del banco central al Gobierno están claramente definidas; aunque no existe ningún procedimiento formal que compense las eventuales pérdidas del banco central, éste puede solicitar nuevo capital al Gobierno.

10. **La única actividad cuasifiscal del banco central tiene su origen en una operación de rescate de los bancos comerciales realizada a principios de 1980, que dio lugar a un persistente déficit** (véase recuadro 2). Expresado en valores de caja, el déficit del banco central supera en alrededor del 0,4% del PIB su monto en valores devengados, por lo cual el déficit en valores de caja del Gobierno central figura en cifras inferiores a las reales, ya que el Gobierno central está autorizado a capitalizar parte de sus obligaciones por concepto de intereses frente al banco central.

*Entidades públicas especializadas: El Banco Estado*

11. **La participación del Gobierno en la actividad bancaria comercial se limita a las operaciones del Banco Estado**, un gran banco minorista de primer nivel, de propiedad plena del sector público, que tiene una cuota de mercado de alrededor del 12% y que realiza actividades cuasifiscales (véase infra) sobre cuyo costo no se posee información. El banco no está cubierto por la LAFE, ni figura en la Ley de Presupuesto<sup>18</sup>. Los miembros del directorio son designados por el Presidente, y la institución es formalmente autónoma en sus operaciones cotidianas, aunque algunas decisiones (distribución de utilidades y salarios) requieren la aprobación del Ministerio de Hacienda. El Banco Estado está sujeto a todas las normas aplicables a las instituciones financieras y a la supervisión de la Superintendencia de Bancos; es objeto de auditorías independientes. La ley establece salvaguardias para que sus operaciones comerciales se basen en el mercado. No puede otorgar préstamos al Gobierno ni a empresas públicas, pero sí realizar operaciones de arrendamiento financiero con participación del Gobierno.

---

<sup>16</sup>La Ley Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile es la Ley 18.840, de 1989.

<sup>17</sup>Artículo 27 de la Ley 18.840, de 1989.

<sup>18</sup>Su base jurídica está dada por la Ley 2.079, de 1978.

12. **El Banco Estado administra la cuenta única fiscal (CUF) de la Tesorería, sin pagar intereses por el uso de saldos de la Tesorería, y además persigue fines sociales a través del uso de sus utilidades**, aunque al parecer esa obligación no le es impuesta por el Gobierno<sup>19</sup>. Entre otras actividades ‘sociales’ mantiene sucursales en pequeñas comunidades, otorga préstamos hipotecarios y préstamos con respaldo del seguro de desempleo, dispensa servicios a microindustrias y proporciona seguros a sectores de bajos ingresos. Esas transacciones hacen que la ‘brecha de eficiencia’ del Banco Estado (relación entre los gastos administrativos y el margen de las operaciones) sea de alrededor del 65%, en comparación con un promedio del 50% para los bancos chilenos. El Banco Estado está elaborando un programa encaminado a reducir esa “brecha” en torno a cinco puntos porcentuales, el nivel máximo que estima compatible con el cumplimiento de sus funciones sociales. Al igual que las empresas públicas no financieras, el Banco Estado paga un recargo del 40% sobre el impuesto sobre las utilidades, que es del 40% (en realidad un tramo de dividendos).

*Empresas públicas no financieras*

13. **Las empresas públicas no financieras revisten importancia en sectores estratégicos, sobre todo en la minería y el petróleo.** La Ley de Empresas del Estado define y restringe sus actividades y sus relaciones con el Gobierno. Se requiere mayoría especial del Congreso para crear nuevas empresas públicas o ampliar sus actividades, lo que significa que casi todo incremento de la participación accionaria del Estado en empresas privadas debe ser aprobado por el Congreso. Las empresas públicas son compañías por acciones o empresas del Estado establecidas por ley. Cada una tiene un directorio y prepara estados financieros compilados y auditados conforme a la Ley de Sociedades por Acciones. A partir de 2002 la mayor parte de las empresas públicas han sido sometidas a la supervisión del Sistema de Empresas Públicas (SEP)<sup>20 21</sup>. Conforme a la ley<sup>22</sup> sus presupuestos anuales son aprobados a través de un decreto del Ministerio de

---

<sup>19</sup>Como la inflación ha disminuido, el valor del derecho a utilizar los saldos de la CUF se ha reducido. Además el Ministerio de Hacienda puede (desde 1979) exonerar a las entidades públicas de la obligación de mantener sus recursos financieros en la CUF.

<sup>20</sup>Con excepción de la Codelco, el Banco Estado, la televisión nacional y las empresas de defensa.

<sup>21</sup>El SEP, que opera temporalmente como comité de la CORFO, tiene un presidente, un secretario ejecutivo y un consejo de nueve miembros designados por el Presidente y los Ministros de Economía, Hacienda y Obras Públicas. Se encarga de designar a los directores de las empresas, aprobar los planes estratégicos y los proyectos de presupuesto, establecer reglas de transparencia y normas de desempeño y realizar el seguimiento de la gestión.

<sup>22</sup>Ley 1.350. de 1976.

Hacienda, y la presentación y los informes de ejecución de los mismos deben guiarse por la clasificación presupuestaria del Gobierno central. La CGR y la DIPRES informan sobre la ejecución de esos presupuestos y consolidan dicha ejecución. Las empresas del sector de defensa están exentas de la mayoría de las normas de regulación financiera aplicables a otras empresas públicas.

14. **Los empréstitos de las empresas públicas requieren la autorización del Ministerio de Hacienda; si el empréstito requiere una garantía pública debe ser aprobado por ley.** Algunas empresas cumplen funciones sociales (tales como explotación de pequeñas minas, reestructuración del sector del carbón y transporte público), lo que puede impedirles cubrir sus costos operacionales con sus ingresos; en tales casos el Gobierno, últimamente, ha venido atendiendo sus necesidades financieras mediante transferencias de la Ley de Presupuesto<sup>23</sup>. Las autoridades explicaron que su política consiste en reflejar en el presupuesto todas las actividades cuasifiscales de las empresas públicas, para que el presupuesto registre adecuadamente toda la actividad fiscal en Chile.

*Privatizaciones, concesiones y tenencia de acciones posteriores a la privatización*

15. **Las privatizaciones se han realizado en forma transparente, pero el actual gobierno ha dado más importancia a las concesiones.** En la última década el Estado transfirió al sector privado una proporción mayoritaria del capital de algunas empresas públicas a través de licitaciones públicas, abiertas a chilenos y extranjeros. Recientemente, la mayor privatización o concesión fue la de seis empresas de servicios de agua, pero el Estado aún retiene un importante capital accionario (por lo general de alrededor del 35%). Además el Estado ha otorgado concesiones en puertos de su propiedad.

16. **Las tenencias de acciones por parte del Gobierno siguen siendo importantes en algunas compañías parcialmente privatizadas; esas tenencias figuran claramente en los estados financieros de la CORFO,** que es la sociedad pública de control. Las compañías de propiedad estatal mayoritaria están reguladas, al igual que las empresas privadas, por la ley de sociedades por acciones, que les impone la obligación de publicar una vez al año informes financieros. Además, la Ley de Presupuesto obliga al Poder Ejecutivo a presentar al Congreso informes financieros semestrales referentes a esas empresas. La CORFO está regulada por una ley orgánica y sujeta a la supervisión de la DIPRES, pero está sujeta a requisitos contables menos severos que las empresas públicas.

*Regulación del sector privado*

17. **El sector privado no financiero está regulado principalmente a través de leyes específicas para el sector, que definen el proceso regulatorio.** Existe una ley general

---

<sup>23</sup>ENAMI, ENACAR, el Sistema de Transporte Colectivo de Santiago y los Ferrocarriles del Estado.

antimonopolística orientada a la salvaguardia de la competencia y del libre mercado, y reglamentos específicos en sectores de monopolios naturales<sup>24</sup>. Las decisiones de las entidades reguladoras y supervisoras están sujetas al principio constitucional del derecho de los ciudadanos de impugnar los actos administrativos. En cambio, sólo las leyes recientemente revisadas prevén mecanismos de consulta previa. Las leyes establecen procedimientos detallados de impugnación y revisión en materia ambiental, de determinación de tarifas, y referentes a monopolios naturales. Los estudios sobre impacto ambiental deben publicarse y analizarse en las comunidades afectadas. La determinación de las tarifas se realiza sobre la base de análisis microeconómicos de costos y de demanda, y está sujeta a arbitraje de diferencias entre la entidad reguladora y las entidades reguladas.

**18. El marco de regulación del sistema financiero se basa en criterios internacionalmente aceptados.** El sistema bancario está a la supervisión y el control de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF)<sup>25</sup>, institución pública autónoma que autoriza la creación de nuevos bancos, tiene amplias potestades para interpretar y aplicar las normas regulatorias y se encarga, asimismo, de aprobar cualquier modificación de estatutos o incremento de capital que propongan los bancos. Éstos deben presentar a la SBIF informes financieros mensuales, publicar informes financieros trimestrales en los medios de difusión nacionales, hacer auditar anualmente sus estados financieros por auditores independientes y obtener dos clasificaciones (puntajes) de riesgos. Además deben informar la SBIF sobre cualquier persona o entidad que controle no menos del 5% del capital accionario del banco, en forma directa o indirecta; la adquisición del 10% o más del capital de un banco está sujeta a la autorización previa de la SBIF.

### **Marco jurídico y administrativo**

#### *El marco jurídico del presupuesto*

**19. La gestión fiscal viene definida por un marco jurídico y administrativo claramente enunciado**<sup>26</sup> gran parte del cual, sin embargo, no es de carácter permanente, sino que se establece mediante leyes anuales.

**20. La principal ley permanente, la LAFE, se aplica a todas las instituciones del Gobierno central, salvo las que tienen que ver con los recursos que se rigen por la Ley Reservada del Cobre.** Ésta regula los procesos presupuestarios, la contabilidad, la

---

<sup>24</sup>Por ejemplo, los de electricidad, gas y agua, y telecomunicaciones; la Ley General de Servicios Eléctricos (DFL 1, 1982), Decreto DL 211, de 1973, y la Ley General de Telecomunicaciones (Ley 18.168, 1982).

<sup>25</sup>Incluido el Banco Estado.

<sup>26</sup>El marco jurídico institucional del presupuesto está determinado por los Artículos 32, 60, 62 y 64 de la Constitución, por la LBGAE y principalmente por la LAFE.

gestión de los fondos, el control financiero y el crédito público. La ley asigna claramente las atribuciones en materia de administración financiera, concentrando en el Ministerio de Hacienda y en la DIPRES todos los cometidos relativos a la formulación y ejecución del presupuesto, en la CGR todas las funciones de control y contabilidad financieros, y en la Tesorería todos los aspectos de la gestión del efectivo y el crédito público. La LAFE dispone que todos los ingresos fiscales deben figurar en el presupuesto, depositarse en la cuenta única fiscal constituida en Banco Estado y asignarse conforme a las prioridades presupuestarias. La LAFE permite que algunos desembolsos superen los límites de las asignaciones presupuestarias, financiándose esas desviaciones con reasignaciones o con un aumento de los ingresos<sup>27 28</sup>.

**21. Algunas disposiciones que regulan las modificaciones del presupuesto (como el volumen y el uso del fondo para imprevistos del Poder Ejecutivo) no figuran en la legislación permanente**, sino en cada una de las Leyes de Presupuesto Anuales. No obstante, una importante enmienda introducida en 2003 en la LAFE redujo de manera importante el número de disposiciones de ese tipo<sup>29</sup>. Por otra parte, en los últimos años el Congreso, además de aprobar el presupuesto, ha celebrado acuerdos (protocolos) con el Poder Ejecutivo, en que se especifican los informes que deben presentarse al Congreso sobre temas de posible interés presupuestario. Esos protocolos son compromisos públicos carentes de fuerza de ley.

*Marco jurídico de la administración tributaria y aduanera*

**22. Las entidades responsables del ingreso --el Servicio de Impuestos Internos (SII), la Aduana y la Tesorería (entidad recaudadora)-- se rigen por sendas leyes orgánicas<sup>30</sup>**. Se ha establecido una comisión permanente, presidida por el Director del SII, encargada de coordinar sus actividades.

---

<sup>27</sup>Esos gastos corresponden a cumplimiento de disposiciones legales, reembolso de impuestos y otros reembolsos exigidos al Estado, servicio de la deuda y pagos de jubilaciones determinados por la ley.

<sup>28</sup>Las autoridades explicaron que las desviaciones nunca hicieron que el total del gasto superara el límite global del presupuesto, ya que en la práctica se contrarrestan con ejecución por un monto inferior al previsto en otras partidas del presupuesto.

<sup>29</sup>Además, la Ley de Presupuesto se acompaña de un Compendio Anual de Normas de Administración Financiera del Sector Público, por lo cual todas las normas pertinentes pueden consultarse en forma de publicaciones.

<sup>30</sup>La ley orgánica del SII es el DFL 7, de 1980; la del Servicio Nacional de Aduanas es el Decreto del Ministerio de Hacienda 329, de 1979; y la de la Tesorería es el DFL 1, de 1994.

23. **Las leyes tributarias son relativamente sencillas**<sup>31</sup>, y el Presidente tiene la iniciativa exclusiva en esa materia. La norma es la autoliquidación del tributo<sup>32</sup>. El SII y el Servicio Nacional de Aduanas tienen sitios en Internet en los que se explican los procedimientos de solución de controversias tributarias<sup>33</sup>. El pago de los impuestos puede efectuarse a través de Internet: el 70% de las declaraciones del impuesto sobre la renta se realizan por esa vía, al igual que el 15% de las declaraciones del IVA (que representan casi el 60% de los pagos por este concepto). Además, los agentes de aduanas pueden completar los procedimientos de autorización aduanera a través de Internet. El Servicio Nacional de Aduanas está elaborando un proyecto que permitiría realizar el seguimiento de las importaciones en todas sus etapas hasta la autorización, y se está analizando un proyecto 'de ventanilla única'.

24. **Los contribuyentes tienen derechos legales y disponen de procedimientos de arbitraje claramente establecidos**, que se describen en el Código Tributario. El primer nivel de impugnación permite llevar el asunto a un tribunal del SII o del Servicio Nacional de Aduanas, cuyas decisiones pueden ser recurridas luego ante los tribunales ordinarios. Como el primer nivel de impugnación de los impuestos es interno —ante los servicios tributarios— se ha estimado que puede resultar sesgado. Por lo tanto las autoridades han presentado al Congreso un proyecto que daría independencia a los tribunales de primer nivel de impugnación frente a los organismos tributarios y crearía cámaras independientes especializadas en materia tributaria dentro de la corte de apelaciones; se espera que esos órganos estén en funcionamiento a más tardar en 2004.

#### *Código de conducta para la función pública*

25. **Los funcionarios públicos están sujetos a un código de conducta, aunque no existe una comisión de ética independiente.** Las principales normas que rigen la conducta ética son el Estatuto Administrativo y la Ley de Probidad Administrativa<sup>34</sup>. El Estatuto Administrativo establece los principios de probidad, confidencialidad en cuestiones restringidas por la ley y la obligación del funcionario de denunciar prontamente las irregularidades que conozca y correspondan a su propia esfera de competencia. El Estatuto de los Empleados Municipales, que rige a los trabajadores municipales, contiene principios similares. La Ley de Probidad Administrativa dispone que las autoridades y los funcionarios del Estado deben observar una conducta oficial intachable y subordinar el interés individual al bien común. Además establece que el Presidente, los Ministros, los Subsecretarios, los Intendentes y los Gobernadores deben

---

<sup>31</sup>El Código Tributario es el DL 830, de 1980.

<sup>32</sup>Artículo 62 de la Constitución.

<sup>33</sup><http://www.sii.cl> y <http://www.aduana.cl>.

<sup>34</sup>Ley 18.834, de 1989; y LBGAE, complementada por la Ley 19.653, de 1999.

presentar una declaración de intereses profesionales y económicos dentro de los 30 días siguientes a la asunción de sus cargos.

**26. Los reglamentos de personal de las entidades con potestades de regulación o aplicación de normas establecen limitaciones más restrictivas que las aplicables al personal de otras instituciones públicas** (y un régimen de remuneración superior al de otros trabajadores del Estado). En la CGR, por ejemplo, todos los funcionarios civiles han sido tradicionalmente ‘personas de confianza’, lo que significa que pueden ser despedidos a discreción de la Contraloría.

## **B. Disponibilidad pública de información**

### **Información sobre actividad fiscal**

#### *Documentación sobre el presupuesto*

**27. Los documentos presupuestarios abarcan la mayor parte de la actividad del gobierno central, pero no toda la del Gobierno general.** Conforme a la LAFE, el presupuesto anual abarca la totalidad del ‘Gobierno central presupuestario’, incluidas las entidades autónomas como el Congreso, la Contraloría General de la República y el Ministerio Público, pero no las universidades, las instituciones de investigación ni los recursos en el marco de la Ley Reservada del Cobre<sup>35</sup>. El *Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público* se acompaña del *Informe sobre el Estado de las Finanzas Públicas* presentado por el Ministro de Hacienda, y del *Informe de Finanzas Públicas*<sup>36</sup> presentado por el Director de Presupuesto.

**28. El público tiene acceso puntualmente a informes fiscales completos.** La DIPRES remite al Congreso y publica en su sitio en Internet ([www.dipres.cl](http://www.dipres.cl)), con periodicidad mensual, trimestral, semestral y anual, informes sobre ejecución presupuestaria y balances anuales y estados financieros trimestrales auditados de empresas públicas (cuadro 2). Publica, además, una lista mensual de decretos sobre transferencias provenientes del fondo de contingencias,

---

<sup>35</sup>Una enmienda legal permitirá al Ministerio de Hacienda publicar las transacciones de la Ley Reservada del Cobre a partir de 2004.

<sup>36</sup>Hasta 2001, este documento se denomina *Aspectos Macroeconómicos del Proyecto de Ley de Presupuesto*; en su nueva forma ha sido establecido por la ley.

Balances de Gestión Integral BGI<sup>37</sup>, informes sobre la deuda externa del Estado y evaluaciones de programas acordados por el Congreso<sup>38</sup>.

**29. Los documentos presupuestarios proporcionan información general sobre todos los rubros, salvo los referentes a recursos enmarcados en la Ley Reservada del Cobre y los gastos reservados.** Estos últimos constituyen un rubro del “gasto reservado” en algunos ministerios (la Presidencia, ministerios relacionados con la seguridad) y se declaran en forma global, sin clasificarse por partidas; representan menos del 0,1% del total del gasto. Una ley aprobada por el Congreso en enero de 2003 establece la obligación de limitar el monto del gasto reservado, impone restricciones a las facultades de complementarlo, limita los fines para los que puede utilizarse y las instituciones que pueden utilizarlo y hace a éstas responsables ante la CGR.

**30. La documentación presupuestaria presenta información sobre los principales agregados fiscales correspondientes a los cuatro años anteriores al presupuesto, y proyecciones para los tres ejercicios siguientes al presupuesto.** El proyecto de Ley de Presupuesto incluye cifras finales de ejecución de los cuatro ejercicios anteriores, correspondientes a ministerios y programas, con igual nivel de desagregación que en el presupuesto. Los estados anuales de la CGR incluyen una comparación con el presupuesto pertinente. El anuario de *Estadísticas de las Finanzas Públicas* incluye cifras consolidadas referentes al Gobierno central, el Gobierno general y el sector público no financiero correspondientes a los nueve ejercicios anteriores. Según lo dispuesto por la LAFE, a partir de 2000 los documentos que acompañan al presupuesto incluyen una proyección financiera de los agregados macrofiscales del Gobierno central presupuestario correspondientes a los tres ejercicios siguientes al presupuesto<sup>39</sup>.

*Pasivos contingentes, gasto tributario y actividad cuasifiscal*

**31. No se exige que en la documentación presupuestaria anual figuren explícitamente los pasivos contingentes, el gasto presupuestario o las actividades cuasifiscales, pero el Gobierno ha tomado la iniciativa de analizar y presentar información sobre cada una de esas partidas.** En 2001 se presentó al Congreso una nota en la que se identifica y proporciona información cuantitativa básica sobre los pasivos

---

<sup>37</sup>Estos balances abarcan la ejecución presupuestaria y los resultados de las operaciones del ejercicio anterior, y un informe sobre cumplimiento de objetivos y tareas establecidos durante el proceso de aprobación del presupuesto.

<sup>38</sup>Los programas que han de evaluarse se determinan sobre la base de un Decreto del Ministerio de Hacienda, al igual que los procedimientos y los términos de referencia y las entidades participantes (véase el Recuadro 5); la lista de evaluaciones debe remitirse al Congreso a más tardar en junio.

<sup>39</sup>Sin embargo, la LAFE no dispone que esa información deba publicarse.



contingentes (incluida la garantía jubilatoria mínima, garantías sobre concesiones infraestructurales y la garantía estatal de los depósitos de los bancos), y el SII realizó recientemente un primer estudio sobre el gasto tributario. A través del *Informe Financiero del Sector Público* reforzado, que debe adjuntarse al presupuesto a partir de 2003, se pretende incluir regularmente estimaciones del gasto tributario y de los principales pasivos contingentes.

32. **A mediados de 1990 en el presupuesto del Gobierno central se comenzó a incluir las transferencias por el pago de actividades cuasifiscales:** las de dos pequeñas empresas públicas (ENAMI y ENACAR). Desde 2002, el presupuesto ha cubierto en parte las necesidades financieras del Metro de Santiago y de la Empresa de los Ferrocarriles del Estado, que no puedan satisfacerse en su totalidad con los ingresos provenientes de las tarifas.

33. **Hasta 2000, el sistema de estabilización del precio del petróleo representaba una actividad cuasifiscal no insignificante,** un impuesto o un subsidio, dependiendo de los precios mundiales del petróleo. No obstante, en 2000 una ley reformó el sistema, dando transparencia a la determinación del precio del petróleo regulado y reduciendo en gran medida la escala de las actividades cuasifiscales futuras. El impacto de la estabilización del precio del petróleo se tiene en cuenta en la medición del objetivo de política fiscal del Gobierno, y las autoridades se proponen modificar la presentación del presupuesto y las estadísticas oficiales de modo de reflejarlo.

#### *Deuda y activos*

34. Actualmente el Ministerio de Hacienda declara y compila las estadísticas de la deuda pública y de los activos financieros en relación con el Gobierno central y casi todas las entidades del sector público (véase el recuadro 3). La información trimestral sobre la deuda (bruta) del Gobierno central se ajusta a los requisitos de las NEDD, incluso en lo relativo a las diversas clasificaciones del saldo de la deuda; no incluye, en cambio, ninguna deuda vinculada con el gasto militar extrapresupuestario. En 2002 comenzó a presentarse un informe más amplio, de periodicidad semestral, que también comprende estadísticas de la deuda del banco central y de las empresas públicas no financieras, datos sobre activos financieros líquidos de las mismas entidades (incluidas las reservas), e información de otro género.

**Cuadro 2. Sistema de información financiera del sector público en Chile, 2003**

<b>INFORME</b>	<b>CONTENIDO</b>	<b>CALENDARIO DE PUBLICACIÓN</b>	<b>FECHA APROXIMADA DE PUBLICACIÓN</b>	<b>ENTIDAD RESPONSABLE</b>
Ejecución del presupuesto del Gobierno central	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ingresos y gastos del Gobierno central, por subtítulos</li> <li>- Resultados (balance)</li> </ul>	Mensualmente	45 días después del final del mes	Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda
Informe sobre el presupuesto del Gobierno central	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ingresos y gastos del Gobierno central, por subtítulos</li> <li>- Resultados (balance)</li> <li>- Balance ajustado</li> <li>- Ingresos tributarios</li> <li>- Rubros de financiamiento</li> <li>- Deuda bruta del Gobierno central</li> </ul>	Trimestralmente	45 días después del final del trimestre	Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda
Informe financiero de las empresas de propiedad estatal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estado financiero, por empresas y consolidado</li> <li>- Estado de resultados, por empresas y consolidado</li> </ul>	Trimestralmente	60 días después del final del trimestre	Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda / Sistema de Empresas Públicas
Estadísticas de las finanzas públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gobierno central: ejecución de ingresos y gastos, por subtítulos, clasificación operativa del gasto, resultados, balance ajustado, ingresos tributarios, rubros de financiamiento, deuda bruta, principales activos financieros, Ley Reservada del Cobre.</li> <li>- Municipalidades: ejecución de ingresos y gastos, por subtítulos, resultados (balance)</li> <li>- Gobierno general: ejecución de ingresos y gastos, por subtítulos, resultados (balance).</li> <li>- Empresas estatales: estados financieros, estado de resultados consolidado, ejecución de ingresos y gastos, por subtítulos, saldo de caja.</li> </ul>	Anualmente	marzo	Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda
Informe sobre finanzas públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estado financiero del Gobierno central</li> <li>- Pasivos contingentes</li> <li>- Gasto tributario</li> <li>- Otros, a determinar</li> </ul>	Anualmente	septiembre	Ministerio de Hacienda
Informe sobre la deuda pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Deuda bruta y neta del Gobierno central</li> <li>- Deuda bruta y neta del Banco Central</li> <li>- Notas aclaratorias e información complementaria</li> </ul>	Semestralmente	marzo, septiembre	Ministerio de Hacienda, en colaboración con el Banco Central

### *Consolidación de partes pertinentes del Gobierno*

35. **La situación fiscal consolidada de las municipalidades y del Gobierno central se publica regularmente.** Las municipalidades están sujetas a normas de contabilidad financiera idénticas a las del Gobierno central. Como su presupuesto se aprueba independientemente y con posterioridad a la Ley de Presupuesto Anual, la información relativa a esas entidades no se publica hasta la etapa de ejecución, es decir ex post. Sus actividades financieras son supervisadas por la CGR, que prepara estados trimestrales consolidados de sus presupuestos, finanzas y activos, basados en informes mensuales provenientes de los mismos. Su balance presupuestario consolidado se incluye también en las estadísticas fiscales anuales de la DIPRES.

### **Puntualidad en la publicación**

36. **En la Ley de Presupuesto Anual se establecen fechas de publicación para la información fiscal concreta** que el Poder Ejecutivo debe presentar al Congreso. Los requisitos de la información figuran en el párrafo 28 y el calendario detallado de publicación aparece en la cuadro 2.

### **C. Apertura en la preparación, ejecución y presentación de los informes presupuestarios**

#### **Objetivos fiscales, marco macrofiscal, políticas y riesgos**

37. **Los principales objetivos de política fiscal se presentan cada año en el discurso que pronuncia el Presidente el 21 de mayo, y figuran en la presentación del presupuesto e informe del Ministro de Hacienda al Congreso.** Desde el presupuesto de 2001, el presupuesto del Gobierno central se prepara y presenta en un contexto de mediano plazo, que consta de dos componentes principales: un objetivo referente al *balance estructural* (véase el recuadro 4) y una proyección financiera a mediano plazo. El Gobierno que asumió sus funciones a principio de 2000 se comprometió a aplicar una política fiscal básica sostenida, procurando mantener cada año el saldo estructural con un superávit constante equivalente al 1% del PIB. Este enfoque tiene por objeto evitar la tendencia a una acumulación sostenida de deudas, al tiempo que permite la fluctuación temporal del saldo global<sup>40</sup>.

38. **El marco del saldo estructural no se aplica al Gobierno general, pues se argumenta que el hecho de que las municipalidades tengan prohibido legalmente endeudarse hace que el saldo de efectivo de los gobiernos locales sea muy próximo a cero**, por lo cual no deberían existir problemas de sostenibilidad. En cuanto al sector de empresas públicas, el tema de la sostenibilidad se considera a título individual, incluso en los casos en que el Ministro de Hacienda aprueba el presupuesto anual de cada empresa.

---

<sup>40</sup>Como el objetivo ha sido definido en relación con un saldo que comprende intereses, cualquier deterioro de las condiciones de obtención de financiamiento que provoque un mayor gasto en intereses exigiría al Gobierno aumentar su superávit primario.

### *Normas fiscales*

39. **La regla del saldo estructural no se basa en la legislación, sino que se trata de un compromiso de la administración respecto a las políticas económicas**, al que se da mucha importancia. El fundamento, las características y el diseño técnico de esta cuasinorma figuran en un estudio de políticas publicado por la Dirección de Presupuesto en 2001<sup>41</sup>. Se ha publicado la metodología de estimación. El Gobierno ha delegado en paneles de expertos independientes la determinación de los aportes clave para la estimación: previsiones a mediano plazo de los precios reales del cobre, fuerza de trabajo, acumulación de capital y productividad agregada de los factores. Se han publicado estados en los que se identifica a los miembros de los paneles y se han documentado los resultados de estos últimos.

### *Proyecciones de mediano plazo*

40. **En el contexto de la meta del saldo estructural, el presupuesto anual se prepara y presenta sobre la base de proyecciones de mediano plazo** de la producción potencial y los precios de exportación del cobre, así como de supuestos con coherencia interna sobre un conjunto más amplio de variables, utilizando un modelo que mantiene el Ministerio de Hacienda. Los supuestos sobre un grupo básico de variables macroeconómicas pertinentes, pero no los detalles de los procedimientos de estimación utilizados, figuran en documentos que acompañan a la presentación del presupuesto, inclusive en Internet. El Congreso y el público pueden evaluar la racionalidad de las proyecciones macroeconómicas del proyecto de presupuesto basándose, por ejemplo, en las proyecciones independientes publicadas por el banco central a mitad de septiembre y en el estudio de previsiones privadas que realiza y publica cada mes el banco central.

41. **La cuestión de la viabilidad fiscal es objeto de revisión permanente.** La estimación del saldo estructural se actualiza y publica dos veces al año. En ese contexto se convoca anualmente, en agosto, al panel de expertos de modo que sus conclusiones actualizadas sirvan de base para el proyecto de presupuesto al que se da forma final en septiembre. Este análisis se complementa con proyecciones financieras a mediano plazo, que se publican anualmente en octubre a efectos de determinar qué margen dejará el cumplimiento de la meta del saldo estructural para incrementar el gasto, o hasta qué punto será preciso adoptar una política más restrictiva. A tal fin se presentan proyecciones cuatrienales de gastos e ingresos (en lo referente al ingreso, anteriores y posteriores al ajuste cíclico), aunque como resultado de este ejercicio, no se presentan detalles de los programas de gasto ni de las proyecciones de financiamiento.

---

<sup>41</sup>*Balance Estructural del Gobierno Central*, DIPRES, septiembre de 2001. En FMI, *Chile, Selected Issues*, 2001, aparece un análisis general del tema.

### *Identificación de nuevas políticas*

42. **En el proceso de preparación del presupuesto se distingue entre compromisos existentes y nuevas políticas.** La nueva metodología imperante desde 2001 distingue entre desembolsos inerciales e “incrementales”. El diferencial entre gasto inercial y gasto total que permite el objetivo del saldo estructural determina un acervo de fondos disponibles en relación con los cuales pueden considerarse propuestas mutuamente incompatibles [el Fondo Común Concursable (FCC)]. En las propuestas debe incluirse una clara presentación de objetivos, resultados previstos, cobertura, necesidades de recursos e indicadores de evaluación.

### *Riesgos*

43. **En el informe que el Director de Presupuesto** presenta al Congreso se incluye un análisis general de riesgos fiscales conjuntamente con el presupuesto. Su composición varía en función de la incertidumbre del momento. Por ejemplo, en el informe de finales de 2001 se consideró explícitamente un escenario macroeconómico alternativo para el ejercicio siguiente. Los riesgos que es necesario considerar vienen limitados por la política de fijación de un objetivo para el balance estructural, pues las fluctuaciones a corto plazo de la producción y de los precios de exportación del cobre no se consideran riesgos, ya que de lo que se trata es de ejecutar el presupuesto, independientemente de esas perturbaciones. No se presentan análisis de riesgos para compromisos específicos de gasto, aunque el Gobierno ha presentado estudios sobre los principales pasivos contingentes y sobre problemas más concretos, como el déficit del sistema de las pensiones militares y el costo de la reforma penal.

### **Análisis de políticas de información presupuestaria**

44. **Como norma, los datos presupuestarios se declaran en cifras brutas.** El presupuesto se elabora por categorías administrativas, pero sus datos también se declaran de forma general sobre la base de los programas. Se presenta un cuadro resumido que muestra una clasificación económica, pero con escaso nivel de detalle. La información sobre clasificación funcional sólo está disponible ex post<sup>42</sup>, y como la metodología que se aplica en Chile se basa en forma amplia en estadísticas a nivel de instituciones, con algunos ajustes (en vez de compilarse por programas), no está claro si la clasificación se guía totalmente por COFOG. Como ya se señaló, la información presupuestaria no incluye datos sobre las universidades del Estado ni las actividades extrapresupuestarias de las Fuerzas Armadas vinculadas con la Ley Reservada del Cobre.

---

<sup>42</sup>El problema consiste en que el fondo central para contingencias no puede distribuirse ex ante. Como incluye financiamiento para cubrir incrementos de remuneraciones y como los gastos de personal no están distribuidos en forma pareja entre los distintos organismos, existirían amplias diferencias entre las clasificaciones funcionales ex ante y ex post. Este problema habrá de resolverse cuando se implemente el SIGFE.

### *Objetivos de los programas*

45. **Se establecen objetivos para todos los programas presupuestarios.** La especificación de dichos objetivos a nivel de cada ministerio y programa, y su vinculación con indicadores de desempeño y procedimientos de evaluación, representan una característica sumamente desarrollada del presupuesto chileno (véase el recuadro 5). Concretamente, los presupuestos de todas las instituciones incluyen la descripción de la misión que tiene encomendada la institución, sus principales productos, beneficiarios, objetivos, indicadores de desempeño y objetivos cuantitativos correspondientes a esos indicadores<sup>43</sup>. La LAFE contiene una serie de disposiciones para evaluar los objetivos de los programas presupuestarios. Desde mediados de la década de los noventa rige un sistema de control de gestión que sentó las bases de una presupuestación a través de resultados. El sistema de control de gestión está coordinado por la DIPRES y se aplica mediante Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG). Los resultados correspondientes a cada año, medidos en función de la ejecución del presupuesto, y el logro de objetivos, indicadores y compromisos institucionales, deben darse a conocer, una vez cerrado el ejercicio, en forma de Balances de Gestión Integral (BGI). Análogamente, en los programas que reciben recursos del FCC deben especificarse los objetivos, los resultados previstos y las metas cuantitativas, para poder acceder a esos recursos.

### *Indicadores fiscales*

46. **El saldo global del Gobierno central (que en Chile no es probable que difiera significativamente del saldo del Gobierno general) se considera como un indicador de la situación fiscal del Gobierno, junto con el saldo en cuenta corriente.** Las cuentas publicadas permiten calcular fácilmente otros indicadores estándar. Además, a partir de 2001, el principal indicador y objetivo de la política fiscal es el saldo estructural del Gobierno central, que se publica anualmente, junto con los componentes cíclicos estimados de los que se deriva. Trimestralmente se publica un balance ajustado, que refleja el saldo global tras los ajustes realizados para poder calcular el saldo estructural (pero que no incorpora los ajustes cíclicos)<sup>44</sup>. Los cuadros analíticos muestran claramente la relación entre las estimaciones presupuestarias y el saldo global.

---

<sup>43</sup>En 2002 alrededor de 150 entidades de servicios públicos presentaron información sobre metas cuantitativas, basada en más de 500 indicadores de desempeño.

<sup>44</sup>Tras la adopción de un sistema de presentación fiscal unificada (objetivo adoptado para mediados de 2003), el saldo global será totalmente congruente con el balance ajustado (con lo cual sólo se declarará una cifra). Los ajustes efectuados para pasar del saldo global al balance ajustado tenían por objeto, principalmente, obtener una medida del saldo global congruente con las EFP 2001 (por ejemplo incluyendo importantes elementos en valores devengados); ya no será necesario en la medida en que el Gobierno ha introducido las EFP 2001.

47. **Anualmente se ha publicado un balance consolidado del sector público no financiero, pero la práctica se está reconsiderando.** En el sitio de la SVS en Internet aparecen datos trimestrales en valores devengados sobre las empresas públicas. No obstante, las autoridades estiman que, como las actividades cuasifiscales de las empresas públicas son limitadas, y se reflejan en forma transparente en las transferencias gubernamentales, no es necesario consolidarlas con el balance del Gobierno central, y que la conversión de los datos a un sistema de valores de caja (necesaria para efectuar la consolidación) entraña el riesgo de introducir sesgos inapropiados en las decisiones sobre inversiones y financiamiento. No obstante, las autoridades creen importante seguir presentando periódicamente información sobre el sector de las empresas públicas. Éstas comenzaron a presentar, en 2003, datos basados en la agregación de los informes financieros de las compañías, preparados individualmente (y sujetos a auditorías externas), y están estableciendo los procedimientos necesarios para publicar datos en valores devengados conforme a EFP 2001.

## **Ejecución y seguimiento**

### *Contabilidad*

48. **Las normas del sistema de contabilidad del sector público son de carácter integral y compatibles con normas internacionales**<sup>45</sup>. Las establece la CGR, y las entidades son responsables de elaborar y mantener sus propias cuentas en el marco de esas normas. La CGR centraliza y presenta en forma agregada la información contable y prepara informes sobre las cuentas públicas en valores devengados. La DIPRES recibe información de las mismas fuentes, pero sólo mantiene registros correspondientes a la etapa de pago del gasto. Esto permite a la DIPRES producir informes con mayor rapidez que la CGR, pero en la práctica significa que, pese a disponer de un sistema de cuentas basadas en valores devengados, Chile carece de un registro sistemático centralizado de compromisos o atrasos de pagos. Como ya se señaló, existen, además, algunas diferencias de metodología, cobertura y periodicidad entre la información de la DIPRES y de la CGR, lo que dificulta la comprobación cruzada y la conciliación de los datos. Esos problemas se abordarán en el marco del SIGFE, sistema integrado de gestión financiera, que comenzó a elaborarse en 2001 y deberá ser plenamente operativo en 2005.

### *Compras*

49. **Casi todas las compras del Estado están sujetas a licitación.** La LBGAE establece principios generales de transparencia y competitividad para el proceso de contratación, y la CGR fija umbrales monetarios por encima de los cuales los organismos han de invitar a presentar ofertas a través de licitaciones abiertas y públicas. Se argumenta que las prácticas de mala gestión en los contratos de adquisiciones son infrecuentes, y que el caso de presunta corrupción en el

---

<sup>45</sup>El marco jurídico del sistema de contabilidad pública está contenido en los Artículos 63 a 69 de la LAFE y en la Norma 3.754 de la CGR, de 1998. Las empresas públicas aplican las mismas normas de contabilidad internacionales que el sector privado.

Ministerio de Obras Públicas (que está siendo investigado por la justicia) constituye una excepción. *Transparencia Internacional* llegó a la conclusión de que los procedimientos de adquisición en Chile son transparentes, salvo en las compras de pequeña cuantía<sup>46</sup>.

50. **En 2003 se sancionó una nueva ley de compras.** Hasta entonces cada organismo tenía sus propias normas regulatorias, lo que significaba que podían diferir de un sector a otro, y no estaban totalmente definidas para todos los ámbitos (por ejemplo, no incluían las municipalidades). Las compras realizadas por las Fuerzas Armadas se regían por sistemas de autorregulación y estaban exentas de evaluaciones técnicas, aunque recientemente, a solicitud del Ministerio de Hacienda, se efectuaron evaluaciones de inversiones no militares, como las de hospitales y edificios. La nueva ley generaliza el régimen y establece procedimientos de compra homogéneos (incluidas la defensa y las municipalidades, aunque no los servicios profesionales), garantiza su publicación en Internet con los registros de decisiones correspondientes, y establece un tribunal independiente para entender en los recursos interpuestos por proveedores. El Ministerio de Hacienda ha creado un registro de proveedores del Estado y un sitio oficial en Internet ([www.chilecompras.cl](http://www.chilecompras.cl)) para los contratos públicos<sup>47</sup>.

#### *Condiciones de empleo*

51. **El ingreso en la función pública se basa en la competencia y en el mérito, salvo en el caso de los nombramientos políticos** (principalmente en altos niveles de la administración). Para el Gobierno central rige, en su mayoría, el sistema de carrera administrativa, si bien coexiste con otros regímenes de personal especiales<sup>48</sup>. Conforme a la ley, las promociones también deben decidirse por concurso o por ascenso en la escala profesional pertinente. En 2003 se aprobó una serie de leyes para oficializar y ampliar el alcance de la política de recursos humanos dentro de la función pública, adoptándose una nueva estructura de salarios (véase más adelante), una nueva escala de promociones y una nueva Dirección Nacional de la Función Pública. Además, el número de nombramientos

---

<sup>46</sup> Antes de la ley de 2003, *Transparencia Internacional* había llegado a la conclusión de que, en valor, el 82% de las adquisiciones de bienes y servicios se realizaban a través de licitaciones abiertas y públicas (en el caso de los servicios de construcción, el 99%).

<sup>47</sup> CGR, Decreto 826, noviembre de 2002; y también la Ley de Presupuesto de 2003, Artículo 6.

<sup>48</sup> Las carreras de la función pública se definen y reglamentan de acuerdo con el Artículo 38 de la Constitución, el Capítulo II de la LBGAE, y el Estatuto Administrativo. Sus reglas no se aplican a los funcionarios de ámbitos especializados sujetos a contratación y modalidad libres, por ejemplo médicos y otros trabajadores de asistencia sanitaria primaria, y docentes. Los funcionarios de la CGR, del banco central, de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, y de las municipalidades se rigen por sus respectivas leyes orgánicas. Las empresas públicas y el consejo nacional de televisión, se rigen por el Código del Trabajo (que establece el régimen regulatorio del sector privado).



políticos para puestos de línea de mando en el Gobierno (personas de confianza), incluidos los de ministro, subsecretario y embajador, se ha reducido de unos 3.500 a 400.

52. **Las escalas de salarios de todos los funcionarios civiles se establecen por ley.** Las escalas se basan en grados e incluyen (desde 1994) incentivos por desempeño. Existen diferentes escalas para los funcionarios de la administración pública, el personal de las Fuerzas Armadas y la Policía, los empleados municipales, los maestros y los médicos. Se otorgan asignaciones por experiencia, lugar de trabajo y capacitación. Para contrarrestar el hecho de que las remuneraciones en los rangos superiores de la función pública siguen estando limitadas por debajo de los niveles de mercado se ha autorizado a algunos funcionarios a percibir remuneraciones complementarias por concepto de actividades docentes y de consultoría, y honorarios profesionales, lo que suscitó dudas sobre la transparencia de las remuneraciones de la función pública, dudas que el Gobierno procuró disipar con la aprobación de una ley para incrementar el nivel de las remuneraciones, hacer cumplir el régimen de trabajo en dedicación exclusiva, y reducir notablemente las posibilidades de incrementar los salarios por encima del tope a través de honorarios o gastos reservados (véase el recuadro 6).

#### *Control interno*

53. **El sistema de control interno es más o menos voluntario dentro de cada organismo, y se basa en incentivos, en especial en el contexto general de los programas de mejoramiento de gestión (PMG)**<sup>49</sup>. Diversas instituciones toman parte en este sistema: la DIPRES ejerce el control presupuestario, el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno establece políticas<sup>50</sup>, y la CGR (que además establece directrices de control interno), ejerce control legal sobre el presupuesto y realiza la evaluación del control interno de los organismos. El control interno está encomendado a las unidades de auditoría interna de cada organismo<sup>51</sup>. Los planes anuales de auditoría son aprobados dentro de las instituciones por las autoridades de más alto rango, que realizan su seguimiento. En la actualidad no se dispone de mecanismos que garanticen la independencia de los funcionarios de esas unidades. Los PMG, que son voluntarios, cumplen un papel cada vez más importante en el fortalecimiento de las funciones de auditoría interna. Están vinculados con un sistema de remuneración por méritos condicionado al cumplimiento de objetivos de gestión, siendo la auditoría interna uno de los componentes.

---

<sup>49</sup> El marco de control regulatorio interno figura en varias leyes y directrices, como la LAFE y la LBGAE.

<sup>50</sup> El Consejo de Auditoría Interna depende del Ministerio de Hacienda (anteriormente de la Secretaría General de la Presidencia). Se encarga de proponer planes anuales de auditoría interna y medidas de control para reforzar la gestión pública.

<sup>51</sup> Actualmente el 87% de los servicios públicos del Gobierno central disponen de unidades de auditoría interna.

### *Recaudación de ingresos*

54. **La administración tributaria y la administración de aduanas están legalmente protegidas de la influencia política**, en tanto dependen del Ministerio de Hacienda, y no del Congreso. Además, conforme a la ley, el Director del SII<sup>52</sup> es el único que está facultado para interpretar las leyes tributarias. En el sitio del SII en Internet el público tiene acceso a los fallos judiciales y a los dictámenes administrativos de interpretación de la legislación tributaria. Todas las entidades responsables del ingreso fiscal están sujetas a la Ley de Probidad y a las restantes leyes que rigen el comportamiento de los funcionarios públicos. Sus leyes orgánicas les prohíben recibir otras remuneraciones. Salvo en los niveles más altos, el ingreso en la administración tributaria se realiza por concurso público. El requisito de que las importaciones se efectúen a través de agentes aduaneros no se considera una práctica restrictiva, ya que hay alrededor de 250 agentes y la afiliación profesional se realiza por concurso público.

55. **La información sobre las actividades tributarias se da a conocer regularmente, y el nivel de cumplimiento de la legislación tributaria es relativamente alto.** El Servicio Nacional de Aduanas publica mensualmente un informe interno, no destinado al público en general, pero de gran difusión. Ambos organismos están obligados a proporcionar al Congreso toda la información que éste les solicite. La evasión de impuestos ha sido escasa en comparación con otros países de la región: se estima en 24% en 2001, antes de la entrada en vigor, en junio de ese año, de la Ley de Lucha contra la Evasión Tributaria<sup>53</sup>, encaminada, entre otras cosas, a reforzar la administración tributaria, introducir modificaciones en las funciones del Servicio de Impuestos Internos y de la Tesorería, y establecer un tratamiento justo para los contribuyentes. Los resultados correspondientes a 2001 y a 2002 en materia de recaudación muestran una disminución aún mayor de la evasión en el marco de la nueva ley.

### **Información fiscal**

56. **El Gobierno presenta al Congreso informes trimestrales sobre ejecución presupuestaria** (a nivel de “subtítulos”) y publica informes de ejecución (en clasificación económica) en el sitio de la DIPRES en Internet, dentro de los 45 días siguientes. Además, desde 2001 la DIPRES presenta a las comisiones parlamentarias, a mitad de ejercicio, informes de evaluación del comportamiento financiero del Gobierno central en el ejercicio anterior, y de actualización de las proyecciones del gasto y el ingreso correspondientes al ejercicio corriente<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> Código Tributario, Artículo 6.

<sup>53</sup> Ley 19.738.

<sup>54</sup> “Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2001 y Proyecciones para 2002”, en <http://www.dipres.cl/publicaciones/presentacionCongreso-imprenta1.html>.

57. **La DIPRES publica en abril o mayo su anuario de estadísticas de las finanzas públicas**, que abarca el Gobierno central (aunque en forma incompleta en lo que respecta a las Fuerzas Armadas), las municipalidades y las empresas públicas no financieras<sup>55</sup>. Las cuentas auditadas definitivas, compiladas por la CGR se publican en marzo o abril, con una cobertura un tanto reducida (por ejemplo excluyen Codelco).

58. **Se presentan al Congreso diferentes tipos de evaluaciones.** En abril del año siguiente al del presupuesto se remite un informe al Congreso sobre los Balances Generales de Gestión de los organismos públicos en relación con los PMG. Los objetivos y la tasa de cumplimiento de los indicadores de gestión de las entidades del PMG se presentan en septiembre, en el contexto del proyecto de la Ley de presupuesto. Además se realizan evaluaciones de programas y de impacto, así como evaluaciones integrales del gasto correspondientes a un ministerio dado. El Congreso determina qué programas y ministerios han de evaluarse, lo que se indica en el protocolo del presupuesto. Las evaluaciones se basan en un marco utilizado por los organismos multilaterales, y las preparan cada cuatro o cinco meses paneles integrados por tres expertos del sector privado (elegidos por concurso). Los informes se remiten al Congreso en junio, antes de la presentación del proyecto de presupuesto. Las evaluaciones de impacto las realizan universidades o consultores privados, se basan en información directa, y también se presentan al Congreso. En la evaluación integral del gasto se pasa revista a la totalidad de los procedimientos, programas y políticas que gestiona un ministerio.

#### **D. Garantías de integridad**

##### **Calidad de los datos**

59. **En general, los resultados presupuestarios totales no difieren significativamente de las estimaciones originales** (por ejemplo, la ejecución del gasto total varió en los últimos cinco años entre el 97% y el 99,8% del gasto aprobado). Desde la adopción de la LAFE, en 1975, no se han utilizado presupuestos complementarios.

60. **La base contable de los datos presupuestarios y de las cuentas definitivas está claramente identificada.** Los datos presupuestarios anuales publicados por la DIPRES se expresan en valores de caja. Las cuentas definitivas (Informe sobre la Gestión Financiera del Estado) que publica la CGR se registran en valores devengados. Ambos informes incluyen comentarios metodológicos en los que se abordan aspectos contables.

61. **La DIPRES concilia las estadísticas fiscales oficiales que publica con los datos consolidados horizontalmente, publicados y auditados por la CGR.** En principio, dado que se utiliza un sistema de contabilidad de partida doble, no es necesario declarar las discrepancias estadísticas. Hasta la fecha, los flujos por debajo de la línea no se publican con el suficiente detalle que permita la conciliación con los datos bancarios y de la balanza de

---

<sup>55</sup> No se incluyen las cuentas del Banco Estado, pero se declaran en el informe anual de auditoría externa.

pagos. Además, no se ha conciliado el saldo presupuestario con la variación de la deuda pública ni con otros instrumentos financieros. La adopción prevista de las nuevas EFP (y de las estadísticas de la deuda más detalladas a partir de 2002) facilitarán la conciliación.

### **Examen independiente de la información fiscal**

62. **La Contraloría General de la República (CGR) es el organismo autónomo encargado de realizar la auditoría externa de las cuentas fiscales.** La Constitución dispone que el Contralor sea designado por el Presidente con el acuerdo de la mayoría del Senado, y no puede ser cesado en su cargo hasta que no cumpla 75 años de edad<sup>56</sup>. La CGR verifica la legalidad de las transacciones de la administración, inspecciona los ingresos y las inversiones de la Tesorería y los recursos de las municipalidades y elabora mecanismos de auditoría y de control interno. Además --lo que es un tanto inusual-- es la entidad que establece las normas contables del país. Los empleados de la CGR son contratados, ascendidos y despedidos por decisión del Contralor, que determina cuál ha de ser su presupuesto anual y la escala de salarios de su personal, con aprobación del Presidente. Conforme a la ley, la CGR debe presentar el 30 de abril de cada año al Presidente y al Congreso un *Informe de la Gestión Financiera del Estado*, correspondiente al año anterior<sup>57</sup>.

63. **La Dirección de Presupuesto elabora sus propias previsiones fiscales, y los controles externos son parciales, pero cada vez más frecuentes.** Los principales supuestos macroeconómicos en que se basa el presupuesto se dan a conocer al público, conforme a lo dispuesto en el Código de Transparencia. Otra mejora sería promover activamente la realización de análisis independientes de las previsiones fiscales detalladas. Actualmente, para dos de las variables más importantes que afectan al ingreso --el precio del cobre a mediano plazo y la tasa de crecimiento del producto potencial— ya se convocan paneles que elaboran sus propias previsiones. En 2002 esa labor se realizó en agosto, un mes antes de la presentación del presupuesto, y los resultados se publicaron en el sitio de la DIPRES en Internet.

64. **El instituto nacional de estadísticas no publica estadísticas fiscales;** las estadísticas oficiales chilenas las publica la Dirección de Presupuesto y no están sujetas a verificación externa, sino que se basan en la misma información que utiliza la CGR para la preparación de las cuentas definitivas auditadas (con algunas diferencias en cuanto a la cobertura y la nomenclatura). Chile cumple las Normas Especiales para la Divulgación de Datos (NEDD) del FMI<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> La ley de la CGR estableció que sólo el Presidente, por resolución judicial, puede cesarlo.

<sup>57</sup> Las conclusiones generalmente se dan a conocer al público a través del *Informe Anual*; véase [www.contraloria.cl](http://www.contraloria.cl).

<sup>58</sup> Chile ha utilizado la opción de flexibilidad de las NEDD en lo referente a la puntualidad y la periodicidad de los datos fiscales. En julio de 2003, en el sitio del FMI en Internet se indicaba que seguía utilizándose esa opción (<http://dsbb.imf.org>).

### III. COMENTARIO DE LOS FUNCIONARIOS DEL FMI

65. El análisis contenido en las secciones que anteceden muestra muchas facetas positivas en cuanto a transparencia fiscal en Chile, así como algunas áreas en las que se requieren mejoras. Es especialmente notable el rápido progreso logrado recientemente en aras de una mayor transparencia, así como la capacidad de las autoridades para hacer frente a las demandas, tanto del país como de los mercados internacionales. Los principales logros pueden resumirse como sigue:

- **Primero, el Gobierno ha logrado establecer y difundir un panorama inusualmente claro de sus objetivos y metas**, tanto a nivel macroeconómico como en relación con los diferentes programas presupuestarios. La regla del saldo estructural, aunque relativamente compleja, brinda al público y a los mercados importante información sobre futuras respuestas macrofiscales a mediano plazo, lo que refuerza la confianza. Por lo que respecta al presupuesto, se transmite al nivel sectorial una clara visión de las prioridades públicas estableciendo objetivos en los documentos presupuestarios de los diferentes ministerios, adoptando una presentación presupuestaria cuasiprogramática y estableciendo una avanzada gama de indicadores y procedimientos de evaluación del desempeño.
- **Segundo, puede demostrarse que se ha reforzado la responsabilidad del Gobierno frente al Congreso y la ciudadanía.** Ha aumentado la frecuencia, la puntualidad y la amplitud de los temas que se tratan en los informes periódicos. Las evaluaciones de desempeño son inusualmente multifacéticas, y se remiten al Congreso. La reciente utilización de acuerdos mediante protocolos para obtener información sobre asuntos temáticos de interés y la creación de una comisión parlamentaria permanente, parecen indicar que el Congreso cumple un papel cada vez más importante en materia de supervisión económica, y que el Gobierno responde en forma constructiva. Se ha hecho más frecuente el recurso a consultores independientes para que proporcionen proyecciones y realicen evaluaciones. Además, se observa en la prensa un rico y animado debate sobre asuntos económicos.
- **Tercero, el Gobierno ha comenzado a aclarar y delinear el papel del Estado en la economía.** En Chile, la mayor parte de las inquietudes en materia de transparencia guardan relación con la incertidumbre sobre el alcance de la actividad cuasifiscal, la magnitud de los pasivos reales y contingentes y la importancia de las Fuerzas Armadas. Por lo que se refiere a la actividad cuasifiscal, hace ya tiempo que se puso freno a las actividades que generaron el déficit del banco central; el cumplimiento, por parte del Banco Estado, de su papel social, se ve limitado por la obligación de ese organismo de cumplir los mismos requisitos de prudencia que el resto del sistema bancario, y la mayor parte de los costos cuasifiscales de las empresas públicas se cubren mediante transferencias explícitas de recursos presupuestarios. En cuanto a sus pasivos, el Gobierno amplió recientemente, en gran medida, sus actividades de presentación de datos sobre la deuda y ha elaborado importantes estudios, que están a disposición del público, sobre sus obligaciones contingentes. La reciente aprobación de la ley que permite la presentación de informes más completos sobre el gasto

militar extrapresupuestario contribuirá, previsiblemente, a reducir la incertidumbre suscitada por la falta de información sobre la escala de las actividades económicas de las Fuerzas Armadas.

66. **Estos logros, junto con el cumplimiento de las normas más específicas señaladas en el texto, y varias iniciativas actualmente en marcha (véase el recuadro 7), indican que Chile ha logrado un alto nivel de transparencia fiscal en muchos ámbitos,** aunque siguen pendientes algunos componentes del programa de reforma. Las recomendaciones en materia de reformas que se indican más adelante deben considerarse en el contexto de que a juzgar por las normas internacionales, el actual diseño del sistema fiscal chileno es adecuado y las finanzas públicas del país son objeto de una gestión prudente.

67. **Un desafío general para Chile, en materia de reformas, será la institucionalización de los muchos avances logrados recientemente respecto a la transparencia, así como de las reformas que se han puesto en marcha, para que se conviertan en componentes permanentes de la gestión fiscal,** en lugar de depender de la buena voluntad de futuros gobiernos. En algunos ámbitos, Chile ha cumplido las normas sobre transparencia por medio de iniciativas específicas adoptadas recientemente y no a través de los procedimientos permanentes previstos en la legislación. Por ejemplo, los informes sobre el gasto tributario y los pasivos contingentes se elaboraron de conformidad con los recientes protocolos presupuestarios, pero la ley no dispone que esos documentos deban actualizarse anualmente. Análogamente, muchas disposiciones habitualmente incluidas en leyes permanentes, en el caso de Chile, se insertan en la ley de presupuesto anual (por ejemplo, las condiciones de modificación del presupuesto y las normas que rigen el fondo para contingencias). Además, la mayor parte de los controles internos parecen inspirarse en incentivos voluntarios, principalmente programas encaminados a una mejor gestión. Finalmente, la meta del saldo estructural carece de base legal: se trata meramente de un compromiso de política económica asumido por el actual gobierno.

68. **Las autoridades señalan con acierto que la flexibilidad propia de algunos instrumentos como los protocolos y las leyes con plazos rígidos pueden contribuir de manera importante a la rapidez y la eficacia de las respuestas de política económica.** No obstante, han manifestado su determinación de incluir en leyes permanentes algunas medidas sobre transparencia, y han dado un primer paso importante modificando la LAFE de modo que contenga algunas disposiciones clave del presupuesto anual (en particular, los límites sobre el gasto total y las transferencias).

69. **Un segundo desafío consistirá en seguir incrementando la transparencia de la actividad militar.** La autorización para divulgar detalles sobre los recursos de la Ley Reservada del Cobre representa un importante avance, así como la adopción de un régimen más riguroso de rendición de cuentas en la utilización de los gastos reservados y la inclusión del capítulo de defensa en la nueva ley de compras del Estado. No obstante, quedan pendientes algunas otras tareas. En primer lugar, es preciso dar a conocer eficazmente las actividades militares extrapresupuestarias, no sólo el gasto al que se refiere la autorización, sino la variación de la deuda. Segundo, el gasto miliar debe estar sujeto al régimen general de disciplina presupuestaria, en especial a los procedimientos ordinarios de obtención de

préstamos y presentación de informes, y a través de la eliminación de asignaciones especiales de fondos o límites mínimos de gasto. En tercer lugar, debe incorporarse a las estadísticas presupuestarias y fiscales información sobre el déficit y la deuda del estamento militar.

70. **A continuación se mencionan otros ámbitos específicos en los que los nuevos avances contribuirían a consolidar el terreno ganado en materia de transparencia.** Debe subrayarse que muchos de estos temas ya están siendo estudiados por el gobierno o se encuentran ya en la etapa de presentación de proyectos de ley al Congreso.

### **Claridad de funciones y obligaciones del sector público**

- Aunque en general las **definiciones y funciones del Estado** están claramente definidas, siguen pendientes unos pocos aspectos. Más allá de la importancia que reviste aclarar las actividades extrapresupuestarias de las Fuerzas Armadas, es preciso que en las estadísticas fiscales se indiquen claramente las transacciones de los fondos de estabilización del cobre y del petróleo, si es que se mantienen. Sería útil aclarar la cobertura y la eficacia de la restricción presupuestaria municipal y eliminar las pequeñas diferencias de cobertura que se observan en las fuentes de las estadísticas del Gobierno general.
- La compatibilización de las bases contables del **banco central** y del gobierno programada por este último contribuirá a aclarar los flujos de fondos entre ambas, así como la magnitud del saldo cuasifiscal del banco central. Aunque solo fuese por motivos de transparencia, el Gobierno debería considerar la posibilidad de recapitalizar el banco central, para que éste tuviera mayores probabilidades de transferir utilidades al gobierno, en lugar de presentar pérdidas no compensadas.
- Se lograría una mayor transparencia explicando claramente las relaciones del Gobierno con el **Banco Estado**, sobre todo, a través de un mecanismo de remuneración por el uso de saldos de la cuenta única fiscal por una parte y, por otra parte, del costo compensatorio que conllevan la prestación de servicios fiscales y la consecución de los objetivos del programa de apoyo social del banco.
- Como las **empresas públicas** revisten importancia en la economía, la preocupación respecto a si mantienen o no una relación de auténtica independencia mutua con el Gobierno podría crear incertidumbre. Por lo tanto sería esencial seguir proporcionando información sobre las mismas, teniendo en cuenta, al mismo tiempo, que Chile ya ofrece más detalles que otros países, superando las normas internacionales. La modificación prevista de la presentación de la información fiscal, a fin de establecer un sistema de contabilidad en valores devengados seguramente brindará una imagen más precisa de las operaciones de esas empresas, y lo mismo sucederá si se elabora, como está previsto, un balance del Gobierno general en que se incluya el valor de las participaciones de capital de las empresas. Debería

considerarse el tema de la supervisión de la **CORFO** y sus obligaciones en materia de presentación de informes<sup>59</sup>.

- Si bien el **sistema tributario** (el SII, el Servicio Nacional de Aduanas y la Tesorería) parece un sistema abierto, el proyecto de reforma de los tribunales competentes en materia tributaria (que hará a los tribunales de primera instancia independientes de los organismos tributarios y creará en los tribunales cámaras especializadas en cuestiones tributarias) es una respuesta adecuada a las cuestiones planteadas respecto a su independencia.
- Las leyes recientemente aprobadas para dar mayor claridad a las **remuneraciones gubernamentales** y limitar los **nombramientos políticos** deberían servir para disipar las importantes inquietudes respecto a la transparencia, durante la ejecución de esas normas, y lo mismo podría decirse de la ley de reforma general de la función pública.
- En Chile, las **compras** del Estado no se han considerado un problema grave, a pesar de la ausencia de un marco legal general y pese a las recientes investigaciones sobre irregularidades en los contratos. No obstante, la introducción de Chilecompras y la nueva ley, que suponen la armonización de las normas procesales en los diferentes organismos, serán útiles para aclarar y complementar las normas (incluidas las referentes a compras de pequeño volumen), eliminando las diferencias de trato de los regímenes de los diferentes organismos y dando mayor transparencia a los contratos.

### **Disponibilidad pública de información**

- Como ya se indicó, se ha avanzado a pasos agigantados en la publicación de la información. El asunto pendiente más obvio es la inclusión de información sobre **transacciones y deuda de defensa enmarcadas en la Ley Reservada del Cobre** en las estadísticas presupuestarias y fiscales.
- La mayor importancia de las **concesiones** ha planteado dudas acerca de los futuros pasivos contingentes de los contratos de concesiones. Estudios recientes de estos pasivos han ayudado a identificar los posibles costos. Es algo que debería actualizarse regularmente en la documentación que acompaña al presupuesto, y en las estadísticas fiscales deberían contabilizarse en forma transparente los flujos vinculados con las concesiones.
- En forma más general, debería establecerse un calendario periódico de actualización de las estimaciones del **gasto tributario y de los pasivos contingentes**.

---

<sup>59</sup> La comisión investigadora encontró una serie de vacíos en los procedimientos de control y contabilidad internos de la CORFO.



## **Apertura en la preparación y ejecución del presupuesto y en la presentación de los informes correspondientes**

### *Objetivos y marco macroeconómicos*

- Se reduciría aún más la incertidumbre convirtiendo la **meta del saldo estructural** en un régimen fiscal de base legal. Sin embargo, es evidente que habría que tener en cuenta otras consideraciones de política económica para establecer la conveniencia de un régimen permanente a ese respecto. El público entiende bastante bien el mecanismo, pese a su complejidad, pero las autoridades podrían estimular la transparencia ofreciendo más detalles sobre la metodología respecto al producto potencial y sus objetivos de gasto a más largo plazo.
- Aunque el **marco macroeconómico y las proyecciones de mediano plazo** de la documentación que acompaña al presupuesto cumplen las normas del código, con una presentación más detallada y, en especial, con una mayor desagregación del gasto —de modo de mostrar el impacto de las futuras obligaciones (por ejemplo en lo relativo a inversiones, concesiones o pensiones)— se lograrían proyecciones más valiosas. Análogamente, aunque los **riesgos fiscales** se analizan en esta documentación cuando se consideran importantes, se infundiría mayor confianza incluyendo un análisis más sistemático (análisis de sensibilidad o escenarios alternativos).
- El **fondo de estabilización del cobre** coexiste, en forma un tanto inestable, con el régimen del saldo estructural, que también se refiere a las fluctuaciones del precio del cobre. Si se realizan las modificaciones de la contabilidad fiscal que se están debatiendo, el fondo del cobre resultaría innecesario y podría eliminarse sin costo alguno para la administración fiscal.
- Es de prever que la adopción de la **presentación unificada de las cuentas fiscales** disipe las dudas respecto a si los objetivos fiscales de Chile reflejan con precisión la orientación fiscal. No obstante, debe subrayarse que las diferencias entre las diversas presentaciones nunca han sido de proporciones tales que representen un problema.

### *Datos correspondientes a la preparación y ejecución del presupuesto*

- Si bien Chile proporciona abundantes **datos presupuestarios**, en general compatibles con la clasificación de EFP, sería útil que la Ley de presupuesto presentara un presupuesto consolidado en moneda nacional, además de los presupuestos separados en dólares y en pesos, y que pudieran presentarse cifras más desagregadas sobre la clasificación económica de las cifras presupuestarias. Convendría prestar cierta atención a la clasificación funcional del gasto, de ser posible presentándola junto con la documentación presupuestaria, y no exclusivamente ex post, y asegurándose de que su compilación se realice a partir de datos de nivel de programa. El SIGFE, el sistema integrado de gestión financiera, que el Ministerio de Hacienda está probando

actualmente, facilitará en buena medida el suministro de datos, por lo que debería ser introducido cuanto antes.

- La falta de contabilidad y de informes puntuales y sistemáticos sobre los **atrasos por concepto de gastos** representa una falla del actual sistema de gestión presupuestaria en valores de caja (aunque la CGR dispone de datos sobre los compromisos, que permiten realizar un seguimiento de los atrasos, y éstos son de pequeña cuantía). La adopción de las nuevas EFP brindará un nuevo marco general de contabilidad y, con la introducción del SIGFE, se podrán presentar puntualmente los informes. Como medida de corto plazo debería considerarse la posibilidad de publicar informes periódicos sobre atrasos en rubros problemáticos (especialmente salud y obras públicas).

### **Garantías de integridad**

- **La conciliación de los datos fiscales y los datos monetarios** la realizan instituciones individuales y, al parecer, no se efectúa sistemáticamente a nivel macroeconómico. La conciliación de las cuentas macroeconómicas podría ser una útil verificación independiente de la exactitud de las cifras de ejecución presupuestaria, por lo cual se recomienda realizar un trabajo periódico en la materia. A este respecto, la intención de las autoridades de avanzar rápidamente hacia la plena aplicación del **nuevo régimen de EFP (2001)** es un hecho muy positivo, porque facilitará la conciliación y, en forma más general, mejorará la presentación de informes fiscales al brindar un panorama integrado de todos los flujos y fondos del sector público.

### Recuadro 1. Actividades militares- Cuestiones de transparencia

Una falla de sobra conocida en las estadísticas de las finanzas públicas de Chile es la omisión de algunas actividades militares en el presupuesto y en las estadísticas de la deuda y la inclusión de información sólo de carácter general en algunas partidas presupuestarias. Las fuerzas armadas también están exentas de cumplir algunos otros requisitos y reglamentaciones en materia de transparencia. Cabe mencionar que:

- **La ley reservada del cobre estipula que el 10% de los ingresos brutos de Codelco debe transferirse en partes iguales a las tres fuerzas armadas para la compra de equipo.** La ley fija un mínimo para el monto de la transferencia –monto que, si el precio del cobre es muy bajo, complementa el Estado. La utilización de los recursos está sujeta a un control porque el Ministerio de Hacienda autoriza todo gasto financiado con recursos asignados en virtud de esta ley (aunque la CGR no recibe información acerca de las transacciones). Sin embargo, estas disposiciones plantean problemas de transparencia porque 1) ni el público ni los mercados saben cómo se asignan los fondos militares, y 2) puesto que no es necesario gastar los fondos el mismo año en que son transferidos de Codelco, puede haber en el sector militar un superávit o un déficit que no se toma en cuenta en la macroevaluación global de la política fiscal. El 21 de enero de 2003 se aprobó una ley que facultará a las autoridades a publicar detalles de los recursos de la Ley Reservada. Los datos disponibles desde esa fecha sugieren que en las actividades militares el saldo es bastante reducido y estable y no hace variar las conclusiones generales sobre la política fiscal.
- **Las fuerzas armadas pueden tomar préstamos** para financiar las compras de equipo. Como su deuda no se notifica (por ejemplo, no se incluye en *Estadísticas de la deuda pública*) la falta de información sobre sus préstamos crea incertidumbre sobre el monto total de la deuda de Chile y su servicio. El Ministerio de Hacienda, en virtud de sus facultades para autorizar el gasto militar, procura limitar los préstamos a las fuerzas armadas a montos compatibles con los futuros ingresos previstos en razón de la Ley Reservada del Cobre, a fin de mantener la viabilidad del monto global de la deuda de Chile en consonancia con la deuda no militar que se mide en informes publicados.
- **Las fuerzas armadas, al igual que varios otros ministerios,** tienen gastos reservados cuyo uso no se especifica en el presupuesto, pero sí están incluidos en el presupuesto y se los notifica (sin detalles en cuanto a su utilización) al Ministerio de Hacienda y a la CGR. La cuestión de la transparencia se plantea porque no se identifica su uso. No obstante, son muy reducidos, alrededor del 0,1% del total de la asignación presupuestaria de las fuerzas armadas. La finalidad de la ley del 21 de enero de 2001 es limitar estos gastos y requerir que se declaren los detalles de su utilización.
- **Las fuerzas armadas están exentas de varias reglamentaciones generales.** Por ejemplo, las compras militares están sujetas sólo a procedimientos internos, las de equipo no deben someterse a evaluación técnica y hasta poco tiempo no se realizaba evaluación alguna de las inversiones para fines no militares. De igual modo, las empresas del sector de la defensa están eximidas de cumplir la mayoría de las reglamentaciones financieras que se aplican a las empresas públicas. La ley de compras de 2003 permitirá comenzar a eliminar algunos de estos inconvenientes.

**Varias disposiciones que se aplican a los gastos de las fuerzas armadas complican la gestión del presupuesto.** El gasto de defensa tiene un mínimo establecido en la constitución y también lo tienen algunos componentes específicos. A las fuerzas armadas no se les exige presentar una desagregación de las partidas de gasto como lo hacen otras instituciones públicas, ni contabilizar ni obtener autorización para utilizar el producto de la venta de activos fijos.

Recuadro 2. El legado de las actividades cuasi fiscales en el Banco Central

El Banco Central de Chile registra un déficit cuasi fiscal que ha sido causado por operaciones de épocas anteriores, a pesar de que han dejado de realizarse hace ya tiempo. Además, el efecto del déficit medido es difícil de evaluar aisladamente por varias razones que son específicas del país.

- El balance del banco central sigue reflejando **el impacto de las operaciones de rescate de los bancos comerciales realizadas en la década de los ochenta**. En general, el ingreso proveniente de los bonos del Estado recibidos por el banco no compensó totalmente los costos de la operación de rescate bancario. Además, en el caso de los bonos del Estado que se emitieron para el banco central se estipuló que parte del interés se capitalizaría; dado que tradicionalmente las cuentas del gobierno central se registran en valores de caja mientras que los estados financieros del banco central se preparan en valores devengados, se declaran en forma distinta los movimientos entre ambos, diferencia que se resolverá con el plan previsto por el gobierno como parte de la transición a las nuevas EFP, a saber declarar esos pagos de intereses en valores devengados.

- **Ciertos episodios de intervención esterilizada en el mercado cambiario** también influyeron en la reducción del capital del banco central. Antes de la adopción de un régimen de tipo de cambio flotante en 1999, en algunas ocasiones el banco central compró montos significativos de divisas, esterilizando el impacto monetario con la emisión de obligaciones internas que devengan un interés más alto que el que podía obtenerse de las reservas internacionales.

- **Es difícil interpretar lo que implica el déficit cuasi fiscal**, porque parte de los intereses suben y bajan en forma más o menos automática con las ganancias o las pérdidas de capital. En consecuencia, los movimientos de la cuenta de pérdidas y ganancias del Banco que no se incluyen en el cálculo de la posición cuasi fiscal tienden a neutralizar o compensar el déficit. **Actualmente, el banco central tiene muy poco margen para realizar actividades cuasi fiscales.** La constitución de Chile prohíbe al banco central que otorgue créditos o garantías al Estado o a las empresas públicas. En las transacciones con el gobierno, el banco se limita a actuar como agente fiscal y lo habitual es que estas operaciones se realicen en términos relacionados con el mercado, como ocurre con el interés pagado por los depósitos públicos. De modo similar, si el banco vende divisas al Estado, como las que se necesitan para atender el servicio de la deuda, utiliza el de tipo de cambio medio de mercado del día anterior. El banco no puede realizar transacciones con el sector privado no financiero. Las normas para transferir las ganancias del banco central al Estado están definidas con claridad, aunque ninguna de ellas exige que el Estado compense o recapitalice al banco si sufre pérdidas. No obstante, el banco está autorizado para solicitar nuevo capital al Estado.

Recuadro 3. Las estadísticas de la deuda pública de Chile

**La calidad de los datos de la deuda pública de Chile había sido evaluada anteriormente por el FMI a mediados de 2001, para el módulo de datos del IOCN. En esa ocasión se determinó que dichos datos cumplían las normas especiales de divulgación de datos**, aunque se optaba por actuar con flexibilidad en cuanto a la puntualidad y periodicidad<sup>60</sup>. Cabe mencionar que el Ministerio de Hacienda compiló los datos trimestrales de la deuda del gobierno central con un mes de retraso, pero no los divulgó. Los datos anuales de dicha deuda se compilaron y divulgaron con un retraso de diez meses, aunque estaban disponibles en una fecha anterior<sup>61</sup>. Las estadísticas de la deuda de Chile cubrían efectivamente el gobierno general, salvo por la omisión de la deuda militar, dado que no se permite a los municipios contraer deuda.

**Desde esa fecha, con algunas innovaciones importantes se ha mejorado significativamente la notificación de la deuda de Chile** en cuanto a puntualidad y suministro de información específica útil para analizar la situación macroeconómica del país, tanto que ahora se excede lo requerido por las NEDD.

- El Ministerio de Hacienda comenzó a publicar los **datos trimestrales de la deuda del gobierno central con un retraso de un trimestre** a partir de septiembre de 2001. Estos datos se clasifican por monedas, vencimientos, acreedores e instrumentos.
- El Ministerio publicó un **informe integral sobre la deuda del sector público** en octubre de 2002, de alcance más amplio y con más detalle, comparaciones internacionales y comentarios sobre la metodología. Concretamente el nuevo informe incluye la deuda del banco central y la deuda de las empresas públicas no financieras, y muestra la deuda neta y bruta del gobierno central consolidado con el banco central. Aunque las obligaciones jubilatorias no se clasifican como deuda en las EFP y en realidad la mayoría de los países no las declara, el informe también incluye información complementaria sobre el monto de “bonos de reconocimiento” de pensiones.

**Tomando en consideración todas las fuentes de estadísticas de la deuda de Chile, el país cumple más que holgadamente los criterios de prácticas óptimas del Manual de Transparencia Fiscal (párrafo 79)** aunque con algunas excepciones

**El plan de reforma pendiente de ejecución incluye** la necesidad de declarar la deuda militar, un punto muy importante. Además para el nuevo informe que abarcará el sector público más amplio, sería aconsejable 1) desglosar la deuda por vencimientos; 2) identificar por separado la deuda indexada por el tipo de cambio o la inflación ( y comentar su revaluación); 3) si las universidades estatales tienen deuda, incluirla; 4) verificar si la información proporcionada por criterios de residencia y composición por monedas es completa (por ejemplo, solo figuran datos en dólares y pesos); y por último 5) incluir las proyecciones del servicio de la deuda (interés y amortización) en estos informes.

<sup>60</sup> El Manual de Transparencia Fiscal (FMI, 2001, párrafo 80) especifica que “La práctica óptima para la declaración de la deuda está representada por las NEDD”.

<sup>61</sup> Hay otras instituciones que también publican datos: el banco central (deuda externa únicamente, con periodicidad anual y mensual); la CGR y la Tesorería (anualmente).

#### Recuadro 4. La meta del saldo estructural

El gobierno que asumió sus funciones en 2000 se comprometió a lograr en 2001, y a mantener en años siguientes, un determinado nivel de saldo estructural. Aunque tratar de alcanzar esa meta no es un requerimiento legal, constituye un compromiso emblemático del gobierno del presidente Lagos, y ha sido la base explícita de los presupuestos preparados para 2001, 2002, y 2003.

La índole, razón y metodología de la política de metas de saldo estructural se enunciaron exhaustivamente en un documento dado a conocer por la Dirección de Presupuesto en 2001. Esencialmente, el saldo estructural se define como el saldo global ajustado en función de los efectos temporarios de las fluctuaciones cíclicas del producto y los precios reales de las exportaciones de cobre en el ingreso público.

Esta innovadora práctica tiene varias repercusiones positivas en materia de transparencia:

- **Permite que el gobierno se fije una meta precisa para el saldo fiscal**, que deberá lograrse cada año, sin tener que suprimir los estabilizadores automáticos (como lo haría una norma simple de presupuesto equilibrado, por ejemplo). La norma se basa en una medida ex ante que permite a la legislatura, a los analistas y al público evaluar la política fiscal en el momento en que se debate el presupuesto.
- **Indica con claridad la forma en que el gobierno prevé conducir la política fiscal a mediano plazo.** Concretamente, indica que el gobierno se propone renunciar a las políticas anticíclicas activas (es decir, más allá del funcionamiento de los estabilizadores automáticos) y proporcionar información adicional sobre la orientación de la política fiscal. De modo similar, el mecanismo señala que el gobierno prevé ajustar las políticas para neutralizar totalmente el efecto de las conmociones permanentes en el saldo fiscal, pero no realizar ajustes para hacer frente a perturbaciones temporarias.
- **El horizonte no es ambiguo:** el saldo estructural fijado como meta deberá lograrse en cada ejercicio presupuestario (no “durante el ciclo”, ni en promedio durante un cierto número de años, lo que permitiría una mayor discreción y dejaría abierta la posibilidad de realizar ajustes de último minuto o con retraso).
- **La cuestión de la sostenibilidad fiscal se aborda de forma permanente** puesto que con la meta se trata de alcanzar un pequeño superávit como un promedio a largo plazo, evitando así toda tendencia a acumular deuda. La estimación actualizada del saldo estructural se realiza y publica dos veces al año, y una vez al año con la contribución directa de grupos de especialistas. Puesto que la meta se refiere al saldo global, todo deterioro de las condiciones de financiamiento que significara un aumento del monto total de los intereses exigiría automáticamente que el gobierno aumentara su superávit primario.

**Por supuesto que el nuevo enfoque no ha hecho desaparecer toda la incertidumbre posible acerca de la futura política fiscal.** Diferenciar las conmociones temporarias de las permanentes en el momento en que ocurren es sumamente difícil y, como en cualquier país, el saldo estructural sólo puede estimarse con cierta incertidumbre. Los saldos estructurales exigen un complejo proceso de estimación y un esfuerzo considerable para evitar que se perciba una cierta falta de transparencia (de allí que, por ejemplo, Chile recurra a grupos de especialistas independientes)

Recuadro 5. Algunas innovaciones para evaluar la eficacia del presupuesto

**El proceso de incorporar instrumentos para mejorar los procedimientos presupuestarios y dirigirlos a la obtención de resultados se ha acelerado en Chile en los últimos tres años.** Entre los instrumentos figuran 1) indicadores de resultados, 2) evaluaciones de programas e impacto, 3) evaluaciones integrales del gasto, 4) un fondo común concursable, y 5) balances de gestión integral. Las evaluaciones las realizan consultores externos a las que se selecciona por medio de concurso público para garantizar la independencia del proceso

- **Los indicadores de resultados se utilizan para suministrar información cuantitativa sobre lo que produce la institución (bienes y/o servicios).** El proyecto de ley de presupuesto de 2003 incorpora 1.039 indicadores para 111 servicios públicos, lo que de hecho significa duplicar el número de indicadores utilizado en años anteriores.

- **La evaluación de los programas oficiales y del impacto proporciona información a fin de reforzar el análisis para la asignación de recursos.** La evaluación de los programas oficiales se basa en el marco analítico utilizado por los organismos multilaterales de desarrollo e incluye conclusiones acerca de la capacidad del programa para alcanzar los objetivos planeados. Las evaluaciones del impacto, introducidas en 2001, requieren estudios in situ y la aplicación de modelos analíticos más complejos. En seis años se han evaluado 134 programas públicos, dos de ellos conforme al nuevo enfoque.

- **Las evaluaciones integrales del gasto se centran en el conjunto de procedimientos, programas y políticas que administra un ministerio.** Durante 2002 se realizó la correspondiente al Ministerio de Agricultura por medio de un grupo de seis consultores externos con el apoyo del Banco Mundial.

- **El Fondo Común Concursable (FCC) se creó en 2000 para financiar programas nuevos, reformulados o ampliados.** Los programas para los que se desea obtener financiamiento de este fondo son presentados por los ministerios sectoriales en un formulario estándar al Ministerio de Planificación y se seleccionan según sus méritos (definidos por una cantidad de criterios comparables). Para el proyecto de ley del presupuesto de 2003 distintos ministerios presentaron un total de 298 propuestas. Se aprobaron iniciativas por un total de 148.000 millones de pesos. El 63% del FCC se asignó a 114 programas.

**Los programas de mejoramiento de gestión vinculan** el cumplimiento de metas de desempeño a un incentivo monetario para los empleados<sup>62</sup>. Los que alcancen los objetivos tienen derecho a recibir una gratificación del 3% en el ejercicio siguiente, siempre que la institución logre el 90% de los objetivos anuales convenidos. A partir de 2000, estos programas se asocian al desarrollo de áreas estratégicas de la gestión pública.

---

<sup>62</sup> Estos programas comenzaron a aplicarse en 1998 y volvieron a formularse en 2000.

Recuadro 6. Reacción ante las irregularidades en el sector público

**Desde noviembre de 2002, varias denuncias presentadas han dado lugar a investigaciones judiciales de irregularidades en el sector público**, que se han centrado en el Ministerio de Obras Públicas y Transporte y en CORFO, una sociedad de cartera; las irregularidades están relacionadas con la autorización de centros de inspección de automotores, pagos a altos funcionarios (aparentemente, con cargo a fondos reservados) y contratistas externos, relaciones con concesionarios y desvío de fondos públicos para inversiones. Las investigaciones desencadenaron un debate más amplio sobre el desempeño del sector público, la supervisión y la transparencia. El gobierno, en un intento por evitar poner en riesgo sus altas calificaciones en *Transparencia Internacional* (Chile ocupa el puesto 17 entre 102 países), tomó varias medidas para asegurar que estos casos sigan siendo aislados y resolver algunos de los problemas que se plantearon en las deliberaciones.

**Se consideró que estos casos ponían de relieve ciertas deficiencias en materia de remuneración en el sector público, transparencia del presupuesto, financiamiento de índole política y supervisión de las carteras públicas.** 1) Se permitía que los funcionarios recibieran honorarios por servicios tales como conferencias o consultorías, algo que se consideraba como una forma de permitirles complementar sus salarios para acercarlos al nivel de mercado. 2) La categoría de gastos reservados (que sólo tienen algunos ministerios) no se declaraba en detalle ni se controlaba. 3) El número de nombramientos de “personas de confianza” era relativamente alto. 4) No se ha permitido el financiamiento público de los partidos políticos y se ha notado la falta de reglamentaciones del financiamiento privado de las campañas, y 5) había pocos controles que limitaran la colocación de fondos públicos en los mercados de capitales.

**La ley del presupuesto de 2003 incluía las siguientes disposiciones** que posteriormente se convirtieron en leyes permanentes:

- Todo contrato de servicios con una entidad pública debe incluir una **declaración** acerca de otros contratos que puedan implicar conflicto de intereses; de igual modo, deberá establecerse que no hay conflicto alguno con los principios de probidad enunciados en el estatuto administrativo
- **Las disposiciones que prohíben el conflicto de intereses** se ampliaron de modo de abarcar tanto al personal fijo como al temporal.
- Todos los contratos relativos a inversiones deberán someterse a licitación pública abierta.

**El Congreso aprobó medidas que se convirtieron en dos leyes el 21 de enero de 2003:**

- **Se crearon asignaciones para funcionarios de alto nivel**, de modo de incrementar sus salarios en consonancia con los niveles de mercado. Se aclaró que dichos funcionarios no podrían recibir honorarios ni trabajar para otro empleador que no sea del Estado.
- Se impusieron más requisitos para la declaración de las transferencias del gobierno
- Se redactó una definición uniforme de **gastos reservados** y se preparó una lista de las instituciones que podían efectuar dichos gastos (únicamente organismos relacionados con la seguridad), se adoptaron procedimientos para lograr una notificación más detallada del gasto a la CGR y se acordó que los gastos reservados militares tendrán que ser autorizados en la forma ordinaria y no por decreto.

**El Presidente creó una Comisión de Transparencia** para seguir trabajando en los



compromisos ya examinados por el gobierno y el Congreso, principalmente la reducción de nombramientos de personas de confianza de 3.500 a 400, la **contratación competitiva** de otros funcionarios y **los cambios en el proceso de financiamiento** de los partidos políticos. **Todos los partidos políticos grandes firmaron un acuerdo que abarca 49 áreas de reforma.** El acuerdo se irá aplicando en los próximos tres años. Las doce primeras reformas (el “plan de corto plazo”) se pusieron en vigencia el 21 de mayo de 2003. Algunas de estas nuevas leyes dieron carácter permanente a los compromisos antes descritos y, como se analizó en el texto del IOCN, se superaron así importantes deficiencias en materia de transparencia fiscal –sobre la política del personal de la administración pública, las compras del Estado y la creación de una comisión presupuestaria permanente en el Congreso. Otras abarcan el financiamiento de las campañas, los procedimientos parlamentarios y administrativos y los tribunales antitrust.

**La DIPRES emitió normas que limitan las inversiones de las instituciones públicas fuera de los bancos.** También está preparándose una ley que exigirá que todas las colocaciones financieras públicas queden registradas en la depositaria central de valores.

Recuadro 7. Últimos avances y reformas pendientes en materia de transparencia fiscal

**Entre los avances recientes cabe mencionar:**

- Reforma del sistema presupuestario
  - Creación del Fondo Común Concursable (FCC) para financiar nuevos programas (2000)
  - Creación de los Programas de Mejoramiento de Gestión (2000)
  - Introducción de las evaluaciones de impacto de los programas presupuestarios, con estudios in situ (2001)
  - Adopción de evaluaciones integrales del gasto y la gestión en los ministerios (2002)
  - Formación de grupos para realizar evaluaciones y preparar predicciones independientes de macro supuestos clave (2001-02)
- Divulgación puntual de información fiscal obligatoria por ley (2003; véase el cuadro 2)
  - Ejecución mensual del presupuesto del gobierno central
  - Informe trimestral del presupuesto del gobierno central
  - Informe financiero trimestral de las empresas estatales
  - Estadísticas de las Finanzas Públicas e Informe de las Finanzas Públicas*, anuales
  - Informe semestral de la deuda del sector público
- Reforma administrativa
  - Leyes que simplifican los procedimientos administrativos y consolidan la legislación sobre administración financiera (enmienda de LAFE), entre ellas, “silencio administrativo positivo”, restricciones en materia de honorarios y gastos reservados, prohibición de realizar pagos diferidos, conversión de algunas disposiciones anuales del presupuesto en leyes permanentes (2003).
  - Ley de reforma de la función pública, que abarca una nueva escala salarial, incentivos de desempeño y normas para los ascensos, y reducción de los nombramientos de personas de confianza.
  - Ley de lucha contra la evasión fiscal que fomenta un trato más equitativo de los contribuyentes.
- Mayor control del sistema de compras del Estado
  - Introducción de un registro de proveedores estatales y una página web oficial (Chilecompras) para los contratos públicos (2002); nueva ley de compras (2003)
- Aclaración de las relaciones político-fiscales (2003)
  - Permanencia de la comisión de presupuesto del Congreso
  - Reforma de las leyes de financiamiento de campañas y limitaciones del gasto en publicidad
  - Reforma constitucional para definir las obligaciones de los parlamentarios.

**Reformas pendientes**

- Proyecto de ley enviado al Congreso para independizar los tribunales de primera instancia de los organismos fiscales y crear cámaras con peritos fiscales independientes dentro del tribunal de apelaciones.
  - Introducción con carácter piloto de un sistema integrado de gestión financiera en 2002 y puesta en funcionamiento programado para fines de 2004.
- El resto del plan de modernización del Estado, que comprende: revisión de la gestión de las empresas estatales, revisión de las leyes de los gobiernos subnacionales, revisión de las leyes de probidad, modernización de la CGR y otras medidas para mejorar los procedimientos de compra y evaluación.

