

**MENSAJE DE S.E. EL PRESIDENTE
DE LA REPUBLICA CON EL QUE
INICIA UN PROYECTO DE LEY DE
RESPONSABILIDAD FISCAL.**

SANTIAGO, septiembre 14 de 2005

M E N S A J E N° 259-353/

Honorable Cámara de Diputados:

**A S.E. EL
PRESIDENTE
DE LA H.
CAMARA DE
DIPUTADOS.**

En uso de mis facultades constitucionales, tengo el honor de someter a vuestra consideración un proyecto de ley de Responsabilidad Fiscal.

I. FUNDAMENTOS DEL PROYECTO.

1. Introducción.

La responsabilidad en la gestión financiera del Estado se cuenta entre nuestros activos fundamentales como nación. El manejo ordenado y responsable de las finanzas públicas ha sido ampliamente reconocido como uno de los principales factores que explican los logros que hemos obtenido en los últimos quince años en crecimiento económico, reducción de la pobreza y desarrollo social. La responsabilidad fiscal, igualmente, es uno de los recursos fundamentales con que contamos como país para enfrentar los múltiples desafíos pendientes del desarrollo.

Estos logros no son casuales ni responden a la improvisación. Como han aprendido dramáticamente muchos países en los últimos años, los avances a este respecto sólo son sostenibles cuando se basan en amplios consensos políticos y sociales, se adecuan a las características históricas e institucionales de cada país y resultan de un trabajo persistente. La fortaleza de los avances registrados en nuestro país y nuestra privilegiada posición a este respecto se sustentan en una base institucional sólida, más de una década de esfuerzos progresivos y consistentes, y en las múltiples innovaciones adicionales y reformas legales implementadas en los últimos cinco años.

No podemos, sin embargo, quedarnos sólo con la satisfacción de lo logrado. El acelerado proceso de cambio económico y social que vive el mundo y nuestro país, sumado a las legítimas demandas ciudadanas por avanzar hacia una sociedad más abierta, democrática y transparente, nos obligan a continuar avanzando en consolidar lo logrado, y dar pasos adicionales en un proceso razonado e informado hacia los más altos estándares posibles en lo que a responsabilidad y eficiencia en la gestión pública se refiere. Este proyecto de ley propone avanzar en ambos sentidos, en base a normas que recogen las recomendaciones de los organismos internacionales que han evaluado nuestro sistema fiscal y presupuestario recientemente, y otras que consolidan en legislación permanente avances recientes.

2. Iniciativas desarrolladas entre los años 2000 y 2004.

La lista de innovaciones implementadas partir del año 2000 en el proceso de formulación, ejecución y rendición de cuentas del presupuesto público es larga e incluye muchas dimensiones complementarias de la administración financiera del Estado.

Desde la perspectiva macroeconómica y de sostenibilidad fiscal, destaca a este respecto la adopción, desde el año 2000, de una regla de política fiscal que nos obliga a generar año a año un superávit estructural de 1% del PIB. La transformación en la forma en que se elabora y ejecuta el presupuesto público que ha traído consigo esta innovación es de gran alcance. Por primera vez en nuestra historia, la política fiscal ha sido conducida a partir de una regla preanunciada, y los beneficios en términos de credibilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas que entrega someter la formulación y ejecución presupuestaria a una regla de este tipo, han sido ampliamente refrendados en la literatura sobre finanzas públicas.

Los méritos de la regla adoptada en nuestro país, sin embargo, van más allá de los beneficios comunes a otras reglas creíbles y adecuadamente diseñadas en términos de la sostenibilidad fiscal. Su diseño y aplicación incorpora elementos adicionales que constituyen innovaciones de punta en lo que a reglas macrofiscales se refiere. Por una parte, el hecho de que la meta fiscal esté definida en términos del balance estructural -en lugar del balance efectivo- entrega a la política fiscal una gran flexibilidad cíclica, permitiendo a los estabilizadores automáticos del presupuesto funcionar a plenitud. En el resto del mundo sólo la regla fiscal de Suiza logra resultados similares a este respecto.

Por otra parte, el hecho que los parámetros básicos para el cálculo del balance estructural (precio del cobre de largo plazo y PIB tendencial) sean definidos año a año por comités de expertos independientes, ha sido

reconocido por todos los observadores de nuestra realidad como una práctica fundamental para obtener plenamente los beneficios en credibilidad de la regla fiscal. Si a esto se suma el que la metodología de cálculo del balance estructural es ampliamente conocida, y que la calidad y cantidad de información fiscal disponible se ha expandido notablemente, la aplicación práctica de la regla fiscal en estos años ha sido acompañada por altísimos estándares de transparencia.

Los últimos años también han producido avances importantes en lo que se refiere al desarrollo y aplicación de instrumentos destinados a buscar una más eficiente asignación y ejecución de los recursos públicos. Esto se vincula fundamentalmente al alto grado de desarrollo e institucionalización que ha alcanzado el sistema de control de gestión ligado al presupuesto desarrollado desde el Ministerio de Hacienda. La operación de este sistema, que integra múltiples instrumentos complementarios a la formulación, control, evaluación y rendimiento de cuentas del presupuesto, ha ayudado a enfocar los esfuerzos de los servicios públicos más nítidamente hacia los resultados de su gestión y a controlar la inercialidad del gasto, reasignándose miles de millones de dólares durante los últimos años hacia iniciativas prioritarias o que han demostrado mayor eficiencia y efectividad.

Entre los principales instrumentos que componen este sistema, se encuentra el sistema de indicadores de desempeño, las evaluaciones de programas e instituciones, el Fondo Concursable de iniciativas presupuestarias y los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG). Los avances en la aplicación de estos instrumentos han sido notables. Para el presupuesto 2005, 133 instituciones comprometieron 1.588 metas cuantitativas a través del sistema de indicadores; entre 1997 y 2005 se habrán completado 134 evaluaciones de programas e instituciones públicas; el Fondo de Iniciativas presupuestarias ha permitido

reasignar más de 600 millones de dólares a iniciativas de alta prioridad e impacto, y al atar un porcentaje de la renta de los funcionarios a la gestión institucional, el sistema de PMG han permitido a los servicios públicos avanzar en dimensiones claves de su gestión.

En lo que se refiere a la calidad, frecuencia y cobertura de la información fiscal, los avances de los últimos años han sido también ampliamente reconocidos. Así, se han realizado importantes mejoramientos metodológicos y se ha consolidado un completo sistema de información fiscal que incluye un cronograma periódico de publicación y envío al Congreso de información. Este sistema incluye, entre otros elementos, información de la ejecución presupuestaria del Gobierno Central, de la gestión financiera de las empresas públicas, de la gestión financiera municipal, y de activos y pasivos del sector público.

Metodológicamente, la mayor innovación a este respecto se refiere a la adopción desde 2003 de los estándares del Manual de Estadísticas Fiscales del FMI de 2001. A raíz de esta innovación, ahora la información fiscal se presenta sobre una base devengada e incorpora a la información financiera del gobierno central, los hechos económicos asociados al devengue de intereses por los bonos de reconocimientos, y las operaciones financieras asociadas a la Ley reservada del Cobre. Con estas innovaciones, nuestro país es hoy uno de los pocos países en el mundo que ha adaptado su información fiscal a los más altos estándares existentes.

En lo que se refiere a la frecuencia de la información, destaca la periodicidad mensual que se le ha dado a la información de ejecución presupuestaria del gobierno central presupuestario; la información trimestral del gobierno central consolidado, de la gestión financiera de las empresas públicas y de la deuda del gobierno central; la información semestral de la deuda del sector público en su

conjunto -información que nunca se había entregado consolidada antes-, y la publicación anual del Informe de Finanzas Públicas, del Informe de Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público y de las Estadísticas de las Finanzas Públicas.

La eficiencia en la gestión de activos y pasivos del sector público también ha registrado importantes avances. La creación de una unidad profesional dedicada a la gestión de activos y pasivos en la Dirección de Presupuestos -la División de Finanzas- ha posibilitado nuevos estándares en este ámbito. El trabajo de esta división ha generado cuantiosos recursos al presupuesto público a través de la gestión de la Cuenta Única Fiscal y otros activos líquidos, y del análisis, gestión y prepago de pasivos, entre otras operaciones financieras especializadas. También ayudaron a un mejor control del riesgo y eficiencia en la gestión de activos las normas sobre inversiones en el mercado de capitales dictadas en 2003 para regular los procedimientos para la inversión financiera en los servicios públicos.

En lo que a rendición de cuentas a la ciudadanía y al Congreso se refiere, a la disponibilidad de mayor y mejor información estadística, se suman una serie de avances adicionales. Por una parte, la publicación de Balances de Gestión Integral de las instituciones públicas permite a la ciudadanía y al Congreso acceder a una cuenta detallada acerca de las actividades y resultados del conjunto de instituciones públicas. Nunca antes habían tenido los ciudadanos la posibilidad, como ahora, a través de estos balances disponibles públicamente en internet, de conocer y evaluar en detalle la gestión de las instituciones públicas que están a su servicio.

La institucionalización legal del Informe de Finanzas Públicas, por otra parte, asegura que el Congreso, la ciudadanía y los analistas, accedan a información presupuestaria oportuna de corto y mediano plazo, información acerca de

pasivos contingentes y gastos tributarios del gobierno, y al análisis de temáticas relevantes para la comprensión y evaluación de las finanzas públicas chilenas. También, en lo que se refiere a la rendición de cuentas, la institucionalización con carácter de permanente de la Comisión Especial de Presupuestos, ha permitido un mejor control y cooperación entre el Congreso y el ejecutivo en la ejecución y evaluación del presupuesto más allá del período de discusión del mismo.

En lo que se refiere a transparencia en la aplicación de los recursos públicos, un hito fundamental ha sido la regulación y permanente reducción de los gastos reservados durante los últimos cinco años. En 2003 se legisló por primera vez en más de 70 años respecto de la procedencia, límites y procedimientos de rendición de cuentas de los gastos reservados ante la Contraloría General de la República. Como resultado de la aplicación de esta legislación y de las permanentes reducciones que se habían venido realizando a los gastos reservados en años anteriores de los gastos reservados de la administración civil, en el presupuesto de 2005 equivalen a una tercera parte de los correspondientes a la ejecución del año 2000 y son menos de una décima parte de los que se ejecutaron en promedio entre 1980 y 1989.

Los últimos años también han visto innovaciones importantes en la forma en que el Estado opera con el sector privado y la sociedad civil. La ley de compras públicas de 2003 y la consecuente apertura del portal de Chile Compras, ha sometido las adquisiciones públicas a un proceso abierto, competitivo y transparente, incorporando a miles de nuevos proveedores a la posibilidad de contratar con las instituciones públicas, y generando importantes ahorros en la adquisición de bienes y servicios a las mismas. Se encuentra hoy en discusión en este Honorable Congreso, por otra parte, un nuevo proyecto de ley que también busca asegurar transparencia y eficiencia en los procesos de licitación de inversiones

públicas, y otra ley aprobada en 2003 dio lugar a un registro público de las personas jurídicas que reciben transferencias desde las instituciones públicas y de las instituciones que reciben donaciones con franquicias tributarias, transparentando también la relación financiero entre el Estado y las organizaciones sin fines de lucro.

3. Resultados, oportunidades y necesidad de avances adicionales.

Haber implementado un conjunto tan amplio y profundo de innovaciones en tan corto tiempo, refleja no sólo el espíritu reformista y progresivo con que el gobierno y Congreso han enfrentado la Reforma del Estado en los últimos años. Este proceso ha requerido, además, una gran dosis de persistencia, sentido de oportunidad y pragmatismo. Así, estas innovaciones han sido implementadas a través de una combinación de medidas administrativas, definiciones de política, legislación temporal (leyes de presupuesto) y leyes permanentes, adoptándose esta última vía sólo en aquellas materias imprescindibles o que la experiencia acumulada demostraba que era conveniente consolidar. Un ejemplo claro de esto último se encuentra en las modificaciones a la Ley de Administración Financiera del Estado, introducidas en 2003, y que llevaron a carácter permanente normas que habían sido exitosamente aplicadas durante varios años a través de la Ley de Presupuestos.

Resulta interesante comprobar, por otra parte, cómo estas innovaciones se han materializado en corto tiempo en importantes mejoramientos en los resultados de la gestión financiera pública, resultados que comprenden, entre otras dimensiones, el impacto macroeconómico y la confianza que ha generado la política presupuestaria, la capacidad del Estado de llegar con los recursos públicos a actividades prioritarias para la población y la eficiencia con que estos recursos han sido ejecutados y aplicados a los programas públicos.

En lo que se refiere al impacto de la política fiscal en los resultados macroeconómicos, existe un amplio acuerdo en que la aplicación de la regla de superávit estructural ha generado muy positivos resultados en términos de estabilidad macroeconómica, sostenibilidad de las finanzas públicas y confianza en el país. Lo primero se refleja en que, pese a que la economía chilena sufrió entre 2001 y 2003 un shock externo de dimensiones equivalentes al sufrido en los períodos 1982-83 y 1998-99, entre 2001 y 2003 la economía creció a una tasa media de 3.1%. Esto se compara con una caída media del PIB de 8,2% en el período 1982-83 y una caída del producto de un 0,8% en el año 1999. Esta novedosa capacidad de la economía para continuar creciendo ante circunstancias tan adversas responde a la capacidad contracíclica y credibilidad de la regla de política fiscal.

En efecto, la posibilidad de implementar una política fiscal contracíclica no es una opción gratuita. Esta depende críticamente de la confianza que tengan en la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas los inversionistas que deben financiar los déficit transitorios asociados a un marco contracíclico. Esta confianza, que se ha reflejado directamente en los niveles de riesgo país alcanzados por nuestro país -los más bajos de nuestra historia y del mundo para países de desarrollo similar- ha sido plenamente confirmada por los resultados fiscales posteriores. Así, tras un leve aumento en el período 2001-2002, los superávit generados en la actual fase expansiva llevaron la deuda bruta del Gobierno Central a 10,9% del PIB en 2004, su nivel más bajo desde que existen registros comparables.

El principio de la regla de política fiscal de aislar los efectos cíclicos que actúan sobre los ingresos en la determinación del gasto, no sólo incide en el impacto contracíclico de la política fiscal. Una segunda virtud fundamental de este principio es que garantiza continuidad en el financiamiento

de reformas claves con un impacto presupuestario multianual, y estabilidad en el financiamiento de programas sociales prioritarios. Así, la aplicación de la regla de política ha permitido acomodar en los últimos años los fuertes gastos asociados a reformas claves heredadas de administraciones anteriores, y comenzar nuevas reformas con alto impacto en la población. Entre las primeras, están la extensión de Reforma Procesal Penal y la expansión de la Jornada Escolar Completa, y entre las segundas se encuentran la fuerte expansión de la cobertura preescolar, la extensión gradual del Régimen de Garantías en Salud y la implantación del Sistema Chile Solidario.

Por otra parte, en contraposición con lo ocurrido en los ochenta, en que pensiones y otras prestaciones sociales básicas fueron recortadas de acuerdo a la disponibilidad fiscal en situaciones de crisis externa, la adversa situación vivida en la primera parte de mi gobierno no ha sido obstáculo para que el valor y cobertura de prestaciones sociales prioritarias -como las pensiones asistenciales y mínimas- continuara creciendo en los últimos años, y el gasto social como un todo se expandiera de forma sostenida. Así, mientras el gasto total creció a una tasa media anual de 3,9% entre 2000 y 2004, el gasto en salud creció a una tasa media de 6,5% y el gasto en educación lo hizo a un 5,6% en promedio anual.

Una idea adicional de la eficiencia con que los recursos públicos se han orientado a las prioridades sociales de la población y de la efectividad con que estos se han aplicado a la resolución de las mismas, por otra parte, se obtiene al comprobar que, de acuerdo al Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas, Chile tiene hoy los mayores niveles de desarrollo humano entre los países que tienen igual o menor tamaño relativo del Estado. Esta capacidad creciente de llevar adelante las tareas propias del Estado con la mayor productividad posible, también se refleja en el hecho de que el número de funcionarios

requeridos en relación al volumen de recursos movilizados ha caído progresivamente. Así, si en 1990 se requerían 3,7 funcionarios públicos por cada \$100 millones de gasto (en moneda de 2005) en 1999 esta proporción se había reducido a 2,3 funcionarios, y para la ejecución del presupuesto de 2005 equivale a 2,1 funcionarios por cada \$100 millones.

Estos avances también se han manifestado en indicadores directos respecto de la capacidad de administración del presupuesto. En lo que se refiere a su discusión parlamentaria, el aumento de la cantidad, calidad y periodicidad de la información sobre ejecución y gestión del presupuesto entregada al Congreso -junto a la instauración como permanente de la Comisión Especial de Presupuestos- ha permitido una discusión mucho más expedita y efectiva del proyecto de presupuestos, concentrándose la discusión parlamentaria en los temas críticos no resueltos en instancias anteriores.

Todos estos avances se reflejan también en los resultados de las múltiples evaluaciones externas que organismos competentes han realizado en los últimos tres años a nuestro sistema de administración financiera y presupuestaria. Las principales son el Informe sobre Observancia de Códigos y Estándares (ROSC) en Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional; el Informe Budgeting in Chile de la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE); la aplicación del Índice de Transparencia Fiscal en América Latina del International Budget Project; la Evaluación de la Responsabilidad Financiera Pública, desarrollada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM); y la Evaluación del Programa de Evaluación de Programas del Gobierno de Chile, también realizada por el Banco Mundial.

Entre sus conclusiones generales, el estudio del FMI señala que: "Chile ha logrado un alto nivel de transparencia fiscal en muchas áreas, y recientemente ha progresado rápidamente para cubrir las brechas

restantes.". En sus aspectos más específicos este Informe destaca la operación de la regla de superávit estructural, la claridad de las prioridades gubernamentales expresadas en el presupuesto, el alto desarrollo de las herramientas para la evaluación de gestión, y el aumento en la información presupuestaria y fiscal disponible, así como en los mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía y el Congreso.

El Informe de la OCDE, por su parte, también destaca la consistencia y solidez que da a la conducción fiscal la regla de superávit estructural; describe el sistema de control de gestión ligado al presupuesto chileno como un instrumento altamente innovativo, que se compara favorablemente con sus equivalentes en los países de la OCDE; alaba el uso que se da a la información sobre resultados en el sistema presupuestario chileno y destaca los esfuerzos desarrollados en nuestro país por profesionalizar la gestión pública. Este documento fue discutido en una sesión especial por los Directores de Presupuestos de los países más avanzados del mundo agrupados en esta institución, en la que éstos felicitaron al gobierno de Chile por los notables avances logrados en un corto período de tiempo.

El Índice de Transparencia Fiscal, instrumento de evaluación desarrollado por el International Budget Project, fue aplicado en 2003 a diez países de la región, resultando Chile el país mejor evaluado a nivel regional, con una diferencia significativa con respecto a los países que lo siguieron. Chile, en efecto, obtuvo la primera posición regional en 8 de las 14 dimensiones que considera el índice, siendo las dimensiones mejor evaluadas las de información sobre criterios macroeconómicos, calidad de las estadísticas públicas y responsabilidad en distintos niveles de gobierno. En el informe de estos resultados se destaca la gran cantidad de avances obtenidos en años recientes y, sintomáticamente, se señala que "una característica que distingue a Chile de otros países, es que ha obtenido

progresos en aspectos de transparencia que el marco legal vigente no le exige cumplir”.

El Informe de Evaluación de la Responsabilidad Financiera Pública, que se concentra más fuertemente en elementos de auditoría y control, destaca que Chile tiene actualmente los dos elementos de los sistemas de control financiero eficaces: reglas y procedimientos adecuados y patrones de conducta que aceptan las reglas y procedimientos como legítimos. Se destaca mas específicamente, que se han centralizado eficazmente las políticas y procedimientos para respaldar la disciplina fiscal agregada, lo que se apoya en un sistema presupuestario bien desarrollado y con una adecuada asignación de funciones.

La evaluación del Programa de Evaluación de Programas por parte del BM surgió de un compromiso del Protocolo del Presupuesto 2004. Para resumir sus resultados basta extraer un párrafo de sus conclusiones: “la experiencia de la DIPRES de Chile... indica que se ha conseguido establecer, en relativamente corto tiempo, cuando se lo compara con países desarrollados de mayor trayectoria histórica en evaluación... un programa complejo y eficaz y que, según la percepción de los participantes en el mismo, el número y la calidad de las evaluaciones y, sobre todo, sus usos prácticos, produce buenos resultados y se asegura que se apliquen. En cuanto precedente internacional de desarrollo exitoso, sistemático y sostenido, en un mar de muchos fracasos, de experiencias interrumpidas, o de éxitos sólo parciales, la comunidad internacional, y especialmente los países de desarrollo relativo similar, miran con esperanza y esperan aprender de la continuidad y la profundización del Programa de Evaluación de la DIPRES”.

Estos informes, sin embargo, no sólo han destacado los elementos positivos de nuestro sistema de administración financiera y prácticas presupuestarias. También han indicado una serie de desafíos pendientes y realizado recomendaciones generales y específicas

respecto de cómo abordarlos. En términos generales, varios de los informes coinciden en la necesidad de: i) institucionalizar de manera permanente buenas prácticas de gestión presupuestaria y financiera desarrolladas al amparo de facultades administrativas o leyes de presupuestos; ii) fortalecer la consistencia en la gestión financiera pública con la estructura del estado; iii) reforzar el marco de mediano plazo y profundizar los mecanismos para la evaluación del riesgo fiscal y los pasivos contingentes, y iv) aumentar la transparencia en algunas áreas de la administración financiera, particularmente el sector de defensa.

La idea de recoger estas recomendaciones y traducirlas en un proyecto de ley para ser discutido en este Honorable Congreso ha quedado registrada en los protocolos presupuestarios de los dos últimos años. Habiéndose ya recibido y analizado conjuntamente con la Comisión Especial de Presupuestos estas recomendaciones, este proyecto de ley refleja el cumplimiento de ese compromiso.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO.

Ahora bien, a continuación pasamos a explicar el contenido del presente proyecto, que no hace más que profundizar la línea que desarrollamos en el apartado anterior.

1. Cálculo anual del balance estructural.

En primer lugar, el proyecto establece la obligación legal para que futuras administraciones entreguen la información respecto de la situación de mediano plazo de las finanzas públicas, que la actual administración ha entregado, sin que exista mandato legal que lo exija, reflejando de esta manera las implicancias macroeconómicas y financieras de la política presupuestaria.

De esta forma, mediante esta disposición, se incorpora como parte del programa financiero que señala el artículo 10 del decreto ley N° 1.263, de 1975, el cálculo anual del balance

estructural del Sector Público, el que deberá ser efectuado por la Dirección de Presupuestos, sobre la base de la metodología, procedimientos y normas que defina el Ministerio de Hacienda.

2. Establecimiento de bases de política fiscal al inicio de un Gobierno.

En segundo lugar, el proyecto dispone como obligación, que el Presidente de la República, dentro de los 90 días siguientes a la fecha en que asuma sus funciones, establezca las bases de la política fiscal que será aplicada durante su administración.

3. Obligación de entrega de información.

En tercer lugar, el proyecto establece la obligación de proporcionar información completa respecto de las obligaciones respecto de las cuales haya sido otorgada la garantía del Estado, facultando al Ministerio de Hacienda para establecer mecanismos que permitan hacer frente al costo que se genere producto de dichas garantías. De esta manera, se busca que los informes presupuestarios reflejen todos los costos de la política presupuestaria más allá del financiamiento que se utilice para llevarla a cabo.

4. Fondo de reserva de pensiones.

A continuación, el proyecto dispone la creación de un Fondo de Reserva de Pensiones destinado a complementar el financiamiento de las obligaciones fiscales derivados de compromisos con el sistema de pensiones, del decreto ley N° 3.500, de 1980, de la garantía estatal de pensiones mínimas de vejez, invalidez y sobrevivencia, regulada en dicha normativa y de las pensiones asistenciales a que se refiere el decreto ley N° 869, de 1975. El objetivo que se persigue al crear este Fondo, es aminorar el impacto generacional que demandará el otorgamiento futuro de la garantía estatal a pensiones del nuevo sistema y las pensiones asistenciales.

Por otra parte, el proyecto señala las fuentes de financiamiento del Fondo, consistente en un aporte anual que no deberá ser inferior a 7.000.000 de Unidades de Fomento. Dicho monto anual se incrementará dependiendo del superávit efectivo del Gobierno Central. El aporte anual deberá efectuarse hasta el año en que los recursos acumulados en el Fondo alcancen una cantidad equivalente en pesos a 900.000.000 de Unidades de Fomento. Asimismo, el Fondo podrá incrementarse producto de la rentabilidad que se obtenga por la inversión de los recursos del Fondo, así como por los demás aportes que establezca la ley.

El proyecto restringe el uso de los recursos del Fondo una vez que hayan transcurrido diez años de acumulación de dichos recursos. Asimismo prevé su extinción luego de 15 años desde la entrada en vigencia de la ley si se cumple cierto supuesto.

En cuanto a la aplicación de los recursos del Fondo, la norma entrega la regulación de esta materia a un reglamento que deberá ser dictado por el Ministerio de Hacienda.

Además, se dispone la obligación de realizar un estudio actuarial cada tres años, a fin de evaluar la sustentabilidad del Fondo.

El proyecto, asimismo, fija un límite máximo anual para la utilización de los recursos del Fondo. Este límite corresponde a un tercio de la diferencia producida entre el gasto total que deba efectuarse en un año respectivo por concepto del pago de pensiones mínimas y asistenciales y, el gasto total efectuado por dicho concepto en el año 2015.

También, el proyecto faculta invertir los recursos del Fondo en instrumentos financieros autorizados para el Fondo de Pensiones Tipo E que establece el decreto ley N° 3.500, de 1980.

5. Programa de contingencia contra el desempleo.

A continuación, el proyecto busca dar carácter permanente a la glosa correspondiente al Programa de Contingencia contra el Desempleo establecido en la Ley de Presupuestos, dotándola de un objeto, requisitos y financiamiento de carácter igualmente permanente, a fin de enfrentar eventuales problemas de alto desempleo a nivel nacional, regional, provincial y comunal.

El proyecto, enseguida, establece los requisitos que permiten la implementación del Programa de contingencia, dejando su regulación a un decreto reglamentario expedido por el Ministerio de Hacienda, tal como ocurre actualmente respecto de la glosa presupuestaria que regula esta materia.

El proyecto, además, establece fuentes de financiamiento del Programa de Contingencia contra el Desempleo, que son similares a las que hoy existen en la glosa presupuestaria. Es decir, financiamiento vía reasignaciones presupuestarias y mediante excedibilidad del gasto, constituyendo un elemento nuevo el hecho de que se limite la excedibilidad al monto equivalente a 0,5% de las sumas globales de gasto que la Ley de Presupuestos fije anualmente.

6. Nuevo fondo, que refunde dos existentes.

Luego, el proyecto tiene como objetivo estructurar en un solo Fondo depósitos de los excedentes y tributos provenientes de la Gran Minería del Cobre, ante la existencia actual de dos Fondos. Uno de carácter legal y otro originado en un convenio internacional, los cuales determinan mediante procedimientos distintos, el destino de tales recursos y su utilización.

Para efectos de cumplir el objetivo de la norma propuesta, se solicita se otorgue una facultad al Presidente de la República a fin de

fusionar ambos Fondos y a su vez establecer normas comunes de ingresos, recursos y destino.

7. Operación de pago a futuro.

Asimismo, el proyecto otorga el carácter de permanente a una norma que ha venido incorporándose año tras año en la Ley de Presupuestos, con el propósito de regular operaciones que comprometen obligaciones de pago a futuro y, en tal virtud, comprometen la responsabilidad financiera institucional y del Estado en su conjunto.

8. Comité Financiero.

Enseguida, se dispone la existencia de un Comité Financiero, en virtud del cual se busca estructurar asesoría en las decisiones que corresponda adoptar el Ministro de Hacienda en materia de inversiones. La norma asimismo establece la obligación de reserva que les asiste a los miembros de este Comité respecto de las informaciones que obtengan en sus funciones o cargo, que no esté disponible en el mercado.

9. Pago por uso de inmuebles fiscales.

El proyecto, por otra parte, pretende obtener de las instituciones destinatarias de inmuebles fiscales, un pago por el uso de tal patrimonio, de modo tal de reflejar el verdadero costo institucional y al mismo tiempo incentivar un uso más eficiente del patrimonio estatal.

10. Modificaciones al D.L. N° 1.263.

A continuación, el proyecto propone modificaciones al decreto ley N° 1.263, de 1975, que consisten principalmente en lo siguiente.

En primer lugar, se generaliza el sistema de evaluación de proyectos y se perfecciona el carácter del informe del organismo de planificación en la evaluación de los

proyectos, exigiendo que este informe sea favorable.

En segundo lugar, exige que los estudios y proyectos de inversión de las Fuerzas Armadas sean evaluados e informados sobre la base de una metodología que deberá determinarse por decreto conjunto de los ministerios de Hacienda y de Defensa Nacional.

En tercer lugar, exceptúa de la identificación presupuestaria a los estudios y proyectos de las Fuerzas Armadas calificados como estratégicos o necesarios para la defensa, mediante decreto supremo del Ministerio de Defensa Nacional.

11. Información respecto de las Fuerzas Armadas.

También el proyecto amplía la exigencia y oportunidad de la información respecto del manejo de los fondos de adquisiciones de las Fuerzas Armadas, legislados en la ley N° 13.196 y sus modificaciones.

12. Creación de cargo.

Por otra parte, se busca establecer a nivel directivo, la conducción superior del nuevo sistema de información que se encuentra desarrollando la Dirección de Presupuestos, denominado SIGFE. Para estos efectos, se crea un cargo de Jefe de Departamento en la planta de personal de la Dirección de Presupuestos.

13. Derogaciones.

El proyecto, enseguida, deroga normativa especial respecto de las inversiones financieras de las instituciones de previsión social (INP), Caja de la Defensa Nacional y Dipreca, que dejaba entregada la identificación de los instrumentos financieros a lo dispuesto por el Banco Central y otras entidades sometidas a la normativa general del artículo 3° del decreto ley N° 1.056. En virtud de esta derogación, las instituciones arriba señaladas pasan a quedar sometidas a la normativa general

aplicable a los organismos del sector público, es decir, podrán invertir en los instrumentos que se determinen mediante instrucciones del Ministerio de Hacienda.

También, deroga el decreto ley N° 1.570, de 1976, con el propósito de homologar los sistemas de la información de las instituciones de la Defensa Nacional y de Orden y Seguridad Pública, con la del resto de las instituciones del sector público, privándola del tratamiento de excepción que establece el cuerpo legal que se deroga.

En la norma transitoria, el proyecto establece como fecha de entrada en vigencia de las normas contenidas en el Título I de la ley, el 1° de enero de 2006.

La otra norma transitoria dispone que el mayor gasto fiscal que pudiere representar la aplicación de esta ley durante el año 2005, se financiará con cargo a las provisiones del Tesoro Público.

En consecuencia, tengo el honor de someter a vuestra consideración, el siguiente

P R O Y E C T O D E L E Y:

"TÍTULO I

NORMAS SOBRE MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA

1. Del Balance Estructural y Política Fiscal

Artículo 1°.- Modifícase el artículo 10 del decreto ley N° 1.263, de 1975, de la siguiente manera:

1) Agrégase, a continuación del segundo punto seguido (.), el siguiente párrafo: "Comprenderá, asimismo, una

estimación del Balance Estructural del Sector Público, el que será calculado anualmente por la Dirección de Presupuestos, sobre la base de la metodología, procedimientos y demás normas que se establezcan mediante decreto supremo emanado del Ministerio de Hacienda.”.

2) Agréganse los siguientes incisos segundo y tercero:

“El Balance Estructural deberá reflejar el balance financiero presupuestario que hubiere presentado el Gobierno Central si la economía se hubiese ubicado en su trayectoria de mediano plazo, excluyendo el efecto de las fluctuaciones cíclicas de la actividad económica y del precio del cobre sobre los ingresos y gastos del Gobierno Central, en el período respectivo.

El decreto a que se refiere el inciso primero, incluirá la manera de recabar la opinión de expertos independientes sobre los factores que determinan la trayectoria de mediano plazo de los ingresos y gastos del Gobierno Central, así como la forma y oportunidad en que deberá informarse el resultado de la estimación del referido Balance.”.

Artículo 2°.- El Presidente de la República, dentro de los 90 días siguientes a la fecha en que asuma sus funciones, mediante Decreto Supremo expedido por intermedio del Ministerio de Hacienda, establecerá las bases de la política fiscal que se aplicará durante su administración. Copia de este decreto, así como de las modificaciones que se le introduzcan durante su vigencia, deberán ser remitidas a las Comisiones de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados, y a la Comisión Especial de Presupuestos a que se refiere el artículo 19 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

2. De los pasivos contingentes y del Fondo de Reserva de Pensiones

Artículo 3°.- Agrégase, en el artículo 40 del decreto ley N° 1.263, de 1975, los siguientes incisos quinto, sexto y séptimo, nuevos:

“La Dirección de Presupuestos deberá elaborar, anualmente, un informe que consigne el monto total y las características de las obligaciones a las que les ha sido

otorgada la garantía o aval del Estado a que se refiere este artículo, el que incluirá, a lo menos, su estructura de vencimiento, el tipo de garantía y beneficiarios. Este informe también deberá incluir una estimación de los compromisos financieros que resulten de la aplicación de disposiciones de carácter legal o contractual que generen pasivos contingentes, tales como la garantía estatal de pensión mínima a que se refiere el decreto ley N° 3.500, de 1980, y las garantías otorgadas por concesiones en infraestructura, en conformidad a lo dispuesto en la Ley de Concesiones de Obras Públicas, entre otras.

Con el objeto de hacer frente al costo futuro asociado a la eventual ejecución de cualquiera de dichas garantías, el Ministerio de Hacienda podrá establecer provisiones u otros mecanismos, para lo cual se deberá considerar el riesgo de ejecución de las garantías y el valor esperado de las mismas.

El Estado podrá también, en los casos que proceda, cobrar una comisión por el otorgamiento de dichas garantías o avales, cuyo monto y condiciones se determinarán por decretos expedidos a través del Ministerio de Hacienda. El producto total de las comisiones ingresará a rentas generales de la Nación."

Artículo 4°.- Créase un Fondo de Reserva de Pensiones, en adelante "el Fondo", destinado a complementar el financiamiento de las obligaciones fiscales derivadas de compromisos con el sistema de pensiones, del decreto ley N° 3.500, de 1980, de la garantía estatal de pensiones mínimas de vejez, invalidez y sobrevivencia, regulada en dicho decreto ley y de las pensiones asistenciales reguladas en el decreto ley N° 869, de 1975.

Artículo 5°.- El Fondo estará constituido y se incrementará con los siguientes aportes:

a) Con un aporte equivalente al cincuenta por ciento de la diferencia entre el superávit efectivo del Gobierno Central en el año anterior y el aporte de recursos que haya sido devengado al Fondo a que se refiere el artículo 12, en el año anterior. Este aporte deberá efectuarse anualmente hasta el año en que los recursos acumulados en el Fondo alcancen una cantidad equivalente en pesos a 900.000.000 de Unidades de Fomento.

Con todo, si el monto resultante del aporte anual señalado en el párrafo anterior fuese inferior al equivalente en pesos a 7.000.000 de Unidades de Fomento, deberá

enterarse un aporte adicional anual por un monto de recursos que permita alcanzar esta última cantidad, procedimiento que regirá hasta el año en que los recursos acumulados en el Fondo alcancen la cantidad señalada en el párrafo anterior;

b) Con el producto de la rentabilidad que genere la inversión de los recursos del Fondo, y

c) Con los demás aportes que establezca la ley.

Artículo 6°.- Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 8°, los recursos del Fondo tendrán por objeto exclusivo complementar el pago de las obligaciones a que se refiere el artículo 4° y sólo podrán ser utilizados para este objeto una vez transcurridos diez años desde la fecha de entrada en vigencia de esta ley.

El Fondo se extinguirá de pleno derecho si, habiendo transcurrido quince años a contar del año de entrada en vigencia de esta ley, los giros a efectuarse en un año calendario no superen el cinco por ciento de la suma del gasto en garantía estatal de pensiones mínimas y en pensiones asistenciales consultado en la Ley de Presupuestos de dicho año.

Habiéndose extinguido el Fondo en el caso indicado en el inciso anterior, podrá girarse en tal oportunidad el total del saldo existente en este para el cumplimiento de su finalidad.

Mediante reglamento dictado por el Ministerio de Hacienda, se establecerán los mecanismos, procedimientos, modalidades y demás normas necesarias para la aplicación de los recursos del Fondo.

El Ministerio de Hacienda deberá encargar cada tres años la realización de un estudio actuarial que permita evaluar la sustentabilidad del Fondo. Asimismo, este estudio deberá realizarse cada vez que se proponga una modificación al monto correspondiente a la pensión mínima o asistencial, exceptuando el reajuste automático del artículo 14 del decreto ley N° 2.448, de 1979, y el artículo 10 de la ley N° 18.611. El resultado de estos estudios deberá formar parte de los antecedentes a que se refiere el artículo 14 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

Artículo 7°.- El monto de los recursos del Fondo que podrá ser utilizado anualmente, no deberá ser superior a un tercio de la

diferencia producida entre el gasto total que corresponda efectuar en el año respectivo por concepto del pago de las obligaciones a que se refiere el artículo 4° y el gasto total efectuado por dicho concepto en el año 2015, debiendo este último actualizarse anualmente, de acuerdo a la variación que experimente el Índice de Precios al Consumidor.

Artículo 8°.- Los recursos del Fondo se mantendrán en una cuenta especial del Servicio de Tesorería, y podrán ser invertidos en los instrumentos financieros que el artículo 45 del decreto ley N° 3.500, de 1980, autorice para el Fondo de Pensiones Tipo E, según las normas y límites que fije al efecto el **Ministerio de Hacienda mediante decreto supremo.**

Para efectos de lo dispuesto en el inciso anterior, las inversiones que se efectúen con los recursos del Fondo tendrán como únicos objetivos la obtención de una adecuada rentabilidad y seguridad.

3. Del Programa de Contingencia contra el Desempleo

Artículo 9°.- Créase el Programa de Contingencia contra el Desempleo, en adelante "el Programa", con el objeto de financiar iniciativas o programas intensivos en el uso de mano de obra, bonificar la generación de empleos y, en general, todas las demás medidas que se definan para paliar contingencias de desempleo a nivel nacional, regional, provincial o comunal. Este Programa será aplicado cuando se cumpla alguna de las condiciones que se señalan en el artículo siguiente.

Artículo 10.- El Programa podrá operar cuando la tasa nacional de desempleo trimestral, calculada por el Instituto Nacional de Estadísticas, exceda el promedio de dicha tasa correspondiente a los cinco años anteriores publicados por dicho instituto o cuando la tasa nacional de desempleo trimestral sea igual o superior al diez por ciento.

Igualmente, los recursos del Programa podrán aplicarse sin sujeción a lo dispuesto en el inciso anterior, cuando en una o más regiones o determinadas provincias, se registre una tasa de desocupación igual o superior al diez por ciento, correspondiendo tal aplicación en las comunas de la región o provincia que presenten las tasas más altas, así como también cuando en alguna comuna la tasa de desocupación sea igual o superior a dicho porcentaje, aunque la de la respectiva región

o provincia sea inferior a éste. En estos casos, el límite indicado en el inciso segundo del artículo 11, se ajustará de acuerdo a la participación de los desocupados de la comuna, provincia o región correspondiente, en relación al total de desocupados a nivel nacional._

La aplicación de los recursos del Programa se efectuará conforme a los lineamientos, mecanismos, procedimientos y demás normas que se establezcan en un reglamento, emanado del Ministerio de Hacienda, suscrito, además, por el Ministro del Trabajo y Previsión Social.

El Ministerio de Hacienda y el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, deberán publicar periódicamente una estadística con la cobertura de los programas de empleo financiados con cargo al Programa y las demás iniciativas de empleo financiadas con aporte fiscal directo.

Artículo 11.- La Ley de Presupuestos deberá incluir anualmente el ítem correspondiente al Programa señalado en el artículo anterior.

El Programa se financiará de la siguiente manera:

1. Mediante reasignaciones en la Ley de Presupuestos del respectivo año, las que no estarán afectas a la limitación del inciso segundo del artículo 26 del decreto ley N° 1.263, de 1975, ni a las que establezca la referida Ley de Presupuestos en conformidad con el inciso tercero de dicho artículo.

2. Mediante la excedibilidad del ítem correspondiente al Programa, la que, para estos efectos, se entenderá comprendida en el artículo 28 del decreto ley N° 1.263, de 1975.

Los gastos que se originen por aplicación del artículo 10 y estén consignados dentro de la excedibilidad señalada en el párrafo anterior, serán considerados como gastos cíclicos para la estimación del Balance Estructural a que se refiere el artículo 1° de esta ley.

El monto anual de recursos que importe la excedibilidad señalada en el numeral 2 de este artículo, no podrá superar el equivalente en pesos a un 0,5% de las sumas globales de gasto que la Ley de Presupuestos fije anualmente. Los excesos que se produzcan por aplicación de este inciso, deberán ser regularizados en la forma

dispuesta en el artículo 28 del decreto ley N° 1.263, de 1975, dentro de los 30 días siguientes al de tramitación del decreto que los disponga.

4. De la Compensación de los Ingresos del Cobre

Artículo 12.- Facúltase al Presidente de la República para que, mediante uno o más decretos con fuerza de ley expedidos por intermedio del Ministerio de Hacienda, fusione en un solo Fondo los recursos adicionales a que se refiere el decreto ley N° 3.653, de 1981 y los del Fondo de Compensación para los Ingresos del Cobre constituido conforme al Convenio de Préstamo BIRF N° 2625 CH, y, asimismo, fije la normativa para su operación.

En uso de esta facultad, el Presidente de la República podrá establecer las normas de determinación de los recursos que ingresarán al Fondo fusionado, de su administración, del destino de los recursos que acumule y las demás disposiciones necesarias para su funcionamiento.

Los recursos que a la fecha de entrada en vigencia del decreto con fuerza de ley que regule el nuevo Fondo, se encontraren depositados en las cuentas correspondientes a los referidos en el inciso primero del presente artículo, se traspasarán a dicho Fondo, al que se efectuarán, además, los integros que procedan por aplicación del artículo 2° transitorio de la ley N° 19.030.

TÍTULO II

NORMAS SOBRE GESTIÓN DE ACTIVOS Y PASIVOS DEL SECTOR PÚBLICO

Artículo 13.- Los órganos y servicios públicos regidos presupuestariamente por el decreto ley N° 1.263, de 1975, necesitarán autorización previa del Ministerio de Hacienda para comprometerse mediante contratos de arrendamiento de bienes con opción de compra o adquisición a otro título del bien arrendado y para celebrar cualquier tipo de contratos o convenios que originen obligaciones de pago a futuro por la obtención de la propiedad o el uso y goce de ciertos bienes, y de determinados servicios. Un reglamento emanado de dicho Ministerio, establecerá las operaciones que quedarán sujetas a la referida autorización previa, los procedimientos y exigencias para acceder a ésta y las demás normas necesarias para la aplicación de este artículo.

Artículo 14.- Para efectos de decidir la inversión financiera de los recursos del Fisco e impartir las instrucciones pertinentes, el Ministro de Hacienda contará con la asesoría de un Comité Financiero, cuya integración, funciones y demás normas de procedimiento serán determinadas mediante decreto supremo emanado del Ministerio de Hacienda.

Con todo, las personas que integren el Comité antes señalado deberán guardar estricta reserva y no podrán utilizar en las recomendaciones que efectúen sobre la materia, información que hayan obtenido en razón de sus funciones o cargos, que no esté disponible en el mercado.

Artículo 15.- Intercálase, en el artículo 56 del decreto ley N° 1.939, de 1977, normas sobre Adquisición, Administración y Disposición de Bienes del Estado, el siguiente inciso quinto nuevo, pasando el actual inciso quinto a ser sexto:

“El Ministerio de Bienes Nacionales estará facultado para cobrar por el uso y goce de los bienes destinados a que se refiere este artículo. Mediante decreto supremo expedido por este Ministerio, el que deberá ser suscrito además por el Ministerio de Hacienda, se establecerán las condiciones, el procedimiento, la forma de cobro y demás normas necesarias para la aplicación de esta disposición. El producto obtenido por el cobro señalado ingresará a rentas generales de la Nación.”.

TÍTULO III

DISPOSICIONES VARIAS

Artículo 16.- Modifícase el decreto ley N° 1.263, de 1975, de la siguiente manera:

1) En el artículo 19 bis:

a) Intercálase, en el inciso cuarto, a continuación de la palabra “informe” el vocablo “favorable”.

b) Incorpórase, en el inciso cuarto, a continuación del punto final que pasa a ser seguido, el siguiente párrafo:

"No obstante lo anterior, los estudios y proyectos de inversión de las Fuerzas Armadas serán evaluados e informados por el Ministerio de Defensa Nacional, sobre la base de una metodología que se determinará por decreto conjunto de los ministerios de Hacienda y de Defensa Nacional."

c) Reemplázase el inciso final por el siguiente:

"La identificación presupuestaria a que se refiere este artículo, no será aplicable respecto de estudios y proyectos de inversión de las Fuerzas Armadas, que sean calificados como estratégicos o necesarios para la defensa, mediante decreto supremo del Ministerio de Defensa Nacional".

2) Sustitúyese, el inciso segundo del artículo 71, por el siguiente:

"Con todo, para efectos de consolidar la información sobre las Estadísticas de las Finanzas Públicas que publique la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, el Consejo Superior de Defensa Nacional proporcionará a dicha Dirección, información trimestral que contenga los ingresos y egresos comprendidos en el período, para las cuentas definidas en el artículo 3° de la ley señalada en el inciso anterior, así como aquella correspondiente al monto de la deuda vigente. Esta información deberá proporcionarse dentro de los quince días siguientes al término del respectivo trimestre, con la apertura que se determine por decreto supremo conjunto de los ministerios de Hacienda y de Defensa Nacional."

Artículo 17.- Créase, en la planta de personal de la Dirección de Presupuestos, establecida en el decreto con fuerza de ley N° 2, de 2004, del Ministerio de Hacienda, un cargo de Jefe de Departamento, grado 3 EUS.

Artículo 18.- Derógase el artículo 55 del decreto ley N° 670, de 1974.

Artículo 19.- Derógase el decreto ley N° 1.570, de 1976.

TÍTULO FINAL

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo 1°.- Las disposiciones contenidas en el Título I de esta ley, entrarán en vigencia a contar del 1° de enero del año 2006.

Artículo 2°.- El mayor gasto fiscal que pudiere representar la aplicación de esta ley durante el año 2005, se financiará con cargo a las provisiones del Tesoro Público.".

Dios guarde a V.E.,

RICARDO LAGOS ESCOBAR
Presidente de la República

NICOLÁS EYZAGUIRRE GUZMÁN
Ministro de Hacienda

SONIA TSCHORNE BERESTESKY
Ministra de Bienes Nacionales