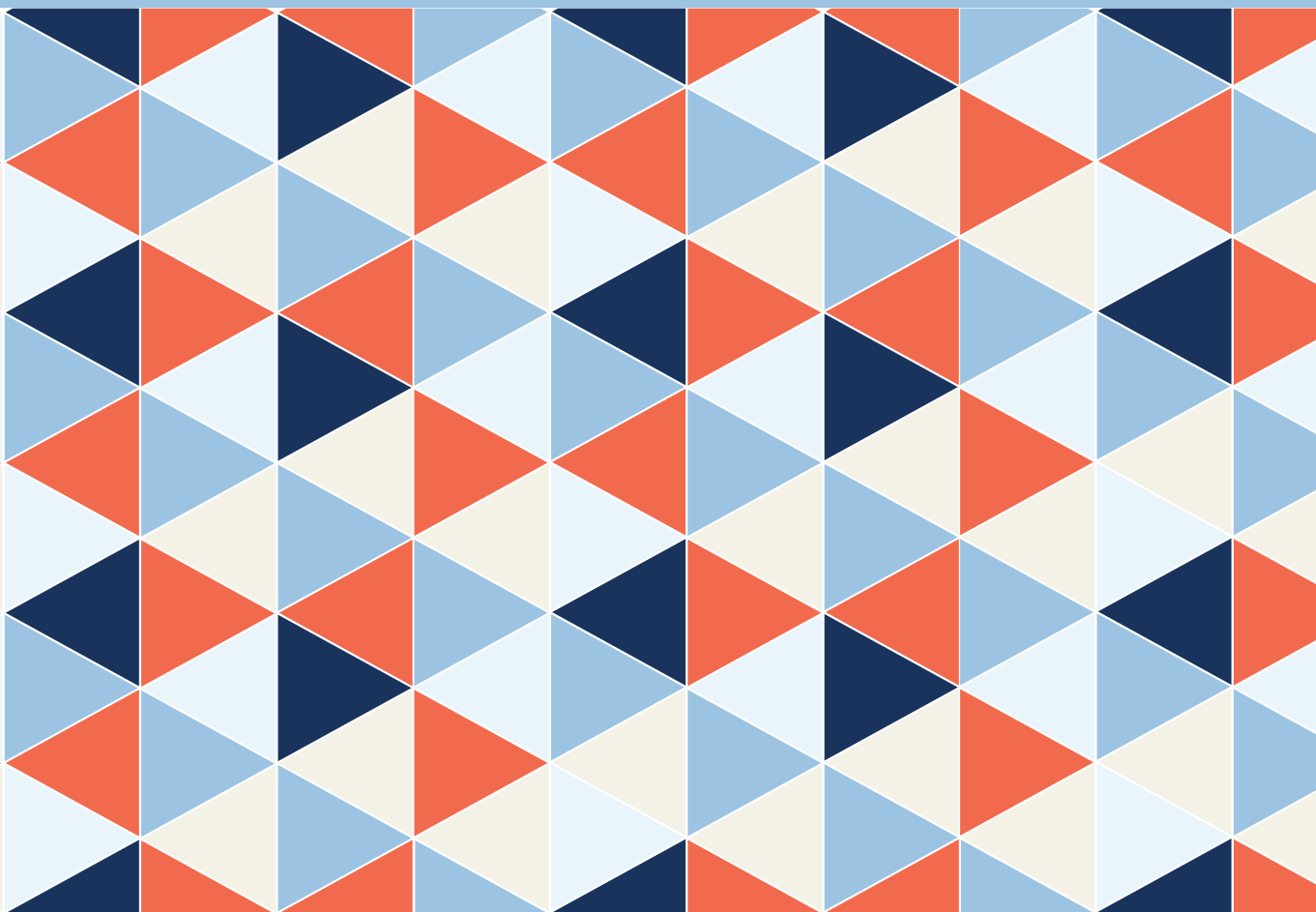


PANORAMA FISCAL: PROPUESTAS FRENTE A UNA SITUACIÓN AMENAZANTE

SEGUNDA EDICIÓN, ACTUALIZADA CON NUEVAS PROYECCIONES

José Pablo Arellano Marín



PANORAMA FISCAL: PROPUESTAS FRENTE A UNA SITUACIÓN AMENAZANTE
Segunda edición, actualizada con nuevas proyecciones.

Segunda edición: diciembre de 2017

© 2017, José Pablo Arellano Marín

© 2017, Cieplan
Dag Hammarskjöld N°3269, piso 3, Vitacura
Santiago - Chile
Fono: (56 2) 2796 5660
Web: www.cieplan.org

Edición: Adolfo Navarro
Diseño de portada y Diagramación: Javiera de Aguirre
ISBN: 978-956-204-077-8

Queda autorizada la reproducción parcial o total de esta obra, salvo para fines comerciales, con la condición de citar la fuente.

Impreso por:
Impreso en Chile / Printed in Chile

**PANORAMA FISCAL:
PROPUESTAS FRENTE A UNA SITUACIÓN AMENAZANTE**
SEGUNDA EDICIÓN, ACTUALIZADA CON NUEVAS PROYECCIONES

José Pablo Arellano Marín



ÍNDICE

1. Superávit fiscal y reducción de la deuda pública	9
2. Fortaleza fiscal y clasificación de riesgo	14
3. La fortaleza fiscal nos permitió enfrentar el doble terremoto: financiero internacional y 27 de febrero	16
4. El panorama actual.....	17
5. ¿Qué hacer? Tres líneas de acción	22
6. Anexo 1. La regla fiscal como instrumento para asegurar la solidez de la política fiscal	31
7. Anexo 2. Comparación proyecciones para 2018-20 entre Informes de Finanzas Públicas de 2016 y 2017.....	41
8. Referencias	44

Panorama fiscal:

Propuestas frente a una situación amenazante¹

José Pablo Arellano Marín²

Resumen

Este documento examina la actual situación fiscal en Chile y sus proyecciones para los años 2018-2021 basadas en los últimos antecedentes disponibles. Este panorama se contrasta con la trayectoria de las últimas décadas. Se concluye que hay un riesgo importante de deterioro en la situación fiscal si no se toma conciencia de este panorama y se enmienda el rumbo. Ello, aparte de crear una mayor vulnerabilidad económica, elevaría marcadamente el gasto en el servicio de la deuda de gobierno, restando recursos a la política social.

Se formulan varias propuestas que permitirían controlar el aumento de los gastos y corregir el panorama descrito. Ello se complementa con propuestas respecto de los mecanismos para estabilizar los ingresos fiscales y fortalecer la regla fiscal.

Chile ha recorrido un camino virtuoso en materia fiscal. Desde la vuelta a la democracia se fue construyendo una situación muy sólida en el plano fiscal lo cual ha tenido beneficios muy importantes para el desarrollo del país.

El panorama actual en cambio es de riesgos. Esta situación todavía no tiene consecuencias importantes, pero si no se actúa oportunamente podemos recorrer rápidamente el camino del deterioro que nos va a llevar no solo a perder los beneficios cosechados, sino a pagar costos importantes para el desarrollo durante los próximos años.

1 Este documento actualiza uno publicado en agosto de 2017 con los antecedentes dados a conocer en el Informe de Las finanzas públicas 2017 con motivo de la presentación del proyecto de ley de presupuesto para 2018.

2 El autor fue Director Nacional de Presupuestos entre 1990 y 1996. Agradezco a Andrés Leslie por su colaboración.

El presente documento resume los beneficios del camino virtuoso y muestra por qué los déficits actuales y proyectados en el presupuesto fiscal nos ponen en una situación de riesgo que amenaza los logros obtenidos.

El panorama que se describe es especialmente importante en vísperas al inicio de un nuevo gobierno para el periodo 2018-2021.

Aparte de mostrar las amenazas de la situación actual, el documento propone algunas medidas prioritarias para revertirla antes que sea tarde.

1. Superávit fiscal y reducción de la deuda pública

El Cuadro 1 muestra el balance del presupuesto desde 1990 al 2016 y sus proyecciones hasta 2021. Como puede verse, en todos los años del periodo 1990-98 se registró un superávit del presupuesto que en promedio llegó al 1,9% del PIB³ (véase columna 1 del cuadro 1). Incluso si se examina el presupuesto descontando los ingresos del cobre, se observa que en ese periodo se registra un cuasi equilibrio presupuestario (véase la columna 3 del cuadro 1). La contrapartida de esos superávits fue la importante reducción de la deuda neta del gobierno, tal como se muestra en el Gráfico 1. La deuda neta del gobierno baja de 37 a 7% del PIB entre 1990 y 1998⁴. En esos años el gobierno no solo redujo las necesidades de contratación de empréstitos, sino que pre pagó parte de sus deudas.

-
- 3 Hasta el año 2003 la contabilidad de gobierno era en base caja, desde esa fecha se calcula en forma devengada. Por tanto, los datos que se tenían a la vista para las decisiones de política económica en esa época eran distintos a los del Cuadro 1. Toda la información de este y de los cuadros y gráficos que siguen es, para hacerla comparable, la información oficial recalculada con la nueva metodología. El balance efectivo del periodo 1990-98 fue de 1,6% del PIB con los datos de la época. Véase la explicación del cambio en las [Estadísticas de las finanzas públicas 1987-2003](#) (Dirección de Presupuestos, 2004) y en la [publicación de 1993-2002](#) (Dirección de Presupuestos, 2003) la metodología y datos anteriores.
- 4 Si se incluyera como parte de la deuda de gobierno los bonos de reconocimiento a los trabajadores que se trasladaron a las AFP, la deuda y su disminución es todavía mayor, ya que el saldo de deuda por bonos disminuyó en este periodo. Debido a que la mayor parte de la deuda era en dólares, la apreciación cambiaría del periodo contribuye a reducir la deuda como % del PIB.

Cuadro 1:
BALANCE DEL PRESUPUESTO EFECTIVO, CÍCLICAMENTE AJUSTADO (BCA) Y SIN COBRE
1990-2016 y proyecciones % PIB

Año	Balance Efectivo	Balance Cíclicamente Ajustado (*)	Balance Efectivo sin Cobre
1990-98	1,9%		-0,2%
1999-2001	-1,1%		-1,9%
2002-03	-0,8%	0,8%	-1,5%
2004	2,0%	1,0%	-1,5%
2005	4,4%	1,1%	-0,4%
2006	7,3%	1,4%	-0,9%
2007	7,8%	1,1%	-0,2%
2008	3,9%	-1,0%	-1,9%
2009	-4,4%	-3,1%	-6,8%
2010	-0,5%	-2,1%	-4,8%
2011	1,3%	-1,0%	-2,8%
2012	0,6%	-0,4%	-2,4%
2013	-0,6%	-0,5%	-2,7%
2014	-1,6%	-0,6%	-3,5%
2015	-2,1%	-1,6%	-3,5%
2016	-2,7%	-1,9%	-3,1%
2017 Proy. Oct. 17	-2,7%	-1,7%	-3,5%
2018 Ppto.	-1,9%	-1,5%	-3,1%
2019 (**)	-1,6%	-1,2%	-2,6%
2020 (**)	-1,3%	-1,0%	-2,1%
2021 (**)	-0,9%	-0,7%	-1,5%

Fuente: Columnas 1 y 3 calculadas en base a DIPRES, Estadísticas de las Finanzas Públicas, Informe de las Finanzas públicas del proyecto de ley de presupuestos 2018 (octubre 2017) y Evaluación de la gestión financiera del sector público 2016 (julio 2017). Columna 2: 2001-2007 calculado en base a DIPRES, Una política fiscal de balance estructural de segunda generación para Chile, pág. 46; 2008-2014 en base a Informe de Finanzas Públicas de la ley de presupuesto 2016 pág. 25; 2015 y 2016 en base a Evaluaciones de la gestión financiera del Sector Público de los años respectivos; 2017 Proy. Oct. 17 y 2018-2021 en base a proyección Informe de Finanzas públicas de la ley de presupuesto de 2018.

(*) Estas son las estimaciones de acuerdo a la metodología vigente a partir de 2011. De acuerdo a la metodología de la época las estimaciones registran algunas diferencias siendo la más importante en 2009 con un déficit de -1,1%. La estimación de 2015 es con los parámetros del PIB tendencial de agosto 2015 y precio del cobre de enero 2016, además, excluye ingresos tributarios percibidos por una sola vez por concepto de registro de capitales. El BCA con los parámetros usados para el presupuesto 2015 y su ejecución fue un superávit de 0,5% del PIB.

(**) Valores proyectados según Informe de Finanzas Públicas de la ley de presupuesto de 2018 (octubre 2017).

Desde 1987 operó un mecanismo para estabilizar los ingresos del fisco provenientes del cobre, ahorrando cuando los precios subían y al revés cuando los precios bajaban. Este mecanismo facilitó la reducción de la deuda de gobierno descrita más arriba⁵.

Durante los años 1999 al 2002 el país vivió los efectos de la crisis asiática, cuyos impactos adversos pudieron ser atenuados gracias a la situación fiscal y al bajo nivel de deuda del gobierno. Por lo mismo, en esos tres años de crisis se registraron déficits del presupuesto como parte de la política fiscal contra cíclica.

A partir del 2001 se amplió este mecanismo de estabilización de ingresos fiscales alargando a diez años el horizonte de los precios de referencia del cobre y considerando los efectos cíclicos de los ingresos fiscales no provenientes del cobre. Se estableció una regla fiscal que en esa época tenía como meta un superávit estructural o cíclicamente ajustado de 1% del PIB. Ello derivó en superávits tanto efectivos como cíclicamente ajustados entre el 2002 y el 2008 como puede verse en el Cuadro 1 columnas 1 y 2.

La contraparte de este largo periodo en que prevalecieron los superávits del presupuesto fue una importante acumulación de activos netos del gobierno que se acentúa como resultado del súper ciclo del cobre iniciado el 2005, tal como se puede ver en el Gráfico 1.

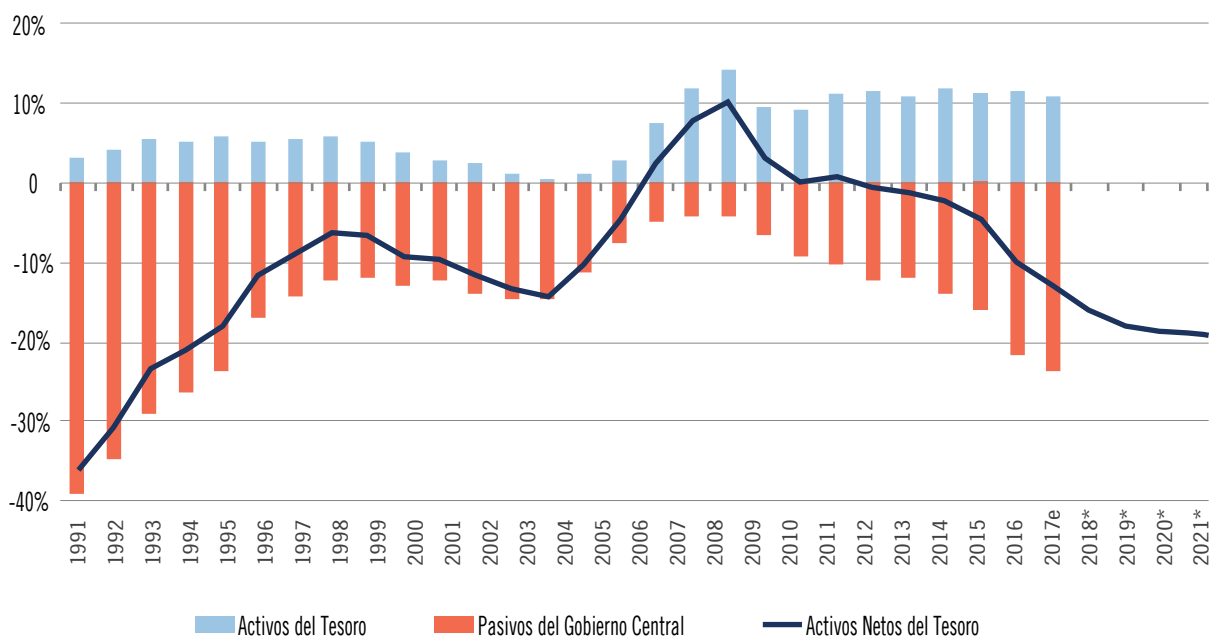
Con la gran crisis financiera internacional de 2008-09, se usan parte de los ahorros acumulados y se incurre en importantes déficits para compensar los efectos de la crisis. En los años siguientes, con la sola excepción de 2011 y 2012, se han registrado y se proyectan déficits, lo que ha derivado en la situación actual, que nos preocupa y que motiva este estudio.

5 En 1987 se estableció por primera vez un mecanismo de estabilización de los precios del cobre. Durante los años 90 se fijaba un precio de referencia del cobre considerando la tendencia del precio y el conjunto de la política fiscal. Si el precio en el año se elevaba por sobre el de referencia hasta en 4 centavos de dólar, esos fondos eran de libre disponibilidad fiscal. Por los siguientes 6 centavos, se ahorraba el 50% de los mayores ingresos en un Fondo del Cobre. Por encima de 10 centavos en exceso al precio de referencia esos recursos se ahorraban y se integraban completamente al Fondo del cobre. Pueden verse más detalles en un documento previo (Arellano Marín, Del déficit al superávit fiscal: razones para una transformación estructural en Chile, 2005) http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/46/Capitulo_1.pdf. Cuando el precio se situaba por abajo del nivel de referencia se actuaba en forma simétrica. Por los primeros 4 centavos no había derecho a acceder al fondo, por los siguientes 6 centavos se podía girar hasta el 50% de los menores ingresos desde el fondo y por encima de los 10 centavos el fisco podía compensar enteramente los menores ingresos con giros del fondo. Véase más detalles e información de los precios usados en Arellano (2005).

Antes de examinar la situación presente, conviene destacar las consecuencias de la trayectoria de los años previos.

Los superávits presupuestarios se tradujeron en reducciones de la deuda de gobierno y/o en aumento de los activos financieros. El gráfico 1 muestra el comportamiento de los activos y pasivos de gobierno desde 1990 en adelante.

Gráfico 1:
Activos Netos del Gobierno (Activos- Deuda)
1990-2021 (% PIB)



Fuente: DIPRES, *Activos Consolidados del Tesoro Público, informes años respectivos* (<http://www.dipres.gob.cl/594/w3-propertyvalue-15499.html>); Ministerio de Hacienda, *Serie Histórica Deuda Pública* (<http://www.hacienda.cl/oficina-de-la-deuda-publica/estadisticas/deuda-sector-publico/serie-historica.html>). 2017e según Informe de Finanzas Públicas Presupuesto 2018, pag 25 "Posición Financiera Neta". Los valores de 2018 a 2021 se calcularon en base a los datos estimados en el Cuadro 1.

Nótese que esta es la definición de la "Posición financiera neta del Gobierno Central", según se consigna en los Informes de Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuestos. Ella incluye solo los Activos del Tesoro y por tanto difiere del Pasivo financiero neto del Gobierno Central, publicado en el Informe de Estadísticas de la Deuda Pública del Ministerio de Hacienda, ya que los montos publicados en este último informe incluyen otras categorías de activos, tal como se indica en el informe señalado.

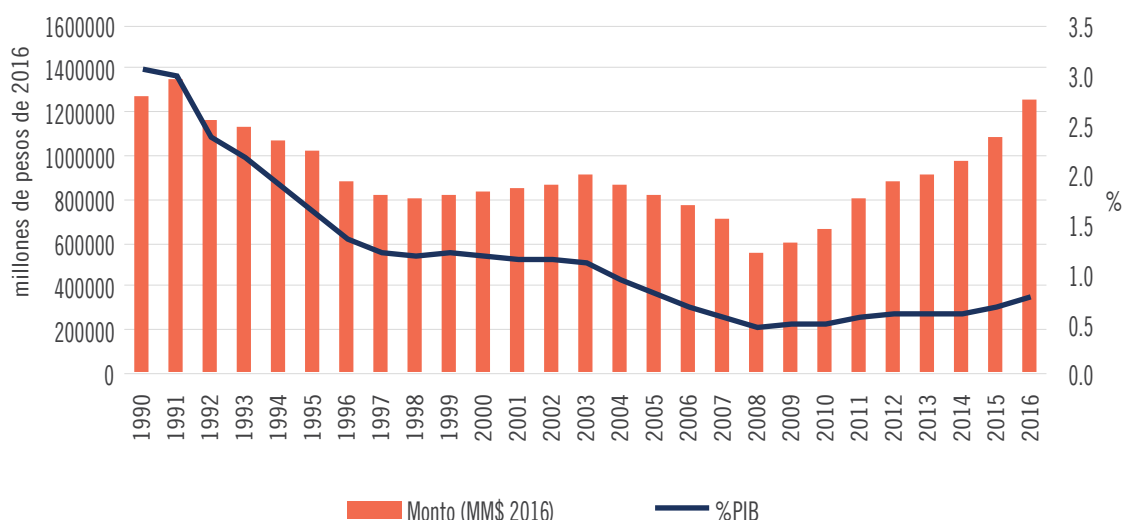
La reducción de la deuda neta de gobierno que ilustra el Gráfico 1, se tradujo en un menor gasto en intereses. El Gráfico 2 muestra cómo los intereses que llegaban al 3,1% del PIB en 1990 se redujeron hasta 0,5% del PIB en 2008.

Este es un valioso dividendo de la política fiscal de esos años⁶. El menor gasto en intereses es equivalente a más que todo el importante aumento del gasto del Estado en educación o en salud en ese periodo.

En cambio entre 1990 y 1993 antes de la reducción de la deuda, el pago de intereses superaba al gasto fiscal en educación y en salud.

A pesar del aumento del gasto en intereses en los últimos años, la reducción de la deuda registrada en el pasado le proporciona a Chile una ventaja importante en comparación a los países más endeudados. En América latina, para el promedio de los países, el gasto del gobierno en intereses ha superado en los últimos tres años el 2% del PIB, más que duplicando el actual nivel en Chile⁷.

Gráfico 2:
Gasto en intereses del Gobierno Central 1990-2016



Fuente: DIPRES, *Estadísticas de las Finanzas Públicas, Estado de Operaciones del Gobierno Central* (<http://www.dipres.gob.cl/594/w3-propertyvalue-15407.html>).

6 Como se indicó más arriba a partir del cambio de metodología en las estadísticas fiscales llevándolas a base devengada, entre los intereses están los devengados por los bonos de reconocimiento. Según la contabilidad de caja vigente en los años 90 el gasto en intereses de 1990 fue de 1,9% del PIB.

7 Véase por ejemplo CEPAL *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2017*.

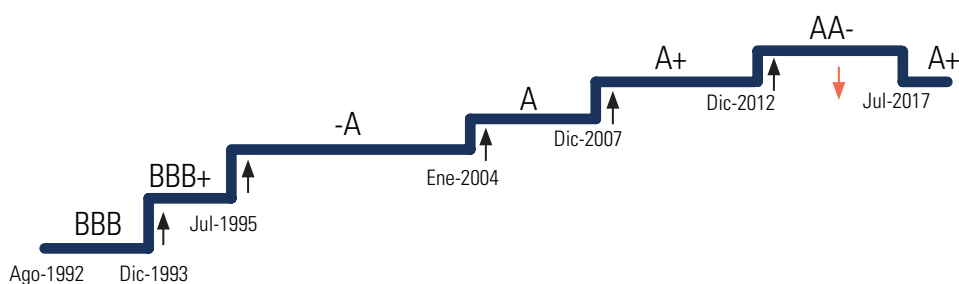
2. Fortaleza fiscal y clasificación de riesgo

La fortaleza fiscal resultante del superávit presupuestario y la consiguiente reducción de la deuda, junto al manejo macro y a la buena regulación y desempeño del sector financiero, derivó en una mejora en la clasificación de riesgo de nuestro país.

La sólida situación fiscal, donde predominaron los superávits y la reducción de la deuda, estuvo reforzada con la regla fiscal que daba mayor previsibilidad a la política fiscal.

El Gráfico 3 muestra la evolución de esa clasificación desde 1992 en que se alcanza el nivel investment grade hasta la fecha. Como se observa, se registró un proceso sostenido de mejoramiento hasta principios de 2012 en que anotamos la última mejora, llegando a la categoría AA-, solo tres categorías por debajo de los países considerados en el nivel más alto en el mundo (AAA)⁸. Esta persistente mejora de calificación, contrasta con la reciente baja de julio de 2017 a una categoría que sigue siendo muy favorable para una economía emergente.

Gráfico 3
Clasificación de riesgo operaciones soberanas con moneda extranjera 1992-2017



Fuente: *Standard & Poor*.

8 Las referencias son a la clasificación de la empresa S&P, pero es común a la de otros clasificadores.

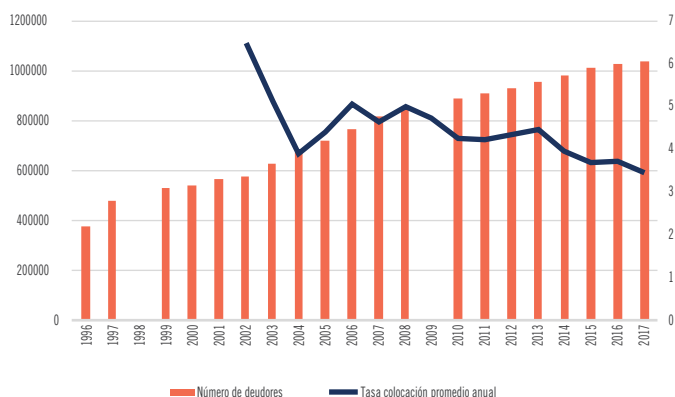
La contraparte de la mejor clasificación de riesgo ha sido el menor costo de fondos, tanto para el Estado, como para el conjunto de las empresas y deudores. Como se sabe, este menor premio por riesgo y las menores tasas de interés tienen favorables consecuencias para estimular la inversión pública y privada, para reducir el dividendo hipotecario de las familias que compran su vivienda con préstamos y disminuir el monto de las cuentas de servicios básicos intensivos en capital como agua, electricidad, telefonía, autopistas, etc.

Hay que agregar también que a lo largo de este periodo el Estado ha podido endeudarse a plazos largos, primero en UF y luego en pesos nominales, reduciendo la histórica dependencia del financiamiento en moneda extranjera. En 1990 la proporción de deuda del gobierno en dólares superaba el 90% del total; actualmente es inferior al 18%. Por tanto, más del 82% de la deuda es en UF o en pesos. Esta posibilidad de emisión de deuda en pesos ha sido aprovechada también por las empresas privadas. Se trata de una importante ganancia en autonomía y flexibilidad que normalmente no tienen los países en desarrollo y que Chile históricamente no tuvo por su inestabilidad macroeconómica y su historia de inflación que tenía como una de sus causas precisamente el permanente déficit fiscal⁹.

El Gráfico 4 ilustra estos beneficios con el crédito hipotecario para vivienda. Se puede apreciar que la cantidad de préstamos de los últimos 20 años más que se duplica, al mismo tiempo que bajan las tasas de interés¹⁰.

Gráfico 4

Número de préstamos de vivienda de la banca y tasa de colocación promedio anual: 1996-2017



9 A raíz de la crisis asiática a fines de los años 90, Barry Eichengreen y Ricardo Hausmann denominaron esta situación como el “pecado original” que resulta de la imposibilidad de endeudarse en su propia moneda (Eichengreen & Hausmann, 1999).

10 No puede atribuirse toda la rebaja de tasas a la mejora de la clasificación de riesgo. También se ha registrado una importante baja en las tasas internacionales y locales a partir de la crisis de 2009.

3. La fortaleza fiscal nos permitió enfrentar el doble terremoto: financiero internacional y 27 de febrero

La fortaleza fiscal no solo generó los beneficios del ahorro en pago de intereses al gobierno y el menor costo de fondos para los inversionistas y familias en general, sino que permitió reducir los costos de la crisis financiera internacional del 2008-9 y enfrentar el gran terremoto de febrero de 2010. En efecto, nuestro país, a pesar de enfrentar simultáneamente este doble terremoto durante el trienio 2008-2010, logró crecer a un ritmo mayor que el mundo en su conjunto, que nuestros socios comerciales y ciertamente que EE.UU., Europa y Japón, que estuvieron fuertemente golpeados por la crisis financiera.

La sólida posición fiscal y macro permitieron llevar adelante una decidida política fiscal y monetaria contra cíclica, lo que redujo los efectos de la grave crisis financiera internacional en Chile. Los efectos sobre la actividad económica, sobre el desempleo, el deterioro de los créditos y las quiebras de empresas fueron menores si se considera la grave situación mundial, y que la economía chilena está fuertemente integrada al mundo.

Simultáneamente, el país pudo enfrentar el proceso de reconstrucción del gran sismo de febrero de 2010.

Muy distinto hubiera sido el impacto y los costos de este doble terremoto en una economía frágil desde el punto de vista fiscal y macroeconómico.

4. El panorama actual

Este año vamos a completar cinco años con déficits de presupuesto y la situación no es distinta para 2018, según establece la ley de presupuestos aprobada¹¹.

La consecuencia de los cinco años de déficits es un aumento de la deuda. El endeudamiento neto se incrementó desde ser prácticamente nulo a fines del 2012 a un 13% del PIB estimado para fines de 2017 y se proyecta que llegará a 19% del PIB a fines del 2021. Esto significaría retroceder a los niveles de endeudamiento neto que el país tenía en 1994 (véase el Gráfico 1).

El gasto en intereses como consecuencia de la mayor deuda neta ya ha aumentado en más de mil millones de dólares comparado al gasto del 2009. En el Gráfico 2 se observa cómo estamos desandando el camino virtuoso que nos llevó a reducir el endeudamiento y los gastos asociados.

Si bien el nivel actual de la deuda neta de gobierno todavía no es preocupante, el aumento que se proyecta para los próximos años nos deja en una situación cada vez más vulnerable. Es lo que han recogido los calificadores de riesgo con la reciente baja en la calificación (véase el Gráfico 3).

Lo que es amenazante es que esta situación, de acuerdo a las proyecciones existentes, en el mejor de los casos presenta signos precarios de mejoría futura.

Como consecuencia de los déficits proyectados, el endeudamiento neto llegaría a 19% del PIB en el 2021. Esto significa casi duplicar la deuda neta desde unos 35.000 millones de dólares en 2017 a unos 65.000 millones a 2021. Todo ello asumiendo que no hay grandes adiciones a los gastos ya comprometidos aquí considerados.

El comportamiento reciente de los gastos comprometidos deja pocas holguras a futuro y hace difícil cumplir la meta de reducción de déficits.

Lo habitual, al finalizar los gobiernos de Aylwin, Frei, Lagos y el primer gobierno de Bachelet, fue que los gastos comprometidos a fines del trienio de proyección

11 Un análisis detallado de la relación entre la actual situación y el súper ciclo de precios del cobre puede verse en un trabajo anterior (Arellano, ¿Qué hacemos ahora que termino el super ciclo del cobre?, 2015).

eran menores en términos reales a los del presupuesto que se estaba aprobando. Muy distinta es la situación actual. Existió en el pasado una verdadera holgura para la administración siguiente ya que los gastos comprometidos no estaban creciendo al ritmo que lo hacen actualmente.

En la proyección de gastos que presentó la Dirección de Presupuestos en octubre del año 2017 se observa que los gastos ya comprometidos para el 2021 superan en 6,8% real los del presupuesto de 2018.

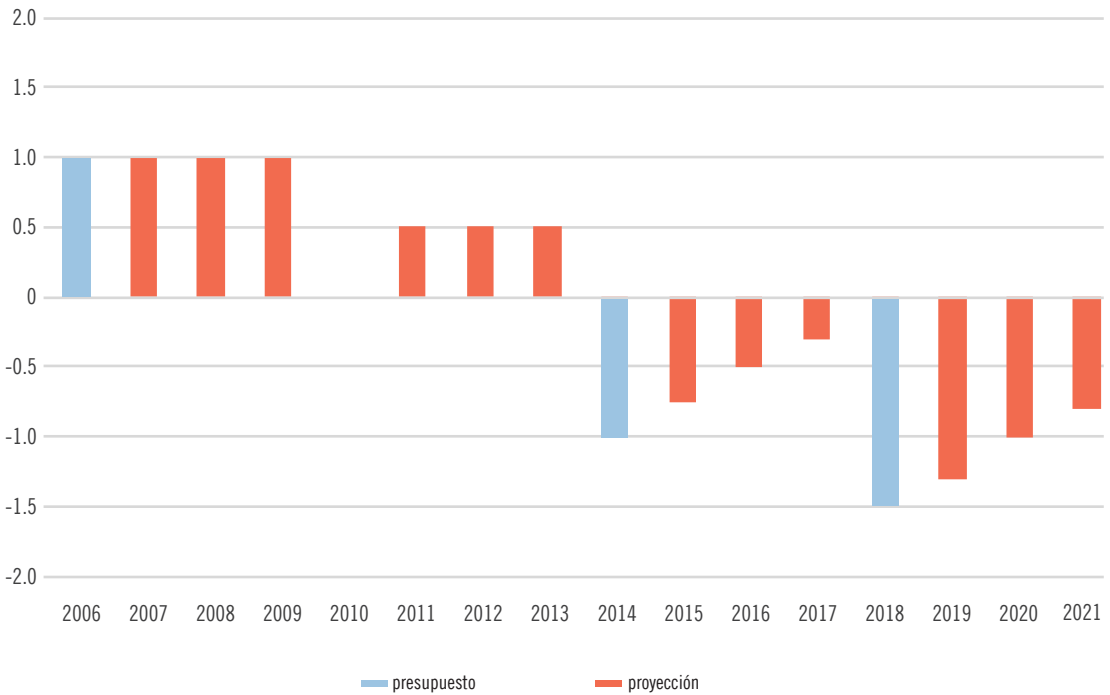
Esto lleva a que si los ingresos de gobierno crecen de acuerdo a la tendencia estructural (o cíclicamente ajustados), se registrarían déficits efectivos de más de 1% del PIB en cada uno de los próximos 4 años.

Se agrega a lo anterior que a lo largo de la última década se ha ido postulando una meta para el balance estructural o cíclicamente ajustado (BCA) que es cada vez más deficitaria tal como puede verse en el Gráfico 5. A fines del gobierno de Lagos, en 2005, se postulaba un superávit de 1% del PIB. A fines del primer gobierno de Bachelet, en 2009, se postulaba como meta un superávit de 0,5% del PIB. A fines del gobierno de Piñera, en 2013, un déficit decreciente hasta llegar a 0,25% del PIB. De acuerdo a la última proyección disponible, al 2021 se postula un déficit decreciente que llega al 0,7% del PIB. No interesa discutir en este momento la justificación y conveniencia de esas metas. Lo que se quiere subrayar es que cada vez se postula una meta que hace más vulnerable la situación fiscal, ya que incluso con el actual escenario meta la deuda de gobierno sigue creciendo hasta el final del trienio¹².

Peor aún, a pesar que la meta del BCA ha sido cada vez más deficitaria, no está siendo posible alcanzarla. Esto significa que sistemáticamente están comprometiéndose gastos muy superiores a los ingresos estructurales proyectados.

12 Los “aportes de capital” se contabilizan debajo de la línea, por tanto no elevan el déficit pero si elevan la deuda del gobierno central y/o reducen sus activos financieros.
Es cierto que estos aportes de capital pueden tener una mayor rentabilidad que los activos financieros pero quedan inmovilizados por un periodo largo y por tanto restan flexibilidad en su uso para los fines de la política fiscal futura.

Gráfico 5
Meta Balance Cíclicamente Ajustado (como % PIB)
presupuestos y proyecciones trienales 2006-2021



Fuente: *Informes de Finanzas Públicas, DIPRES.*

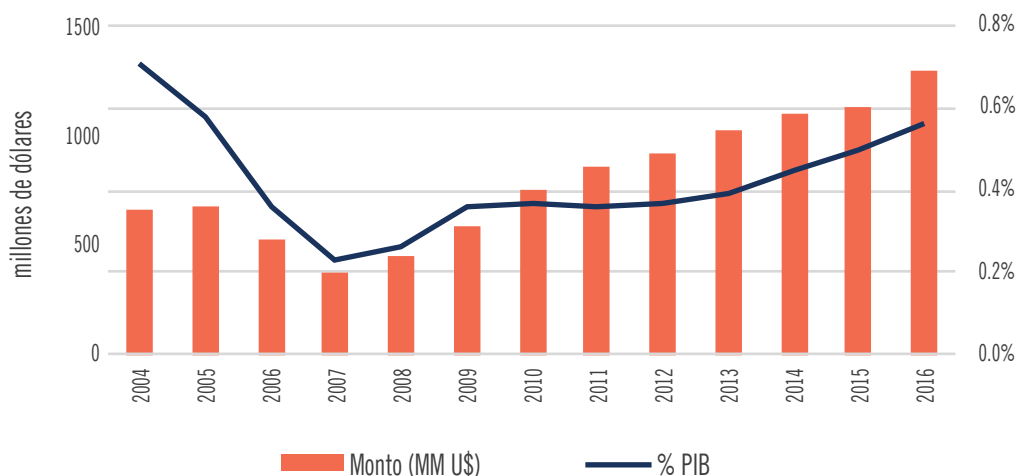
El escenario descrito en base a las estimaciones realizadas con motivo del presupuesto del 2018 es menos deficitario que lo estimado un año antes. Ello porque se reporta una reducción real en la proyección de los gastos comprometidos proyectados (Para los años 2018-2020, el compromiso anual en promedio se redujo 0,5% en términos reales).

Por otra parte se aflojó la trayectoria de metas de déficit estructural (ver Gráfico 5). En el presupuesto 2018 la meta se estableció en -1,5% mientras un año antes esta ascendía a -1,3%. En el Anexo 2 hay una comparación detallada de las diferencias en ambas proyecciones. Estas nuevas proyecciones parecen más optimistas que las anteriores.

Vale la pena destacar que las proyecciones anteriores no incluyen los aportes para inversión que necesariamente requerirá Codelco, y otras empresas públicas, en los próximos años. Estos aportes se traducirán en menor retiro de utilidades que reducirán los ingresos fiscales y/o en aportes de capital, los que representarán desembolsos y disminución de activos netos del gobierno central.

Los déficits proyectados y la mayor deuda elevarán el gasto en intereses. El Gráfico 6 muestra el gasto neto de intereses, esto es descontando los ingresos ganados por los activos financieros del gobierno. Como puede apreciarse, el gasto neto en intereses más que se duplicó en los últimos años desde 785 millones de dólares en 2009 a 1700 en 2016. En 2021, incluso sin considerar las mayores tasas de interés que seguramente pagaremos por la deuda en los próximos años, este gasto prácticamente se habrá duplicado nuevamente y superará los 3.200 millones de dólares, a menos que se reduzcan los déficits proyectados. Si no se reducen los déficits, no solo la mayor deuda aumentará el pago de intereses, sino que con seguridad también lo hará el costo del crédito tanto por la normalización de las muy bajas tasas de interés internacionales actuales como por la baja en la calificación de riesgo del país¹³.

Gráfico 6
Intereses Netos del Gobierno Central 2004-2016



Fuente: Cálculos en base a Estado de Operaciones del Gobierno central, Estadísticas de las Finanzas Públicas, Cálculo de ingresos generales de la Nación DIPRES varios años.

13 Un estudio reciente del FMI estima que un aumento de la deuda neta de gobierno de 10% del PIB se traduce en un aumento en los spreads soberanos entre 100 y 120 puntos base en los países de economías emergentes.

La reciente baja en la clasificación de riesgos recoge esta situación y sus proyecciones. Lo importante en este momento y en los próximos trimestres es asegurar una trayectoria fiscal que no genere dudas sobre las perspectivas futuras y que en ningún caso genere condiciones que abran la discusión de una nueva revisión a la baja de nuestra clasificación. Por el contrario, debemos buscar el camino que nos lleve, después de un tiempo, a recuperar la clasificación que teníamos.

Un mayor crecimiento del PIB es parte fundamental de la solución a la actual situación fiscal. Las estimaciones anteriores consideran un crecimiento del PIB tendencial de 2,8%¹⁴. Con un mayor crecimiento se elevan los ingresos de gobierno reduciendo los déficits y las necesidades de endeudamiento. Es cierto que el mayor crecimiento normalmente trae mayores gastos aparejados, pero normalmente la recaudación tributaria crece a un ritmo mayor que el PIB¹⁵. Se produce así un círculo virtuoso tal como experimentamos desde 1990 en adelante. Por el contrario, no corregir el rumbo fiscal puede convertirse en una limitación para crecer más rápido y así caeríamos en un conocido círculo vicioso donde déficits presupuestarios y bajo crecimiento se retroalimentan. Así, el menor crecimiento termina limitando la creación de empleos y la capacidad para aumentar los programas sociales.

14 La última estimación para el crecimiento tendencial del PIB para el 2018 es de 2,6% y no de 2,8% como está implícito en la [estimación anterior](#) (pag 48).

15 Pueden verse las estimaciones de la elasticidad de los ingresos tributarios con respecto al PIB en [Rodríguez, Escobar y Jorrat \(2009\)](#).

5. ¿Qué hacer? Tres líneas de acción.

Lo primero que debemos hacer es tomar conciencia de la amenaza que representa la actual situación y la importancia de actuar con máxima responsabilidad. Esto tiene especial importancia en un periodo de campañas electorales y al inicio de un nuevo gobierno. Si los candidatos hacen sus propuestas sin tener como referencia esta realidad, ellas contribuirán a alentar falsas expectativas respecto de lo que es posible. Las propuestas inevitablemente van a chocar con la realidad, lo cual generará frustración en la ciudadanía y erosionarán aún más la confianza en la dirigencia política.

El resultado fiscal del último cuatrienio 2014-17, contrasta marcadamente con los gobiernos anteriores. En los gobiernos de Aylwin, Frei, Lagos y en el primer gobierno de Bachelet la deuda neta del gobierno disminuyó durante el periodo de gobierno. En el gobierno de Piñera el endeudamiento neto creció en poco más de 9 billones de dólares, y en el segundo gobierno de Bachelet lo hará en más de 30 billones de dólares. Es indispensable retomar la política de estricto control del endeudamiento del gobierno, que como se ha descrito permitió recorrer un camino virtuoso en el pasado.

En segundo lugar, como se señaló, una parte fundamental de la solución es el énfasis en el crecimiento. Aparte de la estrategia para promover el crecimiento, que no es el foco de estas páginas, desde el punto estrictamente fiscal, se proponen tres líneas de acción.

Se requiere un impulso decidido a la modernización del Estado.

En condiciones de fuerte restricción de recursos la importancia de darles el mejor uso posible a los recursos del Estado se vuelve aún más prioritaria.

Cuando examinamos la composición del gasto del gobierno central, descontados los intereses, vemos que el 36% del gasto de gobierno se destina a transferencias a otras entidades privadas o públicas para que presten servicios (educación,

salud, transporte, investigación y fomento, en ese orden de importancia) o transferencias a personas. Las prestaciones previsionales representan el 17% del gasto neto de intereses y el gasto de operación, es decir gastos en personal sumado a bienes y servicios, llega al 30% del gasto.

Este gasto en operación del gobierno central ha tenido un aumento importante en los últimos 10 años. Se elevó desde un promedio de 5,5 % del PIB entre 1990 y 2007 a 6,8% del PIB en 2016. Algo similar sucede a nivel municipal cuyos gastos de operación se elevan de 2% del PIB a 2,9% comparando los mismos periodos¹⁶. Si sumamos ambos efectos observamos que en los últimos diez años el gasto de operación creció más que el PIB, lo que resultó en un aumento de 2.2 puntos porcentuales del PIB. Esto es 5.500 millones de dólares al año. Se trata de una magnitud muy importante cuando se la compara con el déficit fiscal.

Estos gastos de operación debieran ser el foco de un esfuerzo de modernización y mejoras de productividad. Hay una variedad de materias en las que se puede mejorar la productividad, simplificar y agilizar la gestión pública. Una de ellas son las compras públicas. Un reciente estudio encargado por el gobierno a la OECD propone varias iniciativas que, preservando transparencia y competencia, hacen más eficiente el sistema (OCDE, 2017).

Dos son los ámbitos de acción donde se concentra el gasto de operación del gobierno: la salud pública, que da cuenta del 37% del gasto operacional del gobierno central y la actividad de defensa y seguridad interior, que representa el 35% del gasto operacional. En ambos sectores deberían concentrarse los esfuerzos por mejorar la productividad y eficiencia. Lo cual no significa que no existan espacios de mejora en otros servicios.

En paralelo, hay que eliminar la sanción política y económica a la “sub ejecución” del gasto, que se traduce en una presión de gastos para ejecutar el 100% del presupuesto, en especial en los últimos meses del año. Se ha instalado el principio de que una mala gestión es la que no gasta totalmente el presupuesto autorizado. Si no se gasta, entonces el servicio público en cuestión pierde el saldo no gastado y arriesga una menor autorización de gastos para el presupuesto del año siguiente. Además tiene que dar explicaciones por la sub ejecución. Lo cierto es que el reconocimiento y el premio debieran estar en el ahorro de parte del presupuesto

16 La mayor parte del gasto municipal se financia con trasferencias que provienen del gobierno central.

de gastos al mismo tiempo que se cumple la misión de la repartición pública. Bastaría para terminar con esta mala presión de gastos con que los servicios públicos tengan la posibilidad, excepto en situaciones excepcionales, de retener los saldos no gastados para invertirlos en el siguiente presupuesto y que el foco de la evaluación esté en el cumplimiento de la misión más que en la ejecución del gasto autorizado en el presupuesto¹⁷.

Otra fuente de oportunidades para racionalizar el gasto son las recomendaciones de las evaluaciones de programas y servicios públicos. Desde que se iniciaron estas evaluaciones hace 20 años, se han realizado más de 500 evaluaciones, las cuales generalmente han sido utilizadas para mejorar diseños y gestión, pero en pocas ocasiones han servido para reasignar recursos y racionalizar gastos¹⁸. Esto supondría realizar evaluaciones con más foco en sus consecuencias y no puramente informativas. Esto es, que de ellas se sigan acciones de racionalización, mejoras de productividad y, cuando corresponda, discontinuar o reformular programas.

La modernización y aumento de productividad debe considerar la revolución de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) que avanza a grandes velocidades, introduciendo cambios importantes en todas las áreas de servicios. Estos cambios y oportunidades son muy relevantes en los servicios que presta el Estado. De allí la necesidad y oportunidad para la modernización del Estado que ofrecen las nuevas tecnologías. Hay una serie de recomendaciones en un [estudio encargado a la OECD](#) que subraya la importancia de coordinación entre los servicios públicos en esta materia.

Chile tuvo un liderazgo importante en las diferentes dimensiones de gobierno digital. De acuerdo al estudio UN Global [E-government Survey 2003](#) ocupábamos el lugar 22 en el mundo y número 1 en América Latina. Ese liderazgo se ha debilitado, al punto que, de acuerdo al mismo informe para 2016, actualmente ocupamos el lugar 42 en el mundo y número 3 en América Latina. Es posible y necesario ponernos al día y recuperar ese liderazgo con un claro beneficio para los ciudadanos, las organizaciones y empresas que interactúan con el Estado.

17 Esto tiene una serie de consecuencias para la ejecución del presupuesto y para la evaluación de la gestión que no se pueden desconocer pero que bien vale la pena abordar elevando la eficiencia del gasto.

18 Véase un recuento de la valiosa experiencia acumulada en varios informes y estudios realizados por Marcela Guzmán: (Hamuy & Guzmán) y (Guzmán, Irarrázaval, & Boris, 2014). Igualmente se necesita de una revisión a fondo del sistema de evaluaciones de desempeño que se aplica a los servicios y sus funcionarios.

Desarrollos como el manejo de Big data y la inteligencia artificial están transformando los servicios y entre ellos los de los gobiernos. El tema excede con mucho los propósitos de este documento, pero puede pensarse los efectos de las TIC en el manejo de datos (para cumplimiento y recaudación tributaria, para simplificar los registros públicos y reducir la burocracia, para temas de seguridad pública y prevención de delincuencia, para recolección y transmisión de datos relevantes en materia de recursos naturales, fichas clínicas o historias de aprendizaje, por mencionar solo algunos ejemplos). Lo mismo en los sistemas o servicios que se pueden ofrecer en forma digital (voto electrónico, uso de blockchain para contratos, focalización y entrega de beneficios, ciudades inteligentes, etc.). Por último las políticas pueden repensarse y reformularse cuando los costos de recolectar, procesar y transmitir información bajan tan dramáticamente (diseño de impuestos, regulaciones de mercados y transacciones, políticas de prevención de enfermedades, de emergencias, etc. etc.). Algunas de las múltiples oportunidades de modernización que se abren son examinadas en un reciente [estudio del FMI](#).

Este impulso de modernización del Estado y uso de TIC puede convertirse en una fuente de innovación y oportunidades de empleo para empresas proveedoras de servicios. Los líderes en la aplicación de estas tecnologías a los servicios de gobierno pueden desarrollar herramientas que se conviertan en exportaciones de servicios a otros gobiernos. El Reino Unido, que de acuerdo a los informes citados, tiene el liderazgo en estas materias; se ha planteado explícitamente este objetivo de desarrollo y negocios como parte de su estrategia de gobierno digital¹⁹.

Hay que poner un límite estricto a los proyectos que aumentan los gastos permanentes.

En años recientes, la tendencia a comprometer aumentos de gastos futuros ha ido haciéndose cada vez más común, tal como se vio más arriba. Esto envuelve un importante riesgo, ya que los gastos quedan comprometidos por ley, en cambio la recaudación de los ingresos de gobierno puede no materializarse en el futuro, haciendo tremendamente difícil revertir esos compromisos, lo que lleva a mayores déficits. Además, es seguro que en el futuro surgirán nuevas necesidades

19 Véase por ejemplo la [Estrategia](#) y el [discurso del CEO del Servicio civil](#).

y prioridades que demandarán más recursos públicos los cuales ya se encontrarán comprometidos.

Una regla fácil de introducir es la siguiente. En todos los proyectos de ley en que se elevan gastos permanentes, en su informe financiero debe incluirse una proyección del aumento de gastos futuros. En los casos en que esos gastos futuros se elevan a un ritmo superior a la proyección de ingresos estructurales, o cíclicamente ajustados, deberá indicarse en el mismo proyecto de ley cuáles serán los otros gastos permanentes que se reducen en un monto equivalente al exceso de gastos proyectado.

En esta forma se estará dando más garantías de que el monto de gastos comprometidos al menos no se eleva en exceso de lo compatible con la meta fiscal.

Con esta regla, el requisito para aprobar una ley que compromete un aumento futuro de gastos permanentes sería reducir el crecimiento de otros gastos permanentes y/o elevar el crecimiento de los ingresos estructurales de gobierno.

Esta regla debiera complementarse con una mayor disciplina en la aceptación de otras formas más o menos explícitas de endeudamientos públicos. Una situación que ha tendido a agravarse es el endeudamiento no autorizado en los servicios de salud. [Entre 2008 y 2015 la deuda hospitalaria](#) aumentó en más de \$200 mil millones en moneda constante (más de 300 millones de dólares) (Dirección de Presupuestos, 2016). Una situación parecida aunque de menor magnitud sucede con el creciente déficit de algunos municipios en educación. Estas deudas no autorizadas han crecido significativamente a pesar de los aportes extraordinarios para cancelarlas que se han realizado en más de una oportunidad.

La experiencia con los presupuestos municipales debe constituir una advertencia en el diseño de la regionalización de funciones y presupuestos que actualmente se discute en el Congreso. Una de las bases para el buen desempeño fiscal que ha logrado el país desde la vuelta a la democracia es la unidad del presupuesto y el estricto control al endeudamiento de servicios autónomos, empresas, gobiernos regionales y municipales. Si esa unidad presupuestaria y la efectiva limitación al endeudamiento llegaran a perderse, la amenaza que hoy enfrentan nuestras finanzas públicas sería mucho más grave²⁰.

20 Una mayor discusión sobre este tema institucional y comparaciones con nuestra historia previa pueden verse en (Arellano Marín, Del déficit al superávit fiscal: razones para una transformación estructural en Chile, 2005). http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/46/Capitulo_1.pdf.

La experiencia con las finanzas de los gobiernos regionales también ilustra sobre la importancia de los mecanismos de discusión y aprobación presupuestaria para la buena asignación de los recursos públicos. Un reciente estudio de la Dirección de Presupuestos muestra una gran atomización de la inversión pública regional aprobada por los gobiernos regionales. Los gobiernos regionales decidirán en 2017 los destinos de \$1.200.000 millones en proyectos de inversión. Esto representa el 17% de la inversión pública en el país y es el doble que hace diez años. La forma de aprobar la inversión en los Consejos regionales, lleva a que el 44% de la inversión se destina a proyectos menores a \$90 millones. Vale decir, proyectos e iniciativas seguramente valiosas pero que solo responden a necesidades muy locales y que difícilmente permiten llevar adelante iniciativas de desarrollo regional o territorial.

En suma, la situación fiscal proyectada para los próximos años obliga a poner máxima atención al crecimiento de los gastos de gobierno. Si examinamos el crecimiento de los gastos corrientes de gobierno, corregidos por la inflación, observamos que desde que empezó a elevarse el precio del cobre en 2004, los gastos corrientes han estado creciendo sin excepción por encima del 5,6%. El promedio anual de crecimiento de los últimos 12 años fue de 6,8%. Muy por encima de lo que ha sido el crecimiento del PIB tendencial y efectivo²¹. Los años en que se moderó el crecimiento del gasto de gobierno como en 2011-13 y 2016, ello se hizo reduciendo el aumento de los gastos de capital.

Mientras no recuperemos un mayor ritmo de crecimiento del PIB y por tanto de los ingresos de gobierno, el principal esfuerzo deberá estar en la mayor efectividad y priorización de los gastos.

21 En el periodo 2004-16 las estimaciones de crecimiento del PIB tendencial fueron 4,5% promedio y fueron siempre menores a 5%, con la sola excepción del 2007.

Fortalecer la institucionalidad, mejorando el mecanismo de Balance Estructural o cíclicamente ajustado (BCA), revisando algunos aspectos técnicos de su aplicación.

Durante casi 30 años se ha seguido una política fiscal que ha buscado independizarse de las fluctuaciones de corto plazo en los ingresos del cobre originadas en la volatilidad de sus precios.

El resultado ha sido tremendamente positivo. Sobre esa experiencia conviene seguir construyendo para fortalecer la política fiscal de los próximos años.

En el Anexo 1 se elaboran y detallan algunas sugerencias para fortalecer el carácter contra cíclico de la política fiscal y sobre todo su solidez y confiabilidad. Se trata especialmente de que esa regla y los mecanismos de estabilización ayuden a tener una mirada de largo plazo y a ordenar las inevitables necesidades, demandas y urgencias que siempre enfrenta el proceso presupuestario. Los actores políticos: gobierno, Congreso y opinión pública necesitan de un marco claro para así lograr una situación fiscal sostenible. Esto será doblemente importante en los próximos años en que enfrentamos la amenaza que se describió más arriba.

Sin perjuicio de los perfeccionamientos de la regla y la institucionalidad, en el corto plazo, en la medida que aumente el precio del cobre de referencia, conviene plantearse una reducción más rápida del déficit estructural. Para 2018 se acaba de acordar un precio del cobre de U\$2,77, por encima de los 2,57 que se definieron en enero del 2016 y que se han usado desde entonces para el cálculo del BCA. Una estimación mayor del precio del cobre de referencia o de largo plazo, además de tomarse con mucha cautela, en las actuales circunstancias debería servir para reducir más rápido el déficit y no para aumentar más los gastos.

En el Anexo 1 se discuten algunos aspectos técnicos para fortalecer el funcionamiento de la regla de estabilidad fiscal, entre ellos se destacan los siguientes:

- Conviene fortalecer el anclaje que proporciona la regla del presupuesto estructural. El uso de una metodología que busca el cumplimiento ex post del BCA ha debilitado la necesaria ancla nominal para el cumplimiento de los límites de gasto. Se propone fortalecer esta ancla y limitar la práctica de la sobre ejecución del gasto autorizado.
- En la proyección de ingresos estructurales, junto con considerar el precio del cobre de largo plazo conviene examinar los márgenes de

ganancia de las empresas productoras. Parte del problema reciente fue que no se consideró el efecto del aumento sostenido de precios del cobre sobre los costos de producción y por tanto la menor recaudación fiscal a pesar que se mantenían los mismos precios del cobre.

- También se propone simplificar el mecanismo para el cálculo de los ingresos tributarios no cobre.
- Por último, se propone seguir fortaleciendo la institucionalidad que respalda la política fiscal.

En materia de institucionalidad hay que destacar un aspecto crítico que no puede pasar desapercibido.

Nuestra institucionalidad fiscal se inicia en la Constitución la cual establece con claridad que la iniciativa legal en materias que afectan los gastos e ingresos del gobierno, la seguridad social, así como la organización del Estado recaen exclusivamente en el Presidente de la Republica. Estas disposiciones constitucionales son fruto de nuestra historia y de graves crisis que llevaron a su aprobación. La Constitución de 1925 dispuso la iniciativa del Presidente en la tramitación del Presupuesto de la Nación. Desde 1970 en virtud de la reforma constitucional que promovió el Presidente Frei Montalva, tal como lo habían hecho sin éxito sus antecesores, se estableció la iniciativa exclusiva del Presidente en todas las materias que significaran gastos, afectaran ingresos, la seguridad social y la organización del Estado. La actual Constitución, recoge y precisa esas iniciativas. La historia nos muestra que cuando había iniciativa parlamentaria en estas materias se registraban incesantes déficits fiscales, endeudamiento e inflación ya que el ejecutivo no tenía el control necesario sobre la situación fiscal. Entre 1950 y 1972 en todos los años se registraron déficits fiscales, los que en promedio superaron el 4% del PIB²².

Pues bien, en el último tiempo en la Cámara de Diputados se han acogido a tramitación varias mociones e indicaciones de parlamentarios que no respetan la iniciativa exclusiva del Presidente de la Republica. Si esta situación llega

22 En un trabajo anterior, Arellano (2005), detallo los antecedentes históricos de estas normas constitucionales y su importancia.

a mantenerse y no se le pone fin, aparte de la gravedad que tiene que los legisladores sobrepasen el marco constitucional que nos rige, contribuirá a la larga al deterioro fiscal y económico.

En síntesis, es necesario marcar un claro punto de inflexión. Hay que corregir el rumbo dándole toda la importancia que tienen a la baja de clasificación de riesgo y al deterioro en las perspectivas fiscales. Si no se hace ahora el cambio de rumbo, mientras la deuda de gobierno es baja y los costos inmediatos de la pérdida de clasificación de riesgo son bajos, en el futuro será mucho más costoso hacer los inevitables ajustes.

6. Anexo 1. La regla fiscal como instrumento para asegurar la solidez de la política fiscal

Durante casi 30 años se ha seguido una política fiscal que busca independizarse de las fluctuaciones de corto plazo originadas en cambios en los ingresos del cobre por la volatilidad de sus precios.

El resultado ha sido tremendamente positivo. Sobre esa experiencia conviene seguir construyendo para fortalecer la política fiscal de los próximos años.

Desde 1990, en todos los presupuestos se definió un precio del cobre para el año siguiente, por sobre el cual se ahorraban los mayores ingresos y por debajo del cual se elevaba el déficit fiscal sin reducir los gastos ya presupuestados. Si los precios eran superiores a la estimación del presupuesto, se acumulaban ahorros y en caso contrario, se usaban los ahorros acumulados y/o se aumentaba la deuda de gobierno.

El mecanismo detallado para la aplicación de esta política se ha perfeccionado en el curso de estos años. Hasta el 2001, si el precio del cobre era más 4 centavos de dólar superior al precio proyectado para el presupuesto, se ahorraban los ingresos extraordinarios y si estaba por debajo, se podía echar mano a los ahorros²³. Desde el 2001 se definió un precio de largo plazo o de tendencia, en base a la estimación promedio para los 10 años siguientes. A partir de ese año, se recurrió a un panel de expertos para definir este precio de largo plazo a fin de contar con una opinión técnicamente solvente e independiente de la autoridad.

Junto con esto, en el 2001 se introdujo un cambio importante al ampliar a todos los ingresos tributarios y no solo a los provenientes del cobre, como ocurría hasta entonces, el concepto de ingresos cíclicos respecto de los cuales se quiso independizar el gasto del año. Para ello se introdujo el concepto brecha respecto del PIB tendencial. Los ingresos se estimarían con esa base para introducir un mecanismo automático de estabilización en la política fiscal. Desde entonces se han definido los ingresos estructurales y el saldo estructural o cíclicamente ajustado del presupuesto al cual se ajustan los gastos.

23 A partir de 4 centavos y hasta 10 se ahorraba el 50% de los ingresos extraordinarios; por sobre 10 centavos se ahorraba el 100% de los mayores ingresos.

En 2006 se sancionó con una ley permanente el cálculo del balance estructural en el marco de una regla fiscal.

Ahí se estableció el saldo meta que debe alcanzar la política fiscal, la que se define en relación al saldo estructural o cíclicamente ajustado (BCA). Esta meta debe establecerse en función a los objetivos macroeconómicos. El gasto debe ajustarse al financiamiento que permitan los ingresos estructurales o de tendencia cumpliendo con esta meta previamente definida.

A lo largo de los años y tomando en consideración la coyuntura macroeconómica, ha variado la meta (BCA) o saldo estructural buscado. Originalmente en 2001 era un superávit estructural de 1% del PIB, en 2007 se redujo a un superávit de 0,5% del PIB²⁴. En enero de 2009, en el contexto de la crisis financiera internacional, se realizó un plan de estímulo fiscal y se redujo transitoriamente la meta al 0%, la que se mantuvo en el presupuesto del 2010. En 2011 la meta era lograr un déficit decreciente hasta llegar a 1% del PIB en 2014. El actual gobierno se propuso inicialmente como meta el equilibrio estructural en 2018. Ese objetivo fue revisado en 2015, después de corregir a la baja tanto los precios del cobre de referencia como el crecimiento del PIB tendencial, estableciendo que la meta será un déficit del BCA de 0,8 % del PIB en el 2018²⁵.

Las modificaciones de la meta en general han encontrado bastante consenso, porque se han ajustado a lo que en ese momento parecía más conveniente desde el punto de vista macroeconómico.

En cambio, la metodología para calcular el saldo estructural o de tendencia ha sido objeto de cambios y perfeccionamientos, los que no han estado exentos de debate²⁶.

24 Véase la justificación de esta reducción en la meta que se [expuso en mayo de 2007 por el Ministro de Hacienda y el Director de Presupuestos](#) (Velasco, Arenas de Mesa, Céspedes & Rodríguez Cabello, 2007).

25 Véase Exposición de la Hacienda Pública octubre 2015.

26 Un recuento de los principales cambios metodológicos a lo largo del tiempo puede encontrarse en varios documentos preparados en la Dirección de Presupuestos: [Una evaluación de los primeros 6 años](#) en (Rodríguez C., Tokman R., & Vega C., 2006), [El cambio en la meta del balance y su justificación en 2007](#) en (Velasco, Arenas de Mesa, Céspedes, & Rodríguez Cabello, 2007). Desde el 2006 se consideraron separadamente los ingresos provenientes del molibdeno por la importancia que adquirió durante ese periodo en los ingresos fiscales. Entre el 2008 y 2009 se realizaron varios cambios metodológicos descritos en la [presentación del Ministro de Hacienda y el Director de Presupuestos en febrero de 2010](#) (Velasco, Arenas, Rodríguez, Jorratt & Gamboni, 2010).

En 2010 el gobierno convocó una comisión especial para examinar el tema y hacer propuestas de mejora, en base a cuyas recomendaciones se adoptó la metodología que en lo esencial se mantiene hasta hoy²⁷.

Para fortalecer el funcionamiento de la regla fiscal es conveniente comentar los objetivos y el rol que juega una regla y/o el mecanismo de estabilización de Ingresos fiscales.

Estos objetivos pueden cambiar su prioridad en el tiempo, pero su propósito principal es velar por la Sostenibilidad fiscal. Esto es que los gastos se ajusten a los ingresos de mediano plazo e independizarlos del ciclo.

Este fue el origen del mecanismo de estabilización de ingresos en aplicación por casi 30 años: reducir el efecto de la variabilidad de los ingresos asociada a fluctuaciones del cobre. Evitar que el ciclo minero se amplifique con los mayores gastos fiscales que se pueden financiar durante la bonanza y al revés cuando los precios caen.

Tal vez más importante, este mecanismo de estabilización evita elevar los gastos en forma no sostenible ya que una vez que los gastos de gobierno se elevan resulta muy difícil reducirlos. Por razones políticas, lo habitual es que exista una fuerte inercia de los gastos.

Asociada a la Sostenibilidad está la disciplina fiscal. Vale decir que una vez definido el nivel de gastos global éstos no queden sujetos a nuevas demandas por elevarlos durante la ejecución del presupuesto. Es necesario que todas las nuevas necesidades y demandas se procesen simultáneamente en el nuevo ciclo de discusión y aprobación presupuestaria. Ese periodo de discusión y aprobación del presupuesto es la oportunidad para ponderar y priorizar todas las necesidades y demandas a fin de asignar los recursos adecuadamente.

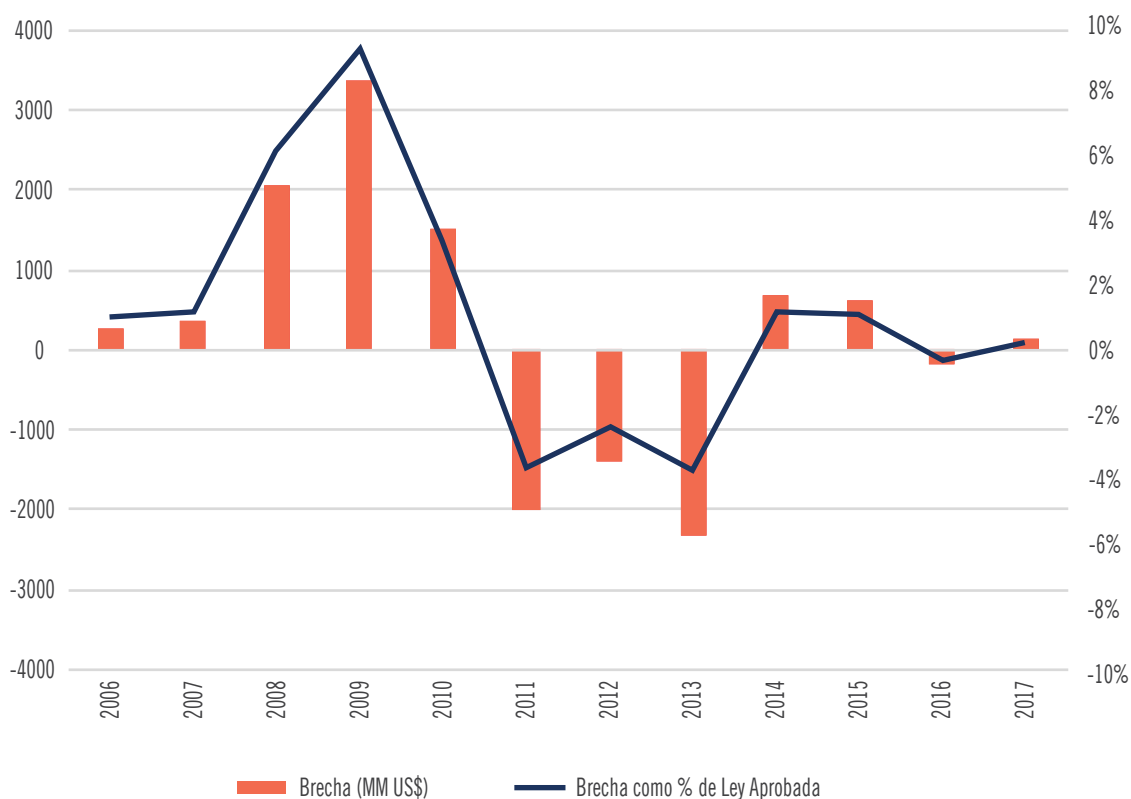
Por último, está el objetivo de determinar el impulso fiscal y la predictibilidad de éste, para contribuir así a un buen manejo macroeconómico. Una política fiscal predecible contribuye a una mejor toma de decisiones de los actores económicos.

Las iniciativas siguientes pueden fortalecer la contribución de la regla al logro de estos objetivos.

27 Las recomendaciones de la [Comisión asesora en 2010](#), derivaron en la metodología establecida en 2011.

1. Un primer aspecto que conviene mejorar es el ancla y disciplina presupuestaria. En la práctica se ha optado por el cumplimiento de la meta de BCA según su cálculo ex post. Con esto durante el año, después de aprobado el presupuesto se recalculan los ingresos cíclicamente ajustados, de acuerdo a los cambios en la brecha entre el PIB efectivo y el PIB tendencial. Al cambiar los ingresos también lo hace el límite de gastos y con ello en los hechos se permite la sobre ejecución de gastos.

Gráfico A1.1
 Sobre ejecución del Gasto del Gobierno Central Presupuestario 2006-2017
 (millones de dólares y % del Gasto)



Fuente: Cálculos en base a Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público años respectivos (<http://www.dipres.gob.cl/572/w3-propertyvalue-15892.html>).

El Gráfico A1 muestra la sobre ejecución del gasto del comparado a lo que dispone la ley de presupuestos entre 2006 y 2017. Como se ve en la mayoría de los años el gasto se “sobre ejecutó”. Esta práctica erosiona el ancla del gasto nominal que establece la ley de presupuestos. Esto en los hechos deja abierto el proceso de demandas durante el año, dificultando la necesaria disciplina de las finanzas públicas²⁸.

La regla fiscal o el mecanismo de estabilización de los ingresos fiscales nunca contemplaron que durante el ejercicio presupuestario los gastos pudieran elevarse por encima de los que fija la ley de presupuestos para el año. El objeto de este mecanismo es evitar un ajuste del gasto por variaciones en los ingresos cíclicos, pero la definición del gasto se hace al momento de aprobar el presupuesto y no se debe revisar nuevamente sino hasta el presupuesto del año siguiente.

Como una situación muy excepcional está el caso de crisis mayores como la ocurrida en 2008-9. Eso justifica replantearse la meta para el año y superar el gasto originalmente aprobado, como ocurrió a fines de 2008 y en 2009.

Fuera de esas situaciones excepcionalísimas, aún en el caso en que la sobre ejecución sea aprobada en leyes especiales en el curso del año, ella no es una buena práctica, ya que en cada una de esas ocasiones no se vuelve a la discusión de política fiscal y macroeconómica que acompaña la aprobación del presupuesto y del nivel de gasto global.

No se trata de limitar la flexibilidad presupuestaria, que es indispensable, ni de limitar la existencia de provisiones para gastos que deberán asignarse durante

28 Por ejemplo, en la ejecución del presupuesto del 2014 se proyectó un crecimiento del PIB para el año de 4,9% y tendencial de 4,8%. El precio del cobre de tendencia considerado fue de US\$ 3,04 y el presupuestado para el año de US\$ 3,25. En los hechos, el crecimiento del PIB fue 1,9% muy inferior al proyectado y el precio del cobre US\$ 3,11, algo inferior al proyectado. La suma de estos efectos más otros no presupuestados como los ingresos de la reforma tributaria, llevó a que los ingresos del gobierno fueran menores a lo presupuestado en \$400 mil millones, equivalentes a 0,25% del PIB. Ello debió haber aumentado el déficit de 0,9% del PIB presupuestado inicialmente. Sin embargo, a ello se sumó una sobre ejecución del gasto de prácticamente \$700 mil millones, equivalentes a 0,45% del PIB, con lo cual el déficit efectivo en vez de aumentar de 0,9% PIB presupuestado al 1,2% debido a la caída de los ingresos, dada la sobre ejecución del gasto, llegó a 1,6% del PIB. En el 2015, de acuerdo a la *Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2015* (Dirección de Presupuestos, 2016), el déficit llegó a 2,2% del PIB; esto a pesar que los ingresos superaron levemente los que se tenían presupuestados. Los gastos en cambio superaron en \$437.111 millones el nivel autorizado en el presupuesto, especialmente los gastos corrientes, ya que los de capital se sub ejecutaron. Con esto se excedió largamente el déficit de 1.9% del PIB que contemplaba el presupuesto del año, el cual ya consideraba un aumento respecto del déficit de 1,6% del PIB registrado en 2014.

el año, sino de hacerlo dentro de un marco global de gastos previamente determinado. La flexibilidad dentro del marco global de gastos aprobado no solo es una práctica que se ha usado regularmente, sino que resulta indispensable para una ejecución presupuestaria eficiente. Lo que debilita la política fiscal es que se supere el monto global de gastos aprobado en la ley de presupuestos.

La sobre ejecución del gasto reduce la previsibilidad de la política fiscal, cuestión muy importante para la conducción de la política monetaria por el Banco Central y para el resto de los actores económicos.

2. En la proyección de ingresos estructurales, junto con considerar el precio del cobre de largo plazo, conviene examinar los márgenes de ganancia de las empresas productoras. Parte del problema reciente derivó de que no se consideró el efecto del aumento sostenido de precios sobre los costos de producción y por tanto, la menor recaudación fiscal a los mismos precios a medida que se alargó la duración del súper ciclo. Los márgenes de operación de Codelco superaron el 50% promedio entre 2005 y 2008 y cayeron al 30% entre 2011 y 2013, a pesar que el precio promedio del cobre fue algo superior en el último trienio.

3. Simplificar el ajuste cíclico de los ingresos no mineros. La principal fuente de volatilidad de los ingresos fiscales proviene de los ingresos del cobre. Este es el concepto mejor entendido como fuente de volatilidad y es el que dio origen a la política de estabilización.

El ajuste cíclico por ingresos tributarios no mineros es más complejo y tiene aspectos más debatibles dado que se estima por medio de una brecha entre el PIB de tendencia y el efectivo. Entre 2001 y 2016 en todos los años, excepto entre el 2011 y 2012, se estimó una brecha negativa entre el PIB efectivo y el tendencial y por tanto se hizo un ajuste positivo elevando los ingresos estructurales por sobre los efectivos. Si se suman los ajustes cíclicos por este concepto para estos 16 años, el resultado es marcadamente positivo. La suma de los ajustes se tradujo en un aumento de los ingresos estructurales cercano al 2% de los ingresos efectivos. Como la metodología busca corregir por el ciclo de los ingresos no cobre, en un periodo de 16 años este resultado debiera acercarse a cero, cosa que claramente no sucede (véase el cuadro A1 columna 4).

A lo anterior hay que agregar que la corrección cíclica de los ingresos tributarios no mineros se hace a partir de la estimación de una brecha del PIB, la que es frágil y cambia mucho a medida que surgen nuevos datos que van dando una mejor comprensión de las tendencias. Como dicha brecha se aplica para corregir la parte más grande de los ingresos fiscales, 80% o más, pequeños errores pueden tener un impacto relevante en el BCA y por tanto en el presupuesto²⁹.

En el caso de los ajustes cíclicos por precio del cobre, en 10 de los 16 años, el ajuste llevó a que los ingresos estructurales, por este concepto, fueron inferiores a los efectivos. Si se suman los ajustes de los 16 años, el resultado se tradujo en una disminución de los ingresos estructurales en relación a los efectivos. Esto es lo correcto y lo que se habría esperado de un ajuste cíclico dado que en este periodo se produjo lo que se ha denominado un súper ciclo de precios (véase el cuadro A1 columna 3).

A raíz de lo anterior resulta conveniente evaluar otras alternativas que simplifiquen la estimación de los ajustes cíclicos de los ingresos no cobre.

Una opción es estimar los ingresos tributarios estructurales no cobre con el nivel del PIB tendencial, en vez de usar la brecha entre PIB efectivo y tendencial.

Una segunda opción es hacer correcciones estructurales de los ingresos tributarios no cobre solo cuando haya una brecha entre PIB tendencial y efectivo superior a un % relevante previamente definido.

Una tercera opción es considerar solo el precio del cobre de largo plazo para fines estructurales o de tendencia y excluir de la estabilización los ingresos tributarios no cobre, tal como ocurría hasta el 2001. Así, la corrección se concentra en el aspecto más cíclico y más dependiente de variables exógenas como ocurre con el precio del cobre.

29 Un ejemplo de las dificultades de estos cambios se evidencia en el año 2015, para el cual hay tres estimaciones del BCA. Con los parámetros del presupuesto del año llega a un superávit de 0,5% del PIB, con los parámetros revisados en agosto 2015 y enero 2016 llega a un déficit de 1,6% y finalmente, con los parámetros del presupuesto 2017, a un déficit de 2,1%. (Véase [Dipres Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2016 y Actualización de Proyecciones para 2017](#), pág. 28).

Cuadro A1.1:
COMPOSICIÓN INGRESOS ESTRUCTURALES 2001-2016*/
(miles de millones de pesos de 2016)

Año	Ingreso Efectivo (1)	Efecto Cíclico Total (2)=(3)+(4)	Cobre (3)	No Cobre (4)	Ingreso Estructural (5)=(1)-(2)	Balance Efectivo (6)	Balance Estructural (6)-(2)
2001	15504	-1190	-757	-434	16695	-381	809
2002	15617	-1543	-783	-760	17161	-918	626
2003	16424	-1020	-350	-670	17444	-358	662
2004	19750	972	1415	-443	18778	1913	941
2005	23526	3384	3611	-227	20143	4507	1123
2006	28951	7065	7368	-303	21886	8631	1566
2007	31931	8460	8700	-240	23471	9738	1278
2008	28893	5805	6179	-374	23088	4877	-928
2009	23004	-1707	1002	-2709	24711	-5063	-3356
2010	29271	2050	3080	-1030	27222	-557	-2606
2011	32774	3430	3380	50	29344	1856	-1574
2012	33213	1434	1291	143	31778	840	-594
2013	32753	-122	427	-549	32875	-934	-812
2014	33145	-1712	-363	-1349	34857	-2611	-899
2015	34863	-758	-450	-308	35621	-3540	-2782
2016	35246	-1432	-1008	-423	36677	-4597	-3165
Total			32741	-9626			

Fuentes:

2001-2011 DIPRES, Una política fiscal de balance estructural de segunda generación para Chile en http://www.dipres.gob.cl/572/articulos-81713_doc_pdf.pdf

2012-2015 DIPRES, Evaluación de la gestión financiera del Sector Público (años respectivos) en <http://www.dipres.gob.cl/594/w3-propertyvalue-15892.html>

2016 DIPRES, Indicador del BCA para 2016, pg 38, disponible en http://www.dipres.gob.cl/594/articulos-161278_doc_pdf.pdf

Notas: *Consistente con Cuadro 1 “BALANCE DEL PRESUPUESTO EFECTIVO, CÍCLICAMENTE AJUSTADO Y SIN COBRE 1990-2016 y proyecciones %PIB”. En consecuencia, balances estructurales consistentes con parámetros de los presupuestos respectivos, salvo en 2015 y 2016, donde se emplean parámetros actualizados y excluyen ingresos de registro de capitales. En particular, el BCA 2015 emplea parámetros del PIB tendencial de Agosto 2015 y precio cobre de Enero 2016; mientras 2016 emplea parámetros ppto 2017. El efecto cíclico total (columna 2) para 2015 empleando parámetros del presupuesto y no ajustando por ingresos de capitales registra -4.409 mil millones de 2016, con ingresos cobre (columna 3) aportando -2.536. y no cobre (columna 4) -1.873. En el caso de 2016, usando las estimaciones del presupuesto para ese año, llegan a un total de (columna 2) -2.764; cobre (columna 3) de -1.745; y no cobre (columna 4) -1.020.

4. Fortalecer la institucionalidad. En estos años se ha ido fortaleciendo la institucionalidad de la política fiscal. El panel de expertos de 2001, la ley de responsabilidad fiscal de 2006, la Comisión asesora de 2010, el Consejo fiscal creado el 2013 y las nuevas responsabilidades que le ha ido encomendando el Ministro de Hacienda son ejemplos de este proceso.

Sería conveniente seguir dándole relevancia y entidad al Consejo Fiscal, otorgándole en los hechos una mayor autonomía y creciente reconocimiento técnico tanto por parte del Ejecutivo como del Congreso y la opinión pública.

Debería encomendársele que emitiera informes técnicos independientes sobre las estimaciones de ingresos estructurales y las proyecciones de gastos más allá del periodo presupuestario.

Debería pronunciarse sobre cambios en criterios contables que afectan el cálculo del balance efectivo o estructural a fin de respaldar la razonabilidad de tales cambios³⁰.

En casos de compromisos significativos de gastos se podría requerir su opinión sobre la razonabilidad técnica de las estimaciones que se incluyen en el informe financiero que acompaña la ley.

Debería velar porque exista un exhaustivo registro de todos los pasivos en que incurre el Estado, incluyendo los pasivos contingentes.

El Consejo Fiscal también podría aportar con una opinión técnica sobre el impulso fiscal o el grado en que la política fiscal está contribuyendo a impulsar la demanda agregada o a la inversa. Esta opinión podría enriquecer el debate de política macroeconómica. El Banco Central en sus informes periódicos (IPOM) normalmente evita opinar sobre la política fiscal, ya que no quiere invadir ese campo.

Como lo que se propone es una opinión, se podrían establecer reglas como que esta opinión solo se emita cuando hay un acuerdo de al menos 4 de los 5 integrantes del Consejo.

30 Por ejemplo, en la Evaluación de la gestión financiera de 2016 se informa de un cambio en el criterio de registro de los anticipos otorgados a los contratistas. Hasta 2015, dichos anticipos se registraban como gasto de inversión. A partir de 2016, dichos anticipos se registran como préstamos y se contabilizan como gastos sólo contra estados de avance de las obras. Esto significó reducir el presupuesto del Estado de Operaciones del Ministerio de Salud (gasto sobre la línea) en \$115.441 millones, con el respectivo incremento en lo registrado en Préstamos, anticipos a contratistas (gasto bajo la línea).

Para todo ello debería contar con una secretaría técnica pequeña, pero de alta especialización y capacidad analítica.

Estos roles podrían darle mayor respaldo y prestigio al trabajo que tradicionalmente ha realizado la Dirección de Presupuestos y así a reforzar el trabajo técnico necesario para una buena política fiscal.

7. Anexo 2. Comparación Proyecciones para 2018-2020 entre Informes de Finanzas Públicas de 2016 y 2017

En el [Informe de Finanzas Públicas \(IF\) 2016](#) con motivo del presupuesto 2017 se proyectaron ingresos estructurales y gastos ya comprometidos de tal magnitud que se generaba un exceso de gastos para cumplir con las metas de BCA de los años proyectados. Tal exceso de gasto ascendía en promedio a 0,2% del PIB para los años 2018-2020.

En el [IF 2017](#) este exceso de gastos desaparece y se proyectan en cambio leves holguras. Las holguras para 2018-2020 alcanzan un promedio de 0,2% del PIB. Los motivos de las diferencias son múltiples.

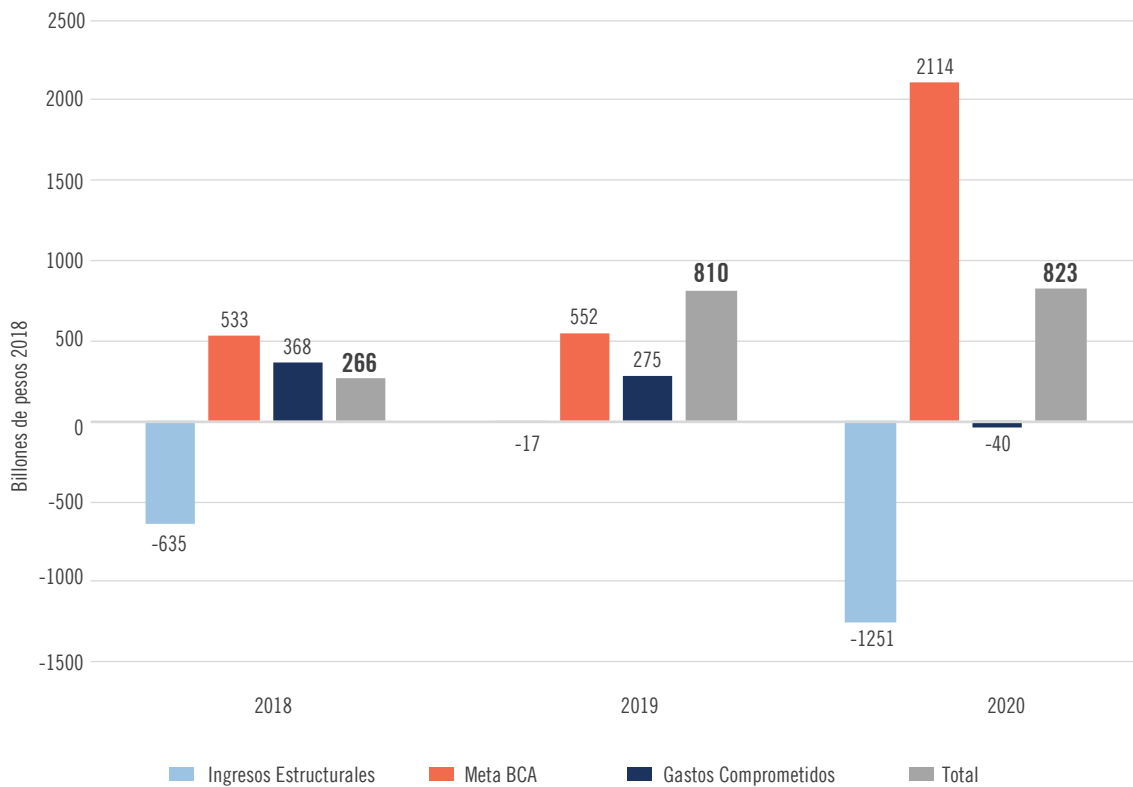
En primer lugar, se afloja la meta de BCA en 0,2% del PIB para los años indicados. Desde 2016 las metas establecidas para el BCA buscan reducir el déficit estructural en un cuarto de punto porcentual del PIB al año, medido con parámetros estructurales iguales entre un año y otro³¹. Esto último significa que para efectos del cálculo del BCA del año anterior se usan los parámetros estructurales según su última estimación.

En segundo lugar, existe una disminución para los años 2018 y 2019 de la estimación de gastos comprometidos. Esto a pesar que los gastos para 2017 se proyecta que terminarían siendo superiores a los originalmente presupuestados. Esta importante moderación del gasto se consigue por reducciones en las partidas de bienes y servicios y en inversión, en particular en el año 2018. Por otra parte, los intereses y los subsidios y transferencias – que dan cuenta del principal aumento de gastos – mantienen e incluso suben su ritmo de crecimiento entre el 2017 y 2018. Llama la atención la reducción de los gastos de bienes y servicios e inversión, respecto de la proyección anterior. La disminución promedio 2018-2020 registra 0,3% del PIB en el caso de gastos en activos no financieros y 0,2% en bienes y servicios.

Por último, tales aportes son parcialmente compensados por una disminución en los ingresos estructurales proyectados. El gráfico siguiente descompone la variación de las holguras descritas para los años 2018-2020.

31 Decreto Supremo N°1.378, tomado de razón el día 30 de septiembre 2015, que modifica el Decreto N°892 del 3 de julio 2014.

Gráfico A2.1
Descomposición del aumento en las holguras proyectadas en IF 2017



Fuente: IF 2016 e IF 2017, DIPRES. En síntesis, es la rebaja en el nivel de BCA y en la proyección de los gastos comprometidos la que permite explicar una holgura en circunstancias que los ingresos estructurales se proyectan con un menor crecimiento que el que se proyectaba un año antes.

En síntesis, es la rebaja en el nivel de BCA y en la proyección de los gastos comprometidos la que permite explicar una holgura en circunstancias que los ingresos estructurales se proyectan con un menor crecimiento que el que se proyectaba un año antes.

En cuanto al presupuesto del 2018 se proyecta una importante reducción del déficit efectivo desde un 2,7% del PIB proyectado para 2017 a un 1,9% presupuestado para 2018. Esto se logra casi exclusivamente por una moderación del crecimiento del gasto para 2018 que se había proyectado en 2016 desde 6% real a 4,7%. Respecto a los ingresos, si bien en el nuevo presupuesto aumentan los ingresos disponibles para 2018 (respecto a 2017), lo hacen a un ritmo algo más moderado (7%) que lo proyectado en 2016 (7,7%).

REFERENCIAS:

- Arellano Marín, J.P. (2005). *Del déficit al superávit fiscal: razones para una transformación estructural en Chile*. http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/46/Capitulo_1.pdf
- Arellano Marín, J.P. (2015). *¿Qué hacemos ahora que termino el super ciclo del cobre?* CIEPLAN. http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/377/Que_hacemos_ahora_que_termino_el_superciclo_del_cobre.pdf
- CEPAL (2017) *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2017* http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42651/19/S1701178_es.pdf
- Comité asesor para el diseño de una política fiscal de balance estructural de segunda generación para Chile (2010) *Propuestas para perfeccionar la regla fiscal*. http://www.dipres.gob.cl/572/articles-76544_doc_pdf.pdf
- Dirección de Presupuestos. (2003). *Estadísticas de las Finanzas Públicas 1993-2002*. http://www.dipres.cl/572/articles-22597_doc_pdf.pdf
- Dirección de Presupuestos. (2004). *Estadísticas de las Finanzas Públicas 1987-2003*. http://www.dipres.cl/572/articles-22730_doc_pdf.pdf
- Dirección de Presupuestos. (2015). *Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2014 y Actualización de Proyecciones para 2015*. http://www.dipres.gob.cl/598/articles-133184_doc_pdf.pdf
- Dirección de Presupuestos. (2016). *Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2015 y Actualización de Proyecciones para 2016*. http://www.dipres.gob.cl/598/articles-147511_doc_pdf.pdf

- Dirección de Presupuestos. (2017). *Evaluación de la gestión financiera del Sector Público en 2016 y Actualización de Proyecciones para 2017*.
http://www.dipres.gob.cl/572/articles-147511_doc_pdf.pdf
- Dirección de Presupuestos. *Informe de Finanzas Públicas Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público*. Varios años.
<http://www.dipres.gob.cl/572/w3-propertyvalue-15889.html>
- Dirección de Presupuestos. (2016). *Sobregasto Operacional y Deuda del Sistema Nacional de Servicios de Salud*. Obtenido de http://www.dipres.gob.cl/594/articles-154339_doc_pdf.pdf
- Eichengreen, B., & Hausmann, R. (1999). *Exchange rates and financial fragility*. National Bureau of economic research. Obtenido de <http://www.nber.org/papers/w7418.pdf>
- Guzmán, M., Irrarázaval, I., & Boris, d. (2014). *Monitoring and Evaluation System: The Case of Chile*. Obtenido de https://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/ece_wp_29_Chile.pdf
- Hamuy, M., & Guzmán, M. (s.f.). *La aplicación de instrumentos de evaluación por parte de los Municipios del Centro de la Administración*.
- Hadzi-Vaskov Metodij and Luca Antonio Ricci (2016) *Does Gross or Net Debt Matter More for Emerging Market Spreads?*
- IMF Working Paper <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16246.pdf>
- Larraín, F., Costa, R., Cerda, R., Villena, M., & Tomaselli, A. (2011). *Una política fiscal de balance estructural segunda generación para Chile*.
http://www.dipres.gob.cl/598/articles-81713_doc_pdf.pdf
- Marcel, M., Tockman, M., Valdés R., Benavides, P. (2001) *Balance Estructural del Gobierno Central Metodología y Estimaciones para Chile: 1987-2000*
http://www.dipres.gob.cl/598/articles-21639_doc_pdf.pdf

- Naciones Unidas. (2003). *UN Global E-government 2003*.
<https://publicadministration.un.org/egovkb/portals/egovkb/Documents/un/2003-Survey/unpan016066.pdf>
- Naciones Unidas. (2016). *United Nations e-government survey 2016*.
<http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN97453.pdf>
- OCDE (2016) *Digital Government in Chile. Strengthening the Institutional and Governance Framework*. <http://www.oecd.org/publications/digital-government-in-chile-9789264258013-en.htm>
- OCDE. (2017). *Public Procurement in Chile*.
<http://www.oecd.org/chile/public-procurement-in-chile-9789264275188-en.htm>
- Rodríguez C., J., Tokman R., C., & Vega C., A. (2006). *Política de Balance Estructural: Resultados y Desafíos tras seis años de Aplicación en Chile*. Ministerio de Hacienda. http://www.dipres.gob.cl/598/articles-23028_doc_pdf.pdf
- Rodríguez C. J., Escobar y Jorrat M (2009) *Los Ingresos Tributarios en el Contexto de la Política de Balance Estructural*.
http://www.dipres.gob.cl/572/articles-49684_doc_pdf.pdf
- Seeman, A., Balbontín, R., & Escobar, L. (2017). *Financiamiento de los Gobiernos Regionales en Chile. Dirección de Presupuestos*.
http://www.dipres.gob.cl/594/articles-160346_doc_pdf.pdf
- Velasco, A., Arenas de Mesa, A., Céspedes, L., & Rodríguez Cabello, J. (2007). *Compromisos fiscales y la meta de superávit estructural*. Ministerio de Hacienda.
- Velasco, A., Arenas, A., Rodríguez, J., Jorrat, M., & Gamboni, C. (2010). *El enfoque de Balance Estructural en la Política Fiscal en Chile: Resultados, Metodología y Aplicación al Período 2006- 2009*.
http://www.dipres.gob.cl/598/articles-60584_doc_pdf.pdf



JOSÉ PABLO ARELLANO MARÍN es economista de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Master y Doctor en Economía de la Universidad de Harvard. Actualmente es economista senior de CIEPLAN, director de empresas e integra el directorio de varias fundaciones privadas de educación y acción social. Es profesor titular de la Universidad de Chile y enseña en la Universidad Católica.

Fue presidente ejecutivo de CODELCO (2006-2010), ministro de Educación de Chile (1996-2000) y director nacional de Presupuestos de Chile (1990-1996). Ha sido también presidente del Directorio de la Fundación Chile, miembro del Directorio de Televisión Nacional de Chile, de Banco Estado y de otras empresas privadas. También ha sido presidente del Consejo de Rectores de Universidades Chilenas, consultor de organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y las Naciones Unidas (ONU).

Ha publicado numerosos artículos y entre sus libros destacan **“Veinte años de Políticas Sociales. Chile 1990-2009. Equidad con Crecimiento sostenible”**, **“Reforma educacional: prioridad que se consolida”**, **“Políticas Macroeconómicas”**, **“Políticas sociales y desarrollo”** y **“Las desigualdades económicas y la acción del Estado”**.

El “Programa de Investigación e Innovación Social CIEPLAN-UTALCA” es una alianza estratégica entre La Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN) y la Universidad de Talca, centrada en la investigación, análisis, debate y difusión de temas relevantes en Chile y Latinoamérica.

Algunas de las áreas temáticas incluyen el diseño y propuesta de políticas públicas en lo social, económico y la administración del Estado; la comprensión de los procesos de modernización y su relación con los contextos regionales y globales; y el análisis de los fenómenos asociados a la llamada “trampa de las economías de ingreso medio”, con el fin de generar condiciones que permitan dar el salto hacia un desarrollo económico y social.

CIEPLAN es una organización privada sin fines de lucro, que inició sus actividades en 1976, con el fin de aportar conocimientos a las políticas públicas en Chile y Latinoamérica. La Universidad de Talca, por su parte, es una corporación de derecho público que busca la excelencia en el cultivo de las ciencias, las artes, las letras y la innovación tecnológica y está comprometida con el progreso y bienestar regional y del país, en permanente diálogo e interacción con el entorno social, cultural y económico, tanto local como global.

Este documento es parte de una serie de trabajos publicados en el marco del PROGRAMA CIEPLAN-UTALCA.

Las ideas y planteamientos contenidos en esta publicación (y en todas las publicaciones del programa) son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de CIEPLAN ni de la Universidad de Talca.



