
Claves Constitucionales para la sostenibilidad fiscal/requisito para el desarrollo

José Pablo Arellano M.



PROGRAMA
CIEPLAN/UTALCA

Claves Constitucionales para la sostenibilidad fiscal/requisito para el desarrollo



José Pablo Arellano M.

Claves Constitucionales para la sostenibilidad
fiscal/requisito para el desarrollo

Primera edición: Noviembre 2020

(c) 2020, Cieplan

(c) 2020, Cieplan
Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura
Santiago - Chile
Fono: (56-2) 2796 5660
Web: www.cieplan.org

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN: www.triangulo.co
ISBN: 978-956-204-102-7

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

Índice

05	Resumen
06	Requisito para el desarrollo
11	Cambios en la situación fiscal
14	Las normas claves
19	Desafíos de la actual realidad fiscal
19	1. Situación fiscal y proyecciones
23	2. Temas que van a ganar relevancia y prioridad
27	3. Desafíos institucionales
34	Síntesis y conclusiones: La encrucijada
57	Anexo: Antecedentes históricos de la Iniciativa exclusiva del Presidente en materias económicas
37	1. Constitución de 1925
39	2. Reforma de 1943
43	3. Intentos de Reforma en 1964
46	4. Reforma Constitucional de 1970
55	5. Constitución vigente
58	Referencias

Este documento actualiza y amplía otros anteriores, Arellano (1995 y 2006). Agradezco la colaboración de Benjamín Vergara Martínez. Los datos y estadísticas usados en este documento son los disponibles a fines de Octubre de 2020.

El autor

José Pablo Arellano es economista de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Master y Doctor en Economía de la Universidad de Harvard. 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 libros en temas de política fiscal, macroeconomía, políticas sociales, educación, pensiones, minería y desarrollo. Actualmente es economista senior de CIEPLAN, director de empresas e integra el directorio de varias fundaciones privadas de educación y acción social. Actualmente enseña en la Universidad Católica y en la Universidad de Chile donde es profesor titular.

Resumen

Este trabajo aborda, a partir de la experiencia chilena, las claves para lograr la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica. Se muestran los fuertes cambios que ha experimentado el país en la estabilidad económica y se vinculan a la política fiscal. Esta transformación se asocia a los cambios institucionales y en particular al marco constitucional y al proceso legislativo que lo regula. Se describe cómo estos cambios institucionales se fueron produciendo durante el siglo XX, como resultado de un duro aprendizaje.

Se revisa brevemente la experiencia internacional que confirma la experiencia chilena. Se describen los desafíos actuales del país en materia fiscal y el rol relevante que tendrán estas reglas claves en el desempeño futuro del país. Se define la situación actual como una encrucijada para el desarrollo futuro del país.

Se agrega un anexo donde se presentan antecedentes históricos de los cambios constitucionales referidos a esta materia.

Requisito para el desarrollo

La estabilidad macroeconómica –definida como ausencia de crisis– es fundamental tanto por el alto costo que representan las crisis y la inestabilidad, como también, porque es un requisito para el desarrollo. La inestabilidad macroeconómica puede ser el resultado de crisis autoinflingidas o autogeneradas y/o de la incapacidad para contrarrestar las crisis de origen externo o exógeno. Las crisis obligan a concentrarse en el corto plazo e impiden o dificultan seriamente proyectarse al desarrollo.

En Chile, hasta la actual pandemia, habíamos vivido más de 35 años sin experimentar ninguna crisis económica importante. En efecto, desde la grave crisis de 1982-1983 el país no sólo no generó crisis internas sino que logró enfrentar con costos menores las crisis asiática de fines de los años 90 y la gran crisis financiera internacional de 2008-2009. Tal vez, es por ello que hoy para muchos, no resultan tan evidentes los factores que permitieron lograr ese alto nivel de estabilidad, buen desempeño y progreso económico.

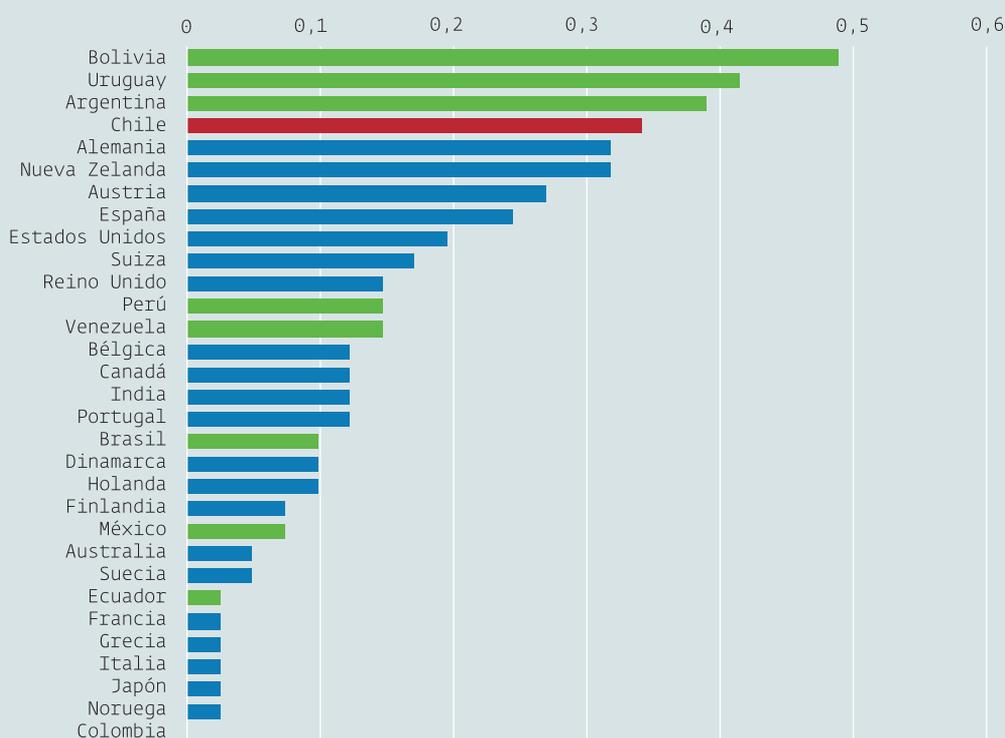
A propósito de la importancia de la estabilidad macroeconómica, el premio nobel Douglas North junto a sus coautores¹, llaman la atención que “los países de menores ingresos lo son no porque crezcan más lento cuando lo hacen. Son pobres porque experimentan más años de crecimiento negativo y caídas más profundas en esos años”. Ellos observan que si se examina el ingreso per cápita de 184 países, entre los años 1950 y 2004, los países ricos no petroleros crecen el 84% de los años de ese periodo, mientras que los pobres lo hacen solo el 66%. La ausencia de crisis macroeco-

1 North Douglass, John Joseph Wallis and Barry R. Weingast (2009).

nómicas es una condición necesaria aunque no suficiente para el crecimiento sostenido.

Si miramos la historia chilena, vemos que durante la mayor parte del siglo XX estuvimos entre los países más propensos a las crisis macroeconómicas. La tercera parte de las cuatro décadas que concluyen en la crisis de 1982-1985 se perdieron en recesiones y su recuperación. En cambio después de 1985 Chile está entre los países que menos ha sido afectado por recesiones. Los gráficos siguientes muestran para varios países los años perdidos en crisis económicas en los periodos 1945-1985 y 1985-2018. Las barras miden la proporción de los años en que cada país estuvo disminuyendo su ingreso por habitante, o recuperándose de la caída en el ingreso.

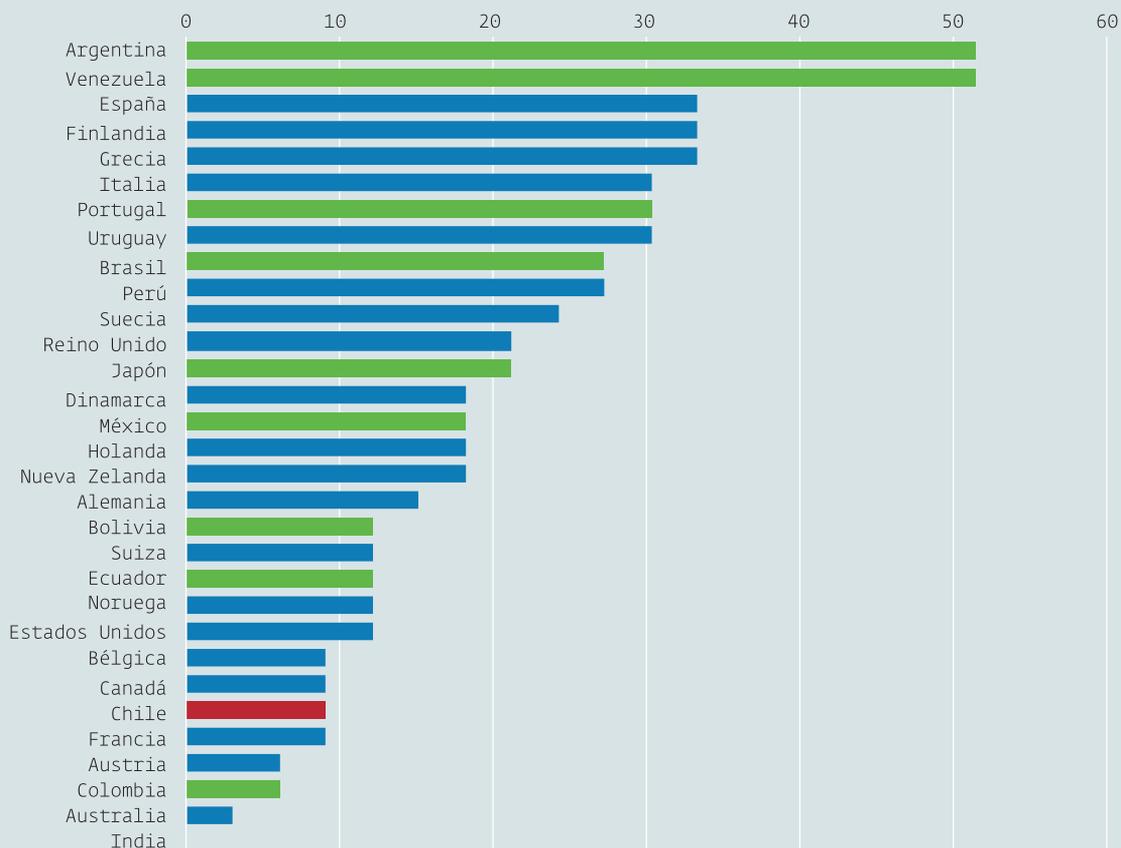
Gráfico 1: Duración de recesiones 1945-1985: % de años perdidos en caídas y recuperación del PIB



Fuente: Maddison Project Database, version 2018. Bolt, Jutta, Robert Inklaar, Herman de Jong and Jan Luiten van Zanden (2018).

Nota: Se considera el período en recesión como los años que pasan desde que hay un crecimiento negativo hasta que el PIB regresa a su nivel previo a la caída.

Gráfico 2: Duración de recesiones 1986-2018: % de años perdidos en caídas y recuperación del PIB



Fuente: Maddison Project Database, version 2018. Bolt, Jutta, Robert Inklaar, Herman de Jong and Jan Luiten van Zanden (2018).

Nota: Se considera el período en recesión como los años que pasan desde que hay un crecimiento negativo hasta que el PIB regresa a su nivel previo a la caída.

Los gráficos anteriores están referidos al crecimiento del ingreso, pero también se podrían mostrar resultados similares con el desempleo. Lo mismo ocurre con los desequilibrios macroeconómicos que se traducen en inflación y/o en crisis de balanza de pagos.

La inflación es un tema prácticamente desconocido para la actual generación en Chile, debido a que la última vez que el país tuvo inflación de dos dígitos fue en 1993, hace casi treinta años. En cambio, en los cincuenta años previos la norma era la inflación

alta. Solo en cuatro años de ese medio siglo experimentamos inflaciones de menos de 10%. De hecho, la inflación anual superó el 20% en cuarenta años del periodo 1943-1993. Además se registraron varios episodios de descontrol inflacionario con alzas de precios superiores al 70% anual en 1954 y 1955 y al 45% en 1963. Sufrimos hiperinflación en 1972-1973, y la inflación anual superó el 150% entre 1972 y 1976.

Aparte de la alta inflación, experimentamos varias crisis de balanza de pagos entre las que destacan las de 1962, 1972-1973 y 1982. Todo esto resulta completamente ajeno a la experiencia de las generaciones más jóvenes.

La estabilidad macroeconómica que caracteriza los últimos 30 años, ciertamente, no es fruto del azar. Ella obedece al correcto desempeño del país en tres ámbitos que son requisito para tal resultado: la política fiscal, la monetaria y la adecuada regulación y funcionamiento del sistema financiero. La ausencia de desequilibrios en estos tres ámbitos no solo evita el surgimiento de crisis domésticas, sino que también ayuda a enfrentar las crisis externas y exógenas a la economía.

Estos logros macroeconómicos son fruto de un amplio consenso y convicción en la importancia de la estabilidad macroeconómica y de la existencia de reglas e instituciones que hacen posible lograr dicha estabilidad. En el caso de la política monetaria no cabe duda que la nueva institucionalidad que le dio autonomía al Banco Central a partir de 1989 ha sido fundamental. En el caso de la solidez del sistema financiero, ha sido clave la regulación bancaria introducida después de la grave crisis financiera de 1982-1983, su rigurosa aplicación y perfeccionamientos posteriores. Además ha ayudado el hecho de que durante este periodo, muchos de los responsables de las decisiones en el sector público y privado experimentaron personalmente la gravedad de esas crisis por lo que han estado muy conscientes de sus riesgos y graves consecuencias.

Me interesa examinar aquí la política fiscal y su contribución a esta transformación económica del país. La política fiscal es la más política de las políticas económicas. En ella se manifiesta la capacidad para disciplinarse ante necesidades múltiples y frente a numerosos beneficiarios y grupos de interés que se enfrentan a recursos limitados. La política fiscal es tal vez el mejor exponente de la capaci-

dad de gobernabilidad del sistema económico social. Sólo con muy buenas instituciones y reglas del juego, la política fiscal se convierte en un instrumento de política macroeconómica. De lo contrario no es posible contar con la política fiscal como instrumento macro y en cambio con frecuencia es fuente de desequilibrios.

Cambios en la situación fiscal

Durante buena parte del siglo XX el déficit del presupuesto fiscal era la norma. Entre 1950 y 1986 el déficit fiscal promedio fue de 1,9% del PIB². La excepción fueron sólo 5 años con superávit. La contrapartida de los déficits era el aumento de la deuda del gobierno con el Banco Central y con gobiernos extranjeros, bancos multilaterales y privados internacionales. Toda la deuda externa era en moneda extranjera³.

Muy distinta ha sido la situación de las últimas décadas en las que el país ha mostrado una gran solidez fiscal. El cuadro 1 muestra que hasta 2012 se registró, casi sin excepción, un equilibrio o superávit presupuestario. La contrapartida fue la reducción de la deuda de gobierno y la acumulación de activos financieros con lo cual la posición financiera neta del gobierno mejoró sostenidamente. La excepción fueron la crisis asiática, la gran recesión internacional de 2008-2009 y el terremoto chileno de 2010. En esos casos el gobierno pudo usar sus recursos para hacer política contra cíclica, atenuando el impacto de las crisis, tal como era deseable en esas circunstancias.

El cuadro 1 muestra tanto el balance efectivo como el balance descontando los ingresos por el cobre provenientes de Codelco y de la

2 Se refiere al déficit del fisco o del Tesoro Público que es la información disponible para todo el periodo. Se excluyen por tanto los déficit y endeudamiento de otras entidades del sector público. Pueden verse los datos en Banco Central de Chile, Indicadores Económicos y Sociales, 1960-2000; Ffrench Davis Ricardo Políticas Económicas 1952-70; Jofré G. José, Rolf Lüders Gert Wagner 2000 Economía chilena 1810-1995 cuentas fiscales Instituto de Economía Pontificia Universidad Católica de Chile Documento de Trabajo N° 188 para más información de este periodo.

3 Véase por ejemplo Banco Central de Chile, Indicadores Económicos y Sociales, 1960-2000.

minería privada, para así eliminar la ciclicidad de estos ingresos. También se presenta el balance primario, esto es, descontando los intereses de la deuda. El gráfico 3 más abajo muestra el efecto del balance presupuestario en la deuda neta del gobierno.

Cuadro 1 : Balance presupuestario del Gobierno Central 1990-2024 % del PIB

Año	Balance Efectivo	Balance Efectivo sin Cobre	Balance Efectivo Primario
1990-98*	1,9%	0,2%	3,9%
1999-2001	-1,1%	-1,9%	0,1%
2002-03	-0,8%	-1,5%	0,3%
2004	2,0%	-1,5%	2,9%
2005	4,4%	-0,4%	5,2%
2006	7,3%	-0,9%	8,0%
2007	7,8%	-0,2%	8,4%
2008	3,9%	-1,9%	4,4%
2009	-4,4%	-6,8%	-3,9%
2010	-0,5%	-4,8%	0,0%
2011	1,3%	-2,8%	1,9%
2012	0,6%	-2,4%	1,2%
2013	-0,6%	-2,7%	0,0%
2014	-1,6%	-3,5%	-1,0%
2015	-2,2%	-3,5%	-1,5%
2016	-2,7%	-3,1%	-2,0%
2017	-2,8%	-3,8%	-2,0%
2018	-1,6%	-3,0%	-0,8%
2019	-2,8%	-4,1%	-1,9%
2020e	-8,2%	-9,4%	-7,2%
2021p	-4,3%	-5,5%	-3,3%
2022**	-4,2%	-5,4%	-3,1%
2023**	-3,0%	-4,2%	-1,9%
2024**	-1,8%	-3,0%	-0,6%
2025**	-0,5%	-1,7%	0,7%

Fuente: 1990- 19: Cálculos en base a Dipres, Estadísticas e Informe Finanzas Públicas.
2020 - 25 IFP 3Tr 20

*La medición de la época se realizaba con otra metodología que arrojaba hasta 2003 un superávit más reducidos.

Entre 1990 y 1998 el promedio fue 1,6% y en 1999-2001 el déficit era 0,5% e estimado en el IFP 3 Tr 20

P Presupuesto

** proyecciones IFP 3 Tr 20

La solidez fiscal de este periodo permitió mejorar la clasificación de riesgo, consiguiendo el investment grade en 1992, para luego llegar hasta AA -a fines de 2012⁴. Con ello fue bajando el costo de endeudamiento para el Estado y como consecuencia también bajó para el conjunto de los deudores chilenos. En paralelo la confianza ganada hizo posible al Banco Central, a la Tesorería y a las empresas, emitir deuda a largo plazo en UF y en pesos.

Existe pues una enorme diferencia entre la situación de solidez fiscal de las últimas tres décadas, con la de fragilidad fiscal que se registró durante la mayor parte del siglo XX.

¿Qué fue lo que hizo posible este cambio? En primer lugar la convicción de la importancia de los equilibrios macroeconómicos, partiendo por la política fiscal, para evitar las crisis y lograr un crecimiento sostenido. Este consenso se apoyó en normas e instituciones que hicieron posible alcanzar ese objetivo. No es suficiente tener la voluntad, se necesitan normas que respalden y faciliten el cumplimiento de tales objetivos.

4 Calificación de Standard and Poors. Una referencia al impacto sobre los costos del crédito para el país de contar con una mejor clasificación crediticia puede verse en el Estudio preparado por el Consejo Fiscal Autónomo, Arend y Sánchez (2020)

Las normas claves

Hay una serie de normas que regulan la política fiscal y las entidades públicas en materia de gastos, ingresos y deudas.

La primera es la norma constitucional que entrega al Presidente de la República y al poder ejecutivo, las atribuciones y la responsabilidad para lograr un resultado fiscal sostenible. Desde la Constitución de 1925 en adelante, las normas constitucionales fueron modificándose para procurar que dichas disposiciones contribuyesen a una política fiscal sostenible. La Constitución de 1925, consciente de la grave crisis política de 1891, asociada precisamente a la no aprobación del Presupuesto fiscal, estableció en su artículo 44 que la “iniciativa para su aumento (de los gastos) o para alterar el cálculo de entradas corresponde exclusivamente al Presidente de la República”. Además, dispuso plazos para el despacho del presupuesto, los que en caso de no cumplirse, hacían prevalecer la propuesta presidencial. Como esta norma no fue suficiente para el control de la política fiscal en 1939, durante la presidencia de Pedro Aguirre Cerda, se propuso fortalecer las atribuciones del Presidente, lo que finalmente fue aprobado en 1943 bajo la presidencia de Juan Antonio Ríos. La nueva norma constitucional entregó “(...) al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para alterar la división política o administrativa del país; para crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, y para conceder o aumentar sueldos y gratificaciones al personal de la Administración Pública, de las empresas fiscales y de las instituciones semifiscales. El Congreso Nacional sólo podrá aceptar, disminuir o rechazar (...)”.

Sin embargo, en la práctica, a juicio de los presidentes que lo sucedieron, ello resultaba insuficiente para lograr un buen manejo

fiscal. En los gobiernos siguientes los presidentes Carlos Ibáñez del Campo, Jorge Alessandri y Eduardo Frei Montalva, respaldados por sectores políticos distintos, se propusieron reformas constitucionales para fortalecer la autoridad presidencial en aspectos del orden económico y fiscal. Finalmente el presidente Frei Montalva, que presentó un proyecto de reforma al inicio de su gobierno, logra que esta se apruebe al finalizar su mandato en 1969, a condición que rija para los gobiernos siguientes⁵. Con esta reforma constitucional se precisaron los aspectos cuya iniciativa exclusiva ya se reservaban al Presidente en virtud de las reformas previas y se ampliaron a las remuneraciones del sector privado y a las normas de seguridad social. Ello quedó establecido en los siguientes términos “Corresponderá exclusivamente al Presidente de la República la iniciativa para proponer” (...) para fijar los sueldos o salarios mínimos de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirven para determinarlas; para establecer o modificar los regímenes previsionales o de seguridad social; para conceder o aumentar, por gracia, pensiones u otros beneficios pecuniarios y para condonar las sumas percibidas por concepto de remuneraciones u otros beneficios económicos, pensiones de jubilación, retiro o montepío o pensiones de gracia (...)”⁶.

Estas normas fueron propuestas e impulsadas con perseverancia hasta lograr su aprobación, por el Presidente Frei Montalva quien tenía la experiencia de haber ejercido como senador durante 16 años y por su Ministro de Hacienda Sergio Molina Silva, que había estado a cargo del presupuesto de la nación por diez años. Las razones para justificar dicha reforma eran precisamente la incapacidad para lograr un resultado fiscal sostenible y una adecuada coherencia y racionalidad en la política económica bajo las reglas constitucionales previas⁷. Vale la pena destacar la dificultad para

5 En el Anexo de este documento pueden verse antecedentes históricos de estas reformas y los debates que las precedieron. También pueden consultarse detalles de las distintas iniciativas y las justificaciones para la reformas propuestas en el informe preparado para la Biblioteca del Congreso por Williams (2017), así como en Soto (2007) y Fernandois y García (2009).

6 La iniciativa parlamentaria en materia de seguridad social había contribuido gravemente a su desfinanciamiento y lo había llenado de regímenes y beneficios especiales. Más antecedentes sobre el tema en Arellano (2019).

7 Frei Eduardo, Sergio Molina, Cumplido, Evans, Gustavo Lagos y Alejandro Silva Bascuñan (1970). Puede verse también la Historia de la ley 17,284 elaborada por la Biblioteca del Congreso.

aprobar estas reformas ya que es el propio Congreso el que tiene que renunciar a algunas de sus atribuciones para procurar una mayor disciplina fiscal. El que se hayan aprobado refleja el convencimiento de las negativas consecuencias que producía la iniciativa de los parlamentarios en estas materias.

Al contrario de lo que algunos puedan creer estas normas que establecen la iniciativa exclusiva del Presidente no son una invención de la constitución de 1980⁸, que prácticamente reproduce las normas anteriores, sino que son fruto de la experiencia de décadas en que las reglas prevalecientes no permitían lograr un resultado fiscal sostenible. En un anexo a este documento se examinan en detalle los antecedentes históricos que llevaron a esta norma constitucional.

Hay otros aspectos claves para el logro de un resultado fiscal acorde con los objetivos de política macroeconómica, que complementan la iniciativa exclusiva del Presidente y que es necesario destacar⁹.

El primero de ellos es la unidad e integralidad presupuestaria. Chile es un país unitario que no enfrenta los desafíos que tienen en esta materia los sistemas federales con autonomía de ingresos y gastos para sus regiones o gobiernos provinciales. Los presupuestos de los gobiernos regionales son parte del presupuesto nacional y los impuestos son del mismo carácter. Las regiones han aumentado sostenidamente los recursos y, desde la ley de gobiernos regionales de 1992, han ampliado su ámbito de decisiones, pero siempre manteniendo la unidad presupuestaria. Lo mismo ha sucedido con los municipios y la administración de sus recursos propios. El desafío futuro es seguir avanzando en descentralizar, sin que ello ponga en riesgo el control del resultado fiscal nacional.

En segundo lugar, el control del endeudamiento público. Ninguna entidad del Estado puede endeudarse sin la autorización del Ministerio de Hacienda. Esto permite el control de compromisos futuros, que pueden no ser sostenibles, ya sea por empresas del Estado, municipios, universidades estatales o reparticiones públicas.

9 Un mayor detalle de estos puede verse en Arellano (2006).

Por otra parte el sistema tributario, el cual posee normas permanentes, está completamente indexado para evitar los efectos negativos de la inflación y los impuestos no tienen destinos predefinidos en la ley (no están afectados). Ello hace posible que la legislación tributaria se discuta con una perspectiva de mediano plazo y no en virtud de las necesidades financieras de cada año.

Contar con ingresos tributarios estables y suficientes para abordar los compromisos de gasto es parte esencial de un resultado fiscal sostenible y, en la medida que logra cierta estabilidad de mediano plazo, ofrece un horizonte adecuado para la planificación fiscal y para la inversión privada.

En el pasado, muchos de los impuestos estaban afectados, debido a que la propia ley que establecía el impuesto imponía el destino obligado de su recaudación a ciertos ítems de gastos. Esta afectación tributaria introducía una rigidez que hacía muy difícil administrar el presupuesto fiscal frente a cambios de prioridades o de la recaudación tributaria. Las afectaciones fueron eliminadas a partir de 1974 y fueron prohibidas en la Constitución de 1980. Una reforma reciente eliminó la última afectación vigente, la llamada ley reservada del cobre, que gravaba las ventas de Codelco en beneficio de las fuerzas armadas.

A lo anterior, hay que agregar la prohibición al Banco Central de financiar a la Tesorería u otros organismos estatales que se estableció en la Constitución de 1980. La monetización de la deuda de gobierno, en un contexto de Banco Central con autoridades nombradas por el Presidente de la República, creaba, hasta antes de esta nueva normativa, un expediente fácil para financiar los déficits. Ello, con frecuencia, terminaba alimentando la inflación¹⁰.

Finalmente corresponde destacar que en las últimas décadas, además de estas reglas constitucionales y legales se establecie-

¹⁰ En junio de 2020, el gobierno presentó un proyecto de reforma constitucional y de la Ley Orgánica del Banco Central para permitir la compra de títulos fiscales en el mercado secundario, o a fin de ampliar los instrumentos para su actuación en situaciones excepcionales. Esta reforma fue aprobada prácticamente por la unanimidad del Congreso Nacional. El análisis de esta reforma subrayó la importancia de esta prohibición y al mismo tiempo reveló que gracias al progreso registrado en el manejo macroeconómico del país es posible impulsar esta reforma. Con ella manteniendo los objetivos iniciales de la norma se da más herramientas a la política monetaria y mejora la percepción de los inversionistas respecto de los bonos de la Tesorería.

ron mecanismos para tratar de independizar el presupuesto de gobierno de las fluctuaciones cíclicas que afectan a sus ingresos. Una característica de la historia pasada, que estuvo caracterizada por el desequilibrio fiscal, era que cuando los ingresos aumentaban en forma transitoria se elevaban los gastos sin que después fuera posible rebajarlos, cuando estos volvían a su nivel normal. Esto ha sido especialmente cierto en relación a los ingresos del cobre dado el carácter cíclico de su precio. Para evitar esta fuente de desequilibrios, desde 1990 se ha insistido en que los gastos se definirían en función de ingresos permanentes. En 1987 se creó el fondo de estabilización de ingresos del cobre que ahorraba recursos cuando el precio del año superaba el precio de largo plazo a fin de recurrir a esos ahorros cuando estaba por debajo de este. Durante los años 90 en cada presupuesto se definía un precio de referencia para el cobre y por sobre ese nivel los ingresos adicionales se ahorraban y a la inversa si el precio caía¹¹. A partir del 2001 se amplió y perfeccionó el mecanismo de estabilización por fluctuaciones en el precio del cobre agregando las variaciones de ingresos, producto de las brechas del PIB con respecto a su tendencia de largo plazo. Este mecanismo se conoce como el Balance Estructural, el que se utiliza hasta hoy para orientar la política fiscal¹².

Estas reglas de balance estructural han contribuido de manera importante a conducir la política fiscal, pero para lograr su efectividad requieren de las normas constitucionales anteriores y de la convicción en la importancia de la estabilidad macroeconómica.

¹¹ Véase Arellano (2006) para más detalles.

¹² Marcel et al (2001).

Desafíos de la actual realidad fiscal

1. Situación fiscal y proyecciones

La actual situación fiscal se enfrenta con desafíos inéditos en los últimos 30 años que dicen relación tanto con el déficit y las necesidades de financiamiento, como con las reglas que dan sustento a la política fiscal.

La pandemia ha producido una fuerte caída en la actividad económica y por tanto en los ingresos fiscales, junto a mayores gastos para apoyar a las familias y para evitar la quiebra de empresas. Esto ha generado un déficit fiscal sin precedentes, por sobre el 8% del PIB, y el consiguiente aumento de la deuda neta del gobierno. La última estimación, realizada en septiembre del 2020¹³, proyecta una caída real en los ingresos del gobierno para este año de 10,6% y un aumento de los gastos de 11,4 % comparado con el 2019.

La pandemia nos encontró en una situación bastante frágil, comparada a la que prevaleció en los últimos 30 años. A partir de los hechos de octubre de 2019 en el último trimestre del año, la recaudación tributaria –excluida la minería privada– cayó en 11% en términos reales comparada al año anterior¹⁴. En diciembre de 2019 la pérdida de recaudación fue de 19,2% en términos reales. Esto obedeció a la caída en la actividad económica, las ventas, los resultados de las empresas y los ingresos de las personas.

¹³ Informe de Finanzas Públicas Tercer Trimestre 2020.

¹⁴ La tributación de la minería privada del cobre tuvo un crecimiento del 25% ese trimestre, que está fuera de tendencia por eso se excluye para reflejar mejor lo sucedido el último trimestre del 2019. Si se incluye, la caída en la recaudación real es del 9,8% El IVA cayó 7,1%.

La crisis de octubre y las reacciones a ella, llevaron a que el déficit del presupuesto de gobierno para el año 2020, que a principios de octubre se proyectaba en 2,0% del PIB, se elevó a 4,5% del PIB. Este fuerte aumento del déficit se comprometió antes del inicio de la pandemia¹⁵. Esta situación es resultado de mayores compromisos de gasto fiscal para 2020 equivalentes a 2,3% PIB y de menores ingresos de gobierno. Esto último a pesar de que esta estimación considera tanto los mayores ingresos por efecto de la Reforma Tributaria de 2014, como los resultantes de la Ley de Modernización Tributaria aprobada en enero de 2020 y que rigen desde este año¹⁶.

Este importante déficit fiscal proyectado para 2020 desde antes de la pandemia es el más alto registrado desde los años setenta, es superior al que se registró en la crisis del 2009 e incluso en 1982-1985. Además este déficit se suma al observado todos los años desde 2013 en adelante, lo cual ha redundado en una mayor deuda de gobierno¹⁷.

A pesar de la mayor fragilidad descrita y gracias a la historia fiscal de los últimos 30 años, muy distinta de la situación habitual en el pasado, las autoridades han podido enfrentar la pandemia comprometiendo un aumento importante de recursos y financiar una fuerte caída de los ingresos que redundará en un déficit en 2020 superior al 8% del PIB (IFP 3Tr 20).

Prueba de ello es el debate que se ha registrado en los últimos meses y que pocos países en desarrollo pueden tener: ¿Cuál es el límite de gasto público adicional y de endeudamiento que el gobierno puede asumir?. Muchos países en desarrollo están limitados por lo que estén dispuestos a prestarles y tienen acceso muy restringido al financiamiento. El que esta pregunta se pueda formular, es fruto del recorrido que el país hizo en las últimas décadas y del acceso a los mercados de financiamiento que ello ha abierto y a los ahorros fiscales acumulados.

15 Se trata de proyecciones de enero de 2020. Los gastos pasaron de 23,5% (IFP 3T19) a 25,8% del PIB (IFP 4T19) y la proyección de ingresos bajó de 21,5% a 21,3% del PIB. Pueden verse más detalles en IFP 3T19 y IFP 4T19.

16 Incluso para 2021, cuando los aumentos de recaudación por los cambios de la nueva legislación tributaria entran en pleno régimen, el deterioro macroeconómico previsto antes de la pandemia acarrea una menor recaudación que supera el aumento que representa la nueva legislación. IFP 4 trimestre 2019, pag 62.

17 En otros documentos anteriores habíamos llamado la atención de los riesgos que se estaban incubando con esos déficits. Arellano (2017).

El país cuenta con un importante espacio fiscal para enfrentar la pandemia gracias a su desempeño previo. La pregunta que surge es sobre sus proyecciones y la capacidad para recuperar la fortaleza fiscal, superando la actual fragilidad y abordando al mismo tiempo las demandas sociales que se han expresado en los últimos meses.

El panorama para los próximos dos años, presenta déficits por encima del 4% del PIB. La última estimación oficial (IFP 3Tr 20), aún bajo supuestos que en este momento resultan optimistas, ya que supone un crecimiento de los ingresos de 18,4%, proyecta un déficit fiscal de 4,3% del PIB para 2021. En 2022 el déficit también supera el 4% en escenarios que suponen un fuerte control de gastos. Estos dos años de altos déficits llevan la deuda de gobierno al 40% del PIB.

Habría que agregar a lo anterior el aumento en la deuda contingente por las garantías a deudas privadas que el gobierno ha entregado a través del FOGAPE y de FOGAIN, con el fin de facilitar el refinanciamiento y el apoyo financiero a las empresas durante la pandemia¹⁸. Asimismo el retiro del 10% de los fondos de pensiones elevó en cerca de 3,5 mil millones de dólares las obligaciones con los pensionados actuales y futuros para financiar las pensiones solidarias¹⁹.

La prioridad de la política macroeconómica para los próximos años debería ser impulsar la reactivación económica por lo que no será conveniente intentar una consolidación fiscal en este periodo. Lo más importante es el escenario y las tendencias que se anticipen para el periodo siguiente.

Lo relevante será la trayectoria de la deuda en los años siguientes para determinar si esta se estabilizará en niveles cercanos a 45% o por el contrario seguirá creciendo. Un aspecto crucial para la sostenibilidad será el ritmo de crecimiento económico que logre el país. Un mayor crecimiento eleva los ingresos tributarios y reduce el tamaño de la deuda relativa al PIB.

18 Al 17 de julio de 2020 se habían cursado más de 150 mil operaciones por 9,1mil millones de dólares.

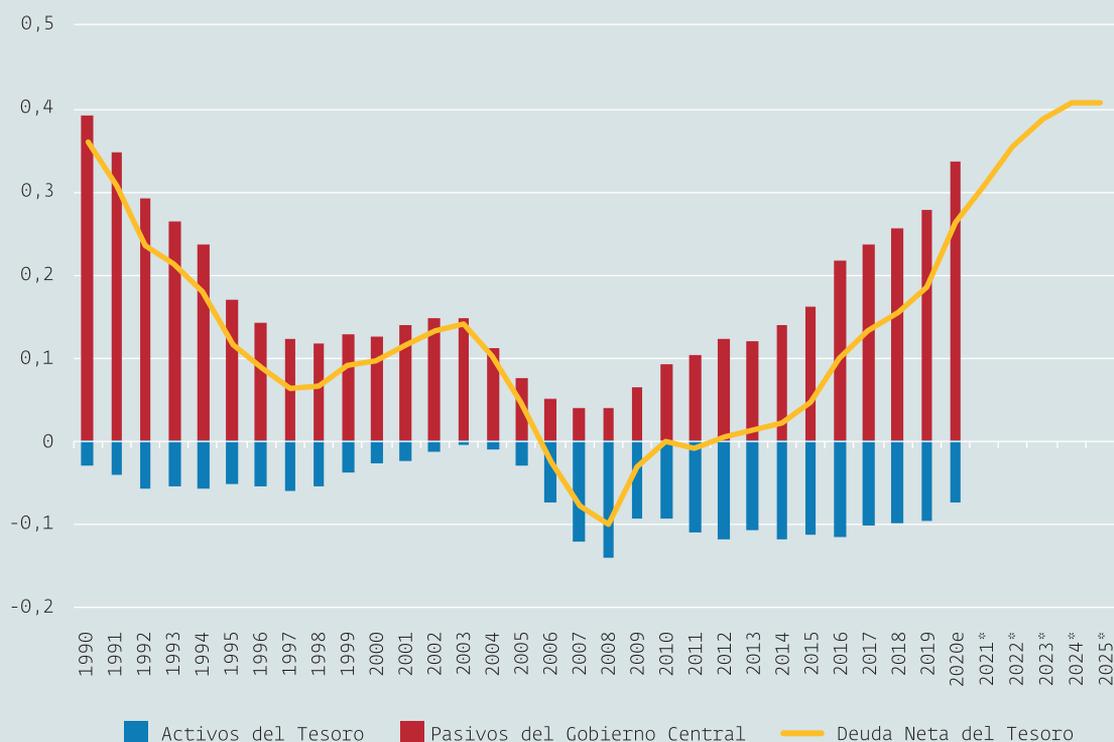
19 Valor presente de las mayores obligaciones en el sistema de pilar solidario según informe financiero enviado al Senado por la Dipres el 20 de julio 2020.

Si el déficit supera el crecimiento del PIB la deuda seguirá creciendo alejándonos del “escenario de sostenibilidad” y moviéndonos a un “escenario de fragilidad”. La trayectoria es fundamental porque, como sabemos, hay equilibrios múltiples y se puede transitar hacia una senda convergente para estabilizar la deuda o al revés alejarse y seguir incrementándola. En el primer caso –el “escenario de sostenibilidad”– la percepción sobre el nivel de riesgo de la deuda chilena se mantiene en niveles comparables a los actuales, en cambio en el segundo –el “escenario de fragilidad”– el riesgo aumenta. En este último la mayor de percepción de riesgo eleva el costo del crédito con lo cual se eleva el pago de intereses de la deuda y crece aún más el déficit. Es la trayectoria opuesta a la que recorrimos desde 1990 en adelante y es la que quisiéramos evitar.

Entre 1990 y 1998 la deuda de gobierno pasó de 39% a 12% del PIB, gracias a los superávits del presupuesto (puede verse nuevamente el cuadro 1) y al crecimiento del PIB. Ello redujo el pago de intereses de la deuda de 3,1% a 1,2% del PIB, produciendo un “dividendo social” de la política fiscal. El ahorro en intereses permitió asignar más recursos a los programas sociales²⁰. En cambio a partir de 2013 se han registrado déficits primarios, esto es antes del pago de intereses, (véase el cuadro 1) lo que acentúa el crecimiento de la deuda y nos vuelve más vulnerables ante aumentos de los intereses ya sea por factores internacionales o por una mayor percepción de riesgo país. En el gráfico 3 puede verse la evolución de la deuda de gobierno, de los activos del tesoro y la deuda neta del gobierno en relación al PIB desde 1990 hasta 2024.

²⁰ Un recuento de su contribución a la política social de la época puede verse en Arellano (2012).

Gráfico 3: Deuda neta del Gobierno 1990 -2025 (%PIB)



Fuente: En base a Dipres (2020) Estadísticas de Finanzas Públicas.

2. Temas que van a ganar relevancia y prioridad

Los déficits fiscales inéditos que experimentaremos al menos en el trienio 2020-2022 pondrán en la discusión económica sus fuentes de financiamiento. La forma de financiar los déficits fiscales ha sido un tema ausente de la agenda de los últimos treinta años²¹.

La última estimación oficial del déficit para el 2020 supera los 20 mil millones de dólares, si se agregan las necesidades de recursos que se contabilizan bajo la línea, el financiamiento requeri-

²¹ El único tema en la agenda fue la administración de los ahorros acumulados en el periodo del súper ciclo del cobre. Se creó un grupo especial para asesorar en la inversión de los Fondos Soberanos.

do es aun superior. En 2021 y 2022 las necesidades anuales serán superiores a los 11 mil millones de dólares. Para dar una idea de la magnitud de esos montos, pueden compararse con los 1,7 mil millones de dólares que invirtieron anualmente en instrumentos estatales los fondos de pensiones, en los últimos 5 años²². Vale decir, las necesidades de financiamiento fiscal serán, varias veces el aumento de inversiones que realiza en estos instrumentos, la principal fuente de ahorros a nivel nacional.

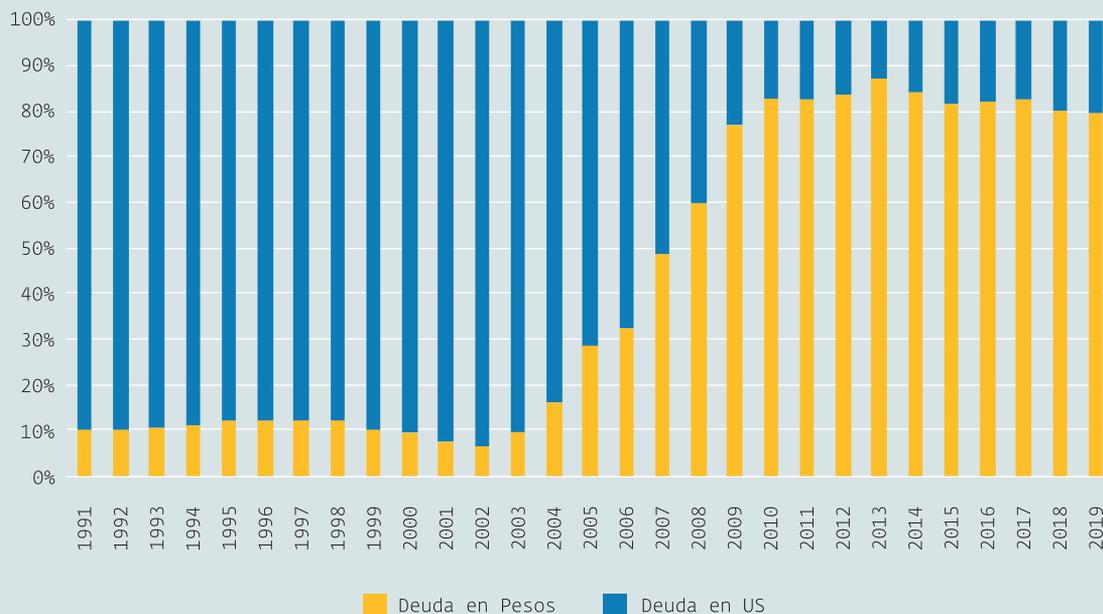
Otro aspecto relevante a considerar tiene que ver con las condiciones del financiamiento: su costo, sus plazos y la moneda en la cual se obtienen los fondos. Una característica tradicional de los países en desarrollo ha sido la imposibilidad de endeudarse en su propia moneda, a diferencia de lo que sucede en los países desarrollados, en particular en aquellos con monedas duras como el dólar, el yen, el euro y los francos suizos.

Chile, gracias a su estabilidad macroeconómica, ha logrado emitir deuda no solo a plazos cada vez más largos sino que en su propia moneda. Primero colocó bonos en UF y más recientemente en pesos. El riesgo de la deuda es mayor cuando el endeudamiento es en moneda extranjera, como era históricamente el caso de Chile y como sigue siendo en la mayoría de los países en desarrollo. Cuando el país enfrenta dificultades, especialmente si son de origen externo, se produce una depreciación de la moneda, esto encarece los insumos importados y si el endeudamiento es en moneda extranjera, se encarece su servicio. Se produce un efecto riqueza o más propiamente pobreza. La incapacidad para endeudarse en la moneda propia genera mayor inestabilidad macroeconómica y mayor riesgo²³. El gráfico 4 muestra cómo desde 2004 la proporción de deuda de gobierno en moneda extranjera disminuyó, llegando al 20% a fines de 2019. Asimismo ha aumentado tanto la duración de la deuda como la proporción que está en manos de inversionistas no residentes.

²² El aumento promedio en bonos de Tesorería fue de 3,6 billones ya que se produjo una fuerte disminución de bonos del Banco Central. Las variaciones de los fondos de pensiones están medidas en dólares de diciembre de 2019 (tipo de cambio \$ 745) mientras que las necesidades de financiamiento fiscal están definidas según el tipo de cambio supuesto en las proyecciones para 2020 (\$792).

²³ Esta dificultad para endeudarse en moneda propia ha sido denominada como “pecado original” y estudiada en detalle en un conjunto de trabajos por Eichengreen y Hausmann.

Gráfico 4: Deuda bruta del Gobierno Central en pesos y dólares 1991 - 2019



Fuente: En base a Ministerio de Hacienda de Chile, Oficina de Deuda Pública.

El escenario de los próximos años a nivel internacional estará caracterizado por el fuerte endeudamiento, que ya era alto previo a la pandemia, y que aumentará considerablemente en esta crisis. En muchos países este alto endeudamiento llevará a serias dificultades para servir su deuda y al incumplimiento de sus pagos. Todo ello elevará la sensibilidad de los inversionistas por los riesgos soberanos, especialmente en los países en desarrollo. De hecho, ya antes de la pandemia, varios estudios llamaron la atención sobre los riesgos del aumento de la deuda tanto en los países emergentes como en los desarrollados. Véase por ejemplo el reciente informe del grupo de estudios prospectivos del Banco Mundial, Kose et al (2020) o IMF Fiscal Monitor de 2016. Según las últimas proyecciones del FMI la caída en el PIB de este año en America Latina será mayor que la del resto del mundo²⁴. Junto a

²⁴ WEO.

esta mayor profundidad de la crisis, la mayor parte de los países se enfrentaron a la crisis después de un debilitamiento de su situación fiscal durante la última década²⁵.

En este escenario de altos déficit fiscales, dos temas que siempre son importantes en la discusión de política fiscal van a adquirir especial importancia en la política fiscal de los próximos años.

En primer lugar, la discusión de prioridades se volverá más intensa y relevante debido a la mayor restricción de recursos y las limitaciones para el crecimiento del gasto. Si se mira lo ocurrido a partir del año 2000 se comprueba que el gasto de gobierno creció a una tasa promedio real anual de 6%, el gasto en salud creció al 8,8% anual, el de educación al 7,4%, dentro del cual destaca educación superior que creció al 9,1%. En contraste el gasto en pensiones creció al 2,6%. Esta tendencia se acentuó en los últimos diez años: el gasto en pensiones creció al 2% anual mientras en educación superior lo hizo al 11,6%. Esto no se podrá repetir en los próximos años. La demanda por mejorar las pensiones y el envejecimiento de la población requerirá crecientes aportes del Estado lo que exigirá priorizar el gasto en pensiones, limitando el crecimiento del gasto en educación.

La restricción de recursos se agravará porque a raíz del mayor endeudamiento, el gasto en intereses seguirá creciendo, restando recursos para los programas sociales. Este año se proyecta que el gasto en intereses será de 2,5 mil millones de dólares, el doble que hace seis años.

El otro tema que cobrará importancia en vista de la necesidad de recursos fiscales será la carga tributaria. Aumentos de impuestos, mientras no se produzca la reactivación serían contraproducentes, pero lograda la recuperación necesariamente tendrán que abordarse. Su análisis escapa el objetivo de esta nota, pero, conviene enfatizar que el aumento de la recaudación dependerá esencialmente del crecimiento que logre la economía. Por tanto en la discusión de la carga tributaria, es indispensable resguardar como objetivo central el estímulo al emprendimiento, la inversión y el crecimiento.

²⁵ CEPAL (2020).

3. Desafíos institucionales

Junto a la vulnerabilidad originada en el importante déficit fiscal de este año y de los próximos, en el último tiempo se ha ido erosionando la base institucional que ha hecho posible los resultados macroeconómicos de las últimas décadas. En tal sentido es preocupante la tendencia a desconocer la importancia de la iniciativa exclusiva del Presidente en las materias que se anotaron más arriba y que son fruto de la experiencia y los duros aprendizajes del siglo pasado. Sebastián Soto (2007) presenta antecedentes del aumento en el número de iniciativas declaradas inadmisibles en el Senado en los años 2000. Esto se ha acentuado en la última década, con el agravante que esas iniciativas se han tramitado y convertido en ley. En el segundo gobierno de la presidenta Bachelet, el ejecutivo enfrentó la presentación de varias indicaciones inadmisibles que prosperaron y se aprobaron como leyes. Esta conducta se ha acentuado en el actual gobierno con la presentación de indicaciones y mociones parlamentarias inadmisibles, generando tensiones políticas y debilitando una de las bases claves para la sostenibilidad fiscal. Esta situación se ha agravado aún más con la tramitación de reformas a las normas transitorias a la Constitución en materias que son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Ese fue el caso de la reforma para permitir el retiro del 10% de los fondos de pensiones recientemente aprobada y de otras iniciativas como la que establece un impuesto patrimonial.

La iniciativa exclusiva del Presidente en materias que comprometen el control del presupuesto fiscal tiene una amplia justificación en nuestra historia económica y política, tal como vimos más arriba. Es útil repasar ese largo camino histórico, para conocerlo, valorarlo y no desandararlo²⁶. Esta normativa se justifica en la naturaleza del funcionamiento del sistema político.

En efecto, el logro de una determinada meta fiscal, produce un “bien público” que beneficia a todos los actores, ya que al lograr esa meta, se alcanza un mayor grado de estabilidad macroeconómica con sus consiguientes beneficios. Alcanzar esa meta su-

²⁶ En el Anexo se presenta un recuento de antecedentes históricos de las normas constitucionales sobre iniciativa exclusiva.

pone un costo, porque no se pueden atender todas las demandas existentes con los recursos disponibles en el corto plazo. Todos los actores políticos que aparecen con autoridad para atender esas demandas, pagan un costo frente a los demandantes de recursos fiscales en la medida que no las atiendan o lo hacen parcialmente. Por tanto tienen un fuerte incentivo a aceptar las demandas y a tomar iniciativa legal otorgando esos beneficios. Con ello se logra reconocimiento, popularidad y apoyo al conceder beneficios y en cambio se paga un costo al no hacerlo. Como los beneficiarios o integrantes de grupos de interés son reducidos y como los parlamentarios representan distintos grupos se produce una colaboración explícita o implícita entre ellos: yo apoyo beneficios para tus representados y tú apoyas para los míos. Cada demanda particular, al no involucrar tantos recursos, puede no atentar contra el objetivo de la meta fiscal, pero claramente la suma de varias demandas si lo hará.

Para garantizar este “bien público” es necesario limitar la iniciativa de cada parlamentario por separado. Solo el Presidente de la República, que es electo por votación nacional y es quien tiene el mandato más claro para velar por el bien público, tiene iniciativa en materias que afectan el resultado fiscal (ingresos, gastos, endeudamiento, seguridad social, etc). Es necesario que todos los actores con capacidad para influir sobre el resultado fiscal enfrenten un límite que no puedan superar. Si todos confrontan esta limitación en su iniciativa, el costo por no responder a las demandas se atenúa, y la competencia por ganar popularidad favoreciendo a grupos específicos se reduce porque queda fuera del alcance de sus atribuciones²⁷. En un régimen parlamentario la situación es distinta, ya que en ese caso, la responsabilidad por el bien público recae sobre la mayoría que forma gobierno.

Las mismas consideraciones son válidas respecto de los gobiernos locales. Si cada uno define sus gastos y endeudamiento en forma autónoma, la suma de ellos seguramente no será compatible con

²⁷ En palabras de Sergio Molina, director de presupuestos durante diez años, al explicar los motivos de la reforma constitucional del Presidente Frei Montalva escribía “(...) la tendencia del Parlamento, sin referirnos en particular al actual, es al aumento del gasto público, ya sea otorgando beneficios sociales o propiciando obras de carácter regional sin tomar en cuenta el debido equilibrio financiero. Es difícil para un parlamentario negarse a este tipo de demandas porque pueden tener una justificación individual o porque constituyen grupos con fuerza electoral o política”. Frei et al (1970).

el “bien público” de la sostenibilidad fiscal. Por ello se justifica la prohibición para endeudarse o, al menos, exigir una autorización especial del Ministerio de Hacienda para hacerlo.

Los problemas que se generan cuando cada actor político puede elevar los gastos y otorgar beneficios en forma independiente corresponde a la llamada “tragedia de los comunes”. Cada uno va tomando decisiones sin tener suficientemente en cuenta la “externalidad” que está generando al ir agotando el espacio fiscal, incrementando así los costos y consecuencias del desequilibrio fiscal e inestabilidad económica²⁸.

Visto desde el punto de vista del principio de “accountability”, se llega a la misma conclusión: quien como Presidente de la República enfrenta la responsabilidad por las finanzas públicas, necesita tener las herramientas para lograr el resultado buscado²⁹.

Siempre es posible pensar en la autolimitación y en la capacidad de cada uno de los actores para percibir que, aunque sea de manera parcial, su comportamiento está atentando contra el bien público, sin embargo las presiones y los incentivos son fuertes³⁰. Una solución más segura es la limitación a través de reglas constitucionales de iniciativa exclusiva presidencial y de estricto control del endeudamiento. Si todos los parlamentarios están afectados a las mismas reglas que los limitan, el costo de no poder responder a todas las demandas de sus electores se atenúa. Naturalmente que esto no excluye que los parlamentarios hagan presente sus puntos de vista y expliciten todas las demandas e iniciativas que estimen necesarias durante el proceso legislativo, pero en definitiva la autoridad y responsabilidad de aceptarlas recae en el poder ejecutivo.

28 Véase por ejemplo una revisión reciente de la literatura en Yared (2019).

29 El Ministro de Justicia Gustavo Lagos lo sostenía con motivo de la discusión de la reforma constitucional de 1970 en los siguientes términos el 4 de septiembre de 1969.

“Esta reforma responde a un principio esencial que debe inspirar a toda Constitución: el principio de que si a una autoridad del Estado se le confía una determinada responsabilidad, hay que darle, al mismo tiempo, las atribuciones necesarias para poder cumplirla (...) Por lo tanto, fluye lógicamente que la iniciativa con respecto a proyectos de ley destinados a ejecutar las políticas económicas y sociales del Gobierno, debe ser de la exclusiva responsabilidad del Presidente de la República”.

30 En la discusión sobre el retiro de los fondos de pensiones en julio de 2020 un diputado de gobierno reclamaba “mantengo mi compromiso con la gente de mi distrito”.

Otro ámbito, que si no se resuelve bien tiene riesgos importantes, es la elección directa de gobernadores regionales. Las nuevas autoridades que dejarán de ser nombradas por el Presidente de la República, tendrán un amplio respaldo ciudadano y van a generar expectativas respecto de sus acciones en pro de la región, las que pueden no tener suficiente sustento en las competencias y recursos disponibles para cumplirlas. Esto se acentuará cuando las nuevas autoridades integren la oposición al gobierno nacional y por tanto sientan menos responsabilidad en lograr el “bien público” de la sostenibilidad fiscal. Todo ello puede exacerbar las tensiones por los recursos fiscales y crear frustraciones en materia de descentralización³¹.

La importancia de las reglas constitucionales y legales para la estabilidad fiscal no solo se comprueba de la experiencia chilena. A raíz de los déficits fiscales y los aumentos de la deuda en los años 70 y 80 en varios países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, varios analistas y estudios identificaron la influencia de los sistemas políticos y de las reglas que regulan la formulación y aprobación del presupuesto en esos resultados. A raíz de ello, en varios países se modificaron las reglas y procedimientos para buscar un mejor resultado fiscal. En el caso de los países miembros de la Unión Europea, se establecieron límites a los desequilibrios fiscales compatibles con la existencia de una moneda común³².

En América Latina, a principios de los años 90 con el auspicio del BID, se realizaron una serie de estudios en los que se evidenciaba la alta volatilidad macroeconómica y sus negativos efectos para el desarrollo económico de la región de las décadas previas. Entre las causas principales de esa inestabilidad aparecía la debilidad de las instituciones fiscales y monetarias. Una síntesis de esos estudios puede verse en Gavin y Hausmann (1998)³³.

31 No se aborda aquí la estructura del sistema de seguridad social y su impacto sobre la sostenibilidad social. En otro trabajo abordamos ese tema. Arellano (2019).

32 Véase un recuento de la literatura en von Hagen (2006 y 1998). En Persson and C Tabellini (1999) pág. 62 “Comparaciones entre países sugieren que la centralización de la autoridad presupuestaria en el primer ministro o en el ministro de hacienda (...) restricciones en la posibilidad de alterar los gastos (...) parecen conseguir una mayor disciplina fiscal”.

Un estudio para los países de la OECD (OECD, 2003), concluye que el carácter de la política fiscal está influido por la institucionalidad que la regula y que ella tiende a ser procíclica en las situaciones de mayor fragmentación en las decisiones.

33 Otra fuente de información es el estudio para la Región Andina realizado por la CAF,

Una experiencia muy ilustrativa es la de Colombia y los efectos que, en esta materia, ha tenido la reforma constitucional de 1991. Dicho país, a diferencia de Chile, se había caracterizado hasta entonces, por su capacidad para controlar el balance fiscal y de hacer política fiscal contra cíclica, logrando evitar las crisis macroeconómicas. Esta capacidad se vio debilitada por la reforma constitucional de 1991. El Presidente de la República perdió poder en materias fiscales, aumentando el de las autoridades regionales, de los parlamentarios y de la Corte Constitucional. La Constitución obligó a elevar y el gasto público y rigidizó su administración. Al mismo tiempo hizo más difícil hacer reformas de impuestos y gastos donde se impusiera el interés general, por sobre los grupos de interés³⁴.

La evidencia comparada entre países, llega a conclusiones similares a las que se aprecian en nuestra historia: para lograr un mejor resultado fiscal se requieren normas que favorezcan la centralización de las decisiones y un sistema altamente jerarquizado en lo que diga relación con el límite de gastos y el balance fiscal. Tanto las reglas constitucionales como los procedimientos para tomar decisiones en materia de gastos, impuestos, seguridad social tienen que alinearse para lograr un resultado fiscal sostenible. La máxima en este aspecto es: toda la descentralización que se estime conveniente en la asignación de recursos, al mismo tiempo que una clara centralización en la fijación de los límites globales del gasto, balance presupuestario y endeudamiento. De lo contrario la propia descentralización se hará insostenible.

La evidencia internacional es también bastante coincidente en la mayor resiliencia y capacidad de crecimiento que tienen los países con una situación fiscal más sólida. Cuando la deuda del gobierno es baja, los países pagan menor costo por su deuda y tienen mayor capacidad para enfrentar los shocks negativos, ya que la política fiscal puede ser más contra cíclica.

Por el contrario, la debilidad de la política fiscal y un alto nivel de deuda de gobierno no solo limitan la capacidad de la política

donde se concluye que la política fiscal “no ha podido ser utilizada como una herramienta para atenuar los ciclos económicos y, al contrario, los ha empeorado” Jaramillo y Castilla (2004).

34 Un completo análisis del tema puede verse en Cárdenas, Junguito y Pachón (2006) y Cárdenas y Pachón (2011). También puede verse Olivera, Pachón y Perry.(2010).

fiscal contra cíclica, sino que también debilitan la capacidad de hacer política monetaria contra cíclica. El Banco Central reduce su influencia sobre las tasas de interés de largo plazo.

Los límites al gasto y al endeudamiento público en algún momento son inevitables. La diferencia está en si esos límites son definidos y administrados por las autoridades nacionales, o son impuestos por los acreedores en medio de una crisis de deuda y/u obligan a frenar la actividad económica con altos costos en materia de empleo e ingresos. Para que sean las autoridades nacionales las que puedan establecer los límites se requiere de un marco institucional que permita proponerse y lograr un escenario sostenible. Por todo esto resulta indispensable para la sostenibilidad fiscal de nuestro país renovar la convicción en la importancia de evitar los desequilibrios macroeconómicos y respetar los requisitos de la institucionalidad constitucional y legal que le dan su base.

En síntesis, enfrentaremos un escenario y desafíos en materia fiscal muy distintos a los de los últimos 30 años. La trayectoria futura puede ser virtuosa tal como en esos años o por el contrario puede ser de estancamiento y retroceso. Cualquiera de las dos trayectorias tiene factores que se refuerzan a sí mismos. Estamos en una encrucijada. Dependiendo de lo que hagamos ambos caminos parecen hoy posibles, por cierto con resultados muy diferentes para el desarrollo del país y la calidad de vida de sus habitantes³⁵.

El camino virtuoso es uno donde hay un compromiso fuerte con la sostenibilidad fiscal que se refleja en una amplia convicción respecto de su importancia. Se traduce en la adhesión y estricto respeto por las instituciones que la hacen posible y el respaldo político a una trayectoria fiscal que tiene viabilidad y va consolidándose en el tiempo. Ello refuerza la confianza y credibilidad en la sostenibilidad, baja el riesgo y reduce los costos de financiarse, haciendo menos gravoso el servicio de la deuda. Esto favorece la estabilidad macroeconómica y el crecimiento, el cual a su vez refuerza los mejores resultados fiscales.

Por el contrario, el camino del estancamiento y el retroceso es uno donde frente a las necesidades de gasto, por la falta de liderazgo y convicción sobre la importancia de la estabilidad macroeconómica

³⁵ Esto es lo que se conoce como equilibrios múltiples.

mica, se impulsan decisiones que debilitan la institucionalidad requerida para conseguir el bien público de la sostenibilidad fiscal. Ello eleva el riesgo y los costos de servir la creciente deuda de gobierno, lo cual no hace más que aumentar la deuda, reducir el crecimiento y agravar los problemas. Así se retroalimenta el círculo del retroceso.

En nuestra propia historia y en la de los países en desarrollo tenemos ambas experiencias. Todavía está por definirse el camino que seguiremos. Las decisiones que se están tomando en esta crisis y las definiciones institucionales que vienen serán muy determinantes para el recorrido que sigamos.

Síntesis y conclusiones:

La encrucijada

Como pocas veces el país se encontrará en una encrucijada respecto de su desempeño económico futuro.

Para enfrentar la actual pandemia se registran déficits fiscales inéditos que se extenderán, aunque en menor magnitud, a los próximos dos años. Estos déficits se están financiando con los ahorros acumulados y aumentando significativamente la deuda pública. Ello es posible por la fortaleza de la política fiscal de las décadas previas. Sin embargo, esta crisis nos dejará en una situación de vulnerabilidad, que se puede acentuar, o por el contrario puede superarse según las opciones que se sigan.

Si se impone la convicción respecto de la importancia de la sostenibilidad fiscal, de su relevancia para la estabilidad macroeconómica y el desarrollo, como también de los requisitos institucionales que ello conlleva, podemos recorrer un camino virtuoso. Para ello es importante reconocer y cuidar la institucionalidad constitucional y legal que se construyó a lo largo de décadas y que ha sustentado la fortaleza fiscal.

La experiencia internacional y la experiencia histórica de Chile muestran la enorme importancia de la estabilidad macroeconómica para el desarrollo sostenido. Una buena política fiscal es requisito para evitar las crisis macroeconómicas autogeneradas y para atenuar el impacto de las de origen externo.

Durante la mayor parte del siglo XX, Chile sufrió permanentemente déficits fiscales y el continuo aumento de la deuda pública. Ello alimentaba la inflación y limitaba el crecimiento del país en medio de frecuentes crisis macroeconómicas. Una situación muy distinta es la que ha caracterizado a la economía chilena

a partir de fines de los años 80. La fortaleza fiscal y la estabilidad macroeconómica que han predominado desde 1990 han sido fruto del duro aprendizaje sobre la importancia del manejo macroeconómico –surrido de las crisis económicas previas– y de las políticas e instituciones requeridas para lograr esos resultados.

La experiencia chilena, tal como la internacional, muestra que tratándose de un régimen presidencial, es indispensable que el Presidente tenga la iniciativa exclusiva de ley en las materias que conllevan gastos, ingresos y endeudamiento directo e indirecto para el Estado. En la medida que el Presidente carezca de las atribuciones para controlar el gasto y el endeudamiento, dada la natural competencia entre los parlamentarios, ninguno de los cuales tiene la responsabilidad sobre el balance fiscal ni el nivel de deuda, no es posible asegurar una política fiscal coherente y sostenible. Fue el reconocimiento de los costos de esa situación lo que llevó a que el Congreso aceptara limitar sus atribuciones con el fin de crear mejores condiciones para lograr el “bien público” de la estabilidad económica. Así se fue reconociendo a través de sucesivas reformas a la Constitución a partir de 1925 las cuales ampliaron y precisaron la iniciativa exclusiva del Presidente en materias económicas.

Si los parlamentarios no respetan la iniciativa exclusiva presidencial, como ha venido ocurriendo, o la sobrepasan por la vía de reformas al articulado transitorio de la Constitución, vulnerando los principios que inspiraron estas normas, se debilita la institucionalidad que está en la base de la sostenibilidad fiscal.

Si no existen garantías que hagan viable un escenario fiscal sostenible, subirá la percepción de riesgo país, con ello el costo de endeudarse, agravando más el problema ya que se encarece el servicio de la deuda. Por lo mismo, habrá que recurrir crecientemente a emisiones de en moneda extranjera, perdiendo la mayor autonomía que se ha logrado para tomar deuda a largo plazo en pesos y UF, con todas sus ventajas. Todo ello redundará en un menor crecimiento económico, lo cual eleva la deuda relativa al PIB y deteriora aún más la percepción de riesgo y nos expone a una mayor vulnerabilidad.

Hay equilibrios múltiples: es posible una trayectoria positiva que se refuerza o por el contrario un retroceso y estancamiento del

cual no es fácil salir. De las opciones que se elijan dependerá la trayectoria que sigamos. Sus consecuencias para la calidad de vida de las personas son muy distintas.

Anexo: Antecedentes históricos de la iniciativa exclusiva del Presidente en materias económicas

Tal como se menciona en el texto la iniciativa exclusiva que actualmente contempla la Constitución fue un proceso de construcción histórica, donde con gran dificultad el Congreso fue aprobando cambios que limitaban su iniciativa. Ello fue resultado de los graves efectos adversos que producía la ausencia de esta norma. Por una parte, no era posible lograr el resultado buscado en el presupuesto fiscal, generando déficits permanentes, endeudamiento e inflación. Por otra parte, los grupos de interés se imponían con mayor facilidad por sobre el interés general, esto en materia de franquicias tributarias, de seguridad social, de remuneraciones y empleo público. Por último, la administración y organización del Estado, la legislación tributaria, los beneficios sociales en especial los de seguridad social y las remuneraciones en el sector privado adolecían de poca coherencia, baja eficiencia e inequidades. La organización y gestión de los servicios públicos y las normas que regían a su personal carecían de la necesaria coherencia y eficacia. Todo ello se hacía presente al promover los cambios constitucionales que fueron dando forma a la iniciativa exclusiva Presidencial en el proceso legislativo de estas materias. A continuación, se aportan algunos antecedentes de los debates de la época.

1. Constitución de 1925

La Constitución de 1925 estableció un régimen presidencial en respuesta a la crisis política que la antecedió. En materia de iniciativa exclusiva se concentró en el presupuesto fiscal dado que fue este uno de los elementos que desencadenó la guerra civil de 1891. El Congreso no aprobó el presupuesto ante lo cual el Presidente Balmaceda aprobó de

facto el del año anterior. Vale la pena reproducir el nuevo texto constitucional de la época:

Art. 44.- Solo en virtud de una lei se puede:

4.o Aprobar anualmente el cálculo de entradas y fijar en la misma lei los gastos de la administracion pública. La lei de Presupuestos no podrá alterar los gastos o contribuciones acordados en leyes generales o especiales. Sólo los gastos variables pueden ser modificados por ella; pero la iniciativa para su aumento o para alterar el cálculo de entradas corresponde exclusivamente al Presidente de la República. El proyecto de Lei de Presupuestos debe ser presentado al Congreso con cuatro meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir; y si, a la espiracion de este plazo, no se hubiere aprobado, regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República. En caso de no haberse presentado el proyecto oportunamente, el plazo de cuatro meses empezará a contarse desde la fecha de la presentacion.

No podrá el Congreso aprobar ningun nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nacion, sin crear o indicar, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender a dicho gasto;

5.o Crear o suprimir empleos públicos; determinar o modificar sus atribuciones; aumentar o disminuir sus dotaciones; dar pensiones, y decretar honores públicos a los grandes servidores. Las leyes que concedan pensiones deberán ser aprobadas por el voto de los dos tercios de los miembros presentes de cada Cámara.

Art. 45.- “Los suplementos a partidas o ítem de la ley general de Presupuestos, sólo podrán proponerse por el Presidente de la República”³⁶.

Nótese la preocupación de la Constitución por las normas del nascente sistema de pensiones para el cual se dispuso un quórum de dos tercios. De poco sirvió esta norma dado que fue interpretada de manera poco efectiva.

³⁶ Constitución Política de la República de Chile. Promulgada el 18 de septiembre de 1925. BCN. Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=131386>

2. Reforma de 1943

Las normas constitucionales anteriores no fueron suficientes, los parlamentarios siguieron por la vía de iniciativas de ley e indicaciones a los proyectos del ejecutivo modificando gastos e ingresos. El Presidente Pedro Aguirre Cerda se quejaba en el Mensaje presidencial de 1941 señalando:

“Los Poderes Colegisladores deben proceder en la más estrecha armonía, colaborando para la realización del bienestar general por medio de las leyes; pero se ha venido produciendo una exuberancia legislativa, que se traduce en la aprobación de más de 500 leyes, durante poco más de dos años de mi administración. Muchas de esas leyes alteran las normas generales de la legislación y de la administración, lo que ocurre principalmente con las de gracia; muchas otras carecen de financiamiento; los proyectos elaborados por el Ejecutivo han sido modificados en forma de desequilibrar su financiamiento, y es así como se ha llegado a producir un déficit presupuestario profundamente perjudicial para nuestra economía y para la debida atención de las necesidades públicas. En tales condiciones, no ha podido caberme otra actitud que la de formular las observaciones que los proyectos me merecían”³⁷.

El Presidente Juan Antonio Ríos bajo cuya administración se aprobó esta reforma señalaba en su Mensaje presidencial de mayo de 1943:

“La gestión gubernativa desarrollada por intermedio del Ministerio de Hacienda ha hecho resaltar como fundamental, y de preferente atención del problema del equilibrio presupuestario. Su solución atinada sólo debe buscarse en una más estrecha limitación, de los gastos improductivos, y a tal objeto obedece la urgencia que he solicitado para el Proyecto de Ley que os ha sido sometido con fecha 7 de enero de 1942 y cuyo despacho os encarezco vivamente. En este mismo orden de ideas y concurren-

³⁷ Mensaje de S.E. Don Pedro Aguirre Cerda en la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso Nacional. 21 de mayo de 1941. BCN. Pág. 21-22. Disponible en <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursolegales/10221.3/24637/1/19410521.pdf>

do con la opinión de los círculos parlamentarios, con la prensa y con el sentir general del país, creí de imperioso deber renovar ante vosotros el Proyecto de Reforma Constitucional cuyo objeto es la limitación de la iniciativa parlamentaria en materia de gastos públicos. El primitivo Proyecto fue promovido por Diputados de todos los sectores políticos; fue aprobado por considerable mayoría en la Cámara de origen; mereció la aceptación del Senado con ligeras modificaciones; fue ratificada su aceptación por la Cámara de Diputados en los mismos términos votados por el Senado, y no obstante esta manifestación retirada de una y otra de las ramas de la Representación nacional, sufrió el rechazo de estas mismas reunidas en Congreso Pleno. El Gobierno acepta plenamente la limitación de atribuciones para la ordenación de gastos por medio de decretos de insistencia, y ha sido inflexible en la aplicación de este criterio, hasta el extremo de que, durante mi Administración, no se ha expedido decreto alguno de tal naturaleza. Tengo, entonces, pleno derecho para exigir que esa misma rigidez de principios, esa misma severidad en la cautela de los intereses públicos y esa misma voluntad de poner término a los desbordes en materia de gastos improductivos, sean compartidas por el Congreso Nacional. La Reforma Constitucional se halla aprobada por el Honorable Senado y me halaga la esperanza de que la Cámara de Diputados no postergará por más tiempo su pronunciamiento sobre problema de tan grande trascendencia. Con su aprobación, habremos dado un apreciable paso en defensa de la economía nacional y habremos perfeccionado un sistema que nos asegure el equilibrio de las entradas y los gastos del Estado, base fundamental de la normalidad de la vida pública y sustento de las actividades económicas de la nación”³⁸.

Al año siguiente y después de aprobada la reforma señalaba en su cuenta pública de 1944:

³⁸ Mensaje de S.E. Don Juan Antonio Ríos en la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso Nacional. 21 de mayo de 1943. BCN. Pág. 21-22. Disponible en <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/24639/3/19430521.pdf>

“El Gobierno se ha preocupado en considerar la posibilidad de fijar a todo el personal de la Administración Pública una remuneración justa y proporcionada a la importancia de las funciones de cada uno y al esfuerzo que su desempeño le exija, y que, a la vez, procure a cada cual los medios necesarios a una existencia honrada y digna. Así es como, por iniciativa del Ejecutivo o por mociones parlamentarias, se han venido obteniendo aumentos de sueldos para el personal de diferentes Servicios. Sin embargo, de esta acción parcial y dispersa, se han derivado diferencias injustificadas en las remuneraciones fiscales, que será preciso ir corrigiendo para que todas queden proporcionadas a la importancia de los servicios prestados y al esfuerzo y capacidad de los servidores públicos. El propósito de enmendar esta anomalía fue uno de los fundamentos de la Reforma Constitucional reciente y su deseo de entregar a la exclusiva iniciativa del Presidente de la República toda innovación legal que signifique modificación o aumento de las rentas de los funcionarios del Estado. Uno de los primeros estudios promovidos por el Gobierno en uso de esta exclusiva facultad constitucional, es el que se refiere a la situación económica del personal del Cuerpo de Carabineros...”³⁹.

Su Ministro de Justicia, don Óscar Cajardo señalaba en la tramitación de la reforma ante la Cámara de Diputados:

“Si el factor económico es determinante para el éxito de un Gobierno, y por lo tanto para la felicidad de la ciudadanía, la marcha de las finanzas solo puede ser acertada cuando su dirección esté en una sola mano. La Constitución de 1925 trató de establecer un Ejecutivo fuerte, pero no advirtió que al planificar dentro de ella un sistema financiero débil, en que interfiere cada diputado y cada senador, su propósito resultaba estéril por la libre e ilimitada actual iniciativa parlamentaria en materia de gastos públicos”.

“El Ejecutivo se ve obligado a compartir la facultad administrativa con el Congreso... y ni el Ejecutivo ni el Congre-

³⁹ Mensaje de S.E. Don Juan Antonio Ríos en la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso Nacional. 21 de mayo de 1944. BCN. Pág. 4. Disponible en <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/24639/4/19440521.pdf>

so pueden llenar a conciencia su papel. El segundo, en los últimos 40 años, ha empleado la mayor parte de sus actividades, las está empleando aún hoy en ajustar y reajustar sueldos, y el primero no ha podido, con excepción de contados lapsos, entrabados por esas circunstancias, imprimir el progreso del país la aceleración metódica que reclama”.

“La falta de esa disposición ha dado vida a la inestabilidad en la organización administrativa; ha llevado al embate político lo que es de la elemental técnica del Gobierno; ha permitido alterar la contextura legítima de los servicios públicos, entregándolos a las influencias indebidas de la politiquería, bajo la presión irresponsable de las clientelas electorales; ha roto el orden de las finanzas y el equilibrio de los presupuestos, y ha quitado al Ejecutivo, en la gestión financiera, toda la autoridad que le es debida en razón de las supremas conveniencias nacionales; en una palabra, ese vacío es la mantención de las iniciativas en materias de gastos públicos en manos del Congreso”⁴⁰.

La reforma constitucional de 1943 se promulgó finalmente y adicionó materias de iniciativa exclusiva a lo ya establecido en 1925 en lo relativo a gastos públicos señalado:

“Intercálese a continuación del inciso segundo del artículo 45 de la Constitución Política del Estado, el siguiente:

Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa para alterar la división política o administrativa del país; para crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, y para conceder o aumentar sueldos y gratificaciones al personal de la Administración Pública de las empresas fiscales y de las instituciones semifiscales. El Congreso Nacional solo podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos o aumentos que se propongan. No se aplicará esta disposición al Congreso Nacional ni a los servicios que de él dependan”⁴¹.

40 Citado en Frei et al (1970) pg. 37.

41 Ley 7.277. Reforma constitucional limita la iniciativa parlamentaria en lo relativo a gastos públicos. Publicada el 23 de noviembre de 1943. BCN. Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=25609>

3. Intentos de Reforma en 1964

En la práctica la reforma de 1943 fue considerada insuficiente para lograr los objetivos que se proponía. De hecho, en los gobiernos siguientes los Presidentes Carlos Ibáñez del Campo, Jorge Alessandri y Eduardo Frei Montalva, elegidos con el respaldo de distintos sectores políticos, propusieron reformas fortaleciendo la autoridad presidencial en aspectos del orden económico. Jorge Alessandri en Julio de 1964 en el proyecto de reforma constitucional señalaba:

“La importancia que paulatinamente han ido cobrando los problemas económico-sociales y la presión consiguiente ejercida por el Congreso en estas materias puso de manifiesto la necesidad de introducir en la Constitución de 1925 modificaciones encaminadas a la defensa de la estabilidad fiscal del país. Para esto se hacía necesario que sólo el Presidente de la República pudiera tener iniciativa en proyectos relacionados con las remuneraciones de los servidores del sector público. Esta fue la finalidad de la reforma de la Constitución hecha en 1943 y durante la Presidencia de don Juan Antonio Ríos. Indiscutiblemente, el espíritu de ella fue abarcar también los problemas previsionales y así lo estimó el Congreso antes de que yo asumiera la Primera Magistratura”.

“Lo que ha ocurrido después de la modificación de 1943 ha puesto en evidencia que en realidad se necesita ir a cambios mucho más radicales que corrijan el mal en su origen. Aquellas practicas inconvenientes que antes ejercitó el Congreso en la Ley de Presupuesto, se hacen sentir hoy día en todos los proyectos que el Ejecutivo somete a su consideración, especialmente en los de orden social, previsional, financiero, tributario y otros, aparte de que muchas veces los parlamentarios toman directamente la iniciativa de proyectos de ley sobre estas materias que producen efectos aún peores. Cada proyecto es objeto de cientos de indicaciones que desnaturalizan su finalidad, que destruyen otras legislaciones vigentes y que involucran toda clase de materias absolutamente ajenas al proyecto mismo”.

“Las consecuencias de todas estas iniciativas y de los errores que puedan significar recaen sobre el Presidente de la República, a quien corresponde la administración financiera y económica de la Nación. Si éste tiene la responsabilidad exclusiva de su manejo, lo lógico es que los parlamentarios no tengan derecho alguno de iniciativa en esta materia y que ella pertenezca exclusivamente al Jefe del Estado. Es decir, que, tratándose de todos estos problemas, prevalezca el mismo criterio que informa la Constitución de 1925 en lo relativo a la Ley de presupuestos de la Nación. Sólo así se evitarán las anarquías, injusticias y privilegios en la política de remuneraciones de los asalariados, pertenezcan al sector público o privado y se lograrán el establecimiento y conservación de un régimen provisional sin favoritismos, la ordenación tributaria y la existencia de una política de inversiones de acuerdo con un plan de desarrollo armónico de la economía nacional”.

“Se quiere evitar así que se acentúe la tendencia de volver a la mala práctica de que el Congreso destine a través de la Ley de Presupuestos fondos para obras determinadas, que ha sido en el pasado una de las grandes causas de la imposibilidad de realizar planes de obras públicas debidamente estudiados y cuya realización resulte lo más económica y rápida posible...”⁴²

En la reforma se propone

“...que corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para imponer contribuciones de cualquier clase o naturaleza, suprimir, reducir, establecer exenciones o modificar en cualquier forma las existentes, señalar en caso necesario su repartimiento entre las provincias o comunas y determinar su forma, proporcionalidad o progresión; para contratar empréstitos o celebrar cualquier otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, de las entidades semi fiscales, autónomas de las Empresas del Estado

⁴² Reforma Constitucional propuesta por S.E. el Presidente de la República Don Jorge Alessandri Rodríguez al Congreso Nacional. BCN. Disponible en <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/78420/1/219165.pdf>

o de las Municipalidades y para condonar reducir o modificar obligaciones, intereses u otras cargas financieras de cualquier naturaleza, establecidas en favor del Fisco o de cualquiera de los organismos o entidades referidos; para crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos, de las Empresas del Estado o Municipales, para conceder pensiones de gracia, y en general, de toda ley que signifique gastos al Erario. Le corresponderá, también, la iniciativa exclusiva de las leyes sobre previsión social o que incidan en ella, tanto del sector público como privado, y de aquellas que concedan o aumenten los sueldos, salarios, gratificaciones, o emolumentos, remuneraciones o préstamos de cualquier género del personal en servicio o jubilado del sector privado”.

“El Congreso Nacional sólo podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos, aumentos y demás iniciativas que se proponga, referidas en los dos incisos anteriores”⁴³.

Alessandri no tuvo éxito en para aprobar su proyecto de reforma a la Constitución, lo que llevó al Presidente Eduardo Frei Montalva en noviembre de 1964, a poco de iniciado su gobierno a plantear un nuevo proyecto en el que señala:

“Es urgente reservar al Poder Ejecutivo la iniciativa de todas las leyes que impliquen gastos o que interfieran con la planificación necesaria en materia económico social”.

“Esta disposición que también se está haciendo universal tiene su fundamento en la realidad económica de nuestro tiempo. Es indudable que la enorme complicación de la economía moderna y la necesidad de planificar las inversiones y de señalar metas y prioridades, exige, planes no sólo a corto plazo, sino de desarrollo a largo plazo y que requieren unidad de criterio tanto en las inversiones como en los gastos”.

“Para la eficacia de esos planes, es indispensable asegurar que las metas, objetivos y prioridades preestableci-

43 Ídem.

das no sean desvirtuadas por iniciativas contradictorias. Aprobada la orientación de la política económica social, corresponde al Gobierno la responsabilidad de su ejecución, lo que exige reservar a éste la iniciativa exclusiva en toda legislación que implique gastos u otras medidas que puedan interferir con el cumplimiento de los planes o programas. Es lo que persigue el proyecto que os propongo al ampliar, en el artículo 45, las materias de ley cuya iniciativa está reservada exclusivamente al Presidente de la República”⁴⁴.

Este proyecto no prosperó, pero el Presidente Frei insistió enviando un nuevo proyecto en el último año de su gobierno que si tuvo éxito.

4. Reforma Constitucional de 1970

En el mensaje del 18 de marzo de 1969, al ingresar el proyecto de reforma constitucional, el Presidente Eduardo Frei Montalva y su Ministro de justicia Jaime Castillo Velasco, en la Cámara de Diputados aluden a la crisis de gobernabilidad y de eficacia en la gestión del Estado, señalando que su propósito es:

“...dar solución a la crisis de la eficacia de los Poderes del Estado que es uno de los problemas más graves de la democracia moderna”.

“La autoridad del Ejecutivo debe ser reafirmada en lo que concierne a la planificación del desarrollo y el control del proceso económico y, para este efecto, es necesario extender los proyectos de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, a todas las materias que incidan en los gastos fiscales y en el régimen de remuneraciones y de previsión del sector privado. La idea tiene ya un lugar en la Constitución vigente, donde la llevó una reforma que patrocinó el Presidente Ríos... Es imperioso porque la eficacia de la gestión económica del Estado, a la que están ligados todos los sectores de la Nación, hace inevitable radicar esta responsabilidad en el Poder Ejecutivo el que, por su estructura y la asistencia técnica de que dispone, está en situación de

⁴⁴ Proyecto de Reforma Constitucional propuesto por el Presidente Don Eduardo Frei Montalva el 30 de noviembre de 1964. Disponible en https://www.archivochile.com/Gobiernos/gob_edo_freim/de/GOBdefreim0005.pdf

actuar con la coherencia y la continuidad que el Congreso no puede dar y que son esenciales en todos los países, pero especialmente, en los que están en desarrollo como el nuestro” (*Historia de la Ley N° 17.284*. Pág. 5-6).

En la discusión en la sala del Senado el ministro de justicia Gustavo Lagos sostiene el 4 de septiembre de 1969:

“Esta reforma responde a un principio esencial que debe inspirar a toda Constitución: el principio de que, si a una autoridad del Estado se le confía una determinada responsabilidad, hay que darle, al mismo tiempo, las atribuciones necesarias para poder cumplirla. Por mandato del artículo 60 de la Constitución, al Presidente de la República le corresponde la administración del Estado y la Jefatura suprema de la nación. El cumplimiento de estas responsabilidades después de la Segunda Guerra Mundial envuelve necesariamente la ejecución de planes de desarrollo económico y social cuya realización descansa primordialmente en el Ejecutivo. Tanto es así que la ciudadanía atribuye principalmente al Presidente de la República el éxito o fracaso de determinadas políticas en esta materia. Por lo tanto, fluye lógicamente que la iniciativa con respecto a proyectos de ley destinados a ejecutar las políticas económicas y sociales del Gobierno debe ser de la exclusiva responsabilidad del Presidente de la República” (*Historia de la Ley N° 17.284*. Pág. 338-339).

Durante el debate del proyecto el Senador Patricio Aylwin, presidente de la comisión de constitución del Senado, resumía:

“¿De qué se trata, fundamentalmente? De un problema de eficacia. El sistema constitucional tradicional de equilibrio de Poderes, concebido como fruto de la doctrina liberal no intervencionista, impide al Estado resolver con eficacia los problemas de carácter económico social” ... “Se trata de dar eficacia al sistema político chileno” (*Historia de la Ley N° 17.284*. Pág. 375).

Por su parte el senador Francisco Bulnes Sanfuentes al comprometer la aprobación al proyecto de reforma, hacía un recuento histórico señalando:

“La Constitución de 1833 era presidencialista pero (...) Las atribuciones otorgadas al Congreso respecto de las llamadas “leyes periódicas” fueron como rendijas del sistema, por donde se empezó a colar, desde los tiempos de don Manuel Montt, un parlamentarismo que fue en constante aumento, hasta llegar a los extremos alcanzados en el primer cuarto de este siglo”.

“En 1874 se produjeron, con el concurso de todos los partidos, las primeras reformas, de importancia a la Constitución del 33, destinadas todas ellas a disminuir el poder presidencial... algunas resultaron exageradas, en especial la que facilitó excesivamente la acusación constitucional contra los Ministros de Estado”.

La constitución de 1925 “...ha exhibido fallas importantes, porque ha permitido que el Congreso y los parlamentarios se inmiscuyan en forma excesiva y creciente en la vida administrativa, financiera y económica de la nación, introduciendo en esta un factor de desorden y desquiciamiento que se hace sentir cada vez con más fuerza y que es en gran parte el motor de la inflación en que vivimos”.

“...durante unos quince años se consideró oficialmente por ambas Cámaras -basándose en pronunciamientos emitidos por el mismo Congreso que aprobó la reforma constitucional del 43-, que la iniciativa exclusiva del Presidente de la República no solo se aplicaba a los sueldos y gratificaciones propiamente dichos, sino a toda remuneración o emolumento de cualquier especie, incluso a las jubilaciones y montepíos. Por desgracia, el principio fue vulnerado no pocas veces, especialmente en el orden previsional, y luego, a fines de la década del 50, la Cámara de Diputados dio al precepto una interpretación restrictiva, excluyendo de sus efectos a los jubilados y montepiados. El Senado, por su parte, mantuvo por mayoría de votos su criterio anterior, pero en la práctica ha venido vulnerándolo frecuentemente, mediante la aceptación de indicaciones de origen parlamentario que aumentan los beneficios previsionales e incluso que mejoran los ingresos de los funcionarios en actividad”.

“...siendo el Gobierno el principal responsable de la marcha económica y financiera del país, las iniciativas parlamentarias le hacen imposible seguir al respecto una política planificada o siquiera ordenada, y perjudican y malogran cualquiera política seria destinada a contener la inflación”.

“...la reforma debió ir más lejos, reservando al Ejecutivo la iniciativa exclusiva para crear o aumentar impuestos o contribuciones, materia que es fundamental en la política económica del país, y para disponer cualquier gasto público, salvo los de estricto carácter regional o local”. (*Historia de la Ley N° 17.284*. Pág. 353-359).

Vale la pena consignar los argumentos de la oposición al proyecto, que reflejan la concepción sobre el desarrollo y la democracia que prevalecía en ese sector político durante esa época. A nombre del partido socialista el senador Carlos Altamirano se oponía en los siguientes términos:

“Estos conceptos concuerdan, en sus líneas generales y sustantivas, con el proyecto de reforma constitucional enviado por el pasado Gobierno del señor Jorge Alessandri. En síntesis, el proyecto de reformas constitucionales auspiciado por Eduardo Frei y el propuesto por Jorge Alessandri son sustancialmente idénticos y, a nuestro juicio, ambos absolutamente reaccionarios”.

“En caso de aprobar el Congreso Nacional estas facultades, el Estado chileno constituiría una verdadera monarquía. En otras palabras, se establecería en nuestro país un régimen de dictadura legal”.

“No se trata de mejorar la superestructura jurídica, sino de modificar radicalmente las relaciones de producción, que determinan y conforman el carácter de una sociedad”.

“La actual Constitución Política del Estado es, a nuestro juicio, una simple pantalla destinada a legitimar el orden burgués de vida, el sistema capitalista de producción, la sociedad de clases en que vivimos, y a ocultar nuestra con-

dición de nación dependiente y neocolonizada por el imperialismo norteamericano”.

“Los socialistas consideramos que las elecciones no constituyen fiel expresión de la voluntad soberana de la nación. Son múltiples los hechos que la distorsionan: el dinero, la coacción, la inmensa propaganda, las campañas de terror, todo lo cual impide que el pueblo manifieste en forma fidedigna y autentica su voluntad soberana”.

“Los socialistas no estamos dispuestos a fortalecer el poder de clase que hoy día se expresa y simboliza en el Poder Ejecutivo ni a aprobar un proyecto de ley de reforma constitucional esencialmente reaccionario, cesarista...”⁴⁵. (*Historia de la Ley N° 17.284*. Pág. 341-351).

En mayo de 1970, ya siendo aprobada la reforma, en su último mensaje al Congreso el Presidente Frei reitera los motivos de la reforma precisando el rol del poder ejecutivo y el Congreso en estas materias:

“Por eso las reformas constitucionales aprobadas u otras que pudieran impulsarse, llegarán siempre a una confrontación esencial con la capacidad de las autoridades ejecutivas para realizar el plan aprobado por el país. Esto lleva necesariamente, como una consecuencia insoslayable, a la reforma del sistema legislativo y de las atribuciones del Parlamento. Si hemos de mantener un Parlamento libre, democrático y prestigiado, como yo firmemente lo espero porque creo que sin esas condiciones no existe verdadera democracia en país alguno del mundo, este Parlamento deberá tener la atribución de aprobar o rechazar los gastos públicos, y solamente a través de este medio influir en términos generales –y nunca particulares en la estructura del gasto público; un Parlamento capaz de aprobar y definir el programa en líneas generales, dejando al Ejecutivo la facultad para realizarlo; un Parlamento capaz de fiscalizar, de investigar y de sancionar el incumplimiento de las

⁴⁵ Historia de la Ley N° 17.284 Modifica la Constitución Política del Estado. BCN. Pág. 343-351. Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar/scripts/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/43528/1/HL17284.pdf>

leyes; un Parlamento capaz de representar y resguardar la justicia objetiva en las remuneraciones y en la previsión, pero a través de normas de justicia general y no de decisiones particulares e inmediatas, que son materia de administración ajenas a la función parlamentaria. En una palabra, es necesario un Parlamento que al legislar –que es su función básica– dicte normas de carácter general; un Parlamento que apruebe las líneas fundamentales del plan y controle su ejecución sin distorsionarlo ni contradecirlo; un Parlamento representativo de las tendencias de la opinión pública manifestadas a través de sus debates libres. Esta será la reforma que dará al Parlamento su verdadera dimensión, arraigo y un sólido prestigio en la opinión pública nacional. Sólo así el Ejecutivo podrá, a su vez, administrar con eficacia y verdadera responsabilidad. En este camino, es cierto, se han dado algunos pasos importantes, para lo cual se ha contado con el apoyo del propio Parlamento que ha demostrado así comprensión y patriotismo. Mi Gobierno no se ha limitado en esta materia a exponer el problema. Desde el primer día que llegué a la Presidencia de la República planteé un completo proyecto de reformas constitucionales, y luché por más de cinco años hasta verlo en gran parte aprobado”⁴⁶.

Poco tiempo después el Presidente Frei Montalva junto a sus más cercanos colaboradores en esta reforma constitucional, publican un libro en el cual se profundiza en las razones para impulsarla. Aquí reproducimos algunos párrafos que dicen especial referencia a las causas que se querían superar al introducir la iniciativa exclusiva en estas materias. El Presidente Frei, que había tenido más de quince años como senador y seis como Presidente de la República explicaba los efectos de la iniciativa parlamentaria:

“La acción de los gobiernos posteriores al de don Juan Antonio Ríos fue demostrando gradualmente que la reforma de 1943 había dejado en manos del Congreso un amplio campo de acción para aumentar el gasto público, frente al cual

⁴⁶ Mensaje del Presidente Don Eduardo Frei Montalva al Congreso Nacional. 21 de mayo de 1970. Biblioteca Nacional de Chile. Pág. 83. Disponible en <http://www.biblioteca-nacional-digital.gob.cl/visor/BND:68218>

la posibilidad del Ejecutivo de controlar la legislación, que emergía en estas circunstancias, era prácticamente nula. En efecto, el Congreso, mediante iniciativas parlamentarias, en materia de exención o condonaciones tributarias, en materia previsional, y en todo lo relativo a las remuneraciones del sector privado, podía aún dictar leyes que impusieran nuevas cargas no financiadas al erario nacional, que disminuyeran sus ingresos o que alteraran las bases de la política económica programada por el Gobierno. De este modo el concepto mismo de la planificación económica era desvirtuado, pues los planes resultaban esterilizados por iniciativas contradictoras del Ejecutivo y del Parlamento.

Estas contradicciones se fueron haciendo progresivas en la misma medida en que el área del Estado es más extensa, sus mecanismos más complejos y las decisiones requieren mayor especialización y conocimientos técnicos. La intervención del Parlamento con iniciativas muchas veces sin fundamento y con desprecio de los informes de los propios organismos de Estado, hacía que se despacharan leyes que imposibilitaban la programación de cualquier esfuerzo continuado.

Esto ha traído entre otras consecuencias un aumento desordenado del gasto frente a la inversión, un sistema previsional injusto, discriminatorio e insostenible para la economía del país. Todo esto hacía imposible un control adecuado del proceso inflacionario, por lo tanto, quedaba afectado todo el desarrollo económico y social. Al mismo tiempo, eran frecuentes los conflictos de interpretación legal entre el Ejecutivo y el Congreso, no existiendo ninguna institución capaz de resolverlos o intentar al menos su solución”⁴⁷.

Por su parte Sergio Molina Silva su Ministro de Hacienda en 1964, quien había sido diez años director nacional de presupuestos y conocía bien las dificultades del sistema legislativo vigente declara:

“El ejemplo más claro y trágico se encuentra en la caótica,

47 Frei et al (1970) pag 39.

injusta y dispendiosa legislación sobre seguridad social. Se han dictado innumerables leyes que otorgan beneficios a grupos sin que se acompañe el debido financiamiento. Hay casos, como el del Servicio de Seguro Social, que tiene una población asegurada que excede de 1.400.000 personas y representa el 70% de toda la población asegurada en las diversas instituciones de previsión que existen en el país, y ha llegado a una crisis financiera de extrema gravedad. En gran medida, porque se ha legislado concediendo ventajas a algunos grupos, perdiendo de vista los intereses de la mayoría.

¿Qué ha significado esto? Por una parte, no pagar o pagar con mucho atraso el reajuste de pensiones a miles de ciudadanos que viven en condiciones económicas y, a veces, de salud extremadamente precarias. Por otra parte, la insostenible presión hace que se recurra a fuentes de financiamiento que de una u otra manera recaen sobre el consumidor a través del alza de precios, lo que alimenta la secular inflación chilena. A pesar de la larga y dura experiencia que ha significado la inflación para todos los chilenos, especialmente para los más desamparados. Seguimos en este engaño creyendo que la repartición de beneficios para aquellos que tienen acceso a la “indicación” o a un artículo de ley no se vuelve en contra de la mayoría cuando no están bien estudiados y ponderados sus efectos.

En tiempos pasados se han generado fuertes déficit presupuestarios, ya sea por la aprobación de exenciones tributarias que reducen los ingresos públicos o por la aprobación de gastos sin el financiamiento correspondiente. ¿Qué efectos ha tenido esta actitud legislativa de la cual se han quejado todos los Ministros de Hacienda que se recuerdan? Simplemente, acentuar el déficit crónico del Presupuesto Fiscal con las consecuencias inflacionarias que ha debido soportar toda la población. Lo más paradójico es que, frecuentemente, los mismos que aprueban los mayores gastos sin financiamiento, son los que después critican a los gobiernos por no haber cumplido con su programa o por no detener el alza de precios.

Puede decirse, en general, que la tendencia del Parlamento, sin referirnos en particular al actual, es hacia el aumento del gasto público, ya sea otorgando beneficios sociales o propiciando obras de carácter regional sin tomar en cuenta el debido equilibrio financiero. Es difícil para un parlamentario negarse a este tipo de demandas porque pueden tener una justificación individual o porque constituyen grupos con fuerza electoral y política”⁴⁸.

Finalmente, el texto aprobado por el Congreso Nacional fue el siguiente:

“Agrega al Artículo 45:

Corresponderá exclusivamente al Presidente de la República la iniciativa para proponer suplementos a partidas o ítem de la Ley General de Presupuestos; para alterar la división política o administrativa del país; para suprimir, reducir o condonar impuestos o contribuciones de cualquier clase, sus intereses o sanciones, postergar o consolidar su pago y establecer exenciones tributarias totales o parciales; para crear nuevos servicios públicos o empleos rentados; para modificar las remuneraciones y demás beneficios pecuniarios del personal de los servicios de la administración del Estado, tanto central como descentralizada; para fijar los sueldos o salarios mínimos de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirven para determinarlas; para establecer o modificar los regímenes provisionales o de seguridad social; para conceder o aumentar, por gracia, pensiones u otros beneficios pecuniarios y para condonar las sumas percibidas por concepto de remuneraciones u otros beneficios económicos, pensiones de jubilación, retiro o montepío o pensiones de gracia. No se aplicará esta disposición al Congreso nacional y a los servicios que de él dependan”.

48 Frei et al (1970) pag 81-82.

“El Congreso Nacional sólo podrá aprobar o rechazar, o disminuir en su caso, la modificación de la división política o administrativa, los servicios o empleos y los beneficios pecuniarios a que se refiere el inciso anterior”⁴⁹.

Posteriormente la dictadura militar, que toma el poder en medio de una seria crisis fiscal, introduce una serie de cambios para centralizar el poder en las autoridades del Ministerio de Hacienda y controlar ingresos y gastos públicos. Ellas se resumen en una nueva normativa para la administración financiera del Estado (DL 1263) que rige desde 1975⁵⁰. Estas normas integraron todos los ingresos y gastos de la totalidad de los servicios públicos en el presupuesto de la Nación y eliminaron prácticamente todas las afectaciones de impuestos.

En 1980 la nueva Constitución política confirmó, precisó y fortaleció la tendencia de las normas constitucionales que sobre esta materia se habían aprobado en 1925, 1943 y 1970. El Presidente de la República concentra las atribuciones para la administración financiera del Estado.

5. Constitución vigente

Texto Constitucional vigente a diciembre de 2019⁵¹

Art. 65.

Corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, o con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos, y con las materias señaladas en los números 10 y 13 del artículo 63.

49 Ley No 17.284. Modifica la Constitución Política de Estado. Promulgada el 21 de enero de 1970. BCN. Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=28888>

50 Reemplaza al DFL 47 que regía desde 1959.

51 Constitución Política de La República de Chile. Promulgada el 17 de septiembre de 2005. BCN. Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302>

10) Las que fijen las normas sobre enajenación de bienes del Estado o de las municipalidades y sobre su arrendamiento o concesión;

11) Las que establezcan o modifiquen la división política y administrativa del país; *alterar la división política o administrativa del país (1970) alterar la división política o administrativa del país (1943)*;

12) Las que señalen el valor, tipo y denominación de las monedas y el sistema de pesos y medidas;

13) Las que fijen las fuerzas de aire, mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempo de paz o de guerra, y las normas para permitir la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, como, asimismo, la salida de tropas nacionales fuera de él.

Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para:

1º.- Imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión; *para suprimir, reducir o condonar impuestos o contribuciones de cualquier clase, sus intereses o sanciones, postergar o consolidar su pago y establecer exenciones tributarias totales o parciales (1970)*.

2º.- Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones; *para crear nuevos servicios públicos o empleos rentados (1970) para crear nuevos servicios públicos o empleos rentados (1943)*.

3º.- Contratar empréstitos o celebrar cualquiera otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, de las entidades único semifiscales, autónomas, de los gobiernos regionales o de las municipalidades, y condonar, reducir o modificar obligaciones, intereses u otras cargas financieras de cualquier naturaleza establecidas en favor del Fisco o de los organismos o entidades referidos.

4º.- Fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepíos, rentas y cual-

quiera otra clase de emolumentos, préstamos o beneficios al personal en servicio o en retiro y a los beneficiarios de montepío, en su caso, de la Administración Pública y demás organismos y entidades anteriormente señalados, como asimismo fijar las remuneraciones mínimas de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirvan para determinarlos; todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en los números siguientes; *para modificar las remuneraciones y demás beneficios pecuniarios del personal de los servicios de la administración del Estado, tanto central como descentralizada*(1970) y *para conceder o aumentar sueldos y gratificaciones al personal de la Administración Pública de las empresas fiscales y de las instituciones semifiscales* (1943).

5º.- Establecer las modalidades y procedimientos de la negociación colectiva y determinar los casos en que no se podrá negociar; *para fijar los sueldos o salarios mínimos de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirven para determinarlas* (1970).

6º.- Establecer o modificar las normas sobre seguridad social o que incidan en ella, tanto del sector público como del sector privado. *Para establecer o modificar los regímenes provisionales o de seguridad social; para conceder o aumentar, por gracia, pensiones u otros beneficios pecuniarios y para condonar las sumas percibidas por concepto de remuneraciones u otros beneficios económicos, pensiones de jubilación, retiro o montepío o pensiones de gracia* (1970).

El Congreso Nacional sólo podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que proponga el Presidente de la República”.

Referencias

Arellano José Pablo (1995) Commentary: Public Sector Deficits and Macroeconomic Stability in Developing Economies en Budget Deficits and Debt: Issues and Options A symposium sponsored by the Federal Reserve Bank of Kansas City Jackson Hole, Wyoming August 31-September 2, 1995 <http://www.kc.frb.org/publications/research/escp/escp-1995.cfm>

Arellano José Pablo (2006) Del déficit al superávit estructural: Razones para una transformación estructural en Chile, Estudios Públicos, 101 (verano 2006) <https://www.cepchile.cl/cep/estudios-publicos/n-91-a-la-120/estudios-publicos-n-101-2006/del-deficit-al-superavit-fiscal-razones-para-una-transformacion>

Arellano José Pablo (2012) "Veinte Años de Políticas Sociales. Chile 1990-2009. Equidad con Crecimiento Sostenible" CIEPLAN http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/304/Libro_Digital_Completo.pdf

Arellano José Pablo (2017) Panorama fiscal: Propuestas frente a una situación amenazante, segunda edición revisada http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/416/Panorama_fiscal_Propuestas_frente_a_una_situacion_amenazante_Segunda_Edicion.pdf

Arellano José Pablo (2019) Economía política de los sistemas de pensiones. Análisis a partir de la experiencia chilena. <http://www.cieplan.org/economia-politica-de-los-sistemas-de-pensiones-analisis-a-partir-de-la-experiencia-chilena/>

Arend Mario y Pablo Sánchez (2020) Determinantes del riesgo soberano y diferencias entre países desarrollados y emergentes
Nota de Estudios N° 4

CFA/NE/04. <http://bibliotecadigital.dipres.gob.cl/handle/11626/17587>

Banco Central de Chile, Indicadores Económicos y Sociales, 1960-2000

Biblioteca del Congreso Nacional. Historia de la Ley N° 17.284 Modifica la Constitución Política del Estado

Cárdenas Mauricio, Roberto Junguito y Mónica Pachón (2006) Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia: The Effects of the 1991 Constitution IDB Research Network Working papers R-508. https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/950/Co_Eco_Junio_2006_Cardenas_Junguito_y_%20Pachon.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Cárdenas Mauricio y Mónica Pachón (2011) “Efectos de la Constitución de 1991 sobre la formulación de políticas públicas en Colombia” en Carlos Scartascini, Pablo Spiller, Ernesto Stein y Mariano Tommasi, editores El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas? BID. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/14230/el-juego-politico-en-america-latina-como-se-deciden-las-politicas-publicas>

CEPAL (2020) Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45730-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2020-la-politica-fiscal-la-crisis-derivada>

Cortázar R (1991) El juego de la confianza y los orígenes de la acción colectiva, Cieplan. <http://www.cieplan.org/wp-content/uploads/2019/05/Coleccion-Estudios-Cieplan-Num33.pdf>

Dipres (2019) Informe de Finanzas Públicas. <https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-15889.html>

Dipres (2020) Informe de Finanzas Públicas. <https://www.dipres.gob.cl/598/w3-article-201478.html>

Dipres (2020) Estadísticas de Finanzas Públicas <https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-15407.html>

Eichengreen Barry, Ricardo Hausmann and Ugo Panizza (2003) The Pain of Original Sin. <https://eml.berkeley.edu/~eichengr/research/ospainaug21-03.pdf>

Fernandois Arturo, José Francisco García (2009) Origen del presidencialismo chileno: reforma constitucional de 1970, ideas matrices e iniciativa legislativa exclusiva Rev. chil. derecho v.36 n.2 Santiago. https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So718-34372009000200004

Filippi Pablo José Román José Miguel Villena (2017) Balance del Banco Central de Chile, 1926 a 2015. https://si3.bcentral.cl/estadisticas/Principali/Estudios/EMF/AGREGADOS_MONETARIOS/Balance_BCCH_1926_2015.pdf

Frei Eduardo , Sergio Molina, Cumplido, Evans, Gustavo Lagos y Alejandro Silva Bascuñan (1970) "La reforma constitucional de 1970", Editorial jurídica de Chile, Santiago 1970, https://books.google.cl/books?id=Rd8DXujRwkUC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false

Ffrench Davis Ricardo, Políticas Económicas 1952-70

Gavin M., Hausmann R. (1998) Macroeconomic Volatility and Economic Development. In: Borner S., Paldam M. (eds) The Political Dimension of Economic Growth. International Economic Association Series. Palgrave Macmillan, London https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-1-349-26284-7_5

Hausmann Ricardo and Ugo Panizza (2010) Redemption or Abstinence? Original Sin, Currency Mismatches and Counter-Cyclical Policies in the New Millenium CID Working Paper No. 194. <https://www.hks.harvard.edu/sites/default/files/centers/cid/files/publications/faculty-working-papers/194.pdf>

International Monetary Fund (2020) World Economic Outlook

International Monetary Fund Fiscal Monitor October 2016
<https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2016/12/31/Debt-Use-it-Wisely>

Jaramillo Fidel y Miguel Castilla (2004) Sostenibilidad fiscal en la región andina: políticas e instituciones. https://www.academia.edu/33440425/Sostenibilidad_fiscal_en_la_regi%C3%B3n_andina_Pol%C3%ADticas_e_instituciones

Jofré G. José ,Rolf Lüders Sch. Gert Wagner 2000 Economía chilena 1810-1995 cuentas fiscales Instituto de economía Pontificia Universidad Católica de Chile Documento de Trabajo N° 188

Kose M. Ayhan, Peter Nagle, Franziska Ohnsorge, and Naotaka Sugawara (2020) Global Waves of Debt Causes and Consequences , world Bank <http://pubdocs.worldbank.org/en/279031577823091771/Global-Waves-of-Debt-full-report.pdf>

Marcel, M. , Tokman, M. , Valdés, R. and Benavides, P. (2001), "Balance Estructural del Gobierno Central Metodología y Estimaciones para Chile: 1987-2000", Estudios de Finanzas Públicas, Septiembre. http://www.dipres.cl/fr_publicaciones.html

Ministerio de Hacienda de Chile, Oficina de deuda pública <https://www.hacienda.cl/areas-de-trabajo/finanzas-internacionales/oficina-de-la-deuda-publica/estadisticas>

North Douglass ., John Joseph Wallis and Barry R. Weingast (2009) Violence and the Rise of Open-Access Orders Journal of Democracy Volume 20, Number 1 January 2009 [http://www.colorado.edu/ibs/eb/alston/psci4028/fall_2010/North_Wallis_and_Weingast\[1\].pdf](http://www.colorado.edu/ibs/eb/alston/psci4028/fall_2010/North_Wallis_and_Weingast[1].pdf)

Olivera Mauricio, Mónica Pachón, Guillermo Perry.(2010) The political economy of fiscal reform : the Case of Colombia, 1986-2006. IDB working paper series ; 181. <https://publications.iadb.org/publications/english/document/The-Political-Economy-of-Fiscal-Reform-The-Case-of-Colombia-1986-2006.pdf>

Olson, M. (1965). *The logic of collective action*, Cambridge: Harvard University Press

OECD (2003), *Economic Outlook No. 74*, Chapter IV, “Fiscal stance over the cycle: the role of debt, institutions, and budget constraints”, Paris

Persson T and G Tabellini 1999 *Political Economics and Public Finance*, NBER Working Paper 7097. <https://econpapers.repec.org/paper/nbrnberwo/7097.htm>

Romer Christina D. David H. Romer (2019) *Fiscal space and the aftermath of financial crises: how it matters and why* Working Paper 25768 also in *Brookings Papers on economic activity* <http://www.nber.org/papers/w25768>

Soto Velasco Sebastián (2007) *Iniciativa exclusiva del Presidente de la República: un aporte del TC para su interpretación Sentencias destacadas 2007*. <https://lyd.org/wp-content/uploads/2016/12/pp-225-258-Iniciativa-exclusiva-del-Presidente-de-la-Republica-un-aporte-del-TC-para-su-interpretacion-SSoto.pdf>

Soto Velasco Sebastián (2009) *Iniciativa exclusiva e ideas matrices: los aportes del Tribunal Constitucional Hemiciclo Revista de Estudios Parlamentarios Segundo semestre de 2009*. http://www.academiaparlamentaria.cl/wpcontent/uploads/revista-hemiciclo_N1.pdf

Von Hagen, Jürgen (1998) : *Budgeting institutions for aggregate fiscal discipline*, ZEI Working Paper, No. B 01-1998. <https://econpapers.repec.org/paper/zbwzeiwps/bo11998.htm>

Von Hagen Jürgen (2005) “*Political Economy of Fiscal Institutions*” en *The Oxford Handbook of Political Economy*. <https://epub.ub.uni-muenchen.de/13402/1/149.pdf>

Williams Guido (2017) *Evolución histórica jurídica de la iniciativa exclusiva para iniciar proyectos de ley: 1833 -1973* BCN Departamento de estudios, extensión y publicaciones

Yared Pierre (2019) Rising Government Debt: Causes and Solutions for a Decades-Old Trend *Journal of Economic Perspectives*—Volume 33, Number 2—Spring 2019. <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.33.2.115>



PROGRAMA
CIEPLAN|UTALCA

comunicaciones@cieplan.org
Dag Hammarkjsold 3269, Vitacura
Santiago - Chile
Fono: (56-2) 2796 5660

WWW.CIEPLAN.ORG

